

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE  
MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA GENERAL Y JURIDICA**

**LA SEGURIDAD PUBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL.**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
ARMANDO JUAREZ LOPEZ

**ASESOR: LIC. PABLO IGNACIO MONZALVO PEREZ**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## **AGRADECIMIENTOS**

A Dios, por ser la luz que ilumina mi camino y que me transmite energía para seguir adelante.

A la Universidad Nacional Autónoma de México por hacerme parte de la Máxima Casa de Estudios del país

A la Facultad de Derecho por brindarme la oportunidad de formarme en esta gran institución.

A todos mis maestros, por compartir sus grandes conocimientos para mi formación profesional.

Y de manera especial, agradezco al Lic. Pablo Ignacio Monzalvo Pérez, por compartir sus conocimientos y experiencia para la realización de este trabajo.

Al Lic. Mario Ayluardo y Saúl. Director del Seminario de Sociología General y Jurídica, por sus valiosos consejos y aportaciones para la conclusión de este trabajo.

Al profesor Salvador Vázquez Ortega, por su apoyo.

## DEDICATORIAS

A los mejores padres que Dios me pudo haber dado.  
Por darme la vida y apoyarme en todo momento en que lo necesite.

A Isabel, mi mamá y mi primer maestra, por el gran cariño que siempre me ha tenido.

A Armando, mi papá, que con su ejemplo ha sabido ser un buen padre y un gran amigo.

A mis hermanos: Alejandro y Carlos que han sido parte importante para cumplir mis objetivos y que deseo que puedan realizar su meta profesional.

También a quien son complemento de mi familia a Arlette y Dulce Violeta.

A mis sobrinos: Karlita y Kevin, que son la alegría de la familia.

A las familias Juárez González y López Martínez.

Y de manera especial: A mi tía Belem, a la familia Cuevas Juárez, a mi tía Alejandra, y a la familia Ponce Juárez, por su apoyo siempre incondicional.

## ÍNDICE

INTRODUCCION.....	IV
-------------------	----

### CAPITULO I

#### HISTORIA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

1.1 El génesis del hombre.....	1
1.2 Seguridad en la época primitiva.....	3
1.3 Seguridad y custodia en Grecia.....	8
1.4 Seguridad y custodia en Roma.....	9
1.5 La seguridad en el pueblo Azteca.....	12
1.6 El hombre y su seguridad en el derecho penal.....	17
1.7 La seguridad pública contemporánea.....	19

### CAPITULO II

#### CONCEPTO DE SEGURIDAD PÚBLICA, SUS OBJETIVOS Y FASES

2.1 El estudio conceptual de seguridad pública.....	25
2.2 Antecedentes del sistema de seguridad pública.....	33
2.3 Fundamentación en Materia de Seguridad Pública.....	36
2.4 Marco Jurídico de la Seguridad Pública.....	39
a) Orden Federal	
b) Orden Estatal	
c) Orden Municipal	
2.5 Los Principios de la Seguridad Pública.....	47
2.6 El objeto y los fines de la Seguridad Pública.....	49
2.7 La naturaleza de la seguridad pública.....	53

## CAPITULO III

### LA SEGURIDAD PÚBLICA, SU CLASIFICACIÓN, SUS ACCIONES Y SUS PROGRAMAS

3.1	La clasificación en materia de seguridad pública.....	54
3.1.1	Garantías de Seguridad.....	54
	a) El derecho de seguridad personal	
	b) Seguridad a la integridad personal	
	c) Seguridad del domicilio	
	d) Seguridad al proceso de detención	
3.2	Bases, acciones y estrategias en el sistema de seguridad pública.....	61
3.2.1	Acciones y estrategias.....	62
3.3	Acciones y medidas de seguridad en la prevención del delito.....	63
	a) Acciones solidarias entre vecinos	
	b) Protección en el hogar	
	c) Prevención en la calle	
	d) Protección en y para el automóvil	
	e) Protección para el dinero	
	f) Protección en el uso de tarjetas de crédito	
	g) Protección contra fraudes	
	h) Protección al turista	
	i) Protección en el transporte público	
	j) Protección en la escuela y en el trabajo	
	k) Protección para adolescentes y niños	

## **CAPITULO IV**

### **LA SEGURIDAD PÚBLICA EN LA COMUNIDAD Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

4.1 Seguridad pública y delincuencia.....	74
4.2 La seguridad pública del siglo XXI.....	90
4.3 Objetivos generales de la seguridad pública en el siglo XXI.....	94
4.4 La acción preventiva.....	95

## **CAPITULO V**

### **SITUACIÓN ACTUAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL**

5.1 El Papel del Estado en la Seguridad Pública.....	102
5.2 La Seguridad Pública en México.....	103
5.2.1 Evolución de la Delincuencia.....	103
5.2.2 Combate a la Delincuencia.....	107
5.3 Deficiencias de la Seguridad Pública en el Distrito Federal.....	111
5.4 Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.....	115
a) Misión y valores	
5.5 Acciones y logros de la Secretaría de Seguridad Pública.....	117
5.6 Organización de la Secretaría de Seguridad Pública.....	128
5.7 Combate a la corrupción.....	131
5.8 Política cero tolerancia.....	153
CONCLUSIONES.....	156
BIBLIOGRAFIA.....	165

## INTRODUCCION

En los últimos años, el incremento de sucesos delictivos en nuestro país ha cobrado una enorme importancia. El problema de la violencia repercute sobre la calidad de vida, la salud y la situación económica, política y social del país. Vivimos en una de las regiones más violentas del mundo.

El Distrito Federal posee la concentración económico-demográfica más importante del país. En sus 1500 Km<sup>2</sup> conformado por sus 16 delegaciones políticas, y a su alrededor 18 municipios conurbados del Estado de México. Estos municipios, junto con las 16 delegaciones del Distrito Federal conforman la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

En los años ochenta, el Distrito Federal experimenta un crecimiento desmedido e incontrolable y una abierta conurbación con el Valle de México. Aun así el fenómeno criminal se mantenía dentro de los límites aceptables, sin embargo, se empezaron a observar cambios sociales que dificultaron e intensificaron de manera acelerada el déficit de vivienda, empleo y servicios públicos. De 1980 a 1990, el índice delictivo registró un aumento de 43% (INEGI 1980-1990).

El descontento por la violencia y el crimen en México marcó el ingreso a la última década del siglo XX. El país se vio sometido a un proceso de modernización y apertura económica cuyo impacto se resintió en la planta productiva pequeña, desencadenando la quiebra de buena parte de este sector y aumentando los niveles de desempleo. Es evidente que la violencia no sólo afecta a la economía nacional, sino que fortalece además los mercados ilegales, los que a su vez generan incentivos cada vez mayores para entrar a la delincuencia.

Frente a esta situación no ha habido un gran avance en materia de seguridad pública. Por el contrario el índice delictivo aumentó. Cada peso que gasta la sociedad en la reparación de daños derivado de hechos violentos, es una oportunidad perdida para destinarlo a elevar la producción del país y el nivel de vida de la población.

El control de la delincuencia es una responsabilidad pública, en donde el Estado tiene la obligación de salvaguardar la integridad y el derecho de las personas, así como

preservar las libertades, el orden y la paz social. Se consideró inicialmente que bastaría con aumentar la competencia de la seguridad pública y de procuración de justicia para frenar el fenómeno de la delincuencia en el Distrito Federal. Sin embargo, esto no ha ocurrido, por lo que el gobierno federal ha tomado diversas medidas, entre las que destacaron por su importancia, la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y el sistema de seguridad pública para el D.F., en 1995 y el aumento del presupuesto del Programa de Impartición de Justicia. (Diario Oficial, 1989-1997).

El programa de Procuración de Justicia para el Distrito Federal 1995-2000 inició con acciones como la profesionalización y modernización de los cuerpos de seguridad y justicia, lo que implicó la asignación de un 60% del presupuesto para compra de equipo y gastos policíacos. Así mismo, desarrolló y aplicó operativos preventivos, simplificó los mecanismos de denuncia y realizó convenios con órganos federales y estatales para el intercambio de información policial. No obstante, estas estrategias no han logrado atacar el problema de la inseguridad pública en el Distrito Federal, por lo que la gente se ha visto forzada a tomar medidas efectivas, que más que disminuir la incidencia delictiva, sólo lograron amortiguar un poco la sensación de inseguridad. A esto se agrega la poca credibilidad de que goza la autoridad política frente a la población. (Secretaría de Finanzas del DDF, 1997)

Frente a la problemática que se vive en la actualidad en relación a la seguridad pública en el Distrito Federal elaboramos el presente estudio socio-jurídico que consta de cinco capítulos. En el primer capítulo se muestra la evolución de la seguridad pública en las diversas etapas de la historia de la humanidad.

En el segundo capítulo se hace referencia a los conceptos en materia de seguridad pública, así como el marco jurídico en los cuatro niveles de gobierno, y los objetivos que persigue la seguridad pública.

El tercer capítulo trata la clasificación en materia de seguridad pública, las Garantías de Seguridad, así como las diversas acciones y medidas de seguridad en la prevención del delito en el hogar, en la calle, en el auto, en la escuela, contra fraudes y en relación a las tarjetas de crédito.

En el cuarto capítulo se plantean otras acciones y medidas en la prevención del delito en el Distrito Federal, así como la seguridad pública en el siglo XXI y los objetivos que se deben alcanzar.

En el último capítulo se analiza el papel del Estado en la Seguridad Pública, la Seguridad Pública en México, La evolución de la delincuencia, el combate a la delincuencia, las deficiencias de la Seguridad Pública en el Distrito Federal, acciones y logros de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, el combate a la corrupción y por último, hacemos mención de la política cero tolerancia.

No puede pensarse que esta investigación pudiera ser una panacea, pero si pudiera contribuir a la lucha en contra de la corrupción, la impunidad y otros males análogos, los cuales no permiten resolver la inseguridad de la ciudad y contribuyen a causar otros problemas que se generan como consecuencia.

# CAPITULO I

## HISTORIA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

### 1.1 El Génesis del hombre

La interrogante del origen, del hombre, se ha despejado en tres respuestas: la teológica, la racionalista (idealista) y la biológica (o naturalista).

La teológica considera al ser humano en su origen divino. Es una criatura de Dios hecha a su imagen y semejanza; es en parte material y en parte espiritual. Se sostiene su carácter de pecador y su capacidad, concebida por Dios, para alcanzar su salvación por la voluntad y gracia. Esta teoría en la edad media tuvo su plena vigencia, y validez en la época contemporánea; uno de sus defensores fue Theoder Heacker.

En la respuesta racionalista, originada en la opinión griega y romana, se ubica al hombre, a partir del renacimiento, como un ente nuevo que ha adoptado una forma distinta de actuar y pensar. Ve en la razón la característica específica del hombre.

La teoría biológica o naturalista considera al ser humano en cuanto a su origen natural, es decir, como una etapa de la evolución gradual de la naturaleza orgánica, cuya característica esencial es su avanzada complejidad anatómica y fisiológica. El intelecto, la razón, no son sino una manifestación de esta mayor complejidad que supone una diferencia de grado, pero no de la clase entre el hombre y el animal.

Tiene la teoría dos interpretaciones: la mecánica y la vitalista; la primera establece la evolución orgánica, misma que avanza como una máquina con propulsión propia, la segunda surge del impulso vital.<sup>1</sup>

Sin objetivisar o adoptar ninguna de estas teorías, y sólo buscando conformar una visión más clara del origen del hombre, de su supervivencia y de su desarrollo a través de la creación de diversos sistemas y acciones alternativas para no caer en la perversión, degeneración o en su propia destrucción, se buscan nuevos ideales que lo alienten a robustecer su vida y proteger a su comunidad, en sus aspectos biológicos y sociales para

---

<sup>1</sup> MARQUEZ, Javier (traductor). Historia Universal del hombre. Editorial Fondo de Cultura Económica. Quinta reimpresión, págs. 16 a 20, México 1973.

que lo hagan capaz de asociarse y participar en grupo, con amor auténtico y beneficio de sus semejantes.

La génesis u origen de la raza humana es parte elemental de la propia historiografía filosófica, la cual quizá inicia desde la creación del mundo hasta nuestros días; de su conformación en grupos o familias, pasando por el sacerdote o patriarca o simplemente ante el jefe de la tribu, deviene en una reflexión comparativa, primero, de la protección del hombre por el hombre mismo, posteriormente nacen las deidades en quienes el hombre confía y busca en ellas protección y seguridad, ya sea para sus cultivos, sus conquistas o frente a fenómenos de la naturaleza, en donde prácticamente todo gira en torno a un dios, cuya justicia, bondad, omnipotencia, no sólo es temida, si no aceptada sin recato ni miramientos.

Un ejemplo es la cosmovisión que al respecto sostiene el enfoque judeo-cristiano en la que dios crea al hombre y a la mujer, de donde arranca la humanidad; los ubica en el paraíso, los protege, les da seguridad, pero les advierte no comer del fruto prohibido, esto, lo crea para ser libre, pero lo somete a una sola prueba y al infringir el mandato divino, Dios los castiga, el cual alcanza a sus descendientes dicho castigo.

Analizar, interpretar, proponer, idear, buscar alternativas, es pensar en forma ideológica, pues la base comparativa del hombre, sus instituciones y sistemas se basan en realidades abordadas siempre con una constelación de ideas, medios y valores; hay necesidad de hacer obligatoriamente una interpretación de la realidad objetiva. A través de la génesis del hombre, de un Dios que da protección y seguridad, pero también ejemplaridad o castigo, ello sin establecer como sistema o medida estricta sino como una mera referencia que me permitirá explicitar en forma metateórica, todo aquello que como hechos reales o vivenciales, desenfrenos u ola de violencia y desacato total de la ley, incluyendo la divina, de la propia destrucción de la humanidad, me obliguen como ente pensante a sostener la necesidad de crear un nuevo sistema de seguridad frente a un milenio singular, paradójico e impredecible, en el cual ya nos movemos y somos parte de él y que nos corresponde afrontarlo bajo principios y propuestas, sujetas al conocimiento histórico, social, legal, político, cultural y religioso, que nos delegaron

nuestros antepasados, y que nos dicen de algún modo dónde estamos, que queremos, y hacia donde vamos.

El problema es, en ciertos aspectos y en cierta forma, tan viejo como la propia historia de la humanidad. Siempre ha habido hombres que imponen el castigo y otros lo reciben, algunos que custodian y otros que son custodiados; otros más, gobernantes y otros gobernados; unos que sufren hambre y miseria y otros que viven en la abundancia, credos y niveles económicos; dominantes y otros dominados; sin embargo, la problemática, sus consecuencias y sus resultados; están a la vista de todos, no para practicarlas, sino para erradicarlos bajo la adopción de una conciencia social, legal y de gran deseo de subsistencia y salvaguarda del hombre con el hombre mismo, ese es el desarrollo o subdesarrollo de la humanidad, en el que se describen las bases de un verdadero esquema de seguridad, evolución, riqueza, progreso, crecimiento, desarrollo cultural, económico y legal.

“La humanidad en los diversos grados y aspectos de su existencia ha pasado por etapas de atraso esencial y por otras de brillantes adelantos que se han suscitado ya sea progresivamente o bien dando aparentes saltos y aun retrocediendo. Cierto es que algunos pueblos permanecen sumamente ignorantes y mantienen sus costumbres primitivas en tanto que otros, progresan de manera desmedida, tanto material como intelectual y humana.”<sup>2</sup>

## **1.2 Seguridad en la Época Primitiva.**

Decía el célebre Thomas Hobbes: “El hombre es el lobo del hombre”, queriendo expresar con ello que el hombre se destruye a sí mismo con la crueldad característica de ese animal salvaje, y que algunas veces, ese instinto irracional es superado por determinadas conductas del ser humano para autodestruirse.

Con la venida del progreso, la modernidad y la informática, etc., se ha demostrado que el hombre no ha llegado a ser mejor ni más feliz, ya que se conforman toda una gama de problemas, las crisis en sus diversas modalidades cobran

---

<sup>2</sup> SOLÍS QUIROGA, Héctor. Sociología Criminal. Editorial Porrúa, Segunda edición, p. 233 México, D.F. 1977.

trascendencia; por ello y retomando la enseñanza de la historia, ese desarrollo de la humanidad, reclama mayor atención en todos sus niveles para así alcanzar la confianza de un verdadero significado, de evolución y bienestar en todos sus sentidos, a favor del hombre.

No existe otro problema tan urgente ni tan especial como el hombre, su bienestar, su seguridad y su evolución, como parte del desarrollo de la humanidad.

A continuación enuncio una serie de periodos en la historia de la evolución del hombre.

Primer periodo, va desde la condición del hombre primitivo hasta el final de la antigüedad, comprende el proceso de desprendimiento discierne un mundo exterior del interior. Esto supone la desintegración de la comunidad primitiva corporal y la conformidad del hombre con el universo. Un segundo período abarca desde el fin de la antigüedad hasta el renacimiento. Por último, el tercer período, es la época moderna, lo cual significa el proceso por el que el hombre trasciende hacia el mundo objetivo de la naturaleza, concebido con claridad, y hacia una comunidad humana consiente y organizada. Es en la etapa en la que nos tocó vivir, la gran preocupación de los gobernantes replantear al individuo en sociedad como una unidad, en la lucha por la reintegración del hombre en un universo claramente concebido, objetivo y de alternativas o perspectivas sistemáticas de vida hacia el futuro y, por supuesto, de luchar para lograr obtener la paz y el orden colectivo.

En los pueblos primitivos no existía una organización tan intensa y compleja como la observada en los países adelantados de nuestros días; correspondió, tal vez, a la adopción de medidas rudimentarias de protección y defensa de la vida y la propiedad.

Al surgir la ambición y el desmán desenfrenado del más fuerte, se hizo necesario combatirlo y garantizar la convivencia pacífica.

“En la prehistoria las funciones policiales eran realizados por los jefes de la familia; más tarde, cuando las sociedades se convirtieron en grupos más grandes y complejos que el simple núcleo familiar, dichas funciones pasaron a manos de funcionarios específicos, particularmente los militares, hasta que terminaron por ser encomendados a corporaciones no castrenses denominados “policías” (nombre que se

derivó de las fuerzas de seguridad interna en las Ciudades-Estado) o “Polis”, de la antigua Grecia.”<sup>3</sup>

A medida que fueron apareciendo nuevas formas de vida y de organización social, los medios y recursos para la seguridad se emplearon de manera proporcional y adecuada a las necesidades. “El crimen siempre ha existido mientras el hombre ha sido hombre, es tan natural como la imperfección de nuestra naturaleza. Todos los hombres tenemos bondad y maldad, participamos de la belleza del ser y de su permanente imperfección. Como seres perfectibles aspiramos a ella, idealizamos los valores que nos acercan al ser perfecto y condenamos la imperfección aunque ella se adhiere profundamente a nuestro ser. Por eso también hablar y unir el crimen al hombre y a la sociedad, será siempre motivo que conmueva al mismo hombre porque patentiza nuestra imperfección frente a esos valores ideales que nos lleva a la perfección (...) Entre los antiguos, el crimen se comparaba al pecado que arrastrara la maldición eterna. El bien frente al mal, acechando al hombre. Los débiles que flaquean se separan del bien y de la divinidad”.<sup>4</sup>

La vida del hombre primitivo se desarrolla bajo aspectos de desconfianza, temor y siempre a la defensiva, no distingue lo material de lo inmaterial, de lo visible e indivisible, de lo animado e inanimado; percibe sensaciones como fuerzas actuales, como espíritus o como cuerpos animados; no diferencia entre la vida interior y la exterior, el sueño, la alucinación, o imaginación nacidos del miedo y la realidad. Lo que le importa son las sensaciones y emociones inmediatas incorporadas a la fuerza de la naturaleza, su vida es de un modo muy parecido a la de un animal, se basa en el presente y está consumida por un presente soberano.

Lo rescatable de este período tal y como lo indica Levy-Bruhl, fue su inserción a la ley de la participación, ya que todas las cosas y todo hombre participa con todas las

---

<sup>3</sup> MORENO GONZÁLEZ, Rafael. “Reflexiones de un Criminalista”, Cuaderno del Instituto Nacional de Ciencias Penales. Nº 24, México, 1986.

<sup>4</sup> TAVIRA DE, Juan Pablo, Revista Criminalista Tema “Hacia una nueva corrupción del Crimen” año XL. Nº 1-12, p. 267, enero-diciembre. Editorial Porrúa, México, D.F. 1983.

cosas y con todo lo que lo rodeaba. Es una participación cíclica continua; sospecha de su existencia a través de esa participación que conforma su transformación.

Esta etapa representa el punto de partida de la evolución humana y paso preliminar en los primeros actos del hombre para desprender discernir un yo de un no-yo, y su participación primitiva en el universo y su comunidad empieza a desintegrarse tan pronto como se da cuenta del paso del tiempo. El hombre primitivo no comprende el nacimiento natural y la propia muerte. Se desarrollan la adoración y el culto como aspectos mágicos restringidos en fuerzas espirituales, o tabúes, y así se transmiten de generación en generación, los ritos y ceremonias, las artes y las leyendas de mitos y personajes u objetos simbólicos, heráldicas, o de mascotas; surgen los ritos y ceremonias convirtiéndolo en objeto de sabiduría y conocimiento, naciendo los magos, brujos, hechiceros, curanderos y por último los sacerdotes, los cuales bajo un proceso ideológico práctico crean el mundo sobrehumano y el desarrollo del poder divino, rindiendo culto no sólo a, los creadores de su tribu sino a los de otras tribus, lo cual reflejó el desarrollo social, fusiones y subdivisiones de tribus, guerras y subyugación de enemigos, creando así a los semidioses, héroes, caudillos sagrados, reyes, conquistadores y fundadores de ciudad.

Así es pues, como el hombre primitivo va evolucionando, por ello se sostiene que el hombre está sujeto a su propia libertad humana, no sólo de libre albedrío, sino incluso sujeto a principios que brotan de su propia naturaleza, del orden de su propio mundo y de la sociedad en donde nace, se desarrolla y evoluciona, creándose al mismo tiempo principios que se convierten en pautas o normas que indican y exigen un cierto comportamiento del hombre para que llegue a su propia perfección espiritual, matizada siempre de valores intrínsecamente arraigados en su propio devenir humano.

Este conjunto de condiciones del ente humano, es lo que da sentido y razón de ser a la ley en sus diversos aspectos, en donde se incluye o se inserta por supuesto a su propia seguridad.

En sí, el sistema de subsistencia del hombre se enclaustra precisamente en su existencia, en sus virtudes, muchas veces cambiantes y siempre en posición de

desarrollo, pero buscando siempre conseguir su permanencia ya sea por vocación o por tendencia natural.

Cuando el hombre empezó a vivir en forma organizada y sedentaria, cambiando así su vida nómada, y aceptando su correspondiente existencialidad de vida y de ayuda mutua para lograr el bien común, la justicia o la propia seguridad o en su caso a manejar el fuego y a residir en su determinado espacio o territorio, e incluso a balbucear e intercambiar palabras y su cuerpo obtuvo la posición erecta, surge la primera autoridad que como responsable de su horda, grupo, tribu, familia o comunidad, tendría que responder de su custodia, seguridad y protección. ¿En quién recaía primeramente esta gran responsabilidad? En el hombre común, cuyas características o peculiaridades eran las de un ser fuerte, fornido o intuitivo ya que era quien se enfrentaba a fieras salvajes o indomables o bien en los guerreros, ya fuera para proteger, para defender a los suyos o bien para dar seguridad al lugar donde residían; posteriormente este puesto fue ocupado por los sacerdotes, jefes guerreros o de milicia, reyes, monarcas y emperadores.

Todos ellos históricamente son reconocidos e identificados como hombres propositivos de postulados incluso divinos, cuyo fin inmediato en la defensa de su gens o comunidad y de cuya entrega totalitaria buscan la ejemplaridad el respeto y la jerarquía necesaria.

El hombre y la sociedad primitivos aún en nuestros días siguen conservando como política de apoyo y custodia, la tradición de la cooperación y ayuda mutua, sin embargo, en la medida que toda sociedad se industrializa, se desarrolla o se moderniza, surge la necesidad de crear nuevas instituciones, nuevos sistemas que afronten las grandes problemáticas, principalmente en materia delincencial criminal y de conductas antisociales, para así alcanzar metas que trasciendan a los intereses de la colectividad, de una región o comunidad, entendida ésta como localidad, área geográfica, estructura social con sentimientos y conciencia de pertenencia y permanencia generacional que comandada por un jefe, se describen en agrupaciones organizadas que se unen como unidad social, tanto para su participación como para sus intereses elementales, objetivos o funciones comunes en su favor y beneficio, pretendiendo así vivir en paz, en concordia y armonía.

### **1.3 La seguridad y custodia en Grecia**

El origen de la custodia se da con la aparición de la conciencia histórica, y la cultura, que se desarrollan en un marco geográfico amplísimo que iba, del Mar Negro hasta la Península Ibérica, y que absorbió influencias de grandes culturas a través del contacto con ellas; más tarde chocó violentamente con otras civilizaciones para así cobrar conciencia de sí misma.

Amenazada por tantos cambios, el griego empezó luchando por sobrevivir en un medio estrecho y adverso, claro está, una vez organizada su vida, se hizo a la mar y comerció para compensar la tierra pobre que le había tocado, así, asombrado, empezó a observar el mundo que le rodeaba luchando en la búsqueda de lo permanente.

El hombre griego no contaba más que con su vista y su mente, lo sensible y lo racional, con la cual se decidió a ver bien para descubrir lo permanente. Primero investiga el mundo natural, posteriormente reflexiona respecto de la verdad, del movimiento histórico que afectaba al mundo político o de conquista hacia otras culturas.

La polis conservó la cualidad de una entidad sagrada que domina a todos los miembros de la comunidad que proviene de la tribu donde surgió, la religión, el misterio, la tragedia, el drama, los cultos a Atenas, constituyó la organización basada en la hermandad y fraternidad de familias. Su ejército se creó a través de la organización tribal, surge la nobleza y la riqueza: La caballería (hippeis) formadas por miembros del clan; los infantes más armados (hoplites) eran los pequeños agricultores y hombres libres y los auxiliares pobremente armados (thetes) eran obreros asalariados y artesanos. De esta clasificación militar en su origen, se derivó toda la constitución posterior de las ciudades griegas.

Las reformas constitucionales, la aparición de nuevas riquezas, la sobrepoblación y desplazamiento de los pequeños agricultores, representaron los pasos para el desarrollo de la individualidad.

La policía entre los griegos atendía “a las necesidades que sentía la colectividad como un todo único y sin desintegración”,<sup>5</sup> de tal manera que la función policíaca comprendía los servicios y necesidades de la ciudad, entre otros, la vigilancia encomendada, fundamentalmente en Esparta, a los jóvenes de 18 a 20 años. En Atenas, durante algún tiempo, se encargó a los efebos el resguardo de las fronteras y el servicio policiaco de la ciudad.

“En la policía no se reconocía la existencia aislada y privada de los individuos”<sup>6</sup> de ahí que la función policial se manifestara en los actos ejercidos por la autoridad en contra de aquello que significase peligro e inseguridad.

#### **1.4 La seguridad y custodia en Roma**

Desde el punto de vista político, Roma desde la época primitiva hasta el siglo III d.C. fue una ciudad-estado, unas civitas, en el sentido que la antigüedad clásica daba a tal expresión. “Es decir, una agrupación de hombres libres instalados sobre un pequeño territorio como propietarios y soberanos todos ellos dispuestos a defenderlo contra cualquier injerencia extranjera y conjuntamente partícipes, con mayor o menor intensidad en las deliberaciones sobre medidas a adoptar en interés común”.<sup>7</sup>

Cuando la gloria de Grecia cae, surge Roma, sin embargo, su evolución es muy similar a la de la ciudad-estado griegos. Son una mezcla de elementos indogermánicos y asiáticos; su origen es tribal ya que se agrupan en concentraciones graduales de pequeños asentamientos en siete colonias.

Se crea la Asamblea General; surgió el Consejo Especial de los Ancianos, los jefes de las familias nobles. Este era el Senado romano.

“El Rey gobernaba en forma monárquica más no de carácter absoluto ejercía funciones de sacerdote, mismo que fue sustituido por dos jefes militares (los tribunos) más tarde se les llamó Pretores, posteriormente se transformó en consulado. Quizá la función más trascendental del Rey era cuando la ciudad es amenazada por un peligro

---

<sup>5</sup> FIORINI, Bartolomé A. Poder de la policía, Editorial Alfa. p. 25. Buenos Aires, Argentina .1945.

<sup>6</sup> MAYER. J.P. Trayectoria del Pensamiento Político, p. 28, México, D.F. 1941.

<sup>7</sup> VENTURA SILVA, SABINO. Derecho Romano. Editorial Porrúa, 4ª. edición, p. 7, México 1975.

grave exterior, este era puesto al frente de todo el “Populus” para su defensa y custodia. Era además magistrado judicial tanto en lo civil como en lo criminal.

El tema principal de su historia fue la política para convertirla en el imperio más grande de la antigüedad, descrita ésta por Polibio. Su evolución siempre tropezó con el gran obstáculo de estar siempre al servicio de la política, lo cual convirtió a las acciones de los tratadistas en justificantes, fueran estas positivas o negativas, pero siempre bajo la óptica de la grandeza romana.

Su núcleo de población terrateniente estuvo dividido en clases tribales y su base de organización administrativa en una clasificación militar de la población. Surgen grados de ciudadanos, de civitas y plebes, los cuales obtuvieron igualdad de derechos de modo gradual. Al igual que Grecia, su tendencia como ciudad, tiende a lo local, lo democrático, lo individual, sin embargo en la república se llegó al establecimiento sólido y de expansión firme en el poder político ya que el consulado se convirtió en una súper magistratura militar para evitar la vuelta de los Turquinos a Roma y que no logran la consolidación en la ciudad de un régimen militar y por añadidura vitalicios y extranjeros. Su poder comprendía el mando de los ejércitos, la administración propiamente dicha y el poder judicial.”<sup>8</sup>

Se afirma que la evolución política y social de Roma, se consolida precisamente porque había sólo una ciudad que ganó con rapidez superioridad sobre sus vecinos y competidores potenciales en la península Italiana, y que llegó a ser una forma de comunidad, fuente que no pudo nunca discutirse de nuevo respecto de su preponderancia.

Manténía en orden y custodia no sólo a las ciudades conquistadas sino que incluso mantenían la seguridad y protección de su propia ciudad ante posibles ataques o invasores, eran pues unos verdaderos estrategas en materia de ataque militar y de seguridad; pero además, bajo una mezcla de espartanos y atenienses, combinaron su disciplina militar con el poderío marítimo y el comercio.

---

<sup>8</sup> Idem.

Surge la primer metrópolis en donde existían todos los medios de lucha por la riqueza y el poder, ya que gracias a las conquistas, las provincias incorporadas proporcionaban cantidades imponentes de tierras y recursos naturales.

Su imperio se extendió a las islas Británicas, España, Egipto y Mesopotamia. Así surge el segundo período de la historia romana, empezando a disfrutar de su creciente poder. El funcionario militar elegido en la república, se convirtió en el “Imperator” que luego llegó a ser el gobernante del Estado. Se afirma que en el siglo I d.C. el antiguo ejército de los ciudadanos de la República Romana se convirtió en un ejército profesional de mercenarios en respuesta a la necesidad de un ejército permanente en las nuevas provincias ultramarinas.

Decadencia. A la mitad del siglo II, el imperio romano entra en franca decadencia, los factores que intervienen son múltiples, como en todo acontecimiento humano, por ejemplo, la crisis militar, la economía y la espiritual, esta última, envuelta de toda clase de ideas, supersticiones y religiones ajenas, que propiciaron el escepticismo. Sufre esta cultura del mundo antiguo, tremendos cambios con las conquistas, y las diversas culturas diluyen la unidad grecorromana y aceleran su decadencia, y aparece el cristianismo oponiéndose a los valores y costumbres romanas y de sus pueblos bárbaros, en donde ya no buscan las primeras causas ni los últimos fines porque ya les han sido revelados, su única guía es la fe.

Así se conforman tres hechos fundamentales que iluminan el proceso entero: creación, redención y fin de los tiempos. Su personaje único Cristo. El hombre libre no interviene en el desarrollo de la historia; Dios lo ha hecho providencialmente, su libre albedrío únicamente lo conlleva a cumplir el fin para el que fue creado, la salvación.

En esta edad divina, los hombres creen vivir bajo el gobierno de los dioses, los cuales se expresan en oráculos; La edad heróica; en ella reina una aristocracia bajo la pretensión de una cierta superioridad natural; La edad humana; en la cual todos los hombres se reconocen iguales y por su naturaleza, y la edad de la alternancia o transformación de la humanidad; en donde el hombre busca su preservación ante toda una gama de conflictos, fenómenos sociales, enfermedades, corrupción, impunidad,

etcétera. Para prever, prevenir y objetivizar su futuro y su estancia progresiva de humanización hacia el infinito.

En la antigua Roma, “el orden establecido no se impone en beneficio de un particular, sino de todo el Imperio Romano: comprendía no solamente el conjunto de los ciudadanos de Roma, sino también los valores ante los cuales se postraban todos sus dioses, no se refería a la sola satisfacción de las necesidades de los individuos, sino a todos los que representaban la existencia del Imperio sean sus castas, sus veleidosos héroes, sus dioses vengativos, etc., en suma el cúmulo de intereses del Estado Romano”.<sup>9</sup>

### **1.5 La seguridad en el pueblo Azteca**

Se sabe que toda civilización precuauhtémica fue destruida por la conquista española, y sobre sus cenizas fue impuesta la civilización europea, sin embargo, algunos en el origen de esta cultura, su peregrinar, sus sacerdotes, su destino y su asentamiento para la fundación de Tenochtitlan (1325) dando por hecho que estos antecedentes se tienen por conocidos, nuestro mundo antiguo en cuanto a sus orígenes relacionados con las culturas de la cuenca o valle de México, provinieron de diversos pueblos y regiones que van sucediéndose en esta zona desde el período más remoto al preclásico inferior hacia 1800, hasta la cultura española de aproximadamente el siglo XV y XVI; con el devenir del tiempo los grupos arcarios se fusionaron con otras tribus más aventajadas hasta lograr la conformación de la cultura azteca.

El maestro Carrancá y Trujillo, dice que en relación a la historia de nuestros antepasados nada se ha dicho porque falta mucho que descubrir.

Todo pueblo primitivo buscó siempre para sus asentamientos lugares propios que les permitieran protegerse y, al mismo tiempo, defenderse de las tribus enemigas y así darles la mayor seguridad a sus habitantes, siendo ello el primer antecedente de una custodia primitiva.

Los aztecas por su carácter guerrero y de conquistadores, puesto que dominan prácticamente toda la región llamada Mesoamérica, adoptaron como medida de

---

<sup>9</sup> FRIORINI, Bartolomé A. Ob.cit., pp. 32 y 33.

seguridad y protección para su pueblo, la defensa total de su cultura y de sus bienes, ofrendando incluso su propia vida ya que a la muerte de Moctezuma, Cuitláhuac queda al frente del gobierno y Cuauhtémoc asumió el mando de las fuerzas armadas encargadas de la capital del imperio, ascendiendo al poder en las condiciones que imperaban, esto es, ante la invasión española, demostrando el último emperador azteca sus dotes de estrategia militar para defender a su pueblo, pero la superioridad de las armas españolas y las enfermedades que minaban las fuerzas de los aguerridos aztecas, obligaron a romper el sitio de la imposibilidad de seguir combatiendo contra los españoles, apresando a Cuauhtémoc y llevándolo frente a Cortés. Como insigne de valor y arrogancia militar y de un guerrero formado en una gran cultura, Cuauhtémoc dice esta frase a Cortés, que demostró o reveló su valor y dignidad de su raza: ya que no ha sido posible seguir defendiendo a mi pueblo, toma ese puñal y matarme; más tarde se le martirizó quemándole los pies para arrancarle el secreto del tesoro que jamás quiso revelar. Este parangón respecto de la seguridad que motivó el rey azteca en relación con la invasión española es muestra de grandeza y el espíritu moralizador del gran guerrero que, lo ubica ante la historia como el gran Gobernante protector de su Imperio. Ahora los jefes de Estado refieren a la seguridad como sistema no en contra de invasiones pero sí, de afrontar, enfrentar y derrocar a la delincuencia.

“México prehispánico dividido en reinos y señoríos, entre los que el azteca acabó por sobresalir, tuvo una dispersa y severa legislación penal donde a menudo se preveía la aplicación de la pena de muerte; otras sanciones frecuentemente contempladas fueron la esclavitud, los castigos corporales, el destierro, la confiscación, e inclusive ciertas formas de pena capital; el cauchcalli, para responsables de delitos graves; el Malcalli, para prisioneros de guerra y el Petracalli, para faltas leves. Ofrece especial importancia en esta época la ordenanza penal de Texcoco atribuida a Nezahualcoyotl”.<sup>10</sup>

El imperio Azteca estaba constituido el gobierno con el soberano (casi absoluto), el sacerdote supremo, los consejeros que eran cuatro y una especie de Estado mayor, se nombraban a los jefes inferiores en los barrios o calpullis y a los auxiliares de éstos,

---

<sup>10</sup> GARCÍA RAMIREZ, Sergio, Derecho Penal, Instituto de Investigaciones Jurídicas, colección. Introducción al Derecho Mexicano. p.10, UNAM, México, D.F. 1983.

miembros encargados de la nobleza o educados en el calmécac; a la ciudadanía común, incluso había toda una clasificación de policías desde aquélla que perseguía al delincuente, como aquellos de tránsito vial por donde pasaban los tributos en canoas o bien, aquellos vigilantes que calificaban la calidad de las mercancías o tributos que serían llevados al rey; así como también policías y vigilantes de la seguridad ciudadana que se reconocían por llevar un tipo de listones de color como brazalete en el brazo izquierdo etcétera. Junto a estos organismos se encontraba el órgano judicial, constituido por un magistrado supremo, quien ejercía además de estas funciones, las administrativas, fallaba en asuntos civiles, como penales y sus fallos eran inapelables; él nombraba a los jueces según la importancia de la región. En cada barrio había un juez popular, elegido por votación familiar por los habitantes del calpulli, y conocían de asuntos particulares y algunas causas criminales de poca importancia. (Hurtos, leves lesiones que no fueran graves, contiendas entre parientes etc.)

