



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

*SEGURIDAD PÚBLICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA:
CONSEJO DE SEGURIDAD PÚBLICA Y PROCURACIÓN DE
JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.
(2007).*

T E S I S

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

P R E S E N T A

David Alberto Hernández Merlos

Dirige: Mtro. Silvestre Cortés Guzmán.



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

Sin duda tengo una deuda infinita con diversas personas por el inmenso apoyo que recibí de principio a fin para la cristalización de la presente investigación. Primeramente quiero agradecer a mi asesor de investigación Maestro Silvestre Cortes Guzmán, por todo su apoyo y paciencia para la realización de esta investigación, así como al Maestro Víctor Alejandro Rosales García y al Licenciado Arturo Magaña Hernández.

Sin embargo, de forma directa o indirecta hay muchos otros que colaboraron para la realización de la presente Tesis, es por ello que deseo dar mi más sincero agradecimiento con quienes compartí irrepetibles momentos y conversaciones sobre la investigación y que con sus observaciones sobre la misma fueron enriqueciéndola: Alejandra Arias Hernández, Carlos Antonio Arias Hernández, Oscar Amador Betancourt, José Manuel Aiza Burguete, Gerson Jesús Riveroll Cuellar, Edgar Castillo Tobón, Julio Cesar Navarrete Juárez, Edith Flores, Patricia Núñez.

Además deseo dar gracias a mis profesores de la carrera, quienes con gran profesionalismo me orientaron en temas tan apasionantes como los que abordan la Ciencia Política y la Administración Pública durante el tiempo que duro mi instrucción universitaria: Alejandro Salcedo Aquino, Manuel Justo Martínez, Antonio Estévez, Cesar de la Rosa, Ernesto González Tenorio, Juan Carlos Gutiérrez Muños, Roberto Lazare, Edith Figueroa, Erika Cervantes, Guadalupe Marín, Teresa Carballo, Carlos Aceves Cubas, a todos ellos y los que faltó por nombrar Gracias, su profesionalismo y pasión por lo que hacen me impulsaron para culminar con este trabajo.

Un especial agradecimiento para tres mujeres que son dignadas de mi admiración: Enriqueta Hernández Merlos, mi madre quien a lo largo de la vida me ha enseñado a afrontar con responsabilidad cada reto que me encuentre y no cejar en alcanzar cada meta que me proponga, así mismo para Patricia Adriana mi hermana, y Reyna O. Facha Rojas quien es más que mi compañera de vida.

Finalmente agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberme brindado la oportunidad de forjarme dentro de sus instalaciones en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán.

| | |
|--|-----------|
| Índice | |
| Introducción***** | 6 |
| Capítulo I: Marco teórico***** | 11 |
| 1.1 El Estado***** | 11 |
| 1.2 Aspectos teóricos de la seguridad pública***** | 22 |
| 1.3 Consideración formal de la policía***** | 27 |
| 1.4 Aproximaciones teóricas de ciudadanía***** | 29 |
| 1.5 Aproximaciones teóricas de la participación***** | 33 |
| 1.6 seguridad pública y participación ciudadana***** | 39 |
| 1.7 Factores que debilitan la seguridad pública y la participación ciudadana***** | 43 |
| Capítulo II.- Estados Unidos Mexicanos: Contexto Histórico ***** | 47 |
| 2.1 Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)***** | 48 |
| 2.2 Procuración de Justicia y seguridad pública***** | 50 |
| 2.3 Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)***** | 56 |
| 2.4 Reformas Jurídicas y La Coordinación Nacional de Seguridad Pública * | 58 |
| 2.5 Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)***** | 65 |
| 2.6 Reformas Jurídicas y Sistema Nacional de Seguridad Pública***** | 69 |
| 2.7 Vicente Fox Quesada (2000-2006)***** | 75 |
| 2.8 Reformas jurídico-administrativas y la Secretaría de Seguridad Pública* | 77 |

| | |
|--|------------|
| Capítulo III.- Distrito Federal: Contexto Histórico | 83 |
| 3.1 Ramón Aguirre Velázquez (1982-1988) ***** | 85 |
| 3.2 Descentralización de Seguridad Pública en el Distrito Federal (1982-88) | 86 |
| 3.3 Manuel Camacho Solís (1988-1994) ***** | 89 |
| 3.4 Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal ***** | 90 |
| 3.5 Oscar Espinosa Villarreal, Cuauhtémoc Cárdenas (1994-2000)***** | 95 |
| 3.6 Seguridad pública y participación ciudadana en el Distrito Federal ***** | 100 |
| 3.7 Andrés Manuel López Obrador (2006-2006)***** | 104 |
| 3.8 Seguridad pública y acciones ciudadanas***** | 107 |
| | |
| Capítulo IV.- Seguridad Pública y Participación Ciudadana***** | 115 |
| 4.1 Distrito Federal y Ciudad de México ***** | 116 |
| 4.2 Institucionalización de la participación ciudadana en el año 2007***** | 121 |
| 4.3 Consejo ciudadano, organización y reglamentación interna***** | 123 |
| 4.4 Comisiones de trabajo del CCSPyPJDF ***** | 138 |
| 4.5 Agente ciudadano: una forma diferente de atender la denuncia***** | 140 |
| 4.6 CCSPyPJDF: cursos de acción contra la delincuencia***** | 145 |
| 4.7 Financiamiento a la seguridad pública e Índices delictivos ***** | 152 |
| Conclusiones y propuestas***** | 161 |
| Anexos***** | 173 |
| Bibliografía***** | 192 |

Mapa

Ciudad de México***** 120

Graficas

| | |
|--|-----|
| 1.- Índice Total Nacional de Presuntos Delincuentes (1983-1988)***** | 55 |
| 2.- Índice Total Nacional de Presuntos Delincuentes (1989-1994)***** | 64 |
| 3.- Índice Total Nacional de Presuntos Delincuentes (1995-2000)***** | 74 |
| 4.- Índice Total Nacional de Presuntos Delincuentes (2001-2006)***** | 81 |
| 5.- Actividad Delictiva Denunciada en el Distrito Federal (1981-1988)***** | 88 |
| 6.- Actividad Delictiva Denunciada en el Distrito Federal (1989-1994)***** | 94 |
| 7.- Actividad Delictiva Denunciada en el Distrito Federal (1995-2000)***** | 103 |
| 8.- Actividad Delictiva Denunciada en el Distrito Federal (2001-2006)***** | 113 |
| 9.- Actividad Delictiva Denunciada en el Distrito Federal (2001-2007)***** | 147 |
| 10.- Robo a casa Habitación Denunciado en el Distrito federal (2003-2007)** | 148 |
| 11.- Robos registrados ante el Ministerio Público capitalino (2007)***** | 151 |
| 12.- Evolución del gasto en la función Seguridad Pública (1999-2006)***** | 152 |
| 13.- Total Nacional de Presuntos delincuentes registrados (1981-2006)***** | 153 |
| 14.- Evolución del presupuesto de Seguridad Pública en el DF. (1989-2007) | 155 |
| 15.- Incidencia delictiva registrada en la Ciudad de México (1981-2007)***** | 157 |
| 16.- Tasa nacional de desempleo abierto en México (1981-2006)***** | 159 |

Introducción.

Seguridad pública (SP), sin duda uno de los temas sociales que se encuentran en el centro de atención del ámbito público, académico y social; donde desde el punto de vista formal el Estado posee entre sus fines más importantes el desempeño de esta función; el pretender olvidar que es el Estado quien está comprometido a cumplir con esta finalidad implicaría desconocer el pacto social que le dio su origen. Sin embargo, la amplitud de los elementos que configuran la SP, son diversos y deben ser considerados en su debida dimensión, se inicia en el Estado, el gobierno y sus instituciones, para llegar al objetivo que es el ciudadano.

El ciudadano, hombre libre en derechos y obligaciones legales, por tanto igual ante la ley, no solamente constituye su status de “ciudadanía”, por la simple vecindad en un determinado territorio, o bien por su carácter fiscal al contribuir con los impuestos, este concepto abarca diversas dimensiones, jurídicas políticas y sociales, que deben considerarse puntualmente.

Un elemento social importante en considerar es; la participación ciudadana (PC), esta relación entre el gobierno y los ciudadanos tiende a reforzar el tejido social y las estructuras jurídico-políticas, que son amenazadas por enemigo común, la actividad delictiva. Dicho enemigo, es producto de múltiples factores, como lo son: la ausencia de valores éticos y morales en algunos miembros de la comunidad, provocados por el desempleo, la pobreza e individualismo por mencionar algunos.

Para hacer frente al enemigo común, los gobiernos y los ciudadanos organizados, formulan acciones encaminadas a robustecer la confianza de la población en sus autoridades en cargadas de la SP, la confianza es un elemento que permite conocer la magnitud de la actividad delictiva, y es reflejada en las denuncias de los delitos cometidos en un territorio determinado.

Por lo general la investigación de la SP y la PC es abordada por la Sociología Jurídica y disciplinas como la Criminología y el Derecho, sin embargo, para la Ciencia Política la SP y la PC, son la base de las interrelaciones sociales cuya aspiración es alcanzar un bien público, y esto es un fundamento para el estudio de las acciones del Estado, por tanto, la Ciencia Política, también es una disciplina que se interesa por el estudio de estos temas.

Ahora bien, el análisis de la PC implica la consideración de la distribución del poder, como elemento que contribuye a que los individuos puedan asociarse para convivir con seguridad, y de que el gobierno garantiza dicho derecho. Por esta razón se requiere de una semblanza histórica, que inicie donde se presenta un proceso de liberación de poder político y administrativo, que permita describir como se ha transformado la conceptualización de la PC tanto a nivel nacional como local, de tal suerte que hoy al hablar de SP en la Ciudad de México, implica la consideración de la PC que nace por una iniciativa del gobierno y la institución policial, que buscan acercarse a la población como una estrategia para establecer ámbitos de cooperación en la prevención del delito, siendo la PC un reforzador de la confianza que necesitan las autoridades, para legitimar las estrategias institucionales preventivas que respondan a la demanda de SP, sin embargo, ¿cómo fortalece la PC la confianza en las autoridades?.

Para describir el modelo de SP y PC en la Ciudad de México, es necesario conocer las condiciones que configuran este modelo en el plano federal, ya que existen estrechas relaciones jurídico-políticas y económicas que a partir de 1982 se fueron transformando, y que repercutieron de forma significativa en la ciudadanía de la Ciudad Capital en los años siguientes, hasta llegar a considerar como un elemento indispensable la institucionalización de la PC.

Hasta el año 2007 la PC encontró su consolidación en temas como la SP en la Ciudad de México, y se reflejó con la creación del Consejo Ciudadano de

Seguridad Pública y Procuración de Justicia Del Distrito Federal (CCSPyPJDF), el cual se encarga de promover la confianza para denunciar los delitos, ante las autoridades del Distrito Federal. Es importante considerar que la abstención de denuncias ciudadanas, genera “*la cifra negra*”, que se constituye por los delitos cometidos y no denunciados por falta de confianza en las autoridades encargadas de la procuración de justicia, este desconocimiento de la criminalidad real, dificulta planear estrategias para combatir la delincuencia, y en ello radica la importancia de la denuncia del delito ante las autoridades en las que el ciudadano confía.

Por otra parte los índices de criminalidad en la Ciudad de México, en las últimas dos décadas han aumentado de forma significativa, de tal suerte que las políticas públicas diseñadas para combatir este fenómeno se han visto modificadas sustancialmente, desde un ordenamiento jurídico, político y administrativo, y también apoyadas por respuestas ciudadanas. Es importante considerar que la actividad delictiva coloca en tela de juicio la eficiencia y eficacia de las instituciones involucradas en los procesos de administración de la seguridad en las ciudades, y plantea la necesidad imperativa de redefinir la participación organizada de la ciudadanía, en los procesos de la administración de la seguridad pública.

Como objetivos esta investigación analizará los antecedentes de la PC, en la SP, tanto en el plano del gobierno federal y local, hasta llegar al periodo de la gestión del Distrito Federal durante el año 2007, así como el funcionamiento del CCSPyPJDF, para conocer las causas que le dieron origen y los cursos de acción, que ha encaminado este consejo para resolver el problema de la inseguridad en el Distrito Federal.

Con lo cual se demostrara que a través de los nuevos enfoques de denuncia ciudadana, la confianza en las instituciones encargadas de la SP, en el Distrito Federal, fue fortalecida gracias al CCSPyPJDF, asimismo se analizarán los alcances que han tenido los cursos empleados para la solución a la problemática de la criminalidad común en la Ciudad de México.

Se describirán de forma breve los proyectos en los que de forma gradual la PC, se involucra en la SP, tanto a nivel federal y como en Distrito Federal, a partir de 1982-2006, hasta llegar al 2007 año donde se considera a la PC, como parte de una nueva política contra la criminalidad común, y con lo cual se transformarán los modelos de denuncia del delito, fomentando la confianza de la sociedad en las autoridades. Además el análisis del CCSPyPJDF, permitirá establecer si los modelos de SP, implementados por el binomio gobierno-ciudadano, son elementos suficientes para disminuir los índices delictivos.

Es así que para efectos de análisis esta investigación está conformada por cuatro capítulos, el capítulo I hace mención de los elementos básicos que configuran a la seguridad pública, partiendo del pensamiento: político, filosófico, sociológico y jurídico, comenzando con el Estado, para llegar a los aspectos teóricos de seguridad pública y desembocar en la ciudadanía y de esta forma culminar con los elementos que debilitan a una y otra.

El capítulo II, es una descripción histórica del panorama nacional que inicia en 1982 hasta el 2006, donde se resaltan las condiciones económicas bajo las cuales se originan las políticas implementadas para hacer frente a la ola delictiva, que de forma gráfica al final de cada sexenio se aprecia cuales fueron los resultados obtenidos de dichas políticas.

El capítulo III, aborda la evolución de los factores políticos y sociales significativos de la Ciudad de México, en los años 1982-2006 que repercutieron de

forma gradual en la SP y la PC, como elementos necesarios que configuraron un mecanismo de comunicación permanente y obligatoria con las instancias gubernamentales responsables de la SP.

El capítulo IV, ofrece el análisis de la SP y la PC en la Ciudad de México, indicando los principales cursos de acción que el CCSPyPJDF realizó en el año 2007. Primeramente haciendo necesaria la interpretación de lo que es la Ciudad de México, y así mismo lo que implica el Distrito Federal desde el punto de vista jurídico, político y administrativo. Para pasar al análisis de la forma de integración y organización del CCSPyPJDF, indicando de forma estadística los resultados alcanzados en el primer año de trabajo donde se buscó reforzar la confianza ciudadana en sus autoridades encargadas de atender este servicio público. Además con el análisis estadístico comparativo que se desarrolla en este capítulo, permitirá conocer los modelos de SP implementados por el binomio gobierno-ciudadano, y los índices delictivos y en específico el robo a casa habitación en la Ciudad de México.

Capítulo I.- Marco teórico

*“(…) el terror del estado de naturaleza empuja a los individuos, llenos de miedo, a juntarse; su angustia llega al extremo; fulge de pronto la chispa de luz de la ratio y ante nosotros surge súbitamente el nuevo Dios”
Carl Schmitt.*

1.1 El Estado.

En la construcción del andamiaje teórico acerca de las concepciones del Estado, la filosofía política permite explicar el origen y relevancia que tiene el Estado en las relaciones del hombre y su medio. Diferentes formas de pensamiento a lo largo de la historia han explicado el concepto de Estado, a partir de la concepción de un estado de guerra.

Tomas Hobbes: del estado de naturaleza al Estado absolutista.

En el estado de naturaleza la presencia de una guerra civil se explica como indica Thomas Hobbes (1588-1679), es un lugar donde los buenos principios y las virtudes humanas no se manifiestan de forma inmediata, entonces el desafío consiste en establecer un orden para todos.

Al final del capítulo XIII del *Leviatán*, Thomas Hobbes, explica que es posible salir de aquel deplorable estado natural, en donde no existe una seguridad de la propiedad, no existe límite alguno para el deseo, no hay nociones compartidas del bien, el mal, la justicia y la injusticia, ni la oportunidad para la industria, las artes y las ciencias, se dice entonces que *“la vida del hombre es solitaria, pobre, tosca, embrutecida y breve”*¹. La consideración del carácter cotidiano del hombre en sociedad, es un factor relevante en la búsqueda de la orientación de los sentimientos que guarda la humanidad y que deben ser

¹ Hobbes, Thomas. *Leviatán o la materia, forma y poder de una República eclesiástica y civil*. Buenos Aires. 1992. Fondo de Cultura Económica. P. 103

orientados por el Estado: *“cual pastor del rebaño que orienta y protege a sus corderos de los lobos”*.

La solución propuesta es canalizar aquellas pasiones humanas a las cuales el hombre le teme y a su vez desea, en primer lugar no hay temor más grande para el hombre que una muerte violenta a manos de un semejante, en segundo lugar existe un deseo de una vida confortable que suavice las cargas pesadas de la vida, y en alternativa se propone cierta intervención de la razón, en donde ésta es capaz de crear normas de paz que permitan hacer posible la convivencia humana, y por tal motivo establezcan el fin del estado de guerra .

En el estado de guerra, lleno de bajas pasiones nada puede ser injusto, por las razones antes expuestas, cada cual posee lo que puede obtener, ya sea por la fuerza o bien por la astucia, ninguna pasión así como sus consecuencias es considerada como pecado, sino hasta la existencia de una ley que lo prohíba, asimismo, los hombres no pueden conocer las leyes antes de que sean hechas, ni pueden hacerse una ley hasta que los hombres se pongan de acuerdo con respecto a la persona que debe promulgarla, de ahí que se desprende la figura del soberano, el cual representa los acuerdos sociales a través de la promulgación de un pacto social.

La ley fundamental para este pacto social es decretada por el soberano, cuya norma principal prohíbe a un hombre hacer lo que puede destruir su vida, privarle de los medios de conservarla, o bien omitir aquello mediante lo cual cree que su vida puede quedar mejor protegida. De esta ley se derivan otras, las cuales no sólo se encargan de buscar la paz sino también de mantenerla, aclarando que de resultar imposible obtenerla deben utilizarse todos los medios que el Estado considere pertinentes.

Estas leyes sólo lo son en el sentido estricto hacia el interior del Estado, cuando pueden ser impuestas por la autoridad soberana, y si alguien transgrede el

orden se le castiga con el poder de la espada. La condición para la validez de estas leyes es el hecho de haber sido decretadas por el soberano, por lo tanto todas las leyes son válidas por el simple hecho de haber sido emanadas de este.

La función que tiene el Estado absolutista y por la cual fue instituido es con el objetivo de: asegurar la paz y defensa común, procurar la seguridad del pueblo; sin embargo, la condición de súbdito-soberano está condicionada por la relación de protección proporcionada por el segundo y de obediencia del primero, cada hombre se supone que debe obediencia al que tiene poder para protegerlo o sancionarlo.

Asimismo, el soberano no tiene ninguna obligación respecto a los súbditos, por no estar sometido a leyes civiles, y en segundo lugar, porque, el pretender sujetar al soberano por medio de una ley implicaría la creación de un juez para este, y, por lo tanto se consideraría como un segundo soberano lo cual no es aceptable en el pensamiento absolutista.

En suma, la obra de Thomas Hobbes acerca de las características que tiene un Estado, representado por la autoridad del soberano, al cual se le debe obediencia y respeto, a cambio de protección e igualdad ante la ley, paz y orden, libertad y garantía de la vida así como castigo a quien atente contra estos principios, permite observar la importancia que tiene el Estado en torno a la protección de los súbditos.

Wilhelm Friedrich Hegel: el espíritu universal

Sin embargo el concepto de Estado, no se agota con Thomas Hobbes y su concepción de relación social vertical, así pues sobre el Estado, Wilhelm Friedrich Hegel, argumenta que Estado es: *“la realidad de la idea ética, el espíritu ético en cuanto voluntad clara, ostensible a sí misma, sustancial, que piensa y sabe y cumple aquello que sabe y en la medida en que lo sabe. En la costumbre tiene su*

*existencia inmediata, y en la autoconciencia del individuo, en su saber y actividad tiene su existencia mediada, así como esta autoconciencia, por el carácter, tiene en el cual presencia suya, finalidad y productos de su actividad, su libertad sustancial”*². El considerar al Estado de forma sublime denota el carácter de la eterna búsqueda del bien público: *“cual padre de familia, que protege a los suyos, contra las inclemencias del clima y la crueldad de los hombres.”*

La finalidad del Estado, además de lo mencionado es la cohesión de la sociedad sustentada en la razón y no en el temor de la represión, la razón expresada como los más altos valores que se orienten en la configuración del Estado, y realización de la libertad como acto racional de los sujetos, en el que los hombres de forma moderada limitan sus deseos a la voluntad sustancial es decir el Estado ético, corresponde al universal que es el Estado en su función de policía velar por la protección del individuo contra el engaño, proteger la capacidad creativa del individuo; el no realizar esta función por parte del Estado implicaría la pérdida del sentimiento del derecho y de la dignidad del individuo.

En virtud de lo anterior se observa que el Estado, es una organización social y política que expresa gran complejidad, tanto en los diferentes esquemas de pensamiento político y filosófico; sin embargo, se afirma que el Estado permite la posibilidad de la continuidad de las diferentes comunidades, cuyos integrantes demuestran lazos fortalecidos de cohesión e identidad al compartir la historia y las costumbres.

De tal suerte, para Rodrigo Borja Ceballos; *“El Estado constituye el régimen de asociación humana más amplio y complejo de cuantos ha conocido la historia del hombre (...) la unidad de poder organizada sobre un territorio determinado, con un orden jurídico unitario, una competente jerarquía de funcionarios públicos, un ejército permanente, un sistema impositivo bien reglamentado y un régimen*

² Hegel, Wilhelm Friedrich. *Fundamentos de la filosofía del derecho*. España. 1993. Ed. libertarias/Prodhufo. P. 257.

*político.*³ Lo cual describe la complejidad y relevancia de esta entidad política, que es constituida por diversos elementos que le dan sentido.

Estado de Derecho

Actualmente el término de Estado se complementa con el Derecho, que es entendido en forma general como una sola entidad, regulada por un marco jurídico considerado por la ley suprema. Comprende los ámbitos que precisan los límites de los actos del gobierno y sus representantes, que garantizan al ciudadano y la población en general, la protección contra las arbitrariedades del poder.

El Estado se apoya en el Derecho y responde a los principios básicos de representatividad, eficacia y legitimidad fundamentadas en el imperio de la ley, separación de los poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; legalidad del gobierno, así como derechos y libertades fundamentales. Sin embargo, este orden político que ofrece el Estado de Derecho no se encuentra obligado a la intervención en la distribución de la riqueza, tampoco en la disminución de las asimetrías sociales generadas por el mercado, en virtud de su apego a la ley.

En suma, *“El Estado de Derecho es consecuencia de las transformaciones del Estado policía⁴, que abandona su status de vigilancia y aplicación de la fuerza legítima, para el establecimiento de las condiciones necesarias para la convivencia*

³ Borja Ceballos; Rodrigo, *Enciclopedia de la Política. Tomo 1*, México, 2003. Ed. Fondo de Cultura Económica, Tercera Edición, P. 549.

⁴ Respecto al concepto de Estado Policía dentro de esta investigación se entenderá como lo explica Enrique R. A talión: “El fomento a la limitación y la vigilancia son actos que necesariamente deben tener un alcance concreto e individual.” El control de los actos resultantes de las relaciones sociales, por medio de la vigilancia que sobre ellos existe es el poder de policía. El poder de policía implica el control que se ejercer legítimamente sobre las personas y la propiedad, en cualquiera de las formas que se adopten, valiéndose de los medios muy específicos necesarios para el cumplimiento de su objetivo, sea velar por la salubridad, la seguridad y la moral. R. A talión, Enrique. *Introducción al Derecho 3ª ed.* Buenos Aires, 1988. P. 884.

*social pacífica por medio de la ley, donde nadie se encuentre por encima de esta, tal como puntualmente señala Norberto Bobbio: “Para que no se pueda abusar del poder, es necesario que por la disposición de las cosas el poder frene al poder”.*⁵

De esta forma el Estado de Derecho como entidad dotada del poder⁶ suficiente para monopolizar a la fuerza, y que de forma legítima puede aplicarla en forma física, está obligado a orientar todas sus energías hacia el interés público, sin perder de vista que la población en general y los ciudadanos siguen detentando derechos inalienables que deben respetarse.

El Estado de Derecho se cristaliza en la existencia de instituciones jurídico políticas, reguladas con apego a las leyes, en el que el principio que rige la acción de las autoridades de gobierno es el apego a la legalidad en su acción; pero que también debe considerar el respeto a las personas y a sus bienes, a los derechos humanos, así como un mecanismo mínimo de resolución de controversias entre los ciudadanos y el Estado, o entre los ciudadanos mismos, con la finalidad de evitar, o bien eliminar, la arbitrariedad de la autoridad frente al ciudadano; en suma que el poder del gobierno sea controlado por la ley.

⁵ Bobbio, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad*. México. Fondo Cultura Económica. P. 137

⁶ Para efectos de esta investigación al respecto de este concepto se entenderá como lo explica Max Weber al definir al “poder” como la posibilidad de que un actor en una relación esté en disposición de llevar a cabo su propia voluntad, pese a la resistencia de los otros, y sin que importe en ese momento en que descasa esa posibilidad (persuasión, en la manipulación, en la fuerza, en la coacción, etc.). Del Águila, Rafael. *La política: poder y legitimidad. Manual de Ciencia Política*, Madrid, 2000, Editorial Trotta. P. 24. (...) *En lo que respecta al poder se afirma que no es igual a dominación, ya que esta última es entendida como una relación social de poder y no de violencia en sus diferentes dimensiones: “la dominación carismática basada en la creencia, en la revelación y en los héroes en la convicción emotiva de la importancia y del valor poseído por una manifestación de tipo religioso, ético, artístico, científico, político, o de otra especie.” Esta forma de dominación es pasajera dado su carácter extraordinario que al ser permanente toma carácter de dominación tradicional. Esta dominación es el resultado de que las personas dirigen sus creencias y su actuar “por un eterno ayer”, es decir, por la costumbre profundamente arraigada. Por último la dominación racional se basa en la legalidad; “se obedecen ordenes impersonales y objetivas legalmente estatuidas. La obediencia esta basa en la ley y no en las personas. Es el sistema predominante”.* Sánchez Azcona, Jorge. *Reflexiones sobre el poder*. México, 1979. UNAM. P. 118.

Esto obliga establecer las reglas del rol social a las que debe apegarse el Estado y el ciudadano, donde estas reglas precisen los límites de la acción del Estado y las obligaciones y derechos del ciudadano, de tal suerte que estas normas sociales sean conocidas por todos los involucrados.

En virtud de lo anterior, y para efectos de esta investigación se entenderá que el Estado de Derecho se integra de los siguientes elementos esenciales y permanentes:

1. Pueblo: *sociedad humana unida por vínculos diversos como la raza, las costumbres, la religión y las tradiciones*
2. Territorio: *espacio geográfico determinado donde está asentado un pueblo y al cual puede disponer para su autorrealización.*
3. Orden jurídico: *sistema racional de normas sociales de conducta, declaradas obligatorias por la autoridad competente por considerarlas soluciones justas a los problemas surgidos de la realidad histórica.*
4. Gobierno: *como el conjunto, de las personas que ejercen el poder político, es decir establecen la disposición política de la sociedad... además se compone del conjunto de órganos a los que institucionalmente les está confiado en ejercicio del poder. En este sentido el gobierno constituye la parte material del Estado”⁷*

De esta forma el Estado es la Institución- Jurídico-Política que legítimamente surge de la sociedad, y se coloca por encima de esta, y por medio de sus órganos de autoridad impone su fuerza, donde el Estado se sirve de la autoridad que es “el ejercicio institucionalizado del poder y conduciría a una diferenciación, más o menos permanente, entre gobernantes y gobernados, los que mandan y los que obedecen.”⁸El Estado de esta forma es quien monopoliza la fuerza organizada en milicia y policía a través de sus órganos de gobierno, sin

⁷ Bobbio, Norberto. *Diccionario de política*, tomó uno, México, 1981, editorial siglo XXI, P. 743.

⁸ Del Águila, Rafael. *La política: poder y legitimidad. Óp. Cít.* P. 26.

embargo, el uso de la fuerza del Estado debe sustentarse legal y legítimamente, únicamente para proteger el interés público.

Materialización del Estado

En un sentido estricto, gobierno es el ejercicio del poder político y también el órgano encargado de ejecutar leyes, usualmente se entiende por gobierno al Poder Ejecutivo. Desdoblado el concepto restringido se denomina “gobierno no solamente la función de administrar, sino también al mismo órgano supremo de la administración pública, Antonio Cavalla Rojas en su obra *“Geopolítica y Seguridad Nacional en América”*, señala *“gobierno es la organización que personifica al Estado para la realización de sus fines de bienestar general y seguridad integral tanto en el campo externo como en el interno”*⁹. De esta forma la materialización del Estado, se refleja en una entidad física y concreta la cual se encarga de cumplir con las funciones del Estado.

Para materializar los actos del Estado, este se sirve de lo que en la tesis de Molitor, A. Stoudenikine, entiende por órganos de gobierno como *“la administración pública que le corresponden las acciones que interesan a la colectividad estatal, que para el cumplimiento de los intereses colectivos por medio de la función administrativa se organiza en una forma especial, adecuada, sin perjuicio de otras organizaciones, que realicen excepcionalmente la misma función administrativa.”*¹⁰

Esto es lo que constituye a la administración pública, que desde el punto de vista formal es: *“el organismo público que ha recibido el poder político, la competencia, y los medios necesarios para la satisfacción de intereses generales,*

⁹ Cavalla Rojas, Antonio. *Antología, geopolítica y seguridad nacional en América*, México. 1979. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). P. 338

¹⁰ A. Molitor, Administración Pública. UNESCO, página 18. Citado por, Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, 43 ed. México, 2003, Porrúa, P. 120.

y que, desde el punto de vista material, es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión, y, de existencia propia tanto en las relaciones con otros organismos semejantes, como con los particulares para asegurar la ejecución de sus objetivos.”¹¹ En suma, los gobiernos se valen de diversos órganos administrativos para cumplir con su función pública en beneficio de la población en general.

Las Políticas Públicas.

Son embargo, los medios que permiten asegurar al Estado sus fines, son lo que llama Jesús Tamayo, “ *políticas públicas, que son un conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritario.*”¹² A lo que además Omar Guerrero Orozco agregaría citando a Fred Frohok. “se ha definido a la *Policy*¹³ como un patrón de acción del gobierno que resuelve demandas conflictivas y provee de incentivos para la cooperación social.”¹⁴ De esta forma los cursos de acción del gobierno se reflejan en la aplicación de las Políticas Públicas.

Aun cuando breves estas definiciones se relaciona a las políticas públicas, por una parte como un ciclo que se inicia cuando un gobierno o un funcionario

¹¹ Ídem.

¹² Tamayo, Jesús. El análisis de las políticas públicas, en: Bañón Rafael y Ernesto Carrillo (Comps.). *La Nueva Administración Pública*, Madrid, 1997. P. 289

¹³ El concepto de “*Policy*” fue fundada por un grupo de científicos sociales con el propósito de introducir mayor dosis de calidad a las acciones de gobierno, “*Policy-Making*” se aplica principalmente a la formación y ejecución de la *Policy*, en 1971, en Estados Unidos, Harold Laswell, se refirió al concepto de “*Sciences Policy*” “ ... como las disciplinas relacionadas con la explicación de la formación de *Policy* y el proceso de ejecución de *Policy*, así como la localización de datos y la aportación de interpretaciones que son relevantes a los procesos de *Policy* en un período dado”. A Pre-View of *Policy Science*. American Elvise Publishing Co. 1971, P. 14. En, Guerrero Orozco, Omar. *Políticas Públicas para la Reforma del Estado Moderno*. Documento electrónico publicado en: <http://omarquerrero.org/articulos/PPpreformaEdo.pdf>. P. 13. Consultado 28 de enero de 2008.

¹⁴ Guerrero Orozco, Omar. *Política, Policy Pública y Administración Pública*. Documento electrónico publicado en: <http://omarquerrero.org/articulos/PPpap.pdf>. P. 3. Consultado 30 de Diciembre de 2008.

público evalúa la existencia de un problema, por su importancia, que merece su atención y termina precisamente con la evaluación de resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar el problema detectado.

Ahora bien considerando lo que Omar Guerrero Orozco agrega sobre las políticas públicas; los gobiernos hoy en día se desempeñan ante condiciones sociales cuyo cambio es muy acelerado, y por tanto, los métodos usuales de planeación y programación, únicamente dirigidos bajo el criterio de los funcionarios públicos resultan insuficientes, por tal motivo ocupa un importante lugar la participación de la ciudadanía en el diseño, implementación y evaluación de un curso de acción para ser considerado como política pública, y es en esta parte donde se debe hacer énfasis, considerando los elementos enriquecedores que puede agregar la participación de la ciudadanía en los instrumentos de carácter prescriptivo de la administración pública.

Fines del Estado.

Habiendo aclarado lo que se entiende por Estado, así como aquellos elementos básicos que lo constituyen, también se debe contestar ¿para qué existe el Estado?, aun cuando brevemente se han mencionado algunas de las razones que dan sentido al Estado, es necesario visualizar de forma amplia estas justificaciones.

En una primera aproximación sobre los fines de Estado, se alude a la necesidad de igualdad que los hombres exigen, *“Los hombres que se consideran a sí mismos iguales, no entran en condiciones de paz sino cuando se les trata como tales.”*¹⁵ La aspiración de la igualdad de los hombres no sólo es deseable, sino necesaria para establecer las condiciones propias de paz, en tanto que no únicamente se les considere como iguales en la ley, sino que deben de ser

¹⁵ Hobbes, Thomas. *Leviatán o la materia, forma y poder de una República eclesiástica y civil*. Óp. Cít. P. 103

tratados como iguales en la realidad, porque es un medio para establecer un orden político y social.

Otra finalidad del Estado es la cohesión de la sociedad sustentada en la razón y no en el temor de la represión, la razón expresada como los más altos valores que se orientan en la configuración del Estado y realización de la libertad como acto racional de los sujetos, en el que los hombres de forma moderada limitan sus deseos a la voluntad sustancial es decir al Estado.

Así mismo corresponde al Estado en su función de policía velar por la protección del individuo contra el engaño, proteger la capacidad de creación del hombre, el no realizar esta función por parte del Estado implicaría la pérdida del sentimiento del derecho y de la dignidad del individuo.

Respecto a la libertad como finalidad del Estado, Giuseppe Lumina, comenta lo siguiente *“la libertad tiene necesidad del orden, no sólo porque todo desorden es un obstáculo al ejercicio de ella, sino porque en un principio la libertad no es más que la facultad de conformarse espontáneamente al orden, desde luego es necesario conformarse espontáneamente al orden en el Estado, para que tenga lugar la libertad y no únicamente la licencia. El orden tiene la necesidad de la libertad; por si sólo sería inútil, pero la ley de la vida es el movimiento y el cambio de la libertad se lo proporciona. El orden y la libertad tienen necesidad del poder para protegerse contra los acontecimientos.”*¹⁶ De esta forma la libertad es una propiedad humana que ampara el Estado.

A lo que Ignacio Burgoa Orihuela agrega, *“para que la vida en común sea posible y pueda desarrollarse en un sendero de orden, para evitar el caos de la sociedad, es indispensable que exista una regulación, que encause y dirija esa vida en común que regule las relaciones humanas: el derecho, sin el cual es*

¹⁶Lumina, Giuseppe. *Principios de teoría e ideología del derecho*. Madrid, 1985, Editorial Debate, PP. 14-15

*imposible cualquier convivencia.*¹⁷ De esta forma la conservación del orden es otra función que debe resguardar el Estado, para proporcionar condiciones adecuadas de vida.

Como finalidades que dan sentido al Estado se resume lo siguiente: la garantía de igualdad entre semejantes, el aseguramiento de un entorno social y geográfico, con ciertas condiciones que favorezcan la convivencia armónica de los hombres tanto en sus actividades económicas, sociales, políticas y culturales, la protección a la vida, la libertad y el mantenimiento de cohesión de la sociedad, así como la garantía de la *seguridad jurídica*¹⁸ y seguridad pública, sin que se pierda el poder y la dominación del Estado en la sociedad. Es necesario aclarar que estos fines no se agotan en esta mención, ya que a lo largo de la historia las finalidades del Estado se construyen de acuerdo a las necesidades del entorno, económico, político, social y cultural.

1.2 Aspectos teóricos de la seguridad pública

Significado etimológico

Describiendo algunos de los fines que persigue el Estado se mencionan algunos conectores relacionados con la SP. Si el tema de esta investigación es esta, es necesario definir el concepto. Si el objetivo es encontrar la definición de la palabra, el problema se puede solucionar de forma restringida, basta con saber un poco de latín para decir que “seguridad” es “(del lat. Securitas-ātis). 1. f. Cualidad de seguro. 2. f. certeza (conocimiento seguro y claro de algo). Y “Público” (del lat. públicus).ad. Pertenece o relativo a todo el pueblo, común del pueblo o

¹⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Las garantías individuales*. México. 1970. Porrúa, 6ª Edición. Pág. 41

¹⁸ La seguridad jurídica lo explica Ignacio Burgoa Orihuela como “*el conjunto de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una aceptación válida de diferente índole en la esfera del gobernador, integrada por él sumum (lo máximo) de sus derechos subjetivos (facultad, permiso que deriva o que confiere a una persona alguna norma)*”. Burgoa Orihuela, Ignacio. *Las garantías individuales*. 7ª Porrúa, México, 1972, Pág. 502.

ciudad”¹⁹. Sin embargo de esta forma solo se resolvió el problema de significado etimológico.

Parafraseando lo anterior, se diría la seguridad pública es: *“la cualidad de seguro y certeza, relativa a todo lo común de la sociedad, que habita tanto en la ciudad como en el pueblo”*. Sin embargo esta construcción conceptual no es clara. El problema de definir el concepto de seguridad pública es mucho más complejo, si el concepto esta es para algo, ¿Para qué? Es la pregunta fundamental. El que el concepto tenga un preciso significado literal o etimológico, no ayuda para entender a cual realidad corresponde.

La respuesta que encuentra sentido sobre la necesidad del concepto de la SP, es que la conceptualización estricta o amplia sobre la SP, es necesaria para fines prescriptivos, ya que permite saber qué es lo que se espera que sea. Sin embargo, el problema para definir al concepto de forma literal se complica, porqué, por un lado la SP requiere de una definición prescriptiva, y por otra parte no se puede ignorar la definición descriptiva. Por lo tanto se hace necesario abrir el abanico de ideas que giran en torno a la SP, y que de estas desprendamos los patrones prescriptivos que intervienen en ella.

La seguridad: patrón prescriptivo

En principio la seguridad es un elemento esencial de los hombres en la búsqueda de poder controlar su destino ante las fuerzas de la naturaleza, es la capacidad de disponer libremente del valor más importante *“la vida”*, la seguridad es pues, una necesidad que no se presenta de forma repentina en la existencia del hombre, sino que es parte de la esencia racional de la humanidad. Por esta razón el hombre necesita manejarse en la búsqueda de la maximización de su bienestar social, económico, político, cultural y jurídico, en suma que tenga la

¹⁹ Diccionario de la Real Lengua Española, vigésima Segunda edición.

suficiente certidumbre para poder alcanzar sus objetivos de autorrealización personal²⁰.

José Thiango Cintra en su diplomado: Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo, indica: *“la seguridad es una necesidad de la persona y de los grupos humanos, así como un derecho inalienable del hombre y de las naciones. Bajo cualquier ángulo tienen valor relevante, ya sea desde un punto de vista religioso, filosófico, antropológico, sociológico, jurídico, político, económico o militar.”*²¹ De esta consideración acerca de la seguridad nos acerca sobre la importancia que guarda esta para el Estado y sus habitantes.

A lo cual el mismo autor agrega *“Para el individuo la seguridad consta de, la garantía de ejercer su libertad, de que le aseguren sus derechos de propiedad, su protección contra el crimen, así como la solución a sus problemas de salud, educación, subsistencia y empleo. En el caso de la seguridad comunitaria debe ofrecer condiciones estables para las relaciones políticas, económicas y sociales preservando los intereses sociales.”*²² La seguridad al considerar lo antes mencionado también contempla la protección de valores sociales, así como de la libertad del individuo.

La seguridad pública

En los párrafos anteriores se mencionan diversos elementos que constituyen la conceptualización genérica de la seguridad, corresponde entonces concretar el ámbito de la SP.

²⁰ Por autorrealización personal se entenderá el alcance de los objetivos particulares de cada individuo, mismos que están reconocidos por la sociedad como correctos y positivos para esta.

²¹ Thiango Cintra, José, *Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo, diplomado en análisis político*, México, Colegio de México (COLMEX.), 1991. Página 40

²² *Ibidem*. Pág. 58

Salomón Rosas Ramírez señala al respecto que, “*este tipo de seguridad tiene el objetivo de hacer prevalecer el orden público evitando toda clase de violaciones que podríamos llamar comunes, es decir aquellas que se refieren a los antagonismos o presiones que afectan a la seguridad interior*”²³. Así, la seguridad pública se relaciona con la seguridad individual en la que el individuo cuenta con las garantías de libertad, propiedad y protección contra actos delictivos.²⁴ Dentro de esta consideración del orden público, se orienta a la protección contra las violaciones sociales que surgen al interior del Estado y que deben eliminarse conforme a Derecho.

Esta definición reafirma lo que señala José Thiango Cintra, acerca de la SP, “*la seguridad pública se orienta a disciplinar el comportamiento de la sociedad, mediante acciones normativas del orden público, por lo que podemos definir a la seguridad pública como la garantía que el Estado proporciona a la nación con el propósito de asegurar el orden público.*”²⁵ La aplicación de la disciplina se aplica al sujeto cuando se transgrede el orden establecido en la ley y por la sociedad, las reflexiones acerca de este concepto, es que, existe cuando no hay amenazas, que disminuyan o supriman los bienes y derechos que cada individuo, y se cuenta, por otra parte, con razonables condiciones para el desarrollo de la propia existencia. La idea de la seguridad se encuentra íntimamente con la percepción de libertad y de orden social.

Salvador Abascal Carranza, en su investigación: *Derechos Humanos, Seguridad y justicia* señala lo siguiente “*La seguridad pública es la garantía de*

²³ Respecto al concepto de seguridad interior se define como “la garantía, en grado variable, proporcionada principalmente por el Estado a la nación a través de sus acciones políticas, económicas, psicosociales y militares para que, una vez superados los antagonismos y presiones, se puede mantener el ambiente interno del país y los considerados objetivos nacionales permanentes.” Thiango Cintra, José. *Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo, diplomado en análisis político*. Óp. Cít. Pág. 60

²⁴ Rosas Ramírez, Salomón. *La seguridad pública en México: elementos para el diseño de una política pública en el Distrito Federal (tesis)*, México. Universidad iberoamericana. 1998. Pág. 42

²⁵ Thiango Cintra, José, *Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo, diplomado en análisis político*. Óp. Cít. Pág. 42

*orden y paz en las relaciones de la sociedad, la cual apoyada por el Estado de Derecho se opondrá a situaciones de anarquía, confusión y de inseguridad jurídica y pública... la justicia es el punto de referencia de la seguridad jurídica y seguridad pública, donde esta última requiere de la creación de instituciones públicas suficientemente sólidas, dotadas de la flexibilidad necesaria para adaptarlas a los cambios sociales. Los principales derechos que debe garantizar al gobernado es: la libertad, el derecho a la vida, la integridad, la honra, la libertad de expresión y manifestación de ideas, libre tránsito, el descanso”*²⁶ esta breve lista de ideales de forma directa o indirecta se orienta estrechamente con la seguridad pública, donde esta no únicamente se limita en la mera aplicación de la vigilancia y a aplicación fuerza pública.

A lo anterior la definición de acuerdo a la Ciencia Política y a la Administración Pública, adquiere el siguiente significado identificado por Ernesto López Portillo: *“seguridad pública hace referencia al mantenimiento de la paz y el orden públicos. Se trata de una “protección que se genera a través de los mecanismos de control penal, del mantenimiento de la paz pública, mediante acción de prevención y represión de ciertos delitos y faltas administrativas que la vulneran, particularmente a través de los sistemas de procuración e impartición de justicia y de los sistemas de policías preventivas.”*²⁷ La importancia del concepto es trascendental en virtud de que identifica lo que busca la SP, y además describe los medios válidos para alcanzar cierto orden y paz social, que confluyan en una convivencia armónica de la sociedad dentro del Estado.

²⁶ Abascal Carranza, Salvador. *Derechos Humanos, Seguridad y justicia*. En González Ruiz, S; E, López Portillo y J. A Yanes. *Seguridad Pública en México, problemas, perspectivas y propuestas*. México. 1994. Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades. PP. 21-23

²⁷ López Portillo Ernesto. González Ruiz, Samuel. Yáñez R. José Arturo. *Seguridad pública en México: problemas, perspectivas y propuestas*. En, *Cambio político, Seguridad Pública y deterioro del Estado de Derecho en México*. Colegio de México (COLMEX). Estudios Sociológicos, vol. XIX, núm. 1. P. 243

Seguridad y Legitimidad.

El Estado es quien asume lo que Max Weber llamó *“monopolio de la coacción física legítima”*; por tal motivo es quien formalmente detenta los recursos que le permite la creación de órganos administrativos en cargados de la seguridad pública. Dicho en otros términos, El Estado detenta la facultad exclusiva y excluyente de cualquier otro de emplear la fuerza, en la conducción de la vida social de forma armónica; sin embargo no quiere decir que el Estado despliegue de cualquier manera la fuerza que monopoliza, sino de que la emplea en el sentido y en la medida, con las condiciones y las aplicaciones que correspondan a los altos ideales de la seguridad, la justicia y el bien público. El monopolio racional de la fuerza, permite de esta forma el alcance de la seguridad afianzada en la legitimidad.

El Estado por medio del poder es quien impone la autoridad; sin embargo, el poder debe materializarse en un sujeto concreto, que puede ser una persona física o moral, por lo que el ordenamiento jurídico prescribe quién es el titular del poder, es decir, cuál es la forma de gobierno, y quienes los representan.

1.3 La policía: una aproximación formal

El gobierno formula políticas que giran en torno a la prevención y vigilancia, apoyado en la policía, el concepto de policía, no solo referido en términos individuales, si no ante todo, en su definición como institución que se forma para la materialización de los planes gubernamentales en materia de seguridad pública.

Asimismo, Antonio Cavalla Rojas, agrega sobre la institución policiaca, *“en sentido y concepto restringido, la definición de policía se refiere en un sentido general al servicio público para todos y cada uno de los ciudadanos, así como para la sociedad en su conjunto, para lograr mantener y preservar la paz y la tranquilidad pública, que tiene como función hacer respetar las leyes, previendo la*

realización de delitos o faltas administrativas que vulneran el orden público."²⁸ En suma, la policía no se limita a un conjunto de hombres armados dotados de conocimientos tácticos, logísticos y armamentísticos; si no se refiere a una institución pública, que es considerada dentro de la ley cuyo objetivo es resguardar los intereses del orden social establecido, cuya fuerza emana directamente del Estado y es depositada en esta Institución que existe para la implementación de la seguridad pública.

José Antonio González Fernández, además menciona que la SP no se agota en la protección y vigilancia del orden público, además requiere de la impartición de la procuración de la justicia, surge así la figura del Ministerio Público (MP) del que es titular un Procurador, que tiene como responsabilidad el velar por el respeto a la ley. Entre las funciones que desempeña el MP, se encuentran: representar los intereses sociales, perseguir e investigar delitos, ejercer el poder judicial, la acción penal, actuar y dar seguimiento a los procesos penales, como parte acusadora el Ministerio Público es el responsable de hacer cumplir los valores que represente la ley.²⁹

De tal suerte la SP como acción del Estado, se materializa en el gobierno y en instituciones que este crea para el aseguramiento del la paz y el orden público, su campo de acción es lo público como espacio de todos, del Estado como ente abstracto, del gobierno como redes de organizaciones públicas, y la sociedad como elemento del tejido orgánico y ciudadano, donde los límites para su acción son los que la propia ley le dicta.

Tradicionalmente los tres actores de la SP son: gobierno, policía y MP, configurando así el concepto de la SP; sin embargo, ahora surge la figura del

²⁸ Ídem.

²⁹ González Fernández, José Antonio. *La seguridad pública en México*. En Peñaloza, Pedro José. Garza Salinas, Mario A. *Los desafíos de la seguridad pública en México*. Coordinadores. Instituto de investigaciones jurídicas. Universidad nacional autónoma de México. 2002. P. 132

ciudadano como complemento para el diseño de nuevos enfoques que la fortalezcan. Es necesario indicar que la SP no se agota en la relación de policías y ladrones, vigilancia y castigo, la conexión entre estabilidad y confianza ciudadana se encuentran implícitas en el propio concepto que hasta aquí se desarrolló. El análisis de la SP en la actualidad exige la consideración de la participación de la ciudadanía como un nuevo elemento, que permite dar continuidad a los ideales que enarbola el concepto de la SP expuestos en párrafos anteriores.

De la misma forma que se fue necesario definir el patrón prescriptivo de la SP, el concepto de ciudadanía y participación ciudadana (PC) requiere de la misma atención por la importancia que adquieren para esta investigación, lo cual permitirá comprender la nueva óptica sobre SP y PC.

1.4 Aproximaciones teóricas de ciudadanía

Respecto a la definición y características acerca del concepto de ciudadanía, el pensamiento político filosófico de Immanuel Kant (1724-1804), se encargó de definirlo de acuerdo al Derecho, donde distingue las siguientes características sobre los ciudadanos, primeramente de acuerdo a la razón (el Derecho), donde el hombre en tanto "*ilustrado*"³⁰ es libre de ejercer ampliamente el plano de la crítica, cuya facultad le otorga autonomía a cada miembro de la comunidad, en cuanto ciudadano igual ante la ley.

Respecto a la igualdad de los ciudadanos Kant, indica lo siguiente "*Pero esa igualdad de los hombres dentro del Estado, en cuanto súbditos del mismo, convive perfectamente bien con la mayor desigualdad dentro de la multitud y el*

³⁰ Respecto al concepto "*Ilustración*" es la salida del hombre de su minoría de edad... La minoría de edad estriba en la incapacidad de servirse del propio entendimiento, sin la dirección de otro, no implica únicamente la mayoría de edad, sino también la capacidad de crítica" véase Immanuel Kant. *¿Qué es la ilustración?* Documento electrónico publicado en: <http://kant.idoneos.com/index.php/310434>. Consultado 18 de Abril de 2008

*grado de propiedad, sea por ventajas corporales o espirituales de un individuo sobre los demás, o bienes externos*³¹. Se afirma entonces que existe una igualdad ciudadana formal ante la ley, lo que posibilita y garantiza la competencia de todos. Así también existe y una desigualdad ciudadana real al interior de la *sociedad*³², donde cada uno de sus miembros de acuerdo a sus posesiones o facultades físicas destacaran en mayor o menor medida que otros.

De acuerdo al pensamiento Kantiano el ciudadano es, y tiene sus límites en la siguiente definición: *“Dentro de esta legislación se denomina ciudadano (citoyen), es decir, habitante del Estado y no vecino de la ciudad (burgeois), al que tiene derecho de voto*³³

A lo anterior se agrega que, el requisito fundamental para convertirse en ciudadano explicado por Kant es a partir del criterio de propiedad o ser propietario, en virtud de que no es lo mismo el que vende su fuerza de trabajo para subsistir, que aquel que únicamente sirve a la comunidad por la naturaleza de su condición de propiedad, oficio, desempeño científico, artístico, además de la exclusión natural de la infancia, de esta forma el pensamiento político filosófico kantiano representa el razonamiento acerca del ciudadano y su relación con el Estado.³⁴ Sin embargo, el concepto de ciudadanía se transforma en los diferentes contextos históricos de cada Estado, fundamentados por las necesidades económicas, sociales y políticas y culturales.

³¹ Kant, Immanuel. Acerca de la relación entre en la práctica en el derecho político (contra Hobbes). Nova. Buenos Aires. Pág. 160. En, Rossi, Miguel A. *Aproximaciones al pensamiento político de Immanuel Kant. Filosofía política moderna: de Hobbes a Marx*. Buenos Aires. 2000. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). P. 196

³² Este concepto lo entenderemos para fines de la presente investigación como “La multitud de relaciones sociales, que configuran el tejido social que da forma a la sociedad en cuanto se la considera como una totalidad orgánica.” Escobar Valenzuela; Miguel R. A., *Poder y Sociedad, Política y Gobierno*. México, 2001. Ed. Centro de Investigación y Desarrollo Profesional A. C., Primera Edición. P. 100

³³ Rossi, Miguel A. *Aproximaciones al pensamiento político de Immanuel Kant. Óp. Cít.* P. 165

³⁴ Ídem. P. 199

En una definición sociológica del concepto de ciudadanía tal como señala Marta De la Vega Visbal, en su ensayo *“Ciudadanía y sociedad civil en las democracias contemporáneas: acción comunicativa y ética política”*, indica lo siguiente sobre la ciudadanía *“en su sentido más amplio, como «calidad y derecho de ciudadano»*. A su vez, *«ciudadano» o «ciudadanía» son definidos no sólo como aquél que es natural o vecino de una ciudad, o perteneciente a una ciudad, sino, sobre todo, el habitante de las ciudades como sujeto de derechos políticos*”.³⁵ Por tanto ser ciudadano implica ser gobierno y ser gobernado, ser parte de la asamblea, asumir rotativamente cargos públicos y estar permanentemente sometido al control de quienes le confieren el poder.

La idea de ciudadanía se encuentra en una sociedad cuyo centro es el Estado y el sistema político, tal como lo señala Pierpaolo Donati, en *“Un nuovo approccio de cittadinanza”*, *“La ciudadanía se entiende como la relación que liga entre sí a los miembros un cuerpo político en cuanto tal, constituyendo un vínculo adscrito y al mismo tiempo un lazo de inclusión en el Estado mismo como totalidad.”*³⁶ De esta forma el concepto de ciudadanía se encuentra en una constante evolución filosófica y política.

El desarrollo político de la sociedad se encuentra basado en el conocimiento de los derechos y obligaciones que cada uno los miembros de la comunidad; de tal suerte que les permita participar con responsabilidad en los procesos políticos y civiles, así como con capacidad para escuchar a sus

³⁵*Diccionario Aristos*. Barcelona, editorial Ramón Sopena, 1966, p. 140. Citado por. De la Vega Visbal, Marta. *Ciudadanía y sociedad civil en las democracias contemporáneas: acción comunicativa y ética política*. Dikaiosyne No.19, revista semestral de filosofía práctica, Universidad de Los Andes Mérida-Venezuela. 2007. Página 3 (...)Sobre el concepto de ciudadano la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos lo define en el artículo 34; Párrafos I., II. En lo que respecta a los mexicanos se señalan en el artículo 30, respecto de los derechos y obligaciones, los artículos 36 y 37 definen cada uno de los elementos que protegen y constriñen al ciudadano. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México 2007. Ediciones ECA, S.A. de C.V. PP. 36-39.

³⁶ Donati, Pierpaolo, *“Un Nuovo approccio de cittadinanza”* en: *Il progetto 74*, marzo- aprile, 1993. Citado por. Correa Enrique y Noé Marcela. *Nociones de una ciudadanía que crece*. Facultad Latino americana de ciencias sociales (FLACSO). Chile. 1998. PP. 39-40

semejantes. Estos elementos son necesarios para hacer de los individuos que habitan en la sociedad, sean ciudadanos con derechos y obligaciones sociales, políticas, urbanas, administrativas, mercantiles y económicas.

Por otro lado se considera que en la medida en que el ciudadano, establece determinadas redes sociales por su naturaleza humana, pertenece a una sociedad, como el espacio propio en el cual ejerce el ciudadano tal condición a través de la práctica de la ciudadanía, y que en consecuencia de esta práctica social da origen a la sociedad civil.

La sociedad civil: producto de la ciudadanía

En las sociedades democráticas representativas, la sociedad civil es una condición indispensable de la representación política. Ambas se necesitan mutuamente para dar significado a la democracia. Por tal motivo se promueve la participación que es indispensable para integrar la representación de las sociedades democráticas a través de los votos, pero una vez constituidos los órganos de gobierno, la sociedad civil se convierte en el medio en donde participación ciudadana se hace presente en la toma de decisiones.

En lo que respecta a la sociedad civil para fines de esta investigación se explica de la siguiente forma tal como señala Eliseo López Cortés, en su obra *Formación del Estado en la sociedad civil*, indicado sobre esta última lo siguiente: *“es el lugar donde surgen y se desarrollan los conflictos económicos, sociales, ideológicos, religiosos, que las instituciones estatales tienen la misión de resolver mediándolos. Los sujetos de estos conflictos y por tanto la sociedad civil, son las clases sociales, o más ampliamente los grupos, los movimientos, las asociaciones, las organizaciones que las representan o que se declaran sus representantes; al lado de las organizaciones de clase, los grupos de interés, las organizaciones de diverso tipo con fines sociales e indirectamente políticos, los movimientos de*

*emancipación de grupos étnicos, defensa de derechos civiles, liberación de la mujer, los movimientos juveniles etcétera*³⁷.

Una de las expresiones del cambio de la dinámica social es sin duda el surgimiento de nuevas formas de interacción Estado-Sociedad, que a pesar de los procesos que surgen de las políticas neoliberales se producen mediaciones estatales en la regulación, la participación directa en actividades primordialmente sociales, así como en la generación de procesos de apoyo y organización de grupos sociales.

1.5 Aproximaciones teóricas de la participación

Una vez definido el concepto de ciudadanía es necesario, distinguir los diferentes tipos de participación que pueden confundirse con el concepto de participación ciudadana, para evitar alguna confusión sobre el concepto es necesario definir algunos tipos de participación que no son sinónimos de la participación ciudadana.

Mauricio Merino Huerta, explica que *“La participación en principio significa tomar parte; convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona. Pero también significa compartir algo con alguien o, por lo menos hacer saber a otros alguna noticia”*³⁸. La participación es considerada un actor social, es decir nadie puede participar de manera exclusiva, privada para sí mismo. En las sociedades modernas no es posible dejar de participar, debido a que la ausencia total de participación es también irremediable. Sin embargo, ser partícipes en todo lo que nos rodea es también imposible.

³⁷ López Cortés, Eliseo. *Formación del Estado en la sociedad civil*. México, 1989. Universidad Autónoma de México. P. 43

³⁸ Merino Huerta, Mauricio. *La participación ciudadana y la democracia*. Segunda edición. IFE, México. 1995. P. 9

La participación permite concretar el ejercicio de la ciudadanía en sus diferentes dimensiones: la ciudadanía civil³⁹ asociada a derechos propios de la libertad individual (igualdad ante a la ley, libertad de palabra, de pensamiento, de religión, de propiedad); la ciudadanía política que se sustenta en los principios de la democracia representativa y supone el derecho de participar como elector y elegido, a través del sufragio universal y la ciudadanía social⁴⁰ que refiere a los derechos a la salud, la educación, la seguridad social, la vivienda que debe garantizar el Estado al conjunto de la ciudadanía.

Sin embargo, en las sociedades contemporáneas la participación no se limita a procesos electorales, sino representan también una forma de participar, controlar y moderar el poder otorgado a los representantes políticos a través de formas y mecanismos de participación ciudadana, que fortalezcan y nutren la vida democrática en la sociedad.

Participación social

En párrafos anteriores se mencionó que el cambio de la dinámica social es sin duda el surgimiento de nuevas formas de interacción Estado-sociedad, a partir de esas transformaciones surge la figura de “*participación social*”, que es entendida en esta investigación, de acuerdo a la definición que desarrolla Nuria Cunill, en su ensayo titulado “*Participación ciudadana*” donde “participación social”, se refiere a: “*los fenómenos de agrupación de los individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil para la defensa de sus intereses sociales*”⁴¹. En este sentido la participación social se aboca mas a intereses particulares de un grupo, que en la búsqueda de la satisfacción de los mismos se reúne de forma espontánea en el campo privado con otras organizaciones, y, que

³⁹ Ziccardi, Alicia. *Los actores de la participación ciudadana documento electrónico publicado en: <http://iglom.iteso.mx/PDF/aziccardi.PDF>*. Consultado 15 de Febrero de 2008. P. 2

⁴⁰ Ídem.

⁴¹ Cunill, Nuria *La Participación ciudadana. Serie: Antologías*. México. Centro de servicios municipales Heriberto Jara. Asociación Civil. (Cesem). P.70

no necesariamente tienen una relación directa en las administraciones públicas, por consecuencia no se puede igualar al concepto de *participación ciudadana*.

Participación comunitaria

Dentro de un espectro amplio a consecuencia de esas nuevas relaciones entre el Estado- sociedad, surge *“la participación comunitaria”*, cuya relación está estrechamente vinculada con “desarrollo comunitario” el cual se explica de la siguiente forma *“el objetivo común del desarrollo comunitario... es el estimular el esfuerzo propio de los individuos y hacer que este esfuerzo guarde una relación más estrecha con los servicios gubernamentales”*⁴². La aplicación de este concepto implica entonces que la participación de los individuos no se encuentra dentro del plano de una actividad pública, sino de una actividad social la cual requiere de ayuda del Estado, a través del suministro de recursos técnicos, materiales y capacitación, donde la intervención de los individuos se reduce al mínimo, por lo tanto la participación comunitaria tampoco es equiparable a la *participación ciudadana*.

Participación institucionalizada

Dentro de la participación que se menciona que puede circunscribirse dentro de un ámbito institucionalizado; y que está contenida en el marco legal y normativo del gobierno local, cuya finalidad es que la ciudadanía participe en los procesos decisorios del gobierno local. Los comités vecinales o bien los consejos ciudadanos, que se consideran como instrumentos de *“la Participación Institucionalizada”* de acuerdo a lo que señala Alicia Ziccardi, en *“Notas a partir de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional”*.⁴³ El reconocimiento jurídico-

⁴² Ídem. Pág. 71

⁴³ Ziccardi, Alicia. La participación ciudadana en la gestión municipal. Notas a partir de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional. Instituto nacional de desarrollo social (Indesol) y la secretaría de desarrollo social (Sedesol) Distrito Federal. México. Pág. 44.

administrativo es necesario para que se encuentre justificada la existencia de la misma participación, en los diferentes ámbitos en los que se vaya a desempeñar, siendo esta cuidadosa del respeto de los ordenamientos que le dieron origen, y que además se encuentre encaminada en una participación que fortalezca a las instituciones públicas.

Participación Autónoma

Asimismo, Alicia Ziccardi señala otra modalidad del concepto de participación, como lo es la “*Participación autónoma*”, bien pueden ser con un fin comunicatorio o social: es aquella participación en la que la ciudadanía participa a través de algún tipo de asociación civil y que, por lo tanto, no es organizada desde las instituciones gubernamentales sino desde la propia sociedad. Ejemplo de estas formas son las organizaciones sociales y políticas que conformaron el movimiento urbano popular en los años ochenta⁴⁴. Este tipo de participación pretende que los actores cuenten con formas independientes de gestión, que les permita hacer valer sus objetivos propios, y, que gocen de entera independencia política para la organización de su vida interna, mediante normas y órganos de gobierno propios.

Participación Incluyente o Equitativa

Otra variante que identifica Alicia Ziccardi es, “*la Participación incluyente o equitativa*”: que es aquella en la que se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social. Un diseño de participación ciudadana basado en estos criterios no se ha puesto en práctica en ningún gobierno local del país.⁴⁵ Sin embargo, es importante considerar el respeto de la decisión de aquellos, que no deseen tomar parte en determinado proyecto, ya que solo en regímenes totalitarios es posible

⁴⁴ Ídem.

⁴⁵ Ídem.

obligar a todos en participar, por tanto, la participación incluyente debe considerarse cuando surge de forma espontánea.

Se puede decir entonces que *“participación institucionalizada, incluyente y autónoma”* es la forma que contribuye al progreso en la democratización de los gobiernos locales. Por otra parte, estas formas de participación no son necesariamente excluyentes entre sí, sino que pueden estar combinadas, pero los funcionarios de la administración y los representantes políticos son los que tienen *“disposición a aceptar y/o promover la participación ciudadana”* cuando:

- Las principales organizaciones sociales, civiles, comunitarias, consejos, se desempeñen en un espacio determinado, libre de presiones políticas y representan los intereses públicos en la toma de las decisiones.
- Los comités vecinales, las principales organizaciones sociales y civiles que actúan en el territorio consideran que esas formas de consulta general y que no discrimina a ninguna de sus integrantes por su ideología partidista, religiosa o étnica.
- Los actores cuentan con formas autónomas de ejercicio para la representación de sus intereses.

Participación Ciudadana

Ahora bien, la participación ciudadana (PC), se encuentra en las diferentes formas que la insertan de manera significativa dentro de las prácticas sociales que adquieren valores y propósitos distintos. *“En muchos casos ésta se entiende simplemente como un recurso en sí mismo para la colaboración vecinal y los programas de autoayuda, o bien como un instrumento de legitimación de alguna decisión política o como un medio para la consecución de una demanda específica”*

de algún grupo determinado, en fin como formas de incorporación social en la resolución de intereses puntuales."⁴⁶

Sin embargo, el concepto de PC en esta investigación en una primera aproximación alude a diferencia de las otras formas de participación, (política⁴⁷). Específicamente al señalamiento que indica que los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades públicas representando intereses particulares (no individuales)⁴⁸. La participación ciudadana entonces implica la intervención de los individuos en actividades públicas, en su calidad de portadores de los intereses sociales.

En un interesante análisis sobre el concepto de la participación ciudadana, Enrique Correa y Marcela Noé, en su obra, "*Nociones de una ciudadanía que crece*", se destaca lo siguiente: "*La participación ciudadana corresponde a intereses privados (aunque sean colectivos) de la sociedad civil y reconoce intereses públicos, políticos, ante los que apela. Lo que está pidiendo es precisamente el reconocimiento del carácter público que tiene su interés privado, pero ese interés privado no se transforma en público, sino que se puede hacer público la consideración de ese interés.*"⁴⁹ Este involucramiento del interés privado en las actividades públicas, que formalmente la autoridad gubernamental reconoce, sin embargo, no es transformado en público, sino que se hace público la consideración de este interés ante las autoridades y la sociedad.

⁴⁶ Acosta Arévalo, José Octavio. *Las relaciones políticas de los gobiernos locales. Participación ciudadana. Serie: Antologías. Óp. Cít. P. 7*

⁴⁷ Para efectos de esta investigación se entenderá por participación propiamente política como el conjunto de actos y de actitudes, dirigidos a influir de manera más o menos directa y más o menos legal sobre las decisiones, de los detentadores del poder en el sistema político o en cada una de las organizaciones políticas, así como en su misma selección, con vistas a conservar o modificar la estructura (y por lo tanto los valores) del sistema de intereses dominante. G. Pasquino. En Araya Moreno, Eduardo. *La democracia, la participación ciudadana y las políticas públicas*. Santiago, Chile, X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 18 - 21 Oct. 2005. P. 5.

⁴⁸ Ziccardi, Alicia. *La participación ciudadana en la gestión municipal*. Notas a partir de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional. *Óp. Cít. P. 44*.

⁴⁹ Correa Enrique y Noé Marcela. *Nociones de una ciudadanía que crece. Óp. Cít. P. 30*

A lo anterior conviene agregar otro tipo de participación como lo es “*la participación clientelística*”, donde de acuerdo con Socorro Arzaluz Solano, es aquella en la que la autoridad y los individuos o grupos se relacionan con las instancias de gobierno a través de un intercambio de bienes o favores, las observaciones más fuertes a esta forma de organización son en el sentido que, al formar parte de diversas organizaciones, los participantes tratan de favorecer y realizar obras con el fin de ganar adeptos, es decir, en una relación de tipo clientelar.⁵⁰

1.6 seguridad pública y participación ciudadana.

Se ha dicho que la seguridad es una condición necesaria para el funcionamiento de la sociedad, y uno de los principales elementos que permiten el bienestar del ciudadano. En este sentido el ciudadano tiene el derecho de velar por el buen funcionamiento de la seguridad pública, si bien se ha comentado en los párrafos anteriores que la función de la SP en principio, la realiza el gobierno apoyado en la policía y el Ministerio Público, con el objeto de generar condiciones necesarias para evitar la comisión de actos ilícitos, o para detener a los autores de conductas antisociales, que al hacerlo alteran la tranquilidad, paz y orden públicos que deben imperar en cualquier sociedad.

Esta acción no es exclusiva de los cuerpos policiacos, se hace indispensable, la integración de la ciudadanía. El ciudadano como factor fundamental de la sociedad, que representa una ciudadanía fuerte, participativa, crítica y preparada, que exige SP pero que también exige participar en esta función del gobierno.

⁵⁰ Arzaluz Solano, Socorro. *Experiencias de participación ciudadana en municipios metropolitanos del Estado de México y Nuevo León*. Documento electrónico publicado en: http://www.iis.unam.mx/pub_elect/zic/socorro-arzaluz.pdf. consultado Viernes, 14 de marzo de 2008.

El ciudadano apoya ampliamente a la autoridad al denunciar el delito, pues se proporciona un insumo valioso, la información, además la ciudadanía al colaborar con la autoridad, realizando propuestas respecto a la seguridad pública, desempeña una función importante, porque es el ciudadano quien conoce mejor que nadie donde se cometen los delitos, qué tipos de delitos se ejecutan, y demás datos, que ayudan a la autoridad para el fortalecimiento de la seguridad pública.

Además la denuncia ciudadana implica obtener seguridad y justicia, lo cual representa la confianza del ciudadano en las instituciones encargadas de la procuración de justicia y SP; además a través de las denuncias se pueden formular condiciones que mejoren la SP lo cual permite combatir la delincuencia y la impunidad.

La PC como elemento de la SP ha tomado un lugar central en el discurso político en las últimas dos décadas, esta situación se presenta principalmente por una fuerte tendencia del crecimiento de los delitos no denunciados, que recaen en el sentimiento de la inseguridad pública, y la aparente dificultad gubernamental para enfrentar dicha problemática. En este sentido, las políticas de participación ciudadana buscan el apoyo del ciudadano para incrementar la legitimidad de las instituciones encargadas del control del orden y la prevención de los actos delictivos.

Como consecuencia de ello se presenta en el plano del discurso político un cambio del enfoque de la seguridad pública, hacia la seguridad democrática o seguridad ciudadana, lo que en la práctica se ha traducido en la búsqueda de mayor participación comunitaria en las políticas de seguridad y de mejor relación con las instituciones encargadas de proveerla.

Sobre esta nueva relación del Estado y la ciudadanía se comenta por María de la Luz Lima Malvido, en su ensayo sobre *“Un nuevo paradigma: la participación ciudadana en la seguridad pública”*. *“Es importante fortalecer y promover los mecanismos formales tradicionales y otras formas alternativas de solución de conflictos que el sistema penal formal establezca; sólo mediante este tipo de alternativas en el proceso penal podemos trabajar a favor de la prevención del delito, ya que el ciudadano estará posibilitado para utilizar la mediación, el arbitraje y la conciliación en busca de la justicia”*⁵¹ La PC en temas de SP se ve cristaliza en dos tipos de iniciativas, en primer lugar, la que nace por una iniciativa del gobierno y la institución policial, que buscan acercarse a la población como una estrategia para mejorar su imagen, así como para establecer ámbitos de cooperación en la prevención del delito.

En segundo lugar la nueva visión en el discurso político acerca de la participación ciudadana tiene como causa principal la necesidad de crear estrategias preventivas que respondan a la demanda ciudadana y que otorguen legitimidad institucional. En este sentido la acción de la participación ciudadana se distingue en las políticas implementadas en un primer término donde se involucra al gobierno, que organiza, convoca y constituye un núcleo ciudadano de participación.

En suma, la importancia que adquiere la actividad delictiva⁵² en las ciudades, implica una nueva relación en el diseño de las políticas públicas donde

⁵¹ Lima Malvido, María de la Luz. *Un nuevo paradigma: la participación ciudadana en seguridad pública*. En, Peñalosa, Pedro José. Garza Salinas, Mario A. *Los desafíos de la seguridad pública en México*. Coordinadores. Instituto de investigaciones jurídicas. Universidad Nacional autónoma de México. 2002. P. 169

⁵² Por actividad delictiva se considera la información correspondiente al registro oficial de 1) el número de denuncias realizadas a las autoridades encargadas de la Seguridad Pública a nivel nacional y el Distrito Federal.; 2) el número de consignaciones que se refiere a presuntos delincuentes, sentenciados y sentencias. Sin embargo es conveniente considerar que estos elementos solo representan el producto de esfuerzos e intereses estatales para registrar un sector de la actividad delictiva; el conocer la cifra real es prácticamente imposible, en virtud de que no todos los delitos son denunciados, solo es posible acercarse un poco a su magnitud con las encuestas de victimización, siendo cuidadosos en lo que estos estudios implican.

se involucre actores diferentes a los tradicionales tales como lo fueron: gobierno, policía, Ministerio Público y surja ahora la participación ciudadana.

Todo lo anterior se debe interpretar en una mayor participación de la ciudadanía no subordinada, en el diseño e implementación de las políticas de la seguridad pública y en un mayor control ciudadano de los entes encargados de implementarlas. A lo que además se afirma que el tema de la participación va ligado a la descentralización. Una política de descentralización efectivamente democratizadora que Implica:

- la ampliación del campo de los derechos y las libertades,
- progresiva incorporación de los sectores excluidos o marginados de las instituciones representativas, y,
- mayor control por la participación popular en la actuación de las administraciones públicas.

Además es necesario considerar a la descentralización como último elemento para el análisis la participación ciudadana, que alude en lo fundamental al concepto de poder, descentralización que contribuye a que los individuos puedan asociarse para convivir con la seguridad, y de que el gobierno garantiza dicha libertad.

En este sentido la descentralización administrativa se concibe como la transferencia de poder de decisión y funciones específicas a los gobiernos estatales, municipales o instituciones de la administración pública federal o estatal para materializar la acción de la política frente a la sociedad.

En un intento de delimitación, *José Octavio Acosta Arévalo*, explica como la descentralización al: "... proceso de carácter global que supone por una parte, el reconocimiento de la existencia de un sujeto (una sociedad o colectivo con base

territorial) capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y dotado a la vez de personalidad socio-cultural y político-administrativa, y, por otra parte la transferencia a este sujeto de un conjunto de competencias y recursos (financieros, materiales, humanos) que ahora no tiene y que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad”.⁵³

Habiendo definido el concepto prescriptivo de la ciudadanía y la participación ciudadana y la importancia que tiene esta en la relación de la Seguridad Pública, ahora corresponde describir las variables que la debilitan, y que erosionan la convivencia pacífica, que transforman los sueños de la ciudadanía en sórdidas pesadillas, y que destruyen las esperanzas de la sociedad.

1.7 Factores que debilitan a la Seguridad Pública y la Participación Ciudadana.

Diversos estudios señalaran que en la policía se observa la falta de vocación de servicio, capacitación, corruptelas, ineficacia, y abusos cotidianos; que no favorecen en absoluto la seguridad pública y por tanto la confianza que deben de tener los ciudadanos en estas instituciones. Adicionalmente, el desconocimiento de la tácticas y estrategias elementales de prevención del delito y detenciones en flagrancia son elementos que contribuyen para un inadecuado desempeño de la función policiaca.

La corrupción pública es otro elemento que se suma y se entenderá para fines de esta investigación de la siguiente forma “*corrupción, es igual al monopolio de la decisión pública, más discrecionalidad de la decisión pública, menor responsabilidad (en el sentido de obligación de dar cuenta) por la decisión pública*”... “*la conducta deshonesta del actor público.*”⁵⁴ De esta forma señala Ralf

⁵³ Acosta Arévalo, José Octavio. *Las relaciones políticas de los gobiernos locales*. Óp. Cít. P.15

⁵⁴ Este comentario corresponde a: González Amuchástegui, Jesús. *Corrupción, democracia y responsabilidad política*, Isonomía, Núm. 10, abril de 1999, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 1999, P. 20.

Dahrendorf, lo siguiente “*la nueva clase tecnocrática basada en las tecnologías contemporáneas de la información, tiende a exonerarse de todo control genuinamente democrático, y, a sobreponerse al Estado nacional, a sus regulaciones y su marco de interacción todavía comprensible y controlable.*”⁵⁵

La impunidad, el soborno, son otras prácticas que vulneran la SP y que afectan al ciudadano colocándolo en un plano de incertidumbre total, ya que no favorece el desarrollo pleno de sus actividades sociales.

La violencia social es otro elemento que debilita la seguridad pública; la violencia social es entendida como la transgresión a la ley, la cual se manifiesta en la agresión⁵⁶.” Además cabe señalar que no todas las víctimas de un delito lo denuncian a la autoridad. Estudios realizados demuestran que la mayoría de los ciudadanos optan por no denunciar los delitos de los que han sido víctimas, entre otras razones: por temor a represalias; desconfianza en las autoridades que capturan a los responsables; la pérdida de tiempo que implica presentar la denuncia; para evitar ser sujetos de chantaje o corrupción, o bien por considerar que el daño fue irrelevante o por qué recibió mal trato de las autoridades⁵⁷

La abstención de denuncias ciudadanas genera la “*cifra negra*”, que se constituye por los delitos cometidos y no denunciados a las autoridades encargadas de la procuración de justicia. Éste desconocimiento de la criminalidad real, dificulta planear adecuadas estrategias para combatir la delincuencia.

⁵⁵ Ralf Dahrendorf, *Die Krisen der Demokratie (Las crisis de la democracia)*, Múnich: Beck 2003, PP. 18-23. En; Mansilla, H.C.F. *Las transformaciones de las élites políticas en América Latina. Una visión inusual de la temática*. Documento electrónico publicado en: http://www.serbi.luz.edu.ve/pdf/rcs/v12n1/art_02.pdf. consultado. 22 de Febrero de 2008

⁵⁶ Jiménez Ornelas, René Alejandro. *Los desafíos de la seguridad pública en México. Percepción negativa de la Seguridad Pública: Ciudad de México y República Mexicana*. En, Peñaloza, Pedro José. Garza Salinas, Mario A. *OP. Cít.* P. 151

⁵⁷ Encuesta aplicada en el Distrito Federal por la empresa Consultores en Investigación y Comunicación Zimat. En, Diario La jornada. México, Distrito Federal. 4 de diciembre de 1997. P.56

Como si esto fuera poco, la violación a los derechos humanos, el incremento de crímenes políticos, y la corrupción de los cuerpos policíacos, son otros tantos elementos que no favorece en absoluto a las instituciones encargadas de la seguridad pública y la confianza ciudadana.

Además en las ciudades se observan problemas económicos que se traducen en vagancia, mercado informal, niños de la calle, bandas que roban accesorios de los automóviles y asaltos al transeúnte, lo cual desencadena en una desilusión por parte de la ciudadanía en sus autoridades.

Ahora bien, en el párrafo anterior se hace mención a problemas económicos, que desencadenan en problemas sociales y por consecuencia en percepciones políticas. Dicho de otra forma la SP en tanto es un fenómeno social, es también económico y político, por tanto la inseguridad pública no se reduce a policías y ladrones; constituyen además a un conjunto de nudos que asfixian las posibilidades de desarrollo de la sociedad.

Para Pedro José Peñalosa, en su investigación titulada, " *La seguridad pública: más allá de policías y ladrones*"⁵⁸. Indica que es necesario buscar y encontrar respuestas al comportamiento violento y enfermo de los seres humanos, que asesinan a otros por despojarlos de sus bienes, por conflictos pasionales, impulsados por rencores y subjetividades, por demostrar superioridad y hegemonía momentánea, en síntesis, conocer las fuentes de crimen.

En otra cadena de ideas se ha dicho que la SP metafóricamente "cabalga" a través del derecho, la eficiencia, la ética, la igualdad jurídica, la libertad, el respeto por la vida, la legitimidad, la procuración de justicia, la participación ciudadana y las instituciones flexibles que se adaptan a los cambios de la

⁵⁸ Peñalosa, Pedro José. *La seguridad pública: más allá de policías y ladrones*. OP. Cít. P. 249

sociedad, por tanto la idea anterior describe la SP sin embargo, la a actividad delictiva hace lo propio al apoyarse en: ausencia de valores éticos y morales, pobreza entendida ésta como la ausencia de los recursos necesarios para tener una vida digna; a lo que se suman la pérdida del poder adquisitivo, aplicación restrictiva salarial donde el salario de los trabajadores se ajusta a las necesidades macroeconómicas de control inflacionario, el desempleo donde aquí es el determinante para cualquier sociedad, que además de cifras representa angustia, tristeza, rabia, impotencia, desesperanza, resentimientos sociales, estados anímicos que en momentos de desesperación pueden ser malos consejeros para los desempleados y sus familias al orillarlos a cometer un delito.