“El pueblo azteca fue quien alcanzó el dominio militar de la mayor parte de los reinos de la altiplanicie mexicana, además impuso o influenció las prácticas judiciales de todos aquellos núcleos que conservan su independencia, a la llegada de los españoles. Según estudios llevados a cabo por el Instituto Indigenista Interamericano, los nahuas alcanzaron metas insospechadas en Instituciones Jurídicas sobre materia Penal. El Derecho Penal en este pueblo era el objeto de tradición escrito, pues en los códigos que se han conservado se encuentra claramente expresado lo siguiente: “Cada uno de los delitos se representaban mediante escenas pintadas, lo mismo que las penas”.<sup>11</sup>

“Quizá la forma más extraña y perfecta de este reinado fue la conformación política y administrativa de la triple alianza, la cual funcionó en asuntos internos y externos de Tacuba, Texcoco y México, buscando las bases de la igualdad política y económica, ello relacionado con el producto de las guerras, los tributos y los beneficios obtenidos en el comercio; se distribuían equitativamente una vez retirada la aportación de cada señorío para los gastos iniciales. En relación con las acciones administrativas, la cual fue obra de Moctezuma Ilhuicamina y Netzahualcóyotl, monarcas, dirigentes y

---

<sup>11</sup> OBREGÓN ESQUIVEL T., Apuntes para la historia del Derecho Mexicano, Tomo I, p. 81 Editorial Polis: México 1973. Prólogo por Germán Fernández del Castillo.

ciudadanos gobernantes excepcionales, atendieron el ramo de obras públicas, mejoramiento de servicios, construcción de caminos, y la conservación del orden público; hoy llamada Seguridad pública; incursionaron también en el pago y manejo hacendario, tratándose de "Matrículas de tribu" o pago de impuestos que cubría cada pueblo o barrio sojuzgado.

“El pueblo azteca se guiaba por la (Tlamaniliztli) usos o costumbres del pueblo, u ordenanzas que en él se guardan, etimológicamente significa el conjunto de las cosas que deben servir para distinguir el bien del mal y determinar la convivencia y la rectitud, (in quallotl in yecyotl) lo que no hará daño y lo que no es torcido (recto) lo que enriquece al hombre y lo desarrolla”.<sup>12</sup>

La esclavitud fue una verdadera institución de la que también obtenían ganancias y así mejoraban sus sistemas de contienda, guerrilla y posteriormente de custodia y seguridad; clasificándolas en tres grandes grupos, prisioneros para trabajos forzados o difíciles o para el sacrificio; los sometidos a la esclavitud por deudas y voluntaria. La compraventa de éstos, eran actos solemnes en lugares públicos y ante testigos para cumplir con las formalidades.

“La familia fue y es la base de la sociedad mexicana, de allí su protección legal y social, incluso para los efectos de sucesiones tanto de dignidad y bienes heredados al hijo primogénito, y a falta de éste el nieto primero o segundo etc., y a falta de éstos se les delegaban al pueblo o al rey”.<sup>13</sup>

Cabe resaltar la gran valentía y fervor con que el pueblo azteca defendió, custodió y protegió su ciudad y todo lo que ella envolvía; nunca existió el doblegamiento fácil para con los españoles, incluyendo las acciones o agrupaciones que diversos pueblos sometidos al imperio azteca se unían a los conquistadores; no demostraron ninguna otra alternativa, que no fuera en defender su imperio e incluso sin ninguna otra espera que, “hará ganar venciendo o morir”; incluyendo aquel triste momento en que a falta de alimentos ya que los españoles habían tomado los pasos y

---

<sup>12</sup> ROMERO VARGAS ITURBIDE, Ignacio. Organización Política de los Pueblos de Anáhuac, pp. 290 y 291, México, 1957.

<sup>13</sup> MARTÍNEZ, José Luis. El Mundo Antiguo VI. América Antigua. Nahuas y Mayas Quechuas y otras culturas. Editorial Panorama cultural. SEP, 1ª edición, pp. 1-14. México 1976.

vías, así como el agua y sus canales, etc., murieron más gente por hambre que por el hierro y en donde incluso, por unos granos de maíz se canjeaban joyas de oro o de piedras preciosas.

Recordar la grandeza de este pueblo ya que su cultura, su organización social, su política administrativa, legal y de seguridad, al compararlo con los países europeos, no se absorbe, ni mucho menos se extingue; sino todo lo contrario, se enaltece, se engrandece y ensancha ante nuestros ojos para inspirarnos en conformar un mejor destino en el rubro de seguridad para nuestros hijos y de la conformación social de nuestro pueblo mexicano y así crear lo que los aztecas nos legaron, una gran patria, una gran historia y ejemplo a seguir.

“Este pueblo que sentía respeto por la justicia, y tal imparcialidad y equidad exigía de los encargados de administrarla, no puede ser el pueblo semibárbaro y atrasado que nos pintan los panegiristas de la conquista española. A la llegada de los castellanos los tribunales del pueblo azteca se encontraban en tal sentido de adelanto y tan florecientes, que después de la conquista, los jurisconsultos y cronistas españoles no vacilaban en ponerlos de modelo a los jueces hispanos”.<sup>14</sup>

“Junto a esta cultura de espíritu, coexistieron los ahorros de los sacrificios humanos y del canibalismo, lo que no debe sorprendernos los pueblos adelantados tienen a veces las más exaltadas pasiones y el culto conduce a menudo a crueldades extrañas”.<sup>15</sup>

El derecho entre los antiguos mexicanos era, por tanto, consuetudinario.

“El derecho en la sociedad mexicana fue un instrumento destinado a la satisfacción de intereses colectivos inmediatos. No veía el pasado o futuro y avanzaba de acuerdo con los pasos dados por la unidad cultural, no tiende a la idealidad, descansa en la realidad cambiante”.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> TORO, Alfonso. “Las Instituciones Judiciales de los Pueblos Indígenas”. Revista general de Derecho y Jurisprudencia. Tomo III, pp. 5-49. México, 1931.

<sup>15</sup> J. Kohler. El Derecho de los Aztecas. Traducida del alemán por Carlos Rovalo. Boletín Jurídico Militar. Tomo XIV, núms. 7 y 8, julio-agosto a 1948, pp. 280-281.

<sup>16</sup> LÓPEZ AUSTÍN, Alfredo. La Constitución Real de México Tenochtitlan. Instituto de Historia, Seminario de Culturas Nahuatl, UNAM, México, 1961.

Decadencia en América. La conquista, la colonización del nuevo mundo, fueron las bases y metas especiales y diferentes que dieron lugar a que se constituyeran nuevos bloques culturales y políticos. Por ello se afirma que la Hispanoamérica; como conglomerado complejo con tradición de libertad política, existía una jerarquización social, racial acosada, lo cual había de mezclar más tarde los conflictos sociales, raciales a las políticas.

### **1.6 El hombre y su seguridad en el derecho penal**

El Estado está naturalmente facultado y obligado a la vez, de valerse de los medios adecuados, originándose así la necesidad y justificación de este especial derecho que por su naturaleza punitiva es capaz de crear y conservar el orden social.

“En este sentido las etapas o períodos en que se analizan la seguridad, custodia y aplicación de la ley en este derecho, se maneja desde la VENGANZA PRIVADA llamada también de sangre o época bárbara; cuyo principio fue de la defensa o de la venganza respecto de todas las actividades prácticas provocadas por un ataque injusto, por falta de protección adecuada, lo cual obliga al hombre en organizarla; cada particular, cada familia y cada grupo se protege y se hace justicia por sí mismo”.<sup>17</sup> “Antecedentes de esta época que nos muestran la ineficacia de sus autoridades ya sea el jefe, el sacerdote o el rey.

Otra etapa es la DIVINA, se da cuando los pueblos se proyectan hacia la divinidad como eje fundamental de la constitución misma del Estado; se estima al delito una de las causas de descontento de los dioses, por eso los jueces y tribunales, juzgan en nombre de la divinidad ofendida”.<sup>18</sup> La aplicación de la justicia es manejada por la clase sacerdotal.

Surge posteriormente la VENGANZA PÚBLICA. En esta surge, se conforma y se consolida el Estado; nace la división de delitos públicos y privados y se establecen los

---

<sup>17</sup> CASTELLANOS TENA, Fernando. Lineamientos elementales del derecho Penal. Editorial Porrúa, décima edición, pp. 32 México, 1976.

<sup>18</sup> Ob. Cit., pág. 33.

tribunales, Los cuales juzgan en nombre de la colectividad; sin embargo las facultades de estos jueces, devinieron los abusos y la corrupción del sistema de justicia, surge la tortura, nacen los calabozos, la jaula de hierro o madera, la argolla, la horca, los azotes, las galeras, el descuartizamiento, la hoguera, la decapitación por hacha, etc.

Como consecuencia de esta descomposición del sistema y custodia surge el período humanitario en donde la crueldad excesiva disminuye, se humanizan las penas; surgen pensadores a favor de ellas, como Cesar Becaria, Montesquieu, D' Alembert, Voltarie, Rousseau, Ferri, entre otros. Se buscan nuevos lineamientos de regulación y de seguridad tratando de estudiar y objetivizar con más realidad la peligrosidad del delincuente, el derecho a castigar se basa en el contrato social y por consecuencia la justicia humana y la divina son independientes. El fin de la pena es evitar que el autor cometa nuevos delitos.

Posteriormente surge la ETAPA CIENTÍFICA iniciándose con la magnánime obra de Becaría y concluye con la esquemática penal de Carrara. Se estudió con mayor eficacia a la criminalidad en forma sistematizada. Por último se presenta la ETAPA DE TRANSICIÓN o Modernidad Delitológica, que es el período que ahora nos ha tocado vivir, en donde la gran preocupación es el analizar con plena acuciosidad metodológica científica, y con técnica de investigación, al fenómeno delincuencial, buscando conocer sus causas, su origen, sus repercusiones sociales; etcétera. Se pretende con esta etapa, mayor seguridad, protección y custodia a la víctima, a los familiares de ésta y su reparación del daño ya sea moral, material o virtual; proponiendo como política de alternativa frente al creciente desarrollo de la criminalidad buscar mayor severidad en el castigo o la pena, para el delincuente, restándole a éste toda una gama de beneficios o garantías que en nada benefician a la colectividad, sino que incluso a provocado su proliferación en forma alarmante, desbordante y casi incontrolable.

El Estado debe conocer, describir y plantear alternativas según sea su realidad, según sean sus programas sujetos a sistemas concretos ideados por el hombre ante la problemática delincuencial o de inseguridad, con bases reales, categorías específicas. Toda forma de gobierno debe crear un sistema de seguridad, con objetivos métodos y fines específicos, como ahora se plantean a nivel nacional. El Estado, como ente o

sociedad humana, debe contar con nuevos estamentos normativos tanto de conductas como de estructuración regional respecto de sus grupos sociales bajo un orden jurídico imperativo, creando, definiendo, sancionado y reestructurado, todo un poder soberano, que fungirá como rector para plantear el esquema o sistema de seguridad para con sus gobernados.

Retomando: éstos son los fines teleológicos del Derecho y del Estado (Justicia, Seguridad Pública y bien común o bien público), regulados por un tiempo y un espacio determinado. El poder, pero un poder de servicio; las acciones inexorables de gobernabilidad y los nuevos esquemas de gobierno, así como el servicio a favor de la sociedad y la democracia.

El pensamiento del historiador Huizinga: La historia es de todas las ciencias la que más se acerca a la vida, en esta relación indestructible con la vida, reside para la historia su debilidad y su fuerza, hace variables sus normas, dudosa incertidumbre pero al mismo tiempo le da su universalidad, su importancia, su gravedad.

### **1.7 La seguridad pública contemporánea**

Ésta no debe entenderse sólo como una perspectiva de instituciones policiales, sino como el nuevo planteamiento de la política criminal. Consecuentemente no es un problema de instituciones, sino de programas altamente definidos en materia de prevención criminal en el que se describe un sistema de iniciación o percepción del fenómeno, de investigación, de diagnóstico, ejecución, resultado y evacuación, para así tener una visualización de regulación de un delito o de un delincuente en particular.

Hobbes afirmaba que “el Estado era el detentador del monopolio de la coacción física legítima ya como poder soberano o bien como ordenamiento jurídico que regula, le da forma o norma a ese poder”.

Cada rey, emperador, monarca, debía proporcionar a sus súbditos o siervos garantías en materia de protección; pero a cambio de ello debían de guardar obediencia, respeto y el no portar armas, y que su seguridad o protección le correspondía al soberano o gobernante; pese a esta observancia comparativa entre los siglos XIV y XVI de la

época medieval europea o británica realmente no se detecta el desarrollo o florecimiento de un órgano policial, sino que éste, para algunos autores nace a fines de 1789.

En el ascendente e incontrolable desarrollo de sociedad y Estado, Premoderno o Pre-Estado absolutista, se entrelaza o surge el problema de la seguridad y custodia motivo indiscutible de la paz y de la tranquilidad en una comunidad.

El objetivo del Estado es garantizar a su pueblo el mayor bienestar y seguridad, pero se deja al criterio del gobernante del Estado el determinar en que consiste mayor bienestar. De este modo, el Estado queda facultado para intervenir en los asuntos de la gente cuando considera que va en provecho del interés general.”<sup>19</sup>

El concepto “seguridad” como paz o tranquilidad de la vida de los súbditos y el comercio en las ciudades y caminos fue, desde el siglo XV, elemento o categoría-institución, constituyente de la génesis del Estado moderno, es decir, parte integral de la legitimidad pactada y objetivo del sistema de gobierno de los príncipes medievales y, posteriormente, de los soberanos absolutistas.

La preocupación del gobierno por los súbditos durante el absolutismo de los siglos XVI y XVIII, generó instituciones o aparatos burocráticos (tribunales, ejércitos, diplomacia, administración, etcétera) y sus correspondientes conceptos jurídico-políticos (polizeirecht) que debían operar esa voluntad soberanía de regir la vida y “felicidad” de los súbditos.

Beccaría afirma que: “...es imposible no asignar a la violación del derecho de seguridad (contra su vida y propiedades) adquirido por todo cuidado alguna de las penas más considerables”. Considera también como delito toda turbación de la tranquilidad pública, como los estrépitos y alborotos “...en las vías públicas destinadas al comercio y al tránsito de los ciudadanos, o como los fanáticos sermones que excitan las fáciles pasiones de la curiosa multitud”. Sobresale de estos comentarios a la policía, no sólo con carácter funcional, sino como forma o arte de gobernar, en donde por consecuencia aparece el concepto o fenómeno de la seguridad.

Joseph Von Sonnenfels describe “a la ciencia de la policía, como; aquella destinada a instituir y mantener la seguridad interna del Estado”. Consecuentemente, se

---

<sup>19</sup> ROXEN, George. De la Policía Medica a la Medicina Social. 1985. p. 150.

da el binomio Policía, como acción de gobernar, o forma de administración de gobierno y el de seguridad, como acción y efecto de custodia y protección de los bienes y de las personas.”<sup>20</sup>

“El castigar a un ladrón y obligarle a restituir lo que ha robado es propio de la justicia; el precaver que no se hurte, con el alumbrado, rondas y otras providencias, lo es de la policía”.

“La policía, consideraba en sus operaciones ordinarias, consistente en mantener el orden, vigilar sobre las necesidades comunes de los ciudadanos; dar providencias para impedir cuanto pueda turbar la paz y la tranquilidad que deben gozar...; corregir y reprimir los desórdenes; precaver los delitos; no omitir diligencias para que los delincuentes no escapen al castigo que merecen...

Al que sale a robar a un camino, no sólo quita los bienes, sino que también perturba la seguridad de la persona y la pública que debe haber en los caminos.”<sup>21</sup>

En la época moderna o contemporánea, los enfoques de policía, seguridad, política, estado moderno liberal, soberanos, legitimidad, legalidad, etc., se encuentran intrínsecamente relacionados al ejercicio de la ciudadanía y del Poder Público, como bienes o derechos del hombre, sin embargo, en “el artículo 3° de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789; la finalidad de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son: Libertad, propiedad, seguridad, resistencia a la opresión, igualdad; y especialmente en el artículo 12; la garantía de los derechos del hombre y el ciudadano necesita una fuerza pública, esta fuerza es instituida para el beneficio de todos y no para la utilidad particular de aquellos a quienes está confiada.”<sup>22</sup> “Estos postulados también los encontramos en la declaración de derechos de Norteamérica de Virginia en el año 1776, cuando en su artículo 3°, refiere: El gobierno es, o debe de ser instituido para la

---

<sup>20</sup> MARTÍNEZ GARNELO, Jesús, Seguridad Pública Nacional, Un Sistema Alternativo de Criminología en México, Porrúa, México, 1999, Primera ed., pp 39-40.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 41.

<sup>22</sup> GONZÁLEZ RUIZ, Samuel. “Seguridad pública en México”, UNAM. Coordinación de Humanidades. México. 1994, pp. 30-31.

utilidad pública, la protección y la seguridad del pueblo. Por su parte en la declaración Francesa del 1793, en el artículo 8º, nos dice: que la seguridad, consiste en la protección otorgada por la sociedad a cada uno de sus miembros para la conservación de su persona, de sus derechos y de sus propiedades”.<sup>23</sup>

La inseguridad se ha propuesto como un problema, pues la seguridad se ha presentado como un derecho inalienable y el Estado está para garantizarlo.

La razón y esencia del Estado moderno, parte precisamente de la estructuración instrumental respecto de la acción de seguridad correlacionado con el funcionamiento pacífico tanto en la vida comercial comunitaria y política como de la propia seguridad del estado.

“El Estado es el agente que proporciona seguridad a la colectividad. Es un elemento aparentemente controvertido; no existe entidad más adecuada para hacerlo. Se estima que los individuos o las sociedades no son capaces de actuar en defensa de su seguridad.”<sup>24</sup>

“Ningún Estado puede dejar de cumplir con las tareas de seguridad, control y violencia instrumental que son imprescindibles para asegurar su conservación sana y eficaz.”<sup>25</sup>

“Para Maquiavelo hay dos formas de combatir las normas propias del príncipe, según convenga: como hombre (leyes) y como bestias (fuerza); buenas armas y buenas leyes, recomendaba.

González Ruiz, determina que así caracterizaba la seguridad del Estado como principio político, basado en la amenaza o en el uso de la fuerza, de reproducción de la entidad estatal en uso de su imperium y soberanía, durante el periodo absolutista fue subsumido en la idea y los objetivos de la ciencia de policía bajo el concepto de “felicidad” del súbdito; pero, a medida que avanzó el pensamiento ilustrado, como seguridad de la instancia gubernamental.

---

<sup>23</sup> MARTÍNEZ GARNELO, Jesús, Seguridad Pública Nacional, ob. cit. pp. 42-43.

<sup>24</sup> CRUZ TORREIRO, Luís Carlos, “Seguridad, Sociedad y Derechos Humanos”, editorial Trillas, 1995. p. 24

<sup>25</sup> UVALLE Berrones. “La Responsabilidad Política e Instituciones de la Administración Pública”. Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C. Toluca. México. 2003.

La política o formas de gobierno soberano que constituyen el orden del Estado, es exactamente aquello que debe defender la policía post-absolutista, pero bajo el nombre de Orden Público. Se afirma que la fuerza de la clase capitalista y el predominio del principio económico del libre mercado, inclinó la postura funcional de que la policía se ocupara de la protección de la propiedad privada.”<sup>26</sup>

Tradicionalmente la policía se encarga de cumplir y mantener el orden público y es parte de la administración de la justicia penal que se encuentra constantemente en contacto directo no sólo con el crimen y el criminal, sino también con el público en general.<sup>27</sup>

A la luz de nuestro tiempo la policía, debe modernizarse en todos sus efectos y estructuras, pero antes de ello habría que resolver los problemas de la credibilidad, la poca preparación de sus elementos que ha sido motivo de desprecio y descrédito, de allí, que no se le dé la trascendental importancia, si se quiere técnica-científica para elevar su función como materia académica obligatoria en las Universidades, no sólo en cuanto a su denominación “policiológica” o “derecho policial” sino además, en cuanto a su eficacia, trascendencia funcional y combate al delito.

La policía es un subsistema del sistema político y éste a su vez es un tipo especial del sistema social en donde se correlaciona los derechos, las obligaciones, demandas, reglas de control, líneas de seguridad pública.

Puede afirmarse que como función esencial este subsistema policial o de seguridad pública comparado con los otros de carácter político o de carácter social se distinguen por los valores específicos con todas aquellas necesidades o exigencias que como medidas son el componente de una sociedad. La tranquilidad, continuidad y aplicación de leyes y reglamentos debieran ser características del sistema de seguridad pública.

---

<sup>26</sup> MARTÍNEZ GARNELO, Jesús, ob. cit. pp. 45-46.

<sup>27</sup> RICO, José Ma. “Crimen y Justicia en América Latina. Editorial Siglo XXI Editores. México. 1985 p. 246.

La seguridad que el Estado debe proporcionar a la ciudadanía es un requisito que el propio Estado debe garantizar para demostrar su hegemonía y su propia soberanía.

La seguridad pública sí puede auxiliar a otros elementos del sistema político, siempre y cuando responda al conjunto de expectativas propias, lógicas, funcionales y estructurales de la propia sociedad. Por otra parte, si la seguridad pública no cumple con las expectativas para las que fue creada, se presume que éste se encuentra subordinado al sistema político al que pertenece y en este orden la distorsión, la ineficacia, la corrupción, la impunidad, etc., cobran su más alto esplendor.

El policía presente y futuro no debe convertirse en un simple vigilante. La seguridad pública, no sólo debe catalogarse como asunto policial, ni mucho menos de carácter ideológico o político, sino como un fenómeno social cuyo diagnóstico y tratamiento en la etapa de la modernización ético política y jurídica, ya que ésta transición de modernidad tiene su eficacia en el contexto social de esas libertades y derechos ante el poder de los gobernantes; consecuentemente seguridad pública moderna es aquella opción de eficacia a favor de los gobernados y no de los gobernantes.

## CAPÍTULO II

### CONCEPTO DE SEGURIDAD PÚBLICA, SUS OBJETIVOS Y FASES

No existe una definición, unívoca exacta del concepto Seguridad Pública. Por eso se analizara “Seguridad” y “Público” en forma separada para unirlos y así proponer una definición del concepto de Seguridad Pública.

#### 2.1 El estudio conceptual de seguridad pública

Seguro: Calidad de Seguro.// Del latín *Securus* libre y exento de todo daño o riesgo indubitable y en cierta manera, firme, infalible, que no está en peligro de faltar o caerse.// Desprevenido, ajeno de toda sospecha, seguridad, certeza y confianza.// Lugar o sitio libre de todo peligro; sin aventurarse a ningún riesgo.<sup>28</sup> “Del Latín *Securitas*. De los datos; cualquier método utilizado para proteger los datos almacenados en los dispositivos de almacenamiento externo, contra el acceso a ellos de personas no autorizadas.”<sup>29</sup>

De Seguridad: “Que se aplica a un ramo de la administración pública, cuyo fin es velar por la seguridad de los ciudadanos.

Se aplica también a ciertos mecanismos que aseguran algún buen funcionamiento”.<sup>30</sup>

Seguridad “Certidumbre, certeza, confianza, firmeza, entereza, fijeza, confirmación, aplomo, equilibrio, inmunidad, invulnerabilidad, garantía, seguro, salvaguardia, salida, refugio, auxilio, amparo.// Calma, certeza, protección.//Fianza y obligación de indemnizar a favor de uno. // Que se aplica a un ramo de la Administración Pública cuyo fin es el de velar por la seguridad de los ciudadanos”.<sup>31</sup>

Hecho el análisis del concepto de seguridad, se describirá el concepto de público.

---

<sup>28</sup> Diccionario Léxico Hispano. Enciclopedia Ilustrada en lengua Española. Tomo Segundo. Léxico. G-2. Editorial V.M. Jackson, 5ª Reimpresión 1989, p. 1272.

<sup>29</sup> *Ibidem* p. 1273.

<sup>30</sup> *Ibidem* p. 1272.

<sup>31</sup> *Idem*.

Público “Conocido, divulgado, sabido, notorio, difundido, extendido, popular, oficial, legal, vulgar, común, ordinario, asistencia, auditorio, concurrencia, concurso, espectador, gente, muchedumbre, clientela.// Notorio, patente, manifestación, visto o sabido por todos. Vulgar, común y notado de todos.

Aplícase a la potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, como contrapropuesto a privado, perteneciente a todo el pueblo o vecinos y el común del pueblo o ciudad, sometido a examen de gentes ajenas al círculo de la intimidad. Común del pueblo o ciudad.// Conjunto de personas reunidas en determinado lugar, para asistir a un espectáculo o con otro fin semejante.// Área social de comunicación, constituida por un grupo de individuos en escasa o nula relación interpersonal. Unidos momentáneamente por un interés común”.<sup>32</sup>

De este concepto también se manejan diversas correlaciones funcionales con otras denominaciones; ejemplo hombre público, mujer pública, publicar, en público, frente al público, junto al público, derecho público, acción pública, dar al público, seguridad pública, etcétera.

Las acciones del Estado son públicas porque éstas deben ser prontas, directas, notorias, manifiestas, conjuntas. etc., a favor de todo el pueblo o comunidad.

*La Ley General que establece las bases de coordinación del sistema nacional de Seguridad Pública*, afirma al respecto.

“Seguridad Pública no sólo como una función que comprende las actividades ejecutivas de prevención, sino también las acciones sustantivas de investigación y persecución, para que los delincuentes sean enjuiciados, sancionados y readaptados conforme a las leyes...”.

“Se refiere a todas aquellas actividades encaminadas a prevenir y disminuir las infracciones y delitos, así como las acciones que realiza el Ministerio Público a través de la Procuración de Justicia, las autoridades administrativas responsables de la readaptación social del delincuente y la adaptación del menor infractor, asimismo, la labor de las Instituciones encargadas de la protección de instalaciones y servicios estratégicos del país y, en general, todas las que realicen directa o indirectamente, las

---

<sup>32</sup> *Ibíd.*, p. 1172.

dependencias, y entidades que deban contribuir a los fines de la Seguridad Pública en México”.<sup>33</sup>

Para *La Ley General que establece las bases de coordinación del sistema nacional de Seguridad Pública*, este sistema, abarca varios aspectos que requieren una valoración especial.

PRIMERO. Refiere a una función. Debe ésta entenderse en materia de justicia; ya sea de procuración o de administración; en materia criminológica y de política criminal.

SEGUNDO. Esta función encierra o comprende también actividades ejecutivas de prevención.

TERCERO. Acciones de investigación. Por el policía; por el Ministerio Público. Ninguno de los dos maneja técnicas de investigación; se requiere especializarlos, profesionalizarlos y actualizarlos, ya que toda su actividad en materia de procuración se enmarca sin ninguna acción específica, ni metodológica e incluso instrumental en materia de investigación. Hay necesidad de apoyarlos, brindarles herramientas, para que de esta manera dejen de ser organizaciones eminentemente prácticos-empíricos, y así cuando lleguen a detectar a sospechosos, detenerlos o bien los investiguen y recaben pruebas, medios, instrumentos y objetos, indicios o evidencias, huellas y vestigios, relacionados con el delito, etc.

CUARTO. Acciones de persecución. El Ministerio Público no persigue material, formal y objetivamente al delito, mucho menos al delincuente; en consecuencia debe surgir un modelo para que la policía investigue lo anteriormente dicho, y una vez que tenga el material indiciario suficiente, o pruebas preconstituidas, investigue al o los sospechosos y se aboque a la persecución del probable inculcado o de una prueba en particular que sea necesaria y elemental, pero requerida ésta por el órgano técnico, el Ministerio Público.

QUINTO. Para que los delincuentes sean enjuiciados, sancionados y readaptados conforme a las leyes, lo primero es investigar las pruebas y probables inculcados

---

<sup>33</sup> Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Poder Ejecutivo Federal. Editorial Talleres Gráficos de México, pp. 7 y 8, Exposición de motivos. México. Octubre 1995.

relacionados con el delito, para que posteriormente se determine la condición lógica del tipo penal (modalidades, supuestos agravantes y posteriormente la acreditación de la probable culpabilidad). Para concluir, administrativa y legalmente con la consignación, esto es: con el derecho que le corresponde al Ministerio Público: Ejercer la acción penal, para así sujetar al presunto infractor a proceso, y finalmente el juzgado pueda calificar la acción de culpabilidad, imputabilidad, antijuridicidad y carga probatoria del Ministerio Público o de la propia defensa para establecer si es responsable o no en la comisión del delito, para que, en su caso, se le imponga la sanción correspondiente y llegar finalmente a la acción última, que es la reclusión que implica la readaptación y rehabilitación.

SEXTO. Acciones del Ministerio Público en relación con sus actividades de procurar justicia. Todas las que les marquen las Leyes Procesales Penales, leyes Orgánicas de la Procuraduría y Reglamentos y en su caso en relación con las leyes de Seguridad Pública Federal, del Distrito Federal, estatal, o normas jurídicas del Municipio Libre.

SÉPTIMO. Acciones que realizarán las autoridades administrativas responsables de la readaptación social del delincuente y la adaptación del menor infractor. (Éstas tienen relación directa con el sistema penitenciario manejando terapias educativas, ocupacionales, psicológicas que beneficiarán al delincuente, procesado, o sentenciado; aquél que está ya compurgando su pena y de aquel menor que está recluso en los albergues.

OCTAVO. Acciones de las instituciones encargadas de la protección y servicios estratégicos del país. En este caso serán las policías en ambos fueros (preventivas, investigadoras del delito, persecutores, penitenciarios de seguridad y custodia, de vigilancia, etcétera. En forma especial el Ejército Militar; al sistema de Seguridad de Fronteras y en forma directa a las procuradurías de Justicia Federal, del Distrito Federal y estatales). Inclúyase a ellas todas las dependencias, organismos y entidades que deban contribuir a los fines de la Seguridad Pública en el país.

Son diversas las acciones, funciones, atribuciones, facultades y obligaciones que conforman al sistema de Seguridad Pública y a sus organismos que confluyen a su desarrollo como aplicabilidad y eficacia; entre éstas están:

1. Funcionabilidad en materia de seguridad, vigilancia y custodia.
2. Prevención en todos sus niveles y formas.
3. Investigación.
4. Persecución.
5. Actividades de prevención para disminuir el índice delincencial.
6. Actividades de estadísticas criminal.
7. Acciones del Ministerio Público, en relación con el sistema de procuración; ésto, respecto de todas sus actividades, acciones, actuaciones y diligencias.
8. Acciones de las autoridades administrativas responsables de la readaptación social del delincuente y del menor infractor.
9. Acciones de las diversas instituciones encargadas de la protección, y servicios estratégicos del país.

Son, en sí, diversas acciones, actividades y facultades que engloban a este sistema y sus instituciones auxiliares y ejecutoras ya sean las encargadas directamente o aquéllas de apoyo o indirectas para lograr el fin buscado.

Seguridad Pública “Se refiere a los programas, principios, estamentos, niveles, formas y calidades, en que el Estado establece una gran diversidad de aspectos legales operativos y técnicos que redundan en la prevención, vigilancia, control, auxilio, regulación, protección y respeto en favor de los gobernados; ya sea contra la violencia, contra el delito, contra la delincuencia organizada, contra las acciones criminales, contra la impunidad o contra la corrupción, etc., con el único y evidente propósito de establecer y prestar los mecanismos estructurales de una supraespecialización dentro de estos rubros, encuadrándose el conjunto de sus acciones como la prestación de un nítido y transparente servicio de seguridad cuyo fin teleológico lo remarca la ciencia del derecho, dentro de un conglobante sistema de vigilancia Nacional, Estatal o Municipal.”<sup>34</sup>

De la definición existen acciones propositivas que debe contener la seguridad pública.

---

<sup>34</sup> MARTINEZ GARNELO Jesús, Seguridad Pública Nacional, ob. cit. p. 56

1. Programas. Ello por tratarse de un sistema que implica prevención, seguridad, investigación, sanción, rehabilitación, custodia, vigilancia, auxilio evaluación periódica, anual y semestral y la renovación de éste. Es un sistema que maneja, describe, y establece el conjunto de reglas y principios sobre esta materia, que conjuntamente enlazados o relacionados ordenadamente entre sí, contribuyen a un determinado objeto o fin.

2. Principios. Estos deben enmarcarse en materia de (legalidad, eficacia, profesionalismo, honradez). Diversidad de reglas que conforman al sistema de Seguridad Pública.

3. Estamentos. Reglas que en el Estado conforman la política en materia de Seguridad Pública.

4. Niveles. Estos son los ámbitos de aplicación en materia Federal, del Distrito Federal, Estatal y Municipal.

5. Formas y calidades de programas en materia de prevención, control, regulación, protección, custodia, vigilancia, protección y respeto a favor de los gobernados.

6. Acciones: Contra el delito; contra la delincuencia organizada; contra acciones criminales, contra la impunidad, carencia de legalidad; profesionalismo; eficacia técnica, metodológica en materia de investigación y persecución; tanto de pruebas como de delincuentes y sobre todo contra la corrupción, buscando en las instituciones de procuración de justicia, respecto del Ministerio Público y de policías, su probidad, lealtad, servicio y honradez en el desempeño de sus funciones.

7. Políticas de alternativas o de alternancia criminológica. Para establecer, proponer, sustraer, suspender o sustituir aquellos programas que en nada han beneficiado a determinada región, municipio, Estado o parte de la República Mexicana, respecto de un fenómeno delincuencial en forma particular o general; conflicto social, etc. Serán vigiladas en forma periódica y evaluadas, para así estar en la posibilidad de proponer alguna otra medida. Al respecto cabe indicarse que en la mayor parte de los Estados, no se cuenta con programas específicos al respecto, por ello resulta elemental y a medida de ejemplo proponer alguno, el cual en forma metódica, substancial y sencilla, se

establezcan sus objetivos y fines; sus esquemas y acciones, así como su pronta e inmediata evaluación para volver a replantear alguna alternativa en aquello que no resulte positivo en esta materia, ya sean de prevención, seguridad, custodia o vigilancia.

8. Creación de los mecanismos prácticos, directos y objetivos para el combate a la delincuencia, la impunidad, la corrupción; así como para profesionalizar, adiestrar, capacitar y actualizar a los miembros e instituciones que conforman este sistema, y lograr un eficaz, transparente y nítido sistema en materia de procuración de justicia, y de Seguridad Pública.

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

Hablar de seguridad pública es analizar el conjunto de acciones del Estado, que deben ser prontas, directas, notorias, manifiestas, a favor de toda la comunidad, pero con miras a la prevención, protección, seguridad y custodia, respecto del fenómeno delincencial, y de la corrupción en el sistema policial y ministerial o bien en materia de justicia.

En consecuencia el manejo conceptual de este sistema, en sentido global proviene de la reforma al artículo 21 Constitucional que le dio en forma como función estatal, en cuya eficacia y responsabilidad cae precisamente en la Federación primeramente en las entidades federativas, en el del Distrito Federal y por supuesto en los municipios. Por ello se sostiene que con tal reforma se elevó el concepto y atribución de tan magnánime función a todo el Estado Mexicano para así enmarcarla ya, con un contenido propio de mayor comprensión legalista, formal y lógica incluso hasta estructural y funcional y así darle un nuevo giro a aquél planteamiento de reforma urgente de 1983 al artículo 115 Constitucional donde se había concebido como Seguridad Pública sólo con el carácter municipal siendo en consecuencia un enfoque muy restringido, ya que para aquella época, su fin, objeto y eficacia, fue por un lado la de distribuir competencias e integrar un ámbito de servicios públicos en forma exclusiva a los ayuntamientos.

El concepto de Seguridad Pública derivado del artículo 115 Constitucional nos remite y ubica a la clásica y tradicional función de carácter eminentemente de vigilancia preventiva, misma que se realiza, por medio de las policías municipales con el evidente propósito de prevenir acciones o infracciones a los reglamentos municipales de buen gobierno y de policía.

Los antecedentes históricos de las ordenanzas de la época Colonial que sustentaban la actuación de aquellos vigilantes “nocturnos” o “serenos” y la de los alguaciles, que velaban por el exacto cumplimiento de sus actividades, pero que al mismo tiempo contaban con la colaboración de los vecinos.

Bajo la óptica del artículo 21 Constitucional se extiende y comprende con mayor objetividad, la trascendental función de este sistema, el cual va más allá del mero concepto genérico de seguridad o servicio municipal ya que con ello se rebasa el alcance de la prevención a cargo de la policía uniformada, e incluye en aquella a las diversas autoridades constitucionales de toda organización estatal que en un esfuerzo común pretenden hacer realidad la preservación de las libertades, del orden público, la seguridad y custodia de los ciudadanos, así como la paz y tranquilidad de la sociedad en un sentido integral.

Resulta acertado afirmar que cuando el Ministerio Público persigue al delincuente por algún ilícito acaecido, ya sea en flagrancia o por medio de una acuciosa investigación ministerial o agentes policíacos, para así ejercer acción penal lo que busca es precisamente que se castigue legalmente al delincuente, tomando en consideración las partes técnicas del ordenamiento penal, para así contribuir al fin inmediato, que es precisamente el de garantizar el orden jurídico y lograr la paz pública.

En esencia el concepto de Seguridad Pública plasma planteamientos muy concretos que confluyen en aportar aspectos técnicos, metodológicos y programáticos con el evidente propósito de aportarle a las autoridades ministeriales, policiales y judiciales, una mejor y más cercana idea de los procedimientos de las acciones de prevención, de la situación jurídica de los enjuiciados y, por supuesto, de las sanciones al delincuente, para así, y sólo así restituir el orden jurídico y en consecuencia con ello, aportar las bondades de este sistema para prevenir el delito y preservar la paz social.

La actuación de las autoridades encargadas de la ejecución de las penas, intentan para aquéllos que cometieron algún delito su readaptación, rehabilitación y resocialización para que no los vuelvan a cometer, logrando en esta interacción una colaboración de eficacia funcional y legal, contribuyendo en ese tenor para asegurar el orden y la tranquilidad social.

El sistema de Seguridad Pública busca entre otras acciones, manejando su efecto conceptual, programar, capacitar, actualizar, desarrollar, fomentar y formar una nueva sociedad y a sus instituciones dotarlas de nuevos valores culturales y cívicos que induzcan una conducta colectiva distinta hasta la ahora observada, así como una actitud de respeto a la legalidad, a la condescendencia y a la solidaridad social, para así contribuir a la preservación del orden público. De allí que su primordial función es la de prevenir el delito, y perseguir al delincuente.

## **2.2 Antecedentes del sistema de seguridad pública**

Realmente los antecedentes se plantean a nivel federal, los cuales se suscitan recientemente; podemos abstraer de ellos que al tomar en consideración el planteamiento de reforma constitucional sobre esta materia, es pues a partir del 31 de diciembre de 1994 cuando a iniciativa del Ejecutivo Federal se publica en el Diario Oficial de la Federación, mediante decreto de reforma a los artículos 21 y 73 fracción XXIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es el primer antecedente que recoge primordialmente los principios que le dan cauce y sustento jurídico. Se legisló respecto a la posibilidad de que los municipios tomaran a su cargo el servicio de Seguridad Pública.

En consecuencia, los planteamientos de reforma y de esquematización como antecedentes de sistema de Seguridad Pública se retoman en los cuatro niveles:

Federal con sujeción en las reformas al 21 y 73 fracción XXIII y 115 de nuestra Constitución General de la República; y a nivel municipal tomando en consideración la Ley Orgánica del Municipio Libre, en los artículos 197 y 32 párrafo III y 115 de la Constitución Política Federal.

Estos antecedentes, constituyen un elemento que incorpora a nuestra legislación, toda una nueva cultura y un nuevo enfoque en materia de política alternativa, respecto de un sistema necesario y elemental en beneficio de la ciudadanía.

En consecuencia y tomando en cuenta el planteamiento de reforma al artículo 115 de la Constitución General de la República, se busca nuevamente replantear, redistribuir y conformar el aspecto funcional entre el Distrito Federal, los estados, los municipios y la federación, intrínsecamente con las facultades que le confieren en materia de Seguridad Pública.

En el artículo 21 Constitucional párrafo IV de nuestra ley fundamental se plantea una mejor procuración de justicia, estableciendo por un lado que las resoluciones del Ministerio Público que concluya en no ejercitar la acción penal en contra de algún presunto inculpaado que haya cometido conductas probablemente constitutivas de un delito, puedan ser impugnadas y combatidas por los particulares o víctimas afectadas por la comisión de un delito mediante un recurso de tipo jurisdiccional que en este caso sería el amparo.

*A este mismo artículo 21 en su párrafo 5° se introducen dos nuevos conceptos, el primero de ellos señala que la Seguridad Pública, es una función a cargo de la federación, del Distrito Federal, los estados y los municipios en los respectivos ámbitos de competencia que les señala la propia Constitución. En este rubro hoy día con las modificativas que se establecen en cuanto a la forma de gobierno del Distrito Federal, se debe considerar que en cuanto a su forma de gobierno, sus leyes serán evidentemente autónomas e independientes del ámbito federal.*

Ahora se concibe o debe entenderse la Seguridad Pública no solamente como una obligación de la autoridad, sino como una función de Estado, donde todas las órdenes de gobierno, formas de gobernar y todos los sectores de la sociedad, tienen ya un espacio de participación y corresponsabilidad con la finalidad común, que es, tener seguridad, paz, concordia tranquilidad y sobre todo armonía dentro del territorio donde nos ha tocado vivir.

En el mismo párrafo citado (5°) de nuestra Carta Magna, se establece por vez primera los principios fundamentales que han de regir la actuación de las instituciones policiales, éstos son: legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

El segundo precepto que se introduce en la Reforma Constitucional es la coordinación entre entidades, con ello queda ordenado en el párrafo 6° del citado artículo 21 y se preceptúa de la siguiente forma: *la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, se coordinarán, en los términos que la ley señala para establecer el sistema nacional de Seguridad Pública.*

La coordinación que desde hace varias administraciones y en diversas materias ha operado en la federación, hacia los estados y municipios es evidente, ejemplo de ello lo observamos con la ley fiscal, educativa y de salud.

Quizá lo más novedoso en esta materia es la reforma que se establece en noviembre de 1996; a este dispositivo 21 Constitucional respecto a la derogación del concepto judicial relacionado con la policía y por el otro lado que por primera vez se introduce el concepto funcional, tanto para el Ministerio Público como para policía refiriéndonos a la investigación, ésta debe ser una investigación técnica-metodológica para acreditar los elementos las pruebas y todo aquello que tenga relevancia para la materialización objetiva y normativa de los tipos penales o de los delitos y, por el otro lado, para investigar, acreditando los medios de apoyo necesario que venga a conformar la probable culpabilidad de los sujetos.

Dentro de la Reforma Constitucional se emite una nueva redacción a la fracción XXIII del artículo 73 en el cual enumera las facultades de Congreso de la Unión, para que de esta manera quede dotado en forma explícita de las facultades siguientes: para expedir leyes que establezcan las fases de coordinación entre la Federación, Distrito Federal, los Estados y los Municipios en materia de Seguridad Pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, promoción, reconocimiento de los integrantes de las instituciones de Seguridad Pública en el; ámbito federal.

Se destaca de manera trascendental el aspecto de coordinación como un enlace de apoyo, de auxilio y si se requiere de socorro o en su caso de interacción profesional y de seguridad, como formas o métodos de acción para enfrentar los graves niveles de

delincuencia que padecemos, que se padecerán en el futuro sino se busca o intenta combatirla y que por consecuencia no se describan incuestionablemente las bases y principios para una verdadera profesionalización de los cuerpos policíacos, de los órganos ministeriales, de los procuradores y subprocuradores que permita sin duda alguna superar el ya rezago histórico que en muchos aspectos presentan estas corporaciones.

### **2.3 Fundamentación en materia de seguridad pública**

En primer término encontramos los fundamentos de este nuevo sistema en el artículo 21 constitucional párrafo 4° y 5° en relación con el artículo 4°, primer párrafo; 32, primer párrafo.

Artículo 18, artículo 73 fracción XXIII, 115, fracción III, inciso h, artículo 116 párrafo último, 122, fracción II, inciso c, artículo 123 apartado B fracción XIII artículo 102 apartado A y 119 respecto de las procuradurías, de los artículos, 14, 15, 16, 19, 20, 21 y 22, por asunto hace a la intervención del Ministerio Público y sus órganos auxiliares, en el procedimiento penal, artículo 124 de la Constitución General de la República así también el artículo 197 de la Ley Orgánica del Municipio Libre y 32 párrafo tercero de la citada ley.

De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL PÁRRAFO 4° y 5°. La Seguridad Pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinan, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema de Seguridad Pública.

ARTICULO 18. Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de esta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

Los gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados a los de los hombres para tal efecto.

Los Gobernadores de los Estados, sujetándose a lo que establezcan las leyes locales respectivas, podrán celebrar con la Federación convenios de carácter general, para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal.<sup>35</sup>

La Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores.

Los reos de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas en base a los sistemas de readaptación social previstos en este artículo, y los reos de nacionalidad extranjera sentenciados por delito del orden federal en toda la República, o del fuero común en el Distrito Federal, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los tratados internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. Los gobernadores de los Estados podrán solicitar al Ejecutivo Federal, con apoyo en las leyes locales respectivas, la inclusión de reos del orden común en dichos tratados. El traslado de reos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.<sup>36</sup>

ARTICULO 73 FRACCIÓN XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de Seguridad Pública en el ámbito federal.<sup>37</sup>

ARTICULO 116 ÚLTIMO PÁRRAFO. Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que ellos asuman la prestación de los servicios o la atención de funciones.<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 154ª ed., México, Porrúa, 2007 p.18

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 19

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 77

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 142

ARTICULO 123 APARTADO B FRACCIÓN XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, se registrarán por sus propias leyes.

El Estado proporcionará a los miembros en activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso *f*) de la fracción XI de este Apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.<sup>39</sup>

ARTICULO 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.<sup>40</sup>

De la Ley Orgánica del Municipio Libre:

ARTICULO 197. Las Comisarías Municipales son órganos de desconcentración administrativa de los ayuntamientos y de la Administración Municipal y de participación de la comunidad, de integración vecinal y carácter honorífico.

ARTICULO 32. Los presidentes Municipales, Síndicos, y demás Regidores de elección popular directa durarán en su cargo tres años y no podrán ser reelectos para el ayuntamiento siguiente.

Otro estamento legal para el manejo de este sistema, es la Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública expedida el 2 de octubre de 1995 y que contiene 55 artículos más seis transitorios. Asimismo se incorpora a este marco jurídico la legislación penal federal, cuyo propósito incuestionable es regular la conducta y actos de los individuos, señalando en cada uno de los preceptos hipotéticos normativos, cuales son las conductas constitutivas de delitos federales y las autoridades encargadas de la investigación del delito y la persecución de los probables delincuentes, así como también del manejo técnico y del enfoque teleológico, esto es, la interpretación y aplicación de las penas en la comisión de los delitos en forma precisa. Hasta aquí podemos hablar del marco jurídico a nivel federal.

---

<sup>39</sup> *Ibidem* pp. 170 y 171

<sup>40</sup> *Ibidem* p. 171

Por cuanto hace al ÁMBITO ESTATAL podemos señalar las siguientes disposiciones como referencias legales dentro de este rubro:

1. Primeramente tenemos a las Constituciones Políticas de los Estados.
2. Leyes Orgánicas Municipales.
3. Leyes de Seguridad Pública Estatales.
4. Legislación Penal Estatal (tanto sustantivo como Adjetivo).
5. Lo referente a los enfoques administrativos sobre ordenamientos relacionados con el sistema estatal de Seguridad Pública.

En el ORDEN MUNICIPAL la Seguridad Pública debe tener sus bases en las siguientes leyes:

1. Ley Orgánica de Municipio Libre.
2. Bando de Policía y Buen Gobierno.
3. Reglamento de Seguridad Pública.
4. Reglamento de la Administración Municipal.
5. Reglamento interior de la Policía Municipal.
6. Otras disposiciones de carácter Administrativo que tengan aplicación.

## **2.4 Marco jurídico de la seguridad pública.**

### **a) Orden Federal**

1) Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículos 18, 21 párrafo 4° y 5°, artículo 4° párrafo primero, 73 Fracción XXIII; Artículo 115 fracción III, Artículo 116, párrafo último, apartado B fracción XIII, 124.

Son los artículos más importantes que inciden en la materia de Seguridad Pública:

ARTICULO 18. Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

Los Gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados; a los de los hombres para tal efecto.

Los Gobernadores de los Estados, sujetándose a lo que establezcan las leyes locales respectivas, podrán celebrar con la federación convenios de carácter general, para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal.

La Federación los Estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad...

Los reos de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas en base a los sistemas de readaptación social previstos en este artículo, y los reos de nacionalidad extranjera sentenciados por delito del orden federal en toda la República, o del fuero común en el Distrito Federal, podrán ser trasladados a el país de su origen o residencia, sujetándose a los tratados internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. Los gobernadores de los Estados podrán solicitar al Ejecutivo Federal, con apoyo en las leyes locales respectivas, la inclusión de reos del orden común en dichos tratados. El traslado de reos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.

ARTICULO 21. La imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones para las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente.

La Seguridad Pública es función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en la competencia que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinan, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema de seguridad pública.

ARTICULO 73. El Congreso tiene facultad:

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

ARTICULO 115. Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre.

III. Los Municipios, tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito.

VII. El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la Fuerza Pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

ARTÍCULO 116 ÚLTIMO PÁRRAFO. Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que estos asuman la prestación de los servicios o la atención de funciones.

ARTÍCULO 123 APARTADO B FRACCIÓN XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

El Estado proporcionará a los miembros en activo del Ejército, Fuerza Aérea, y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este Apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones;

ARTICULO 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados.

**b) Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.**

Estos son los artículos que refieren con objetividad las bases de coordinación en este sistema. Artículos 1, 4, 9, 10, 12, 13 y 18.

Para tener mayor precisión al respecto, se transcriben:

ARTICULO 1. La presente ley tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio Nacional.

ARTICULO 4. Cuando las disposiciones de esta ley comprendan materias y acciones que indican en diversos ámbitos de competencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal, o de los Municipios se aplicarán y ejecutarán mediante convenios generales y específicos entre las partes componentes del Sistema Nacional.

ARTICULO 9. Las autoridades competentes de la Federación, de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios se coordinarán para:

- I. Integrar el Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- II. Determinar políticas de Seguridad Pública, así como ejecutar, dar seguimiento y evaluar sus acciones, a través de las instancias previstas;
- III. Desarrollar los lineamientos, mecanismos e instrumentos para la mejor organización y funcionamiento de las instituciones de Seguridad Pública y para formación de sus integrantes;
- IV. Establecer, supervisar, utilizar y mantener actualizados los instrumentos de información del Sistema Nacional;
- V. Formular propuestas para el programa Nacional de Seguridad Pública llevarlo a cabo y evaluar su desarrollo;
- VI. Tomar medidas y realizar acciones operaciones conjuntas.

ARTICULO 10. La coordinación comprenderá las materias siguientes:

I. Procedimientos e instrumentos de formación, ingreso, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las policías;

II. Sistemas disciplinarios así como de estímulos y recompensas;

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

IV. Propuestas de aplicación de recursos para la Seguridad Pública, financiamiento conjunto;

V. Suministro, intercambio y sistematización de todo tipo de información sobre Seguridad Pública.

VI. Acciones policiales conjuntas, (artículo 5° de esta ley).

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

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

IX. Las relacionadas con anteriores, que sean necesarias para incrementar la eficacia de las medidas y acciones tendientes a alcanzar los fines de Seguridad Pública.

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

I. El Secretario de Gobernación quien presidirá.

II. Los Gobernadores de los Estados;

III. El Secretario de la Defensa Nacional.

IV. El Secretario de Marina.

V. El Secretario de Comunicaciones y Transportes;

VI. El Procurador General de la República;

VII. El jefe del Gobierno Distrito Federal; y

VIII. El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

ARTICULO 13. Para el conocimiento de distintas materias de coordinación a que se refiere esta ley, el Sistema Nacional de Seguridad Pública contará con las conferencias de prevención y de readaptación social, la de procuración de justicia y la de participación municipal. También podrá formar las comisiones necesarias para las

diferentes áreas de la materia y en particular, para el estudio especializado de las incidencias delictivas; en ellas podrán participar las dependencias y entidades de la federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios que, por razón de su competencia, tengan relación con el Sistema Nacional.

Con la misma finalidad se invitará a expertos, instituciones académicas, de investigación y agrupaciones del sector social y privado relacionados con la materia.

ARTÍCULO 18. El Distrito Federal y en los Estados se establecen consejos locales encargados de la coordinación, planeación y supervisión, del Sistema Nacional de Seguridad Pública en sus respectivos ámbitos de gobierno. En el caso de los Consejos Estatales, participarán los Municipios atendiendo a las características regionales y demográficas de cada entidad federativa.

En las entidades federativas se establecerán consejos de coordinación delegacionales o municipales, según sus características para la relación de dichas actividades.

#### c) Legislación Penal Federal

El propósito de estas legislaciones son con el evidente propósito de describir las regulaciones de conductas sobre delitos, no solamente descritos en la ley sino aquéllos que deban de insertarse como tales tanto en el ámbito federal como del ámbito local, incuestionable que con esto se busca regular, prevenir y disminuir las conductas delincuenciales y disminuir la ola de criminalidad, ello incuestionablemente bajo los ordenamientos y de las competencias de sus respectivas autoridades ya sea locales o federales, y crear un nuevo mecanismo procedimental que sirva de modelo o de ejemplo así como de una sanción ejemplar para que los delincuentes se abstengan o se repriman de cometer actos delictivos, lo anterior es parte fundamental tal y como ya lo indique en los cuatro niveles de gobierno.

Regula la conducta y los actos de los individuos, señalando cuales son las conductas constitutivas de delitos federales y la autoridades encargadas de investigación y persecución de dichas conductas, así como la imposición de las penas establecidas en cada tipo penal de los citados ordenamientos. Lo que se pretende establecer como marco referencial legal, es precisamente el de coadyuvar tanto en orientación jurídica como de

acciones preventivas a la comunidad rural o al propio municipio en sí; orientándoles, informándoles y precisándoles cuales son las conductas, delictivas descritas en este ordenamiento federal, e incluso las del orden estatal, para así diferenciar aquellas sanciones o infracciones establecidas en las leyes y reglamentos municipales, incluyendo por supuesto a las de Bando de Policía y Buen Gobierno. En sí, se busca en este rubro describir con objetividad legal, todos los supuestos hipotéticos normativos de regulación conductual ya sea como acción preventiva general e individual o bien como una medida alternativa de ejemplaridad y de sanción. Que el ciudadano, que el delincuente sepa y conozca la severidad de la sanción con el evidente propósito de que no se reiteren o multipliquen más acciones delincuenciales.

## **b) ORDEN DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS**

### 1) Constitución Política de los Estados

Garantiza los derechos de las personas y define las responsabilidades y obligaciones de los habitantes del estado, como las de autoridades estatales y municipales. Mencionan la manera en que el estado organizará la Seguridad Pública.

Facultad del gobernador de tener el mando de la fuerza pública en el estado y en los municipios, donde residiere habitual o transitoriamente.

La función de la Seguridad Pública, es parte de las funciones del ejecutivo y como tal se debe legislar, reglamentar, dentro del ámbito estatal en concordancia con la legislación federal.

### 2) Leyes Orgánicas Municipales

Establece las garantías mínimas de los habitantes del municipio y del estado y define las atribuciones de los ayuntamientos, para la debida presentación del servicio de Seguridad Pública en sus respectivos territorios.

Alguna de estas leyes definen a los órganos de la administración municipal que estarán encargados de dicha función y en algunos casos, establece las atribuciones de dichos órganos de la administración municipal que estarán encargados de la referida función y en algunos casos establece las atribuciones de dichos órganos.

### 3) Leyes de Seguridad Pública Estatales

Establecen las bases para la organización, funcionamiento y distribución de competencias entre los órganos de Seguridad Pública del estado y los municipios, así como sus principales vínculos y actividades de coordinación, respetando las disposiciones constitucionales y de la ley general que delinear las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

### 4) Legislación Penal Estatal y del Distrito Federal.

Regula las conductas constitutivas del delito en su esfera de competencia, así como los procedimientos y las autoridades encargadas de la investigación de dichas conductas, y persecución del delincuente, así como de la imposición de las penas por la comisión de los delitos cometidos, ello en el ámbito local.

## c) **ORDEN MUNICIPAL**

### 1) Bando de policía y buen gobierno

Define las bases para el establecimiento del gobierno municipal y de sus acciones.

### 2) Reglamento de Seguridad Pública

En un ordenamiento especializado que complementa al Bando Municipal, destacando las garantías de la población y las atribuciones del ayuntamiento, para regular el orden público, así como la estructuración del órgano encargado de la Seguridad Pública, sus atribuciones y en general, la forma en que operará.

### 3) Reglamento de la Administración Municipal

Este reglamento señala las atribuciones de la Dirección de Seguridad Pública del Municipio, así como los requisitos para ser titular de la misma, así como de las facultades y obligaciones de dicho titular.

### 4) Reglamento Interior de la Policía Municipal

El reglamento interior de la Policía Municipal establece las atribuciones, divisiones, jerarquías del cuerpo de policía y principios generales de operación y de disciplina entre sus miembros.

#### 5) Otras disposiciones administrativas

Dentro de otras tantas disposiciones administrativas se pueden establecer bases para la organización de los juzgados calificadores y el centro de detención municipal, (cárcel municipal o prisión preventiva).

### **2.5 Los Principios de la Seguridad Pública**

Estos principios son extraídos del artículo 21 Constitucional los cuales se establecen de la siguiente manera y que rigen la actuación de todas las instituciones policiales y, por qué no, también de las instituciones ministeriales, éstos son: legalidad, eficiencia, profesionalismo, y honradez.

*Principio de legalidad*, del latín “*legal*”, esto se refiere a la calidad de legal. En otras palabras tiene intrínseca relación con el régimen político estatuido por la ley fundamental de los Estados. En consecuencia, las acciones, las actuaciones respecto de las funciones y facultades que les corresponden y que tienen que desarrollar tanto policías como Ministerio Público, quedarán sujetas al marco normativo de la ley, al régimen político establecido en la Carta Magna y por supuesto, sus actividades y actuaciones quedarán debidamente enclaustradas en el marco de la legalidad.

*Principio de eficacia*. Proviene del latín “*efficatia*”. Tomando en consideración que este principio es conectado a la función policial, debe convertirse no solamente en una mera virtud o en una mera actividad, sino también en el conjunto de principios que como aspectos de fuerza deben describirse en el desarrollo de sus actividades para hacer una cosa, para hacer una diligenciación, para llevar acabo una investigación en el lugar de los hechos, para establecer con actividad formal y solemne la acción de la investigación y persecución de delincuentes, etc., esto es, de acciones con las que se muestre efectivamente un resultado altamente constructivo, es decir, acciones de eficacia, consecuentemente tanto el policía como el Ministerio Público deben de ser eficaces, deben de ser sujetos activos, fervorosos, poderosos para obrar, técnicos para investigar y hábiles para perseguir y detener al delincuente o para recabar las huellas y vestigios y todos aquellos elementos de prueba para acreditar el tipo penal o la probable

culpabilidad. El principio de eficacia es y debe entenderse para este sistema que los organismos que lo conforman, tienen que hacer efectivo un intento o un propósito por llegar a la objetividad, a la trascendental positividad de que sus acciones son estrictamente legales y altamente redituables o positivas, de acuerdo al tópico a investigar.

*Principio de profesionalismo*, del latín “*profession*”. La profesionalización para los policías y para el Ministerio Público, no son otra cosa que las acciones y efectos de progresar, esto es, dedicarle mayor parte de su tiempo al desarrollo de su actividad, en emplear o ejercer el oficio, facultad que cada personaje tiene dentro de sus actividades que públicamente está desarrollando; consecuentemente el policía debe tener una profesión y el Ministerio Público tiene que profesionalizarse y especializarse. La profesionalización para dichos organismos debe entenderse como la ciencia o arte en la que tendrán que elevar su desarrollo intelectual, cognoscitivo tanto en las áreas de las técnicas de investigación metodológica, como de las técnicas de la persecución. El profesionalismo como principio del sistema de Seguridad representa los hábitos, el manejo técnico de la persuasión, habilidad y objetividad que tiene un personaje de alguna actividad o sobre alguna cosa. Por ello se sostiene que hay profesionales en alguna área determinada, esto significa que sin profesionales ya sea en armas; bombas, en operativos, en empaques, en homicidios, lesiones; lo cual significa que tiene que tener una alta capacidad de especialización y profesionalización en el arte u oficio, en la investigación de algún delito.

*Principio de Honradez*: Este principio reviste una calidad en el servidor público, de probo, esto es, el proceder recto propio de un hombre de honor, la palabra probo viene de probidad, del latín “*provitas*”, que significa en términos generales, la bondad, la honradez, la rectitud, la descripción especial del hombre de bien; por eso hablar de honradez es hablar de probo-latín (*probuss*) que quiere decir que tiene probidad, la probidad incuestionablemente debe de ser un distintivo un valor intrínseco que tienen los hombres policiales de los servidores ministeriales en el desarrollo de su actividad, apego a la ley, con estricta eficacia como parte de una virtud de su desarrollo y obviamente diligencias en su obrar con profesionalización o el manejo del arte de la técnica, pero

incuestionablemente bajo efectos de honradez, de honor, porque el honor (latín-“honoracus”) significa honrar que procede un sujeto con honradez, ejecuta las cosas honrosamente; consecuentemente los planteamientos o principios que se enmarcan en la constitución respecto de lo ya señalado describen pues aspectos de eficacia especial para el policía o el Ministerio Público.

Se sostiene que estos principios adquieren un valor inapreciable ya que por un lado se elevan a rango constitucional, lo cual se traduce en altos intereses de la nación, convertidos pues en mandamientos normativos. La ley del sistema nacional sostiene este planteamiento, pero además señala que dentro de la Constitución como ordenamiento supremo, es el que da soporte al Estado de Derecho bajo el cual todo mexicano busca y quiere asegurar una convivencia civilizada, armónica y pacífica.

## **2.6 El objeto y los fines de la Seguridad Pública**

Ante la creciente ola delictiva, el incremento de los niveles criminales en algunos ilícitos, tales como los patrimoniales, principalmente agravados, el robo de vehículos, el abigeato en algunos estados, el encubrimiento en la compra de objetos o cosas sustraídas de los vehículos y auto partes, el consumo y tráfico de drogas, la industria del secuestro en sus diversas modalidades, esto es, el secuestro con toda su magnanimidad ofensiva y delictiva etc.; los gobiernos federales y locales buscan darle un planteamiento o un giro especial a la propia ley para combatir de manera directa y efectiva a la delincuencia, pues a esa lucha se incorpora de manera muy significativa y así se establece, la participación de los cuatro niveles de gobierno, como son la Federación, las Entidades Federativas, el Distrito Federal y los Municipio, insertando un especial énfasis incuestionablemente en la prevención de los delitos.

La preocupación de este sistema se retoma en cuatro niveles el Federal, Estatal y el Municipal incluyendo por supuesto al Distrito Federal y al derecho comparado en materia de seguridad a nivel internacional.

En otro orden de ideas, este modelo que se empieza a describir y a descifrar en materia de Seguridad Pública, tiene y debe ubicarse en una función del propio Estado, pero no debe ser solamente identificada como una obligación inherente exclusivamente

al gobierno, sino más bien, involucrar la participación de la ciudadanía en todos sus niveles, no importando credos, razas, ni ideologías.

En consecuencia, dentro de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública se comprende como la parte objetiva y como el objeto de la estrategia de este sistema primeramente:

1. Conformación de un nuevo sistema para proteger a los individuos y a la sociedad.

2. Enfrentar y afrontar para así combatir debidamente a la delincuencia y en ese tenor preservar el orden jurídico.

3. Reestructurar sistemática y metódicamente y en forma transparente, todas las instituciones de Seguridad Pública y lógicamente, los recursos con que cuente; si esto no se logra la estrategia como parte necesaria en cuanto a la funcionabilidad, a la administración de manera ordenada para dichos organismos y a favor de la sociedad no se verá reflejada.

En consecuencia el objeto directo e inmediato de la Seguridad Pública, es precisamente el de conformar los estamentos trascendentales que establecerán las bases de la creación y conformación de un nuevo sistema que como estrategia se busca proteger, conservar y auxiliar a la sociedad y a los individuos que la conforman, contra la delincuencia.

Cuando se creó el Consejo Nacional de Seguridad Pública a través de una Ley, el gran reto es precisamente el de práctica, de quién a quién y cómo tendría que coordinarse, para mejorar las funciones tanto del policía como del Ministerio Público, en sus trascendentales actividades como son: la investigación de los delitos, la investigación de los delincuentes, la persecución del delincuente y la pesquisa; la indagación para lograr tal objetivo, y la prevención del delito.

Los objetivos primordiales son la funcionabilidad, transparencia, profesionalismo y capacitación de los órganos judiciales, de los órganos de Seguridad Pública, en el que están insertos el propio sistema de procuración y los ministerios públicos.

La parte objetiva de este sistema es crear las condiciones legales, la reestructuración de las instituciones, la conformación funcional administrativa y la profesionalización especial bajo los principios de legalidad, probidad, eficacia, para policías y servidores públicos en esta área como para los propios ministerios públicos con el evidente propósito de crear así, un gran marco de esfuerzo; no sólo para la prevención, sino principalmente para la estructuración a fondo de un nuevo sistema de Seguridad Pública del futuro.

El reclamo social en esta materia representa un compromiso, un verdadero reto para el gobierno que debe asumir en primer orden una propuesta de adecuación a las normas jurídicas para con aquellas leyes deben tener interacción con éstas y por supuesto con todos aquellos ordenamientos o reglamentos en los que converjan las aspiraciones de los sectores públicos, social y por supuesto privado.

En el artículo primero de la citada Ley que establece las bases de coordinación, se describe, que el objeto precisamente de este sistema es: establecer las bases de coordinación entre la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, para la integración y funcionamiento de la Seguridad Pública. En consecuencia sus disposiciones son de orden público e interés social y de observación general en todo el territorio nacional.

El planteamiento en el artículo 21 Constitucional y tomando en cuenta los efectos de la Ley General que establece las bases en este sistema, la Seguridad Pública, es una función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y el derecho de las personas, así como de preservar las libertades, el orden y la paz pública.

Toda autoridad competente alcanza los anteriores fines mediante:

- La prevención, persecución.
- Aplicación de las sanciones a los infractores de los delitos.
- El conocimiento técnico de lo que es la acreditación de los tipos penales y de la probable culpabilidad.
- La reinserción social del delincuente y del menor infractor.

Todos estos fines, aunque generales, deben tener como parte primordial la creación de una política de servicio y de acción adecuada, creada por el Estado para

combatir las causas que generan la comisión de los delitos y de las conductas antisociales, y desarrollar una política de alternativa, o bien una política de alternancia a través de programas y acciones que vengán a fomentar en la sociedad valores culturales, cívicos, sociales etc., que induzcan el respeto a la legalidad.

Se sostiene que la formación para lograr tanto la parte objetiva como los fines de este sistema deben primeramente analizarse los diferentes ámbitos de consecuencia ya sea por conducto del policía preventivo, comunitario o intermunicipal como del propio Ministerio Público y a ello agréguese lo relacionado con los propios tribunales, ya sea con los jueces de mayor o menor cuantía, jueces de primer instancia y magistrados, y en este orden adentrarse por completo al sistema penitenciario, en el que se encuentran imbuidos los responsables de la función preventiva, de la ejecución de la sanción del tratamiento de los menores infractores, de los encargados de la protección de las instalaciones y de servicios estratégicos a nivel nacional, así como de aquellas autoridades que en razón de sus atribuciones, puedan contribuir directa o indirectamente al objeto de esta ley.

Los objetos y fines del sistema de Seguridad Pública, los encontramos en los artículos 1º, 2º y 3º de la citada ley.

Examinando los objetivos del Plan Nacional de desarrollo en materia de Seguridad Pública, se concluye que son los encargados de construir y actualizar el Estado-Derecho; como única forma viable de convivencia social, como un marco de forma de gobernabilidad y desarrollo. Para ello el Plan Nacional propuso los siguientes objetivos:

1. Crear las condiciones legales e instituciones y de comportamiento ético de los cuerpos policiales, que aseguren la debida protección de la integridad física y el patrimonio de los particulares.
2. Crear las condiciones que permitan al Estado combatir de manera eficaz a la delincuencia organizada;
3. Lograr que los órganos responsables de la procuración de justicia se conviertan en auténticos vigilantes de la legalidad y protección ante los delitos.

4. Buscar que el manejo de los recursos destinados a la Seguridad Pública se ejerzan y utilicen con transparencia; los actos de protección sean sancionados oportunamente, y promover un mejor acceso de los indígenas a las instituciones de procuración e impartición de justicia, tomando en cuenta su identidad cultural y sus condiciones específicas, entre otras.

## **2.7 La naturaleza de la Seguridad Pública**

Si tomamos en cuenta que el Sistema de Seguridad Pública representa una alternativa de política criminal, incuestionablemente que su naturaleza quedará enmarcada bajo los cánones siguientes:

De prevención, de vigilancia, de custodia, de auxilio; pero la naturaleza en estos rubros, tiene que trastocar los cuatro niveles, es decir, la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios.

Podemos sustraer y remarcar que su naturaleza es en términos generales la representación y conformación de una política criminológica de prevención, en la que se establecerán incuestionablemente los valores descriptivos de los órganos y de las instituciones a favor de la sociedad y para combatir la delincuencia.

En sí, la naturaleza de la Seguridad Pública es de carácter legal, legitimador, de coordinación institucional y de apoyo para afrontar el fenómeno de la delincuencia.

## **CAPITULO III**

### **LA SEGURIDAD PÚBLICA, SU CLASIFICACIÓN, SUS ACCIONES Y SUS PROGRAMAS**

#### **3.1 La clasificación en materia de seguridad pública**

Resulta necesario clasificar las garantías o seguridades que se establecen en nuestra ley máxima, que delinear y conforman el conjunto de las garantías de seguridad. Éstas las encontramos en los artículos 8, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, y 29 que se transcriben para su mayor interpretación.

##### **3.1.1 Garantías de Seguridad**

“ARTÍCULO 8. El derecho de petición siempre y cuando se formule por escrito, respetuosa y pacíficamente. Las peticiones políticas son únicamente válidas para los ciudadanos mexicanos.

ARTÍCULO 14. Las leyes no podrán tener efectos retroactivos. Nadie puede ser privado de la vida, libertad propiedades, posesiones, o derechos sin antes seguirse un juicio en tribunales establecidos previamente, observando las formalidades esenciales del procedimiento. Para cada delito hay una sanción determinada, por lo tanto, si un acto no está sancionado por la ley entonces no es delito.

ARTÍCULO 15. Se les garantiza a los reos políticos y a delincuentes del orden común a no ser extraditados a sus lugares de origen, en condición de esclavos.

ARTÍCULO 16. Se garantiza que todo acto de la autoridad debe tener un respaldo legal. A nadie se le puede molestar en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sin que haya un mandato judicial de por medio. También aquí se plasman las condiciones en que deben efectuarse los cateos.

ARTÍCULO 17. A nadie se le impondrá pena corporal a causa de deudas de carácter civil. No hay persona alguna que pueda hacerse justicia por su propia mano. Servicio gratuito por parte de los tribunales.

ARTÍCULO 18. Sólo para delitos que merezcan pena corporal habrá prisión preventiva. Al reo se le garantiza en el sistema penal el trabajo, capacitación y educación. En los penales los hombres y las mujeres están separados. Los menores de edad que delincan serán tratados en instituciones especiales.

ARTÍCULO 19. Nadie podrá ser detenido por más de tres días sin que exista un auto de formal prisión, donde se expresen claramente el delito y sus elementos. Uno puede ser juzgado solamente por el delito señalado en el acta de prisión, y si apareciere otro delito, éste tendría que seguir un proceso aparte.

ARTÍCULO 20. Garantías que se le otorgan al individuo que está siendo juzgado. “A éstas inclusive se les ha denominado garantías procesales del inculpado.”

- Libertad bajo fianza
- No será obligado a declarar en su contra
- Sabrá el nombre de su acusador y la naturaleza de los cargos
- Se hará un careo
- Se puede disponer de testigos y pruebas
- No se prolongará la prisión por falta de pago en honorarios de sus defensores.

ARTÍCULO 21. La autoridad judicial es la única institución apta para imponer penas. Los delitos pueden ser perseguidos únicamente por el Ministerio Público y “por la policía Ministerial o Investigadora del delito.”

ARTÍCULO 22. En México quedan prohibidas las penas de azotes, mutilación, tormentos y tortura en general. Tampoco proceden las multas excesivas. Queda prohibida la pena de muerte por delitos políticos.

ARTÍCULO 23. Los juicios criminales no deberán de tener más de tres instancias. Se garantiza que nadie puede ser juzgado por el mismo delito dos veces.

ARTÍCULO 29. Trata de las facultades que tiene el Presidente para suspender las garantías, como en el caso de invasión o perturbación grave de la paz pública. Esta suspensión tendrá una duración limitada.”<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> MARTINEZ GARNELO, Jesús, Seguridad Pública Nacional, ob. cit. pp. 86-87

Dentro de las diversidades de derechos a la Seguridad Pública tenemos los siguientes:

a) El Derecho a la Seguridad Personal

Incuestionablemente que dentro de los medios de una sociedad democrática se debe contar con leyes que brinden protección y seguridad al ciudadano en su persona y en ese sentido a su familia, a su patrimonio, pero además que garantice la paz y la seguridad de la comunidad. Durante muchos años existieron en diferentes sociedades hechos que degradaron la vida de las personas; no hay que olvidar, por ejemplo, a la esclavitud, la discriminación, las guerras, el racismo y el terrorismo, entre otros.

En este tipo de seguridad se debe buscar preservar al ser humano de cualquier riesgo; el estado debe proporcionarle protección y en su caso aportar las políticas de preservación.

Después de la Primera Guerra Mundial, la decadencia de valores fue tan grave que hubo un desajuste en los niveles sociales que llevo a la humanidad a un punto crucial, en donde la propia sociedad se volcó para dar nacimiento a la Segunda Guerra Mundial; y después de ésta hubo necesidad de la Organización de las Naciones Unidas de elaborar la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, en 1948.

Este documento señala:

Toda persona tiene derecho a la libertad, seguridad; sin embargo, este concepto de seguridad no se describe ni se delinea en forma legal ni en forma doctrinal.

Nadie debe estar sometido ni a la esclavitud ni a la servidumbre.

Nadie puede ser sometido a torturas ni a tratos o penas crueles inhumanas o degradantes.

Por ello en nuestro país y en todas las regiones que establece la aplicación de nuestra Carta Magna, la seguridad personal está consagrada en el respeto a los derechos humanos y en consecuencia las garantías individuales de las personas.

Todos los seres humanos tenemos derecho a la seguridad personal, las autoridades están obligadas a velar por ella.

b) Seguridad a la integridad personal

Este tipo de seguridad, representa una garantía que envuelve al ciudadano tanto física, moral, incluso hoy día, virtualmente de sus valores, de sus costumbres, de sus tradiciones, pero por acuciosidad especial, respecto de su integridad corpórea propia, por la simple y sencilla razón de que nuestras organizaciones policiales no tienen la capacitación, la profesionalización y la especialización, para el manejo de detenciones, investigaciones y, en consecuencia, respecto a dar y proporcionar plenamente seguridad al ciudadano o, en su caso, el de establecer una serie de medidas de prevención y en consecuencia de la tranquilidad, al honor de su familia y a su propio patrimonio; ésta sostiene tomando en cuenta los preceptos del artículo 14 y 23 Constitucional: Precisamente la protección a las personas; de que todo ciudadano debe gozar de una seguridad para su persona, familia y domicilio: nadie debe ser molestado, ni debe recibir malos tratos, se prohíbe por disposición constitucional la tortura o cualquier otro recurso, que incluya la degradación o el deterioro de la integridad de las personas.

c) Seguridad del domicilio

El domicilio es el lugar o residencia, donde habitan las familias y éste debe estar protegido por las leyes, con la finalidad de que no sea afectada la vida, la propiedad, pertenencias, libertad o cualquier otro derecho de quienes ahí viven. El domicilio es inviolable, es decir, no puede ser vulnerado por ninguna persona sin derecho. Si alguien entra a una casa, sin el consentimiento de los titulares o dueños, altera la privacidad o la armonía íntima en el domicilio.

El artículo 16 constitucional, establece rigurosamente la prohibición de ocasionar molestias a las personas en su domicilio particular y en su familia, o una persona ajena a la familia, que entre violentamente en la propiedad privada o a una casa, si lo realiza está cometiendo un delito. Por otra parte cuando se necesite llevar a cabo una investigación dentro del domicilio particular con la finalidad de indagar un delito y puede ser acusado de allanamiento de morada. Cuando se necesite llevar a cabo una investigación dentro del domicilio particular con la finalidad de indagar un delito, éste

podrá realizarse únicamente con indicaciones o por mandato de autoridad judicial y consecuentemente mediante la petición del Ministerio Público, utilizando el recurso o la acción del cateo, aunque en la praxis nos damos cuenta del gran abuso del poder por parte de las autoridades públicas o contra agresiones por personas o grupos de individuos, debe tender a garantizar el respeto a la vida privada en el propio domicilio.

d) Seguridad al proceso de detención

Otra garantía, derecho o seguridad del individuo, es el proceso de detención.

La detención solamente puede llevarse a cabo bajo tres modalidades: por orden de aprehensión librada por autoridad judicial competente; por tratarse de delitos en flagrancia, ya sea con presunta o cuasiflagrancias; y en tratándose de delitos urgentes.