Se observa que son diversos factores los que contribuyen a la disminución de la seguridad pública; dentro de los elementos mencionados que favorecen este clima de "*miedo al crimen*", en todas sus expresiones como un elemento de la sensación de inseguridad que viven los ciudadanos.

Vivir en condiciones donde la actividad delictiva aumenta, genera que la ciudadanía desconfíe en sus autoridades, e implica que en esa pérdida de confianza, aquellos actos que lesionan al ciudadano no sean denunciados ante las autoridades, en suma, la inseguridad pública mencionada hasta aquí, debilita de forma importante las condiciones de convivencia social, porque transforma las tendencias del comportamiento de la sociedad y como consecuencia provoca necesariamente un proceso de descomposición comunitaria al fragmentarla y aislarla.

Capítulo II.- Marco Histórico: Estados Unidos Mexicanos (1982-2006)

"La historia cuenta lo que sucedió; la poesía lo que debía suceder."
Aristóteles.

Corresponde al presente capítulo el desarrollo histórico de la seguridad pública (SP) y participación ciudadana (PC) en el ámbito federal, indicado los principales cursos de acción que se han llevado a cabo de 1982 al 2006. Se inicia con Miguel de la Madrid debido a que durante su gobierno se da un proceso de descentralización, el cual de acuerdo al ámbito formal se encuentra relacionado como elemento necesario de la PC.

Se ha comentado que el estudio de la SP y PC, es algo más que la representación gráfica de los índices delictivos, por ello se hará mención en este capítulo de un factor en específico que tiende a debilitarlas; el desempleo, únicamente considerando sus indicadores y evolución en cada sexenio.

Por último al final de cada sexenio se ofrece una serie de graficas que permiten observar la evolución del crimen en el plano nacional, de tal suerte que permita distinguir los avances que se han logrado en el combate a este "cáncer" social.

2.1 Miguel de la Madrid Hurtado, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (1982-1988)

Durante su campaña electoral, el candidato Miguel de la Madrid Hurtado, escuchó la demanda de justicia y seguridad pública, los problemas quedaron expuestos con insistencia. Justicia y seguridad pública figurarían entre los grandes temas del gobierno federal en el período que comenzó el 1o. de diciembre de 1982.

Antes de referir lo que fueron las estrategias y sus alcances en materia de SP y PC, se realizará una breve revisión histórica del panorama económico y social de este periodo presidencial, de tal forma que permita apreciar bajo qué condiciones se desarrollaron las políticas públicas en el México de ese tiempo.

El diagnóstico de la crisis económica fue dramático, la herencia en 1982 constituía una verdadera bomba de tiempo que debía ser desactivada: el aparato productivo se encontraba prácticamente paralizado, el desempleo elevado y existía un gran descontento entre la población.

Ante la crisis económica nacional el gobierno observó la necesidad de establecer un equilibrio en la economía del país, el diseño de los nuevos modelos de relación del Estado-Sociedad, serían diferentes a los de sus antecesores⁵⁹.

⁵⁹ La promesa que ofrecía la receta aparentemente sencilla del Consenso de Washington, convenció a los líderes políticos, de la necesidad de tomar medidas fiscales y monetarias para controlar la inflación, y llevar a cabo una serie de reformas a fin de abrir las economías al comercio, liberalizar los sistemas financieros y privatizar empresas estatales, con el propósito de acelerar el crecimiento económico. Véase Ernesto Stein, Mariano Tommasi, Koldo Echebarría, Eduardo Lora, Mark Payne (Coordinadores) Banco Interamericano de Desarrollo *“La Política de las Políticas Públicas: Progreso económico y social en América Latina informe 2006.”* David Rockefeller Center For Latin American Studies Harvard University. Editorial Planeta.

Para México, la crisis de 1982 fue la más profunda desde la gran depresión, la combinación de desequilibrios fundamentales en el presupuesto y la cuenta corriente, así como la suspensión en las afluencias del ahorro externo y el gran deterioro en los términos de intercambio marco, con un lapso cambiario negativo, y el inicio de un periodo de alta inflación⁶⁰ y estancamiento económico⁶¹.

En atención a la problemática económica en la que la nación se encontraba, Miguel de la Madrid puso en marcha el Programa Inmediato de Reordenación Económica implantado de 1982-1986; sus objetivos esenciales se fueron disminuir la inflación, proteger el empleo y recuperar el crecimiento. A finales de 1986 fue sustituido por el Plan de Aliento y Crecimiento, cuyos lineamientos implicaban: restaurar el crecimiento económico y reducir el apuro de Estado. En diciembre de 1987, se dio a conocer una nueva estrategia económica denominada Pacto de Solidaridad Económica, que consistió en controlar en mayor grado a los salarios a fin de reducir la demanda y con ello detener los precios.⁶²

Respecto al desempleo, los trabajadores que perdieron su empleo en el sector formal urbano de la economía, posiblemente hallaron acomodo en el sector "informal". Dicho sector forma parte de la llamada "economía no registrada" que agrupa un conjunto de actividades industriales, comerciales y de servicios cuyos datos no son registrados oficialmente. De esta forma el desempleo en 1987 alcanzó cifras de 7 millones de desocupados.⁶³

⁶⁰ Este fenómeno económico es "el desequilibrio entre la oferta y la demanda de bienes y servicios que se refleja en un aumento generalizado y sostenido del nivel general de precios. Es una baja en el valor del dinero debido a la alza de precios. Situación económica que se caracteriza por un incremento permanente en los precios o una disminución progresiva en el valor de la moneda" Cámara de Diputados. *Glosario de términos más usuales de finanzas Públicas*. Centro de estudios de finanzas Públicas. México, 2006. P.29

⁶¹ Zedillo Ponce de León, Ernesto. *La experiencia entre 1973 y 1983 de la balanza de pagos y las perspectivas de crecimiento en México*. Bazdresch, Bucay, Loaeza y Lusting, (compiladores). *México, auge, crisis y ajuste*. México. Fondo de Cultura Económica (F.C.E). trimestre económico, tomo II, P. 44

⁶² Ver Anexo 1, cuadro 1.

⁶³ Banco de México. Informes anuales 1983-1989. Publicaciones electrónicas disponibles en <http://www.banxico.org.mx/publicaciones/JSP/informeAnual.jsp>. consultado Martes, 22 de abril de 2008.

2.2 Procuración de Justicia y Seguridad Pública

En su discurso al asumir el Poder Ejecutivo, el Presidente hizo un encargo directo a la Procuraduría de la República. Dijo: *“Doy instrucciones en este momento al Procurador General de la República, para que convoque audiencias públicas, con el fin de recabar opiniones que permitan elaborar iniciativas de ley, y promover acciones para proveer a la sociedad de un mejor sistema de administración de justicia y de seguridad pública”*.⁶⁴

De esta forma Miguel de la Madrid, ordeno se realizará la consulta popular para analizar las condiciones que guardaba el sistema jurídico y las acciones en las que procederían los órganos encargados de la seguridad pública y la administración de justicia. A partir de las instrucciones presidenciales, se emprendió la Consulta Nacional sobre Administración de Justicia y Seguridad Pública, no hay antecedentes una consulta semejante. Además, la consulta impulsó nuevos rumbos de participación social, fue, de hecho, el punto de partida para impulsar, con esa participación, diversas acciones de la Procuraduría; para intentar, dar un paso adelante en el concepto mismo del Ministerio Público Federal.

En la consulta intervinieron representantes de los Poderes Legislativo y Judicial de la Unión. Hubo diez comisiones, constituidas para el examen de otras tantas ramas del Derecho Mexicano: amparo, justicia penal, civil, familiar, administrativas, laboral, agraria, de policía y buen gobierno, mercantil y seguridad pública.

Cada Comisión fue coordinada por un prestigiado especialista los coordinadores en el orden de sus comisiones, fueron los juristas Héctor Fix Zamudio, Celestino Porte Petit, Ignacio Medina Lima, Clementina Gil de Lester,

⁶⁴ Presidencia de la República *“El Gobierno Mexicano”*, No. 1, México, Diciembre de 1982, P. 26

Antonio Carrillo Flores, Arturo Ruiz de Chávez, Gonzalo Armienta Calderón, Fernando Román Lugo, Jorge Barrera Graf y Sergio Vela Treviño.

Del proceso de la consulta popular para analizar las condiciones que guardaba el sistema jurídico y, las acciones en que actuaron los órganos encargados de la seguridad pública y administración de justicia, condujo a una reforma jurídica e institucional cuyo objetivo establece un impacto significativo en la vida cotidiana para mejorar la calidad de vida social⁶⁵, de la cual se derivó el Programa Nacional de Procuración de Justicia.

El Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia del Poder Ejecutivo Federal, formado por un conjunto de diecinueve programas, recogió el trabajo de las diversas entidades de procuración e impartición de justicia que existen dentro del Poder Ejecutivo, figuran las Procuradurías Generales o especializadas, y organismos materialmente jurisdiccionales pero externos al Poder Judicial.

En este instrumento se encuentra el Programa de la Procuraduría General de la República (PGR), abarca la reforma normativa y consulta democrática, reforma institucional, descentralización y desconcentración, servidores públicos y recursos, información y participación social; y la constante evaluación.

Los lineamientos bajo los cuales se establecen las políticas de la seguridad pública en este periodo presidencial se caracterizan por:

1. fortalecimiento de los institutos técnicos de formación profesional de las procuradurías, incremento de efectivos de policiacos, así

⁶⁵ Primer informe presidencial Miguel de la Madrid Hurtado *"Informes Presidenciales: Miguel de la Madrid Hurtado."* Congreso de la Unión. México, Cámara de Diputados LX Legislatura, 2006. Centro de Documentación, Investigación y Análisis. P. 13.

como la incorporación del Instituto nacional de ciencias penales adscrito a la Procuraduría General de la República.

2. Moralizar y modernizar los cuerpos de policía, cuyos objetivos se encaminarían a la garantía de la seguridad y tranquilidad de la ciudadanía con apego a la ley.

3. Desaparición de los cuerpos policiacos sin fundamentación jurídica, así como la depuración y consignación a personas cuando se haya determinado su presunta responsabilidad.

4. Reorientación de la estructura y funcionamiento de los organismos policiales.

5. Publicación de un nuevo reglamento de la policía preventiva del Distrito Federal y publicación del manual de procedimientos de la policía judicial federal.

6. En el ámbito de la administración de procuración e impartición de justicia y seguridad pública, se promovió la más amplia reforma jurídica que abarcó preceptos constitucionales, leyes y códigos y reglamentos en esta materia. Con ello se buscó agilizar el proceso de impartición de justicia para hacerla más pronta y expedita y permitir al ciudadano defenderse ante los actos excesivos de la autoridad.

7. La aplicación del programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP), cuyos fines contempló la depuración, modernización y profesionalización de los cuerpos policiacos.

8. El PNSP fue el marco en el esquema general de renovación nacional y se elaboró con el fin de lograr la profesionalización, moralización y modernización de los cuerpos encargados de la seguridad pública.

En síntesis, los avances más significativos fueron el impulso a la legislación sobre los servicios policiales y la integración de los consejos estatales de SP, en todas las entidades federativas y, en las delegaciones políticas del Distrito Federal estos cuerpos de participación ciudadana se

encargarían de orientar y supervisar la ejecución de los programas relativos.⁶⁶

Programa Nacional de Seguridad Pública.

La realización del PNSP, en 1984 se encomendó al departamento del Distrito Federal, y a la Procuraduría General del Distrito Federal. En este programa se exigió de inicio, que se guardara absoluta congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, y en este sentido teniendo un carácter más local por instrumentarse y aplicarse en el Distrito Federal, su ejecución debía incorporar la participación de la Secretaría de programación y presupuesto, la Procuraduría General de la República, el departamento del Distrito Federal, los gobiernos estatales y algunos municipales.⁶⁷

De esta forma en 1986 el Programa Nacional de Seguridad Pública, abre un espacio para que la “población” participara en la aportación de propuestas que tienen que ver con el fomento a la cultura y a la prevención del delito, para traducirse en posibles resultados positivos para disminuir los índices delictivos.

Resultados de a Nivel Nacional.

En virtud de lo anterior es necesario conocer los resultados que arrojaron las políticas implementadas en ese sexenio, a fin de conocer el alcance de las mismas, se consideraran algunos datos estadísticos que nos permiten apreciar de mejor manera los saldos finales de este sexenio, a través de una gráfica, que representa los índices de Presuntos Delincuentes a Nivel Nacional.

⁶⁶ Ídem.

⁶⁷ Martínez Zárate, Rafael. Tesis. *La descentralización de la seguridad pública en el Distrito Federal de 1982-1992*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México. 2005. P.62

Para ello es necesario precisar algunos conceptos que se incluyen en los cuadros estadísticos: en primer lugar se entiende por *Delito*:⁶⁸ el acto u omisión que sancionan las leyes penales. Es decir es una acción que va en contra de la sociedad y de las leyes, y que por tal motivo se exige una sanción.

En tanto que por *Presunto Delincuente* se entiende que: son personas a quienes se les ha dado uno de los autos de término constitucional que la legislación penal prevé, o bien les ocurre una de las causas de extinción de la acción penal, legalmente consideradas.

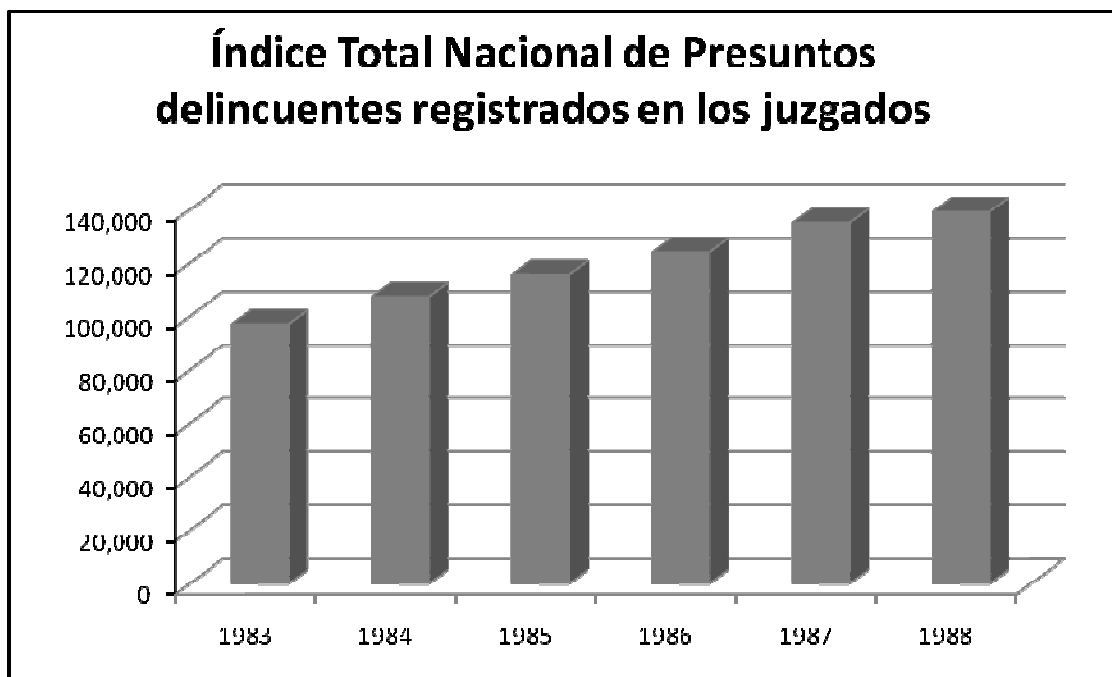
Fuero federal: lo constituye el ámbito espacial de validez y sanción a las normas federales o generales de aplicación en todo el país, por Fuero Común se entiende como: el ámbito espacial de validez y sanción de las normas de las entidades federativas. Es decir el fuero federal se constituye por todo aquello que protegen y sancionan, la propia constitución y las leyes federales, al fuero común compete todo lo relacionado al ámbito local.

En tanto que por *Delincuente sentenciado* se entiende que: son el estadístico con el que se identifica a las personas registradas en los juzgados de primera instancia al dictarle sentencia, independientemente de sí la sentencia es absolutoria o condenatoria.⁶⁹

⁶⁸ Reyes Tépac, Marcial. *Indicadores delictivos y el presupuesto público federal para la seguridad pública en México, 1999-2006*. Cámara de Diputados. Centro de documentación e información y análisis. 2006. Pág. 68

⁶⁹ Ídem.

Saldos Estadísticos Nacionales que corresponden al Mandato Presidencial de Miguel de la Madrid hurtado, Jefe de Estado y del Poder Ejecutivo durante el período 1983-1988.



Grafica 1. Fuente del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Cuaderno de estadísticas judiciales, números 1 y 4; 1994 y 1997, respectivamente; publicación electrónica disponible en: <http://www.inegi.gob.mx/est/default.asp?c=2380>, fecha de consulta 22 de abril de 2008. Para mayor detalle ver anexo 2 tabla 1.

En la gráfica 1 se puede apreciar que el número de presuntos delincuentes registrados en los juzgados, en los años que corresponden de 1983 a 1988, observa una tendencia creciente, lo cual representa un comportamiento de la actividad delictiva del 57% en aumento tomando como base el año de 1983. Cabe destacar que el mayor índice delictivo se encuentra en delitos del fuero común, es decir los que atentan contra las legislaciones locales con un promedio del 90.24%, mientras que los delitos del fuero federal representan en promedio el 9.76%. Sin embargo, este último tipo de delitos en los años 1985-1988 presentan una movilidad significativa lo cual representa una amenaza que evoluciona rápidamente, para mayor detalle véase Anexo 2, tablas 1,2 y 3.

2.3 Carlos Salinas de Gortari, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (1988-1994)

Tras ganar las elecciones, Carlos Salinas de Gortari⁷⁰ enfrentó nuevamente problemas de corte económico, que logro sortear a través de la generación que su antecesor había propiciado, un grupo de trabajo a imagen y semejanza del mandatario: Pedro Aspe Armella⁷¹ encabezó la Secretaria de Hacienda, Manuel Camacho Solís⁷² se encargó del Gobierno del Distrito Federal, Luis Donaldo Colosio⁷³ dirigió la Presidencia del PRI. Entre otros nombramiento se encuentra Ernesto Zedillo Ponce de León⁷⁴ en la Secretaría de Programación y Presupuesto. Este equipo de trabajo es conocido como los “*tecnócratas*”, “*gobierno de los técnicos*”; el gobierno llevado por un técnico o especialista en alguna materia de economía.

Antes ver las reformas encaminadas a la procuración de justicia y seguridad pública, se hará un recorrido histórico sobre las condiciones económicas, sociales y políticas, para una mejor apreciación las condiciones bajo las cuales se configurarían las políticas en materia de SP y PC.

⁷⁰ Licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México, Estudió en la Universidad de Harvard (Estados Unidos), donde obtuvo una maestría en Administración Pública (1973), otra en Economía Política (1978) y el Doctorado en Economía Política y Administración Pública (1978). Fue nombrado Subdirector de Programación de Economía del Gobierno, como principal asesor del director Miguel de la Madrid, que había sido uno de sus profesores en la Universidad.

⁷¹ Licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y Doctor en Economía por el Instituto Tecnológico de Massachusetts.

⁷² Licenciado en Economía egresado de la Universidad Nacional Autónoma de México, donde conoció a Carlos Salinas de Gortari, a su hermano Raúl Salinas de Gortari. cursó una maestría en asuntos públicos en la universidad de Princeton.

⁷³ Licenciado en economía. Así mismo cursó estudios de maestría en desarrollo rural y economía urbana, entre 1975 y 1976 en la Universidad de Pennsylvania.

⁷⁴ Licenciado en economía por el Instituto Politécnico Nacional, obtuvo el Doctorado en Economía en la Universidad de Yale.

Contexto Económico.

Las acciones económicas del gobierno federal no marcaron una discontinuidad con su antecesor, por el contrario se reforzaron e instrumentaron políticas que los profundizarían, los puntos centrales de la política económica federal, se pueden dividir en tres apartados.

1. El cambio definitivo en la presencia y en las formas de la intervención Estatal en la economía.
2. Una extendida apertura al exterior y una integración con los Estados Unidos.
3. La transformación de la relaciones entre el Estado y tres ámbitos de la vida nacional: las formas de propiedad, las relaciones con la iglesia y las relaciones con la sociedad.

La ardua reducción del Estado interventor en la economía nacional, implicó la desaparición de más empresas estatales, el gobierno federal asume la tarea donde su antecesor la dejó, se privatizan las empresas aéreas, las redes hoteleras de participación estatal mayoritaria; continua con el desmantelamiento de empresas mineras y de petroquímica, prosigue con Fertilizantes Mexicanos y el conjunto de empresas filiales de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo).

La principal tesis que se sostenía era que la drástica reducción del aparato Estatal, permitiría atender con mayores recursos económicos y mejor calidad los servicios que la población demandaba.⁷⁵ La participación del Estado en la economía se restringió a los energéticos, las comunicaciones y las áreas de atención social generalizada (educación, salud y vivienda).

⁷⁵ Kala, Julio Cesar. *Fenomenología de la delincuencia*. México, 2002. Fondo de Cultura Económica. P. 98

En materia del desempleo de 1988-1994, las estadísticas oficiales de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, indican que en 1988 la tasa de desempleo fue del 20.4%, para que en 1989 se reflejara en un 2.8%, en 1990 y 1991 se reduce a 2.7%, en el 1992 alcanza la cifra de 2.8%, así en 1993 fue del 3.4% y en 1994 pasa al 3.7%.⁷⁶

En los salarios, de 1988 a 1994, el presidente Carlos Salinas de Gortari suspendió la política de salarios emergencia, política impulsada por el ex presidente Luis Echeverría, de este modo los topes salariales se convirtieron en barreras totalmente infranqueables.⁷⁷ La justificación para la aplicación de esta política se encuentra en el modelo económico neoliberal, donde al no poder actuar sobre las prestaciones de los trabajadores se actúa sobre salario directo por medio de políticas de contención como lo son los topes salariales; sin embargo, dicha aplicación de esta política no pudo haber sido realizadas sin el apoyo del máximo líder sindical Fidel Velázquez, que reconocía el éxito del pacto efectuado en 1998 entre las corporaciones sindicales.

2.4 Reformas jurídicas y La Coordinación Nacional de Seguridad Pública.

Al tomar posesión como Presidente Carlos Salinas de Gortari, nombró como Procurador General de la República al Doctor Enrique Álvarez del Castillo, quien estuvo al frente hasta el 20 de mayo de 1991, siendo sustituido por el licenciado Ignacio Morales Lechuga, quien a su vez estuvo en el cargo hasta el 3 de enero de 1993. Posteriormente ocupó el cargo el Doctor Jorge Carpizo Macgregor, quien estuvo en la Institución hasta el 4 de enero de 1994, toda vez

⁷⁶ Cámara de Diputados, Centro de estudios de las finanzas públicas, Indicadores Socioeconómicos. información consultada en la siguiente dirección electrónica: www.cefp.gob.mx/intr/bancosdeinformacion/estatales/indicadores_socioeconomicos/is019.xls. Consultado 5 de mayo de 2008

⁷⁷ "Los topes salariales consisten en la determinación gubernamental de los porcentajes máximos en que deben aumentar los salarios nominales. Estos porcentajes se imponen como obligatorios para el salario mínimo y para los salarios contractuales del sector privado." Orozco Orozco, Miguel. *"La política salarial en México"*. Revista economía Informa. Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de México. México. Julio de 1994. Núm. 210. P. 209

que fue nombrado titular de la Secretaría de Gobernación. El último tramo del sexenio fue ocupado por el licenciado Diego Valadés Ríos, quien estuvo hasta el 11 de mayo de 1994, siendo sustituido por el doctor Víctor Humberto Benítez Treviño, el cual concluyó el período sexenal.

Durante 1989 el Ejecutivo Federal promovió la revisión y actualización del sistema jurídico nacional, a fin de reducir las interpretaciones fortalecer la congruencia entre la norma y la acción jurídica. En materia de procuración e impartición de Justicia, se constituyen prioridades acordes al Plan Nacional de Desarrollo, para lo cual se aprobaron y publicaron modificaciones a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, Código Federal de Procedimientos Penales, Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, Código Penal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, entre otras.

Durante este sexenio se presentan importantes cambios, ya que a través de las instrucciones giradas por el Ejecutivo Federal, se modernizaron los órganos judiciales y administrativos, con el propósito de otorgar a la población un servicio cada más expedito, asimismo la Procuraduría General de la República en coordinación con los Estados que conforman el territorio nacional, realizó el Foro de Consulta Popular sobre Seguridad Pública y Administración de Justicia, de la cual se dispuso la publicación y difusión de las propuestas y conclusiones que efectuaron las organizaciones públicas y privadas.

Aunado a lo anterior se presentaron diversas reformas al Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, al Código Federal de Procedimientos Penales y al Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, así como a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

En los preceptos legales, el Poder Legislativo implantó el aumento de sanciones en algunas de las figuras delictivas mencionadas, estableciendo en el artículo 25 del Código del Fuero Federal, como término máximo de privación de libertad corporal cuarenta años de prisión, mencionándose en ese numeral, las excepciones a las conductas previstas en los artículos 315 bis, 320, 324 y 366 del propio ordenamiento legal, ya que en éstos, se determina como penalidad máxima la de cincuenta años de prisión.

Por otra parte se modifican algunas normas ya sea reduciendo el término de prisión o determinando la permutación de la pena en algunos de ellos, esto inspirado en el firme propósito de una verdadera aplicación de la Justicia a las conductas delictivas, así como en la despoblación de los Centros de Readaptación Social y Penitenciarias.⁷⁸

Reformas y Adiciones al Código Federal de Procedimientos Penales

El 3 de enero de 1989, se reforman los artículos 97, 291, 295 y el cuarto párrafo del artículo 372, adicionándose un cuarto párrafo al artículo 188, reformas que entraron en vigor el primero de febrero del mismo año. De los artículos mencionados, se destaca la prontitud en el procedimiento para una mejor aplicación de Justicia en el juicio penal federal, reduciendo términos y simplificándose trámites en algunas etapas procesales, así también se establece que en caso de que el Ministerio Público Federal adscrito a Juzgados, no presente en tiempo conclusiones en el procedimiento respectivo, se informará al Procurador General de la República de esa omisión y una vez transcurrido el plazo para que se enmiende ese requerimiento, sí éste no se llevase a cabo, se tendrán

⁷⁸ Procuraduría General de la República. Periodo del Presidente Carlos Salinas de Gortari. Publicación electrónica disponible en: <http://www.pgr.gob.mx/que%20es%20pgr/Documentos/conmemoracion/peprcsag.htm>. consultado 01 de Mayo de 2008

formuladas conclusiones de no acusación y el procesado será puesto en inmediata libertad y se cancelará el proceso.

También se otorga facultad al Procurador General de la República o el Subprocurador correspondiente, para confirmar aquellas conclusiones formuladas por el Representante Social Federal, cuando éstas se presenten de no acusación.

Asimismo el 31 de octubre de 1989, se efectuaron otras reformas a los artículos 558, 560 en su fracción V; 568 y se deroga la fracción VI del artículo 560, del Código Federal de Procedimientos Penales. En estas reformas, se establecieron los conductos por los cuales el solicitante del indulto deba acudir al Ejecutivo Federal con dicha petición, así como los criterios que prevalezcan en caso de reconocimiento de la inocencia del sentenciado, entre otras.

Participación Social

Al inicio de esta Administración, se instruyó que la Dirección de Supervisión General de Servicios Técnicos y Criminalísticos, que pasaría a ser Dirección General de Participación y Orientación Legal, lo anterior obedeciendo al vínculo de Participación Social entre la Institución y los diversos representativos de la sociedad con el fin de atender los diversos planteamientos para mejorar los sistemas de Procuración de Justicia en el ámbito Federal.

En materia de farmacodependencia, la Procuraduría promovió ampliamente el Programa de Atención a la Farmacodependencia (ADEFAR), su instrumentación involucró a los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, propiciando la concertación de acciones con los diversos sectores de la sociedad, así como una destacada campaña a través de los medios masivos de comunicación para desalentar el consumo de drogas, propiciándose con ello la creación de 25 mil 509 unidades de ese organismo en todo el país, siendo posible realizar 13 mil 393 reuniones de orientación, con la asistencia de 607 mil 603 personas y la capacitación de 50 mil 863 personas en 751 cursos impartidos.

En este mismo marco de referencia se implantó otro programa de Desaliento a la Siembra y el Cultivo de Estupefacientes (DESIES)⁷⁹, otorgando al campesino alternativas de fuentes lícitas de trabajo, y en consecuencia la obtención de ingresos, mediante su participación en la construcción de vías de comunicación, obras de electrificación, escuelas rurales, agroindustrias, granjas industriales, entre otros conceptos. Estas actividades son financiadas a través del Fondo de las Naciones Unidas para la Fiscalización del uso indebido de las drogas. Ambos programas preventivos pretendieron alcanzar el objeto para el que fueron creadas, es decir, por una parte la prevención y por otra el desaliento en el campo a la dedicación de siembra de estupefacientes en el Agro Mexicano.

Respecto a SP surge la Coordinación Nacional de Seguridad Pública (CNSP)⁸⁰, a partir de la crisis institucional de los aparatos gubernamentales de la seguridad y su presunta vinculación con la protección del tráfico de drogas, la revisión de las formas y el esquema superación de los cuerpos policiales comenzó adquirir una importancia dentro de las políticas oficiales. En paralelo, en las corporaciones de SP, también se venían presentando otros puntos de deterioro, como mayores inversiones, la inexistencia de esquemas de organización y administración, la carencia de profesionalización, el deterioro de la eficiencia y eficacia, sin logro de objetivos, uso inadecuado de los recursos y un marco legal administrativo rebasado, incongruente e inconsistente y en los ámbitos federal, estatal y municipal⁸¹.

⁷⁹ Procuraduría General de la República. Periodo del Presidente Carlos salinas de Gortari. Publicación electrónica disponible en: <http://www.pgr.gob.mx/que%20es%20pgr/Documentos/conmemoracion/peprcsag.htm> Consultado 02 de Mayo de 2008

⁸⁰ Diario Oficial de la Federación, el 26 de abril de 1994. Acuerdo presidencial por el que se crea La Coordinación Nacional de Seguridad Pública.

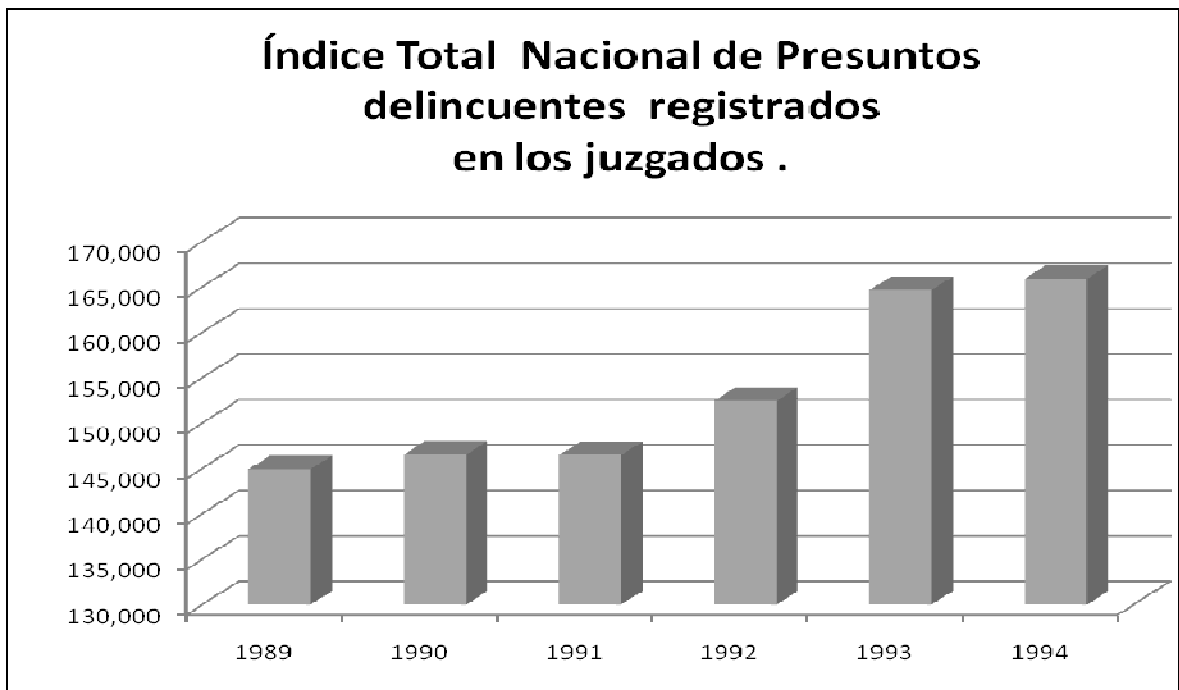
⁸¹ Diagnóstico detallado se encuentra en el "Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000" Diario Oficial de la Federación, 18 de julio de 1996.

Con la CNSP, creada en 1993 se trato de enfrentar y detener la ola de criminalidad que se vivía en el país a partir de las muertes del cardenal Jesús Posadas Ocampo⁸² y Luis Donald Colosio⁸³, así como los secuestros de prominentes empresarios de la banca y el comercio. La figura jurídica adoptada por decreto del ejecutivo, establecía la concurrencia de las facultades de la Procuraduría General de la república y de las Secretarías de la Defensa Nacional de Marina hacia una estructura institucional directamente dependiente del Presidente de la República.

En consonancia con lo anterior, es necesario conocer los resultados que arrojaron las políticas implementadas en ese sexenio, a fin de conocer el alcance de las mismas, se consideraran algunos datos estadísticos que nos permiten apreciar de mejor manera los saldos finales de este sexenio, a través de una gráfica, se representa los índices de los presuntos delincuentes a nivel nacional.

⁸² Crimen asociado a la barbarie de los grupos de traficantes de drogas ilícitas, de los hermanos Arellano Félix y de Joaquín Guzmán Loera, Arias "el Chapo". Véase, Velásquez V, Fernando. El crimen del cardenal, Jesús posadas Ocampo: entre la barbarie y el sensacionalismo. En, Días Aranda, Enrique (Coordinador). Las ciencias penales y el homicidio del cardenal Posadas. Instituto de investigaciones jurídicas. Universidad nacional autónoma de México (UNAM). México. 2005. Pág. 249-266

⁸³ Quien fuera candidato a la Presidencia de la República, muere el 23 de marzo de 1994 en la colonia popular "lomas taurinas", Tijuana, Baja California, en manos de Mario Aburto Martínez, quien fue sentenciado y condenado a 40 años de prisión en el penal de máxima seguridad de la Palma en Almoloya de Juárez.



Grafica 2. Fuente INEGI, Cuaderno de estadísticas judiciales, números 1 y 4, INEGI, México, 1994 y 1997, respectivamente; publicación electrónica disponible en: <http://www.inegi.gob.mx/est/default.asp?c=2380>, fecha de consulta 22 de abril de 2008. Para mayor detalle ver anexo 3 tabla 2.

En la gráfica 2 se puede apreciar que el número de presuntos delincuentes registrados en los juzgados, en los años que corresponden de 1989 a 1994, presentándose una tendencia a la alza, lo cual representa un incremento en el comportamiento de la actividad delictiva del 18% en aumento considerando como base el año de 1989. Así como se continuó con la política minimalista del Estado, de igual forma el delito prosiguió, pese a los esfuerzos institucionales para su combate. Nuevamente el mayor índice delictivo se encuentra en delitos del fuero común, cerrando el sexenio con un promedio del 86.26%, mientras que los delitos del fuero federal representan en promedio el 13.74%. Sin embargo, este último tipo de delitos en los años 1991-19994 presentan una movilidad significativa, para mayor detalle véase anexo 3 tablas 2,3 y 4.

2.5 Ernesto Zedillo Ponce de León, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (1994-2000).

Tijuana, Baja California Norte, el 23 de marzo de 1994, Luis Donaldo Colosio candidato por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), es victimizado por un asesino solitario, el magnicidio impactó gravemente al sistema político, sin embargo la respuesta fue rápida, el 29 de marzo de 1994 Ernesto Zedillo Ponce de León, funcionario público surgido de la administración de Carlos Salinas de Gortari, asumió como suyas las promesas que habían sido de su jefe de campaña, quedando como candidato por el Partido oficial a la Presidencia de la República cuyo lema de campaña fue "*Bienestar para tu Familia*".

El 21 de agosto de 1994 se celebraron las elecciones federales donde Ernesto Zedillo obtuvo poco más de 50% de los votos válidos, mientras el Partido Acción Nacional (PAN) junto con su candidato el abogado Diego Fernández de Cevallos, recibió el 26.7% y postulado por segunda vez ahora por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) Cuauhtémoc Cárdenas que logró el 17.1% de los votos. En el congreso, el PRI logró mantener el predominio que recobró en 1991, 50.2% de los diputados. Así las elecciones de Diputados y la elección del Presidente de la República se llevó a cabo sin mayores disturbios.⁸⁴

Desde el inicio de su administración el Presidente Ernesto Zedillo pugnó por atender el insatisfecho reclamo de justicia que demandaba la sociedad, por ello, fue propuesta y posteriormente aprobada la reforma constitucional que se proponía transformar profundamente la forma de entender a la seguridad pública federal y la policía en México.

⁸⁴ Instituto Federal Electoral (IFE) y, Silvia Gómez Tagle (1990). *Las Estadísticas Electorales de la Reforma Política*. El Colegio de México (COLMEX). Citado por; Martínez Rodríguez, Antonia. *Las Elecciones Federales Mexicanas de agosto de 1994*. P.327. Revista de Estudios Políticos Número 88. 1995. Universidad de la Rioja. (...) para la descripción de la integración de la Cámara de diputados véase, Hernández Norzagaray, Ernesto. *Sistema Electoral y Sistema de Partidos en México (1994-2000)*. México. Universidad Autónoma de Sinaloa. 2003. PP. 15-33. En, Revista de ciencias sociales "América latina hoy". Número 33, año 2003. Ediciones Universidad de Salamanca.

Esta reconfiguración de las instituciones públicas encargadas de la seguridad, fue con el objetivo de permitir fácilmente la impartición de justicia, expedita y honesta e impedir los actos de impunidad y corrupción que tanto alarman y lastiman a la sociedad. Empero antes de ver cuales fueron estas reformas constitucionales y la relación que guardan con la seguridad pública, se describirá de forma breve el panorama Económico y Social que enfrente este sexenio presidencial.

Panorama económico 1994-2000

A diferencia de 1993, en que cuantiosas entradas de capital influyeron en la evolución del mercado de valores, 1994 se caracterizó por un flujo de capitales irregular y significativamente menor que el del año anterior. Con excepción de los meses de enero, febrero y mayo durante los cuales el mercado accionario mexicano recibió recursos externos por 3,581 millones de dólares. En consecuencia, durante períodos prolongados el tipo de cambio tendió a mantenerse cerca del piso de la banda y las reservas de dólares llegaron el 15 de febrero de 1994 a un máximo de 29,228 millones de dólares.

El 23 de marzo Luis Donaldo Colosio fue asesinado. El propio hecho y las inquietudes que surgieron en cuanto a su autoría y al curso de las investigaciones, devengaron en un ambiente de intranquilidad. La reserva internacional del Banco de México, que el día del asesinato era de 28,321 millones de dólares, cayó casi a 11,000 millones en los treinta días posteriores al crimen.

Desde finales de abril hasta el 11 de noviembre de 1994, fecha en que las reservas ascendieron a 16,221 millones de dólares, no hubo merma de éstas, excepción hecha de la que se produjo con motivo de la renuncia del Secretario de Gobernación Jorge Carpizo. De la fecha de esa renuncia (24 de junio), hasta el 12

de julio, el Banco de México tuvo que intervenir diariamente en el mercado, sumando dichas operaciones 2,502 millones de dólares.

A mediados de noviembre se produjo un acontecimiento político que causó nueva y adicional inquietud. Las acusaciones del Subprocurador Mario Ruiz Massieu, al despertar graves preocupaciones sobre la estabilidad del sistema político mexicano, causaron una pérdida de reservas de cerca de 3,500 millones de dólares.

El 19 de diciembre Ernesto Zedillo no había cumplido su tercera semana de trabajo en la Residencia Oficial de Los Pinos, cuando salió al paso una de las sorpresas más desagradables encajadas por un presidente recién inaugurado.

La reanudada hostilidad del Ejército Zapatista de Liberación Nacional a principios de diciembre desencadenó mayor nerviosismo, que se hizo particularmente agudo con los anuncios hechos por ese grupo el día 19. Este factor, aunado a la renovada volatilidad en los mercados financieros internacionales, y a la percepción de algunos inversionistas sobre la dificultad de que en ese contexto se pudiese financiar el déficit de la cuenta corriente previsto para 1995, provocaron un ataque especulativo de gran escala en contra de la moneda nacional, llevando a las reservas internacionales a 10,457 millones de dólares al cierre de esa jornada

Aquel día, advertido por BANXICO de que las reservas de dólares se estaban agotando a toda velocidad, en el intento de sostener al sobrevalorado peso, objeto de agresiones en el mercado cambiario, el presidente aprobó una devaluación monetaria del 15% sin embargo, fue invalidada de inmediato por la dinámica del mercado libre. Lo que se reveló, en toda su crudeza, fue una gravísima crisis financiera provocada por el embarque masivo de capitales

especulativos, iniciado tras el asesinato de Colosio y acelerado en las últimas semanas, que totalizó los 24,000 millones de dólares.⁸⁵

El peso, fue puesto en flotación el día 22 de diciembre de 1994, y cayó en picada y hasta el final del año perdiendo el 60% de su valor, convulsionando los mercados internacionales denominando este hecho como “*efecto tequila*” y situando al sistema financiero mexicano al borde de la quiebra.

Respecto a la política social a lo largo del gobierno del presidente Ernesto Zedillo, eliminó el subsidio generalizado a la tortilla (que beneficiaba casi exclusivamente a los habitantes del medio urbano) y se redujeron las coberturas de Liconsa y Fidelist, con lo cual se vieron afectadas las aéreas urbanas.⁸⁶

En materia de empleo y desempleo en los años de 1994-2000, las estadísticas oficiales de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, indican que en 1994 la tasa de desempleo fue de 3.7%, para que en 1995 se reflejara en un 6.2%, en 1996 se reduce a 5.5%, en el 1997 alcanza la cifra de 3.7%, en 1998 fue del 3.2%, en 1999 pasa al 2.5% y en el año 2000 fue del 2.2%, aun cuando la relación del desempleo fue mejorando, el número de trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) a partir de 1997-2000, pasa de 8.7% al 4.2% de asegurados permanentes,⁸⁷ constituyendo de forma incremental la creación de empleos con contratos eventuales.

⁸⁵ Banco de México. Informes anuales año 1994. Publicaciones electrónicas disponibles en: <http://www.banxico.org.mx/publicaciones/JSP/informeAnual.jsp>. Consultado Martes, 22 de abril de 2008. PP. 47-49

⁸⁶ Boltvinik, Julio y Damián. *La pobreza Ignorada. Evolución y Características*. Revista Papeles de la población, julio–septiembre, numero 29. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca. México. 2001. P. 23

⁸⁷ Banco de México. Informes anuales año 2000. Publicaciones electrónicas disponibles en: <http://www.banxico.org.mx/publicaciones/JSP/informeAnual.jsp>. Consultado Martes, 22 de abril de 2008. P. 30

2.6 Reformas Jurídicas y Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El presidente Ernesto Zedillo Ponce de León al inicio de su administración nombró como Procurador General de la República al licenciado Fernando Antonio Lozano Gracia, quien estuvo en el cargo hasta el 1o. de diciembre de 1996 y fue sustituido por el licenciado Jorge Madrazo Cuéllar.

En materia de reforma jurídica, fueron modificados 26 artículos constitucionales; los nuevos textos fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación* en el mes de diciembre de 1994, dando inicio al proceso de reestructuración del Sistema Nacional de Justicia. Destacan por su importancia, las reformas a los artículos 21 y 73 constitucionales, que disponen de la coordinación y vinculación de todas las instancias que intervienen en la prevención y combate a la delincuencia.

En el artículo 21 de la Norma Suprema se dispuso que *"La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y 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."* Se dispuso también que *"La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP)."*

En lo que a procuración de justicia corresponde, la reforma se enfocó a la función de la PGR, como protectora de los intereses de la federación, se fortaleció su capacidad para perseguir los delitos, se modificó el sistema de designación del Procurador General de la República, haciéndose necesaria la ratificación del Senado. La reforma previó también, la creación de un recurso ante las autoridades jurisdiccionales para controlar la legalidad de las resoluciones de no ejercicio de la

acción penal, lo cual promovería evitar que los presuntos delincuentes evitaran la sanción jurídica correspondiente.

En cuanto a la SP, el nuevo texto constitucional sentó las bases de un SNSP, en el que la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios deberían garantizar una política coherente en la materia. Entre otros elementos, se prevé la integración de un sistema nacional de información sobre delincuentes y cuerpos policiales; la coordinación entre los distintos niveles de gobierno en la prevención y el combate a la delincuencia; la profesionalización creciente de estas corporaciones y su vinculación de manera renovada con la sociedad para recuperar su prestigio y credibilidad a través del cumplimiento cabal y respetuoso de su deber.

El Sistema Nacional de Seguridad

El discurso institucional define al SNSP, de la siguiente forma: *"Es la instancia indicada para engarzar esfuerzos de las distintas esferas de gobierno y sociedad, [su] engranaje jurídico, político y social constituye la respuesta estatal ante una situación emergente"*⁸⁸. El fundamento para la creación de esta labor se encuentra sustentada en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en el reformado el artículo 21 constitucional y en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LG-SNSP). La política creada a partir de esta ley se encuentra sustentada en el uso adecuado de los recursos humanos y materiales con los que se contaba, un mayor respeto a los derechos humanos y una aplicación enfocada la prevención del delito y no solamente a la reacción punitiva.

⁸⁸ Discurso pronunciado por: Francisco Labastida Ochoa, Secretario de Gobernación, al presentar La Cruzada Nacional Contra el Crimen y la Delincuencia, el 28 de agosto de 1998. Citado por, Viviana Macías y Fernando Castillo." El Sistema Nacional de Seguridad Pública: antecedentes y perspectivas para el nuevo milenio." en John Bailey, y, Chabat Jorge (compiladores). *Crimen transnacional seguridad pública desafíos para México y Estados Unidos*. México. Plaza & Janes.2003. P. 85.

LG-SNSP, en su capítulo primero establece las condiciones de coordinación en las que se desarrollarán las autoridades competentes de la federación, los estados y el distrito federal; para así integrar el SNSP, donde el Consejo Nacional de Seguridad pública (CNSP), es la instancia superior de coordinación del sistema nacional, además de que al interior del consejo se toman las decisiones más importantes de la política nacional. La importancia del CNSP, radica en sus acuerdos, ya que de ellos se desprenden acciones de coordinación obligatorias para todas las autoridades del país en seguridad pública el cual fue precedido por la figura del Secretario de Gobernación, Los gobernadores de los estados, Secretario de Defensa Nacional, Secretario de Marina, Secretario de Comunicaciones Y Transportes, Procurador General de la República, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y por último el Secretario Ejecutivo del SNSP⁸⁹.

Los avances realizados en SP, en lo que corresponde a los años de 1994 y septiembre de 1999, se pueden clasificar en cuatro etapas, la primera fue la formulación de la nueva política de la seguridad pública, que dio origen a la LG-SNSP, el cual se orientó a el establecimiento de la coordinación como una obligación entre las entidades federativas nacionales, propiciando un cambio estructural en las conductas sociales de autoridades hacia la seguridad pública, mediante la profesionalización integral de las instituciones y de sus miembros.

La segunda etapa consistió en el combate enérgico de la delincuencia, y la formulación de "*La Cruzada Contra el Crimen y la Delincuencia*"⁹⁰ la cual se enfoco a: depurar al personal de los procuradurías de justicia, capacitación y mejora de salarios y prestaciones, duplicar el número de policías judiciales, peritos y agentes del ministerio público, para ampliar la cobertura y elevar la capacidad de respuesta, fortalecer la coordinación entre los tres niveles de gobierno

⁸⁹ Ley General que establece las bases de la coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Diario Oficial de la Federación 11 de diciembre de 1995. Art 12

⁹⁰ Presidencia de la República. Ernesto Zedillo. "*La Cruzada Contra el Crimen y la Delincuencia*." Documento electrónico disponible en: presidencia.gob.mx/pages/pub/publics/c-mex/drogas_ago2000.pdf. consultado 20 de Mayo de 2008

instituciones federales, mejorar el marco legal y revisar las penalidades establecidas para ciertos delitos, y la participación de la comunidad la cual se encontraba sustentada en la propia LG-SNSP, con instalación de un total de 3, 340 comités de consulta participación de la comunidad. Asimismo el suministro de un mejor equipo e infraestructura para las instituciones policiales.

La tercera etapa consistió en la creación de la Subsecretaría de Seguridad Pública Y de Dirección General de Normatividad y Supervisión de Seguridad Pública, dentro de la propia Secretaría de Gobernación, sus facultades favorecieron la intervención directa de esta Secretaría en la coordinación de operativos policiales conjuntos, por la razón de que es en esta, fue donde se creó y coordinó el Sistema Nacional y se consideró que, dado su peso político en el gabinete presidencial y su papel de interlocución con los gobiernos estatales y municipales, sería de mayor facilidad y congruencia con lo establecido en LG-SNSP.

La cuarta etapa consistió en la creación de la policía federal preventiva (PFP). La nueva corporación policial tenía como función básica desarrollar inteligencia criminal, destruyendo los orígenes y estructuras básicas del crimen organizado para evitar el trabajo superficial y reactivo ante los fenómenos delictivos, actuando bajo un solo mando a fin de que la responsabilidad funcional y operativa no se diluya bajo el pretexto de limitación de funciones o competencia. Se dispuso que los miembros de los policías en operación, ingresarían a la nueva institución, sólo si cumplían con los requisitos que establece la ley para su ingreso y permanencia.

La PFP, pretendió ser uno de los instrumentos primordiales en el desarrollo de la estrategia específica de coordinación operativa, en el marco del sistema nacional de seguridad pública, dependía directamente de la Secretaría de gobernación, y sería encabezada por un comisionado, quien debía ejercer las atribuciones de mando, dirección y disciplina. Además es nombrado y removido

por el presidente de la República de acuerdo al artículo 2 de la ley de la policía Federal preventiva, las principales atribuciones fueron: prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determinen las leyes federales; intervenir en materia de SP, en coordinación con las autoridades competentes, garantizar y restablecer el orden y la paz pública, mediante la vigilancia e inspección, en zonas fronterizas, tierra firme de los litorales, aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, carreteras federales, vías férreas, aeropuertos, puertos marítimos, y los medios generales de transporte que operan en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares. Dentro de sus atribuciones también se indica que podían obtener y analizar información de interés general para la SP, y poner en práctica métodos acordes a la prevención del delito, sea directamente o mediante los sistemas de coordinación previstos en otras leyes federales, además de la vigilancia de las vías generales de comunicación.

Sin embargo de acuerdo con Ernesto López Portillo Vargas⁹¹, en caso de que la PFP realizará por sí sola actividades de investigación y persecución de delitos, estaría violando el artículo 21 de la constitución política, que faculta para ello sólo al Ministerio Público (MP), con el auxilio de la policía bajo su mando. Además de la inconstitucionalidad de las actividades que se llegaran a realizar, al margen del MP, violaría los marcos constitucionales y legales que sustentan la acción policiaca, es decir aquella investigación que se realizará sin previa autorización del MP, estaría violando el Estado de Derecho y por tal motivo carecería de fundamento legal para su acción.

Habiendo descrito las acciones en el ámbito Federal en materia de seguridad pública, corresponde la descripción a través de las estadísticas del alcance de estos cursos de acción ejecutados por el gobierno Federal.

⁹¹ López Portillo Vargas, Ernesto. La policía en México. En John Bailey, y, Chabat Jorge. *Crimen transnacional seguridad pública desafíos para México y Estados Unidos Óp. Cít.* P. 174



Grafica 3. Fuente INEGI, Cuaderno de estadísticas judiciales, números 1 y 4, INEGI, México, 1994 y 1997, respectivamente; publicación electrónica disponible en: <http://www.inegi.gob.mx/est/default.asp?c=2380>, fecha de consulta 22 de abril de 2008. Para mayor detalle ver anexo 4 tabla 2.

En la gráfica 3 se puede apreciar que el número de presuntos delincuentes registrados en los juzgados, en los años que corresponden de 1994 al 2000, presentan una tendencia al alza en 1995 para descender en 1997, repuntando en 1998 y 1999 superando los datos registrados en 1996, lo cual representa un comportamiento de la actividad delictiva del 10.22% en aumento considerando como base el año de 1995. Pese a los esfuerzos institucionales la delincuencia no es disminuida en delitos del fuero común, cerrando el sexenio con un promedio del 83.22%, mientras que los delitos del fuero federal representan en promedio el 16.77%. Sin embargo, este último tipo de delitos en los años 1995-1998 presentan una movilidad particular, para mayor detalle véase anexo 4, tablas 2, 3 y 4.

2.7.- Vicente Fox Quesada, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (2000-2006).

Panorama Nacional.

El triunfo en las elecciones del año 2000, de Vicente Fox Quesada como candidato del PAN, bien puede marcar los nuevos tiempos para consolidar la reorganización de la SP, dentro de la administración federal que busca establecer congruencia con la necesidad de SP que la población nacional demandaba; sin embargo, antes de observar las políticas aplicadas en materia de SP aplicadas en este sexenio, se mencionaran algunos tópicos económicos para entender el ambiente en el que se desarrolló la SP.

Panorama económico

En lo que respecta al panorama económico la generación de empleos en el año 2000, manifestó una evolución del número total de trabajadores asegurados al Instituto Mexicano del seguro social (IMSS) que representó 4. 3% frente a los asegurados en el año anterior, es decir se integraron al sector formal 525,000 trabajadores; sin embargo, solo el 5% de los asegurados eran permanentes en el IMSS, y el 12. 1% se constituía de trabajadores eventuales. A lo que además se agrega que en el año 2000 se presenta una tasa del 2. 3% del desempleo abierto, colocando este indicador es un nivel más alto en la Ciudad de México cuya tasa fue del 2. 7%.⁹²

En el año 2001 México nuevamente resintió los efectos de la desaceleración económica a nivel mundial, particularmente la de Estados Unidos de Norteamérica. Como efecto, las exportaciones y la protección del empleo se contrajeron, reflejándose una reducción en el número de trabajadores asegurados

⁹² Banco Nacional de México. Informes anuales año 2000.Publicación electrónica disponible en: <http://www.banxico.org.mx/publicaciones/JSP/informeAnual.jsp>. consultado 22 de Mayo de 2008

IMSS en 358 mil personas que a lo cual se suma una tasa de desempleo abierto superior al año anterior que significo el 2. 5%, a nivel nacional y el 4.0% en la Ciudad de México. Sin embargo el desempleo se encuentra mucho más relacionado en la población cuyo nivel de instrucción se encuentra en el nivel medio y superior, representando el 45. 7%.

En el año 2002 en lo que respecta al empleo, como consecuencia de la desaceleración económica nacional, presentó únicamente la incorporación de 51 mil personas al IMSS, incrementándose de esta forma la tasa de desempleo abierta llegando al 2.7% en lo que respecta al nacional, y en la Ciudad de México en un 3.2%. Nuevamente el desempleo se encuentra mucho más relacionado en la población cuyo nivel de instrucción se encuentra en el nivel medio y superior, representando el 45. 5%.

En el año 2003 la tasa de desocupación, mostró una tendencia ascendente, lo cual está se refleja que el desempleo en el año 2003 se ubicó en un 3.25% a nivel nacional, y en la Ciudad de México presentó la tasa más alta con 3. 6%, lo que indica que el empobrecimiento se está orientando principalmente las áreas urbanas, ya que en el campo no se refleja este tipo de indicadores tan elevados por la situación de migración recurrente hacia los Estados Unidos de Norteamérica. Cabe mencionar que en este año el 48.2% de la población desempleada lo constituía aquellos habitantes con educación media y superior.

En el 2004 la economía nacional mostro signos de mejoría, lo que contribuyó a que se favoreciera el empleo formal; sin embargo, la generación del empleo formal no se tradujo en la disminución de la tasa de desempleo en las áreas urbanas, mostrando un mayor dinamismo en la zona norte del país lo cual nuevamente no pudo ser compensado por el sector informal. Lo cual represento el

3. 75% de la tasa de desempleo abierto a nivel nacional, y en el Distrito Federal se ubicó en un 4.69% ⁹³.

Las variaciones que sufre economía mexicana durante los cuatro primeros años del gobierno de Vicente Fox, comenzó a inquietar al sector empresarial y al académico, en el sentido de revisar y cambiar el modelo económico, a lo que Carlos Slim, llegó a señalar: *“Llevamos 21 años sin crecer. Se ha logrado estabilidad pero ha tenido un costo social muy alto, eso es lo que algunos sociopolíticos llaman “fatiga social” y hay un poco de nostalgia por el populismo, entonces esto nos lleva a pensar en el gran riesgo de que si no tenemos crecimiento con empleo y mejor bienestar, podríamos tener regresiones en los sistemas económicos y como consecuencia en el bienestar de la población”*.⁹⁴

En el 2005 el desempleo no logró disminuirse por el contrario nuevamente representa una tasa del 3.60% a nivel nacional, y el 5.58% del Distrito Federal porcentaje del cual el 47% lo representaba quienes cuentan con instrucción educativa media o superior. El desempleo es un fenómeno que no lo pudo contener el *“Gobierno del cambio”*, y que pese a los esfuerzos institucionales no repuntó en resultados con un impacto positivo, en la atención a esta problemática nacional y en las zonas urbanas en las que destaca la Ciudad de México.

2.8 Reformas jurídico-administrativas y la Secretaría de Seguridad Pública

El día 30 de noviembre del año 2000, siendo ya presidente electo Vicente Fox Quesada, publicó en el Diario oficial de la Federación, una serie de reformas a la ley orgánica de la administración pública Federal (LOAPF), la LG-SNSP, y la ley de la policía Federal preventiva, lo cual permitió la culminación de siete años en la

⁹³ Banco Nacional de México. Informes anuales año 2004. Información disponible en <http://www.banxico.org.mx/publicaciones/JSP/informeAnual.jsp>. consultado 22 de Mayo de 2008

⁹⁴ Fuente: Periódico Milenio Diario, sección de Negocios, 10 de marzo de 2004

búsqueda de un adecuado marco jurídico que diera respuesta a la constante demanda ciudadana en materia de seguridad pública.

Como consecuencia de las reformas a las leyes antes referidas, la LOAPF. Se modifica en su artículo 26, donde se crea la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), además se adiciona el artículo 30 bis, en el que se establecen las funciones y atribuciones de dicha dependencia federal.

Dentro de sus atribuciones compete a la SSP, desarrollar políticas en la materia y proponer la política criminal en el ámbito federal para prevenir la comisión de delitos; presidir el consejo nacional de seguridad pública, fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas preventivos en materia de delitos; organizar, dirigir, administrar y supervisar la policía federal preventiva, así como garantizar el desempeño honesto de su personal y aplicar su orden disciplinario; salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos del orden federal, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos; colaborar, en el marco del SNSP, con autoridades federales, estatales y municipales competentes cuando ellas lo soliciten.⁹⁵

Bajo este nuevo ordenamiento jurídico administrativo, en consecuencia se modifica la LG-SNSP, en sus artículos 12, 14 y 52, facultando al Secretario de seguridad pública para presidir el CNSP; proponer al CNSP el nombramiento del secretario del SNSP, y removerlo libremente; así como autorizar y supervisar a empresas de seguridad privada que presten sus servicios en dos o más entidades respectivamente.

Como consecuencia de los cambios generados en el cuerpo normativo referente a la seguridad pública fue necesario reformar la ley de la policía federal

⁹⁵ Agenda de la Administración Pública Federal: Ley orgánica de la administración pública Federal. Artículos 26 y 30 bis, párrafos I, II, III, VII, X, XII, XXI. Ediciones fiscales Isef. México. 2007. PP. 6, 11,12, 13.

preventiva en su artículo 2, el cual transfiere el mando, dirección y disciplina de la policía Federal preventiva al secretario de seguridad pública.

La estructura orgánica de La Secretaría de Seguridad Pública se configura de acuerdo a lo establecido en el artículo 3 del reglamento interno de la Secretaría de seguridad pública, cuyas principales áreas que la conforman son:

1. Secretario de despacho.
2. Subsecretario de seguridad pública.
3. Subsecretario de servicios a la ciudadanía.
4. Oficialía mayor.
5. Coordinación General de asuntos jurídicos.
6. Coordinación General de asuntos internos.
7. Dirección General del registro y supervisión a empresas y servicios de seguridad privada.⁹⁶

Dentro de los principales programas de Seguridad Pública se aplicaron los siguientes:

1. Promoción de la cultura de prevención del delito mediante los programas “Ojo Ciudadano” y “SUMATE”.
2. Aplicación del Programa “México Seguro”.

Como parte de las políticas en materia de seguridad pública, la SSP promovió la participación de la ciudadanía en los programas de prevención del delito y el combate a las adicciones, a través del Consejo de Participación Ciudadana en la Prevención Social de Delitos, impulsó particularmente en los

⁹⁶ Ramos López, Juan. *La creación de la Secretaría de seguridad pública*. En la administración de la seguridad pública y las policías en México. Revista de administración pública 106. Instituto nacional de administración pública A.C. (INAP). México. 2002. PP. 22-23

jóvenes y niños la cultura de la denuncia y el respeto de los derechos humanos. De enero a junio de 2006 destacan las siguientes acciones:

Con el programa "Ojo Ciudadano" se efectuaron 11 presentaciones para promover la participación ciudadana en la seguridad pública y se generaron 10 redes vecinales en beneficio de 1162 personas; cuyo efecto esperado sería multiplicador.

Para promover la cultura de la prevención de conductas antisociales y delictivas entre la niñez, dentro del Programa de Prevención del Delito y de las Adicciones "SÚMATE" se realizaron a nivel nacional 342 pláticas de seguridad infantil en primarias, en las que participaron maestros y padres de familia, 145 pláticas de prevención de adicciones, 23 de lazos familiares y 69 presentaciones de la obra de teatro "Alguien va a cambiar". A estos eventos asistieron 60237 personas. Se realizaron 21 eventos del Programa de Evaluación Ciudadana de Instituciones de Seguridad Pública para promover la participación ciudadana en la supervisión de las actividades policiales.

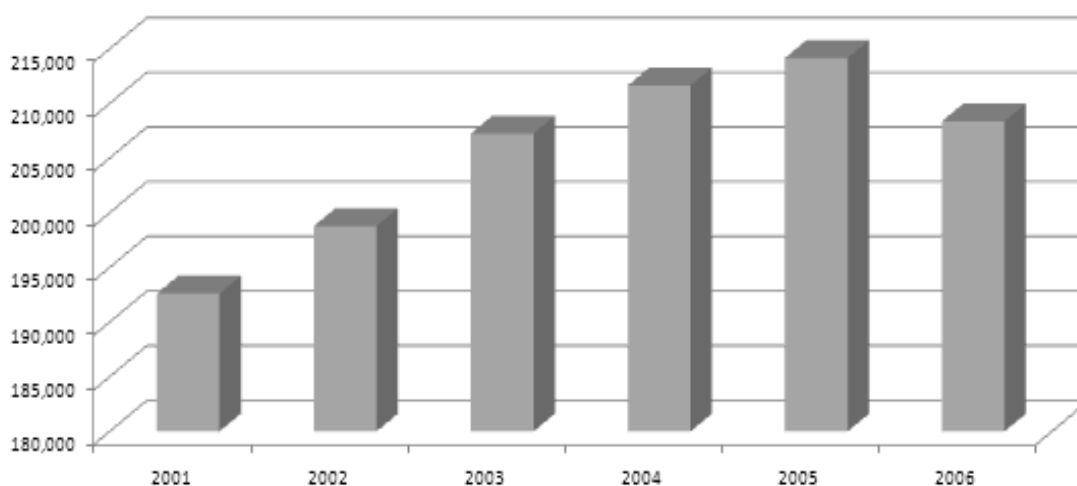
Ante la creciente escalada de violencia presentada en algunas ciudades de la república la SSP, a través de la PFP, y en coordinación con los gobiernos estatales y municipales implementó diversos programas y acciones, entre los que destacan el Operativo "México Seguro" y el Sistema de Planeación y Control Policial, tendientes a prevenir la comisión de delitos y a combatir a la delincuencia, principalmente la relacionada con el narcotráfico, narcomenudeo y en general con el crimen organizado.

El Operativo "México Seguro" se implementó en Tijuana y Mexicali, Baja California; Culiacán, Mazatlán y Navolato, Sinaloa; Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros, Tamaulipas; Uruapan, Apatzingán, Morelia, Zamora y Lázaro Cárdenas, Michoacán; en Acapulco y Zihuatanejo, Guerrero. Posteriormente, el

programa se aplicó en la región de Tierra Caliente en los estados de Guerrero y Michoacán, así como en algunos municipios del Estado de México.

Habiendo descrito las acciones en el ámbito federal en materia de seguridad pública, corresponde la descripción a través de las estadísticas del alcance de estos cursos de acción ejecutados por el gobierno federal.

Índice Total Nacional de Presuntos delincuentes registrados en los juzgados.



Grafica 4. Fuente INEGI, publicación electrónica disponible en: http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/biblioteca/Default.asp?accion=1&upc=702825001372, fecha de consulta 22 de abril de 2008. Para mayor detalle ver anexo 5 tabla 2.

En la gráfica 4 se puede apreciar que el número de presuntos delincuentes registrados en los juzgados, en los años que corresponden de 2001-2006, presentan una tendencia a la alza en los cinco años para descender en 2006, superando los datos registrados en el año 2001, lo cual representa un comportamiento de la actividad delictiva del 14.83% en aumento considerando como base el año de 2001. Pese a los esfuerzos institucionales la delincuencia no es disminuida en delitos del fuero común, cerrando con un promedio del 84.81%, mientras que los delitos del fuero federal representan en promedio el 15.19%, promedio durante el sexenio. Para mayor detalle véase anexo 5 tablas 2, 3 y 4.

A lo largo de este capítulo se desarrollo el panorama histórico de la seguridad pública en los Estados Unidos Mexicanos, sin duda los últimos 24 años de la historia, han demostrado el esfuerzo institucional que implica el reforzar este servicio del Estado hacia la comunidad, que ha partido del inicio de las consultas ciudadanas, creación de las coordinaciones especiales para el esclarecimiento de los crímenes de alto impacto social, hasta la consolidación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública, y el reordenamiento de las atribuciones en la materia , específicamente creando la Secretaría especializada; asimismo dentro de este capítulo se han considerado elementos económicos que permitan conocer el ambiente bajo los cuales la política de SP se ha visto influenciada, mencionando como un determinante el desempleo que a lo largo de la década de los 80's, fue significativo su avance, mismo que no ha podido ser menguado a pesar de que se ha aplicado un fuerte impulso de apoyo a los contratos eventuales y el registro de trabajadores permanentes ante instituciones de seguridad social ha disminuido. Cabe recordar que la SP como se mencionó en el capítulo I necesita de factores que la fortalezcan como: la participación ciudadana; donde la SP no se agota a una relación de creación de instituciones policiacas consolidadas y ladrones que pasan de una criminalidad común a criminalidad organizada.

Capítulo III.- Marco Histórico:

Distrito Federal (1982-2006)

"No saber lo que ha sucedido antes de nosotros es como ser incesantemente niños."

Marco Tulio Cicerón.

Corresponde al presente capítulo el desarrollo histórico de la seguridad pública (SP) y la participación ciudadana (PC), en la Ciudad de México, indicado los principales cursos de acción que se han llevado a cabo a partir de 1982 al 2006. El análisis histórico en estos años es porque de forma gradual los derechos políticos plenos de la ciudadanía se comienzan a transformar, puesto que desde 1928 la reforma constitucional del artículo 73, modificó la forma de elegir al jefe del Departamento del Distrito Federal y por tanto el status de la participación de sus habitantes.

Se debe considerar que desde el punto de vista formal la ciudadanía no radica únicamente en la vecindad de un habitante de la ciudad, o bien en la capacidad tributaria, además el ciudadano debe tener la capacidad de elegir y ser electo para la ocupación de cargos públicos; si bien es importante considerar que los ciudadanos del Distrito Federal, conservaban los derechos y obligaciones que la Carta Suprema denota en los Artículos 30 al 35, donde se habla de los Mexicanos y sus derechos políticos, estos solo se ejercían solo para la elección de cargos Federales, Presidente de la República, Diputados, Senadores. Lo cual eliminaba la representatividad en el ámbito local de los ciudadanos, parcializando de esta forma sus derechos políticos, por tanto un ciudadano sin plenos derechos políticos, tanto a nivel federal y local, desde el punto de vista filosófico, jurídico, sociológico y político, no es considerado un ciudadano pleno, tal como se menciona en el capítulo I.

Adicionalmente se ha señalado que la SP y la PC al ser fenómenos sociales, también implican factores económicos, en el capítulo anterior se han

mencionado el factor económico; sin embargo, un fenómeno social al establecer relaciones económicas, implica además elementos políticos. En este capítulo se consideran estos elementos políticos tales como los órganos de representación política mismos que definirán los instrumentos de participación ciudadana, asimismo como se transforma el medio de elección del jefe de gobierno, los que permitirán apreciar como de forma gradual la ciudadanía del Distrito Federal se transforma en los años de 1982 al 2006, para constituirse como una aliada indispensable en la función seguridad pública y participación ciudadana.

El status de la ciudadanía en el Distrito Federal es importante conocerlo, ya que es la esencia de la participación ciudadana, por tanto, sin este simplemente desde el punto de vista formal, no es posible hablar de PC en virtud de que la participación permite concretar el ejercicio de la ciudadanía y viceversa, por lo que es necesario gozar de plenitud en derechos y obligaciones civiles, sociales y políticos.

En virtud de lo antes mencionado la SP, al conjugar a la PC, como un elemento de apoyo para la disminución de la actividad delictiva, reclama de igual forma el reconocimiento de una ciudadanía integral, que a lo largo de este capítulo se conocerá como el binomio SP y PC se fue construyendo a partir de acontecimientos políticos que, por un lado integraron a una ciudadanía con derechos políticos locales y por otra parte la institucionalización de la PC, en el Distrito federal, como se aborda a continuación.

3.1 Ramón Aguirre Velázquez, Regente del Distrito Federal (1982-1988)

Política y Ciudadanía

En lo referente a política y ciudadanía con la llegada de Miguel de la Madrid, la Dirección del Departamento del Distrito Federal quedó en manos de Ramón Aguirre Velázquez¹⁰⁰ y los 16 Delegados nombrados por este y el Ejecutivo Federal, los cuales se encargarían de la atención de la función de la seguridad pública; sin embargo antes de describir las acciones encaminadas a atender esta función pública, se describirá el panorama político que guardaba la ciudadanía del Distrito Federal de esos años.

Es hasta 1987 donde se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal reformando el Artículo 73 fracción VI de la Constitución por decreto publicado el 10 de agosto de ese año, como un órgano de representación "ciudadana", integrado por 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 26 representantes electos según el principio de representación proporcional. La Asamblea de Representantes fue el cuerpo colegiado formado por miembros renovables cada tres años y elegidos por primera vez el 6 de julio de 1988.

La Asamblea de Representantes *"se creó con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que tuvieran por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del Distrito Federal en materia de servicios; aprobar nombramientos de magistrados del*

¹⁰⁰ En 1928, Plutarco Elías. Realizó la reforma al artículo 73, fracción VI, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1928, señalándose en la base primera que *"el Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva"*. Lo que significó la eliminación del voto ciudadano para la elección del jefe del departamento del Distrito Federal. Honorable Cámara de Diputados *Reformas constitucionales por periodo presidencial*. México. Publicación electrónica información disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.ht. consultado Martes, 22 de abril de 2008.

*Tribunal Superior de Justicia, e iniciar ante el Congreso de la Unión leyes o decretos en materia relativa al Distrito Federal*¹⁰¹. De esta forma gradual la ciudadanía del la Ciudad de México, recobro su representatividad política de forma parcial en dicha Asamblea, lo cual constituyo un avance político, en lo que se refiere a los derechos de los habitantes de la Ciudad, que en un futuro establecería las condiciones jurídico administrativas para el establecimiento de la PC.

3.2 Descentralización de Seguridad Pública en el Distrito Federal (1982-88)

En lo que respecta a SP, el 6 de julio de 1984 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un nuevo reglamento para la policía preventiva del Distrito Federal, entonces la Secretaría de Protección y Vialidad había sustituido a la Dirección General de Policía y Tránsito del Distrito Federal, incorporándose a la policía del Distrito Federal, la policía auxiliar y, la bancaria e industrial, de conformidad con los artículos 10, 13, 40 y 50 transitorios.¹⁰²

La Secretaría de Protección y Vialidad en 1985, pasó a ocupar específicamente los asuntos de la prevención de la seguridad pública, por lo que adoptó el nombre de “*Secretaría de Seguridad Pública (SSP)*”, fecha en que se inicia el proceso de desconcentración y descentralización de estas funciones, hacia las entonces 16 delegaciones de la Ciudad de México, estas acciones estuvieron sustentadas en la creación de nuevas divisiones por especialidad de investigación y operación, en que la propia SSP, formalizó en su combate a la delincuencia.

Durante la administración Ramón Aguirre Velázquez, se creó además la Comisión Mixta de Seguridad, integrada por representantes de la Honorable

¹⁰¹ Departamento del Distrito Federal. Cuadernos de la Reforma Política, D.D.F., 1992. PP. 62 - 63

¹⁰² Departamento del Distrito Federal. *Manual jurídico de seguridad pública de la policía del Distrito Federal*. México, Distrito Federal. Septiembre de 1995. Pág. 30

Cámara de Diputados, Delegados políticos y representantes de la política preventiva, el objetivo general era determinar y proponer un marco alternativo de solución a los problemas en materia de seguridad demandada en el Distrito Federal.

Por otra parte se creó la Comisión Sectorial de Seguridad Pública, como parte del Comité para la planeación del desarrollo del Distrito Federal. Los objetivos fueron: generar la confianza ciudadana en los cuerpos de seguridad, recibir las aportaciones y sugerencias presentadas por la población.

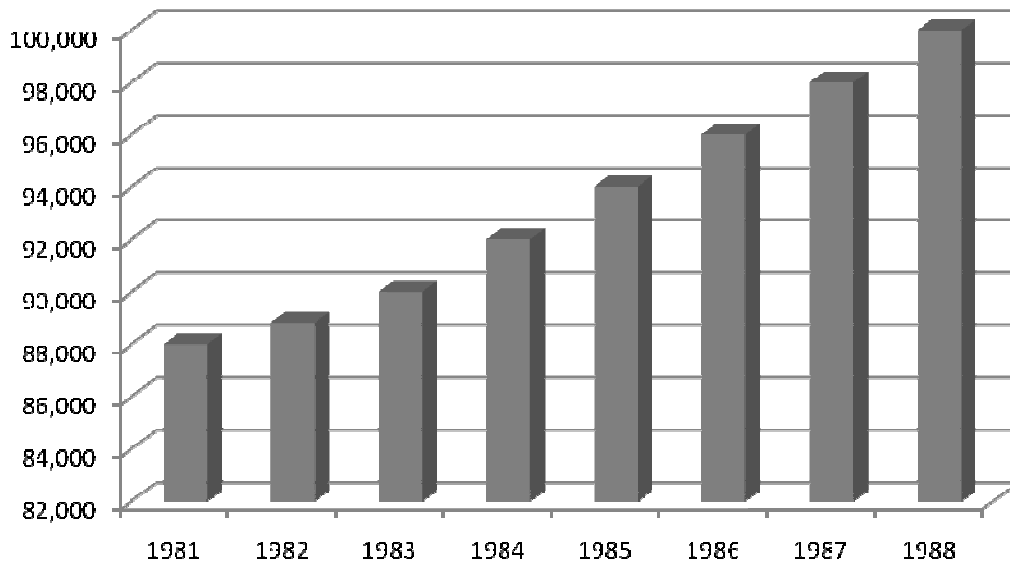
Al final de la administración de Ramón Aguirre Velázquez, por último se crean los Consejos Consultivos Delegacionales de Seguridad Pública, como órganos de consulta y apoyo en la elaboración de los programas en materia de seguridad pública, que realizó la SSPDF, entre los resultados que arrojaron las actividades realizadas por los grupos vecinales se distinguen los siguientes:

1. Programa de reclutamiento vecinal. (Policía de barrio), donde las juntas de vecinos reclutaron a los aspirantes, entre los jóvenes de su comunidad, a fin de que se capacitarán en la academia de policía y posteriormente fueron destinados al sector policial de la Delegación correspondiente a la junta vecinal que lo reclutó.
2. Programa de vigilancia compartida (código águila). En este programa participaron comerciantes, industriales y ciudadanos en general a fin de verificar el patrullaje programado.¹⁰³

En virtud de lo anterior, es necesario conocer los resultados de las políticas implementadas la administración de Ramón Aguirre Velázquez.

¹⁰³ Martínez Zárate, Rafael. Tesis. *La descentralización de la seguridad pública en el Distrito Federal de 1982-1992*. Óp. Cit. PP.95-98

Actividad Delictiva Denunciada en el Distrito Federal en los años 1981-1988



Grafica 5. Fuente: Kala, Julio Cesar. Fenomenología de la Delincuencia. Fondo de Cultura Económica (FCE). México.2002. Pág. 74

En la gráfica 5 no sólo se puede apreciar el incremento gradual de delincuencia en el Distrito Federal, sino que además demuestra cómo el mayor índice delictivo se agudiza a partir de los años 1983 en adelante, sin que se muestren signos de disminución de esta actividad, lo cual representa un significado importante para la atención del este fenómeno social. Aun cuando los esfuerzos institucionales que se llevaron a cabo en la Ciudad de México fueron sin duda de un esfuerzo mayúsculo, que en la consideración de una necesaria apertura política que representara a los ciudadanos y que de la misma forma implicará un involucramiento de los mismos en la seguridad pública, sin embargo; los resultados que se ofrecieron en materia de la disminución de la de delincuencia fue en sentido contrario.

3.3 Manuel Camacho Solís, Regente del Distrito Federal (1989-1994) Panorama político.

A partir de los noventa, durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari y la administración de Manuel Camacho Solís como Regente del Departamento Distrito Federal, sucederían diversas modificaciones en el estatus jurídico del DDF, en primer lugar, en 1993 se harían algunas modificaciones Constitucionales, con base en estas nuevas disposiciones, en febrero de 1994 acontecieron los siguientes hechos:

Por decreto del Congreso de la Unión, el DDF, pasa a ser una “entidad federativa”. En julio de ese mismo año se expediría el nuevo Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF), y unos meses después, en noviembre, la Asamblea de representantes (ARDF) pasó a constituirse en un órgano de gobierno local junto al Regente capitalino y al Tribunal Superior de Justicia, por lo que en adelante, ampliadas sus facultades, la ARDF se reestructuraría y pasaría a constituir la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).

Sin embargo, el control político de la ALDF, en 1991-1994 lo afianzaría el Partido de la Revolución Institucional (PRI), lo cual significaba prestigiar la perpetuidad del partido en el poder político de la vida local y nacional; sin embargo, en 1994 como consecuencia de los acontecimientos políticos y económicos nacionales, el control político de dicho órgano cambia al Partido de la Revolución Democrática (PRD)¹⁰⁴. Cabe mencionarse que la primera ARDF, tenía facultades muy limitadas, a pesar de que su presencia política fue importante en el desempeño de representación de los habitantes del Distrito Federal, la ALDF (1991-1994) fue un espacio de mucha discusión sobre la reforma política de la ciudad capital, con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de

¹⁰⁴ Ver anexo 4 Tabla 1 : Integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal 1988-2003

policía y buen gobierno, con dichas facultades la I y II Asambleas funcionaron hasta 1994.