La ratificación o detención de personas implicadas en un delito, es un proceso que lleva a cabo la autoridad judicial con el fin de analizar en conjunto de pruebas suficientes para librar o negar la orden de aprehensión de los inculcados, producto de la consignación y de la actividad trascendental que corresponde al Ministerio Público.

Cuando se denuncia, se querrela o existe alguna acusación de parte de alguna persona, respecto de un delito que sufrió él o alguno de sus familiares, se procederá a la investigación primeramente y si procede, posteriormente a la detención mediante orden de aprehensión, de allí que el artículo 16 constitucional entre otras cosas describe lo siguiente:

Presentar ante el Ministerio Público una denuncia, acusación o querrela formal acerca de un delito que la ley castiga como pena corporal.

Declaraciones de testigos bajo protesta de ley que los hechos que apoyan la detención; quienes declaran, deben ser personas dignas de fe, es decir, de que sea escuchada y se le crea en lo que declara, expresa o manifiesta.

Detener al acusado con una orden judicial.

Reunir todos aquellos datos, medios y pruebas suficientes que impliquen la culpabilidad o la inocencia del presunto inculcado.

Consignar ante el juez, la investigación ministerial para que éste decrete, ya sea el libramiento de la orden de aprehensión o la detención legal.

Los detenidos en los centros de reclusión, también se encuentran protegidos por la ley para que no se les cometan arbitrariedades o se les trate injustamente.

El detenido posee los siguientes derechos:

1. Comunicarse por cualquier medio con sus familiares y amigos, el detenido no puede ser obligado a declarar en su contra.
2. Obtener su libertad provisional por medio de una fianza, si el delito lo amerita y no está calificado como grave.
3. Contar con un representante legal o de su confianza que reúna pruebas y testigos necesarios para la defensa de su caso y demostrar así su inocencia.
4. Comprobar en un término de 72 horas, que el no cometió el delito o pedir la prórroga por 72 horas más, tal y como lo establece la constitución para ofrecer aquellas pruebas necesarias y elementales y demostrar su inocencia.
5. Carearse con los testigos que declaren en su contra, para preguntar los cargos.
6. Presentar testigos y además pruebas para defenderse, además de tener acceso a todos los demás datos del proceso.

En otros artículos constitucionales se describen la legalidad y la seguridad:

“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que haga probable la responsabilidad del indiciado.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculcado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

Ningún indiciado podrá ser detenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsela a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla con una acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas. Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente, por escrito, deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.”<sup>42</sup>

ARTICULO 10. Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional. La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas.<sup>43</sup>

En conclusión, lo principios hasta aquí analizados, representan elementos de legalidad, pero además de seguridad o garantía, que bajo la óptica del sistema de Seguridad Pública, son precisamente todos aquellos que envuelven al ámbito jurídico dentro de su seguridad personal.

### **3.2 Bases, acciones y estrategias en el sistema de seguridad pública.**

Tal vez una de las formas para lograr las bases sólidas y acciones estratégicas en este sistema es precisamente integrar en forma funcional y completa a las instituciones y

---

<sup>42</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ob. cit., pp. 15-17

<sup>43</sup> *Ibíd*em, p. 14

organismos que la conforman, pero buscando a toda costa la despolitización, porque el objetivo, es proteger a la ciudadanía en términos generales, ya que como se sostuvo en alguna ocasión “cuando asaltan, privan de la vida o secuestran a una determinada persona, jamás le preguntan a que partido pertenece”.

Debiera crearse una dependencia especializada para lograr conformar la concordancia nacional con los Entidades Federativas, el Distrito Federal y los municipios en materia de seguridad, para así buscar o intentar una correlación tripartita con un frente común para luchar contra la criminalidad, buscando medidas alternativas de prevención, educación, auxilio y apoyo a la comunidad, y seguridad; acciones operativas, y solicitar el apoyo o información del ejercito para que como órgano anexo vigile la ciudad y así cumpla cabalmente con aquellos fines para los que fue creado, es decir el de cumplir con su función de Seguridad y Defensa, de la nación; en donde están los estados, los distritos, los municipios, las ciudades, los particulares.

### **3.2.1 Acciones y estrategias**

El Plan Nacional de Desarrollo 2000 propone un conjunto sistematizado de estrategias y líneas de acción con las cuales se pretende avanzar en el quehacer común, que es salvaguardar el orden y la paz públicos, así como dar seguridad a los individuos y proteger su patrimonio, propiciando la generación de un ambiente de superación social. Algunas de las más importantes líneas y estrategias son las siguientes:

Se dispone la creación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública, dirigido por un Consejo Nacional, que coordine y articule políticas y acciones en la materia, entre los cuatro órdenes de Gobierno;

- Promover la firma de convenios de colaboración entre el Gobierno Federal, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como la suscripción de programas de financiamiento conjunto para la inversión en materia de Seguridad Pública.
- Se pretende avanzar en la profesionalización de los cuerpos de Seguridad Pública; creando una auténtica carrera policial que otorgue remuneraciones y prestaciones sociales acordes con la importancia y el riesgo de su labor;

- Se propone la creación de un Centro Nacional de Formación Policial con planes distribuidos regionalmente para impartir cursos de capacitación, especialización y los que sean dirigidos para los mandos;
- Se crea un Sistema Nacional de Información Policial que pueda ser consultado por autoridades de los cuatro órdenes de gobierno que contengan registro de delincuentes, de bandas, de modos de operar y tipo de armamento de las organizaciones delictivas,
- Se prevé la acción y reglamentación del Registro Nacional de Servicios Policiales, a fin de contar con un instrumento eficaz de información para un mejor control y efectiva coordinación de los recursos humanos;
- El establecimiento de un medio de impugnación contra resoluciones del Ministerio Público que declaren el no ejercicio de la acción penal; poniendo énfasis en la prevención de los delitos, promoviendo campañas en los medios de comunicación e incorporando una mayor participación comunitaria en las tareas de la Seguridad Pública y;
- Buscar mecanismos legales y administrativos que ayuden a la reparación del daño a las víctimas del delito.<sup>44</sup>

Por cuanto hace al Distrito Federal, éste cuenta con una “Ley de Seguridad Pública”<sup>45</sup> que ordena la creación y el funcionamiento de los Comités Delegacionales de Seguridad Pública, donde también se destaca de manera importante la participación de los representantes populares, vecinales y de la comunidad en su conjunto, para alcanzar los fines de la seguridad pública.

### **3.3 Acciones y medidas de seguridad en la prevención del delito**

Todo tipo de acciones relacionadas con la prevención del delito son medidas y alternativas en beneficio de la sociedad que vendrán a reestructurar a fondo su operación y eficacia, regulación y ordenamiento de la actividad pública para lograr altos beneficios.

---

<sup>44</sup> Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. México 1995, p. 5 y 6, Carpeta Informativa del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

<sup>45</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de julio de 1933 pp. 30- 52.

### **a) Acciones solidarias entre vecinos**

Detectar a personas o actividades extrañas o sospechosas y estar en contacto sobre la realidad del vecindario: Viviendas desocupadas, condiciones socioeconómicas de los últimos vecinos llegados sobre todo si son jóvenes.

Colaborar con los vecinos tomando las medidas de seguridad que sean necesarias para su casa, condominio, calle o colonia.

Ser solidario y permanecer siempre atento por si se advierten ruidos extraños o movimientos sospechosos en las viviendas próximas a la suya y denunciarlos.

Prestar la ayuda que sea posible a toda persona que esté siendo víctima de un delito de cualquier clase. Tener presente que el individuo en acción personal puede evitar que el ladrón, atracador o secuestrador cometa delitos, e incluso pueden hasta lograr su detención y entregarlo a la policía.

### **b) Protección en el hogar**

Instalar puertas de acceso metálicas o de madera maciza que posea puntos fuertes de anclaje en los cuatro lados o cuando menos en las partes superior e inferior.

- Evitar dejar holguras entre el marco y la puerta o entre ésta y el suelo a fin de evitar que se pueda hacer palanca y conseguir su apertura.
- Instalar cadena de seguridad y mantenerla siempre puesta.
- Instalar en la puerta principal una mirilla de gran angular que permita identificarla a la persona y lo que lleva consigo sin abrir la puerta.
- Instalar en ventana y balcones, sólidos enrejados de herrería con carácter fijo y debidamente cruzados los barrotes entre sí.
- Instalar un sistema de alarma adecuado al tipo de vivienda que habita.
- Instalar enrejado metálico en las puertas y ventanas que tengan cristal o acrílico y den al exterior.
- Mantener cortinas y persianas durante la noche.
- Evitar dejar notas en las puertas o la luz encendida que indique que no se encuentra en la casa.
- Evitar dar su nombre, número telefónico y dirección a llamadas telefónicas de extraños.

- Evitar el uso de su teléfono a extraños.
- Instalar las cerraduras que ofrezcan la mayor seguridad para su hogar.
- Instalar cerraduras auxiliares en las puertas exteriores.
- Colocar protecciones en puertas y ventanas, alarmas en la casa si tiene posibilidad.
- Planear debidamente sus salidas, de tal suerte que no se vea en la necesidad de esconder su llave bajo el tapete de la puerta, en el buzón o en alguna maceta.
- Pedir referencias al emplear a personal doméstico.
- No dejar armas ni sustancias tóxicas al alcance de los niños.
- Cerrar las puertas con seguro, aunque sólo se salga por unos minutos de casa.
- Evitar que el personal doméstico reciba visitas personales en su ausencia.
- Instalar suficiente iluminación en el patio o jardín que elimine posibles áreas de escondite y puedan ser controladas desde el interior de la casa.
- Verificar por teléfono con el vecino, la identidad de personas sospechosas que rondan por el vecindario.
- Mantener buenas relaciones con los vecinos para que lo auxilién, en caso necesario.
- Denunciar ante la autoridad competente si ha sufrido robo de tarjetas de crédito, comunicarlo inmediatamente a la entidad emisora de las mismas, así como en caso de que le hayan sustraído talonarios, cheques, carnets, licencias, etcétera.
- Cambiar las cerraduras inmediatamente que se pierdan las llaves de la puerta de la casa o en el caso de que cambie de domicilio a otro que ya estuvo ocupado anteriormente por otra persona.
- Al sacar copia de sus llaves, presencia el acto de su reproducción, especialmente si quien lo hace conoce su domicilio.
- No poner nombre ni domicilio en la llave de su vivienda ni dato alguno que pueda identificar de alguna forma.
- Exigir identificación documental al visitante que se diga empleado de alguna empresa de servicios.

- Conservar el dinero en el banco; no tener en el domicilio particular más que el imprescindible.
- No hacer alarde de sus riquezas y pertenencias de valor.
- Tener cuidado con las llamadas telefónicas que le anuncian haber sido agraciado con un premio o regalo que hay que ir a buscar a un lugar determinado y a una establecida de antemano.
- De nada sirve un portero automático en la puerta de acceso si se deja abierta cada vez que sale o se entra de la casa.
- No divulgar el proyecto de salir de vacaciones ni el tiempo que va a estar fuera de su casa, ni diga a nadie que se va a quedar sola, sin habitar.

*Para los hijos.*

- Instruir a no abrir la puerta a desconocidos.
- Instruirlos a no subir al auto de personas desconocidas.
- No usar joyas ostentosas.

### **c) Prevención en la calle**

- Donde quiera que se encuentre permanezca alerta y vigile los alrededores.
- Proyecte serenidad, seguridad y que sabe adónde va.
- Confíe en su instinto: Si alguien lo hace sentir incómodo, aléjese de la persona.
- Si el lugar en donde está lo perturba, abandónelo.
- Conozca el lugar en donde vive y trabaja.
- Infórmese de cual es la ubicación de los sectores y oficinas de la policía y de los bomberos.
- Ubique teléfonos públicos, hospitales y negocios que permanecen abiertos hasta tarde. No use ropa ostentosa, ni joyas valiosas.
- Lleve sólo el dinero necesario y no lo cuente en público.
- No camine por calles oscuras o solitarias, ni por terrenos baldíos, parques, estacionamientos, construcciones, excavaciones o demoliciones.

- Procure andar sobre avenidas principales.
- Traiga las llaves de su casa en el bolsillo del saco o pantalón, así aunque le roben su bolso o portafolio no podrán entrar a su casa.
- No coloque su cartera en la bolsa posterior del pantalón.
- Evite llevar todo su dinero en una bolsa o monedero, repartirlo en varias bolsas.
- No guarde el monedero en las bolsas del mercado o del autoservicio.
- No se eche la correa de su mochila o bolsa al hombro, ni la enrede en su muñeca, pueden causarle daño si se la arrebatan en un asalto.
- Es recomendable hacer pagos grandes con cheques o tarjetas de crédito. Es mejor llevar sólo una tarjeta.
- Si lleva consigo fuertes sumas de dinero evite tomar bebidas alcohólicas.
- Cuando lleve varios bultos, mantenga el bolso entre su cuerpo y los paquetes.
- Es conveniente hacer compras y otras actividades similares en compañía de algún familiar o amigo.
- En las tiendas de autoservicio no pierda de vista a sus hijos, no los deje solos en el carrito o al cuidado de desconocidos.
- Evite provocaciones.
- Si se le acerca o le sigue una persona extraña, cruce la calle, cambie de dirección, protéjase en lugar concurrido o diríjase al policía más cercano.
- Si tiene que salir a altas horas de la noche, procure ir acompañado.
- En caso de ser asaltado, mantenga la calma y no oponga resistencia.
- No utilice zapatos o ropa que restrinjan sus movimientos.<sup>46</sup>

#### **d) Protección en y para el automóvil**

- No deje solos dentro del vehículo a menores de edad.
- Lleve listas las llaves para abrir la puerta de su vehículo.
- Observe a su alrededor. Mire adentro del carro, el piso, atrás y adelante.
- Suba y ponga los seguros, antes de arrancar el auto.

---

<sup>46</sup> [http://www.ssp.df.gob.mx/htmls/segur\\_med\\_vPub.html](http://www.ssp.df.gob.mx/htmls/segur_med_vPub.html)

- Póngase el cinturón de seguridad y pida a sus acompañantes que hagan lo mismo.
- Viaje con las ventanillas cerradas. Si hace demasiado calor o usted fuma, deje abierto el espacio suficiente para ventilar el auto.
- No circule en calles oscuras, ni tampoco estacione en ellas su automóvil.
- Cuando viaje de noche procure hacerlo en compañía de otras personas.
- No dé “aventones” a desconocidos.
- En los cruces y altos mantenga el vehículo en la primera velocidad, listo para arrancar.
- Cuando se baje del vehículo no deje las llaves, ni objetos llamativos o de valor, aunque vaya a demorar sólo unos minutos.
- Nunca deje las llaves de su casa u oficina dentro del automóvil.
- Al descender de su vehículo cerciórese de que esté bien cerrado.
- Si al regresar a su vehículo nota la presencia de un extraño cerca o dentro de éste, retírese y notifíquelo a la policía. Por ningún motivo intente atacar al sujeto.
- Procure llevar consigo sólo la licencia y la tarjeta de circulación, así evitará pérdidas o robos de otros documentos.
- De preferencia utilice estacionamientos descubiertos.
- Cuando tiene que estacionarse en una calle con “acomodadores” (valet-parking), cerciórese de cuál es la entidad que responderá por su automóvil. No entregue sus llaves a cualquier persona.
- Si usted no conoce bien a las personas que lavan coches, déjeles únicamente las llaves del vehículo y no las de su casa.
- De ser posible instale algún tipo de alarma, bastón o cadena de seguridad. Así evitará o hará más difícil el robo del vehículo.
- Si sus posibilidades se lo permiten, adquiera una póliza de seguros.
- Evite las discusiones y la violencia por incidentes de tránsito.
- Si las defensas de su vehículo son golpeadas intencionalmente, manténgase en el interior con los seguros puestos, las ventanillas cerradas y prosiga su camino.

- Si considera que lo están persiguiendo, toque el claxon insistentemente y diríjase a un sector de policía o a un lugar concurrido. Para esto, cerciórese de que el claxon esté en buen estado.
- Mantenga su vehículo en buenas condiciones mecánicas y eléctricas.
- Asegúrese de que su vehículo tenga suficiente gasolina para ir y volver sin riesgo.
- Lleve pluma y papel en la guantera para anotar cualquier información útil.
- Puede haber delincuentes que aparentan tener problemas de descomposturas o accidentes. No se detenga y si tiene duda envíe ayuda en cuanto pueda.
- En caso de asalto mantenga la calma y no oponga resistencia.
- Conduzca con precaución. Respete los señalamientos y normas del reglamento de tránsito.<sup>47</sup>

#### **e) Protección para el dinero**

- Si se trata de un local comercial, jamás haga recuento del dinero a trasladar o lo saque de la caja registradora o de la caja fuerte sin antes cerciorarse de que todas las puertas de acceso han sido bien cerradas y que no puede ser visto desde ninguna parte.
- Abstenerse de mostrar el dinero o hacer su recuento delante de otras personas, cualquiera sea la relación que mantenga con ellas, pues quien evita la tentación evita el peligro.
- Lo ideal, por lo que a comercios o locales públicos se refiere, es no transportar el dinero después del cierre, sino dejarlo dentro del establecimiento en una caja de seguridad para hacerlo el día siguiente.
- El transporte del dinero no se debe hacer siempre a la misma hora, sino cambiando cada día el itinerario, el horario y, dentro de lo posible, debe hacerse por persona distinta y sin previo aviso a ésta.

---

<sup>47</sup> [http://www.ssp.df.gob.mx/htmls/segur\\_med\\_aut.html](http://www.ssp.df.gob.mx/htmls/segur_med_aut.html)

- De utilizar los servicios de un taxi, se recomienda el uso de los facilitados previa llamada telefónica, ya que estos están controlados por una central de taxis la cual anuncia el número de placas del taxi que va a prestar el servicio.
- Se debe evitar, en lo posible, el traslado personal de dinero.
- El pago del salario de los empleados se aconseja hacerlo en compañía de persona o personas de total confianza.
- Debe procurarse que el dinero a transportar ocupe el menor espacio posible, a cuyo fin debe buscarse que los billetes sean de los de mayor denominación.
- Cuando realice operaciones bancarias, evite ser de las primeras y de las últimas personas que lo hagan.

#### **f) Protección en el uso de tarjetas de crédito**

- En caso de robo o extravío de su tarjeta, repórtela inmediatamente a su banco.
- Destruya los vouchers de compra, cuando ya no los necesite.
- Cuando el banco le entregue el reemplazo de su plástico por vencimiento o maltrato, firme de inmediato su nueva tarjeta y destruya el plástico anterior antes de tirarlo a la basura.
- No entregue su tarjeta o NIP a ninguna persona, aún cuando le indique que trabaja para el banco. Reporte este hecho a los ejecutivos de la sucursal.
- Cuando en una tienda procese su compra en la terminal electrónica, vigile que sólo utilice su tarjeta para emitir la nota de venta. Procure que la transacción se realice siempre en su presencia.
- Al concluir la transacción, cuando le devuelvan el plástico, asegúrese de que efectivamente sea su tarjeta.
- De aviso a su banco cuando vaya a realizar operaciones extraordinarias o fuera de su comportamiento normal de uso, por ejemplo, algún viaje.
- Recuerde que la tarjeta es intransferible. Cualquier operación debe ser realizada por el titular. Prestarla es considerado como un delito.
- Mantenga su tarjeta en un lugar seguro, nunca al alcance de otras personas.

- Si no va a utilizar su tarjeta, no la lleve a lugares o situaciones riesgosas.<sup>48</sup>

#### **g) Protección contra fraudes**

- Antes de hablar de cualquier tema, y sobre todo de negocios, mire bien delante de quien lo hace.
- Nunca hable con desconocidos de sus propios negocios y mucho menos de sus beneficios y propiedades.
- Cuando tenga que firmar un negocio o documento de cualquier clase, procure hacerlo solamente después de que lo haya leído su abogado y le haya dado su conformidad.
- En el caso de la firma de un documento mercantil: crédito a plazos, operación bancaria, póliza de seguros, etc. Léalo con mucha atención, especialmente la letra pequeña.

#### **h) Protección al turista**

- Medidas de seguridad en la vía pública.
- Procure no llevar joyas, adornos valiosos o bolsos llamativos en la calle.
- Durante el día evite transitar por zonas poco concurridas y, de noche trate de ir acompañado. Escoja las rutas más transitadas e iluminadas.
- Camine con seguridad siempre alerta.
- Cuando vaya de compras hágalo de manera programada y lleve únicamente el dinero necesario.
- Si tiene tarjeta de crédito pórtela únicamente cuando vaya a utilizarla.
- Si va al banco o emplea los servicios de un cajero automático vaya acompañado.
- No cuente ni exhiba dinero en público.
- No porte todo el dinero de sus vacaciones, deposítelo en una caja de seguridad de su hotel.
- No descuide sus pertenencias.
- No camine por lugares oscuros y calles solitarias.

---

<sup>48</sup> [http://www.ssp.df.gob.mx/htmls/segur\\_med\\_cred.html](http://www.ssp.df.gob.mx/htmls/segur_med_cred.html)

### **i) Protección en el transporte público**

- Siempre lleve a la mano el dinero necesario para pagar su pasaje y evite exhibir cuanto trae en su cartera o bolsa.
- No se siente junto a personas sospechosas o de grupos que vallan alborotando, en este caso lo más conveniente es sentarse cerca del conductor.
- Evite quedarse dormido.
- Evite bajarse en calles inseguras.
- Procure sentarse cerca de las puertas de acceso.
- No baje en paradas no autorizadas.
- Pague el boleto con monedas o billetes de bajo valor.
- No use los servicios de vehículos no autorizados.
- Al abordar un taxi verifique que esté a la vista la identificación del conductor. No se suba si viene acompañado el taxista por otra persona.
- Si toma un taxi para ir a casa, pida al chofer que le espere hasta que entre a ella, sobre todo si es de noche.
- Si el autobús esta vacío o casi vacío, debe sentarse cerca de la puerta.
- Al descender del camión en la noche, observe a su alrededor para comprobar que nadie le siga.

### **j) Protección en la escuela y en el trabajo**

- No deje en la escuela o en su lugar de trabajo objetos de valor a la vista. Mejor guárdelos bajo llave.
- Si percibe la presencia de alguna persona sospechosa en baños, elevadores o escaleras, lo mejor es no entrar ni subir en ese momento. Avisar al personal de vigilancia.
- Si sale de noche procure ir acompañado hasta su auto o hasta el lugar en donde aborde el transporte.
- No camine solo por lugares apartados y oscuros, utilice las calzadas y andadores diseñados para ello.

### **k) Protección para adolescentes y niños**

#### *Para adolescentes.*

- Cuide bien las llaves de la casa y siempre tráigalas consigo. Si las pierde avise a sus padres.
- No pida aventón y no acepte de quien lo ofrezca.
- Cuando vaya en camión, metro o “colectivo” no se duerma y lleve sólo el dinero necesario.
- Informe siempre en su casa a dónde va y a qué hora regresará o deje el número telefónico de donde va a estar.
- Si va a una fiesta es recomendable ir siempre acompañado.
- No participe en asociaciones delictuosas.
- Denuncie cualquier atentado contra su seguridad.

#### *Para niños.*

- Vigile siempre los niños son curiosos por naturaleza, cuide que no se metan solos a la cocina o que se asomen a las ventanas.
- Procure que un menor no abra la puerta.
- Enséñeles que no jueguen con cualquier objeto que pueda causarles daño, pues estando en casa pueden ocurrir accidentes.
- Deben aprenderse su nombre, dirección y teléfono, así como el de algún familiar para alguna emergencia, o en el caso de que se pierdan en la calle.
- Recomiéndeles que no den información de su casa o familia a gente extraña en la calle o por teléfono: ni que acepten golosinas ni medicamentos que les ofrezcan extraños.
- Sugieránles que nunca vayan solos a lugares o baños públicos.

## **Capítulo IV**

### **LA SEGURIDAD PÚBLICA EN LA COMUNIDAD Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Aclaración. Por participación ciudadana entiendo: Los mecanismos para que la población tenga acceso a las decisiones del gobierno de manera independiente sin necesidad de formar parte del gobierno o de algún partido político.

Otra de las formas de lo que significa la participación ciudadana es a través de organizaciones no gubernamentales las cuales pugnan por ciertos temas sociales sin sustituir en sus funciones al gobierno sino evaluándolas o apoyándolas.

#### **4.1 Seguridad pública y delincuencia**

Uno de los problemas sociales por el que atraviesa nuestro país, es el fenómeno de la delincuencia, incluida la corrupción, y el narcotráfico, agravados por la impunidad. Inclúyase a ello, los delitos, como son el secuestro, robo de vehículos, cuyas secuelas y efectos en la familia, en la sociedad y en el propio Estado son de gran trascendencia.

Ante este muy escalofriante panorama delincencial ¿qué alternativa tiene la sociedad y que propuestas le da el Estado? Es evidente que la respuesta no es la adecuada, pero sí se están planteando planes y estrategias especiales dentro del sistema de seguridad pública, que delinea las vertientes que lo conforman así como sus instituciones y elementos que lo componen para perfeccionarlo, prepararlo, profesionalizarlo y actualizarlo, incluyendo a policías, ministerios públicos, procuradores, jueces, magistrados y agentes de readaptación social.

Es justo el reclamo de los ciudadanos en relación al problema, por ello la seguridad pública, el plan o programa nacional del sistema alusivo, debe correlacionarse en sus cuatro niveles de gobierno; federal, del Distrito Federal, estatal y municipal.

El Ejecutivo Federal en coordinación con los estados y municipios ha emprendido una serie de esfuerzos, sin precedentes en esta materia.

Son muchos los esfuerzos, es demasiado el afán de mejorar esas acciones, por eso, llevarlas a cabo representa adecuarlas bajo una estructura de organización funcional a todos los niveles de gobierno, desde el ámbito federal al ámbito municipal.

De acuerdo con los lineamientos de la Carta Magna, todos los seres humanos que pueblan la República Mexicana tenemos derecho a disfrutar ciertas libertades, ciertas garantías que determinan el régimen de derecho que hemos escogido como nación.

Es conocido por todos que el mexicano o persona que nace o habita en territorio nacional, tiene el derecho a la protección de su integridad, de su seguridad personal, de domicilio y vida privada; esos derechos que establecen una facultad constituyen también una obligación a cargo del Estado. La no observancia estricta da lugar a la delincuencia, la impunidad y la corrupción, y en su caso al crimen organizado que ha rebasado al Sistema de Procuración de Justicia, así como a los lineamientos que enmarcan el programa de seguridad pública.

Nuestra Carta Magna dispone, en los artículos 14 y 23, el trascendental derecho de la seguridad jurídica. Hoy esta seguridad se expresa a una seguridad pública que establece toda una serie de preceptos, principios y acciones, para la protección de las libertades humanas en el entorno social.

La integridad personal está garantizada en el artículo 16 de nuestra Carta Magna, donde se establece la inviolabilidad del domicilio, los procedimientos para la aprehensión de una persona, cuando haya cometido un delito; de los derechos del detenido y la acción directa e inmediata para que el Ministerio Público actúe inmediatamente cuando exista denuncia, querrela o acusación a fin de integrar la

investigación ministerial, y complementarla o conformarla y así, consignar ante el juez y éste a su vez emita una resolución judicial, librando o negando orden de aprehensión o en su caso decretando la detención legal.

El artículo 22 constitucional prohíbe la tortura, al ser una acción degradante contra la integridad y la dignidad del ser humano. Utilizar la tortura, además de ser una acción jurídica sancionada, implica una descomposición estructural que acusa una deficiente investigación ministerial; utilizar la tortura, es retroceder en el tiempo y manejar un esquema penal de la época medieval, cuya acción inquisitiva era inquirir por sospecha, detener por sospecha y enjuiciar por simple presunción; la utilización de la tortura es originada por el desconocimiento de las leyes, prepotencia, ignorancia y el abuso del poder o en su caso por la falta y carencia de ética y de valores en los sistemas de procuración de justicia.

Sin embargo, “Se afirma que el nivel de profesionalización tiene una incidencia directa en la disminución de los abusos policíacos: mientras más profesionalizada este una organización policíaca utilizará menos sus facultades discrecionales.”<sup>49</sup>

El panorama que refleja la delincuencia nos deja perplejos; los medios de comunicación han influido en gran medida, a crear una cultura de violencia, en la que el niño o el adolescente por imitación busque delinquir. Por ello debemos también tener cuidado sobre todo en materia de los programas de medios por los cuales se despersonaliza al joven, que por imitación, se convierte en un sujeto antisocial o bajo crisis de identidad o de autoestima.

La Investigación Ministerial Previa, se ha convertido en un fenómeno y en una crisis de este siglo para nuestra ciudadanía mexicana y en ella, va inmersa la falta y la carencia de estímulos de preparación y de interés por parte de los policías o de los servidores públicos en estos ámbitos de justicia.

---

<sup>49</sup> RUBIO, Luis et al., A la puerta de la ley. El Estado de derecho en México, 1994, pp. 207-208.

En este sentido, ¿cómo poder contraatacar a la delincuencia bajo el marco programático de la seguridad pública?, se requiere un programa especial según el tipo de delincuente, según el tipo de delito y según la zona de alto riesgo, pero sobre todo, darle la importancia especial a la zona catalogada como de alto riesgo, para poder enfrentar y combatir el fenómeno criminal que esté azotando la región, que debe ser puesta en estudio y sobre todo evaluada para poder sostener algún planteamiento concreto.

Un programa definido de profesionalización de los servidores públicos, de la depuración de los cuerpos policíacos y no dudo que en el futuro estemos hablando bajo estos mismos lineamientos lo referente para ministerios públicos, jueces, magistrados, procuradores, etcétera. “Ya que existe una cierta conciencia (entre los cuerpos policiales) de no estar preparados para asumir los objetivos que la sociedad espera del policía... sensación de falta de conocimientos profesionales. El no tener un buen nivel de preparación profesional, hace que no se utilicen adecuadamente los medios e incluso que puede hacer que sean utilizados inadecuadamente.”<sup>50</sup>

También dentro del fenómeno de la delincuencia no debemos dejar a un lado, los delitos de cuello blanco, tratándose de acciones fraudulentas, delitos económicos o bien delitos bancarios, todos ellos en conjunto representan fenómenos que describen acciones ilícitas con cifras realmente alarmantes y preocupantes para la propia ciudadanía dada la carente sistematización programática en materia de justicia y de seguridad pública.

El mexicano, en general debe conocer su propia cultura, pero no una cultura de la violencia en donde toda la familia tiene que aprender cómo manejar o el cómo prevenir algunas de estas acciones que han impactado durante la última década, sin olvidar por supuesto que esta cultura de la prevención a la violencia debe de insertarse también en las aulas, en las universidades y sobre todo, que la televisión sensibilice al ciudadano, al joven, a la familia, para que ya no exhiba tanta violencia; pues ahora, a través de este medio se apologizan escenas de crueldad, de influyentismo, de poder, corrupción,

---

<sup>50</sup> FERNÁNDEZ MARTAUX, Manuel, La profesión del policía, Madrid, 1990, p. 120.

debieran ser desterradas como una acción valorativa jurídica de los programas televisivos y de la radio.

Para combatir a la delincuencia se requieren programas preventivos, los cuales deben ser permanentes, buscando acciones que eviten las conductas antijurídicas y antisociales y reducir los índices delictivos en el país, en la entidad, y en regiones. La prevención es la parte medular en donde todos los sectores, público, privado y social, tendrán que intervenir para dar alternativas de solución a la delincuencia que pareciera actuar en total impunidad.

La prevención del delito es el pilar, del sistema de seguridad pública en donde se desarrollan las estrategias y acciones que deben contemplar amplia difusión sobre las medidas preventivas, sobre las de control, administración de justicia y de readaptación.

Debe establecerse un programa que contemple políticas que privilegien el apoyo a la sociedad en las tareas de prevención del delito, de readaptación social y de reinserción social; así como impulsar la intervención coordinada de los sectores gubernamentales, el de revalorar la función social de los reclusorios y centros de tratamiento de menores infractores. Debe contemplarse el impulso sobre campañas de comunicación social que ofrezcan a la sociedad orientación sobre medidas preventivas, sobre sus derechos en caso de que sean víctimas de un delito, sobre la naturaleza y funciones de las instituciones en la materia, e inducir a los grupos civiles, organismos no gubernamentales, agrupaciones vecinales y comunitarias para suscribir convenios de colaboración en materia de prevención con las autoridades competentes.

Es cierto que en los últimos años se han integrado consejos de participación ciudadana, incluso se han creado las diversas policías, sin embargo, la eficacia y la lucha para combatir la corrupción de los cuerpos policiales, la impunidad, la lucha contra la violencia, debieran plantearse de manera diferente para que sea la sociedad mas directamente la que participe. Hacen falta programas más creativos y eficaces.

Debe crearse un programa sistemático de seguridad pública sobre prevención del delito, otro sobre sistema policial y un último sobre readaptación social; de esta manera puedo sostener, que en conjunto es un solo programa, pero diversificado en tres aspectos muy importantes para que se establezcan de forma conjunta y explícita, un servicio inminente de información y orientación en forma programática en el cual se van a establecer los mecanismos e instrumentos de coordinación entre el Gobierno Federal, el gobierno del Distrito Federal, las Entidades Federativas y la población, en atención al reclamo de la sociedad civil, en sus diferentes componentes como jefes de manzana, líderes naturales, clubes de servicio, cámaras, asociaciones, sindicatos, universitarios, colonos y otros deben sumarse a este esfuerzo para lograr un nuevo sistema eficaz.

Si no se logra lo anterior es probable que ante la creciente inseguridad que preocupa a todo ciudadano se tuviera que aplicar una solución drástica un programa extraordinario, utilizando cuerpos policíacos militarizados y ésto obviamente rompería con los esquemas jurídicos que establece nuestra Constitución. No obstante, quizá en el futuro estemos utilizando la militarización a los cuerpos policíacos como factor importante para combatir la inseguridad, dado que incluso la propia ciudadanía tampoco puede ni quiere intervenir directamente, ya sea para vigilar, para programar o simple y sencillamente para aportar su opinión que son necesarias en este rubro.

La delincuencia, requiere de acciones propositivas de todos, porque todos somos corresponsables con igualdad de derechos deberes frente a la amenaza de un poder de violencia y corrupción que no reconoce fronteras ni se detiene ante ningún código legal o moral, y que se ha multiplicado alarmantemente, creando vínculos con muchas formas de delincuencia organizada, y no organizada que se agrupa de muchas nacionalidades y se desplazan por muchos países; son organizaciones multinacionales capaces de producir y procesar su nociva mercancía, transportarla a través de las fronteras y comercializarla de un país a otro, sirviéndose del sistema financiero internacional.

Se debe crear un programa integral que ataque el origen social y los eslabones del ciclo de los ilícitos, desde la producción pasando por el tráfico, hasta el consumo y delitos conexos; por esto es necesario intensificar las tareas para reducir la demanda de drogas, mediante la asunción de programas de salud pública y de valores así como programas médicos, educativos, formativos y culturales.

Son muchos los hombres y mujeres que mueren combatiendo el narcotráfico, pero también son las comunidades las primeras en sufrir la violencia y las instituciones las primeras en ser vulnerables por las autoridades infieles que caen en la corrupción. Esto hace que los gobiernos desvíen recursos que son precisos para atender a la pobreza, y no para tratar de corregir lo que hasta ahora ha sido ineficaz.

Se han logrado algunos avances, como la anunciada disminución del índice delictivo a nivel nacional, sin embargo todavía se requiere de mayores recursos de toda índole, mayor énfasis, mayor fomento de la participación ciudadana y la profesionalización de las instituciones para establecer un programa de trascendencia, de objetividad y de potencialidad.

La delincuencia que hoy nos azota, tiene que ser frenada con la participación de todos, incluyendo los partidos políticos y toda la sociedad, en sí. No basta la preparación psicológica de prevención como por ejemplo mantener la calma, el no resistirse, entregar las pertenencias, no ver a la cara, no voltear, etc; pero este fenómeno debe combatirse con la mejor profesionalización y una mayor participación de la ciudadanía en coordinación con las instituciones encargadas de este rubro. Todas las clases sociales deben crear una conciencia política activa de prevención, y sobre todo no debe desaprovecharse ninguna respuesta porque toda forma de lucha es válida para combatir la violencia y a la propia delincuencia en sus diversas manifestaciones.

El Distrito Federal, Monterrey y otras ciudades cosmopolitas, han sostenido sus jefes de Estado una guerra total contra la impunidad y sobre todo se han elaborado presupuestos muy especiales para poder combatirla, pero los buenos propósitos no deben de quedar en eso simplemente.

El manejo de sanciones más severas bajo el esquema de estado de derecho representa una alternativa para combatir a la delincuencia y así aspirar a vivir en paz

social, bajo el imperio de la ley como único medio para entendernos y dirimir diferencias y así, hacer de nuestro país una nación fuerte, de alta seguridad.

Ya no basta con reconocer que el estado de inseguridad pública en el que vive nuestro país es el resultado de la ineficiencia y corrupción de los cuerpos policíacos o la negligencia, descuido, simulación o reformas legales que han sido rebasadas por los hechos; hoy por hoy debiera fijarse una cultura “de cero tolerancia” ante cualquier infracción de la ley aunque ésta sea leve, o el de disculpar faltas; la verdadera postura para no fracasar, es no justificar ningún tipo de deficiencia jurídica.

Tan preocupante es el tema que “recientemente un grupo de empresarios preocupados especialmente por el tema de los secuestros llevaron hasta el despacho de Giuliani las cifras extraoficiales de ese y otros delitos. Los hombres de negocios mexicanos conocían los resultados del programa *Cero tolerancia* en el combate a la delincuencia que llevó adelante el entonces alcalde de Nueva York.

Así comenzaron las negociaciones con el ex alcalde Rudolph Giuliani que realizaron por iniciativa propia los empresarios mexicanos, quienes sedujeron con la idea al entonces secretario de Seguridad Pública de la Ciudad de México, Marcelo Ebrard, y éste, convencido de la pertinencia de la propuesta, ofreció su apoyo para plantear el tema al jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador.

Si Ebrard se convenció pronto de la propuesta, no ocurrió así con las autoridades de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que expresaron recelo ante el proyecto presentado por la iniciativa privada, pues consideraron que había diferencias de fondo entre Nueva York y la ciudad de México que complicaban la aplicación de un programa como el de *cero tolerancia* en esta ciudad.