Como parte del resultado de la reforma política del Distrito Federal, publicada por Decreto en el Diario Oficial del 25 de octubre de 1993, se eleva a la Asamblea de Representantes como órgano de gobierno, con facultades legislativas que dejan de ser meramente reglamentarias y se convierten en creadoras de ley para el Distrito Federal. En la parte final de la administración de Manuel Camacho Solís, se crea la figura de una elección indirecta par el jefe de gobierno; asimismo la ALDF, tendría facultades para aprobar la ley de ingresos y el presupuesto y aparecería por primera vez la figura de los "consejos de ciudadanos" para cada delegación con funciones de supervisión y consulta, una suerte de acompañamiento de los delegados, pero con atribuciones muy limitadas. Al mismo tiempo, el Distrito Federal continúa sin una constitución local, y en su lugar el Congreso de la Unión expediría un Estatuto de gobierno, el cual preveía la creación de un Consejo Metropolitano para atender cuestiones relativas con el suministro de los servicios (medio ambiente, agua, transporte público).

Cabe mencionar que esta reforma estuvo precedida de un plebiscito ciudadano que en marzo de 1993 logró, sin recursos ni publicidad, donde cerca de medio millón de ciudadanos se pronunciaron a favor de la figura de elección directa del jefe de gobierno.¹⁰⁵

3.4 Programa de seguridad pública para el Distrito Federal

En materia de SP en 1993 se instrumentó el Programa de seguridad pública para el Distrito Federal (PSPDF), que fue el documento que contenía las acciones que en forma planeada y coordinada deberían realizar los cuerpos de SP

¹⁰⁵ Alberto Aziz Nassif y Alicia Ziccardi. El Gobierno de la Ciudad Capital. En, *"Gobiernos locales: democracia y Reforma del Estado"*. Segundo Congreso de Investigadores de Gobiernos Locales de México (IGLOM). Red de Investigadores en Gobiernos Locales de México.

en el corto, mediano y largo plazo. Dicho programa tendría el carácter de prioritario y su ejecución se ajustara a la disponibilidad presupuestal anual, así como a las disposiciones y lineamientos que sobre el particular dictaron los órganos competentes. Tocó al DDF, y a la Procuraduría, en sus respectivos ámbitos de competencia, la elaboración e implementación del programa, el PSPDF, guardo congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, y se sujeto a las previsiones en los siguientes puntos:

- I.- El diagnóstico de la situación que presenta la SP en el DDF;
- II.- Los objetivos específicos a alcanzar;
- III.- Las líneas de estrategia para el logro de sus objetivos;
- IV.- Los subprogramas específicos. incluidos los delegacionales, así como las acciones y metas operativas correspondientes, incluyendo aquellas que fueron objeto de coordinación con dependencias y organismos de la administración pública federal, o con los gobiernos de los estados y aquellas que requieran de concertación con los grupos sociales, y demás unidades administrativas responsables de su ejecución.

En la formulación del PSPDF, el DDF, y la Procuraduría llevaron a cabo conjuntamente los foros de consulta previstos en la Ley de Planeación y atendieron los lineamientos generales que establecía la ARDF, considerando también las opiniones de los comités delegacionales de seguridad pública y organizaciones vecinales o sociales en general.

Asimismo el Programa debía elaborarse y someterse a la aprobación del Ejecutivo Federal dentro de los seis meses siguientes a la publicación del Plan Nacional de Desarrollo: se revisaría anualmente cuando se publicará en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito federal, por tales motivos tanto gobierno local y la Procuraduría dieron amplia difusión al Programa enfatizando la manera en que la población podía participar en el cumplimiento del mismo.

Participación Vecinal

En cada una de las Delegaciones del DDF, se estableció y organizó un Comité Delegacional de Seguridad Pública (CDSP) como instancia colegiada de consulta y participación "ciudadana". En dichos comités, además de la representación que determinó para la SSP y la Procuraduría, debían participar representantes populares así como organizaciones vecinales o ciudadanas, al Delegado correspondiente presidirá y coordinará las actividades del CDSP.

Correspondería a los Comités Delegacionales de Seguridad Pública

- I.- Ser órganos de consulta, análisis y opinión de las respectivas Delegaciones en materia de seguridad pública;
- II.- emitir opiniones y sugerencias para la elaboración y evaluación del subprograma Delegacional de Seguridad Pública con participación vecinal y evaluar la ejecución del mismo;
- III.- informar sobre las zonas que en su concepto tengan mayor índice de delincuencia dentro de la circunscripción territorial de cada una de las Delegaciones;
- IV.- estudiar y proponer a la Procuraduría y al Departamento, mecanismos de coordinación y desconcentración, para la mejor cobertura y calidad en los servicios que tienen encomendados;
- V.- verificar que el patrullaje se realice en los términos del subprograma, mediante los mecanismos y códigos que al efecto acuerden con las autoridades a fin de arraigar y vincular al policía con la comunidad¹⁰⁶

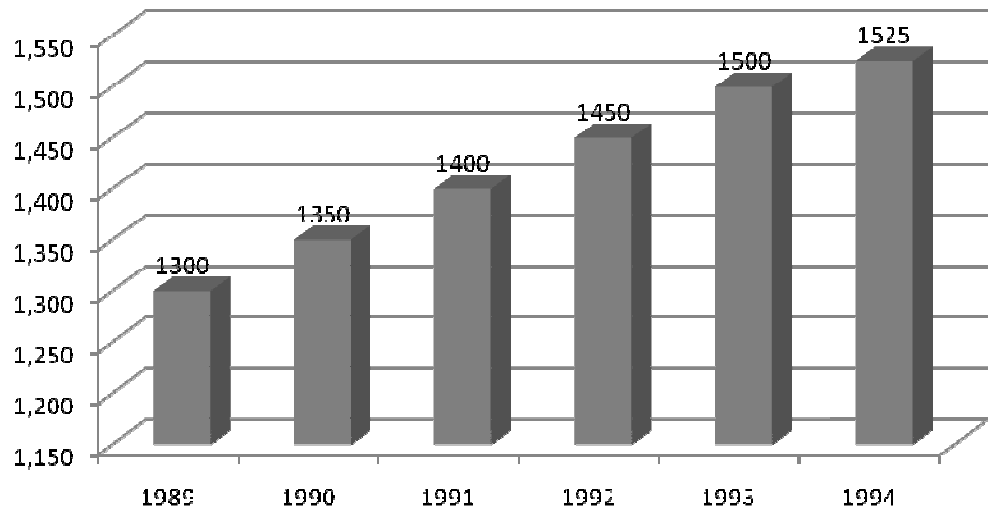
Además se incorporan los servicios de seguridad privada de acuerdo a los artículos 67,68, 69 de la ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, donde la Procuraduría General de la República, sería quien se encargaría de autorizar el

¹⁰⁶ Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal. México, D.F., 6 de julio de 1993. Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.

funcionamiento de las empresas que prestaran servicios privados de seguridad y llevar su registro; además de sancionar conforme a lo dispuesto en el artículo 74 de este ordenamiento, a las empresas de seguridad privada, cuando dejarán de cumplir con los requisitos establecidos en esta ley.

En virtud de lo anterior es necesario evaluar los resultados que arrojaron las políticas implementadas en ese sexenio, a fin de conocer el alcance de las mismas, se consideraran algunos datos estadísticos que nos permiten apreciar de mejor manera los saldos finales de este sexenio, que representa el índice delictivo correspondiente al Distrito Federal durante los años de (1988-1994), mismos que corresponden a la administración de Manuel Camacho Solís.

Actividad Delictiva Denunciada en el Distrito Federal en los años 1989-1994



Grafica 6. *Tasa delictiva por cada 100, 000 habitantes*, fuente: Kala, Julio Cesar. Fenomenología de la Delincuencia. FCE. México. 2002. P. 74

En esta gráfica se puede apreciar el incremento gradual de delincuencia en el Distrito Federal, además se demuestra cómo el mayor índice delictivo se mantiene constante de 1989 en adelante, sin que se muestre signos de disminución de esta actividad, a pesar de la incorporación del Programa diseñado especialmente para el DDF, y la incursión de la participación de los habitantes de la ciudad, no se logra contener al fenómeno delictivo, no obstante cabe destacar que los esfuerzos realizados representan un avance en el sentido que cobra la SP para el gobierno local, donde el reforzamiento de los órganos de representación ciudadana ve ampliadas sus facultades para dictar bandos y ordenas de policía, de tal suerte que la participación ciudadana organizada en comités delegacionales contemplados en ley comienzan a ganar espacio dentro del ámbito público, no obstante no alcanzan a contener el crecimiento de la actividad delictiva.

3.5 Oscar Espinosa Villarreal Regente del Distrito Federal (1994-1997), Cuauhtémoc Cárdenas, Jefe de Gobierno del Distrito federal (1997-2000).

Política y Ciudad de México

Como había sido tradición política histórica desde 1928, con la llegada del nuevo Jefe del Ejecutivo Federal, llegaría asimismo el regente que se encargaría de la administración del Departamento del Distrito Federal (DDF), así pues con el Presidente Ernesto Zedillo, llegaría a ocupar la regencia del DDF, Oscar Espinosa Villarreal, cuya administración corresponde a los años de 1995-1997, años que marcarían la vida política de la Ciudad de México.

En 1994 en el mes julio se expediría el nuevo Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF), unos meses después, en noviembre, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) pasaría a constituirse en un órgano de Gobierno Local Junto al Regente capitalino y al Tribunal Superior de Justicia, por lo que en adelante, ampliadas sus facultades, la ARDF se reestructuraría y pasaría a constituir la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).

Esta transformación política de la ALDF la faculto de autoridad de legislar de la nueva ALDF, el 10 de junio de 1995, conforme a lo estipulado en el EGDF, se promulgó la primera Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF), con la cual se da paso en noviembre de 1995 a la constitución y elección de los consejos ciudadanos.

Es necesario mencionar que con los consejos ciudadanos, no sólo se recuperaba la idea de los consejos delegacionales, que se establecida en la Ley Orgánica del Distrito Federal y Territorios Federales de 1928 (LODFTF), y se desaparecían formalmente otras instancias de colaboración ciudadana como los consejos consultivos de la Ciudad de México y las juntas vecinales, sino sobre

todo, se establecía por primera vez de acuerdo con la reforma del Artículo 122 de la Constitución Política un organismo ciudadano con ciertas funciones ejecutivas.

De acuerdo con las modificaciones constitucionales realizadas en 1993 y lo estipulado en la LPCDF de 1995 los consejos ciudadanos, fueron creados como órganos de representación vecinal y de participación ciudadana, elegidos mediante sufragio directo en cada una de unidades delegacionales; quedaron facultados para intervenir, en el ámbito de su demarcación territorial, en la gestión, supervisión, evaluación y aprobación, de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal.

Además en agosto de 1996 tuvo lugar una reforma constitucional que transformó el sistema electoral del Distrito Federal, modificando profundamente el régimen jurídico del de la Ciudad de México. Con la reforma aprobada por la totalidad de las fracciones partidistas en el Congreso de la Unión se reestructuró el Artículo 122 de la Constitución Política, relativo a la organización de la Ciudad de México. El cambio más significativo, indiscutiblemente, fue el relativo a la elección mediante sufragio libre y directo del jefe de gobierno capitalino que tuvo su momento culminante el 6 de julio de 1997¹⁰⁷. Así en la administración de Oscar Espinosa Villarreal, hubo una apertura política que permitió en julio de 1997, la victoria electoral de Cuauhtémoc Cárdenas, candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD), llegó a ser primer Jefe de gobierno del Distrito Federal democráticamente electo, fecha en que también el PRI, dejaba de poseer la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y en la ALDF.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Sin embargo, aun cuando la reforma del Artículo 122 Constitucional en la Base Segunda párrafo I: referente al Jefe de Gobierno indicaba que su gestión iniciaría el día 5 de diciembre del año de la elección y duraría 6 años; sin embargo en el artículo séptimo transitorio estableció que por única vez el Jefe de Gobierno se elegiría en el año de 1997, y terminaría su gestión el 4 de diciembre de año 2000. Honorable Cámara de Diputados. Información recabada de la siguiente página electrónica: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm. Consultada el día 14 de Mayo de 2008

¹⁰⁸ Véase anexo 4, Tabla 2 Integración de la Asamblea Legislativa del Distrito federal 1997.

De esta forma, los capitalinos recuperaron el ejercicio pleno de sus derechos políticos y las autoridades de la ciudad adquirieron una nueva legitimidad. Además, se determinó que, a partir del año 2000, “los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal” (delegaciones), también serían electos de manera directa y democrática.¹⁰⁹ La primera experiencia entre el Presidente Ernesto Zedillo y el Jefe de Gobierno del distrito Federal Cuauhtémoc Cárdenas, tuvo un inicio sin fricciones, el Presidente prácticamente dejó en manos del Jefe de Gobierno la elección y el nombramiento del procurador y del jefe de seguridad pública, de acuerdo reformado artículo 73 Constitucional; sin embargo los problemas fueron por los recursos financieros, ya que en el presupuesto del Distrito Federal, de acuerdo al artículo 122 se establece que, el Congreso de la Unión en su párrafo III. Es el Poder Público encargado de legislar en materia de deuda pública del DF.

Pese a esto se dio una continuidad a la política social y económica que llevaba a cabo el gobierno Federal, continuando con la eliminación de los subsidios a productos de la canasta básica, el empleo no creció a ritmos significativos, lo cual repercutió de forma negativa en la elección de los Comités Vecinales de 1999. Sin embargo, la política derivada de la reforma del artículo 122 Constitucional, exigió ajustes a gran parte de las disposiciones reglamentarias. Las normas relativas a la participación ciudadana no fueron la excepción, lo cual en la búsqueda de realizar los ajustes necesarios para fortalecer los mecanismos de participación existentes, los partidos políticos optaron por emprender otra reforma radical en la materia.

La reforma constitucional que motivó reformas al Estatuto de Gobierno de la Ciudad de México (1996- 1997), transformó las reglas en la materia, además

¹⁰⁹ Reforma del Artículo 122 de la Constitución, que entraría en vigor a partir del 1º de enero del año 2000, según el Artículo Décimo Transitorio del Decreto de Reformas, Información recabada de la página de la Honorable Cámara de Diputados: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm. Consultada el día 14 de Mayo de 2008

abrió la puerta para una reforma a la nueva Ley de Participación Ciudadana vigente desde noviembre de 1998, la cual sustituye la de junio de 1995.

La nueva ley que entró en vigor a partir de 1998, cuyo objetivo fue “fomentar, promover, regular y establecer los instrumentos (plebiscito, referéndum, iniciativa popular, audiencia pública, consulta vecinal, recorridos periódicos, colaboración vecinal y comités vecinales) que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los órganos de gobierno de la Ciudad de México.” Con la LPCDF de 1998 por tanto, se establecían a los comités vecinales como el nuevo instrumento de participación ciudadana institucional, con modificaciones en su estructura de representación ciudadana con la que se habría de sustituir tanto a los consejos ciudadanos, como a su estructura de representación (Jefes de Manzana y Asociaciones de Residentes).

De acuerdo con dicha ley, los comités vecinales serían los nuevos órganos de representación ciudadana constituidos formalmente por elección libre, secreta y directa en cada colonia, barrio o unidad habitacional, cuya función principal consistiría en relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos con los órganos político-administrativos (Delegaciones) de sus respectivas demarcaciones territoriales, cuyo objeto fue supervisar, evaluar, informar y opinar sobre la gestión y actos de gobierno desarrollados por dichas Delegaciones.

El 4 de julio de 1999 se realizó la elección de los comités vecinales, de un padrón de electores que de acuerdo al Instituto Electoral del Distrito Federal, representaba 6,033,000 ciudadanos, donde sólo ejercieron su derecho 572, 432 empadronados. Es decir menos del 10% de la población ejerció su derecho, lo

cual de acuerdo a los medios de comunicación indicaba que la nueva ley no había pasado la prueba de fuego.¹¹⁰

El nuevo modelo de participación ciudadana, a pesar de surgir en un contexto político distinto, tuvo muy poca aceptación por parte de la ciudadanía. Pero los problemas de la nueva estructura de representación vecinal no terminarían ahí. Diversos analistas han coincidido en señalar que los comités vecinales, desde su nacimiento fueron órganos “atomizados”, “mermados”, “divididos” y sin mayor capacidad para incidir en la gestión, evaluación y supervisión de las autoridades delegacionales¹¹¹.

La gestión de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, al frente del gobierno del Distrito Federal duro solamente dos años, pues renunció a su cargo en 1999 para contender por tercera vez por la Presidencia de la República en las elecciones del año 2000, dejando al mando del Gobierno del Distrito Federal a, Rosario Robles. Entre sus acciones destacadas en marzo de 2000 Rosario Robles emprendió una investigación contra el ex-regente de la ciudad, Óscar Espinosa Villarreal quien se desempeñaba como Secretario de Turismo, por el supuesto delito de peculado de 420 Millones de Pesos, el mismo gobierno federal pidió su desafuero a la Cámara de Diputados, siendo él todavía Secretario de Turismo. Posteriormente fue desaforado, y comenzó un proceso judicial de defensa en la cual buscaba su exoneración¹¹². Posteriormente al renunciar a su cargo de Secretario de Turismo, se sustrajo de la justicia hasta ser localizado en Nicaragua, donde pidió derecho de asilo.

¹¹⁰ Rendón Corona Armando. “Elección de los comités vecinales del 4 de julio de 1999.” Revista El Cotidiano, marzo- abril, 2001.Vol. 17, número 106. Universidad Autónoma Metropolitana. Azcapotzalco. México. Distrito Federal. P. 35

¹¹¹ Zermeño, Sergio (coord.) (2001) “Retos para la seguridad y la participación ciudadana durante los gobiernos perredistas del DF 1997-2001.” Reporte de investigación. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. México. En, Espinosa, Mario. Historia y cultura política de la participación ciudadana en México: Entre los condicionamientos del sistema y el sueño cívico. Andamios, Revista de investigación social. Otoño-invierno .Número 001. Universidad autónoma de la Ciudad de México. Distrito Federal. 2004. Pág. 29

¹¹² “El proceso legal contra Oscar Espinoza Villarreal.” Publicación electrónica disponible en la siguiente dirección: <http://www.oscarespinosavillarreal.com.mx/elcaso.html>. Consultado 20 de Mayo de 2008.

Rosario Robles entregó la jefatura del gobierno del Distrito Federal el 5 de diciembre del año 2000, dando paso al nuevo Jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador, quien a diferencia de sus antecesores y en virtud de los resultados electorales de 1997 dirigiría a la Ciudad de México, sin una mayoría del PRD en la ALDF, además únicamente controlaría 11 de las 16 delegaciones, las 5 restantes fueron ganadas por PAN. En ese mismo año en la contienda electoral por la Presidencia de la República, el vencedor fue Vicente Fox Quesada, candidato del Partido Acción Nacional (PAN), el segundo lugar lo obtuvo Francisco Labastida, candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI), y Cuauhtémoc Cárdenas obtuvo el tercer lugar en el número de votos.

3.6 Seguridad pública y participación ciudadana en el Distrito Federal

Las acciones de SP en el Distrito Federal durante 1994 a 1997, de cuya administración se encargo Oscar Espinoza Villarreal, como ultimo Regente de nombrado por el Presidente de la República, no cambian significativamente con respecto a la administración anterior; sin embargo, en 1998 ya con la reforma la ley de participación ciudadana, los mecanismos de acción se marcarían de la siguiente forma.

Se recurrió a una descentralización de la policía hacia las delegaciones con el objetivo de contar con organizaciones policiales más informadas y orientadas a los requerimientos particulares de cada Delegación, cuyo objetivo se cristalizaría en la realización del mapa delictivo que consideraba aspectos tales como: las formas y los horarios de la incidencia delictiva, aspectos demográficos, urbanos y comerciales. Estos datos fueron entregados gracias a la participación de la ciudadanía por medio de los comités ciudadanos, que para esos años contaba con 1355 comités registrados¹¹³. Se fortaleció la figura del policía comunitario y de

¹¹³ Rendón Corona, Armando. "Elección de los comités vecinales del 4 de julio de 1999." *Óp. Cit.* P. 27

barrios, a fin de que este se desempeñará como representante de las demandas de su comunidad, el objetivo era lograr una mayor interacción entre policía-comunidad, y recuperar así la seguridad, asimismo, se trataba de que con una mayor presencia policial en las calles, los índices de delincuencia disminuyeran.

Se establecieron acuerdos con diversas organizaciones para trabajar conjuntamente en el sistema de prevención del delito. Incorporándose a aquellas actividades asociaciones tales como: los industriales de Vallejo, la Asociación Mexicana de Hoteles y Moteles, la Asociación Nacional de Farmacias y la Cámara Nacional de Comercio y la Industria de la Transformación, comprometiéndose en la búsqueda de soluciones a los problemas de inseguridad.

Se integraron “las redes de vecinos vigilantes”, con el propósito de identificar la problemática delictiva que se enfrentan las diferentes demarcaciones, así como de vigilar la actuación policial. Se desarrolló el sistema de comunicación telefónica de emergencia 060, su objetivo fue que mediante la participación ciudadana se pudieran detectar actos de corrupción, extorsión, apatía y desinterés en el servicio y que mediante una llamada se denunciaran, contribuyendo a facilitar la denuncia de aquellos elementos que tuvieron conductas contrarias a la institución policiaca.

Se consolidaron los comités ciudadanos de seguridad pública, a través de los cuales las autoridades obtuvieron información acerca de las zonas de alto índice delictivo, factores precursores y propiciadores de la delincuencia, implementando a partir de ella, mecanismos de prevención de acuerdo a las características de cada zona; en el periodo de 1998-2000 se instalaron 924 comités ciudadanos de seguridad pública distribuidos en la Ciudad de México.¹¹⁴

¹¹⁴ Rosette Ramírez, Emigdio Elías. Tesina. La seguridad pública en México “análisis de la participación Ciudadana en la Seguridad Pública del gobierno del Distrito Federal 1998-2000. Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de ciencias políticas y sociales. México. Año 2000. PP. 41- 49

De igual forma que en el pasado, se fortaleció la práctica de programas que contribuyeron al incremento del patrullaje con la finalidad de reducir los delitos entre los que destacan: Plan cuadrantes, Código águila, Alerta ciudadana, Protescolar.

Plan cuadrantes, cuyo objetivo fue fortalecer programa de la policía comunitaria, asignando policías hijos en zonas de responsabilidad es decir cuando antes, cuya idea fue que los vecinos de cada colonia conociera los policías asignados en su vecindario y cuya presencia permanente propiciara la disminución de los delitos.

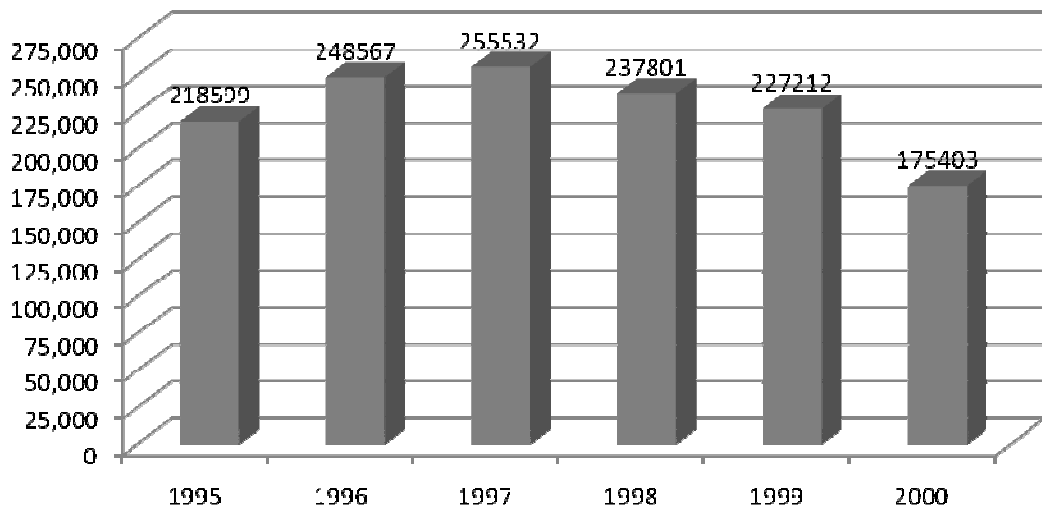
Código águila, cuya acción se aplicó en las zonas de riesgo que asaltaban comercio o a casa-habitación, cuyo desarrollo se estableció a partir de rondines, recabando firmas información de los vecinos, cuya responsabilidad eran de cuidar que el servicio fuera puntual y oportuno. (Aun cuando dicho programa se aplicó en todo el Distrito Federal, se enfocó en las colonias de las delegaciones Cuauhtémoc, Iztapalapa y Gustavo A. Madero por ser las que presentan mayor índice de delitos en robo a casa o comercio).

Alerta ciudadana, programa destinado a promover la participación de ciudadanos observadores para recoger quejas sobre los problemas delictivos o de corrupción, con la finalidad de evitar en lo posible el mal desempeño de los encargados de la seguridad en cada zona y frenar delitos tales como el robo a transeúntes y el robo de auto. Este programa al igual que la anterior se aplicó en las mismas delegaciones.

Por último se aplicó Protescolar, fue un programa desarrollado con la finalidad de brindar seguridad a los alumnos, personal de los planteles de educación, encaminado a establecer una relación de Policía-Ciudadano, cuyo objetivo era evitar el asalto y la venta de estupefacientes en las inmediaciones de los planteles escolares.

Con base en lo anterior es necesario describir los resultados que arrojaron las políticas implementadas en ese sexenio, a fin de conocer el alcance de las mismas.

Actividad Delictiva Denunciada en el Distrito Federal en los años 1995-2000



Grafica 7 Fuentes: Arturo Arango Durán y Cristina Lara Medina¹¹⁵ "Estadísticas del Distrito Federal". Elaborado con base en información de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (Septiembre 2007). Crisada Editorial: Seguridad Pública en México. Información electrónica disponible en <http://www.seguridadpublicaenmexico.org.mx/crisada/estadistica/pgjdf/estadistica.htm>. Consultado 17 de Mayo de 2008.

En esta gráfica se aprecia como el incremento gradual de delincuencia en el Distrito Federal, se revierte a partir de 1997 además demuestra cómo el índice delictivo que se había mantenido constante en 1995 1997 sufre una alteración en su orden progresivo indicando una disminución de esta actividad, lo cual representa un dato importante para la atención del este fenómeno social.

¹¹⁵ Investigadores del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A.C. (ICESI).

3.7 Andrés Manuel López O. Jefe de Gobierno del Distrito Federal (2000-2006)

Panorama político.

La experiencia del gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada y de la jefatura de gobierno local de Andrés Manuel López obrador, es una muestra sin antecedentes en la historia de la Ciudad de México en el último siglo, por un lado el triunfo del Partido de la Revolución Democrática en 1997 inició el gobierno electo en la Ciudad de México; sin embargo la relación del gobierno del Distrito Federal para los años 2000-2006, resulta ser producto de una coyuntura política de importancia significativa, donde dos opositores del Partido Revolucionario Institucional, confluyen uno para encabezar el poder ejecutivo federal y a el otro al frente del gobierno del Distrito Federal, ambos para un periodo de gobierno de seis años.

Donde dos fuerzas políticas antagónicas compartieron un compromiso político común, por un lado el PAN, partido de derecha y el PRD, encuadrado en la izquierda, cuyo objetivo fue desvanecer del el ámbito federal y local, al antiguo régimen del PRI. En el caso del gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador (AMLO), en sus primeros años logró constituir un proyecto de desarrollo sustentado en programas sociales, que se aplicaron con el fin de hacer efectivas las promesas de campaña, lo cual le redituó en la popularidad del gobierno local.

A diferencia de la primera administración electa por medio del voto, cuya relación con el Ejecutivo Federal fue cordial y sin diferencias políticas o económicas, durante la primera administración del nuevo milenio surgieron temas controversiales en la política local, dentro de los cuales destacan los siguientes:

En su primer año el gobierno del Distrito Federal se caracterizó por la oferta de respectivos programas de créditos para el establecimiento de microempresas, dichos programas se encaminaron a atender a los populares, con una tasa preferencial más baja a la que ofrecía el gobierno federal, de esta forma

de acuerdo con una encuesta realizada por el diario reforma, publicada el seis de febrero del año 2002, el gobierno del Distrito Federal comienza este año una calificación aprobatoria del 6.6%, lo cual significó una ventaja sobre el nivel de aprobación que tenía el gobierno federal.

Asimismo con colaboración de la Universidad Nacional Autónoma de México se realizó el diplomado para maestros de las escuelas preparatorias, y se emitió el decreto de creación de la Universidad de la Ciudad de México; y se definieron las carreras con sus respectivos programas de estudio; firmándose un acuerdo con la Secretaría de Educación Pública; de esta forma, el 3 de septiembre de 2002 se inauguró la Universidad de la Ciudad de México, con lo cual, los tres primeros años del gobierno local marcharon con una aprobación de la población en sus instituciones de gobierno.

Sin embargo, el 1 de Marzo del 2004 surgen los videoescandalos, videos tomados con cámaras ocultas que fueron hechos públicos. La mayoría de ellos implican a los colaboradores cercanos de AMLO; el Secretario de Finanzas Gustavo Ponce, fue filmado jugando en el Casino “Bellagio”, en Las Vegas, Nevada. Gustavo Ponce fue expuesto en los medios de comunicación y de esta forma procurador capitalino Bernardo Bátiz, indicó que el caso del Secretario de Finanzas, podría tener conexión con la indagación que realizaba la PGJDF a un fraude por 31 millones de pesos en la delegación Gustavo A. Madero.¹¹⁶

Dos días más tarde surgió otro video en un noticiero de televisión, el Diputado Federico Döring, presentó un video en el que se ve al legislador local René Bejarano, recibiendo dinero de parte del empresario Carlos Ahumada Kurtz. René Bejarano, respondió a las imágenes difundidas, argumentando que el dinero fue utilizado en la campaña electoral de la delegada en Álvaro Obregón, Leticia

¹¹⁶ Cronología genera en del caso Gustavo Ponce. Publicado por Diario el Universal, publicación electrónica disponible en: http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_notas=249392&tabla=notas. Consultado 05 de Junio de 2008

Robles. Como consecuencia de este video se dio procedencia del Juicio Político de desafuero, contra René Bejarano, quien fue despojado de su investidura como legislador, luego de que la Cámara de Diputados se erigiera como juzgado de procedencia para permitir el inicio de un proceso contra el ex coordinador perredista de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.¹¹⁷

De esta forma el panorama político que se desarrolló en la Ciudad de México en la primera mitad del sexenio del gobierno del Distrito Federal, cambió sustancialmente en los años siguientes al 2004, por un lado el jefe de gobierno enfrentó un juicio político, como consecuencia del desacato a una orden judicial que indicaba la suspensión de obras, en un predio expropiado en año 2000 por la entonces Jefa de Gobierno Rosario Robles.

Como consecuencia de esta expropiación, un juez federal otorga la suspensión definitiva para la continuación de obras de vialidades realizadas en el predio; sin embargo, las obras no se suspendieron dando lugar al inicio de la averiguación previa por el delito de abuso de autoridad, de esta forma en mayo del 2004 la Procuraduría General de la República (PGR), determinó que el jefe de gobierno del Distrito Federal, fue responsable del delito de abuso de autoridad y desacato a una orden judicial, solicitando su desafuero a la Cámara de Diputados.¹¹⁸

El 7 de abril de 2005 la Honorable Cámara de Diputados dictamino la procedencia al Desafuero del Jefe de Gobierno Capitalino, lo cual permitió que la PGR, iniciara con las diligencias procesales, las cuales concluyeron el 27 de abril con la renuncia del Procurador General, Rafael Macedo de la Concha, y el 4 de

¹¹⁷ Cronología de los videoescándalos publicado por Diario el Universal, publicación electrónica disponible en <http://www.el-universal.com.mx/notas/369627.html>. Consultado 05 de Junio de 2008

¹¹⁸ Coordinación jurídica del grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. Desafuero de Andrés Manuel López obrador: "Caso el Encino".

mayo se eliminaron los cargos de desacato, por parte del nuevo Procurador General, Daniel Cabeza de Vaca. Con lo cual AMLO, retomo su cargo como Jefe de Gobierno Capitalino, y de esta forma el 29 de julio pidió licencia de descargo como jefe de Gobierno del DF para consagrarse a la contienda electoral presidencial, dejando a cargo de la administración local a Alejandro Encinas Rodríguez.

3.8 Seguridad Pública y Acciones ciudadanas.

El Jefe de Gobierno AMLO, en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006, reconoció que la delincuencia y la inseguridad no nacen por generación espontánea; y surgen en la ciudad como resultado de elementos multidimensionales: unos crónicos, instalados en la sociedad, y otros temporales y circunstanciales, que varían de lugar y tiempo. Muy importante en ese sentido, es la añeja cultura de la complicidad y de impunidad, y más recientemente un clima general propicio, para el crimen y el desorden.

Como causas sociales y culturales que el gobierno capitalino identificó: mala calidad educativa, bajo nivel de escolaridad, impunidad, corrupción, complicidad de las autoridades, desintegración familiar, crecimiento de zonas marginales y deprimidas; proliferación de giros negros, el uso y tráfico de drogas, así como el incremento en los índices de alcoholismo, por último, desconfianza de los ciudadanos en sus autoridades ¹¹⁹. En virtud de lo anterior el gabinete de gobierno y seguridad pública; determinó la necesidad de que era necesaria la consolidación, de un Programa Integral de coordinación entre la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que contemplará en el ámbito de sus respectivas competencias, la coordinación operativa y administrativa de sus actividades en las siguientes materias:

¹¹⁹ Programa integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal. Gobierno del Distrito Federal (2001-2006). Pág. 3

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

De la misma forma, en atención al problema de la inseguridad pública en nuestro país, la Universidad autónoma de México, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, el Consejo Coordinador empresarial, la Confederación Patronal de la República Mexicana y la revista Este país, sumaron esfuerzos y recursos para crear el Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad (ICESI).

Las características del ICESI, son distinguidas por ser un organismo no gubernamental, con autonomía jurídica, política y técnica, constituyéndose así en un organismo ciudadano, en la cual genera estudios y encuestas sobre las tendencias en materia de inseguridad pública, que utiliza información estadística en la materia, con la cual desarrolla a su vez, investigaciones mediante el acopio, procesamiento e interpretación y difusión de los indicadores índices sobre la violencia social en México.

Dentro de sus acciones se han realizado a partir del año 2001 cuatro encuestas sobre la inseguridad, con el fin de generar información en la materia, esta actividad relevante fue el diseño y la coordinación de la primera encuesta

nacional sobre inseguridad pública, realizada conforme a estándares internacionales y métodos estadísticos sugeridos por la Organización de las Naciones Unidas.

La encuesta tuvo como objetivos: conocer la percepción sobre la inseguridad en cada una de las entidades de la República, estimar el nivel de inseguridad percibido en los diferentes ámbitos de convivencia, identificar el tipo de actividades y hábitos cotidianos inhibidos por el miedo a ser víctima de conductas delictivas, estimar los hechos delictivos denunciados y los no denunciados a nivel nacional y por entidad federativa, asimismo registra el historial de experiencias de victimización con el tipo del delito.

El levantamiento de estas encuestas estuvo a cargo de cuatro empresas encuestadoras entre las que se encuentran: Berumen y Asociados, consulta Mitofsky, GAUSSC y Pisos Bimsa. El objetivo de la aplicación de estas encuestas, encuentra su justificación en complementar los datos oficiales con la información aportada por los ciudadanos, y muy especialmente por las víctimas.¹²⁰

Sin embargo las acciones ciudadanas no se limitaron únicamente al ICESI, el 27 de junio del 2004, Fernando Schütte Elguero¹²¹, Presidente del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública (CCSP), encabezó la convocatoria a la megamarcha en contra de la delincuencia llamada "Rescatemos a México", comenzó así la marcha silenciosa contra la inseguridad, que congregó a miles de

¹²⁰ De la Barreda, Luis. *El Instituto ciudadano de estudios sobre la inseguridad*. En, La administración de la seguridad pública y las policías en México. Revista de administración pública 106. Instituto nacional de administración pública A.C. (INAP). México. 2002. PP. 151-156

¹²¹ En un estudio sobre su perfil profesional se destaca que: estudió Negocios Inmobiliarios en la Universidad de Texas, profesor de Posgrado en la Facultad de Arquitectura en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y catedrático a nivel posgrado de Marketing Inmobiliario y Promoción en la Facultad de Físico Matemáticas e Ingeniería de la Universidad Católica Argentina.

familias del Distrito Federal y de otras entidades, quienes exigieron por igual un México seguro.¹²²

Empero el clima de violencia y la desconfianza no se redujo, de tal suerte, que en noviembre de 2004, dos agentes de la Policía Federal Preventiva (PFP) mueren golpeados y quemados a manos de los habitantes de San Juan Ixtayopan, en la delegación Tláhuac. Un tercer agente logró ser rescatado por elementos de la Procuraduría local, de acuerdo con autoridades de la PFP donde los policías realizaban investigaciones contra el narcomenudeo en la zona.

El 1 de diciembre de ese mismo año, Andrés Manuel López Obrador, Jefe de Gobierno del Distrito federal, y Marcelo Ebrard, Secretario de Seguridad Pública de la Ciudad de México, considerando que la SP es una de las demandas más sensibles de la población del Distrito Federal, y en la necesidad de involucrar a la ciudadanía en el análisis propositivo de la política que se adopte y de las acciones realizadas, encaminadas a incrementar el nivel de eficacia de las instancias que desempeñan funciones en la materia, crean un programa de vinculación institucional.

A través del establecimiento de una vinculación institucional entre las dependencias locales responsables de la materia y una instancia ciudadana, se esperaba obtener resultados óptimos y compromisos viables en materia de SP entre la administración pública del Distrito Federal y la población de esta entidad.

Retomando la experiencia acumulada por un grupo de ciudadanos, residentes en el Distrito Federal, que organizados de manera plural en el CCSP, habían dedicado esfuerzos y recursos propios en labores de análisis y realización de propuestas concretas, tendientes a mejorar el nivel de la seguridad pública en

¹²² Diario El Universal, Ciudad de México, 27 de junio de 2004. Información disponible en. http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=249392&tabla=notas. Consultado 05 de Junio de 2008.

esta entidad así como a incrementar los rangos de eficacia de las instancias gubernamentales responsables de esta materia. El Gobierno local indicó que fue necesaria la institucionalización de ese organismo ciudadano, a fin de establecer un mecanismo de comunicación permanente y obligatoria con las instancias gubernamentales responsables de la SP.

Que en esa institucionalización fue necesario salvaguardar la naturaleza privada de ese organismo ciudadano y el carácter honorífico de sus integrantes, a fin de garantizar la autonomía en su funcionamiento, precisando sólo los alcances del apoyo que brindarán a las instancias responsables de la SP, en el Distrito Federal; por consecuencia fue necesario expedir el acuerdo por el que se creó el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública del Distrito Federal, cuyas facultades fueron las siguientes:

Formular recomendaciones tendientes a mejorar la eficacia de las funciones de seguridad pública y de procuración de justicia; proponer medidas vinculadas a la prevención e investigación del delito, de apoyo a las víctimas del delito y al sistema penitenciario del Distrito Federal; dar seguimiento y emitir evaluaciones respecto a las políticas, programas, difundir las actividades del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública así como los avances y rezagos en materia de seguridad pública; establecer vinculación con organizaciones análogas y otras vinculadas a la defensa de los derechos humanos y la promoción de la justicia, a fin de integrar los esfuerzos ciudadanos en el objetivo común de coadyuvar al mejoramiento de la seguridad pública en el Distrito Federal.¹²³

Su organización interna, fue responsabilidad de los miembros del CCSP, debiendo informar al respecto a las dependencias a que se refiere este acuerdo, así como los nombres de quienes lo integraron y la conformación de sus órganos de decisión, de deliberación, de administración e interlocución, en todo caso se

¹²³ Gaceta Oficial del Distrito Federal, 1 de diciembre de 2004. Acuerdo por el que se crea el Consejo Ciudadano De Seguridad Pública Del Distrito Federal.

procuró una forma de organización que permitió la adopción de decisiones colegiadas.