Ebrard destacó más que mano dura aquí lo que necesitamos es eficacia, una organización adecuada de la policía y ver las experiencias que ellos tienen en operación y táctica policial. Explicó que independientemente de las recomendaciones del equipo de Giuliani, la meta es aumentar el número de policías, ya que estamos en inferioridad

numérica frente a la delincuencia. Resaltó que es necesario invertir más en desarrollo y capacitación del personal.”<sup>51</sup>

Combatir el hampa, luchar contra la delincuencia es la parte prioritaria de la sociedad y exige con toda razón que se actúe con mayor decisión y eficacia, con mayor firmeza y mejores resultados en el combate a la delincuencia. Se estima que al respecto existe una deficiencia en materia de comunicación razón por la cual debiera crearse una red de comunicación y coordinación nacional que permitiera el enlace entre todas las autoridades, manejando así un registro completo de los delincuentes, de sentenciados, de los policías corruptos, de los despedidos y así facilitar la investigación criminalística de cualquier servidor o exservidor policiaco, evitando, en su caso, su recontractación si fueran cesados por mala conducta, o como resultado de una sanción por proceso administrativo o judicial.

En conclusión, se debe fortalecer la capacitación de investigadores en materia penal y en materia de persecución del delincuente, adaptando tecnologías modernas que hagan óptimos los resultados de las instituciones de seguridad pública y de procuración, así como se establezca una estrategia completa, integral y programática de primerísimo orden, como una obligación del Estado para con la ciudadanía proporcionando mayor certeza, de que, todo delincuente sea castigado.

No aplicar medidas aisladas, en la materia de los gobiernos Federal, del Distrito Federal, Estatal, y municipales, sino promover esfuerzos unidos, sin distinción de índole alguna como de partidos políticos. En sí, la seguridad pública es responsabilidad del Estado y dado que la impunidad avanza a tal grado que algunos policías se han hecho cómplices de los delincuentes, necesariamente es obvio redoblar esfuerzos para brindarle mayor protección y una nueva estructura al sistema policial y si la delincuencia ha crecido, en gran parte se debe a la impunidad persistente, dado que muchos delitos no se

---

<sup>51</sup> <http://www.jornada.unam.mx/2002/oct02/021012/036n1cap.php?origen=capital.html>

denuncian y de otros tantos definitivamente nunca se tiene conocimiento, o en su caso no se consignan averiguaciones previas, no se ejecutan órdenes de aprehensión etc.

En palabras mencionadas por Vicente Fox, señaló “Estoy convencido que mantener la seguridad es una consecuencia lógica de la vigencia del Estado de Derecho. Por eso preservar la seguridad pública y combatir la delincuencia son tareas íntimamente ligadas al respeto de nuestra Constitución. Pero por igual, es la tarea del desarrollo económico, del desarrollo humano y del combate a la pobreza.

Mientras en nuestro país no podamos ofrecer oportunidades reales de desarrollo a cada persona, la oportunidad de un empleo, la oportunidad de estudiar, la oportunidad de acceder a un sistema de salud de calidad; no estaremos resolviendo el verdadero problema que aqueja a nuestro país”.<sup>52</sup>

Hoy también las políticas de alternativa vistas desde el enfoque de las siete causas que originan la criminalidad, los llamados ejes con los cuales el gobierno federal, los estados y el municipio, incluyendo al Distrito Federal, podrán abatir al crecimiento de la delincuencia e impunidad en el país, manejando entre otros rubros con los siguientes ejes:

Primer eje. Contar con mejores elementos policíacos de prevención, de investigación y persecución, a quienes se les aplicarán exámenes de actualización, capacitación y valores que redundan en el combate a la corrupción; también aplicar exámenes para verificar si el personal consume drogas, y si el nivel de vida corresponde con el salario que gana; verificar que no presenten desequilibrios psicológicos y que tenga aptitudes físicas y psicológicas para el trabajo encomendado. Por ello se necesita la construcción de diversos institutos o academias nacionales de policías en igual número de estados donde se capacitará a los elementos de seguridad, persecución de justicia y readaptación social y sobre todo fundar jurídicamente un proceso que en su

---

<sup>52</sup> FOX QUESADA, Vicente, palabras durante la ceremonia de toma de protesta a la Mesa Directiva 2004-2006 de México Unido Contra la Delincuencia, A. C., 16 de febrero 2004.

caso culmine con la expulsión de malos elementos; promover el incremento de sueldos y la creación de cursos de técnica superior policíaca y judicial.

Segundo eje. En la duplicación del número de agentes policíacos, peritos y el ministerio público para abatir el rezago de las investigaciones ministeriales previas.

Tercer eje. La instalación e integración del sistema nacional de información con tecnología de punta en el cual se tendría un archivo general con los registros de armamento, patrullas, policías y delincuentes de todo el país. Con la capacidad de almacenar millones de huellas dactilares y los rasgos faciales y antropomórficos de personas; lo anterior se logrará si se trabaja en coordinación con los estados en el de estos datos, así como las órdenes de aprehensión vigentes para que puedan ser consultadas de inmediato por las procuradurías para el efecto de las detenciones.

Cuarto eje. El mayor equipamiento de infraestructura en materia de seguridad pública; es decir, prever el aumento de espacios en reclusorios.

Quinto eje. Fortalecimiento de la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para hacer eficientes los recursos.

Sexto eje. Mejorar el marco jurídico vigente con la finalidad de revisar las penalidades establecidas en los diversos delitos, a fin de que en su caso, el resultado consistente en penas más congruentes con el propósito de seguridad pública, sea disuadir el delito.

Séptimo eje. Revisión de las normas, registro, personal, equipamiento y autorización de operación de todo lo relativo a los servicios privados de seguridad.

Octavo eje. Nuevos mecanismos de participación ciudadana y de los medios.

“La proliferación del crimen y la delincuencia tienen su origen más profundo en una severa crisis de valores, de ahí que fomentar honestidad, solidaridad, respeto a las leyes y las demás personas, tolerancia de ideas y creencias, responsabilidad social, aprecio social y valor al trabajo, son las bases más importantes para recuperar los niveles de seguridad.”<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Mensaje del Lic. Labastida Ochoa sustraído del periódico La Jornada del jueves 27 día jueves 27 de agosto 1998.

Al respecto, la iglesia católica ha desechado que la pena de muerte sea una alternativa para combatir la delincuencia ya que el crimen en sí, representa un reto que contiene mayores y peores consecuencias que el problema económico.

Los llamados a la ciudadanía, para que incremente su participación en la solución de este problema, las acciones más interesantes que hemos escuchado en los últimos años para poder combatir las causas y efectos de la inseguridad, es pues lo relacionado con la creación de un programa que ataque la proliferación de la delincuencia organizada y del incremento alarmante a la impunidad; protección en sus negocios, en sus comercios y en este sentido se busca dar un paso hacia el futuro, para acabar ya con los nexos de corrupción policíaca y el hampa organizada. Deben darse resultados a corto plazo, ya que la inseguridad frena inversiones y crecimiento.

Se está incrementando el combate a la delincuencia organizada, se pretende garantizar a la ciudadanía, seguridad y tranquilidad en su patrimonio; para lograrlo, se requiere una profesionalización en las diversas corporaciones e instituciones encargadas de trabajar en el cumplimiento de la ley; de la seguridad y sobre todo de la aplicación de la ley; por ello hoy se sostiene que es necesaria la reestructuración de los cuerpos policiales que deben ser capacitados y de esta manera los índices delictivos disminuirán, hoy día los asaltos bancarios también son un ejemplo de muestra de que la delincuencia a penetrado a este tipo de ilícitos, pero con una visualización incluso de organización operativa.

“Es menester que la calidad profesional de los servidores públicos sea plena, dado que es el elemento que orienta el grado de eficacia que los gobiernos son capaces de lograr. El pensamiento estratégico no es convencional ni ordinario. Implica no sólo enseñarlo sino también producirlo. Por tanto, estimularlo y establecerlo es condición fundamental para nutrir la vida institucional del gobierno. Exige la formación actualización y capacitación de los servidores públicos sea de alta calificación.”<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> UVALLE BERRONES, Ricardo. “Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México, Retos y Perspectivas. 2000. p. 232.

Una Organización no gubernamental llamada “México Unido Contra la Delincuencia, precisó que aproximadamente el 90 por ciento de los cesados son judiciales o policías estatales en activo, mientras el 10 por ciento restante son agentes del Ministerio Público y militares.

Así, agregó la organización que de cada 10 policías destituidos hay uno detenido y consignado ante la justicia. La organización civil advirtió que esta cifra es muy preocupante y confirma que “la corrupción es la principal causa de la crisis de seguridad pública del país”.<sup>55</sup>

Corrupción, impunidad, tortura, son elementos que desarticulan a la sociedad y en forma especial a las instituciones de seguridad que manejan los sistemas de seguridad pública y justicia; hay estados de la República, incluyendo al Distrito Federal que han destinado cantidades millonarias para fortalecer el sistema de seguridad pública, con el fin de capacitar y mejorar salarios de los policías estatales, investigadores y judiciales, así como para la modernización del equipo e instalaciones.

Es elemental que los policías manejen y cuenten con un sistema de comunicación de punta, armas, helicópteros, nuevas y equipadas instalaciones y sobre todo un salario decoroso; que las diversas corporaciones encargadas de nuestra seguridad, realizan severas purgas para así echar a la calle a los malos agentes, a los corruptos, a los que participan a favor de la delincuencia; pero ¿qué sucede con ella, estando ya en la calle sin control y sin saber su origen o bien a que se dedicarán en el futuro? Falta pues un riguroso control de todos y cada uno de ellos, es por ello que la ausencia de mecanismos para controlar el ingreso de los elementos a las instituciones policiales, todavía guarda grados y consecuencias.

Según las organizaciones no gubernamentales, el sesenta por ciento de éstos, se integró rápidamente a bandas del crimen organizado principalmente al relacionarlas con el delito de secuestro. El primer paso, es eliminar la impunidad que actualmente existe y la complicidad entre altos jefes policíacos y altos dirigentes de esas bandas.

---

<sup>55</sup> MARTÍNEZ GARNELO, Jesús, Seguridad Pública Nacional, Ob. cit. p. 535.

Una parte fundamental para terminar con la impunidad es ponerle fin a la corrupción policíaca.

El anterior Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, Alejandro Gertz, anunció en su momento una limpia dentro de la corporación, “es necesario que salgan aquellos elementos que por unas monedas no sancionan al infractor”, por otra parte anunció aumentos salariales a los buenos policías con base en los resultados de su trabajo diario.

En México detonó la violencia y se acrecentó la delincuencia, desde el momento en que la situación económica cambió en cada ciudad y en general en todo el país, por esa razón los niveles de incidencia delictiva, provocada por las crisis económicas, han traído ese disparo gigantesco del fenómeno socioeconómico de la delincuencia.

Dentro de otro tipo de soluciones prontas e inmediatas, que el Estado y sus instituciones gubernamentales debe proporcionar a los gobernados como medidas urgentes, es el de llevar policías altamente profesionalizados a las comunidades, a las regiones, a las delegaciones del Distrito Federal, etc.

Se requiere de una depuración policial y que no laboren en distintas corporaciones, basta que laboren en una y que se les proporcione un salario decoroso.

“Ya en forma particular y refiriéndonos a las remuneraciones al personal, éstas han de ser acordes con la calidad y riesgo de la función que desempeñe y las posibilidades del servicio de seguridad pública considerando las características específicas para cada nivel policial, pues como apunta HERRENDORF “el agente no puede ocuparse de la seguridad pública y no tener dinero para mantener a su familia.”<sup>56</sup>

El problema de la inseguridad es un asunto de programas; las sanciones son otra alternativa para combatir a la delincuencia, pero se requiere que éstas se apliquen y se cumplan, ¿cómo se castigarán? Lo importante es que el ciudadano recupere la confianza en las corporaciones policíacas.

---

<sup>56</sup> HERRENDORF, Daniel E., El poder de policía en un Sistema de Derechos Humanos, INACIPE, México, 1990, p. 176.

“En algunas ciudades con fama de ser muy violentas como Nueva York, se ha reducido sensiblemente la criminalidad. Hay quienes atribuyen el éxito a su estrategia de cero tolerancia, pero ¿es ésto cierto? En la búsqueda de nuevas armas para combatir la delincuencia se ha mirado más allá de las fronteras. Como se menciona en páginas anteriores.

Las ciudades del mundo en que se ha logrado combatir con éxito a la delincuencia, han adoptado políticas de cero tolerancia.

La política de cero tolerancia consiste en aplicar la ley con la fuerza que sea necesaria, todas las infracciones se castigan con la mayor severidad, sobre todo en aquella zona en donde aún no es muy alta la criminalidad.

Disculpar faltas menores es el camino a la justificación de los delitos graves, pero hay quienes rechazan ésta y otras medidas.”<sup>57</sup>

El Estado tiene la obligación de garantizarnos hoy seguridad, de darnos libertad para vivir en nuestras ciudades y nuestras calles, sin miedo a no asegurar de que nuestros hijos volverán a casa, porque el gobierno falla en materia de seguridad.

Por otra parte se sostiene que de nada servirán penas más severas contra los delincuentes si quienes las aplican están hermanados con el crimen. En años se han impartido infinidad de cursos a policías, se han intentado extirpar a los malos elementos, pero la tendencia es la misma. Todos ellos aspiran a tener las botas y traer un auto con vidrios polarizados.

Se requiere que en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Procuraduría General de la República, se incluyan valores éticos y otros estímulos, esto implica una reforma estructural a nivel de mejores salarios, de prestaciones sociales, de una mejor ubicación del policía dentro de la propia estructura social.

“El gobierno ha reconocido su ineficacia para protegernos y combatir el crimen, por ello presentó un plan de Seguridad Pública que le llamó Cruzada Nacional Contra el Crimen y la Delincuencia, por medio de 8 acciones:

1. Mejorar policías.
2. Capacidad de respuesta al ciudadano con más agentes.

---

<sup>57</sup> MARTINEZ GARNELO, Jesús, Seguridad Pública Nacional, ob. cit. p. 539

3. Tecnología de punta para el combate al crimen.
4. Construcción de reclusorios.
5. Coordinación entre los 4 niveles de gobierno para que funcione el plan.
6. Penas más severas para los delincuentes.
7. Investigar a los cuerpos de seguridad privada que han proliferado sin control.
8. Participación del ciudadano en la cruzada contra el crimen.”<sup>58</sup>

“Mientras que el índice delictivo va en aumento y la sociedad clama más acciones para combatirla. El gobierno federal ha implementado el Programa Nacional de Seguridad Pública y la Cruzada Nacional Contra la Delincuencia, ambos con un solo objetivo, reducir la impunidad que ofende, y someter a la delincuencia organizada que opera a nivel nacional, robo con violencia, secuestro express, robo a casa habitación, a bancos, a automóviles y a transeúntes, son hoy por hoy la pesadilla cotidiana de millones de mexicanos que no tienen la seguridad de regresar con bien a su casa, sin embargo, la decisión de las autoridades de aplicar la, tolerancia cero, implica un gran compromiso de las autoridades, pero también de la sociedad.

Los puntos que sobresalen del Programa Nacional de Seguridad Pública, incluyen la profesionalización de la policía, el mejoramiento de sueldos de las corporaciones policíacas, mejor equipo, la supervisión del Ministerio Público y penas más severas.”<sup>59</sup>

“La lucha contra la inseguridad, contra el crimen y contra la delincuencia es una lucha de todos, que entre todos ganaremos si unimos nuestras fuerzas. Los mexicanos no permitiremos que esta lucha la ganen los delincuentes, no será fácil, por el contrario, tomará tiempo y mucho esfuerzo.

No obstante, tan sólo en la ciudad de México se comete un delito cada 2 minutos, a diario se cumplen quinientas órdenes de aprehensión y sólo quedan en los reclusorios 100 presuntos delincuentes, el resto regresa a las calles y se suman a los muchos más que ya tienen harta a la sociedad. Pese a todo y bajo las reservas correspondientes, esto

---

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 541

<sup>59</sup> *Idem*.

es, la estrategia del gobierno para darnos seguridad. Todos necesitamos que funcione, pero aún faltará tiempo para saber si fue efectiva, uno o dos años dicen las autoridades mientras tanto seguiremos viviendo con miedo y prisioneros en casa.”<sup>60</sup>

#### **4.2 La seguridad pública del siglo XXI**

Incuestionablemente que para hablar de una seguridad pública en este milenio es necesario entender que en México este es un sistema que está en vías de desarrollo, que es un proceso que se inicia desde la prevención del delito y culmina con la reincorporación social de aquéllos que fueron sentenciados por las comisiones de hechos delictuosos.<sup>61</sup>

Las medidas drásticas en contra de la delincuencia, profesionalizando policías, elevando las penas, son entre otras políticas, alternativas para este milenio; necesario es que estas reformas tanto en materia de procuración de justicia, como de administración de justicia, deban darse bajo una estrecha colaboración y coordinación entre los cuatro niveles de gobierno tomando en cuenta los grandes contrastes sociales.

El panorama de una seguridad pública hacia el futuro es replantear por un lado y tener el conocimiento de este panorama de desigualdad, pobreza y marginación con los cuales se provoca un gran descontento de la ciudadanía y que además este problema representa un reclamo para establecer acciones propositivas y específicas en favor de la comunidad.

Antes y durante la Segunda Guerra Mundial, la Seguridad Pública era lo más importante, lo que el Estado estaba obligado a salvaguardar, pero fueron tan grandes los excesos, sobre todo de las corporaciones represivas, que la humanidad interrelacionada dentro de la Organización de las Naciones Unidas proclamó en diciembre de 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos del Hombre como la única forma, para que el hombre pueda vivir y morir con dignidad. De esta declaración de derechos humanos se convirtió 40 años después en un importante instrumento con carácter de

---

<sup>60</sup> *Ibíd.* pp. 541-542.

<sup>61</sup> *Ibíd.* p. 567.

institución jurídica, regulada originalmente en un capítulo de dicha Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado que fue denominada Procuraduría de Protección Ciudadana.<sup>62</sup>

Dentro de los principios jurídicos más importantes la alternativa es darle una acción preventiva criminológica tendiente a frenar el crecimiento de la delincuencia y disminuir el incremento de algunos ilícitos en particular.

Necesitamos, después de obtener un diagnóstico por muy alarmante que sea, desterrar vicios y carencias en materia de seguridad y procuración de justicia, desterrando también actos de corrupción, abusos de autoridad y mal desempeño de jueces, agentes del Ministerio Público, peritos y miembros de las corporaciones policiales que han sembrado gran desconfianza en la sociedad, de ahí que el fenómeno delincencial sea el reto de las autoridades de este milenio, lo que obligará necesariamente a que las autoridades busquen la profesionalización del personal y nuevos mecanismos para perfeccionar exactamente lo que se requiere, la corresponsabilidad de la seguridad y la prevención entre gobernantes y gobernados.

La seguridad pública es el reclamo popular que con más fuerza se ha dejado escuchar en los últimos tiempos. Movimientos ciudadanos surgen día a día bajo los auspicios de diferentes organizaciones, ya sean políticas, no gubernamentales o vecinales, con el fin específico de poner un alto a la violencia, diciendo que esta inseguridad, según la voz popular, se debe única y exclusivamente a la incompetencia de las autoridades, a la falta de prevención y a la corrupción que impera en las corporaciones de justicia y de seguridad pública.

Las reformas al 21 constitucional y 73 fracción XXIII, de la misma ley, establecen principios jurídicos en los que sustentará la nueva política nacional en materia de seguridad pública, congruente con una innovadora política criminológica, tendiente a frenar el implemento de algunos ilícitos en particular, y de que la ciudadanía sea propositiva para contrarrestar al fenómeno de la delincuencia y no solamente incluir a los cuatro niveles de gobierno, como los únicos responsables para su eficacia y su trascendencia.

---

<sup>62</sup> *Ibíd*em p. 568

Los objetivos más importantes para el sistema de seguridad pública de este milenio es precisamente la de profesionalizar a las instituciones y a los servidores públicos tanto en procuración como administración de justicia, pero también de seguridad pública y sobre todo en materia de policías, peritos y de readaptación social.

Los procesos de depuración, de selección de aspirantes al sistema de seguridad pública o de procuración, representa también una profunda medida que dará como resultado mayor eficacia en la prestación del servicio, tener mejores mecanismos para la selección de un aspirante policial ya que así se conocerá cual es el perfil con que cuenta este aspirante; el equipamiento es también trascendental porque tiene que cambiarse, el armamento, chalecos antibalas, etc., incluso vehículos, radio repetidoras, cámaras fotográficas, video, en algunos casos, cursos y diplomados.

La prevención del delito y el combate a la delincuencia es lo más importante que se debe de replantear a nivel regional, estatal y a nivel federal.

Se debieran crear programas extraordinarios para el reforzamiento de la seguridad pública en donde tanto el poder judicial como las procuradurías y las propias comisiones de los Derechos Humanos, entrelacen sus funciones y busquen incuestionablemente cumplir con una función inmediata, la protección al ciudadano.

Se debieran aportar mayores recursos y de esta manera se establezcan e instalen instituciones policiales aptas, para que se refuercen las acciones y sobre todo el policía entre de lleno a proteger a la comunidad contra el delito o delincuentes reincidentes en alguna zona, por así decirlo.

No hay que olvidar que las propias víctimas en materia de robo y asalto, ya no pueden ni dormir, ni salir, ni vivir así, de esta gran preocupación, lo anterior es producto de frustraciones ancestrales, o disposiciones congénitas, desempleo o subempleo, insuficiencia retributiva de salario, sobrepoblación, ocio, desintegración familiar, corrupción de autoridades, política incompetente, sanciones benévolas, legislación deficiente, juicios tortuosos y largos, bajo nivel educativo, crisis de valores familiares,

fomento a la violencia en cine y televisión y sobre todo la falta de una voluntad política para combatir a la delincuencia, entre otros factores.<sup>63</sup>

El combate a la delincuencia debe darse sin tregua alguna, buscando romper con el fenómeno de la corrupción y de la inseguridad e impunidad bajo el significado especial de la ley, y el principio rector de toda sociedad, la justicia; en el que independientemente de que al existir mayor población, habrá mayor crimen, ésto en sí no es comprobable.

Darles un mayor reconocimiento a aquellos policías que trabajan arduamente todos los días para prevenir el delito y para dar seguridad al ciudadano.

La Seguridad Pública es de interés público, es de orden público e interés social y tiene por objeto establecer las bases para regular la actuación de los cuerpos de seguridad pública de carácter federal, estatal, del Distrito Federal y municipal; pero siempre bajo un marco de respeto a las garantías individuales. Mantener la tranquilidad y el orden público, protegiendo la integridad física de las personas, así como de sus bienes, prevenir la comisión de los delitos e infracciones a las leyes y reglamentos a través de disposiciones y acciones concretas para preservar la tan multicitada paz social o bien auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.

Para hablar de una seguridad pública de este milenio tenemos que contar con personal en cuya estructura administrativa, orgánica y de dirección, sea independiente y de grado especial, pero también contar con personal de rango universitario que venga a establecer jerarquía y sobre todo una coordinación reglamentaria para el buen funcionamiento de este sistema, por ello la actualización, especialización técnica y profesional, la promoción y formación de mandos son, entre otros factores, elementales de revisión y evaluación que motivarán en crear para cada estado oportunamente un nuevo esquema representativo en materia de seguridad.

---

<sup>63</sup> *Ibíd.*, p. 572

Para algunos sociólogos las causas especiales o progenitoras de la inseguridad pública son: la pobreza, la corrupción de los cuerpos policíacos, la deficiente impartición y procuración de justicia y la impunidad.

También aunado a la pobreza y al fenómeno de la corrupción, se ha dado una gran trascendencia a la preparación de los cuerpos de policía que son los encargados del manejo de la vigilancia y seguridad, ya que en la mayoría de los países se ha cometido el error de colocar a los delincuentes como policías y seleccionarlos sólo a la vista de su constitución corporal o de otras consideraciones ajenas a la verdadera función bajo falsos conceptos. En pocos lugares se ha atendido todo lo que es necesario: estado físico, psíquico, familiar, social, económico y de formación profesional; en ellos se mantiene el orden sin tener una numerosa policía.

Evitar la corrupción y establecer esquemas evidentemente trascendentales para el sistema policial y buscar mayor preparación y profesionalización.

El manejo de la impunidad entendida como falta de sanción jurídica a una acción delictiva, es una invitación para volver a cometer faltas cada vez más graves, por ello la impunidad debe de ser motivo de estudio por separado. Dentro del esquema de seguridad pública, para describirle al Ministerio Público cuáles han sido sus fallas y evitar que vuelvan a cometerse en el futuro.

La proliferación del crimen y la delincuencia, tienen su origen en una severa crisis de valores y la escasa participación ciudadana expresada en la inexistencia de programas alusivos.

### **4.3 Objetivos generales de la seguridad pública en el siglo XXI**

1. Crear el Instituto de Formación Profesional dependiente de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que fuese corresponsal de otro sustituto semejante a nivel nacional dependiente de la Procuraduría General de la República en los que se capacitarían, adiestrarían, profesionalizarían y actualizarían tanto a policías judiciales como a ministerios públicos, y peritos. Estos Institutos propuestos marcaran el derrotero a nivel federal, local y municipal acerca de carreras ascendentes, escalafonarias.

2. Mejor equipamiento.
3. Que el Ministerio Público y el policía conozcan las reglas mínimas de la criminalística y de las técnicas de investigación para la integración de sus actuaciones y diligencias.
4. Difusión y mejoramiento de los programas de orientación a la ciudadanía en materia de prevención del delito, protección, seguridad y auxilio.
5. Diseñar estructuras organizativas más modernas y eficaces dentro de las corporaciones policíacas y de seguridad, y actualizar sus acciones operativas.
6. Evaluar periódicamente los cuerpos policíacos con la aplicación de exámenes antidoping y análisis de congruencia de sus ingresos personales, de su modo de vida, de sus bienes patrimoniales, familiares, psicométricos, psicológicos etcétera.
7. Equipar adecuadamente a los cuerpos policíacos con uniformes, armamento e instrumentos para el cumplimiento de sus funciones.
8. Supervisar permanentemente el funcionamiento de los diversos módulos de seguridad en el Distrito Federal.
9. Establecer vigilancia distribuida estratégicamente en las zonas con mayor índice de criminalidad en el Distrito Federal.
10. Mediante programas de prevención se concientice a la población en general para participar en este aspecto contribuyendo a la lucha contra el crimen y lograr con esto un beneficio integral ciudadano en todos los aspectos, y principalmente en el campo ético y económico tanto del sector privado como del público.

Si bien es cierto que esos objetivos en cierta manera son también un tanto genéricos, se busca que para este milenio se cumpla con la estructura del programa de seguridad pública en donde la participación de los elementos policiales, o del propio ciudadano y sobre todo de los ejecutivos estatales, del Distrito Federal, municipales y el federal, propicien incuestionablemente el perfeccionamiento del sistema.

#### **4.4 La acción preventiva**

Se entiende por prevención todas las acciones relacionadas con el prevenir y este concepto a su vez debe entenderse como prever, conocer un daño, perjuicio, así como preparar, aparejar y disponer con anticipación las cosas necesarias para un fin. Desde la

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

Para el Profesor Cecaldi “es la política de conjunto que tiende a suprimir o al menos reducir los factores de delincuencia o inadaptación social.”<sup>64</sup>

La acción preventiva, es insuficiente pues las sanciones jurídicas son insuficientes y la delincuencia crece, por lo tanto se propone que las sanciones normativas deben aumentar a fin de dar ejemplo de castigo a los delincuentes y decirle, así a la sociedad que si delinque el costo será muy alto, pero además proporcionar empleo y acceso a la educación a la población para combatir la pobreza y mantener a la población ocupada.

Para hablar de prevención en materia de seguridad pública es necesario manejar lo que sea denominado política criminológica o bien política criminal.<sup>65</sup>

El objetivo de esta política criminal es el de buscar enfrentar una serie de alternativas a las crisis de la justicia, a las crisis de la cultura de prevención y sobre todo a la carencia de programas; si esto se logra encontraríamos la sistematización de un Plan de Desarrollo Preventivo Integral.

La política criminal, en el enfoque de la prevención no es otra cosa más que una doctrina y una ciencia que da la posibilidad de obtener una realidad alcanzable para lograr un fin en materia de prevención y de represión a la delincuencia; en otras palabras: la política criminal en materia de prevención, es la que estudia las mejores actuaciones prácticas para impedir o reprimir la denominada delincuencia o criminalidad que en cierto modo bajo el enfoque criminológico se han catalogado como conductas antisociales, sin embargo, arte, programa, acciones o ciencias, lo importante es el planteamiento que se da para combatir a la criminalidad ya que la estrategia en términos generales es la protección general del hombre en la colectividad, su desarrollo social y

---

<sup>64</sup> CECALDI, P.F. Revista Internacional de Política Criminal, ONU 1963, p. 21

<sup>65</sup> RODRÍGUEZ MANZANERA, Luís. Criminología. Editorial Porrúa, p. 113. 8ª. Edición. México 1993.

sobre todo su desarrollo económico y de convivencia cotidiana con su familia y con sus semejantes.

El crimen es una amenaza para la seguridad pública, y por crimen no debe entenderse única y exclusivamente aquellos hechos tipificados por el código sustantivo, sino debe entenderse en forma más amplia como conducta antisocial, por ello, todo hecho que altere la paz, la seguridad y la salud pública, deben analizarse con plena acuciosidad, pero como expresión de patología social, independientemente del trato que le de el Código Penal.

Tomando en cuenta que nuestras sociedades se han inmiscuido en la mercadotecnia, en el Internet, telefonía celular; en las comunicaciones vía satelital y, por supuesto, su desarrollo en la modernidad, han evolucionado, produciendo al mismo tiempo, factores crimino génicos y nuevas formas de criminalidad, por ello se requiere que en cada país, en cada Estado y en cada región tomando en cuenta sus culturas, sus tradiciones y sus hábitos, se indiquen los males que les afectan, para que de esta manera, detectando el problema puedan aportar su preocupación y las alternativas del delito que se esté dando la incidencia del crimen que estén operando en cada localidad o región; la criminalidad se transforma en el contexto que al desarrollo social, vinculadas a los cambios técnicos y científicos que en muchas ocasiones, en lugar de beneficiar, perjudican a la propia comunidad, los Consejos de Participación Ciudadana, los programas de Seguridad Pública y los órganos de justicia deben manejar con mayor profesionalización y equipamiento para combatir a la criminalidad y luchar por su erradicación.

Es necesario conocer las repercusiones del delito en todos sus aspectos como saber cuales son los delitos que se dan con mayor incidencia, mejorando los mecanismos de evaluación.

Hablando de las acciones preventivas del crimen organizado, es necesario tomar en cuenta tres tipos de política, la legislativa, la judicial y la penitenciaria.

La primera es trascendental porque somos un país en donde el Estado de Derecho queda sujeto al ámbito legislativo, sin embargo, padecemos pues una serie de deficiencias técnicas en esta materia, ya que hemos creado una serie de leyes con las

cuales pretendemos regular la conducta del hombre, lo cual parece incorrecto porque entramos en una legislomanía, que lejos de beneficiarnos nos perjudica, incluso hoy se quiere legislar en todo y para todo, cuando realmente lo que debe interesarnos es la promulgación de leyes generales eminentemente preventivas y represivas que de algún modo contribuyen a la erradicación del mal perseguido, en consecuencia pues, la política legislativa no debe ser considerada solamente como un arte, sino más bien como la forma de hacer leyes coherentes que cumplan y no simulen puntos que vengan supuestamente a regular la conducta del hombre, sino más bien que delimiten el escenario de la criminalidad.

La política legislativa es importante, ya que debe dar prioridad a los delitos más graves, como el caso de la ley contra el crimen organizado, en donde el secuestro y otros ilícitos ya se contemplan como delitos federales, pero también tenemos otros, tales como el robo de vehículos, homicidio calificado, robo de infante, el aborto, que no tienen un tratamiento legislativo eficaz.

En la política judicial, una vez teniendo una ley justa, debe tener eficacia y esta eficacia tendrá que ser vertida o evidentemente aplicada por el órgano judicial sin interpretar a su arbitrio o crear una ley nueva, sino que debe ajustarse a la deontología legislativa y aplicarse la ley en forma ordenada y razonada. En consecuencia el juez ya no puede limitarse simplemente a conocer la ley, sino que debe aplicarla, interpretarla y ajustarse en forma ordenada a lo que estableció el legislador.

En sí, los jueces tienen también que prepararse, seleccionarse y profesionalizarse, por ello la política judicial con la política legislativa están hermanadas para que los tribunales, y los órganos de justicia, busquen acciones preventivas por un lado y por el otro lado apliquen, en su caso las sanciones correspondientes a los delincuentes.

La política penitenciaria unida a las dos anteriores, debe instrumentar también con una serie de sistemas preventivos, educativos y de rehabilitación, en los que se establezcan leyes con instituciones bien definidas: edificios; presupuesto, personal capacitado y seleccionado que den buenos resultados. Se sostiene que la política penitenciaria representa uno de los problemas claves para darle al delincuente su reingreso a la sociedad y sobre todo que se sienta apto en el desarrollo de su vida. Es

necesario establecer clasificaciones de delinquentes, tomando en cuenta los grados de delitos que se den con mayor reiteración o gravedad de aquellos delitos menores.<sup>66</sup>

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

También hay que aumentar el nivel económico, cultural de la población y preservar la salud de los niños; frenar el proceso de urbanización reglamentando las migraciones hacía las ciudades, evitando la constitución de grandes núcleos urbanos y conteniendo los disturbios sociales e individuales que resultan del defecto de adaptación al nuevo medio; desarrollar las grandes metrópolis, los servicios de asistencia social y crear programas más complejos de seguridad social; procurar empleos para los que lo necesiten; proteger a la familia y a la infancia; reformar la policía, el sistema judicial, el sistema de Procuración de Justicia y el régimen penitenciario; y, sobre todo, conseguir que la población sea más comprensiva hacia los antiguos reclusos.<sup>67</sup>

En materia de prevención de la delincuencia juvenil hay que dedicarle grandes esfuerzos, energía, orientación y por supuesto presupuesto económico esencialmente en la planificación de las acciones preventivas y a la extensión y mejora de los servicios ya existentes, en particular convendría estudiar de manera detallada la influencia del desarrollo económico y cultural sobre la ineficacia de las medidas preventivas de la delincuencia juvenil.

En este sentido, podemos decir que la prevención de la criminalidad preocupó al hombre desde la más remota antigüedad hasta dibujar al hombre pastoreando su rebaño sin importar época o legislación vigente, siempre cuidó que los animales estuvieran completos, se auxilió quizá de un perro y estuvo vigilante para mantener todos sus

---

<sup>66</sup> MARTÍNEZ GARNELO, Jesús, Seguridad Pública Nacional, Ob. cit. pp. 225 y 226.

<sup>67</sup> REYES CALDERÓN, José Adolfo. Criminología, Editorial Cárdenas, 2ª Edición, p. 366 y 367, México, D.F., 1996.

animales, este hombre no conoce el abigeato como tal, pero previene su comisión aun sin saberlo, ello como un brevísimo antecedente teórico de la prevención.

Por otra parte las Naciones Unidas (ONU) han eliminado de su léxico la palabra represión únicamente contempla la palabra prevención la cual se divide en: Primaria, Secundaria y Terciaria. La Organización de las Naciones Unidas define estos conceptos así:

#### PREVENCIÓN PRIMARIA.

Es toda actividad de carácter general que tiene un fin de saneamiento social que se espera evite o reduzca la incidencia de fenómenos delictivos y de los que producen riesgos a la comunidad.

#### PREVENCIÓN SECUNDARIA.

Es la que se ejerce sobre personas de las que se puede afirmar la posibilidad o la probabilidad de cometer delitos o de adoptar un género de vida que puedan ser especialmente peligrosas.

#### PREVENCIÓN TERCIAIA.

Es la que se propone evitar que personas que ya han delinquido o incurrido en actividades especialmente peligrosas persistan en su conducta esencialmente nociva.<sup>68</sup>

Para Canivelle existen tres formas de prevención:

I. Prevención primaria, toda actividad de carácter general que tiene un fin de saneamiento social que se espera evite o reduzca la incidencia de fenómenos delictivos y de los que produzcan riesgos a la comunidad.

II. Prevención secundaria, es la que se ejerce por personas de la que se puede afirmar la posibilidad o la probabilidad de cometer delitos o de adoptar un género de vida que las puede hacer especialmente peligrosas.

III. Prevención terciaria, es la que se propone evitar que personas que ya han delinquido o incurrido en actividades especialmente peligrosas persistan en su conducta esencialmente nociva.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> *Ibíd*em 370 y 371.

El maestro Antonio Sánchez Galindo dice que antes de castigar debe de prevenirse, siendo ya esto un principio, ésto es, debemos de prevenir antes de castigar: Las sociedades del futuro deberán establecer métodos de prevención y tablas de predicción de tal suerte que serán estas más eficaces y valiosas.

Dentro de este estudio especial del delito para combatir a la delincuencia es necesario proponer una especie de programa reglamentario sobre la Seguridad Pública Preventiva.

Hoy la actividad estatal debe buscar por un lado, la acción preventiva y, por otro lado, la regulación de las conductas delictivas, por ello es necesario intensificar campañas permanentes orientadas a la construcción de la conformación de una cultura preventiva con propósitos inminentes e inmediatos para así lograr resultados objetivos.

---

<sup>69</sup> BARRETO RANGEL, Gustavo. Política de Prevención Social. Ponencia al Sexto Congreso Nacional Penitenciario. Monterrey, México, 1976.

## **Capítulo V**

### **SITUACIÓN ACTUAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL**

#### **5.1 El Papel del Estado en la Seguridad Pública**

En la economía de mercado una de las funciones del Estado consiste en dotar a la sociedad de leyes que permitan la competitividad y proteger, mediante un poder judicial eficiente, independiente e imparcial, las garantías individuales, la propiedad privada y los ingresos derivados de las actividades económicas. En la medida que estos derechos o la integridad de las personas no se garantizaran debido a la ausencia o deterioro del estado de derecho, la sociedad enfrenta costos adicionales para la realización de sus actividades productivas puesto que los individuos cambiarán su comportamiento y la asignación de sus recursos para disminuir la probabilidad de ser víctimas de la inseguridad pública.

Además, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), en la práctica, los esfuerzos privados para incrementar la seguridad, resulta en proliferación de armas entre la población civil, hecho que antes de reducir la delincuencia, incrementa el riesgo en las víctimas.<sup>70</sup> Por lo anterior, la seguridad pública es uno de los bienes públicos más importantes que un gobierno debe proveer a la sociedad para potenciar así la asignación eficiente de los recursos, el desarrollo económico y el bienestar. En México, este mandato se reconoce así en el artículo 21 de la Constitución Política.

La seguridad pública es un concepto amplio que abarca, desde las decisiones que debe tomar un gobierno en la asignación de sus recursos para la prevención de los delitos<sup>71</sup> —en detrimento de otros bienes públicos tales como el alumbrado, las

---

<sup>70</sup> Ver Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL 1999).

<sup>71</sup> Por delito se entiende el “acto u omisión que sancionan las leyes penales” de acuerdo con el artículo 7o del Código Penal para el D.F. en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal.

carreteras, el drenaje profundo, etc.— hasta la edificación de prisiones y la manutención de los delincuentes. Lo anterior en adición a las decisiones sobre los recursos humanos y materiales que la sociedad debe asignar para la existencia de un sistema de seguridad pública, necesario para el descubrimiento y la detención de los presuntos responsables, para la administración de justicia, así como para sostener el sistema de readaptación social.

## **5.2 La Seguridad Pública en México**

### **5.2.1 Evolución de la Delincuencia**

“En México, la inseguridad pública ha aumentado en los últimos 20 años. Según las cifras oficiales que cubren los hechos delictivos que se denuncian ante la autoridad correspondiente, el número de presuntos delincuentes”<sup>72</sup> del fuero común se incrementó 122.9% entre 1980 y 2000, en tanto que la población sólo lo hizo en 50.0%. Además, la violencia y las lesiones han sido una característica particular de la inseguridad; en los años de referencia el número de presuntos delincuentes por producir lesiones aumentó 69.4%.

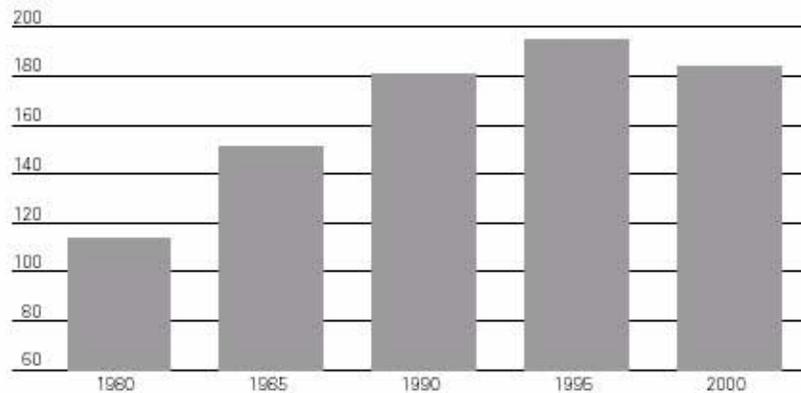
“Los delitos más frecuentes en las últimas dos décadas son aquellos que afectan la propiedad privada, pues en este mismo período, el robo o asalto subió 261.5%; los delitos contra la integridad física de las personas, como el homicidio, lo hicieron en 2.9%. Esta situación refleja que las motivaciones económicas como causal de los delitos juegan un papel importante, si bien pueden existir otras de tipo psicológico o sociológico.”<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> Personas a las que se les ha dictado un Auto de Término Constitucional, que puede ser: Auto de Formal Prisión, Auto de Sujeción a Proceso o Auto de Libertad; además, las personas a las cuales no se les pudo seguir un proceso por causas de extinción de la acción penal. Ver INEGI. Estadísticas Judiciales en Materia Penal (2001).

<sup>73</sup> En la experiencia internacional los delitos contra la propiedad también son más frecuentes que aquellos que afectan la integridad física de las personas. Por ejemplo, en Estados Unidos la proporción de delitos contra la propiedad dentro del total de delitos fue del 72.9% en 1999 de acuerdo con el Departamento de Justicia.

**Evolución de la Delincuencia en México • Presuntos delincuentes por cada 100 mil habitantes**



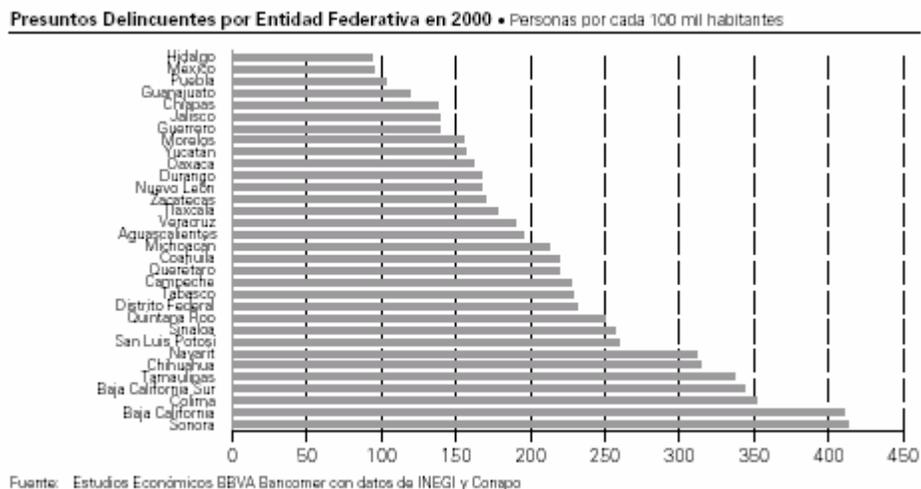
Fuente: Estudios Económicos BBVA Bancomer con datos de INEGI y Corripa

Según las más recientes estadísticas judiciales en materia penal del INEGI, en 2000 las principales características sociodemográficas de la delincuencia en México fueron las siguientes:

- a) El número total de presuntos delincuentes fue de 183,976 y de éstos 40.5% se concentró en seis entidades federativas: Distrito Federal (10.8%), Veracruz (7.1%), Estado de México (6.7%), Baja California (5.5%), Chihuahua (5.2%) y Tamaulipas (5.0%). Sin embargo, en términos de presuntos delincuentes por cada 100 mil habitantes, las entidades con mayor incidencia delictiva fueron: Sonora (413.0), Baja California (409.7) y Colima (351.3), en tanto que las entidades con menor incidencia delictiva fueron: Hidalgo (94.2), Estado de México (94.6) y Puebla (102.6). El Distrito Federal ocupó la posición 11 con 231.1 presuntos delincuentes por cada 100 mil habitantes en tanto que el promedio nacional fue de 217.2
- b) El total de delitos por lesión fue de 35,480 casos y 84.0% fue cometido por hombres
- c) El número total de delincuentes sentenciados —aquellos a quienes se ha dictado una sentencia absolutoria o condenatoria— fue de 141,723, de los cuales 90.2% fue de género masculino. En los hombres, los delitos del fuero común que tuvieron mayor incidencia fueron el robo (40.4%), las lesiones (20.4%) y el daño a las cosas (6.3%).

d) En su mayoría, los delincuentes sentenciados (hombres) registran un bajo nivel educativo y se encuentran empleados en actividades industriales y agropecuarias: 80.3% de los delincuentes no cuenta con escolaridad igual o mayor a la preparatoria y están ocupados en actividades industriales (32.8%) y agropecuarias<sup>74</sup> (21.2%).

e) En lo relativo a los delitos del fuero común, 37.4% de lo que toca a delincuentes sentenciados tiene una edad entre 16 y 24 años, en tanto que 18.3% tiene más de 40 años.



En el Distrito Federal con una población de 8.6 millones de habitantes, se presenta un promedio de 465.6 delitos diarios de acuerdo con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF).<sup>75</sup> La delincuencia alcanzó su nivel más alto en 1997, con un promedio de 700 delitos diarios y desde entonces ha descendido 33.5% según la PGJDF. Sin embargo, el número total de delitos aún se encuentra 27.1% por encima del promedio de 366.4 delitos diarios que se registraron durante 1993 —primer año a partir del cual se reportan las cifras—, en tanto que la población aumentó 4.5% entre 1990 y 2000.

<sup>74</sup> Incluye: trabajadores en aprovechamiento forestal, caza y pesca.

<sup>75</sup> Cifras de enero a octubre de 2001; fuente: [www.pgjdf.gob.mx](http://www.pgjdf.gob.mx)

Al igual que en el resto del país, en el Distrito Federal los delitos contra la propiedad privada han tenido una mayor incidencia en los últimos años. Entre 1993 y 2001, el robo ha tenido un importante incremento en términos de su promedio diario: transporte (129.0%), vehículo (97.2%), transeúnte (65.1%), casa habitación (26.6%) y negocio (3.6%); los delitos contra la integridad física de las personas se han mantenido casi sin cambio, pues se pasó de un promedio diario de 2.5 a 2.2 homicidios dolosos y de 3.4 a 3.3 violaciones. Sin embargo, un incremento de 17.7% en el delito por lesiones dolosas muestra que, además, la delincuencia se ha acompañado por una creciente violencia.

Si bien las cifras oficiales muestran que, por ejemplo, en el Distrito Federal el promedio de delitos ha disminuido a partir de 1997, no existe certeza de que las cifras de la PGJDF reflejen de manera precisa el comportamiento de la delincuencia en la ciudad y lo mismo en el caso de las cifras publicadas por INEGI para el resto del país puesto que un gran número de actos delictivos no se denuncia ante la autoridad y, por ende, no son registrados en las estadísticas.<sup>76</sup> El Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) calcula que sólo 14 de cada 100 delitos se denuncian en el país.<sup>77</sup> Las razones por las cuales un alto número de delitos no se denuncia van desde el trámite burocrático que implica el proceso ante el Ministerio Público, hasta el temor por parte de las víctimas a enfrentar represalias de los delincuentes, toda vez que a lo largo del tiempo ha habido complicidades entre éstos y las autoridades.

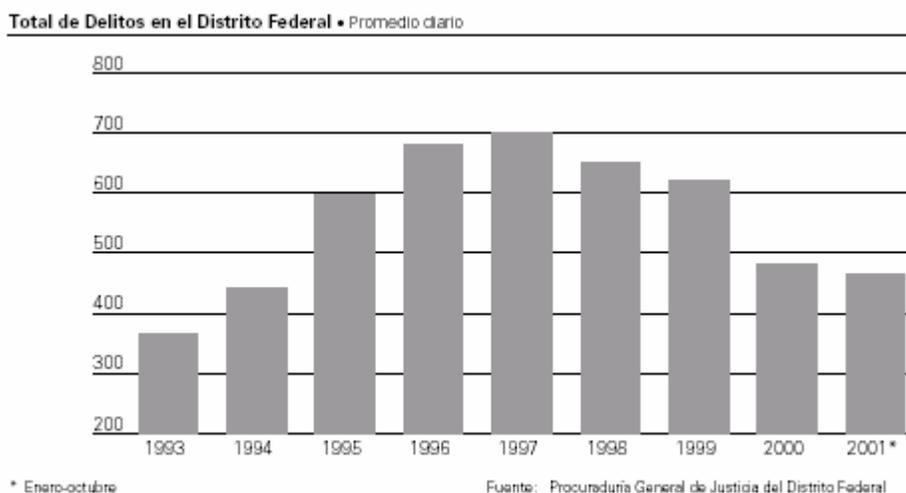
---

<sup>76</sup> INEGI reconoce que existe una cifra oculta de la delincuencia por lo que las estadísticas oficiales no presentan el número real de delitos y sólo muestran correctamente la dirección del cambio en el caso de que los actos delictivos no denunciados como proporción de todos los actos delictivos no se modifique. Sin embargo, este es un problema común a nivel internacional y por ello en países como Estados Unidos se realizan de manera periódica encuestas entre la población, cuyas estadísticas no necesariamente coinciden con las cifras oficiales del FBI, para en combinación con las primeras determinar el grado de incidencia delictiva. Ver US Department of Justice (2001).

<sup>77</sup> Alfonso Sánchez, "Pérdidas por 10 mil millones de pesos a causa del crimen organizado: CEESP", *Excélsior*, primera plana, 2 de abril de 2001.

### 5.2.2 Combate a la Delincuencia

En México, el Poder Judicial impone las penas; la seguridad pública y la persecución de presuntos delincuentes está a cargo de la Procuraduría General de la República (PGR) y de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP)<sup>78</sup> a nivel federal, y en el ámbito local corresponde a las procuradurías y policías locales. Sin embargo, en términos económicos la lucha contra la delincuencia no ha sido una prioridad dentro del gasto público. Según el INEGI,<sup>79</sup> en el período 1991-1999, el gasto en seguridad pública en los estados —compuesto por aportaciones federales (PGR) y estatales— fue 2.1% del gasto administrativo total. En 2000, el gasto presupuestado total para los rubros de seguridad pública y justicia en México fue de 0.3% del PIB, cifra que resulta muy inferior al gasto óptimo en seguridad y justicia que a un nivel internacional está entre 1.5% y 2.0% del PIB y que es referido por la Coparmex.



En los últimos años se han registrado algunos avances en la dotación de recursos dedicados a la seguridad pública, dentro del total del gasto administrativo de las entidades federativas con un incremento de 10.4% entre 1991 y 1999. En el caso del

<sup>78</sup> La Secretaría de Seguridad Pública se creó en diciembre de 2000 y parte de sus funciones eran realizadas anteriormente por la Secretaría de Gobernación.

<sup>79</sup> INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 1991-1999.

Distrito Federal, el gasto en seguridad pública (local y PGR) entre 1996 y 1999 representó 27.5% del total del gasto administrativo y creció 16.6%. Sin embargo, a pesar de que se registran mayores recursos públicos para el combate a la delincuencia, la percepción entre la población es aún de una marcada inseguridad pública. Por ejemplo, en el Distrito Federal en una encuesta de El Universal, 55.2% de los entrevistados señaló que en enero de 2001 la delincuencia no había registrado variación alguna en relación con enero de 2000, en tanto que 24.8% tuvo la percepción de que ésta había aumentado y sólo 20% de que había disminuido.<sup>80</sup>

Este tipo de percepciones entre la población permite concluir que ante las limitaciones en las cifras oficiales para medir de manera real el grado de la incidencia delictiva, los recursos destinados al combate a la delincuencia pueden estar siendo empleados de forma poco eficaz, por lo que la población ha tenido que aumentar su gasto en seguridad privada. Entre 1998 y 2000, las familias mexicanas incrementaron su gasto en seguridad y vigilancia en 40.0% en términos reales.<sup>81</sup>

Uno de los obstáculos históricamente más importantes para el combate eficaz a la delincuencia ha sido la falta de coordinación entre los gobiernos federal, del Distrito Federal, estatales y municipales, pues los delitos del fuero común no son perseguidos por una autoridad distinta a la local y de esta manera los delincuentes pueden, en muchos casos, evadir la acción de la justicia con sólo trasladar sus operaciones a otra plaza. Para respetar las áreas de competencia de las autoridades locales y al mismo tiempo realizar el combate coordinado contra la delincuencia, en 1994 se efectuaron reformas a los artículos 21 y 73 de la Constitución Política, para crear el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP); y en diciembre de 1995 fue publicada la Ley

---

<sup>80</sup> La encuesta utilizó una muestra de 500 personas mayores de 18 años con un procedimiento aleatorio donde la proporción de hombres y mujeres fue del 49.8% y 50.2%, respectivamente. Sus resultados tienen un margen de error estadístico de +/- 5%. Servicio Universal de Noticias, "Encuesta DF inseguro". El Universal, 17 de marzo de 2001.

<sup>81</sup> Datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de INEGI.

General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El SNSP —con financiamiento del gobierno federal y de las entidades federativas— provee recursos para el equipamiento de las corporaciones policiales, la construcción y la modificación del sistema penitenciario, el establecimiento de la red informática de seguridad pública (bases de datos para conocer los procesos legales que se siguen en los estados, las huellas digitales de los delincuentes y la identidad del personal de seguridad pública, entre otros), la capacitación y la profesionalización policíaca, así como para la manutención de los reos.

En los últimos cuatro años de operación del SNSP— se han invertido 40 mil millones de pesos. Esto ha permitido avances en materia de evaluación, certificación y capacitación del personal de seguridad pública, en registros de personal, armamento y equipo, en registros de delincuentes procesados, sentenciados y de fichas decadaactilares, en registros de vehículos robados y recuperados, y en el establecimiento del número telefónico 066 para emergencias.

Pero según la prensa diaria, el SNSP presenta falta de espacios dentro del sistema penitenciario,<sup>82</sup> rezago en la capacidad para almacenar información de parte de los gobiernos estatales y problemas en la disposición de los gobiernos locales para cumplir con todos los requerimientos del sistema.<sup>83</sup> Así, aunque el SNSP cuenta con recursos para el combate a la delincuencia —no del todo aprovechados, pues sólo 25% del Sistema Nacional de Telecomunicaciones es utilizado—,<sup>84</sup> enfrenta problemas de organización y voluntad política.

---

<sup>82</sup> Según la Comisión Nacional de Derechos Humanos, existe una sobrepoblación de 32.7% en el sistema penitenciario. María de la Luz González, “Culpan a corrupción y sobrepoblación”, Reforma, Sección Justicia y Seguridad, 21 de mayo de 2001.

<sup>83</sup> Fidel Samaniego, “Gobernadores desconfían del SNSP”, La Crónica, México, D.F., 31 de julio de 2001.

<sup>84</sup> Jesús Aranda y Juan Antonio Zúñiga, “Subutilizada, la tecnología para el combate a la delincuencia”, La Jornada, México, D.F. 24 de julio de 2001.

Otro factor que obstaculiza la acción gubernamental contra la delincuencia está en el ineficiente uso de los recursos públicos con que cuentan los gobiernos locales para su combate y control. Por ejemplo, entre 1993 y 2000 el número de módulos de seguridad por delegación en el Distrito Federal se redujo en 49.5% y el porcentaje de patrullas y jeep fuera de servicio dentro del total de unidades fue en promedio de 29.8% entre 1997 y 1999 de acuerdo con el Anuario Estadístico del Distrito Federal 2000. Además, otro elemento que impide que el combate a la delincuencia sea efectivo está en el bajo nivel de capital humano que existe dentro de las corporaciones policíacas. Por ejemplo, en el Distrito Federal y de acuerdo con el censo de escolaridad elaborado por el Instituto Técnico de Formación Policial, en 1999-2000, de 16,326 policías, 73.0% contaba con un nivel educativo básico, 21.0% medio superior y 4.0% profesional o técnico profesional.<sup>85</sup> En contraste en el Departamento de Policía de la Ciudad de Nueva York —considerado en Estados Unidos como una de las corporaciones policíacas más eficientes en su combate contra la delincuencia— el personal que ingresa a la corporación como oficial de policía debe tener como mínimo 75.0% del total de créditos en estudios de licenciatura o su equivalente.<sup>86</sup>

Por lo anterior y a pesar de que en los últimos años se han registrado avances en materia de seguridad pública, los resultados de la acción gubernamental pueden considerarse como limitados en términos de la baja frecuencia con la cual los presuntos delincuentes son capturados.

Del total de los delitos denunciados, en sólo 9.9% de los casos el presunto delincuente es consignado. De esta forma, en México la impunidad en la comisión de los delitos es muy elevada; según la Coparmex del total de los delitos, 95.0% queda impune.

---

<sup>85</sup> Arturo Reyes, “Preocupa bajo nivel escolar de policías”, Reforma, 11 de diciembre de 2001.

<sup>86</sup> Ver Police Department City of New York, Recruitment Section.

### **5.3 Deficiencias de la Seguridad Pública en el Distrito Federal**

El significativo aumento en los índices de criminalidad en todo el país ha provocado una creciente polémica sobre el verdadero nivel del problema de inseguridad pública en México.

Aunque las cifras oficiales confirman el importante aumento de la delincuencia en México en los últimos 20 años, la falta de un sistema de administración de justicia confiable y expedito ha provocado que la sociedad no denuncie ante las autoridades los actos criminales, lo cual ha mermado nuestra capacidad para entender la dimensión real de la delincuencia. Lo que si es claro es que la inseguridad ha alcanzado a la mayoría de los ciudadanos sin importar su nivel de ingreso, causando una profunda consternación en la sociedad.

Con el fin de entender mejor la dimensión del problema de inseguridad en nuestro país, se presenta un análisis de la evolución de la delincuencia en el contexto mundial, así como cifras alternas (confiables pero no oficiales) sobre actos delictivos y las pérdidas económicas que éstos generan en México. El objetivo es contar con un parámetro de comparación internacional de la criminalidad y conocer su magnitud actual en el país.

El documento presenta la llamada cifra negra del crimen en México, dada a conocer recientemente por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A. C. (ICESI), lo que nos permite conocer los elevados costos sociales y pérdidas de bienestar que sufren las víctimas de la delincuencia. Igualmente, con base en información de la encuesta sobre criminalidad que lleva a cabo las Naciones Unidas, se compara el nivel de delincuencia en México con el de otros países; esto permite inferir que los niveles de criminalidad que se presentan en algunas regiones del país se cuentan entre los más altos del mundo.

En México, la criminalidad también ha presentado un crecimiento significativo durante los últimos años, en paralelo con la evolución mundial. Se presentó el incremento de la delincuencia de acuerdo con las cifras oficiales. Se resaltó el importante incremento de 142 por ciento en el número total de presuntos delincuentes en el país durante las últimas dos décadas y sus repercusiones en el crecimiento económico y la competitividad de las empresas.

### **La cifra negra del crimen en México**

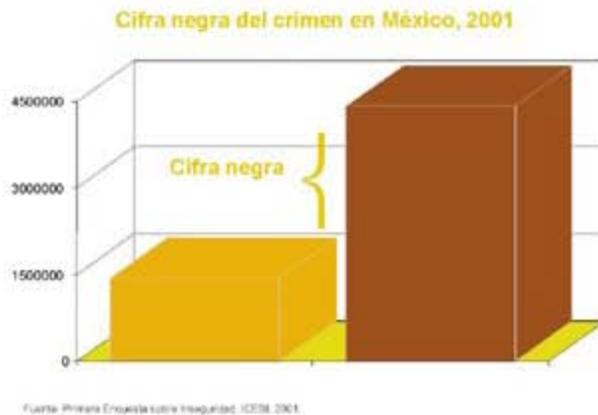
Con base en toda la información anterior, el ICESI reporta que el número total de delitos en México durante el 2001 fue de 4,412,000. Esta cifra contrasta profundamente con la cantidad de denuncias que reportan las cifras oficiales a través de la Secretaría de Seguridad Pública, la cual manifiesta que el número de denuncias en ese mismo año ascendió a 1,439,770 aproximadamente.

### **La Secretaría de Seguridad Pública reporta el número de delitos denunciados desde 1997.**

La cifra negra del crimen -medida como la diferencia entre el número de denuncias y el número de delitos cometidos- fue de poco más de 2,900,000 delitos, el doble que lo reportado oficialmente. Lo anterior implica que tan sólo uno de cada cuatro delitos que se cometieron en el país fueron denunciados ante las autoridades, confirmando el grave problema de inseguridad que enfrenta el país y la poca confianza de la sociedad para con las autoridades en el combate a la delincuencia.<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup> <http://www.coparmex.org.mx/contenidos/publicaciones/Entorno/2002/oct02/a.htm>



México ha superado a Colombia y a Brasil para convertirse en el líder mundial en secuestros denunciados, indicó un grupo privado antidelincuencia.

Investigadores de todo el país reportaron 194 secuestros de enero a junio, en comparación con 172 plagios registrados durante el mismo período por autoridades de la Secretaría de Defensa colombiana y 169 denunciados en Brasil, según José Antonio Ortega, presidente del Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal. “No es ningún orgullo, es una vergüenza”, dijo Ortega en una conferencia de prensa. “Es una vergüenza que las autoridades presuman que las cifras de criminalidad están bajando”.

La gran mayoría de los secuestros en México no son denunciados debido al temor por la corrupción y la incompetencia policial, y la posible participación de las autoridades en muchos plagios.

Con frecuencia, los familiares de las víctimas ni siquiera le piden a autoridades federales, presuntamente más confiables, que investiguen, debido al miedo que tienen de que sus seres queridos pudieran morir durante intentos de rescate.

Es probable que el número de secuestros reportados tampoco refleje la cifra real de estos delitos en Colombia o Brasil, pues desde hace tiempo ambos países han enfrentado problemas de corrupción y desconfianza de las autoridades similares a los de México.

Para obtener las cifras que se difundieron, un grupo registró bases de datos de secuestros reportados por la policía en la Ciudad de México y en cada uno de los 31

estados del país. De un total de 155 casos en toda la nación, las autoridades añadieron 39 secuestros adicionales que los agentes federales han dicho estar investigando.<sup>88</sup>

### **Ven pocos avances de AMLO en seguridad**

Durante el Gobierno en el Distrito Federal de Andrés Manuel López Obrador trabajó sin registrar avances importantes en materia de seguridad, pues bajaron los robos de vehículos pero el secuestro permaneció igual, señaló María Elena Morera, presidenta de México Unido Contra la Delincuencia.

En conferencia de prensa la organización México Unido Contra la Delincuencia. presentó un tercer spot para exigir a las autoridades que redoblen el combate al delito y en él aparece Talina Fernández, quien hace referencia a la muerte de su hija Mariana Levy, tras presenciar un asalto.

Morera rechazó que la campaña tenga dedicatoria y que si algunas autoridades se sintieron agredidas tal vez sea porque reconocen que necesitan trabajar más.

Sobre la llegada de Alejandro Encinas a la Jefatura de Gobierno en sustitución de López Obrador, la activista dijo que el Secretario de Gobierno es el único funcionario que les ha hablado con la verdad sobre la inseguridad en la ciudad.<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> <http://mx.news.yahoo.com/050803/8/1he2o.html>

<sup>89</sup> <http://www.mexicounido.org/index.php?option=content&task=view&id=1736&Itemid=2>

## **5.4 Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal**

### **a) Misión y valores**

#### **Lema**

Lealtad, Honradez y Eficacia

#### **Misión**

Mantener el orden público; proteger la integridad física de las personas y de sus bienes; prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos del gobierno y de la policía y auxiliar a la población en caso de siniestros o desastres.

#### **Valores**

Es importante conocer los valores de la Policía, para saber que debemos esperar de la policía.

- Cumplir, con máxima diligencia, el servicio que les sea encomendado. Abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o que implique el abuso o ejercicio indebido de su empleo, cargo o comisión.
- Actuar en pro del orden jurídico, respetando en todo momento la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen.
- Servir con fidelidad y honor a la sociedad.
- Conducirse siempre con respeto a los Derechos Humanos.
- Actuar sin demora y con decisión en todo lo que se refiere a la protección de las personas, sus derechos y sus bienes.
- Cumplir con sus funciones, sin aplicar discriminación alguna hacia las personas, por razones de raza, religión, sexo, condición social, preferencia sexual, ideología política o por cualquier otro motivo.

- Desempeñar su misión sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente. En particular se opondrán a cualquier acto de corrupción o soborno y tendrán la obligación de denunciarlo.
- Observar un trato respetuoso hacia las personas, a quienes procurarán auxiliar y proteger en todo momento. Abstenerse de todo acto o actitud de prepotencia. Mostrarse razonablemente tolerantes a los actos o manifestaciones de los ciudadanos que intenten imponer, con carácter pacífico, sus derechos constitucionales.
- Prestar auxilio inmediato a las personas que estén amenazadas de un peligro personal. Solicitar los servicios médicos de urgencia cuando se encuentren heridas o gravemente enfermas y dar aviso a sus familiares o conocidos de tal circunstancia.
- Emplear los recursos que tengan asignados para el desempeño de su trabajo, cargo o comisión. Utilizar las facultades que les correspondan y la información reservada a la que tengan acceso por su función, exclusivamente para los fines establecidos.
- Portar los uniformes, insignias, divisas y equipo reglamentario durante el desempeño de sus funciones. Queda estrictamente prohibido portarlos fuera de servicio.
- Portar su identificación oficial y exhibirla al ejercer las funciones propias de su cargo.
- Recurrir a medios no violentos antes de emplear la fuerza y las armas.
- Proteger la vida e integridad física de las personas detenidas o que se encuentren bajo su custodia y proteger sus bienes, en tanto son puestos a disposición de la autoridad competente.
- Coordinarse y dar apoyo a otros cuerpos de seguridad para participar en operativos, siempre conforme a derecho.

Los valores de la Secretaría de están contemplados en el artículo 16 de la Ley de Seguridad Pública, establecidos por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

### **Marco Legal.**

De conformidad con la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial el 19 de Julio de 1993, la Policía de la Ciudad de México está integrada por la Policía Preventiva y la Policía Complementaria; a su vez, la Policía Complementaria está integrada por la Policía Auxiliar y la Policía Bancaria e Industrial.<sup>90</sup>

### **5.5 Acciones y logros de la Secretaría de Seguridad Pública**

“En una entrevista concedida por el Lic. Marcelo Ebrard, Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal en la época en que Andrés Manuel López Obrador era jefe de gobierno del Distrito Federal al IMCP titulada Seguridad y Soluciones en el Distrito Federal.

*El tema de seguridad que ahora nos ocupa es de primordial importancia para la calidad de vida de los ciudadanos que habitan en esta parte de nuestro país, por lo que consideramos conveniente informarnos de su gravedad y trascendencia con quien mejor lo podría hacer, con el Señor Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, quien nos atendió en un ambiente de sobriedad y atención absoluta, dio la confianza suficiente para hacerle las siguientes preguntas:*

*P. ¿Cuáles son los factores que inciden en el problema de inseguridad y delincuencia en el Distrito Federal?*

R. Ha habido un incremento importante del índice delictivo en conjunto a partir del año de 1994 y sobre todo en 1995, cuya expresión principal ha sido el robo en todas sus modalidades, lo que se explica por la relación directa del robo con la situación económica, como lo demuestran diversos estudios, la estructura de edad de la ciudad y la

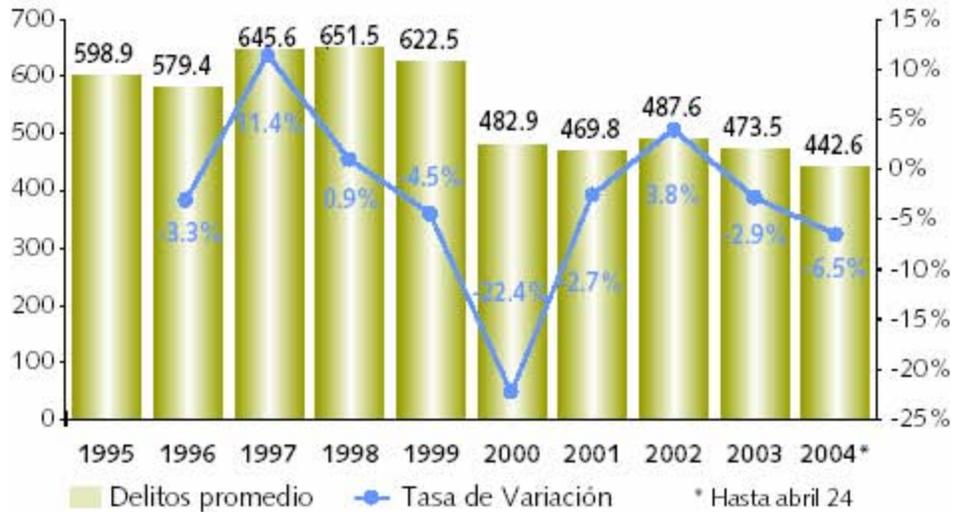
---

<sup>90</sup> [http://www.ssp.df.gob.mx/htmls/ssp\\_mision.html#Escena\\_1](http://www.ssp.df.gob.mx/htmls/ssp_mision.html#Escena_1)

gran expansión en el consumo de drogas, especialmente el de la cocaína que se triplicó entre los jóvenes como compensación de la falta de oportunidades de entrar al mercado de trabajo.

**G r á f i c a 1**

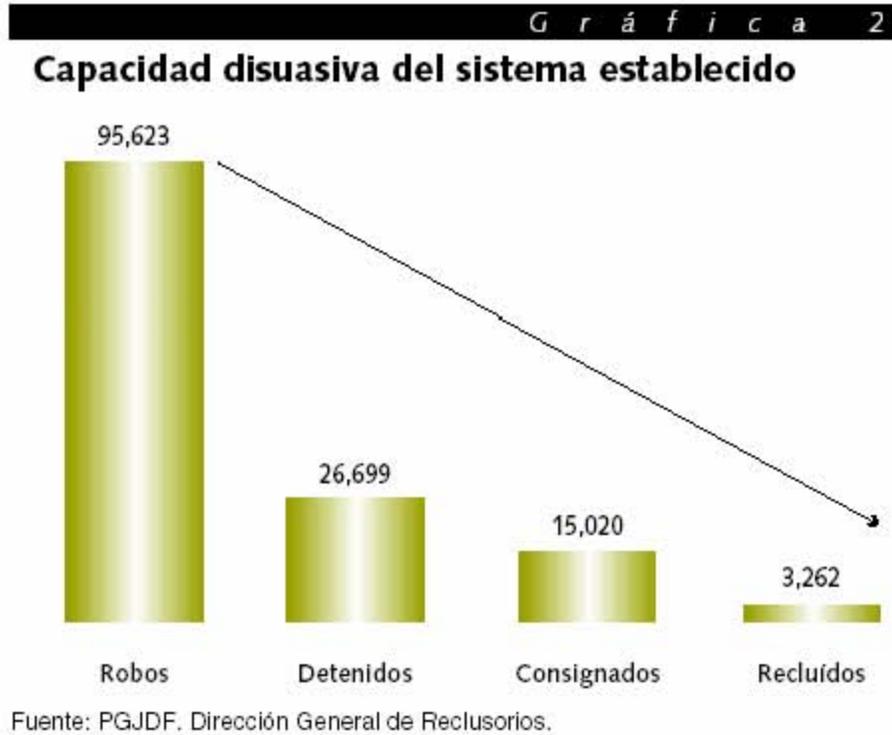
**Promedio diario de delitos**



Fuente: PGJDF. Dirección General de Política y Estadística Criminal.

Esos son factores sociológicos, demográficos y económicos muy importantes. La otra parte de la ecuación es que las instituciones conservan un sistema con todas aquellas características cuya reforma de fondo se pospuso por muy diferentes razones, y la policía de la Ciudad de México fue la primera que en la década de los noventa se quedó atrás en casi todo. Es sorprendente que en México no haya un solo libro sobre eso y que apenas ahora lo estemos tratando de entender por qué no se formaron mandos, no se cambió la imagen de la policía, y muchas cosas más. En realidad, no hemos cambiado nuestro sistema de administración de justicia a escala general y eso también incide de forma muy importante en el aumento del índice delictivo, porque el resultado de la ecuación es el poco poder disuasivo en términos sobre todo de delincuencia organizada, que es esencialmente marginal. O sea, que a mayor eficiencia de la delincuencia se encuentra una menor capacidad disuasiva del sistema establecido.

(Gráfica 2)



Si combinamos todo lo anterior, tendremos un panorama general del problema y algunas explicaciones de la razón de que estemos en donde estemos, algunos factores negativos tienen corrección a corto plazo, otros lo tienen a mediano plazo.

*¿Que Planes hay para reducir la delincuencia en el Distrito Federal?.*

Hay un plan general que el Gobierno de la Ciudad dio a conocer hace poco, en realidad hace falta acelerar el paso, sin embargo, lo que estamos haciendo es partir de lo siguiente:

El Gobierno de la Ciudad de México es el que más está invirtiendo en desarrollo social y su prioridad es amortiguar algunos de los efectos de las situaciones, como que las

personas de la tercera edad tengan un apoyo para corregir, amortiguar o frenar los efectos de la desfavorable situación económica, la parte complementaria es que se mejore la calidad de vida lo mas rápido posible, para prevenir y eliminar una razón del avance de la delincuencia.

Hay quienes dicen que deberíamos tomar medidas preventivas, pero se les olvida que desde un enfoque sociológico está tomando con independencia de la sanción para complementar la prevención. Ya que los sistemas que funcionan son una combinación de ambas cosas y las dos hay que hacerlas bien, y lo que estamos haciendo ahora es acelerar el paso.

Objetivos concretos son, primero, aumentar el número de detenidos en relación al número de delitos efectuados, sobre todo los más predatorios, no nos importa sólo saber cuál es el comportamiento general del índice, si bajó 2 ó 5%, claro, si baja 30% sería muy satisfactorio, sino también tener claro cual es la eficiencia relativa de la policía y elevarla; cuando yo entré aquí, no podíamos hacerlo y ahora ya podemos medirla porque ya tenemos un sistema de información y estadísticas sobre este primer tramo del proceso judicial.

La meta en este primer punto es elevar la eficiencia relativa. Al inicio la exigencia relativa era baja de 9.2, luego pasamos a 14.7 y este año tenemos que pasar a 20, lo que nos coloca en estándares internacionales.

El segundo objetivo es conocer lo relativo a las consignaciones del Ministerio Público, quien no es un juez pero actúa como un juez de instrucción, la averiguación previa determina si el caso procede o no, el ciudadano afectado no tiene derecho de ir directamente ante el juez, sino que tiene que pasar al ministerio público quien cuando tenga un detenido por robo en todas sus modalidades, homicidio, secuestro, violación o violencia, y como parte acusadora, debería obtener un promedio alto de consignaciones porque la presunción de culpabilidad está dada.

Es una presunción que el juez tendrá que probar pero lo que no es aceptable es que la mayor parte de los detenidos por estos casos queden en libertad o no se ejercite la acción penal. Es fundamental que cuando menos haya 70% de las consignaciones para que el juez resuelva, ésta como una meta al ministerio público, que aunque provoque reacción, daría satisfacción a los ciudadanos que tiene derecho a que se nos explique por qué el ministerio público carece metas. No se trata de fijar metas genéricas, sino de perseguir un cierto nivel de compromiso y eficiencia en el hacer.

El tercer objetivo es lograr mayor número de sentencias condenatorias, como consecuencia de todo el trabajo realizado. Hay quien dice que la sentencia condenatoria a prisión no es solución contra la delincuencia, lo que no es compatible con la lógica racional del sistema penal, y nos llevaría a decretar o abrogar parte del Código Penal, y el de procedimientos penales. Hoy por hoy estamos en ese sistema y tenemos que orientarnos a incrementar las sentencias condenatorias, cuya responsabilidad recae en el ministerio público.

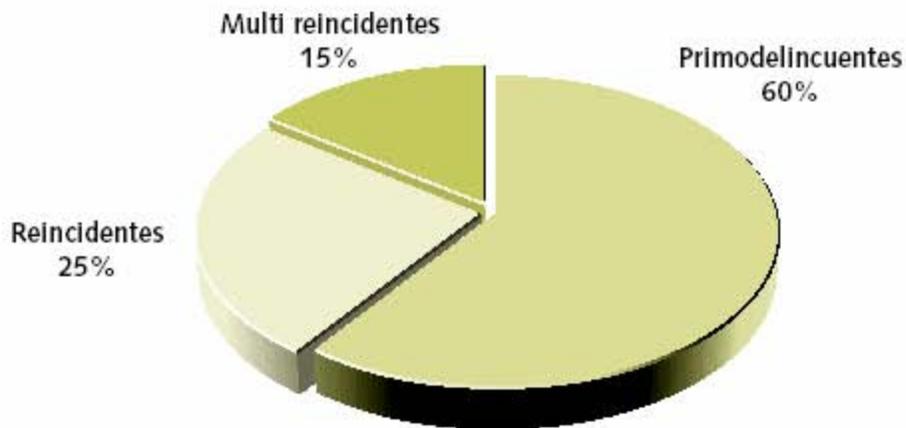
Finalmente, la otra meta es evitar la salida de los reclusos pues durante muchos años la política ha sido facilitarla. Para ello se han aplicado beneficios de ley por parte del poder judicial y del poder ejecutivo, con la lógica de tratar que los delincuentes no entren a prisión y de que la minoría que ingresen permanezca lo menos posible allí. Ya que la tesis generalmente aceptada es que la prisión no es la solución a la delincuencia, por lo que surge el cuestionamiento ¿cuál es la solución?, a juzgar por lo que ha pasado en la última década no se ha encontrado, pues no resulta aceptable tener un incremento del índice delictivo de más del doble y seguirla sosteniendo.