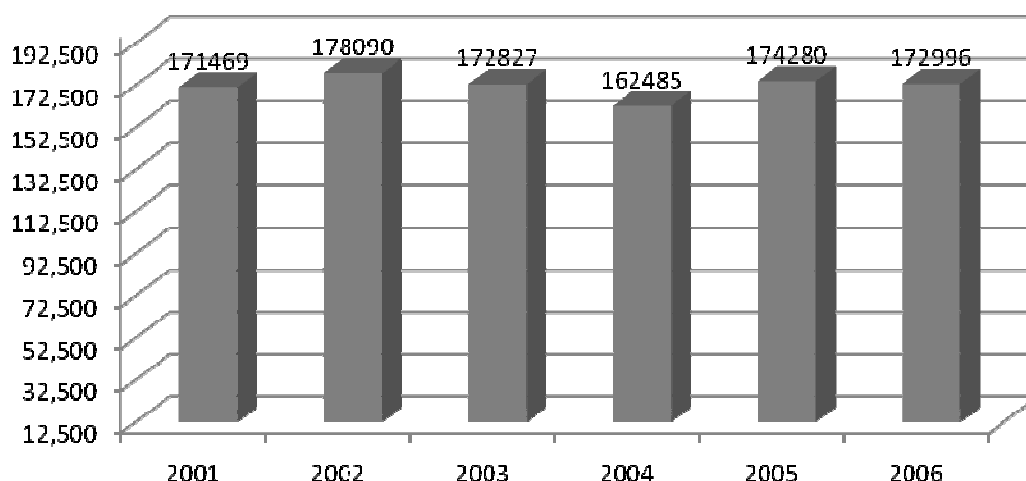
Las tareas que desempeñaron los miembros del CCSPDF, tuvieron un carácter honorífico y por tanto no devengaron emolumento alguno con cargo al Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, la presidencia de este Consejo estuvo a cargo de Fernando Schütte, quien había presidido el Consejo CCSP, cuando fue una asociación civil.

Tras los hechos de extrema violencia en Tláhuac en los que una turba asesinó a tres policías federales, el 6 diciembre de ese mismo año, el Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, Marcelo Ebrard, y José Luis Figueroa, Comisionado de la Policía Federal Preventiva, fueron señalados como responsables de omisión de autoridad y fueron destituidos, por Vicente Fox, Jefe del Ejecutivo federal¹²⁴.

En virtud de lo anterior, es necesario describir los resultados que arrojaron las políticas implementadas en ese sexenio, a fin de conocer el alcance de las mismas, se consideraran algunos datos estadísticos que nos permiten apreciar de mejor manera los saldos finales de este sexenio, que representa el Índice Delictivo correspondiente al Distrito Federal durante los años de (2000-2006).

¹²⁴ Instituto de Investigaciones Sociales. "*Destitución de Marcelo Ebrard.*" Publicación electrónica disponible en la siguiente dirección: <http://www.iis.unam.mx/obsdem/ap041210.htm>. Consultado 10 de Junio de 2008.

Actividad Delictiva Denunciada en el Distrito Federal en los años 2001-2006



Gráfica 8 Fuente: Arturo Arango Durán y Cristina Lara Medina "Estadísticas del Distrito Federal". Elaborado con base en información de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (Septiembre 2007). Crisada Editorial: Seguridad Pública en México. Información disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.seguridadpublicaenmexico.org.mx/crisada/estadistica/pgjdf/estadistica.htm>. Consultado 17 de Mayo de 2008.

En esta gráfica se puede apreciar como el incremento gradual de delincuencia en el Distrito Federal, se revierte a partir del año 2002-2004 además demuestra cómo el índice delictivo que se había mantenido constante en 2002-2004 sufre una alteración en su orden progresivo indicando una disminución de esta actividad, sin embargo; en los años 2005 a 2006 la actividad delictiva repunta nuevamente para que a final del sexenio los delitos registrados alcancen cifras superiores al 2001, empero, la incursión de los ciudadanos en el tema de la seguridad pública durante este periodo de gobierno se transformó significativamente, por un lado, surge un organismo autónomo con orientación académica enfocado al análisis formal de la inseguridad, y por otra parte, un grupo de ciudadanos organizados en el reclamo de una ciudad segura, logran que las autoridades locales los consideren aliados en el combate al criminalidad.

Con base a la información antes vertida, se ha observado cuáles han sido los diferentes programas de seguridad pública en el Distrito Federal, el análisis histórico ha permitido observar cómo de forma gradual la Participación ciudadana y la Seguridad Pública se han configurado para combatir el problema de la actividad delictiva en la ciudad de México.

Adicionalmente se ha observado que los esfuerzos institucionales y las acciones ciudadanas en los últimos años han implicado relaciones políticas, mismas que las han transformado, al punto de llegar a una institucionalización de la participación ciudadana en torno al tema de la seguridad pública del Distrito Federal, donde la confianza es una determinante que la primera administración del nuevo milenio considera como necesaria para el cumplimiento de la función SP.

Sin embargo, de forma indistinta en este capítulo se ha hablado de la Ciudad de México y el Distrito Federal, pero, ¿Qué es esa megalópolis?, ¿Cómo se ha transformado la institucionalización de la participación ciudadana en el año 2007?, ¿Cómo se encuentra configurado el consejo ciudadano de seguridad pública y procuración de justicia del Distrito Federal?, ¿Cuáles han sido sus principales cursos de acción, para recobrar la confianza ciudadana en las instituciones encargadas de la seguridad pública?, de la misma forma ¿Cuáles han sido las estrategias de este Consejo, para el combate de la delincuencia en el año 2007?, ¿Cuáles han sido los alcances que han tenido las políticas aplicadas en materia de seguridad pública?, ¿Qué diagnóstico guarda la seguridad pública, en el Distrito Federal comparando los últimos 25 años?.

Capítulo IV.- Seguridad Pública y Participación Ciudadana.

"Se piensa que lo justo es lo igual, y así es; pero no para todos, sino para los iguales. Se piensa por el contrario que lo justo es lo desigual, y así es, pero no para todos, sino para los desiguales."
Aristóteles.

Corresponde al presente capítulo el análisis de la seguridad pública (SP), y la participación ciudadana (PC), en la Ciudad de México, indicado los principales cursos de acción que el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal (CCSPyPJDF), ha llevado a cabo en el año 2007. Sin embargo, antes de entrar en los detalles es necesaria la interpretación de lo que es la Ciudad de México y así mismo lo que implica el Distrito Federal, desde el punto de vista jurídico, sociológico, político y administrativo.

Lo cual permita conocer bajo qué condiciones se realizan las políticas de la SP y la PC, el abordar la explicación sociológica, jurídica y administrativa de lo que implica el Distrito Federal y al mismo tiempo la Ciudad de México, favorecerá la interpretación adecuada del contexto sobre el que se desarrollan las políticas públicas, y, la vinculación de la participación de la ciudadanía, dentro de un tema tan sensible como lo es la seguridad pública.

Después de haber realizado la interpretación de lo que implica esta realidad dual del Distrito Federal o Ciudad de México, se procederá a la descripción del CCSPyPJDF indicando su fundamento jurídico, estructura interna, así como su forma de administración y la relación que guarda con el gobierno de la capital de México, al concluir esta descripción se procederá la mención de los cursos de acción que ha desempeñado el CCSPyPJDF, con la finalidad de incrementar la confianza de la ciudadanía, en los órganos de gobierno facultados para atender la función de la seguridad pública.

4.1 Distrito Federal y Ciudad de México.

La existencia de un Distrito Federal, cuya función es ser sede de los poderes de la unión, se contemplo desde la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, en su artículo 50, fracción 28, se determinó que era facultad del Congreso de la Unión: " elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un estado". Lo cual de acuerdo a la constitución entonces vigente se toma como centro a la plaza de Constitución de la Ciudad de México; hasta antes de esta consideración jurídica la capital de México había sido la capital del Estado de México.

Posteriormente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, estableció, en su artículo 46, que solo en caso de que los poderes federales fueran trasladados a otro lugar, en el territorio del Distrito Federal se erigiría el Estado del Valle de México. Lo que implica que mientras el Distrito federal sea sede de los Poderes Federales, es un Distrito controlado por estos.

En 1917, cuando se alcanzó el triunfo constitucionalista, la división territorial del Distrito Federal, se ratificó como residencia de los poderes federales, y, como consecuencia el 13 de marzo de 1917, se configuró la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales (LODTF).

Para el año de 1928 se reformó el artículo 73, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dando nuevas bases para la organización política y administrativa en el Distrito Federal, encomendándose el gobierno del mismo al Presidente de la República: "... quien lo ejercerá por conducto del órgano que determine la ley respectiva." El órgano de gobierno creado por la ley orgánica recibió el nombre de Departamento del Distrito Federal.

Las facultades de decisión y de ejecución fueron encomendadas a un Jefe del Departamento del Distrito Federal, bajo cuya autoridad fueron puestos los servicios públicos y otras atribuciones ejecutivas, el funcionario sería nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, de esta forma, la representación política de los ciudadanos del Distrito Federal, se transformo para constituirse en una representación políticamente electa de forma indirecta.

Asimismo, en el artículo segundo de la LODFT de 1917, manifestó que: "*El territorio del Distrito Federal se divide en un departamento central y trece delegaciones*". El artículo tercero indicó que: "*El Departamento Central estaría formado por las que fueron municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac*". El artículo cuarto estableció que: "*Las trece delegaciones serían: Miguel Hidalgo, Azcapotzalco, Iztacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac*".

Posteriormente, el 31 de diciembre de 1941, se aprobó la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (LODDF), derogándose la LODFT de 1928, en el artículo octavo de la nueva Ley manifestó que: " Para los efectos de esta ley, el Distrito Federal se divide:

- a. En Ciudad de México, y
- b. En delegaciones que serían: Villa Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Iztacalco, Coyoacán, Villa Álvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac."

Para 1941, el territorio que se denominó sede del Departamento Central y Ciudad de México, con lo cual desapareció la delegación de General Anaya, cuyo territorio se anexó a la Ciudad de México, quedando doce delegaciones en el Distrito Federal. La división territorial establecida en la LODDF, se modificó hasta

el mes de diciembre de 1970, mediante reformas a dicha Ley, se estableció en su capítulo II, que *"El Distrito Federal o Ciudad de México se divide, para los efectos de esta ley y de acuerdo a sus características geográficas, históricas, demográficas, sociales y económicas, en 16 delegaciones..."*

De tal manera, lo que fue la Ciudad de México se convirtió en delegaciones como se describen a continuación: Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza, estableciendo una doble identidad al territorio combinándose un distrito sede de los poderes de la unión y una ciudad capital, donde por una parte los poderes federales detentan importantes potestades como lo son en temas de SP y autorización de la deuda Pública.

De esta forma, la Ciudad de México ha sufrido diversos cambios jurídicos, políticos, administrativos y sociales, hasta desembocar en un proceso democrático, plural y legislativo e histórico que llevo en el año de 1997 a la elección del jefe de gobierno por medio de un proceso electoral, en el cual la ciudadanía del Distrito Federal, recuperó sus derechos plenos para la elección de su representante en los órganos de gobierno y representación política ante sus autoridades, al respecto se debe señalar que las reformas constitucionales y el contenido de la reforma política para el Distrito Federal de 1993 y 1996 crearon y definieron las facultades y obligaciones constitucionales para la jefatura del gobierno de la ciudad capital.

Se observa entonces que la ciudad hace todo lo posible por ayudar a los ciudadanos a volverse efectivamente autónomos, con plenitud en sus derechos de representación política, jurídica, administrativa y social; se observan estos estímulos para la ciudadanía en el sentido de que en la actualidad la elección del jefe del gobierno, así como la de los jefes delegacionales se realiza a través de procesos electorales plurales y democráticos, en los que se ven involucrados las instituciones y los ciudadanos.

Sin embargo, la distribución de las facultades jurídicas establecidas por la constitución y el estatuto de gobierno del Distrito Federal, condicionan una relación de gobierno mixto en donde de acuerdo al artículo 44 de la constitución política de los Estados Unidos mexicanos dice: *“la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la unión y capital de los Estados Unidos mexicanos...”* lo cual implica una realidad jurídica dual en donde existe un poder local democráticamente electo, y a la vez convive con los poderes federales los cuales ejercen autoridad sobre el territorio, en materia económica la cual está relacionada con el Poder Ejecutivo Federal, sobre la autorización de la deuda pública del Distrito Federal así como el mando de la Policía local, y en donde el Poder Legislativo Federal, formalmente conserva la facultad exclusiva de legislar sobre el tema de la seguridad pública dentro del territorio del Distrito Federal.

Empero, no se puede dejar escapar que la ciudad capital es una institución compleja, diversa, en donde conviven diversos grupos sociales: hombres y mujeres, jóvenes, ancianos, inmigrantes; los cuales enriquecen con sus diferentes valores culturales la pluralidad de la Ciudad de México, otorgando un especial significado a la riqueza multicultural que ofrece esta ciudad capital.

Es así que, la Ciudad de México es también un espacio vital en donde se desarrollan sueños de realización humana, con valores los cuales se fortalecen a través de la identidad ciudadana; no únicamente enfocándose a la identidad de raza o bien estatus social, la ciudad capital es el espacio donde se desarrollan los proyectos de vida de cada individuo, el cual en la búsqueda de la cristalización de sus sueños realiza su mayor desempeño para el beneficio no únicamente particular sino de la comunidad en su conjunto.

Se puede interpretar que la Ciudad de México o el Distrito Federal, es una comunidad fundamentada en la constitución y en las leyes que ella emanan, además al tratarse de un ser compuesto, todos y cada uno de sus elementos son importantes, tanto el territorio, las leyes, el gobierno, el ciudadano y su población

en general, que se esfuerzan día con día para bastarse a sí mismas no solamente del campo de los bienes materiales sino también en el derecho de la seguridad pública, en cada una de sus diferentes demarcaciones territoriales de acuerdo al siguiente mapa:



Mapa 1. En este mapa se puede apreciar la distribución política correspondiente a cada una de las delegaciones que conforman a la Ciudad de México y Distrito Federal, además cabe destacarse que el Distrito Federal tiene una extensión territorial de 1 485 kilómetros cuadrados (Km²) lo que representa 0.1% de la superficie del país., y por ello es la entidad federativa más pequeña a nivel nacional que aporta el 21.8% del PIB Nacional; además alberga a un total 8, 720, 916 habitantes de los cuales: 4, 549, 233 son mujeres y 4, 171, 683 son hombres, asimismo existen 2, 215, 451 viviendas particulares en las que el 85.9% cuentan con el servicio de agua entubada; el 98.6% tiene drenaje y el mismo porcentaje cuenta con el servicio de energía eléctrica. Fuente INEGI, disponible en la siguiente página electrónica: <http://cuentame.inegi.gob.mx/default.aspx>. Consultado 09 de Julio de 2008.

4.2 Institucionalización de la participación ciudadana en el año 2007

La presente tesis sustenta un marco hipotético, donde seguridad pública, hace necesaria la participación ciudadana que nace por una iniciativa del gobierno y la institución policial, que buscan acercarse a la población como una estrategia para mejorar su imagen y de legitimidad a sus actos, así como para establecer ámbitos de cooperación en la prevención del delito. De esta forma en el Programa General de Desarrollo 2007-2012 ¹²⁵, el Gobierno del Distrito Federal en su línea temática corresponde a la seguridad y justicia contempla a la participación ciudadana como una aliada en el combate a la actividad delictiva.

De acuerdo al diagnóstico que ofrece el Programa General de Desarrollo, los más altos índices delictivos se presentan en la primera mitad de la década de los 90, contribuyendo la ciudad capitalina con una séptima parte de los crímenes denunciados tan sólo en el año de 1995, de tal suerte que para el año de 1997 la criminalidad que se presentó en la ciudad de México fue de 253,272 para disminuir en el año 2005 a 174,280 delitos denunciados, lo cual constituyó una reducción aproximada al 30% de la criminalidad registrada en la Ciudad de México.

Para hacer frente a esta problemática social el gobierno capitalino señaló que seguiría un modelo con una estrategia integral, la cual buscaría incidir significativamente en los aspectos de la delincuencia, la estrategia encaminada tal como se indica en el programa va más allá del combate la delincuencia, integra además: la prevención de accidentes con sustancias químicas, el control de los riesgos derivados de las actividades económicas. Esta estrategia contempla, para asegurar su efectividad, la profundización de los esfuerzos de coordinación interinstitucional, así como del enfoque metropolitano y la perspectiva de género.

¹²⁵ Programa General de desarrollo del Distrito Federal 2007-2012. Gobierno del Distrito Federal, Jefatura de Gobierno, 2007. Información disponible en: www.df.gob.mx/jefatura/documentos/programa2007_2012. Consultado 26 de Junio de 2008

Para impactar de forma significativa a la delincuencia, se contempla la aplicación sistemática y eficaz, en contra de la economía del crimen; es decir para disuadir la comisión de los delitos se aumentarán sus costos y reducirán sus ganancias. Asimismo la PC es considerada dentro de la seguridad pública, como una aliada fundamental para recuperar espacios públicos, y que contribuye a revertir el deterioro del entorno, y de esta forma mejorar la prestación de servicios, todo lo cual es indispensable para construir un ambiente de confianza y de seguridad para los habitantes de la ciudad capital.

Los principales objetivos que se persiguieron con esta estrategia integral fueron los siguientes:

- Mejorar las condiciones del entorno de la seguridad pública y procuración de justicia, con apego al respeto de los derechos humanos.
- Mejorar la percepción positiva de la seguridad pública y el sistema de justicia del Distrito Federal.
- Tener un sistema de justicia democrático e igualitario, con participación ciudadana y apego a los derechos humanos.
- Consolidar un modelo preventivo, que privilegie la investigación, el análisis y el seguimiento de las actividades delictivas.
- Recuperar la confianza de los habitantes de la Ciudad de México en su policía; en especial, restablecer una relación estrecha, de confianza entre la comunidad y el policía de barrio.
- Abatir la corrupción entre todos los elementos y mantos de las corporaciones policiacas y mejorar las condiciones de vida del personal policial y administrativo.

Las líneas principales políticas para llevar a cabo estas metas tuvieron los siguientes objetivos:

- Apoyo en la supervisión de la ciudadanía para mejorar la capacidad de disuasión del delito, capturar delincuentes e investigación de delitos por parte de los cuerpos policiacos.
- Mejorar las condiciones laborales y de vida de los policías y dar prioridad a los programas de capacitación y profesionalización.
- Mejoramiento de la información estadística, con base en la instrumentación y puesta en marcha de un nuevo modelo de información policial.
- Fomento de una cultura ciudadana para el pleno conocimiento de los derechos y obligaciones para el cumplimiento de las normas sociales.
- Con la participación de los vecinos, se intervendría masivamente, desde todos los frentes y niveles, en las zonas de mayor generación de la delincuencia.

4.3 Consejo Ciudadano, organización y reglamentación interna.

El Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal¹²⁶ (CCSPyPJDF), surge como un órgano de consulta y análisis, además de participación ciudadana en materia de seguridad pública, procuración de justicia, cultura cívica, atención a víctimas del delito y prevención y readaptación social, el nuevo acuerdo derogó al CCSPDF que fue creado el 1 de diciembre de 2004. La nueva configuración interna del CCSPyPJDF, se integra en virtud del acuerdo por el que se crea este, publicado por la Gaceta Oficial del Distrito Federal (GODF), donde se indica que la creación del CCSPyPJDF, como órgano de consulta, análisis y participación será en materia de seguridad pública, procuración de justicia, cultura cívica, atención a víctimas del delito y prevención y readaptación social.

¹²⁶ Gaceta oficial del Distrito Federal, 22 de enero de 2007. Acuerdo por el que se crea el Consejo ciudadano de seguridad pública y procuración de justicia del Distrito Federal.

Asimismo, se señala en el acuerdo que da origen al CCSPyPJDF, que este se integrará por 25 consejeros ciudadanos, los cuales atenderán la invitación que les realice el jefe de gobierno del Distrito Federal, además uno de estos 25 ciudadanos se desempeñara como presidente del consejo.

Indicando que los titulares de la Secretaría de gobierno y de Seguridad Pública; así como de la Procuraduría General de justicia del Distrito Federal y de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, se desempeñarían como consejeros gubernamentales, considerando además la figura de un Secretario Ejecutivo.

Además dentro del mismo acuerdo publicado, se señala que el jefe del gobierno del Distrito Federal es quien preside las sesiones del consejo con la facultad de designar y remover libremente a su secretario ejecutivo, sin que esto cause ningún perjuicio de las atribuciones que le confieren otras disposiciones legales y administrativas.

Para el correcto funcionamiento del CCSPyPJDF, se establece que, las dependencias, entidades y órganos desconcentrados de la administración pública del Distrito Federal se encargarán de proporcionar la información y datos necesarios para la realización de las funciones al CCSPyPJDF, haciendo la aclaración de que en caso de que alguna información sea de carácter reservada o confidencial, no se proporcionara en los términos de la ley de transparencia y acceso a información pública del Distrito Federal.

En virtud de lo anterior, como efecto del acuerdo que dio origen al CCSPyPJDF, el día 26 de abril del año 2007, el jefe de gobierno del Distrito

Federal, procedió a la publicación del reglamento interior del Consejo.¹²⁷ Cuya finalidad indica que el reglamento tiene por objeto regular la organización, coordinación y funcionamiento del CCSPyPJDF, como órgano de consulta, análisis y participación ciudadana en materia de seguridad pública, dentro de las atribuciones que le corresponden al CCSPyPJDF son determinadas en el artículo tercero del reglamento interno y son las siguientes:

- establecer vínculos con organizaciones del sector social y privado se desarrollen actividades relacionadas con las materia de seguridad pública y prevención del delito, procuración y administración de justicia cívica, a fin de integrar los esfuerzos ciudadanos en el objetivo común de coadyuvar al mejoramiento de la seguridad pública en el Distrito Federal;
- emitir opiniones y sugerencias para la elaboración del programa de seguridad pública para el Distrito Federal y evaluar la aplicación del mismo;
- formular recomendaciones, dar seguimiento y evaluar las políticas, programas, estrategias y acciones instrumentadas para la administración pública del Distrito Federal, vinculadas a la prevención, investigación y combate del delito; a la prevención y readaptación social, a la cultura cívica y al apoyo a las víctimas del delito.
- Monitorear el desempeño de ministerios públicos, comandante de la policía judicial, agentes del sector y juzgados cívicos;
- Proponer el otorgamiento de reconocimientos a los servidores públicos que se destaquen en el ejercicio de sus funciones de seguridad pública o que realicen acciones relevantes;
- Emitir opinión en los temas o asuntos específicos que le sean planteados por el jefe de gobierno del Distrito Federal o los titulares

¹²⁷ Gaceta oficial del Distrito Federal. 26 de abril de 2007. Reglamento interno del Consejo ciudadano de seguridad pública y procuración de justicia del Distrito Federal.

de la Secretaría de gobierno, seguridad pública y procuración General de justicia del Distrito Federal;

- Conocer, analizar e integrar los reclamos ciudadanos en las funciones de prevención e investigación del delito, apoyó a las víctimas del delito, ejecución de sanciones penales y propuestas y peticiones tendientes a satisfacer las; y
- establecer vínculos con autoridades distintas a las señaladas en el artículo primero del acuerdo de creación del Consejo, cuando la naturaleza de los temas así lo exija.

Empero, para llevar a cabo las actividades relacionadas con las materias encomendadas al CCSPyPJDF, de acuerdo al artículo cuarto del mismo reglamento, el consejo podrá proponer y celebrar convenios de colaboración con los titulares de la SSPDF; PGJDF, Tribunal Superior de Justicia; así como organizaciones de los sectores social y privado, vinculados con las materias.

Asimismo, el CCSPyPJDF, es el encargado de dar seguimiento y proponer mejoras a los servicios que prestan las autoridades en la materia de seguridad pública y prevención del delito, y para ello cuenta con el personal profesional administrativo necesario para llevar a cabo sus ejercicios de observación, análisis, evaluación y monitoreo, de tal suerte que permita conocer, analizar e integrar las demandas ciudadanas a las propuestas que en su caso formule las autoridades de la materia, además tiene como función difundir las actividades que realice el CCSPyPJDF, el cual se apoya en un servicio de atención a la ciudadanía a través de un número telefónico y una página electrónica en la que se informara acerca de los planes y programas de trabajo, tal como señalan los artículos 6 y 7 del reglamento interno.

Para el cumplimiento de las atribuciones otorgadas a los consejeros ciudadanos, éstos pueden a su vez designar a sus respectivos suplentes, los

cuales en su caso los representan en las sesiones que celebre el CCSPyPJDF, y al igual que ellos gozarán de voz y voto.

Cabe destacarse que de igual forma como se constituyó el pasado CCSP, el CCSPyPJDF, conservo la figura honorífica, y por tanto quienes lo desempeñan no tienen derecho a remuneración alguna con cargo al patrimonio propio del consejo ni recibir emolumentos a cargo del erario público del Distrito Federal. Además los propios miembros del consejo y con aprobación del jefe del gobierno del Distrito Federal, podrán admitir como consejeros honorarios a aquellas personas que se hayan distinguido por su trayectoria profesional, técnica, empresarial, científica o académica, los cuales gozarán de voz pero no de voto.

Dentro de los requisitos que exige el CCSPyPJDF, para la aceptación de sus miembros se requiere, haberse destacado como de la sociedad por su interés en actividades de beneficio general; y estar dispuesto a participar en actividades de servicios beneficio a la comunidad.

En lo que respecta a las obligaciones y facultades de los integrantes del CCSPyPJDF, se destaca que son obligaciones y facultades consejero presidente las siguientes:

- Presidir las sesiones del consejo, así como firmar las actas y minutas correspondientes; promover y supervisar el cumplimiento de los acuerdos del consejo; asimismo y publicar los informes periódicos de las actividades, y representar al consejo ante las diferentes instancias de gobierno tanto local como federal, además celebrar en representación del consejo, los convenios a los que señala el artículo cuarto del reglamento interno del consejo ciudadano.

Ahora bien en lo que respecta a las obligaciones y facultades de los consejeros ciudadanos se destacan las siguientes:

- Asistir a las reuniones que convoque el consejo a fin de cumplir los objetivos fijados por el acuerdo, participar en las sesiones, proponer acuerdos y, en su caso votar respecto de aquellos que haya sido sometidos a consideración; firmar minutas correspondientes a cada sesión y participa en la elaboración del programa anual de trabajo del consejo; integrar a las comisiones de trabajo y además realizar las labores correspondientes a la comisión a que pertenezca, presentando los informes del trabajo respectivos al pleno del consejo; asimismo se comprometen a cumplir con los acuerdos o compromisos que adquieran en el pleno del consejo, y obligándose a rendir un informe en el término de sus funciones o separación de su cargo, agregándose que deberán de cubrir cuotas voluntarias de recuperación, las cuales serán determinadas por el pleno del consejo, mismo que precisará su monto, periodicidad y forma de administración; y notificar en forma oportuna en caso de la inasistencia a las sesiones del consejo.

En lo que se refiere a las obligaciones y facultades de los cinco consejeros gubernamentales, se destaca lo siguiente:

- Éstos deberán asistir a las sesiones del consejo, por sí o a través de sus representantes; lo cual los obliga a participar en las sesiones, proponiendo acuerdos, votando respecto de aquellos que sean sometidos, e informar sobre aquellas actividades en las que consideran que la ciudadanía puede contribuir con la institución que representa; además es su obligación proporcionar al consejo la información y datos necesarios para la realización de las funciones que le confiere el acuerdo de creación, agregándose que deben de

proporcionar los apoyos administrativos disponibles necesarios para que se lleven a cabo las funciones, las demás que le confieren las leyes y reglamentos respectivos.

Cuando por causa de su encargo alguno de los consejeros gubernamentales no pueda asistir a las reuniones del consejo a que fuere convocado, podrá ser representado por el funcionario que deba sustituirlo en los términos de la ley o reglamento respectivo, o por el que expresamente designare para dicha ocasión, quien podrá presentar informes a nombre del titular, opinar acerca de los temas a tratar y en su caso formular propuestas o compromisos en nombre de aquél.

Respecto a las obligaciones y facultades del secretario ejecutivo del Consejo, se indica que serán las siguientes:

- Redactar para su aprobación en términos del reglamento, el orden del día, lista de asistencia, material de apoyo necesario, así como preparar la documentación inherente a la sesión a celebrar; en la cual se elaboran actas y minutas correspondientes y firmar los acuerdos que se tome, sometiéndolos género a la consideración del consejero Presidente y posteriormente al pleno del Consejo.
- Recabar los informes de las reuniones del consejo; además realizará el recuento de la votación de los acuerdos sometidos a la aprobación del consejo, teniendo derecho a la palabra pero no a voto; asimismo este secretario se obliga a resguardar el archivo del Consejo y dar cuenta de la correspondencia recibida y atendida.

Se agrega además que debe de formar y mantener actualizado el libro de actas de las sesiones de la asamblea; elaborar los informes periódicos de las actividades del consejo; coordinando las tareas de organización de funciones del

consejo con el jefe de gobierno; y todas aquellas obligaciones y facultades que le confieran las leyes y reglamentos respectivos, así como las que directamente le asigne el Jefe del Gobierno del Distrito Federal. Por último el Secretario Ejecutivo deberá informar al pleno del consejo de manera semestral acerca de los trabajos realizados por el consejo, así como de los avances en los proyectos emprendidos, de dicho informe se remitirá copia al jefe de gobierno del Distrito Federal y en su caso, se difundirán los trabajos a través de los medios que al efecto se establezcan.

De esta forma y para establecer un involucramiento pleno en las actividades del CCSPyPJDF por parte de sus integrantes, dentro del reglamento interno se consideran cuáles pueden ser las causas por las que un consejero ciudadano puede ser removido de su cargo contemplándose las siguientes: la inasistencia a tres sesiones consecutivas sin causa justificada, o bien si el total de inasistencias en un año es superior a tres sesiones, se procederá de la misma forma a separar del cargo de consejero ciudadano a quien incurra en estas faltas.

Además de la causa mencionada en el párrafo anterior se considera que cuando alguno de los consejeros actúa en forma contraria a los intereses o fines del CCSPyPJDF, podrá ser excluido por resolución del pleno del consejo reunido especialmente para ese fin, previo conocimiento del jefe del gobierno del Distrito Federal. Para resolver cualquier asunto relativo a la exclusión de un consejero, el pleno deberá estar integrado por lo menos con el cincuenta por ciento más uno de los consejeros, contando con la asistencia del jefe de gobierno, dando paso a exponer los fundamentos en que se sustenta tal decisión, permitiéndose al interesado realizar una réplica que puede ser de forma verbal o escrita, y en su caso, la presentación de pruebas que éste estime pertinentes para la liberación de los cargos que se le imputen y por los cuales se solicita su exclusión.

Para la resolución correspondiente a este tipo de casos se procederá a tomar la decisión por mayoría simple, es decir que de los 25 consejeros sólo es necesaria la asistencia de 13, de los cuales con siete votos a favor o en contra se puede llegar a la resolución del caso.

Empero, para demostrar el carácter autónomo de cada uno de sus integrantes del CCSPyPJDF se considera que este cargo es de carácter voluntario, y por tanto todo consejero ciudadano podrá separarse del organismo, siempre y cuando se de aviso por escrito; sin embargo, se debe contemplar que la calidad de consejero es intransferible, y por tanto en caso de fallecimiento, exclusión, renuncia, incapacidad u otra causa que impida desempeñar las funciones dentro del consejo, dejarán de tener tal carácter y el jefe del gobierno designará a su sustituto.

Respecto a la forma en la que se celebran las sesiones se destaca que puede ser de tres formas, mediante sesiones generales, o bien sesiones ordinarias y sesiones extraordinarias. En las sesiones generales, son presididas por el jefe de gobierno y se celebran al menos dos veces al año, en el domicilio de este o bien en la sede que previamente se determine en la convocatoria respectiva.

Sobre las sesiones ordinarias, son precedidas por el consejero presidente, celebradas mensualmente, y convocando a la totalidad de los consejeros o bien a los integrantes de una comisión en específico cuando se encuentren establecidos los temas de trabajo.

En las sesiones extraordinarias, pueden celebrarse en cualquier tiempo a propuesta del presidente del consejo y/o de alguno de los consejeros gubernamentales, en atención a la importancia del tema a tratar; y además pueden realizarse reuniones de comité, que se celebran de manera mensual, presididas por el titular de la comisión respectiva, quien lleva el orden del día y en

su caso informa al consejero presidente acerca de los acuerdos, propuestas, acciones y conclusiones.

A las sesiones ordinarias y extraordinarias asisten los consejeros gubernamentales o sus representantes, así como los consejeros honoríficos e invitados especiales, que por razón del tema a tratar hubieren sido convocados, las convocatorias para la realización de sesiones del consejo con las reuniones de las comisiones, debe contener la información relativa a los temas a tratar y el orden del día, señalando el lugar, hora y fecha de la misma.

Las convocatorias deberán fijarse dentro en las instalaciones que para tal efecto señale el CCSPyPJDF, además deben ser emitidas por vía electrónica o por transmisión facsimilar, a la cuenta, número o domicilio de cada consejero haya señalado al CCSPyPJDF, con un mínimo de cinco días hábiles anteriores a la fecha de celebración de la sesión o reunión respectiva.

En el caso de sesiones extraordinarias, se podrá convocar a los consejeros e invitados hasta con un mínimo de 24 horas previas a la cita. Sin embargo, no será necesaria convocatoria alguna en los casos en que encontrándose reunidos todos los consejeros acuerden celebrar la sesión o reunión que determinen para una fecha o lugar establecido.

Para que las sesiones del consejo se consideren válidas, debe estar presente la mitad más uno de los consejeros; en caso de que para la primer convocatoria no se reúna el quórum necesario para sesionar, podrá expedirse el mismo día una segunda, para celebrar la sesión respectiva media hora después, siendo válida con la presencia de cualquier número de consejeros presentes y tomándose las decisiones correspondientes con el voto favorable de la mitad más uno de los asistentes, en caso de empate en alguna de las decisiones tomadas el día de la convocatoria, el Presidente del CCSPyPJDF tendrá el voto de calidad.

Respecto a los órganos que integran al consejo que le permiten llevar a cabo las atribuciones y objetivos fijados, cuenta con los siguientes:

I.- Comisiones de trabajo, cuya función será determinada por el propio Consejo, las cuales podrán colaborar con autoridades, asociaciones, organismos no gubernamentales, empresariales o profesionales, instituciones de educación superior o personas ajenas al Consejo, que se encuentren relacionados con el objeto de trabajo de la Comisión; además en caso de sustitución o incorporación de algún Consejero, estas Comisiones de trabajo, por conducto del Secretario Ejecutivo, entregarán al nuevo Consejero, un informe por escrito de las actividades emprendidas y los resultados obtenidos.

II.- Monitores ciudadanos, que serán los órganos directamente facultados para llevar a cabo las funciones operativas que para el cumplimiento de sus objetivos designe el Consejo, quienes serán seleccionados por el Pleno del mismo y desarrollarán sus actividades de conformidad con el Manual Operativo que expresamente se emita para ello.

III.- Y por ultimo un centro de servicio telefónico de atención a la Ciudadanía, el cual permitirá servir de enlace entre el Consejo Ciudadano y las Autoridades en materia de Seguridad Pública y Procuración de Justicia.

El CCSPyPJDF, funciona con cinco comisiones de trabajo, que son las siguientes:

- Comisión de Prevención, Investigación y Combate al Delito, cuyos trabajos son coordinados por el Titular de la Secretaría de Seguridad Pública.
- Comisión de Prevención y Readaptación Social, que es coordinado por el Titular de la Subsecretaría de Gobierno.
- Comisión de Apoyo a las Víctimas del Delito, que es coordinado por el Titular de la Subprocuraduría Jurídica y de Derechos Humanos.

- Comisión de Justicia Cívica, cuyos trabajos serán coordinados por el titular de la Consejería Jurídica.
- Comisión de Difusión y Comunicación, que será coordinado directamente por el Consejero Presidente.

Cada Comisión está conformada por al menos tres Consejeros, uno de los cuales tiene el cargo de Presidente de la Comisión y es nombrado dentro de la Asamblea General en que se declaro instalado el CCSPyPJDF, asimismo para el cumplimiento de sus fines el consejo se allega de los recursos necesarios para su funcionamiento en términos de lo dispuesto por el acuerdo que lo creo, conformándose su patrimonio de la siguiente forma:

- a) Mediante la asignación de recursos materiales y humanos necesarios para su correcto funcionamiento, los cuáles serán aprobados en la esfera de sus respectivas competencias por la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal y la Secretaría de Finanzas del propio Gobierno, de conformidad con la Legislación vigente y aplicable en la materia;
- b) cuotas, aportaciones, herencias, legados y donativos que podrán recibir de los propios asociados y de toda clase de personas físicas o morales, sin que ello signifique la obtención de un servicio, beneficio o contraprestación por parte del Consejo;
- c) con toda clase de bienes y derechos susceptibles de apropiación conforme a la ley, así como los rendimientos o frutos que pueda producir.

La administración, ejercicio y supervisión del destino de los recursos, mencionados en los incisos b) y c) del numeral anterior, están exclusivamente a cargo de los consejeros ciudadanos, quienes designarán un experto profesional para tal fin, de esta forma el reglamento que de fine la organización, coordinación, y funcionamiento del CCSPyPJDF, entro en vigor el día 27 de abril de 2007.

El fundamento legal se encuentra en el acuerdo por el que se crea el CCSPyPJDF, y en su propio reglamento interno, que lo defino como un órgano de consulta, análisis y participación ciudadana en materia de seguridad pública, procuración de justicia, cultura cívica, atención a víctimas del delito y prevención y readaptación social.

Institucionalizándose de esta forma la participación ciudadana de un grupo de ciudadanos plurales, multidisciplinarios, que se definen con el objetivo de trabajar en estrecha colaboración con las autoridades tanto locales como federales, en las materias de SP, y Procuración de Justicia, para su atención dentro de la Ciudad de México y su área conurbada, a fin de reducir los índices delictivos que afectan a las familias y a los ciudadanos en general.

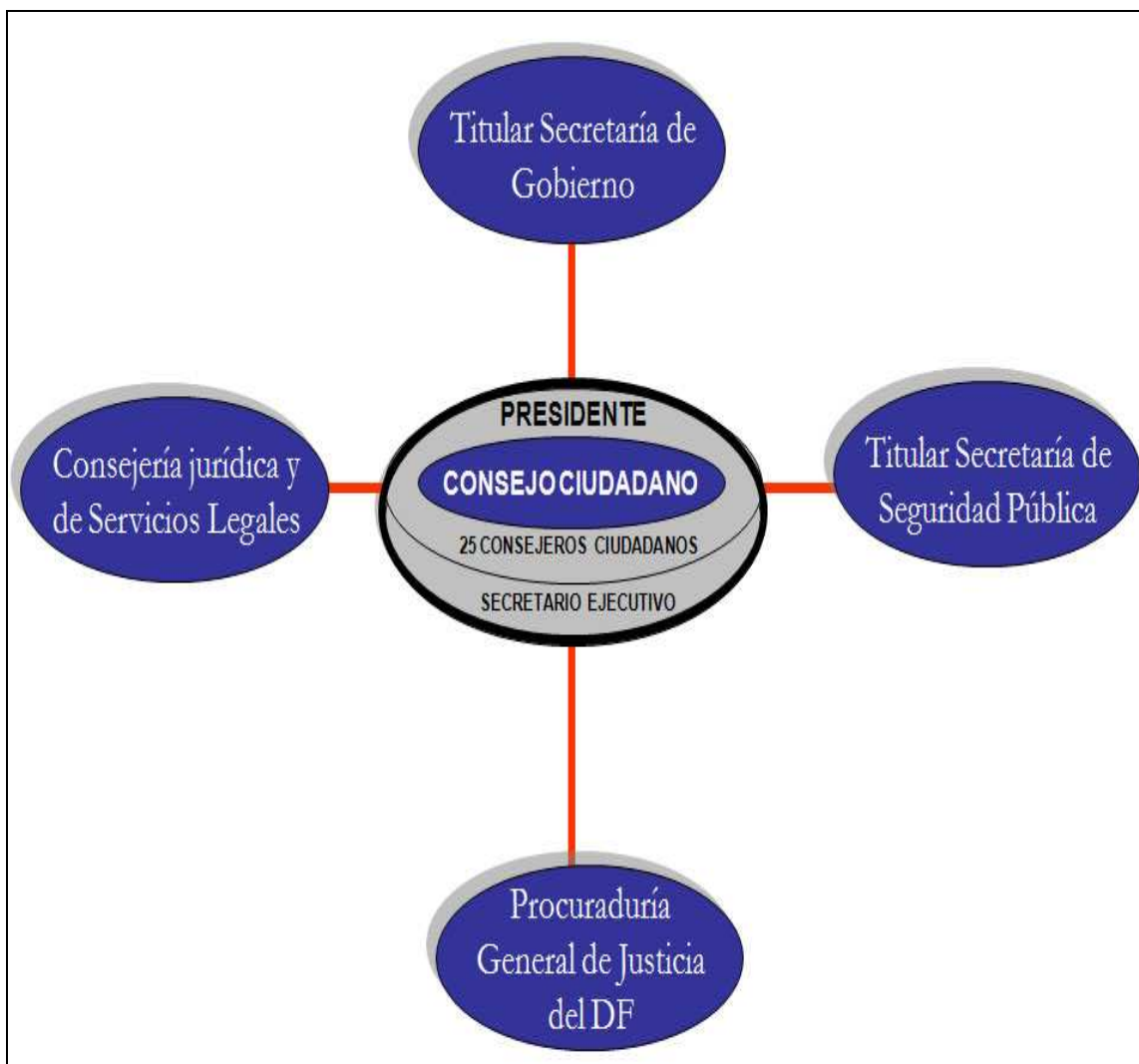
De esta forma, el CCSPyPJDF, a través de la participación y el trabajo conjunto entre ciudadanos y autoridades, tiene como objetivos disminuir y erradicar en el mediano y largo plazo, los diferentes actos delictivos y la inseguridad que lesionan la vida de los habitantes de la Ciudad de México en su patrimonio, seguridad, familia o en los negocios; a fin de contribuir con el tiempo, a la edificación de una ciudad más humana, segura y habitable.