Desde otra perspectiva estratégica surge también el planteamiento: ¿Por qué razón si alguien ha sido sentenciado a una pena de cárcel por cometer un delito, vamos a agilizar su salida?, ¿cuál es la lógica de esa tesis o por qué se sostiene? Si la cárcel no funciona, qué hacer con el delincuente es el reto.

En la Ciudad de México casi 40% de los reclusos son reincidentes, lo que quiere decir que el sistema no aísla, rehabilita o disuade. Estamos en una situación difícil y vale

preguntar ¿porqué se ha mantenido ese paradigma de nuestro sistema en los últimos 30 años?

### **Primodelincuentes, reincidentes y multi reincidentes al 31 marzo de 2004**



Fuente: Dirección General de Prevención y Readaptación Social.  
Coordinación de Estadística.

Lo que proponemos no es una política represiva y sancionatoria, sino:

- 1) Aceptar una realidad e implantar medidas sociales preventivas.
- 2) Enfrentar y resolver estos problemas tomando decisiones estratégicas que duren hasta la próxima década cuando menos.

Hay que considerar la importancia de enfrentar el hecho de qué vamos a hacer con el que ahora está delinquir, éste es el lado débil ¿qué hacemos con el que hoy asaltó o secuestró? ¿Le hacemos un examen psicológico, vemos que su mamá no lo quería, que le pasó, le fue mal? Y comprendemos la razón de su delinquir, o mejor aún, nos enfrentamos a la delincuencia recurrente, que, además, es de naturaleza social con bases en la cultura delincencial.

Por ejemplo, en la colonia de los Doctores, la delincuencia no es un problema individual sino casi general donde los habitantes viven, crecen y mueren dentro de una cultura delincencial, situación que se repite en otras zonas de la ciudad. Lo que se refleja en el hecho de que lugares como Tepito con 38,000 habitantes, casi 2,000 de éstos estén en la cárcel. Lo que significa que si se descuenta a los muy menores de edad, más de 10% de la población está en prisión. Fenómeno en el que se detecta recurrencia en muchos casos, lo que significa una cultura delincencial, y el enfrentamiento a un problema masivo que es un punto clave, y que es un problema que no se presenta sólo en la ciudad de México, sino que ocurre en casi todo el mundo, de ahí su importancia.

Por lo que desde nuestra perspectiva, se concluye que el delincuente recurrente tiene que ser aislado el mayor tiempo posible porque al salir volverá a delinquir, pues vuelve a integrarse a su cultura, de la cual no se va a separar fácilmente; su plan A es robar vehículos, ya que por cada vehículo pagan 10,000 pesos, pero el plan B es ganar 15,000 pesos no al mes sino a la semana por lo que su acción como delincuente debe permitirle la obtención de ese ingreso.

Tenemos dos planes a seguir: el plan A es aumentar el número de judiciales o ministeriales o de investigación, lo más rápido que podamos, pero el problema es que aún teniendo los recursos necesarios, ¿tenemos el tiempo? Yo digo que no, tanto es así que en los últimos 20 años no ha habido un aumento importante en el número de policías investigadores, aunque su calidad sí se haya mejorado.

El plan B sería como en otras partes del mundo, que la policía preventiva tenga ciertas capacidades de investigación, no para investigar homicidios ni sustituir al ministerio público, pero que tal, por ejemplo, para el robo a transeúntes que no se investiga y que ha dado como resultado que la gente ya no denuncie y que se amplíe la impunidad.

Esto hace que ese nicho de afectados sea mayor y más seguro para la delincuencia porque su riesgo baja. Así, el plan B persigue que la policía preventiva en el Distrito Federal tenga posibilidades de investigación preliminar en los casos de los delitos que nos ocupan, lo cual significaría un aumento notable en la eficiencia.

Por otra parte, debemos tener una base de datos común sobre la historia criminal, donde se sepa que Sr. X fue detenido por la causa o causas “X, Y,...”, en qué fecha, quién lo detuvo, ante qué ministerio público pasó, si fue consignado o no, cómo estuvo su juicio, cuál es la sentencia, está en el reclusorio, si ya cumplió la sentencia y si ya salió. Lo que implica atravesar los poderes locales y varias dependencias del gobierno de la ciudad, y en lo que estamos trabajando.

Por otro lado, si se integra a la información sobre la historia criminal del sujeto: con quién está asociado, en qué otros casos participó, etc., la capacidad de respuesta a la delincuencia sería muy rápida, aunque para ello habrá que superar la lógica de dispersión que sin lugar a dudas significa una de las mayores desventajas frente a la delincuencia, porque ésta sí tiene una lógica de integración para aumentar su rendimiento.

No se puede pensar en disminuir el índice delictivo en proporciones importantes si no se hacen cambios muy significativos y drásticos aunque a veces no sean muy notorios, por lo que hay una serie de procesos en curso en la policía que tienen una perspectiva institucional.

Uno de ellos es un proceso de capacitación muy serio en el que tenemos un acuerdo muy interesante con la UNAM que, además, también ha cambiado la visión que se tenía sobre lo que es la policía y lo que hace. Para acortar el distanciamiento entre los académicos y operativos, o sea, entre los maestros que son los que escriben los códigos penales y los alumnos que son los que los aplican, este proceso ha permitido una discusión fantástica y enriquecedora, al grado de que el faltismo ha sido bajísimo, pues los alumnos asisten con gusto. Este año ya lo hemos terminado y esperamos que pueda

ser permanente porque es una muy buena inversión. Si tenemos un buen policía, aun cuando ande a pie va a hacer su trabajo; claro, si le damos herramientas será mejor, pero nuestra elección es el capital humano.

Junto con este proceso de capacitación, tenemos un centro de control de confianza que antes no teníamos.

Estamos haciendo una evaluación de los mandos para saber analizar las propuestas de ascenso: quién es el candidato, cuál es su perfil psicológico, qué bienes y propiedades posee, etc. Investigando, además, el grado de veracidad de su currículum, ya que se tiende a no decir la verdad.

Otros cambios institucionales que nos interesan son terminar con todo tipo de acciones ilegales. El año pasado se dieron de baja a mucha gente y este año se va a despedir a más todavía, simplemente porque no es posible tener a gente que extorsiona. También estamos trabajando en el reclutamiento de elementos jóvenes con preparatoria concluida, lo que estimamos un logro y oportunidad para el cuerpo de policía.

Otra cosa importante que estamos haciendo para mejorar es que de las 146 recomendaciones de Giuliani 111 son sobre la policía que ya estamos atendiendo. Además de la supervisión que estamos ejerciendo, y que tienen que ver con todo lo que estoy comentando, y que se tiene que ir traduciendo en una posición distinta de la policía frente a la comunidad; claro, el cambio no es automático ni inmediato, cuesta trabajo. También tenemos un programa muy interesante que es el de policía de barrio que esencialmente consiste en fijar una serie de elementos en una zona, tener las patrullas balizadas y un sistema de valuación a cargo del usuario para romper ideas equivocadas.

Por lo que hace a vialidad, lo primero que hice entrando aquí fue reducir drásticamente el grupo de moto-patrullas que se dedicaban a todo menos a lo que deberían hacer. Ahora nada más son 60 que se dedican a escoltar a jefes de Estado, pero

como ya no están los automovilistas se meten por todos lados, por lo que ahora hay que diseñar otras medidas para sustituir a lo anterior; lo malo es que estos procesos de cambio no son rápidos. Formar un policía lleva un año entre reclutamiento, capacitación, crear la plaza, etc., pero hay que ser optimistas y hemos tenido sorpresas muy agradables de mujeres policías que en general son responsables, faltan poco, son competentes, se entrenan bien; yo creo que vamos a asignarles muchas otras actividades.

Por otro lado, también tenemos que apoyar al policía, históricamente su posición ha sido difícil, han sido excluidos de los programas de vivienda y de los programas sociales del gobierno, no han tenido programas de capacitación durante muchos años. En fin, tienen muy poco respaldo, lo que hay que modificar, ya que si bien por un lado hay que sancionar la corrupción, por otra parte hay que apoyarlos. Existen elementos que han expuesto su vida y salvado a ciudadanos muchas veces, a los que ni quien les dé las gracias o algún reconocimiento, lo que hacemos ahora es manejar un programa de incentivos.

El año pasado el índice delictivo en transporte público en la ciudad se redujo como en 25% pero aún falta mucho. Lo que estamos haciendo ahora es trabajar con la tecnología más simple, o sea, con mano de obra intensiva que significa: detener los micros, bajar a los pasajeros, durante tres minutos darles la molestia de revisarlos y retirarse lo que permite prevenir y detectar.

Lo que haremos este año es instalar botones de alarma en el transporte público, los microbuses son nuestra meta fundamental, aunque los señores de los microbuses dicen que no los van a pagar, pero nosotros no queremos que los pague el usuario, así es que hemos tenido que reunir a las empresas de publicidad con los señores de los microbuses, ponerlos de acuerdo y hacer toda una labor de coordinación y convencimiento que proyectamos nos permitirá bajar los índices delictivos.

Tenemos otros problemas, los grandes transfers o sitios de transferencia de transporte, en donde hay metro, micro, taxi, etc., y donde de pronto nadie tiene responsabilidades, en donde hay vacío de autoridad. Lo que las constituye en zonas de mayor inseguridad, son zonas de alto riesgo en las que no hay vigilancia pero como

nadie se responsabiliza hay que atacarlas. Estoy consciente que no es fácil con la policía solamente y necesito que me ayuden otras instancias gubernamentales para entrar, y estamos en ello.

### **Robos en el transporte público**

<b>Año</b>	<b>Promedio diario de robos</b>	<b>Variación (%)</b>
1999	16.5	
2000	9.7	-41.49
2001	8.6	-10.58
2002	8.6	-0.29
2003	7.4	-13.68
2004*	5.3	-28.40

Además de las medidas que podemos tomar para cuidarnos sin caer en una paranoia, lo más importante que podemos hacer es cuidar nuestra calidad de vida que comprende la seguridad, respetando las normas dadas. Si se dice que en las calles de Insurgentes o Revolución no se debe dar vuelta en U pero se hace, ya se fastidió el plan porque se le van a hacer perder diez minutos a los demás y entonces todos se van a tardar hora y media en llegar a un lugar, porque no cooperamos con los demás. Pero si se observa, es claro que las normas se violan por lo que debemos tomar en serio nuestra calidad de vida.

#### *¿Qué resultados ha tenido la aplicación del programa del alcoholímetro?*

Han caído los homicidios culposos sobre todo entre los jóvenes, el alcohol y el manejo son la causa principal de muerte entre ellos porque un joven no se va a morir de cáncer ni de infarto, sino de accidente. No deben ampararse contra esta medida porque en estricto sentido salva vidas”.<sup>91</sup>

---

<sup>91</sup> Entrevista concedida por el Lic. Marcelo Ebrard, Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal al IMCP

## 5.6 Organización de la Secretaría de Seguridad Pública

### Organigrama de la SSPDF

- *Oficina de la Secretaría de Seguridad Pública*
- Coordinación de Proyectos Especiales
- Coordinación de Control de Gestión Institucional
- Dirección de Ayudantía
- Coordinación Técnica
- Dirección Ejecutiva de Comunicación Social
- Dirección General de Asuntos Jurídicos
- Dirección General de Asuntos Internos
- Dirección Ejecutiva de Tecnologías de Información
- Dirección General del Instituto Técnico de Formación Policial<sup>92</sup>
- *Subsecretaría de Participación Ciudadana y Prevención del Delito*
- Dirección General de Agrupamientos
- Dirección Ejecutiva de Agrupamientos “A” y Dirección Ejecutiva de Agrupamientos “B”
- Dirección General de Apoyo Institucional
- Dirección General de Prevención del Delito
- Dirección General de Acciones Preventivas
- Dirección General de Estadística de Información Policial<sup>93</sup>
- *Subsecretaría de Desarrollo Institucional*
- Dirección del Consejo de Honor y Justicia
- Dirección General del Centro de Control de Confianza

---

<sup>92</sup> [http://www.ssp.df.gob.mx/htmls/org\\_sub5.php#Escena\\_1](http://www.ssp.df.gob.mx/htmls/org_sub5.php#Escena_1)

<sup>93</sup> [http://www.ssp.df.gob.mx/htmls/org\\_sub3.php#Escena\\_1](http://www.ssp.df.gob.mx/htmls/org_sub3.php#Escena_1)

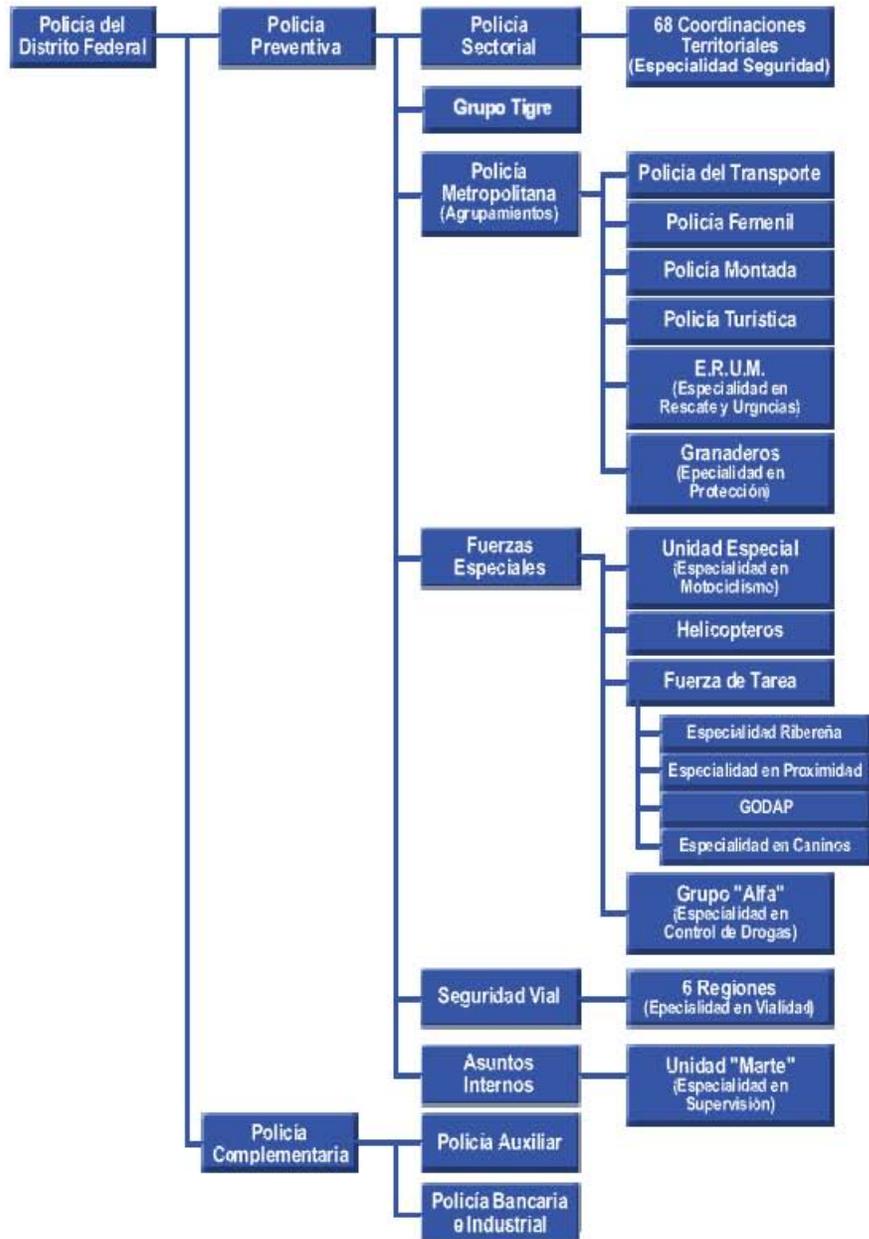
- Dirección General de Carrera Policial
- Dirección General de Mejoramiento Integral del Centro Histórico de la Ciudad de México
- Dirección Ejecutiva de Derechos Humanos
- Dirección Ejecutiva de Seguridad Privada<sup>94</sup>
- *Oficialía Mayor*
- Dirección Ejecutiva de Desarrollo Organizacional y Administrativo
- Dirección General de Recursos Humanos
- Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales
- Dirección General de Mantenimiento y Transporte
- Dirección General de Recursos Financieros
- Dirección Ejecutiva de Control Administrativo de Unidades Operativas<sup>95</sup>

---

<sup>94</sup> [http://www.ssp.df.gob.mx/htmls/org\\_sub4.php#Escena\\_1](http://www.ssp.df.gob.mx/htmls/org_sub4.php#Escena_1)

<sup>95</sup> [http://www.ssp.df.gob.mx/htmls/org\\_sub5.php#Escena\\_1](http://www.ssp.df.gob.mx/htmls/org_sub5.php#Escena_1)

## Organigrama de la SSPDF



### **5.7 Combate a la Corrupción.**

Uno de los grandes desafíos para garantizar el éxito de cualquier programa de seguridad pública, es el **combate a la corrupción**, el cual se debe iniciar en un patrón preventivo, desde el estricto diseño de las reglas y criterios para el reclutamiento y selección de personal, con exámenes periódicos de permanencia, y con capacitación permanente que inculque los valores requeridos y que garantice los niveles básicos de calidad en el servicio.

La corrupción policial ha estado estrechamente ligada con los niveles de remuneración del personal y las oportunidades de desarrollo personal e institucional. Actualmente, el nivel salarial de un policía está determinado por el grado que ostenta, aunque la diferencia remunerativa entre grados generalmente es mínima. Por otra parte, la estructura escalafonaria se ve mermada por la falta de disponibilidad de espacios; los jefes de policía son comisionados por asignación directa del superior, ya sea por el Gobernador o el Presidente Municipal, quienes determinan discrecionalmente el encargo de esa función.

Así, una vez nombrado el jefe de policía, éste actúa de manera análoga haciendo las designaciones correspondientes, utilizando el mismo criterio para integrar la estructura de mando y de operación.

En virtud de lo anterior y en función de los nuevos cargos, el jefe y los comandantes comisionados perciben un mejor salario, mismo que dejarán de percibir el día que cambie el gobierno y son removidos y reintegrados a su posición original. Si la comunidad tiene suerte, el jefe de policía es honesto y competente, pero no existe ningún método o práctica que garantice esta circunstancia y por ende su permanencia; cada vez que termina un periodo de gobierno se repite el proceso y el que hoy es jefe, mañana será subordinado y eventualmente perseguido.

En otras ocasiones, la falta de recursos para sufragar los gastos de operación del servicio o los malos servidores que lucran con ellos, obligan al policía a recurrir a fuentes no lícitas de financiamiento para adquirir gasolina, llantas, uniforme, armamento y equipo en general. Estas vías ilegales de acceso a recursos por parte de la policía, han sido toleradas y lo que es peor auspiciadas por los propios mandos superiores.

Bajo esta óptica, en muchos casos, los jefes de policía durante su gestión preponderantemente se orientan a satisfacer sus intereses particulares, dada la eventualidad y lo efímero de su cargo.

Por otra parte, la expectativa de ser nombrado nuevamente, ocasiona que el policía, mientras la vida se lo permita, trate de permanecer en activo, envejeciendo en paralelo con la organización e impidiendo la movilidad y la renovación de cuadros, evitando la consolidación de un esquema más competitivo.

Todo este proceso ha ocasionado un ciclo perverso que impide construir los cimientos de un servicio policial de carrera que garantice la eficiencia y profesionalización del servicio, propiciando colateralmente la comisión de actos de corrupción.

En los cuatro niveles de gobierno, se debiera desarrollar un verdadero esquema de carrera policial que impida la designación discrecional de posiciones, que establezca un procedimiento claro de reclutamiento, selección y promoción basada en el mérito que premie a los elementos por su buena conducta, pero también que castigue ejemplarmente a quienes comenten una falta o delito ya sea por comisión o por omisión.

Sin embargo, es necesario señalar la importancia que tiene la participación de la sociedad en la evaluación del trabajo policial, ya que finalmente es quien recibe el servicio o sufre los efectos de la corrupción.

En este contexto, la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal en lo que va de esta administración ha emprendido diversos mecanismos para atacar de fondo este fenómeno y evitar que persistan los malos manejos y las prácticas discrecionales. La disciplina, el profesionalismo, la lealtad y la honestidad, son la base que regirá su correcto comportamiento, tanto en la vida privada como en el quehacer oficial, fortaleciéndose de esta manera la identidad Institucional.

Actualmente en la Secretaria de Seguridad Pública se han llevado a cabo diferentes programas y acciones encaminados a formar una cultura preventiva basada en el contacto de la policía con el ciudadano que propicie un cambio sustancial en la percepción de inseguridad de la ciudadanía.

“Se plantea el objetivo de promover, respetar y difundir los Derechos Humanos sumando esfuerzos para avanzar hacia un modelo de seguridad que respete los Derechos Ciudadanos y atienda grupos vulnerables. De la misma forma se vigila y supervisa que en los diferentes operativos se respeten los Derechos Humanos.

Parte importante de este proyecto implica la necesidad de trabajar de forma conjunta con otras Instituciones y Entidades Gubernamentales desarrollando nuevas estrategias y operativos que permitan dar sustento a los lineamientos normativos de la ley establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El conjunto de acciones implementadas en la Secretaría de Seguridad Pública se han orientado, para el logro de cinco objetivos estratégicos: disminución de los robos, mejoramiento de la calidad de vida en la ciudad, apoyo, profesionalización de integridad policial, prevención y participación ciudadana y modificaciones a las reglas del Sistema de Justicia Penal.”<sup>96</sup>

### **Profesionalización de integridad policial.**

“Para tener éxito en el combate a la inseguridad es necesario reconocer el trabajo de los policías y motivarlos con acciones que cambien radicalmente su expectativa de vida y la importancia de su papel en la sociedad.

El esquema de incentivos que se ha promovido esta impulsando al policía a realizar, con mayor efectividad su trabajo y esto ha impactado directamente en los niveles de seguridad pública en la ciudad.”<sup>97</sup>

---

<sup>96</sup> Informe de actividades del periodo marzo del 2004 – febrero del 2005 de la Secretaria de Seguridad Pública del Distrito Federal, p. 10

<sup>97</sup> *Ibidem*, p. 71

## **Profesionalismo.**

“Los elementos de la corporación son el capital humano que mayor inversión requiere en la medida que permite garantizar la mejora a largo plazo en el servicio de seguridad que se ofrece a la ciudadanía.

Se debe perseverar un cambio de actitud policial hacia la población con el objeto de transmitirle los valores de amabilidad y respeto a sus Derechos Humanos.”<sup>98</sup>

## **UNAM.**

“Como una estrategia de profesionalización en materia policial, el 26 de marzo del 2003, se firmó un convenio de colaboración con la UNAM con el firme propósito de capacitar al personal policial proporcionando los convenios necesarios en el marco normativo de las diversas actividades de seguridad y vigilancia de la ciudadanía.

Las materias incluidas en el programa son Nuevo Código Penal para el Distrito Federal, Derechos Humanos, Derecho Procesal Penal, Derecho Constitucional, Ética y Servicio Público, entre otros temas que fueron impartidos por profesores de la Facultad de Derecho de la UNAM. La policía no había recibido nunca un programa de capacitación similar avalado por la UNAM.

Recientemente se concluyó la capacitación de sus 16,266 elementos policiales, incluidos sus mandos, lo cual ha repercutido para elevar el nivel de conocimientos de las normas que rigen la conducta policial, las normas de su autoprotección, así como el imperativo categórico que significa el respeto universal y atemporal de los Derechos Humanos.”<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> *Ibíd*em, p. 73

<sup>99</sup> *Ibíd*em, p. 74

### **Reclutamiento y selección de personal**

“De acuerdo a los trabajos relacionados con el Programa de Reclutamiento entre 2002 y 2004, ingresaron 3061 jóvenes entre 18 y 28 años al Instituto Técnico de Formación Policial. Es necesario mencionar que todos los aspirantes presentaron exámenes psicológicos, físicos y médicos, a efecto de cumplir el perfil requerido.

### **Formación inicial, especialización y actualización policial.**

Las acciones del Instituto Técnico de Formación Policial (ITFP), para actualizar sus planes y programas de estudio ha sido importante para elevar y extender la profesionalización de los elementos de la policía preventiva de la ciudad.

En esta constante preocupación, en el período de marzo del 2004 a marzo de 2005, el ITFP ha alcanzado los siguientes resultados en materia de profesionalización.”<sup>100</sup>

**TABLA 1**

Profesionalización ITFP	Egresados	Inscritos	Total
Básico de formación Policial	1,864	837	2,701
Actualización	917	69	986
Actualización Profesional	730	76	806
Unidades de Protección Ciudadana	1,205	400	1,605
Especialización	367	193	560
<b>Total</b>	<b>5,083</b>	<b>1,575</b>	<b>6,658</b>

---

<sup>100</sup> Ibídem, p. 79

“Este esfuerzo está encaminado a elevar el nivel educativo de los policías, reduciendo el rezago educativo, en coordinación con el Instituto Nacional de Educación para Adultos de la Secretaría de Educación Pública, para ello la certificación de 18 elementos operativos de nivel secundaria y dos de nivel primaria.

Adicionalmente, el Centro de Control de Confianza, a través de la coordinación con la Dirección General de Bachillerato de la Secretaría de Educación Pública y el Centro Nacional de Evaluación, CENEVAL, en 2004 lanzó la convocatoria para el curso de preparación al examen único para acreditar ese nivel educativo. De las 525 personas inscritas, 124 presentaron su examen y 42 lo aprobaron. Por otra parte, luego de la publicación de una convocatoria para formar personal docente en la Policía Preventiva, en el segundo semestre 2004, el centro de control de confianza evaluó a 64 elementos, de los cuales, 32 realizaron el curso de formación, aprobándolo 28 de ellos.

El ITFP encuentra realizando el censo educativo 2005 al personal operativo de la institución. Hasta el momento se ha realizado el padrón educativo de 14,759 elementos, de los cuales se reportaron los siguientes datos.

**TABLA 2**

Nivel educativo	Número
Primaria	528
Secundaria	2041
Medio Superior	10,245
Superior	1,678
Posgrado	267
<b>Total</b>	<b>14,759</b>

De acuerdo a los resultados obtenidos en el censo educativo 2005 de los elementos que pertenecen a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal se debiera incrementar el nivel académico, para ese cambio se propone exhortarlos y motivarlos para que se superen académicamente a los elementos que ya pertenecen a la corporación y al convocar al ingreso de nuevos elementos se debiera cambiar el inciso III del Artículo 26 de la Ley de Seguridad Pública que en la actualidad dice:

“ARTÍCULO 26.- El Instituto Técnico de Formación Policial o el Instituto de Formación Profesional, según corresponda, seleccionarán de entre los aspirantes a formar parte de los Cuerpos de Seguridad Pública, a quienes acrediten los conocimientos y las aptitudes que se requieran. Para ello, los aspirantes deberán someterse a un proceso de evaluación, previa convocatoria, y siempre que cumplan con los siguientes requisitos mínimos de ingreso:

III.- Poseer el grado de escolaridad mínimo de secundaria en el caso de la Policía del Distrito Federal y de preparatoria en el caso de la Policía Judicial;”<sup>101</sup>

Debiera decir:

III.- Poseer el grado de escolaridad preparatoria o su equivalente como mínimo en el caso de Policía del Distrito Federal y en el caso de la Policía Judicial haber cursado los primeros semestres de alguna carrera universitaria.

Para realizar este cambio se deben mejorar los salarios y las condiciones de trabajo de los elementos de la policía, de esa manera resultara una opción atractiva para las personas que quisieran integrarse a la policía del Distrito Federal.

---

<sup>101</sup> <http://www.ssp.df.gob.mx/PDF/LSPDF.pdf>

## CONDECORACIONES

El Consejo de Honor y Justicia otorgó 13 condecoraciones al Valor Policial Post Mortem, así como 202 estímulos por disposición y eficacia. Por otra parte, otorgó 388 distinciones a elementos que sobresalieron durante este periodo en su labor policial, de los cuales 88 fueron por buen desempeño, 299 corresponden al Policía del Mes y una al Policía del año.

### **Incentivos a la eficacia policial.**

El programa de otorgamiento de incentivos a la Eficacia Policial en económico y en especie (despensa) consiste en estimular la acción de los policías que tiene como resultado puestas a disposición de presuntos responsables de delitos ante las autoridades investigadoras. En el 2004 se entregaron 16,279 estímulos, y considerando los pagos de todo el 2004 y el último de enero del 2005, el número se incrementa hasta los 21,500 incentivos económicos, como un esfuerzo institucional para elevar la calidad de vida de los policías que cumplen diligente y eficiente con su deber.”<sup>102</sup>

**TABLA 3**

Incentivo a la eficacia Policial	Incentivos otorgados
Enero-marzo 2004	3,359
Abril-mayo 2004	2,938
Junio 2004	1,336
Julio 2004	2,051
Agosto 2004	1,993
Septiembre 2004	1,345
Octubre al 2 de Noviembre de 2004	3, 257
Noviembre-diciembre y enero 2005	5,221
<b>Total</b>	<b>21,500.</b>

---

<sup>102</sup> Ibídem, pp. 81-82

### Sistema de Carrera Policial (Promoción)

“El Gobierno a la Ciudad se preocupa de manera especial en promover y apoyar a los policías que se distinguen en el cumplimiento de su deber. La Comisión Técnica de Selección y Promoción opera el Sistema de Carrera Policial orientando a establecer las condiciones de profesionalización para regular el ingreso, permanencia, promoción y desarrollo de los elementos de la policía del Distrito Federal.

Entre 2002 y 2004, esta Comisión Técnica aprobó un total de 1865 ascensos, cifra récord en los últimos nueve años dentro de la institución. Para el otorgamiento de un ascenso, el elemento es sometido a las evaluaciones que determina el Centro de Control de Confianza de la Secretaría de Seguridad Pública, de acuerdo a parámetros de valoración laboral, revisión de antecedentes penales y exámenes médicos.”<sup>103</sup>

**TABLA 4**

	Grado			Total
	2002	2003	2004	
1er superintendente	---	---	2	2
2° Superintendente	---	---	9	9
1er inspector	4	---	6	10
2° inspector	16	---	9	25
Subinspector	3	---	13	16
1er oficial	15	3	11	29
2° Oficial	35	4	17	58
Suboficial	3	2	62	67

<sup>103</sup> Ibídem, pp. 82-83

Policía 1°	10	12	42	64
Policía 2°	17	42	92	151
Policía 3°	106	453	873	1434
<b>Total</b>	<b>213</b>	<b>516</b>	<b>1,136</b>	<b>1,865</b>

### **Sistema Institucional de Integridad.**

“En el combate a la corrupción la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, libra una batalla, significativa. La corrupción en la institución significa una larga inercia, herencia y se alimenta de predominio de redes informales que ha logrado sobrevivir numerosas administraciones. Es por ello que se vuelve un imperativo modificar la actuación de la policía frente a la sociedad a la que sirve.

La labor de la mayoría de los policías, quienes trabajan diariamente de manera honesta, no debería verse mancillada por el mal desempeño de algunos elementos.

A efecto de cumplir con lo establecido el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal hasta el primero de marzo de 2005 el Centro de Control de Confianza aplicó 34,753 inventarios multifacéticos de personalidad Minnesota 2, que incluye, entre otros, personal de granaderos, montada, Brigada de protección animal, ERUM, femenil, fuerza de tarea, PBI, vialidad, policía de barrio y protección ciudadana.”<sup>104</sup>

### **Asuntos internos.**

“Conforme a las disposiciones normativas de la Ley Orgánica de la Secretaría, la Dirección General de Asuntos Internos, tiene como misión constituirse en la instancia

---

<sup>104</sup> Ibídem, p. 84

fundamental para desarrollar y aplicar acciones destinadas a prevenir y combatir los casos de corrupción y abuso policial dentro de la institución.

Dentro de las labores de esta Dirección, durante este periodo que se informe se iniciaron 1068 actas, de las cuales la mitad, es decir 534, fueron promovidas por la ciudadanía y la otra mitad por elementos de esta corporación. Los principales motivos por los que se iniciaron las actas están relacionados con los delitos de abuso de autoridad (135), robo (79), tentativa de extorsión (71) y extorsión (57), entre los más importantes, cabe señalar que el número restante de actas se deben a diversos motivos, fundamentalmente, por violaciones a los principios de actuación de la policía.

En el mismo periodo, la Dirección concluyó un total de 385 actas, de las cuales fueron turnadas 173 al consejo de honor y justicia, 27 a la reserva y 185 al archivo.

Por otra parte, 234 elementos policiales fueron puestos a disposición del Ministerio Público, principalmente por los motivos de robo (94), extorsión (24), cohecho (18), y abuso de autoridad (15). Adicionalmente, la Dirección participó en la ejecución de 76 órdenes de aprehensión en coordinación con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y autoridades federales. De la misma forma, se desahogaron 623 requerimientos de la fiscalía para servidores públicos de la PGJDF.

El trabajo de integridad mantiene el esfuerzo de años anteriores con el fin de asegurar el cumplimiento de los estándares de conducta policial. Al comparar el periodo anterior con el actual, se iniciaron un número similar de actas en contra de elementos de la corporación 1081 y 1068, respectivamente.”<sup>105</sup>

---

<sup>105</sup> *Ibíd.*, p. 86

### **Consejo de honor y justicia.**

“La misión del Consejo de Honor y Justicia consiste en desarrollar procedimientos para conocer y resolver sobre las faltas graves y la violación a las normas disciplinarias de los elementos de policía. En forma adicional, posee la encomienda de resolver sobre la suspensión temporal y la destitución de los elementos, así como otorgar condecoraciones y, de acuerdo a las asignaciones presupuestales, estímulos y recompensas a los elementos policiales que lo ameriten.

En lo referente a la facultad de velar por la honorabilidad y reputación de los cuerpos de seguridad pública, así como sus acciones para combatir las conductas lesivas a la corporación, durante marzo del 2004 al 15 de marzo del 2005, se dictaminaron en total 2271 expedientes, donde se destaca la destitución de 1279 elementos policiales. Asimismo, fueron suspendidos 203 elementos principalmente por faltas graves a la disciplina policial y se aplicaron 226 correctivos disciplinarios a igual número de policías.

### **Respecto a los Derechos Humanos.**

Cultura de los Derechos Humanos.

Para la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal la promoción de una cultura basada en el respeto de los Derechos Humanos es una actividad prioritaria, dentro de la constante búsqueda para mejorar y dignificar la imagen del servidor público, integrando eficacia de su desempeño y respetó a la ciudadanía.

Como parte de las acciones del Programa de Capacitación Policial sobre Derechos Humanos al interior de la Secretaría de Seguridad Pública, se desarrollan acciones dentro del curso para multiplicadores en Derechos Humanos para Personal

Policial. Como resultado de este programa se forman cerca de 150 multiplicadores en Derechos Humanos.”<sup>106</sup>

### **Prevención y participación ciudadana.**

“El diseño y operación de programas de prevención del delito y participación ciudadana es uno de los ejes rectores de las directrices de la secretaría de seguridad pública, mediante estrategias de acercamiento, comunicación, diálogo y cooperación constructiva entre autoridades y ciudadanos. Dentro de este rubro, las acciones emprendidas buscan extender los vínculos sustantivos con los niños y los jóvenes para alejarlos de los problemas que interfieren con su normal desarrollo, para acercarlos a actividades sociales valiosas. De igual forma, es importante que la institución establezca y mantenga lazos de colaboración directa con la ciudadanía a través de la participación de personas de reconocida calidad en el ámbito social, así como de colaboradores en materia de seguridad pública, a fin de abrir a la Secretaría a mejores prácticas y resultados.

### **Cultura de prevención del delito.**

Con el fin de proporcionar a los habitantes del Distrito Federal, orientación sobre problemas a situaciones específicas, la Dirección General de Prevención del Delito, impartió en el periodo que se informa, pláticas y talleres en los temas que se enlistan a continuación:

---

<sup>106</sup> *Ibíd*em, p. 87

**TABLA 5**

Tema impartido	Eventos	Asistentes
Prevención del delito	35	1,661
Prevención de las adicciones	174	5,849
Funciones y atribuciones de la SSP-DF	1	10
Prevención de la violencia familiar	25	873
Prevención a favor de la seguridad física y emocional del infante.	106	3,473
Organización comunitaria y construcción de redes vecinales en prevención del delito.	4	106
Total.	345	11,974

Mediante procesos de acción, reflexión y análisis, se promueve el conocimiento de las medidas preventivas que se deben adoptar para prevenir de la comisión de delitos. Asimismo, se proporciona información a padres y jóvenes sobre los riesgos y a afectaciones en el consumo de drogas; así como sus consecuencias físicas, sociales y jurídicas.

De igual forma de trabajar acciones relacionadas con las funciones y atribuciones de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, orientado a resaltar la importancia de fomentar la cultura de la “Denuncia”, como parte básica para lograr una mayor seguridad personal en los habitantes de la Ciudad de México, así como dar a conocer las funciones que realizan los elementos de la Secretaría de Seguridad Pública.

El tema relacionado con la prevención de la violencia familiar es un asunto de gran importancia, considerando que en la familia es el seno donde se forman los valores éticos de la sociedad. Para ello se sensibiliza y fomenta a los asistentes a los cursos y

talleres acerca de los valores de respeto y la sana convivencia como medio, para prevenir la violencia familiar y las consecuencias en el desarrollo de los hijos.”<sup>107</sup>

### **Participación Infantil y Juvenil.**

“La Unidad de Seguridad Escolar se inicia a partir del 24 de agosto de 2004, integrándola por 54 elementos egresados del Instituto Técnico de Formación Policial, mismos que se capacitan para formar parte del “Grupo de Orientadores Oficiales Juveniles”.