Es así que, el CCSPyPJDF, a través de la participación comprometida de todos sus integrantes, buscan la mejora progresiva de la SP de la Ciudad de México, allegándose para ello de todos los recursos y desplegando todas las acciones, que, en el marco de su competencia y objetivos, le permitan ganar la difícil batalla contra el flagelo de la inseguridad pública que priva en la Ciudad. De esta forma la integración del CCSPyPJDF, en virtud de lo antes descrito tanto en el propio acuerdo que le dio origen, así como en su reglamento interno se puede apreciar en el siguiente orden.

- Presidente del Consejo Ciudadano, Meyer Klip Gervitz.
- Secretario de Gobierno del Distrito Federal, José Ángel Ávila Pérez.
- Secretario Técnico, Luis Wertman Zaslav.
- Consejería Jurídica y de Servicios Legales, Leticia Bonifaz Alfonzo.
- Secretario de Seguridad Pública, Joel Ortega Cuevas.
- Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Rodolfo Félix Cárdena.

La configuración organizacional del CCSPyPJDF, se puede apreciar en el siguiente organigrama, en donde la relación que guarda cada uno de los elementos que integran este consejo ciudadano descritos hasta el momento, guarda congruencia entre lo que indica el acuerdo y reglamento interno de este organismo institucionalizado.

**Organización del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y
Procuración de Justicia del Distrito Federal en el año 2007.**



De acuerdo con lo descrito en párrafos anteriores la integración y organización del Consejo, se puede apreciar en este modelo que es publicado en la página electrónica del mismo¹²⁸, donde se manifiesta que la participación ciudadana es un elemento que trabaja de forma autónoma; pero no aislada de cada elemento, con lo cual se observa el interés por el trabajo en equipo entre las autoridades y la sociedad organizada.

¹²⁸ Organigrama del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal. http://www.consejociudadanodf.org.mx/atencion_linea/integracion_consejo.html. Consultado 08 de Julio de 2008.

4.4 Comisiones de trabajo del CCSPyPJDF.

Ahora bien, para efecto de llevar a cabo las atribuciones y objetivos fijados al CCSPyPJDF, se integran comisiones de trabajo coordinadas por los propios consejeros ciudadanos, quienes para tales efectos, se comunican con los titulares o quienes ellos designaron y las dependencias del gobierno local, que se relacionen con la materia del comité respectivo, tal como se describe a continuación:

Comisión de Prevención, Investigación y Combate al Delito

Entre sus atribuciones se encuentran:

- Proponer acciones encaminadas a conocer la problemática sobre seguridad pública en el Distrito Federal, a fin de establecer medidas de prevención del delito.
- Realizar acciones para coadyuvar en los programas de prevención del delito, y en su caso buscar estrategias para acercarse a la ciudadanía;
- Proponer acciones tendientes a fomentar la cultura de prevención del delito;
- Buscar mecanismos de acercamiento entre la ciudadanía y la autoridad para hacer llegar a esta última información sobre actos delictivos que deban ser combatidos.
- .Ejecutar acciones de vinculación con organismos no gubernamentales y ciudadanía en general, en materia de prevención del delito.
- Elaborar, en su caso coordinar campañas de concientización ciudadana sobre autocuidado y vigilancia de su calle, colonia y delegación.

Comisión de Prevención y Readaptación Social

Entre sus atribuciones se mencionan:

- Búsqueda e implementación de medidas tendientes a la capacitación del personal que funge como custodios en los Centros Penitenciarios, a fin de prepararlos técnicamente y evitar la corrupción.
- Búsqueda de soluciones tecnológicas para lograr el bloqueo y uso de celulares en los Reclusorios.
- Proponer alternativas para el control y seguimiento respecto de familiares y visitantes de internos, especialmente en caso de delitos como la Privación Ilegal de la Libertad , el Robo de vehículos y en general tratándose de Delincuencia Organizada.

Comisión de Apoyo a las Víctimas del Delito

Entre sus atribuciones se detallan:

- Proponer mecanismos de apoyo a víctimas del delito.
- Analizar las diferentes alternativas en la materia, a fin de proponer y en su caso lograr, la participación conjunta del Consejo y otros organismos o asociaciones en tratándose del apoyo a víctimas;
- Analizará la viabilidad de acciones de apoyo ciudadano a víctimas de delitos graves, durante el desarrollo del proceso judicial en contra de los probables responsables en la comisión del mismo.
- Proponer a las autoridades medidas tendientes a evitar riesgos para los denunciadores de un delito.

Comisión de Justicia Cívica

Entre sus atribuciones se encuentran:

- Elaborar y en su caso ejecutar campañas de concientización ciudadana sobre la cultura cívica.
- Monitorear la labor que prestan los Juzgados Cívicos, así como el trato que los ciudadanos reciben.
- En su caso, colaborar con la Consejería Jurídica para mejorar las condiciones de servicio de los juzgados cívicos.

Comisión de Difusión y Comunicación

Entre sus atribuciones se encuentran:

- Elaborar y ejecutar campañas de concientización ciudadana.
- Elaborar folletos, carteles o cualquier otro medio de información de actividades del Consejo.
- Realizar acciones de vinculación entre autoridades y el Consejo, así como con ciudadanía en general.
- Informar sobre los planes de trabajo del Consejo, implementación de programas o actividades y avances y resultados de los mismos.

4.5 Agente ciudadano: una forma diferente de atender la denuncia.

En segundo término, la hipótesis de esta investigación se refiere a la participación ciudadana como un reforzador de la confianza que necesitan las autoridades, para legitimar las estrategias institucionales preventivas que respondan a la demanda de seguridad pública, en donde la denuncia del delito ante las autoridades competentes implica confianza, es importante considerar que la abstención de denuncias ciudadanas, genera “*la cifra negra*”, que se constituye por los delitos cometidos y no denunciados por falta de confianza en las autoridades encargadas de la procuración de justicia, éste desconocimiento de

la criminalidad real, dificulta planear estrategias para combatir la delincuencia, y en ello radica la importancia de la denuncia del delito ante las autoridades en las que el ciudadano confía, ahora ¿cómo se refuerza la confianza del ciudadano para denunciar un delito? .

Uno de los primeros cursos de acción del CCSPyPJDF y autoridades locales orientado a reforzar la confianza ciudadana y el fomento de la denuncia del delito, se cristaliza con la figura del agente ciudadano que proporciona el apoyo, asesoría y atención dentro del Distrito Federal, a todas aquéllas personas que fueron víctimas del delito de robo a casa habitación, sirviendo como un enlace entre ésta y el Ministerio Público correspondiente, buscando en todo momento ofrecer a las víctimas del ilícito el apoyo de ciudadanos preparados que le acompañarán durante todo el proceso de su denuncia.

Este proyecto de agentes ciudadanos atienden a las víctimas de robo a casa habitación sin violencia que pueden llamar al número 55-33-55-33 del CCSPyPJDF, con el objetivo de agilizar y fomentar la denuncia entre los ciudadanos para combatir la llamada cifra negra, este curso de acción es una denuncia a distancia o virtual, para acercar la procuración de justicia a los ciudadanos, que una vez que se levantó el reporte un agente ciudadano acude a la casa plenamente identificado, e instalará un equipo de comunicación mediante una computadora y hace el enlace con un Ministerio Público y el afectado, dando inicio a la averiguación previa, donde el agente ministerial cuestiona a la víctima respecto a cómo, cuándo y dónde ocurrieron los hechos.

Esta iniciativa permite que los ciudadanos tengan el contacto cercano y rápido con los ministerios públicos, los 32 agentes ciudadanos fueron capacitados por la procuraduría de justicia capitalina, son un grupo de profesionistas de Derecho y Psicología que están al servicio de los capitalinos, en el caso del delito de robo a casa habitación; cabe mencionarse, que la denuncia puede llevar horas

pues se trata de un trámite arduo; y por esto, se lanzó este proyecto de denuncia vía Internet para ahorrar este tiempo a la víctima.

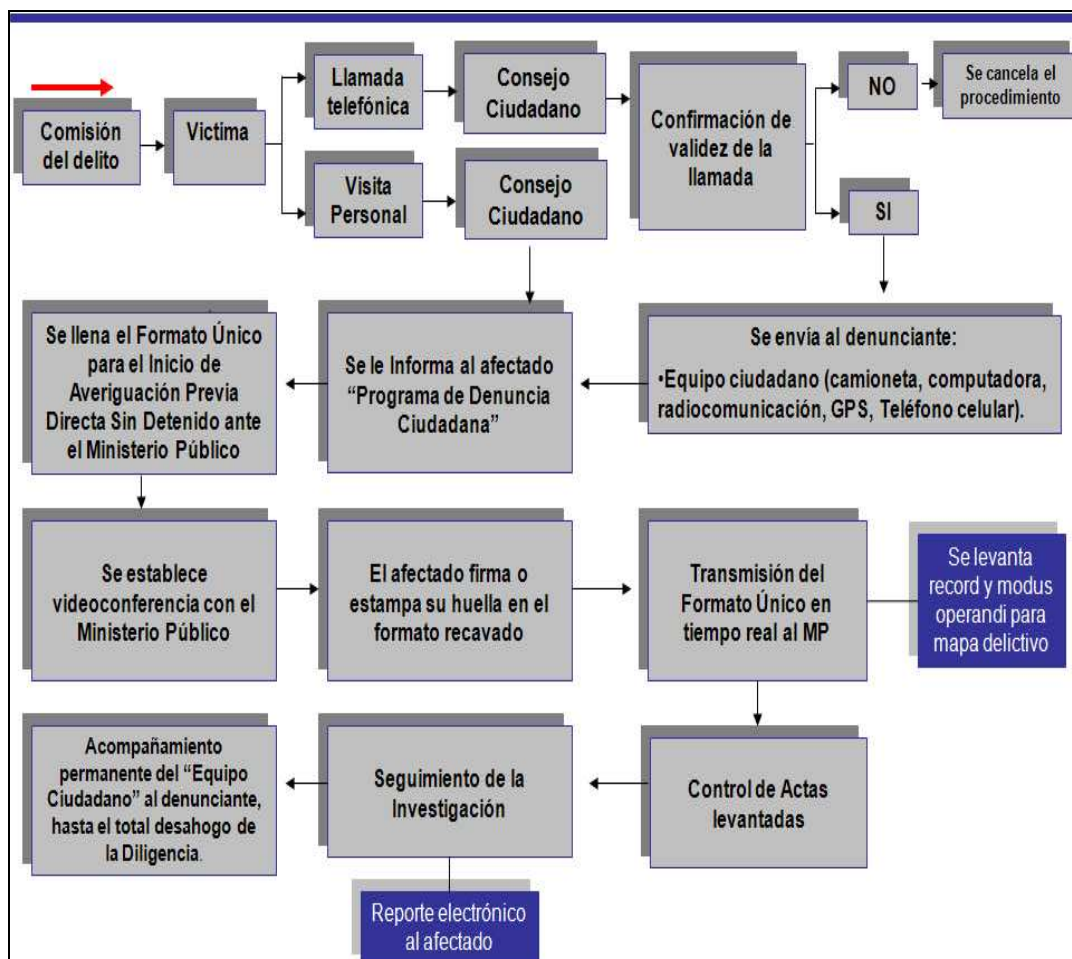
Los 32 elementos de una selección de 93 aspirantes, fueron sometidos a 112 horas de capacitación, que forman el CCSPyPJDF, además son egresados de carreras universitarias como Psicología, Derecho y Comunicación. Estos agentes ciudadanos fungen como guías para las víctimas en el uso del equipo, que hasta su casa es transportado para mantener comunicación a distancia con cualquiera de los 6 agentes del Ministerio Público y 2 oficiales secretarios que también recibieron la preparación.¹²⁹

De esta forma Marcelo Ebrad Casaubón, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, declaró inaugurado el Programa de Denuncia Ciudadana por Internet, que coordina el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal, el día 18 de junio de 2007.

Es así que una vez que un ciudadano del Distrito Federal ha sido víctima del delito de Robo a Casa Habitación, puede comunicarse al Centro de atención Telefónica del CCSPyPJDF, en donde se toman sus datos por personal debidamente capacitado para ello, y se procede a enviarse a su domicilio a una pareja de Agentes Ciudadanos que le enlazarán a través de un equipo de cómputo, en línea con el Ministerio Público que procederá a iniciar la Averiguación Previa que corresponde a la investigación del ilícito, promoviendo de esta forma los recursos necesarios para la víctima en la presentación de su denuncia, tal como se muestra en el diagrama siguiente:

¹²⁹ Información disponible en la siguiente dirección electrónica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. <http://www.pgjdf.gob.mx/noticias/comunicado.asp?id=11130>. Consultado 08 de Julio de 2008.

Diagrama de Operación: Programa Denuncia Ciudadana.



En este diagrama publicado en la página electrónica del CCSPyPJDF¹³⁰, se puede apreciar la iniciativa que está pensada en relación a todos los habitantes de la Ciudad de México, que por razones de falta de confianza en las autoridades, o por no contar con un servicio pronto y expedito de atención a la víctima, desisten de su derecho de acudir ante el Ministerio Público a denunciar algún hecho ilícito que haya lesionado su seguridad o patrimonio personal, o el de su familia.

¹³⁰ Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal. "Diagrama de Operación del Programa Denuncia Ciudadana." Publicación electrónica disponible en: http://www.consejociudadanodf.org.mx/atencion_linea/integracion_consejo.html. Consultado 08 de Julio de 2008.

La forma de operación de este programa es vía telefónica al 55-33-55-33, y por internet www.consejociudadanodf.org.mx, o bien de forma personal en la dirección de la calle: Amberes 54 Zona Rosa, donde cualquier persona que haya sido víctima del ilícito que corresponde a robo a casa habitación, podrá solicitar al CCSPyPJDF, su apoyo profesional para que lo asesore y lo acompañe desde el momento de su llamada hasta el total desahogo de su denuncia, tal como lo demuestra el diagrama anterior.

Dentro de los otros cursos de acción del CCSPyPJDF, se implemento la “Denuncia Confidencial por Internet”. A través de la denuncia confidencial por internet el ciudadano puede informar al CCSPyPJDF, de los hechos ilícitos que conozca, ya sea que los haya sufrido en su persona o de algún familiar. Dentro de este programa de denuncia confidencial por internet no es necesario hacer constar el nombre del denunciante, sin embargo deberá ser canalizada a través de las diferentes organizaciones civiles vinculadas con el Consejo.

El programa de denuncia confidencial por internet estará al alcance de los ciudadanos a través de internet, con el único requisito de contar con una clave de acceso, dichas claves son proporcionadas por el Consejo bajo las siguientes condiciones:

Una vez que una organización civil determinada se haya involucrado con el proyecto, se le asignaran una serie de claves de denuncia y cuando un miembro de la organización desee reportar un ilícito acudirá a su organización y solicitará la clave correspondiente para efectuar su denuncia, es obligación de la organización llevar un registro con los datos de las personas a quienes se les ha proporcionado una clave de denuncia y el CCSPyPJDF, no tendrá acceso a ese control, con lo que se garantiza el anonimato del denunciante.

Una vez que el CCSPyPJDF, recibe la denuncia, la registrará y la ingresará en sus archivos delictivos, cuando una denuncia sea reiterada, se le informara a la

policía judicial para que conozca del asunto y tome las medidas correspondientes. De este modo el CCSPyPJDF, conoce el número de delitos reportados, y cuál fue la organización que reportó el ilícito, pero no sabrá la identidad del denunciante, razón por la que informará a la organización el resultado de su denuncia, así como también le solicitará cuando así proceda, que formalice su denuncia ante el Ministerio Público.

4.6 CCSPyPJDF: alternativas contra la delincuencia.

Así mismo el CCSPyPJDF implemento el “Programa de denuncia gráfica vía teléfono celular”, que posibilita la recepción por parte del CCSPyPJDF, de las imágenes y videos en los que se haga constar un ilícito, para esto, cuando ciudadano sea testigo de algún hecho delictivo y tenga a su alcance un teléfono celular podrá registrarlo ya sea por fotografías y/o videos, enviándolo al CCSPyPJDF, y con la única formalidad de llenar una denuncia electrónica, con la salvedad de que en esta modalidad de denuncia deberá constar plenamente la identidad del denunciante.

El CCSPyPJDF a través de su área correspondiente corroboraría la información recibida, si es una emergencia se informara inmediatamente a la autoridad correspondiente, en caso de que sea solamente un registro del hecho tipificado como delito, se enviará un miembro del “equipo ciudadano” para dar trámite al acta correspondiente. Cuando la particularidad del caso lo permita, las imágenes y videos serán difundidos a través de la página del CCSPyPJDF, para instar a los ciudadanos a participar o bien, para solicitar su ayuda en las tareas de combate contra la delincuencia.

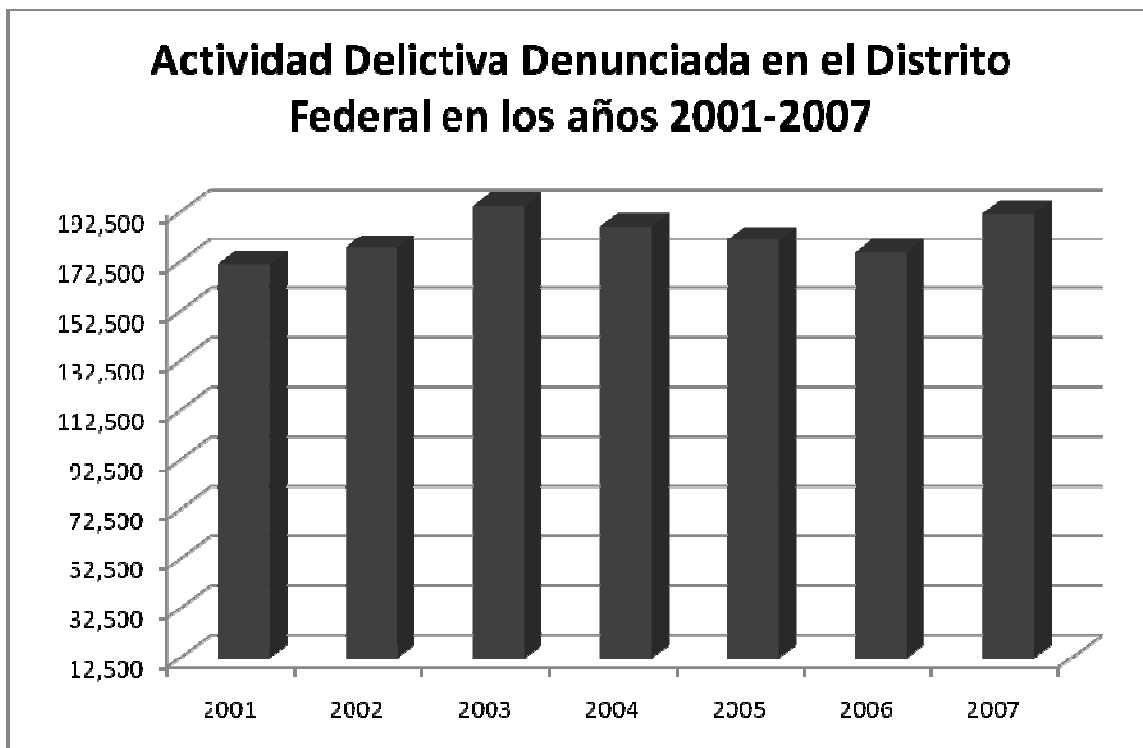
Por si fuera poco, en el mes de diciembre de 2007 se implemento “el Programa no mas extorsiones¹³¹ telefónicas”, bajo la convicción de que la unidad

¹³¹ La extorsión es un delito consistente en obligar a una persona, a través de la utilización de violencia o intimidación, a realizar u omitir un acto contra su voluntad con la intención de lucro ocasionando perjuicio de carácter patrimonial.

entre las instituciones de gobierno y la sociedad organizada, proporcionan la fuerza suficiente para hacer frente a la actividad delictiva, implementando la línea telefónica 55-33-55-33 de atención, para prevenir, asesorar y orientar a quienes reciban este tipo de llamadas vía celular o telefónica, y en su caso el CCSPyPJDF, sirve como un enlace con las autoridades correspondientes para la formulación de la denuncia e investigación del delito; en este Programa participan además del CCSPyPJDF, la SSPDF, la PGJDF, la Asociación de Radiodifusores de la Ciudad de México y medios de comunicación impresa.

Por último, entre los acuerdos sobresalientes que llevo el acabo CCSPyPJDF, se encuentran la firma del convenio de colaboración celebrado entre la Secretaria de Turismo, encabezada por la Lic. Alejandra Barrales Magdaleno y el Presidente del CCSPyPJDF, el Ing. Meyer Klip Gervitz, el 4 de julio de 2007, en el que se establecieron las bases de colaboración para la atención a turistas nacionales y extranjeros que sean víctimas de algún delito no violento, y requieran asesoría para levantar la denuncia ante el Ministerio Público.

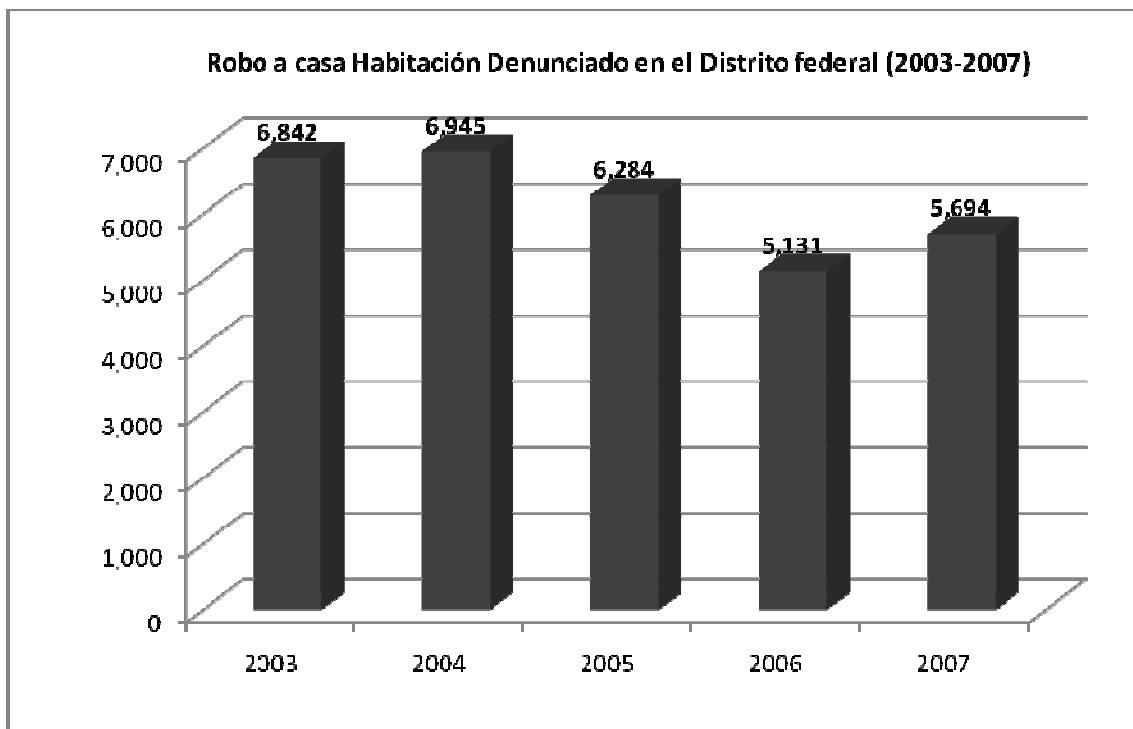
En virtud de lo anterior es necesario conocer los resultados que arrojaron las políticas implementadas por el CCSPyPJDF, a fin de conocer el alcance de las mismas, considerando los saldos delictivos registrados en la Ciudad de México en el año 2007 comparándolos con los cinco años anteriores.



Grafica 9 fuente: PGJDF (julio de 2008). Información disponible en la siguiente dirección electrónica <http://www.pgjdf.gob.mx/transparencia/manuales/procuradur%EDa%20genreal%20de%20jus.%20del%20d%20f/Politica%20Criminal.pdf>. Consultado 21 de Julio de 2008.

En esta gráfica se puede apreciar como el incremento gradual de delincuencia en el Distrito Federal, se revierte a partir del año 2003-2006, además muestra cómo el índice delictivo que se había mantenido constante en 2001-2002 sufre una alteración en su orden progresivo indicando una disminución de esta actividad, lo cual representa un significado importante para la atención del este fenómeno social; sin embargo, a pesar de la incorporación del Programa integral de seguridad pública del Distrito Federal y la incursión de la participación de los ciudadanos, no se logra contener al fenómeno delictivo en cifras inferiores a las registradas en el año 2001, empero, los esfuerzos realizados en el año 2007 representan un avance en el sentido que cobra la seguridad pública para el binomio gobierno local y ciudadanía, y aun cuando el índice de la actividad delictiva se incrementa en cifras aproximadas al año 2003.

En lo que respecta a las denuncias registradas en los robos a casa habitación, se registraron las siguientes cifras de acuerdo a las estadísticas publicadas por la PGJDF, institución pública con la que colaboró directamente el CCSPyPJDF, por medio de la siguiente gráfica se observa lo siguiente en los años que corresponden al 2003-2007.



Gráfica 10 fuente: Dirección General de Política y Estadística Criminal, incidencia anual del delito de robo a casa habitación denunciado en el las agencias del Ministerio Público de la Ciudad de México, en los años de 2003-2007. Para mayor detalle véase anexo 6.

En la grafica 10 se puede observar el comportamiento de la actividad delictiva denunciada en lo que corresponde al delito de robo a casa habitación, mismo que fue considerado por el CCSPyPJDF, como de los principales delitos a combatir mediante las denuncias de las víctimas, y para ello fue implantado el programa “Denuncia ciudadana por Internet”, que por medio de los agentes ciudadanos se proporciono apoyo a la víctima y se fomento su confianza para denunciar este tipo de delito ante las autoridades ministeriales.

En lo que respecta a la evolución de este tipo de delitos se observa una tendencia creciente en lo que corresponde a los años 2003-2004, presentándose un incremento del real del 1.51% comparando los delitos denunciados en 2003 contra los que se registraron en 2004; sin embargo, para los años 2005-2006 se registro un descenso significativo en las denuncias registradas presentándose un decremento del -9.52% comparando el año 2005 con el año anterior, de la misma forma el año 2006 presenta un tendencia a la baja en las denuncias registradas, que al comparase con el año anterior inmediato reflejan una reducción del -18.35%, si se comparan las cifras registradas en 2006 contra las mismas de 2004 el margen de descenso en las denuncias se incrementa en -26.12%; esto es porque el año con mayor número de denuncias registradas fue el año 2004 y donde el 2006 presento un decremento altamente significativo en el número de denuncias registradas.

En virtud de lo anterior corresponde ahora analizar lo que paso en el año 2007, donde se instaura la modalidad de la “Denuncia por internet” con apoyo del CCSPyPJDF, y los agentes ciudadanos; al comparar los datos registrados en el año 2007 contra el 2006 se observa un comportamiento incremental en el número de denuncias con un 10.97%, esto es, que a pesar de que el programa fue inaugurado a mediados de año (18-jun-2007), el número de denuncias registradas fueron superiores a las del año anterior, lo cual indica dos cosas:

1. El incremento del número denuncias registradas en el año 2007 si bien es superior al 2006, indica que el programa de “Denuncia Ciudadana” cumplió con su objetivo al fomentar la denuncia de los ciudadanos victimizados, con lo cual se puede combatir la llamada cifra negra en este tipo de delitos; sin embargo, más allá de las cifras se encuentra la confianza que se observa fortalecida en los ciudadanos con sus autoridades encargas de la seguridad pública, y que por medio del puente que formó el CCSPyPJDF, se consiguió lograr este elemento indispensable para el mejor diseño de

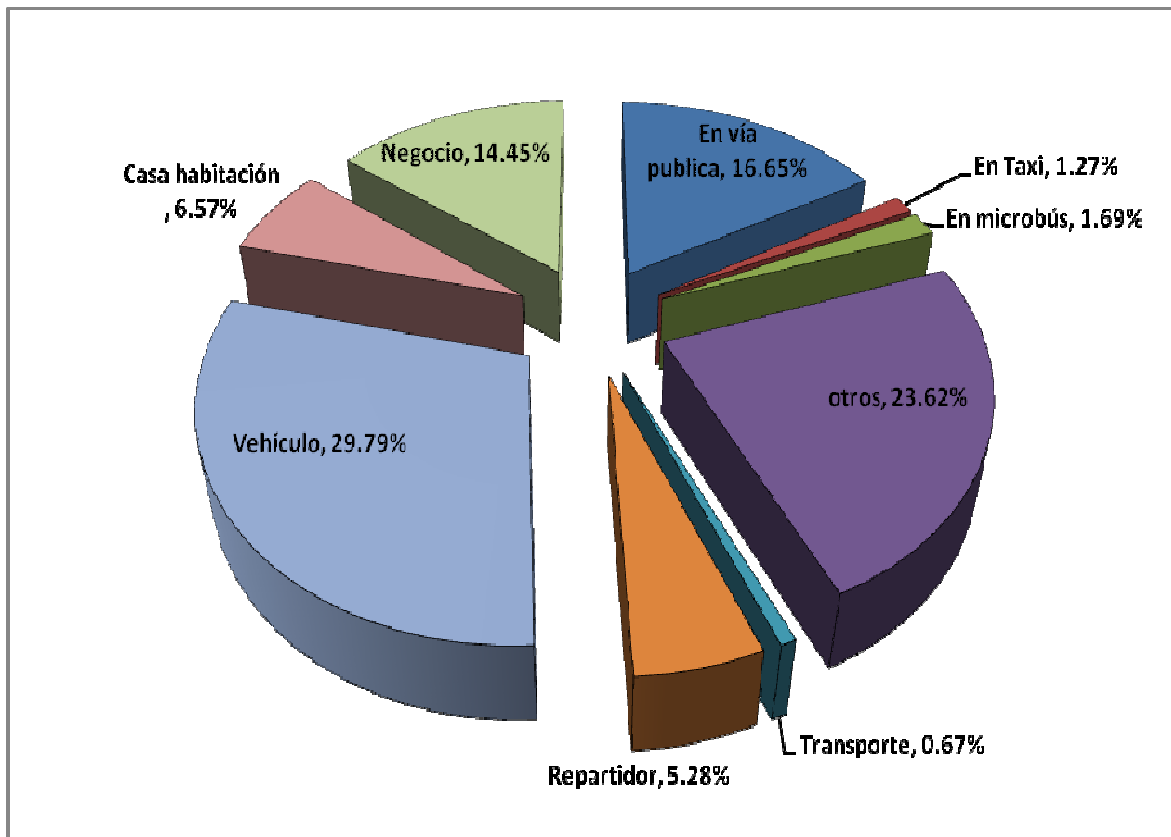
estrategias para el combate de la actividad delictiva que azota a la Ciudad de México.

2. La estrategia “Denuncia Ciudadana” tiene además un efecto positivo en la imagen del gobierno y las instituciones en cargadas de la SP, con lo cual además de obtener legitimidad en sus estrategias implica obtener seguridad y justicia, lo cual representa la confianza del ciudadano en las instituciones encargadas de la procuración de justicia y Seguridad Pública; a través de las denuncias se pueden formular condiciones que mejoren la Seguridad Pública, permite combatir a la delincuencia, y combatir a la impunidad.

Sin embargo, es necesario conocer cuál fue la dimensión de la ola de robos denunciados en el año 2007, y que lugar ocupó el delito de robo a casa habitación comparado con otras modalidades de robos denunciados ante el Ministerio Público, para ello se presenta la siguiente grafica en donde se describen los principales Robos registrados ante el ministerio público capitalino como lo son:

1. En vía publica
2. En Taxi
3. En microbús
4. Otros
5. Transporte
6. Repartidor
7. Vehículo
8. Casa habitación
9. Negocio

Robos registrados ante el Ministerio Público capitalino (2007)

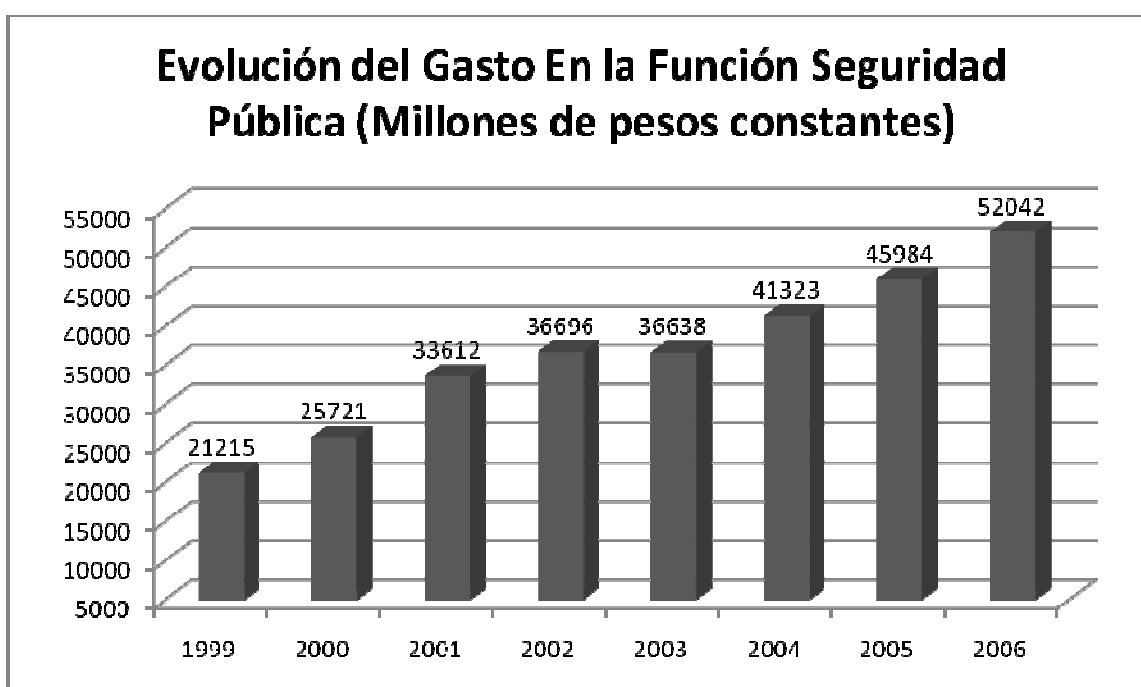


Grafica 11 fuente: Dirección General de Política y Estadística Criminal, incidencia anual del delito denunciado en el las agencias del Ministerio Público de la Ciudad de México, en 2007. Para mayor detalle véase anexo 6.

En la grafica 11 se describe el porcentaje que ocupa cada uno de los robos denunciados ante el Ministerio Público en el año 2007, representando el mayor índice el robo a vehículo con un 29.79%, seguido por “*otros robos*” con el 23.62%, del cual se desprenden el robo en vía pública con el 16.65%, el robo a negocio con un índice del 14.45%, destacando en quinto lugar el robo a casa habitación con 6.57% y en sexto lugar el robo a repartidor con el 5.28%, para dejar en los últimos tres lugares a el robo en microbús, taxi y transporte.

4.7 Financiamiento Público e Índices delictivos.

Ahora bien, uno de los elementos que se han solicitado constantemente para fortalecer a la SP, es el recurso financiero el enfoque consiste que existe una relación inversa entre el financiamiento de la seguridad pública en México y los indicadores delictivos del país, esto significa que cuando este financiamiento se incrementa, los índices delictivos tenderían a bajar y viceversa.



Gráfica 12 Fuente: M. en E. Reyes Tépac Marcial. *Indicadores delictivos y el presupuesto público federal para la seguridad pública en México, 1999-2006*. Cámara de Diputados. Centro de documentación e información y análisis. 2006.

Como se puede observar en la presente gráfica, se observa una tendencia incremental, en lo que respecta a la asignación de los recursos económicos necesarios para el ejercicio de la función de la SP, en el contexto federal los principales argumentos para una mayor asignación de estos recursos son que estos permiten el alcance óptimo de los objetivos de las instituciones públicas encargadas de esta finalidad estatal.

En virtud de lo anterior, es necesario conocer las dimensiones de la problemática que enfrentan la seguridad pública y la participación ciudadana en México, a través de integración de los datos históricos que lo largo de investigación se han venido desarrollando tal como se demuestra en la gráfica siguiente.



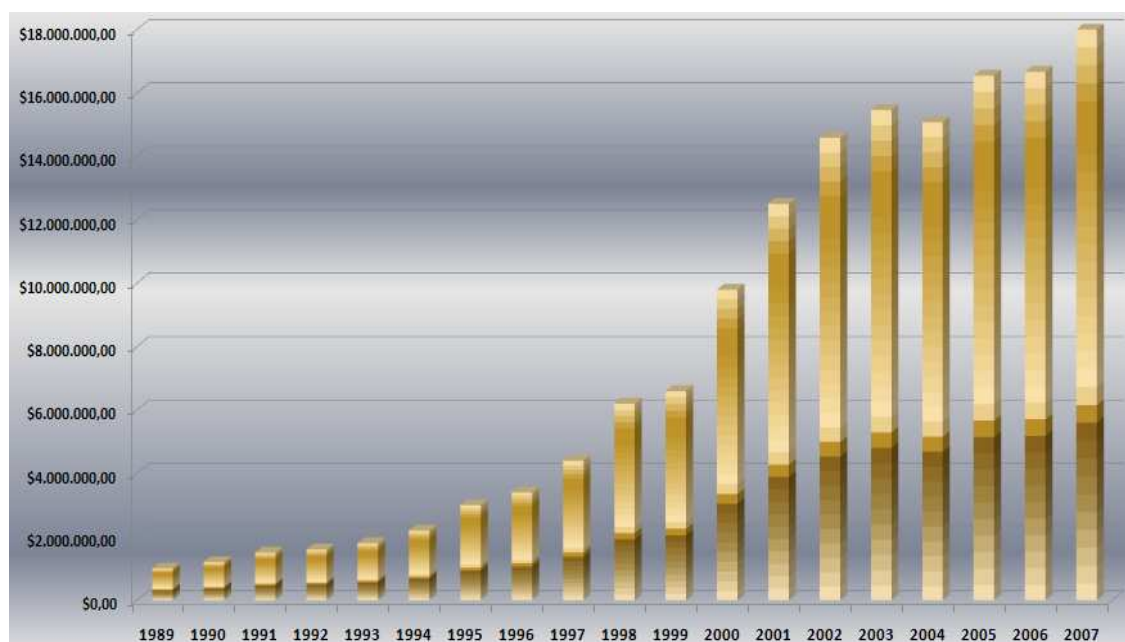
Grafica 13. Fuentes: Procuraduría General de la República (PGR), Secretaría de Seguridad Pública (SSP), y el Instituto Ciudadano de Estudios Sobre Inseguridad Asociación Civil (ICESI), y el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI).