Esta es la primera vez que se cuenta con una policía especializada para brindar seguridad y vigilancia en las escuelas y sus alrededores. Asimismo, los días sábados la unidad de Seguridad Escolar aplica el programa denominado “Grupo Juvenil Escudo”.

El 4 de octubre de 2004 se da inicio al programa “Escuela Segura y libre de Drogas” a través del cual se imparten 380 pláticas de prevención del delito y de las adicciones a padres, maestros y alumnos en 210 escuelas secundarias públicas en ambos turnos, beneficiando a más de 140,000 alumnos y padres de familia. Del mismo modo se realizaron 2629 códigos protoescolar en las 16 delegaciones en que se divide el territorio del Distrito Federal.

El 30 abril de 2004, inició la distribución de la Cartilla de Identificación Infantil, documento que exhorta al desarrollo de una cultura preventiva de cuidado responsable de los menores y que sirve a las autoridades para agilizar su búsqueda, en el caso fortuito de extravío, privación de su libertad o sustracción. El pasado 24 de febrero de 2005, se llegó a la cifra de 1,553,000 ejemplares de la Cartillas entregadas cuyos destinatarios son niños recién nacidos y hasta 12 años de edad, que habitan en el Distrito Federal.”<sup>108</sup>

---

<sup>107</sup> *Ibíd*em, pp. 91- 92

<sup>108</sup> *Ibíd*em, p. 94

### **Participación ciudadana.**

“Con delegaciones, organizaciones vecinales y ciudadanos.

Con el propósito de establecer compromisos concretos en materia de seguridad entre las autoridades y los ciudadanos, la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal participó en 192 Comités Delegacionales de Seguridad Pública, 1528 reuniones vecinales y 521 reuniones con comités vecinales; igualmente asistió a 431 reuniones con las direcciones de Seguridad Pública delegacionales. En estas reuniones se distribuyeron 21,000 trípticos alusivos a temas de prevención del delito, y se recibieron peticiones de los ciudadanos las cuales fueron canalizadas a las instancias correspondientes para su atención.

Adicionalmente se atendieron 160 sesiones de los Subcomités de Seguridad Escolar, en las 16 delegaciones del Distrito Federal; se atendió la población infantil y juvenil a través del programa protoescolar, realizando 330,272 códigos, así como atendiendo 1860 demandas relacionadas con seguridad escolar como describe el siguiente cuadro:<sup>109</sup>

**TABLA 6**

<b>Eventos</b>	<b>Atendidos</b>
Comités vecinales	521
Reuniones vecinales	1,528
Reuniones con las Direcciones de Seguridad Pública Delegacionales	431
Reuniones en Coordinaciones territoriales	125
Distribución de trípticos	21,000

---

<sup>109</sup> *Ibíd*em, pp. 94 - 95

### **En las Coordinaciones Territoriales.**

“Desde el establecimiento de las coordinaciones territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia en 2002, la Secretaría ha venido participando con los jefes de policía de cada uno de los 70 sectores en que se divide la policía preventiva, atendiendo los requerimientos ciudadanos en materia de seguridad ciudadana implementando dispositivos que se determinan a partir de los análisis criminales que se llevan a cabo en estos órganos interinstitucionales.

### **Atención Ciudadana.**

El Centro de Atención Ciudadana presta sus servicios las 24 horas de los 365 días del año trabajando de manera coordinada con la SETRAVI, LOCATEL, PGJDF, la Procuraduría Social del Distrito Federal, con la Oficina de Atención Ciudadana del Jefe de Gobierno, el Centro de Atención de la Violencia Intrafamiliar, entre otras. Tiene como objetivo atender las solicitudes de información, quejas, denuncias y sugerencias de la ciudadanía, así como brindar apoyo psicológico en caso de una emergencia.

En el periodo comprendido del 1° de marzo del 2004 al 15 de marzo del 2005, el Centro de Atención recibió 18,733 reportes de quejas, denuncias y sugerencias ciudadana, de las cuales se atendieron hasta su total conclusión 17,538 (93. 6%). Las restantes se encuentran en proceso de atención por las distintas áreas de esta Institución. Entre los principales reportes de atención destaca los conceptos de solicitud de información (32%) orientación al público (23%), vialidad (13%) y quejas de abuso de autoridad (12%).”<sup>110</sup>

---

<sup>110</sup> *Ibíd*em, pp. 95-96

### **Consejo Ciudadano de Seguridad Pública.**

“El 27 de abril de 2004, se realizó el 2º Congreso de Víctimas de la Delincuencia en el Distrito Federal en el que se obtuvieron conclusiones importantes en materia de seguridad como la creación del jurado popular, incorporar el trabajo del sentenciado, persecución del secuestro de oficio, creación de una Instancia Pública Centralizada y Nacional para su combate. Asimismo, que los bienes asegurados a los secuestradores sirvan para el resarcimiento del daño psicológico y patrimonial a la víctima, creación de un nuevo Código de Procedimientos Penales y una comisión de vigilancia sobre el Ministerio Público, creación del “Defensor de Oficio de la Víctima”.

Este Consejo Ciudadano cuenta con el reconocimiento normativo de conformidad al Acuerdo en que se crea el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública del Distrito Federal, en el que se señala que es un órgano consultivo y de apoyo a las funciones de seguridad pública a cargo de las Secretarías de Gobierno, Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Dicho acuerdo reconoce la amplia experiencia acumulada de ciudadanos comprometidos con la ciudad y sus más importantes tareas.”<sup>111</sup>

### **Modificaciones a las reglas del Sistema de Justicia Penal.**

“Si bien se han realizado reformas que tienen por objetivo elevar la capacidad del sistema de justicia del Distrito Federal para sancionar efectivamente al delincuente, es menester considerar que las acciones hasta ahora emprendidas no son suficientes. Diversos ordenamientos pueden ser susceptibles de modificación con el objeto de reducir los márgenes de impunidad y aumentar el cumplimiento de las penas determinadas por las autoridades judiciales.

---

<sup>111</sup> *Ibíd*em, p. 97

En este último rubro la Secretaría se ha manifestado decididamente por la necesidad de que el Congreso de la Unión apruebe las reformas legislativas que atribuyan facultades a las autoridades locales para prevenir, investigar, perseguir y sancionar los delitos relacionados con la droga dentro de la propuesta del Presidente de la República Vicente Fox para reformar la Constitución, la Ley General de Salud y el Código Penal, y como parte de la reformulación de facultades concurrentes en materia de salud que competen a la Federación y a los Estados.”<sup>112</sup>

“Algunas de las acciones en materia jurídica más importantes del período del informe 2005 son:

#### **Facultades a la Policía Preventiva.**

Con el propósito de que los elementos de la SSP para proteger su integridad en las circunstancias que enfrentan durante la detención de presuntos responsables de delitos de infractores, así como para proteger la integridad física de los propios detenidos durante su aseguramiento y traslado ante la autoridad competente, se trabajó en la elaboración de las reglas a las que se sujeta el uso de candados de mano o esposas. El 2 de marzo de 2004 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal se emitió un acuerdo que establece cuando los elementos podrán usar los candados así como los criterios para su uso.

#### **Nueva Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal.**

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó la nueva ley de Cultura Cívica que entró en vigor en agosto de 2004 y que ha permitido fortalecer la convivencia armónica de los habitantes de esta ciudad. Para ello, se hace una catalogación de las infracciones que atentan contra la dignidad personal, la tranquilidad de las personas, la seguridad ciudadana y el entorno urbano. Establece una nueva sanción de actividades de apoyo a la comunidad, optativa para el infractor sancionado, que nos otorga en los casos

---

<sup>112</sup> *Ibíd.*, 98-99

de reincidencia. Esta sanción responde efectivamente las exigencias ciudadanas de resarcir el daño causado con acciones que coadyuven a mejorar la calidad de vida en las zonas en que los infractores actúen. La ley señala que, en el caso de inversiones se considera como parte ofendida a la ciudad y al elemento de policía como su representante. Se incorpora la obligación del Juez Cívico de informar a LOCATEL los datos del infractor cuando se imponga una sanción. La ley crea, además, un registro de infractores, que dará certeza al juez para imponer las sanciones y al Gobierno del Distrito Federal para consolidar el diseño de políticas de prevención.”<sup>113</sup>

### **Modificaciones a las leyes penales y al sistema penitenciario.**

“A principios de junio de 2004, se realizaron diversas reformas a los Códigos Penal y de Procedimientos Penales, así como a la ley de Ejecución de Sentencias que contemplan un cierre normativo a la impunidad, la reconsideración de los derechos de las víctimas, la vinculación objetiva entre la sanción y su cumplimiento penitenciario, el rompimiento del ciclo económico de la delincuencia organizada, así como la efectiva readaptación social.

Se estableció que el trabajo, la capacitación para el mismo y la educación, son requisitos para el otorgamiento del tratamiento en externación y de los beneficios de libertad anticipada. Estos beneficios no se concederán por los delitos de homicidio doloso, inseminación artificial no consentida, privación de la libertad, desaparición forzada de personas, violación, secuestro, pornografía infantil, los delitos de asociación delictuosa y delincuencia organizada, tortura, robo agravado y encubrimiento por receptación.

De igual manera, se determinó sancionar a quien otorgue la libertad provisional bajo caución durante la averiguación previa cuando no se reúnen los requisitos y también cuando la autoridad ministerial se abstenga de iniciar averiguación previa de un

---

<sup>113</sup> *Ibíd*em, 98-99

probable responsable de delito doloso que sea perseguible de oficio. Cuando se presuma que el inculpado es miembro de una asociación delictuosa o delincuencia organizada, el Ministerio Público practicará el aseguramiento de los bienes de los presuntos responsables lo cual representa la primera acción de éste tipo en el país.”<sup>114</sup>

### **Modificaciones para combatir la delincuencia organizada.**

“Para aumentar lo más rápido posible el costo relativo de la actividad delictiva en la ciudad y con ello reducir los márgenes de impunidad, y como consecuencia de los trabajos conjuntos regionales, se prepararon las iniciativas de Ley contra el Secuestro, Ley Local contra la Delincuencia Organizada, homologación regional de tipos, penas y procedimientos en materia de secuestro, restricción de los beneficios de ley para los secuestradores, tratamiento de los mismos como presuntos responsables de alto riesgo, entre otras medidas. Estas medidas implican dar un paso más para responder a las exigencias ciudadanas en materia de seguridad y para cerrar las puertas a ése tipo de delincuencia organizada que actúa en términos de mayor utilidad y menor riesgo y que no encuentra limitante alguno para lesionar e incluso privar de la vida a los habitantes de esta Ciudad.

Así, en las sesiones del período extraordinario de finales de julio del 2004, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó reformas a la Ley de Ejecución de Sanciones que comprende modificaciones para ubicar en módulos de alta seguridad a todos los presuntos responsables por secuestro. Así mismo, se modificaron diversos artículos del nuevo Código Penal para el Distrito Federal, para crear el tipo penal denominado “secuestro expres” que protege el bien jurídico de la libertad, por encima de la propiedad. Este delito tendrá una penalidad de 7 a 20 años de prisión y de 100 a 1000 días de multa sin el derecho de alcanzar libertad. Del mismo modo, se castiga a los secuestradores que utilicen a menores de edad o inimputables para delinquir y quienes causen un daño o mutilación a la víctima con 15 a 40 años de prisión,

---

<sup>114</sup> *Ibíd*em, p. 100

independientemente de que se acumule la pena con otros delitos. En el mismo sentido, se impondrá de 1 a 8 años de prisión y de 200 a 1,000 días multa a quien en relación con las conductas del secuestro actúa como intermediario en las negociaciones del rescate sin el acuerdo de quienes representen o gestionen a favor de la víctima.

Cabe destacar el importante esfuerzo realizado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para crear la ley local contra la Delincuencia Organizada que dotará a todas las instancias del sistema de justicia penal del Distrito Federal de mayores y mejores instrumentos normativos para garantizar efectivamente el derecho fundamental a la seguridad de los habitantes de esta ciudad y para el combate frontal a la impunidad.”<sup>115</sup>

#### **Acuerdo por el que se crea el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública.**

“Como parte de los compromisos del Gobierno del Distrito Federal con la transparencia y la participación ciudadana en la atención de los problemas que más aquejan a la población, el pasado 1° de diciembre 2004 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el acuerdo por el que se crea el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública del Distrito Federal, como un órgano consultivo y de apoyo a las funciones de seguridad pública a cargo de la Secretaría de Gobierno, Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. El acuerdo recoge la experiencia acumulada de un grupo de ciudadanos que conformaron el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública precisando la institucionalización de ese organismo.

Entre sus funciones se destacan: formular recomendaciones para mejorar la eficacia de las instituciones, proponer medidas para la prevención e investigación del delito, dar seguimiento y emitir evaluaciones de las acciones de seguridad pública, proponer el otorgamiento de reconocimientos a los servidores públicos, conocer y analizar los reclamos ciudadanos. El Acuerdo establece, también, que los titulares de las

---

<sup>115</sup> *Ibíd*em, p. 101

dependencias proporcionarán al consejo la información necesaria para el cumplimiento sus actividades, así como los demás apoyos que sean necesarios.”<sup>116</sup>

### ***Transparencia y Combate a la Corrupción***

“El Programa Operativo de Transparencia y Combate a la Corrupción (POTCC) tiene base de sustentación, en el Programa Nacional de Seguridad Pública, instrumento normativo y de planeación en la Secretaría de Seguridad Pública, mediante el cual se establecen los fundamentos para coordinar las acciones de Gobierno en materia de prevención del delito y combate a la delincuencia, y asimismo en apego al Programa Nacional de Combate a la Corrupción, Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo 2001 – 2006, como a los Acuerdos emitidos por la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal (CITCC), buscando que todo ello sea alineado a la Agenda de Buen Gobierno.

### **5.8 Política cero tolerancia**

En la Ciudad de Nueva York, con una población de 7.4 millones de habitantes, la delincuencia ha registrado un sensible decremento entre 1993 y 2000. En este período la población de la ciudad aumentó 1.4%, la delincuencia disminuyó 57.2% según las estadísticas del departamento de policía de la ciudad. Esta situación contrasta con un incremento de 31.7% en la delincuencia en la Ciudad de México para el mismo período. En la Ciudad de Nueva York, los delitos contra el patrimonio de las personas, como el robo y el asalto, disminuyeron 57.7% y los delitos contra la integridad física de las personas, 46.9%.

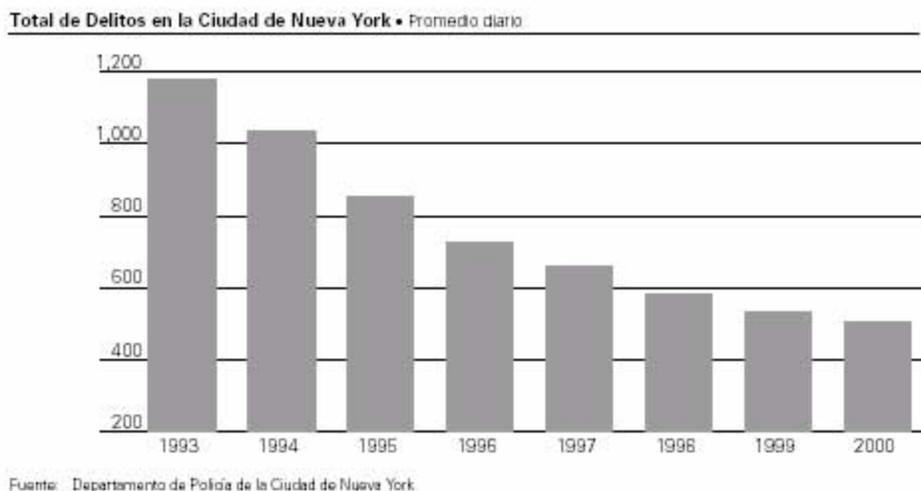
El éxito de las autoridades de Nueva York en su combate a la delincuencia se debe principalmente a la aplicación de una política de cero tolerancia contra la delincuencia en las calles, que consistió en incrementar las probabilidades de captura de los presuntos delincuentes para la aplicación de la Ley. Las acciones de la policía

---

<sup>116</sup> *Ibíd*em, p. 102

abarcaron la identificación de los individuos que de manera recurrente agredían a personas o bienes en las calles, extorsionaban a comercios; la formación de bases de datos —con delincuentes prófugos y reincidentes; la ampliación de espacios en los centros penitenciarios de la ciudad, etc.

A fin de mejorar los flujos de información entre las autoridades y la sociedad para poder atender más efectivamente sus demandas, el Departamento de Policía cambió su proceso de toma de decisiones y delegó una mayor autoridad en el manejo de recursos a los mandos medios, no sin antes realizar una depuración de oficiales corruptos y de implantar mecanismos de control y de rendición de cuentas a través de lo que se denomina administración del desempeño.



La seguridad pública es una función y responsabilidad exclusiva del Estado que, mediante la protección y el respeto a la integridad física de las personas y a su patrimonio, resulta indispensable para el desarrollo económico y social.

En México, en los últimos años la delincuencia ha registrado un notable incremento y un elevado grado de impunidad, que muestran a un Estado rebasado en su función de proveedor de los servicios de seguridad pública.

El incremento de la inseguridad pública se debe a los bajos costos esperados para los individuos que deciden cometer un delito, tanto en términos de las sanciones impuestas por las leyes, como por la baja probabilidad de que un delincuente sea castigado conforme a derecho.

La forma más efectiva para combatir a la delincuencia se encuentra en la prevención mediante el encarecimiento de los costos que enfrenta la actividad delictiva: castigos más severos, mayores probabilidades de detención y fortalecimiento de valores mediante la educación.

## RESUMEN Y CONCLUSIONES

1. A la luz de nuestro tiempo la policía, debe modernizarse en todos sus efectos y estructuras, pero antes de ello habría que resolver los problemas de la credibilidad, la poca preparación de sus elementos que ha sido motivo de desprecio y descrédito, de allí, que no se le dé la trascendental importancia, si se quiere técnica-científica para elevar su función como materia académica obligatoria en las Universidades, no sólo en cuanto a su denominación “policiológica” o “derecho policial” sino además, en cuanto a su eficacia, trascendencia funcional y combate al delito.
2. Seguridad Pública es el conjunto de actividades, programas, medios y técnicas establecidas por el Estado, cuyo fin directo e inmediato, es el encaminar la diligenciación valorativa y evaluativa de estos programas que representan la regulación, la prevención y el control del delito.
3. El sistema de Seguridad Pública busca entre otras acciones, manejando su efecto conceptual, programar, capacitar, actualizar, desarrollar, fomentar y formar una nueva sociedad y a sus instituciones dotarlas de nuevos valores culturales y cívicos que induzcan una conducta colectiva distinta hasta la ahora observada, así como una actitud de respeto a la legalidad, a la condescendencia y a la solidaridad social, para así contribuir a la preservación del orden público. De allí que su primordial función es la de prevenir el delito, y perseguir al delincuente.
4. Seguridad Pública no sólo es una función que comprende las actividades ejecutivas de prevención, sino también las acciones sustantivas de investigación y persecución, para que los delincuentes sean enjuiciados, sancionados y readaptados conforme a las leyes.

5. Ahora debe entenderse la Seguridad Pública no solamente como una obligación de la autoridad, sino como una función gubernamental, donde todas las órdenes de gobierno, formas de gobernar y todos los sectores de la sociedad, tienen ya un espacio de participación y corresponsabilidad con la finalidad común, que es, tener seguridad, paz, concordia, tranquilidad y sobre todo armonía dentro del territorio donde nos ha tocado vivir.
6. *Principio de profesionalismo*, del latín “*profession*”. La profesionalización para los policías y para el Ministerio Público, no son otra cosa que las acciones y efectos de progresar, esto es, dedicarle mayor parte de su tiempo al desarrollo de su actividad, en emplear o ejercer el oficio, facultad que cada personaje tiene dentro de sus actividades que públicamente está desarrollando; consecuentemente el policía debe tener una profesión y el Ministerio Público tiene que profesionalizarse y especializarse para que su objeto directo e inmediato de Seguridad Pública; es conformar las bases de la creación y conformación de un nuevo sistema que como estrategia se busca proteger, conservar, auxiliar a la sociedad y a los individuos que la conforman, contra la delincuencia; cuyos propósitos primordiales son la funcionabilidad, transparencia, profesionalismo y capacitación de los órganos judiciales, de los órganos de Seguridad Pública, en el que están insertos el propio sistema de procuración y los ministerios públicos.
7. En nuestro país y en todas las regiones que establece la aplicación de nuestra Carta Magna, la seguridad personal está consagrada en el respeto a los derechos humanos y en consecuencia las garantías individuales de las personas.
8. Nuestras organizaciones policiales no tienen la capacitación, la profesionalización y la especialización, para el manejo de detenciones, investigaciones y, en consecuencia, respecto a dar y proporcionar plenamente

seguridad al ciudadano o, en su caso, el de establecer una serie de medidas de prevención.

9. Propongo, como otros, la creación de un Centro Nacional de Formación Policial con planes distribuidos regionalmente para impartir cursos de capacitación y especialización.
  
10. Crear un Sistema Nacional de Información Policial que pueda ser consultado por autoridades de los cuatro órdenes de gobierno que contengan registro de delincuentes, de bandas, de modos de operar y tipo de armamento de las organizaciones delictivas. Es justo el reclamo de los ciudadanos en relación al problema, por ello la seguridad pública, el plan o programa nacional del sistema alusivo, debe correlacionarse en sus cuatro niveles de gobierno; federal, del Distrito Federal, estatal y municipal.
  
11. Realizar la acción y reglamentación del Registro Nacional de Servicios Policiales, a fin de contar con un instrumento eficaz de información para un mejor control y efectiva coordinación de los recursos humanos.
  
12. Uno de los problemas sociales por el que atraviesa nuestro país, es el fenómeno de la delincuencia, la corrupción, el narcotráfico agravados por la impunidad, el secuestro, robo de vehículos, cuyas secuelas y efectos en la sociedad son trascendentes.
  
13. Es conocido por todos que el mexicano o persona que nace o habita en territorio nacional, tiene el derecho a la protección de su integridad, de su seguridad personal, de domicilio y vida privada; esos derechos que establecen una facultad constituyen también una obligación a cargo del Estado. La no observancia estricta da lugar a la delincuencia, la impunidad, la corrupción, y en su caso al

crimen organizado que ha rebasado al Sistema de Procuración de Justicia, así como a los lineamientos que enmarcan el programa de seguridad pública.

14. El artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe la tortura, al ser una acción degradante contra la integridad y la dignidad del ser humano. Utilizar la tortura, además de ser una acción jurídica sancionada, implica una descomposición estructural que acusa una deficiente investigación ministerial; utilizar la tortura, es retroceder en el tiempo y manejar un esquema penal de la época medieval, cuya acción inquisitiva era inquirir por sospecha, detener por sospecha y enjuiciar por simple presunción; la utilización de la tortura es originada por el desconocimiento de las leyes, prepotencia, ignorancia y el abuso del poder o en su caso por la falta y carencia de ética y de valores en los sistemas de procuración de justicia. Sin embargo, se afirma que el nivel de profesionalización tiene una incidencia directa en la disminución de los abusos policíacos: mientras más profesionalizada este una organización policíaca utilizará menos sus facultades discrecionales.
15. Los medios de comunicación han influido en gran medida, a crear una cultura de violencia, en la que el niño o el adolescente por imitación busca delinquir. Por ello debemos también tener cuidado sobre todo en materia de los programas de medios por los cuales se despersonaliza al joven, que por imitación, se convierte en un sujeto antisocial o bajo crisis de identidad o de autoestima.
16. Los delitos de cuello blanco, tratándose de acciones fraudulentas, delitos económicos o bien delitos financieros, todos ellos en conjunto representan fenómenos que describen acciones ilícitas con cifras realmente alarmantes y preocupantes para la propia ciudadanía dada la carente sistematización programática en materia de justicia y de seguridad pública.

17. Debe establecerse un programa que contemple políticas que privilegien el apoyo a la sociedad en las tareas de prevención del delito, de readaptación social y de reinserción social; así como impulsar la intervención coordinada de los sectores gubernamentales, el de revalorar la función social de los reclusorios y centros de tratamiento de menores infractores; y el impulso sobre campañas de comunicación social que ofrezcan a la sociedad orientación sobre medidas preventivas, sobre sus derechos en caso de que sean víctimas de un delito, sobre la naturaleza y funciones de las instituciones en la materia, e inducir a los grupos civiles, organismos no gubernamentales, agrupaciones vecinales y comunitarias para suscribir convenios de colaboración en materia de prevención con las autoridades competentes.
18. Debe crearse un programa sistemático de seguridad pública sobre prevención del delito, otro sobre sistema policial y un último sobre readaptación social; de esta manera puedo sostener, que en conjunto es un solo programa, pero diversificado en tres aspectos muy importantes para que se establezcan de forma conjunta y explícita, un servicio inminente de información y orientación en forma programática en el cual se van a establecer los mecanismos e instrumentos de coordinación entre el Gobierno Federal, el gobierno del Distrito Federal, las Entidades Federativas y la población, en atención al reclamo de la sociedad civil, en sus diferentes componentes como jefes de manzana, líderes naturales, clubes de servicio, cámaras, asociaciones, sindicatos, universitarios, colonos y otros deben sumarse a este esfuerzo para lograr un nuevo sistema eficaz. Si no se logra lo anterior es probable que ante la creciente inseguridad que preocupa a todo ciudadano se tuviera que aplicar una solución drástica un programa extraordinario, utilizando cuerpos policíacos militarizados y esto obviamente rompería con los esquemas jurídicos que establece nuestra Constitución. No obstante, quizá en el futuro estemos utilizando la militarización a los cuerpos policíacos como factor importante para combatir la inseguridad, dado que incluso la propia ciudadanía tampoco puede ni quiere intervenir directamente, ya sea

para vigilar, para programar o simple y sencillamente para aportar sus opiniones que son necesarias en este rubro.

19. Se debe crear un programa integral que ataque el origen social y los eslabones del ciclo de los ilícitos, desde la producción pasando por el tráfico, hasta el consumo y delitos conexos; por esto es necesario intensificar las tareas para reducir la demanda de drogas, mediante la asunción de programas de salud pública y de valores así como programas médicos, educativos, formativos y culturales.
20. Combatir el hampa, luchar contra la delincuencia es la parte prioritaria de la sociedad y exige con toda razón que se actúe con mayor decisión y eficacia, con mayor firmeza y mejores resultados en el combate a la delincuencia. Se estima que al respecto existe una deficiencia en materia de comunicación razón por la cual debiera crearse una red de comunicación y coordinación nacional que permitiera el enlace entre todas las autoridades, manejando así un registro completo de los delincuentes, de sentenciados, de los policías corruptos, de los despedidos y así facilitar la investigación criminalística de cualquier servidor o exservidor policiaco, evitando, en su caso, su recontractación si fueran cesados por mala conducta, o como resultado de una sanción por proceso administrativo o judicial.
21. Se debe fortalecer la capacitación de investigadores en materia penal y en materia de persecución del delincuente, adaptando tecnologías modernas que hagan óptimos los resultados de las instituciones de seguridad pública y de procuración, así como se establezca una estrategia completa, integral y programática de primerísimo orden, como una obligación del Estado para con la ciudadanía proporcionando mayor certeza, de que, todo delincuente sea castigado.

22. Las medidas drásticas en contra de la delincuencia, profesionalizando policías, elevando las penas, son entre otras políticas, alternativas para este milenio; necesario es que estas reformas tanto en materia de procuración de justicia, como de administración de justicia, deban darse bajo una estrecha colaboración y coordinación entre los cuatro niveles de gobierno tomando en cuenta los grandes contrastes sociales.
23. La seguridad pública es el reclamo popular que con más fuerza se ha dejado escuchar en los últimos tiempos. Movimientos ciudadanos surgen día a día bajo los auspicios de diferentes organizaciones, ya sean políticas, no gubernamentales o vecinales, con el fin específico de poner un alto a la violencia, diciendo que esta inseguridad, según la voz popular, se debe única y exclusivamente a la incompetencia de las autoridades, a la falta de prevención y a la corrupción que impera en las corporaciones de justicia y de seguridad pública.
24. La prevención del delito y el combate a la delincuencia es lo más importante que se debe de replantear a nivel regional, estatal y a nivel federal. Se debieran crear programas extraordinarios para el reforzamiento de la seguridad pública en donde tanto el poder judicial como las procuradurías y las propias comisiones de los Derechos Humanos, entrelacen sus funciones y busquen incuestionablemente cumplir con una función inmediata, la protección al ciudadano.
25. Para hablar de una seguridad pública de este milenio tenemos que contar con personal en cuya estructura administrativa, orgánica y de dirección, sea independiente y de grado especial, pero también contar con personal de rango universitario que venga a establecer jerarquía y sobre todo una coordinación reglamentaria para el buen funcionamiento de este sistema, por ello la actualización, especialización técnica y profesional, la promoción y formación de mandos son, entre otros factores, elementales de revisión y evaluación que

motivarán en crear para cada estado oportunamente un nuevo esquema representativo en materia de seguridad.

26. Crear el Instituto de Formación Profesional dependiente de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que fuese corresponsal de otro sustituto semejante a nivel nacional dependiente de la Procuraduría General de la República en los que se capacitarían, adiestrarían, profesionalizarían y actualizarían tanto a policías judiciales como a ministerios públicos, y peritos. Estos Institutos propuestos marcaran el derrotero a nivel federal, del Distrito Federal, Estatal y municipal acerca de carreras ascendentes, escalafonarias.
27. El Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) calcula que sólo 14 de cada 100 delitos se denuncian en el país. Las razones por las cuales un alto número de delitos no se denuncia van desde el trámite burocrático que implica el proceso ante el Ministerio Público, hasta el temor por parte de las víctimas a enfrentar represalias de los delincuentes, toda vez que a lo largo del tiempo ha habido complicidades entre éstos y las autoridades.
28. Uno de los obstáculos históricamente más importantes para el combate eficaz a la delincuencia ha sido la falta de coordinación entre los gobiernos federal, del Distrito Federal, estatales y municipales, pues los delitos del fuero común no son perseguidos por una autoridad distinta a la local y de esta manera los delincuentes pueden, en muchos casos, evadir la acción de la justicia con sólo trasladar sus operaciones a otra plaza.
29. En los cuatro niveles de gobierno, se debiera desarrollar un verdadero esquema de carrera policial que impida la designación discrecional de posiciones, que establezca un procedimiento claro de reclutamiento, selección y promoción basada en el mérito que premie a los elementos por su buena conducta, pero

también que castigue ejemplarmente a quienes cometen una falta o delito ya sea por comisión o por omisión.

## BIBLIOGRAFIA

CASTELLANOS TENA, Fernando. Lineamientos elementales del derecho Penal. décima ed., Editorial Porrúa, México, 1976.

CRUZ TORREIRO, Luís Carlos, “Seguridad, Sociedad y Derechos Humanos”. Editorial Trillas. México.1995.

FERNANDEZ MARTAUX, Manuel, La profesión del policía, Madrid, 1990.

FIORINI, Bartolomé A. Poder de la policía, Editorial Alfa. Buenos Aires, Argentina. 1945.

GARCIA RAMIREZ, Sergio, Derecho Penal, Instituto de Investigaciones Jurídicas, colección. Introducción al Derecho Mexicano. UNAM, México, D.F. 1983.

GONZALEZ RUIZ, Samuel, López Portillo. V. Ernesto y Yáñez José Arturo, Seguridad pública en México. Problemas, perspectivas y propuestas. Serie Justicia. Editado por la UNAM. Coordinación de Humanidades, 1ª edición, México, 1994.

HERRENDORF, Daniel E., El poder de policía en un Sistema de Derechos Humanos, INACIPE, México, 1990.

LOPEZ AUSTIN, Alfredo. La Constitución Real de México Tenochtitlan. Instituto de Historia, Seminario de Culturas Nahuatl, UNAM, México, 1961.

MARQUEZ, Javier (traductor). Historia Universal del hombre. Editorial Fondo de Cultura Económica. Quinta reimpresión. México. 1973.

MARTINEZ GARNELO, Jesús. Seguridad Pública Nacional. Un Sistema Alternativo de Criminología en México, 1ª ed., México, Porrúa, 1999.

MARTINEZ, José Luis. El Mundo Antiguo VI. América Antigua. Nahuas y Mayas Quechuas y otras culturas. 1ª ed., Editorial Panorama cultural. SEP, México, 1976.

MAYER. J.P. Trayectoria del Pensamiento Político, México, D.F. 1941.

OBREGON ESQUIVEL T., Apuntes para la historia del Derecho Mexicano, Tomo I, Editorial Polis: México 1973. Prólogo por Germán Fernández del Castillo.

REYES CALDERON, José Adolfo. Criminología, Editorial Cárdenas, 2ª Edición. México, D.F., 1996.

RICO, José Ma. "Crimen y Justicia en América Latina". Editorial Siglo XXI Editores. México. 1985.

RODRIGUEZ MANZANERA, Luís. Criminología. 8ª. Ed., Editorial Porrúa. México 1993.

ROXEN, George. De la Policía médica a la medicina social. Editorial Siglo XXI Editores. México. 1985.

RUBIO, Luis et al., A la puerta de la ley. El Estado de derecho en México. México.1994.

SOLIS QUIROGA, Héctor. Sociología Criminal. 2ª ed., Editorial Porrúa. México. D.F. 1977.

TAVIRA DE, Juan Pablo, Revista Criminalista Tema “Hacia una nueva corrupción del Crimen” año XL. N° 1-12, enero-diciembre. Editorial Porrúa, México. D.F. 1983.

UVALLE BERRONES, Ricardo. “La Responsabilidad Política e Institucional de la Administración Pública”. Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C. Toluca. México. 2003.

------. “Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México, Retos y Perspectivas”. Coedición. Plaza y Validez Editores. UNAM. 2000.

VARGAS ITURBIDE, Ignacio. Organización Política de los Pueblos de Anáhuac. México. 1957.

VENTURA SILVA, Sabino. Derecho Romano. Editorial Porrúa. 4ª. Edición. México. 1975.

## **HEMEROGRAFIA**

Alfonso Sánchez, “Pérdidas por 10 mil millones de pesos a causa del crimen organizado: CEESP”, Excélsior, primera plana, 2 de abril de 2001.

Arturo Reyes, “Preocupa bajo nivel escolar de policías”, Reforma, 11 de diciembre de 2001.

BARRETO RANGEL, Gustavo. Política de Prevención Social. Ponencia al Sexto Congreso Nacional Penitenciario. Monterrey, México, 1976.

CECALDI, P.F. Revista Internacional de Política Criminal, ONU 1963, Pág. 21

Diccionario Léxico Hispano. Enciclopedia Ilustrada en lengua Española. Tomo Segundo. Léxico. G-2. Editorial V.M. Jackson, 5ª Reimpresión 1989, p. 1272.

“Encuesta D.F. inseguro”. El Universal, 17 de marzo de 2001.

Entrevista concedida por el Lic. Marcelo Ebrard, Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal al IMCP

Fidel Samaniego, “Gobernadores desconfían del SNSP”, La Crónica, México, D.F., 31 de julio de 2001.

FOX QUESADA, Vicente, palabras durante la ceremonia de toma de protesta a la Mesa Directiva 2004-2006 de México Unido Contra la Delincuencia, A. C., 16 de febrero 2004.

Jesús Aranda y Juan Antonio Zúñiga, “Subutilizada, la tecnología para el combate a la delincuencia”, La Jornada, México, D.F. 24 de julio de 2001.

J. Kohler. El Derecho de los Aztecas. Traducida del alemán por Carlos Rovalo. Boletín Jurídico Militar. Tomo XIV, núms. 7 y 8, julio-agosto a 1948, pp. 280-281.

María de la Luz González, “Culpan a corrupción y sobrepoblación”, Reforma, Sección Justicia y Seguridad, 21 de mayo de 2001.

Mensaje del Lic. Labastida Ochoa sustraído del periódico La Jornada del jueves 27 día jueves 27 de agosto 1998.

MORENO GONZÁLEZ, Rafael. “Reflexiones de un Criminalista”, Cuaderno del Instituto Nacional de Ciencias Penales. N° 24, México, 1986.

TORO, Alfonso. “Las Instituciones Judiciales de los Pueblos Indígenas”. Revista general de Derecho y Jurisprudencia. Tomo III, págs. 5-49. México, 1931.

### **PUBLICACIONES OFICIALES**

Diario Oficial de la Federación el 19 de julio de 1933 pp. 30- 52.

Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de INEGI.

INEGI. Estadísticas Judiciales en Materia Penal (2001).

INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 1991-1999.

Informe de actividades del periodo marzo del 2004 – febrero del 2005 de la Secretaria de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. México 1995, Carpeta Informativa del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

### **LEGISLACION**

Código Penal para el D.F. en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 154<sup>a</sup> ed., México, Porrúa, 2007.

Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Poder Ejecutivo Federal. Editorial Talleres Gráficos de México, Exposición de motivos. México. Octubre 1995.

## **INTERNET**

<http://www.coparmex.org.mx/contenidos/publicaciones/Entorno/2002/oct02/a.htm>

<http://www.jornada.unam.mx/2002/oct02/021012/036n1cap.php?origen=capital.html>

<http://www.mexicounido.org/index.php?option=content&task=view&id=1736&Itemid=2>

<http://www.pgjdf.gob.mx>

<http://mx.news.yahoo.com/050803/8/1he2o.html>

[http://www.ssp.df.gob.mx/htmls/org\\_sub1.php#Escena\\_1](http://www.ssp.df.gob.mx/htmls/org_sub1.php#Escena_1)

[http://www.ssp.df.gob.mx/htmls/org\\_sub3.php#Escena\\_1](http://www.ssp.df.gob.mx/htmls/org_sub3.php#Escena_1)

[http://www.ssp.df.gob.mx/htmls/org\\_sub4.php#Escena\\_1](http://www.ssp.df.gob.mx/htmls/org_sub4.php#Escena_1)

[http://www.ssp.df.gob.mx/htmls/org\\_sub5.php#Escena\\_1](http://www.ssp.df.gob.mx/htmls/org_sub5.php#Escena_1)

[http://www.ssp.df.gob.mx/htmls/ssp\\_mision.html#Escena\\_1](http://www.ssp.df.gob.mx/htmls/ssp_mision.html#Escena_1)

<http://www.ssp.df.gob.mx/PDF/LSPDF.pdf>

[http://www.ssp.df.gob.mx/htmls/segur\\_med\\_aut.html](http://www.ssp.df.gob.mx/htmls/segur_med_aut.html)

[http://www.ssp.df.gob.mx/htmls/segur\\_med\\_cred.html](http://www.ssp.df.gob.mx/htmls/segur_med_cred.html)

[http://www.ssp.df.gob.mx/htmls/segur\\_med\\_vPub.html](http://www.ssp.df.gob.mx/htmls/segur_med_vPub.html)