En la gráfica 13 se aprecia cual ha sido de forma gradual la evolución que ha tenido la actividad delictiva a nivel nacional, manifestándose una creciente tendencia al alza independientemente de todos los esfuerzos institucionales, que a lo largo de cuatro sexenios presidenciales se han venido desarrollando dando la configuración de modelo de seguridad pública adecuado a la realidad del contexto mexicano, partiendo principalmente de una reforma jurídica necesaria para modernizar a las instituciones judiciales encargadas de la impartición de la justicia y el equilibrio social, adicionando el sistema nacional de seguridad pública y culminando con la creación de la secretaría de SP, cuyos esfuerzos en su conjunto han modificado al concepto de seguridad pública nacional.

Si bien esta es la realidad que representa el contexto nacional, corresponde ahora observar cual esta situación en la que se encuentra la Ciudad de México o bien el Distrito Federal, para ello también es necesario observar a través de una gráfica cual ha sido la evolución del presupuesto asignado de 1989-2007 y la actividad delictiva a través de la misma proporcionalidad de los años que en el contexto federal.

Desde la perspectiva presupuestaria, el financiamiento público programático del gobierno y la seguridad pública se integra de las siguientes fases: Procuración de justicia, Seguridad Pública, Protección Civil y Readaptación Social. Durante el periodo de 1989-2007, el financiamiento público para las fases que integran la seguridad pública en la Ciudad de México se ha incrementado tal como lo demuestra la siguiente grafica:

Evolución del presupuesto de Seguridad Pública en el Distrito Federal (1989-2007)



Grafica 14 Fuente: Peñaloza, Pedro José, Garza Salinas, Mario. Los retos de la seguridad pública en México. Óp.Cít. P. 264; y Gobierno del Distrito Federal. Secretaría de finanzas información disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.finanzas.gob.mx/egresos/decreto/pdf>. Consultado 27 de Agosto de 2008

Como puede observarse los recursos financieros asignados para el desempeño de la seguridad pública en el Distrito Federal, han presentado un alza considerable para el desempeño de esta función estatal, tan solo en el año 2007 se realizó una inversión desglosada de la siguiente forma:

| | |
|--------------------------|---|
| Procuraduría de Justicia | \$ 4, 209 , 472, 981 |
| Seguridad Pública | \$12, 776 ,802, 054 |
| Protección Civil | \$ 542, 741,044 |
| Readaptación Social | \$ 1, 411, 159, 870 |
| Total | <hr style="width: 20%; margin-left: auto; margin-right: 0;"/> \$18, 940, 175,949.00 |

Lo que significa un incremento real del 13.60% con respecto al presupuesto asignado al Gobierno del Distrito Federal en el año 2006, cuyo monto fue de \$16, 672, 936,00.00 (Dieciséis mil seiscientos setenta y dos millones novecientos treinta y seis mil novecientos sesenta y siete pesos), ahora bien comparado con otros años este incremento al presupuesto de la seguridad pública en el 2007, no es tan impactante como se puede apreciar a continuación en la siguiente tabla:

Presupuesto asignado a la seguridad publica en el Distrito Federal
(1989-2007)

| Año | Presupuesto Asignado (millones de pesos) ¹³² | Incremento real |
|------|--|--------------------|
| 1989 | \$1,000.00 | |
| 1990 | \$1,200,00 | 20,00% |
| 1991 | \$1,500,00 | 25,00% |
| 1992 | \$1,600,00 | 6,67% |
| 1993 | \$1,800.00 | 12,50% |
| 1994 | \$2,200,.00 | 22,22% |
| 1995 | \$3,000.00 | 36,36% |
| 1996 | \$3,400.00 | 13,33% |
| 1997 | \$4,400.00 | 29,41% |
| 1998 | \$6,200.00 | 40,91% |
| 1999 | \$6,600.00 | 6,45% |
| 2000 | \$9,800.00 | 48,48% |
| 2001 | \$12,504.00 | 27,60% |
| 2002 | \$14,580.00 | 16,60% |
| 2003 | \$15,461.00 | 6,04% |
| 2004 | \$15,077.00 | -2,48% |
| 2005 | \$16,552.00 | 9,78% |
| 2006 | \$16,672.00 | 0,73% |
| 2007 | \$18,940.00 | 13,60% |

¹³² Cifras redondeadas

Como puede observarse la tendencia creciente del presupuesto asignado a la seguridad pública del Distrito Federal, tiene un mayor impacto en los años 1991, 1995, 1997, 1998, 2000, 2001; siendo el año 2004 el único que presenta una tendencia a la inversa para recuperarse en los años siguientes hasta llegar al presupuesto asignado en el 2007. Empero, es necesario observar el alcance que tiene el presupuesto asignado contra la actividad delictiva registrada en la Ciudad de México en los años 1981-2007.



Grafica 15. Fuentes: Procuraduría General de la República (PGR), Secretaría de Seguridad Pública (SSP), y el Instituto Ciudadano de Estudios Sobre Inseguridad Asociación Civil (ICESI), y el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI).

Como se puede observar los incrementos presupuestarios en materia de seguridad pública son una condición necesaria pero no suficiente, para reducir el aumento de los índices delictivos en la ciudad de México, tomando como año base 1981, se puede observar que la actividad delictiva se incrementa a pesar de mayores recursos económicos a las instituciones encargadas de la seguridad

pública en el Distrito Federal; cabe preguntarse: ¿Por qué no descienden los índices en niveles inferiores a los registrados en 1994?, ¿Qué es lo que hace que la conducta social se ciegue a tal grado que cometer un acto ilícito es una conducta natural?, visto de otra forma si consideramos que el 75% de los robos en la Ciudad de México son en la vía pública ¿Qué es lo que orilla al hombre a cometer el despojo de una propiedad ajena?, una respuesta que desde el prisma formal se ofrece es el desempleo, donde aquí es el determinante que además de cifras representa, angustia, tristeza, rabia, impotencia, desesperanza, estados anímicos que en momentos de desesperación pueden ser malos consejeros para los desempleados y sus familias, al orillarlos a ingresar al universo del crimen.

Por tales motivos se exige analizar el panorama del desempleo a nivel nacional, de tal suerte que conozcan las dimensiones de esta problemática económico-social, y ver si existe alguna relación entre el desempleo y la ola de actividad delictiva registrada hasta la fecha, para ello esto se podrá apreciar por medio de la siguiente gráfica.



Grafica 16. Fuente: Banco de Mexico (1981-2006). Información disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.banxico.org.mx/publicaciones/JSP/informeAnual.jsp>. Consultado 26 de Julio de 2008.

En la presente gráfica se pueden observar los porcentajes que corresponden a los índices desempleo nacional que se han registrado en los últimos 25 años, que de igual forma al inicio de la década de los ochenta presentando una tendencia al alza de forma gradual y acelerada, cabe recordar que durante esta década se presentaron diversas crisis económicas que repercutieron en el aparato productivo nacional tanto de empresas privadas y que se combinaron con la reducción del aparato burocrático estatal, presentando así el mayor índice de desempleo en el año de 1988 donde alcanzó el 25% de la población económicamente activa desempleada.

Empero, a partir de la década de los noventa esta cifra de desempleados se revierte significativamente hasta alcanzar niveles del 3% durante los tres primeros años de esta década, sin embargo, a partir de 1994 a 1996 son años donde se presenta una alza en los indicadores de desempleo mismos que se combinaron con la crisis económica del periodo; en el año de 1997 se logró

revertir estos indicadores y niveles de 4%, continuando con un descenso en los años de 1998 al 1999 con un constante 3% de desempleo a nivel nacional.

De esta forma el año 2000 presenta el nivel más bajo de desempleo nacional con un 2%, cifra que no pudo mantenerse en los años siguientes ocasionando así que el año 2001 al 2003 se registraron niveles del 3% de la población desempleada, para culminar los años del 2004 al 2006 con un indicador constante de 4%. Cabe destacarse que si bien es cierto que los niveles de desempleo actual no son comparables con los de la década de los ochenta por su magnitud, en la actualidad de acuerdo a los informes de banco de México esto es por la relación que existe entre la existencia de los trabajos temporales, donde una persona que pierde su empleo bien por despido justificado, o bien por terminación de contrato, puede colocarse en el mejor de los casos dentro del aparato productivo formal o bien en la economía informal.

Además de acuerdo a los informes anuales de Banxico en las áreas urbanas como lo son: Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey, son las ciudades donde se presentan las más altas tasas de desempleo registradas, inclusive de forma superior a los índices nacionales, destacándose entre estas tres ciudades, el Distrito Federal.

Conclusiones y Propuestas.

- Alcanzados los objetivos de análisis de esta investigación se observa como de forma gradual la participación ciudadana ha logrado ganar espacio dentro de asuntos públicos tan sensibles como la seguridad pública, tanto plano del gobierno federal y local, hasta llegar al periodo de la gestión del Distrito Federal durante el año 2007. Además esta investigación permitió distinguir como el Estado Mexicano, en el cumplimiento de la función seguridad pública, se encarga de la protección de los principales valores que le interesan al hombre en sociedad que son: la vida y la integridad de la persona; los derechos y libertad, el orden y la paz pública.
- El análisis histórico desarrollado además permitió encontrar los siguientes hallazgos: en el interés colectivo por construir una sociedad con la suficiente certidumbre, confianza y seguridad, el Estado Mexicano ha transformado de forma gradual los elementos necesarios para configurar un Sistema Nacional de Seguridad Pública acorde a la realidad de la nación, y la Secretaría de Seguridad Pública a nivel Federal, que en un futuro le permita alcanzar el equilibrio armónico en la sociedad. De tal suerte que el concepto de seguridad pública ha abandonado la visión punitiva, para orientarse hacia la prevención del delito, distinguiéndose de esta forma que el carácter preventivo de las actividades delictivas que constituye una herramienta importante para la disuasión de los actos ilícitos.
- En un compromiso por promover intensamente un nuevo modelo de seguridad pública, donde el ciudadano participe como un elemento de solución a los problemas delictivos que azotan a la sociedad, se han creado los elementos fundamentales para promover la participación ciudadana, iniciando a través de consultas, integración en diversos programas sociales relacionados con la seguridad pública, hasta consolidarse esta participación como un elemento

fundamental en el combate a la criminalidad. Sin embargo, las condiciones adversas en la generación de empleo, así como el bajo crecimiento económico registrado en los últimos 25 años, y una marcada distribución asimétrica del ingreso, han permitido que el perfil delictivo del país se incremente en cifras alarmantes comparadas con las registradas al inicio de la década de los 80`s, lo cual indica la necesidad de crear condiciones adecuadas para fortalecer la SP.

- Por lo anterior es necesario considerar además las crisis económicas que ha enfrentado el pueblo mexicano que favorecen invariablemente al surgimiento y la interacción de los factores que contribuyen al incremento de la delincuencia: entre las que destaca el desempleo, ruptura familiar, deserción escolar, falta de ofertas educativas, culturales, artísticas y deportivas para los jóvenes y niños, asimismo, la pérdida de principios y valores solidarios entre otros. Relacionando el desempleo con la actividad delictiva es interesante observar como justamente en el año de 1996 y 1997 en donde la criminalidad alcanza niveles históricos no antes registrados, el índice nacional de desempleo observa una tendencia idéntica en sus porcentajes, y de la misma forma en que se mantiene en una constante el desempleo, de la misma forma lo hace la actividad delictiva, tal es el caso del año 2001 al 2006 de la misma forma en que gradualmente fue avanzando el desempleo, la actividad delictiva registrada a nivel nacional mantuvo un comportamiento gradual en su crecimiento.
- Por otra parte la evolución de los índices presupuestarios y delictivos en México, se observa que el crecimiento del financiamiento público federal en materia de seguridad pública en México es una condición necesaria, aunque no suficiente para reducir los indicadores delictivos, puesto que la delincuencia ha aumentado, aunque menos proporcional que el incremento del presupuesto público federal para esta función. Asimismo el análisis histórico que se realizó en el contexto federal permite observar que la relación mayor asignación del

presupuesto público a la seguridad pública, no implica una relación inversamente proporcional en la comisión de delitos tal como se ha demostrado a lo largo de esta investigación, lo cual indica que no necesariamente con más policías, mayor tecnología y mejor infraestructura se disminuyen los índices delictivos y por tanto se hacen necesarias nuevas estrategias.

- Respecto al argumento hipotético desarrollado en esta investigación donde la consideración de la participación ciudadana nace por iniciativa del gobierno y la institución policial, que buscan acercarse a la población como una estrategia para establecer ámbitos de cooperación en la prevención del delito, siendo la PC un reforzador de la confianza que necesitan las autoridades, para legitimar las estrategias institucionales preventivas se comprueba de acuerdo a lo siguiente: En un esfuerzo institucional el gobierno de la Ciudad de México durante el año 2007 buscó establecer los puentes necesarios para acercar al ciudadano con las autoridades encargadas de la seguridad pública, los objetivos fueron: legitimar la función de seguridad pública, incrementar la confianza en las instituciones públicas, y fomentar la denuncia de los delitos cometidos para el mejor diseño de estrategias que permitan combatir a la delincuencia.
- Por lo anterior se logró la institucionalización de la participación de el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito federal, que es el producto de un acuerdo publicado por el Jefe de Gobierno Marcelo Luis Ebrad Casaubón, quien de acuerdo a las facultades que le otorgaron en el mismo acuerdo, realizó directamente la invitación a quienes deberían de formar al CCSPyPJDF, evitando así la elección por otro medio de los consejeros ciudadanos que integrarían a dicho órgano. Lo cual indica que el involucramiento de los ciudadanos en asuntos públicos, si bien puede nacer de forma espontánea por parte del ciudadano, para hacer de facto esta

intervención ciudadana se necesita la voluntad política del gobierno y las instituciones encargadas de la función (en este caso) de la seguridad pública, para que se señale un reconocimiento de derecho que haga legal a la participación ciudadana; con lo cual se comprueba la primera parte de la hipótesis.

- En la segunda parte del hipotético en la búsqueda de los medios adecuados para la recuperar la confianza ciudadana para denunciar los delitos ante los ministerios públicos y mejorar la imagen de las autoridades de gobierno, el CCSPyPJDF creó la estrategia “Denuncia Ciudadana”, en donde la confianza del ciudadano en sus autoridades se cristaliza cuando este acude a ellas en busca de ayuda, que bien puede ser una mera orientación administrativa o legal, pero que al fin de cuentas implica un acercamiento ciudadano-institución, por tanto una víctima de que denuncia un delito, lo hace porque busca justicia y seguridad, pero además porque confía en los órganos de gobierno encargados de atender esta problemática, es así que, la denuncia de robo a casa habitación promovida por el consejo ciudadano, alcanzó sus objetivos en el año 2007 puesto que el número de denuncias registradas en este periodo fue superior al año anterior (aún cuando este programa fue implantado a mediados de año), de esta forma las denuncias registradas se incrementaron en un 10.97%, lo cual demuestra la hipótesis de esta investigación, donde la confianza de los ciudadanos en las autoridades en cargadas de la función de la seguridad pública en el Distrito Federal, fue recuperada y fortalecida, gracias a la intervención del CCSPyPJDF.
- Sin embargo, entre otros hallazgos encontrados en esta investigación se destaca que confianza es una herramienta necesaria para la seguridad pública, pero no suficiente para la disminución de la actividad delictiva, ya que aun cuando en los registros de los tres años anteriores al 2007 en los delitos de robo a casa habitación, denota un decremento no implico la inexistencia de la ejecución de este delito, por la razón de que de ser realidad la disminución

de la actividad delictiva se hubiera reflejado en el año 2007, por tal motivo si bien es fundamental el enfrentamiento del crimen y la confianza ciudadana, más lo debe ser el combate a las causas. Además cabe destacarse que del total de robos denunciados el 27.65% lo constituyen robos a transeúntes, es decir más de la cuarta parte de los robos se orientan al ciudadano de a pie, cifra muy cercana al delito de robo a vehículo con únicamente abajo por el 2.14%. Si se consideran únicamente los robos en vía pública, otros, vehículo y repartidor, el porcentaje que arroja la sumatoria de estos es del 75.34% de los robos cometidos, lo cual indica que las próximas acciones encaminadas a combatir a la delincuencia deberían enfocarse en este tipo de delitos.

- En suma, los índices delictivos en la Ciudad de México no se han disminuido de forma real, ya que de ser así la tendencia a la baja en este tipo de delitos se hubiera continuado, y ocurre lo contrario en el año 2007 al compararse con el 2006, con lo cual no quiere decir que en años anteriores que registran cifras con tendencia a la baja ocurra esto de facto, ya que el número de delitos no denunciados (cifra negra) no permite conocer la magnitud real de la actividad delictiva.
- Respecto a un determinante que fomenta la actividad delictiva se observa que el desempleo en la Ciudad de México fue el más alto a nivel federal en los primeros años del nuevo milenio, así presentó una tasa del desempleo del 2.7% en el año 2000, en 2001 la tasa de desempleo abierto fue superior al año anterior que significó el 4.0%, en el 2002 la tasa de desempleo abierto presentó con una disminución del -0.8% cerrando este año con un 3.2%, en 2003 la tasa de desocupación, mostró una tendencia ascendente con 3.6%, en 2004 la economía mostró signos de mejoría lo cual no representó que el desempleo en el Distrito Federal disminuyera para ubicarse en un 4.69%, en 2005 el desempleo no logró disminuirse por el contrario la tasa del desempleo fue del 5.58%, en 2006 el desempleo logró disminuirse en -0.05% para cerrar con un 5.53%. Por último, en el 2007 el desempleo creció para

cerrar el año con un 5.98% de desocupación laboral en el Distrito Federal, con lo cual la relación del desempleo y criminalidad común, se puede interpretar como una relación directamente proporcional.

- En suma, todo lo anterior indica que este malestar económico se orientó principalmente el Distrito Federal y las grandes ciudades, ya que en el campo no se refleja este tipo de indicadores tan elevados por la situación de la migración recurrente hacia los Estados Unidos de Norteamérica, ahora a fines del año 2008 con la crisis económica global cuyo origen fue nuestro vecino país del norte, la certidumbre de los migrantes para alcanzar “*el sueño americano*” es mínima, y es conveniente preguntarse ¿Qué va pasar con los migrantes que sean deportados y no encuentren fuentes laborales en el territorio nacional?, así el desempleo en las ciudades como el Distrito Federal, es un indicador al que hay que dar seguimiento, en relación con la actividad delictiva que bien en un principio será del fuero común y que en base a los datos históricos desarrollados en esta investigación tendra a evolucionar para convertirse en actos relacionados con el fuero federal.
- En la medida en que un gobierno se comunica con los ciudadanos, puede obtener mejores resultados en la participación ciudadana. Es fundamental que la gente conozca su trabajo, los planes y programas, para que así pueda tomar la decisión de participar en ellos, sin embargo, organismos internacionales indican que todo esto es insuficiente sino es acompañada de una política social no focaliza como recomiendan ahora la CEPAL y la ONU, con la aplicación de políticas públicas universales e intermedias que beneficien a los amplios sectores de la población, educación, ciencia, tecnología, salud, empleo, salarios, recreación, inversión en el campo ciudad y zonas urbanas. Todo esto no como acto de caridad por parte del Estado y los sectores empresariales, sino como medidas que pueden ser medios para disminuir el crecimiento de la actividad delictiva.

Propuestas.

- Ahora bien, corresponde al Estado proporcionar la suficiente seguridad pública a sus habitantes; sin embargo, se debe replantear la idea del Estado sujeto a la ley antes que a los intereses sociales básicos; sin duda el principio rector del Estado de Derecho es la Justicia por medio de las leyes, sin embargo un interés social básico para una sociedad que desea la justicia debe comenzar por la protección de lo que le preocupa a sus habitantes como lo es la pérdida del empleo. El Estado de Derecho bien ha cumplido su función de observador en las diversas relaciones económicas nacionales evitando en los últimos años su intervención en el mercado, orientando todos los esfuerzos en la generación de leyes, mismas que aun le permiten existir en un mundo globalizado; pero, es necesario recordar que el Estado es más que una institución Jurídica, es además una institución Política, por tal motivo debe considerarse que una finalidad del Estado es el bien público, que no se agota en la generación de leyes, sino que además busca encontrar el equilibrio entre los poseedores de los medios económicos suficientes, como de aquellos que como únicas posesiones detentan su libertad y su fuerza de trabajo bien sea física o intelectual.

El negar la capacidad de acción del Estado en asuntos tan sensibles como: disminución de las asimetrías económicas, creación de las condiciones de descanso suficientes para el individuo, que le permitan la convivencia familiar suficiente para la formación de la familia y de los futuros ciudadanos, que además necesitan de empleos no temporales y con una seguridad social básica, son elementos sociales que no se deben olvidar y por tal motivo el Estado debe ser reconsiderado en sus funciones sociales básicas, sustentado en la correcta aplicación de la justicia, por tal motivo se hace necesaria una consideración hacia un Estado Social y Derecho.

A lo largo del tiempo se ha visto que el dejar responsabilidades de servicios, que en algún tiempo fueron públicos al mercado no ha repercutido en mejores resultados sociales, por el contrario la brecha de la desigualdad se ha ensanchado de forma descomunal desde que el Estado Mexicano dejó de intervenir de forma directa en las relaciones del mercado, es necesaria además una revisión del modelo económico, el cual no ha beneficiado de forma integral a los productores nacionales, de tal suerte que ahora el desplazamiento de las mercancías locales es sustituido por las importaciones, afectando al empresario nacional mediano y por ende al mercado interno.

Asimismo, tanto el desempleo como asimetrías económicas juegan un papel fundamental como principales fuentes de la actividad delictiva, la seguridad pública debe considerar que el combate frontal al crimen solo conduce a la violencia pública; entendida como la aplicación excesiva de la fuerza pública para el sometimiento de los criminales, y que además genera un sentimiento de inseguridad pública en los ciudadanos, a lo que se agrega la no solución del problema de la ola delictiva, por la razón de lo que se está atacando es la forma y no el fondo del problema. Sin embargo, no se trata de indicar que el Estado sea nuevamente la gran maquinaria generadora de empleos, sino más bien que a través de una regularización adecuada y el otorgamiento de créditos suficientes, el Estado comprometa al mercado para la creación de las condiciones sociales necesarias para la solución de esta problemática, que aqueja a una población que sufre esta situación y que en momentos de desesperación puede ingresar al universo del crimen del cual tal vez nunca pueda salir.

Además los empleos generados el mercado deben observar congruencia con las necesidades de la población, es decir los empleos no se deben enfocar únicamente a labores correspondientes a la construcción, o bien de

bajo perfil de conocimiento adquirido; pues cada vez son más los profesionistas que egresan de preparatorias y universidades tanto públicas como privadas, los cuales también buscan un mercado laboral en el cual puedan desempeñar sus habilidades adquiridas en la instrucción educativa.

- En lo que respecta al empleo, tenerlo o no tenerlo, implica un determinado estado de ánimo y óptica de la vida, puesto que es evidente que los ingresos económicos de un individuo repercuten obligatoriamente en su interrelación con su medio. De tal suerte que si consideramos que las familias que entre sus integrantes tienen desempleados, es obvio que además de afectar el volumen del ingreso familiar, generan una dicotomía interna, entre quienes trabajan y quienes no lo hacen, desencadenando otro tipo de conflictos imaginables al universo del crimen.

A lo largo de esta investigación se ha dicho que la seguridad pública, se constituye a partir de diversas dimensiones que bien pueden ser de carácter económico, político y social, que al conjugarse conforman lo que se conoce como seguridad pública. Sin duda la nueva política para la generación de empleos debe orientarse no únicamente al sector de los servicios, pues de ser así se estaría olvidando a los miles de profesionistas que han invertido tiempo y recursos económicos familiares para poder acceder a una educación media y superior, no es nuevo que diversos organismos internacionales recomienden a México el fomento de la ciencia y la tecnología y sin duda en estos tiempos es cuando mayor énfasis se debe colocar en este rubro.

- Respecto a la seguridad pública se deben reconsiderar algunos elementos señalados, como lo es seguridad laboral, seguridad económica, seguridad social, seguridad jurídica y el respecto a los derechos humanos; dentro del mismo concepto de la seguridad pública. La consideración de dichos

elementos contribuye directamente a fortalecer la confianza de los ciudadanos en las instituciones políticas jurídicas y sociales, que el propio Estado mexicano debe encargarse de proveer.

Además el diseño de las políticas públicas en materia de seguridad debe continuar con las políticas transexenales y abandonar el enfoque de políticas de gobierno, para que en este sentido no únicamente con el cambio de algún partido político al frente de la administración pública se modifique el rumbo a seguir en la función de la seguridad pública. Además de ello no únicamente se debe considerar el enfoque punitivo en el diseño de las políticas encaminadas en la materia, y tampoco se debe considerar a las zonas marginadas como únicos los focos de atención para el combate la delincuencia, en virtud de que existen diversos delitos de mayor impacto social que no se desarrollan precisamente en este tipo de regiones geográficas y que quedan impunes por la corrupción.

Por otro lado se requiere que la legalidad y la seguridad pública confluyan apoyados en la participación ciudadana activa, que permita el combate a la corrupción y la mejora en la seguridad pública trabajando juntos por una cultura de la legalidad y la prevención del delito, esto en virtud de que la seguridad pública no es únicamente un trabajo de la policía, sino también un derecho que construyen día a día los ciudadanos, que va más allá de policías y ladrones. Asimismo es necesario que el trabajo de la policía como institución reciba los estímulos y los reconocimientos necesarios por el desempeño, para aquellos elementos policiacos que fallezcan en el cumplimiento de su deber, debe de darse continuidad con el pago de su nomina integra a sus familiares de sangre directos, que al menos garantice un modo digno de vida a su familia, no como acto de caridad sino de justicia social que no se agota con el pago de un seguro de vida a los beneficiarios del elemento policiaco caído, sin embargo, es necesario el

castigo ejemplar a quienes se aparten del cumplimiento del deber de esta institución.

Respecto a aquellos elementos policiacos que por la gravedad del delito ameriten una sanción privativa de la libertad, es necesario dar un seguimiento continuo a este tipo de elementos dentro de las instalaciones de readaptación social, así como a sus familiares más cercanos, ya que los beneficios económicos de los delitos suelen asociarse con el núcleo familiar directo.

Además, se debe tener cuidado con la separación de los cargos de aquellos elementos policiacos, que por reconfiguración de las corporaciones deban ser eliminados de la nomina, debe ser reflexionado cuidadosamente, porque la preparación y capacitación que recibe el personal de la policía, los dota de cualidades completamente diferentes a las de un ciudadano ordinario, por tanto él permitir que se le separe de sus funciones a este tipo de personal, implicaría dejar libre a un "tigre" el cual ahora al verse sin ninguna atadura institucional puede convertirse en una potente amenaza social, de esta forma una opción para el manejo de estos elementos es, no separarlos de un control institucional sino mantener una incorporación a otras áreas de la administración pública y de esta forma poder controlar sus acciones.

De esta forma se exige entonces que exista una verdadera profesionalización de los elementos policiacos de tropa y mandos altos y medios, no únicamente en la formación de cursos con duración mínima de meses, sino que se exige una verdadera carrera profesional para el desempeño de la función policiaca, cuya duración no debería de ser menor a dos años de preparación académica, previa instrucción educativa media superior, misma que les permita el conocimiento básico de las garantías individuales, los derechos humanos, técnicas y tácticas básicas para el

enfrentamiento de los delincuentes según su grado de organización; esto con dos objetivos, por un lado el contar con elementos policíacos dotados de los conocimientos básicos de las garantías individuales, que puede permitir que el uso de la fuerza pública se oriente estrictamente al cumplimiento del orden público y el respeto de los derechos humanos , y por otro lado, permitiría contar con elementos mejor capacitados para el uso racional de la fuerza misma que permitan alcanzar los objetivos institucionales con el menor uso de la violencia pública, con lo cual la policía gane el reconocimiento digno de la sociedad a quién protege.

- Respecto a la ciudadanía esta debe ocupar el lugar que le corresponde dentro de la sociedad; sin embargo no como un elemento de una masa social amorfa y desorganizada, sino como integrante de un tejido social en busca de la organización, el cual está informado no únicamente por los medios de comunicación masiva, sino por otras fuentes que bien pueden ser documentos electrónicos o textos históricos en temas tan sensibles como la seguridad pública. La misma información le otorga a la ciudadanía un medio adecuado para encontrar su espacio en la seguridad pública y participación ciudadana.

Anexos

Anexo 1.

Miguel de la Madrid Hurtado, Presidente de la República Mexicana (1983-1988)

Resultados económicos.

| Años | PIB | Tasa Inflacionaria | Deterioro del Peso (Peso x Dólar) | Producto Interno Bruto por Habitante | Tasa de desempleo % Población Económicamente Activa. |
|-------------------|------|--------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|--|
| 1982 | -.05 | 67.0 | 150 | -3.2 | 4.7 |
| 1983 | -5.3 | 80.8 | 162 | -6.6 | 11.7 |
| 1984 | 3.5 | 60.4 | 210 | 1.0 | 12.6 |
| 1985 | 2.7 | 65.9 | 447 | 0.0 | 13.4 |
| 1986 | -4.2 | 103.1 | 915 | -6.3 | 17.8 |
| 1987 | 1.4 | 159.0 | 2400 | -1.2 | 20.7 |
| 1988 | 2.0 | 46.8 | 2300 | -2.4 | 23.4 |
| Promedio sexenal. | -3.9 | 86.0 | 1433% | -19.1 | 16.6 |

Cuadro 1. Fuente: Ortiz Wadgymar, Arturo. Política Económica De México 1982-1994. Dos sexenios neoliberales. México, en Sánchez González, José Juan. **Administración Pública y Reforma Del Estado en México**. Instituto Nacional de Administración Pública A.C. (INAP). México. 1998. Pág. 84

Las condiciones desfavorables sobre la constante alza de los precios y el incremento del desempleo son consideradas como factores no favorables para la convivencia pacífica de las relaciones sociales. Sobre la interpretación de la tabla se comenta “En síntesis, el verdadero significado del Pacto de solidaridad Económica (PSE) fue congelar las variables económicas, descargando el peso del ajuste en el salario; aunque por razones estrictamente electorales se trataba a toda costa de dar la impresión del éxito del régimen al controlar la inflación, que era el enemigo principal a vencer.” Ortiz Wadgymar, Arturo. **Óp. Cit.** Pág. 105

Anexo 2

Miguel de la Madrid Hurtado, Presidente de la República Mexicana (1982-1988).

Presuntos delincuentes registrados en los juzgados, según fuero y año.

Tabla 1

| AÑO | TOTAL | Fuero Federal | Fuero Común | % Fuero Federal | % Fuero Común | Incremento real | Incremento % |
|------|---------|---------------|-------------|-----------------|---------------|-----------------|--------------|
| 1981 | 76,184 | 7,952 | 68,232 | 10.44% | 89.56% | | |
| 1982 | 80,975 | 7,230 | 73,745 | 8.93% | 91.07% | 4,791 | 6.288722041 |
| 1983 | 96,916 | 8,424 | 88,492 | 8.69% | 91.31% | 15,941 | 19.68632294 |
| 1984 | 107,370 | 8,942 | 98,428 | 8.33% | 91.67% | 10,454 | 10.78666061 |
| 1985 | 115,539 | 9,938 | 105,601 | 8.60% | 91.40% | 8,169 | 7.608270467 |
| 1986 | 124,122 | 11,971 | 112,151 | 9.64% | 90.36% | 8,583 | 7.428660452 |
| 1987 | 134,824 | 15,660 | 119,164 | 11.62% | 88.38% | 10,702 | 8.622162066 |
| 1988 | 139,073 | 16,237 | 122,836 | 11.68% | 88.32% | 4,249 | 3.151516051 |

| | | | | | | | |
|-------|---------|--------|---------|-------|--------|--------|--------|
| Total | 717,844 | 71,172 | 646,672 | 9.76% | 90.24% | 58,098 | 57.28% |
|-------|---------|--------|---------|-------|--------|--------|--------|

Tabla 1. Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Cuaderno de estadísticas judiciales, números 1 y 4. Página electrónica : <http://www.inegi.gob.mx/est/default.asp?c=2380>, fecha de consulta 22 de abril de 2008.

Tomando como base el año 1983 se observa una tendencia creciente de la actividad delictiva denunciada, destacando el caso de los delitos del Fuero Común cuyo promedio sexenal cierra con el 90.24%, dejando el 9.76% para el Fuero federal. Tal como lo demuestra la Tabla.

La presente tabla señala el incremento que los delitos del Fuero Federal, presentan en este sexenio, es interesante destacar que este tipo de delitos presentan una tendencia hacia la alza de forma mucho mas acelerada, en los años de 1985-1988. La importancia que tiene prestar atención a este tipo de delitos es que sus formas de operación, son mucho mas elaboradas al hacer uso de la tecnología para la movilización de los recursos económicos, sus principales formas de operación son: Delincuencia Organizada (narcotráfico y posesión de sustancias prohibidas; Falsificación o alteración de moneda, Operaciones con recursos de procedencia ilícita, Acopio y tráfico de armas, Tráfico de indocumentados, Tráfico de órganos, Asalto, Secuestro, Tráfico de Menores, Robo de vehículos.), Delitos Cometidos por Servidores Públicos, Delitos Contra el Medio Ambiente, Delitos

Contra Periodistas, Delitos Electorales, Delitos en Materia de Derechos de Autor y de Propiedad Industrial, Delitos Fiscales y Financieros, Delitos Patrimoniales, Delitos contra las Mujeres y Trata de Personas.

Asimismo, se aprecia como los delitos del Fuero Común son los que presentan los más altos índices de denuncias; sin embargo no presentan un aceleración tan significativa como los del fuero federal en los años 1985-1988, como se ha señalado, es decir que mientras los delitos del fuero federal tienden a aumentar los delitos del fuero común disminuyen. Como se ha dicho el delito al ser una forma de “energía social”, no desaparece sino que este se transforma en otras formas de operación más sofisticadas, que pueden repercutir en la violencia y los desordenes sociales, a los que debe eliminar la seguridad pública.

Miguel de la Madrid Hurtado, Presidente de la República Mexicana (1982-1988).
Delinquentes Sentenciados, registrados en los juzgados de primera instancia,
según fuero y año.

Tabla 2.

| AÑO | TOTAL | Fuero Federal | Fuero Común | % Fuero Federal | % Fuero Común | Incremento real | Incremento % |
|------|-------|---------------|-------------|-----------------|---------------|-----------------|--------------|
| 1981 | 65456 | 7853 | 57603 | 11.99737228 | 88.00262772 | | |
| 1982 | 66451 | 7546 | 58905 | 11.35573581 | 88.64426419 | 995 | 1.520105109 |
| 1983 | 68312 | 7593 | 60719 | 11.11517742 | 88.88482258 | 1,861 | 2.800559811 |
| 1984 | 71560 | 7608 | 63952 | 10.63163779 | 89.36836221 | 3,248 | 4.754655112 |
| 1985 | 83146 | 8346 | 74800 | 10.0377649 | 89.9622351 | 11,586 | 16.19060928 |
| 1986 | 91051 | 9383 | 81668 | 10.30521356 | 89.69478644 | 7,905 | 9.507372574 |
| 1987 | 95656 | 11249 | 84407 | 11.75984779 | 88.24015221 | 4,605 | 5.057605078 |
| 1988 | 99212 | 14053 | 85159 | 14.16461718 | 85.83538282 | 3,556 | 3.717487664 |

| | | | | | | | |
|-------|---------|--------|---------|--------|--------|-------|--------|
| Total | 508,937 | 58,232 | 450,705 | 11.34% | 88.66% | 32761 | 42.03% |
|-------|---------|--------|---------|--------|--------|-------|--------|

Tabla 2. Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Cuaderno de estadísticas judiciales, números 1 y 4. Página electrónica : <http://www.inegi.gob.mx/est/default.asp?c=2380>, fecha de consulta 22 de abril de 2008.

Tomando como base el año 1983 se observa una tendencia creciente de las Sentencias ejercidas en contra de la actividad delictiva denunciada, destacando el caso de los delitos del Fuero Común cuyo promedio sexenal cierra con el 88.66%, dejando el 11.34% para el Fuero federal. Tal como lo demuestra la Tabla.

Sin embargo el incremento de las Sentencias ejercidas contra los delitos del Fuero Federal, que se presentan en este sexenio, es interesante destacar que este tipo de Sentencias presentan una tendencia hacia la alza de forma mucho más acelerada, en los años de 1985-1988. La importancia que tiene prestar atención a este tipo de Sentencias es que su enfoque se dirige a las formas delictivas más agresivas, o bien más sofisticadas relacionadas con la Delincuencia.

Miguel de la Madrid Hurtado, Presidente de la República Mexicana (1982-1988).
 Delincuentes No sentenciados en los Juzgados de Primera Instancia.

Tabla 3

| Año | Presuntos Delincuentes | Sentenciados | No Sentenciados | Porcentaje |
|-------|------------------------|--------------|-----------------|-------------|
| 1983 | 96,916 | 68312 | 28,604 | 0.295142185 |
| 1984 | 107,370 | 71560 | 35,810 | 0.333519605 |
| 1985 | 115,539 | 83146 | 32,393 | 0.280364206 |
| 1986 | 124,122 | 91051 | 33,071 | 0.266439471 |
| 1987 | 134,824 | 95656 | 39,168 | 0.290512075 |
| 1988 | 139,073 | 99212 | 39,861 | 0.286619258 |
| | | | | Promedio |
| Total | 717,844 | 508937 | 208,907 | 29.21% |

Tabla 3. Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Cuaderno de estadísticas judiciales, números 1 y 4. Página electrónica : <http://www.inegi.gob.mx/est/default.asp?c=2380>, fecha de consulta 22 de abril de 2008.

Tomando como base el año 1983 se observa una tendencia creciente de los presuntos delincuentes que no son sentenciados en los Juzgados de Primera Instancia, diversos elementos pueden desencadenar en estos resultados: la falta de pruebas del delito, el desistimiento del ofendido al ratificar la denuncia, improcedencia de *facto*, falta de testigos, insuficiencia de recursos materiales o humanos por parte de los Ministerios Públicos. Lo que de 1983 a 1988 desencadenó en un total de 208,907 Presuntos delincuentes no Sentenciados, lo que representa un promedio del 29.21% de no ejercicio de la acción penal en el sexenio.

Anexo 3

Carlos Salinas de Gortari, Presidente de la República Mexicana (1988-1994)

Tabla 1 Resultados económicos

| Años | PIB % | Inflación Acumulada% | Incremento al Salario | Deterioro del peso | Tasa de desempleo % |
|------------------|-------|----------------------|-----------------------|--------------------|---------------------|
| 1988 | 2 | 51.66 | 8000 | 2300 | 23.4 |
| 1989 | 4.20 | 19.69 | \$10,080.00 | \$2,650.00 | 2.8 |
| 1990 | 5.10 | 55.52 | \$11,900.00 | \$2,948.00 | 2.7 |
| 1991 | 4.20 | 84.74 | \$13,330.00 | \$3,074.00 | 2.7 |
| 1992 | 3.60 | 106.8 | \$13,330.00 | \$3,121.00 | 2.8 |
| 1993 | 2.20 | 123.36 | \$14.27 | \$3.29 | 3.4 |
| 1994 | 4.50 | 139.11 | \$15.27 | \$4.94 | 3.7 |
| Promedio Sexenal | 3.97 | 23.19% | 15.15% | 14.40% | 3.02% |

Tabla 1 Fuentes: Para el cálculo de la inflación Banco de México "Banxico". Para el desarrollo del índice de desempleo a si como para el cálculo del promedio del salario mínimo general, y datos referentes al PIB, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, de la Cámara de Diputados.¹

Tomando como base al mes de diciembre de 1988 se observa que la inflación no logra contenerse, lo cual al final del sexenio se consigue un acumulado del 139%, si bien la diferencia salarial contra la inflación en este sexenio se reduce, la tasa de desempleo no logra disminuirse de forma significativa, lo cual se reflejan el Producto Interno Bruto, el cual reflejó resultados positivos en la primera mitad del sexenio, para después sufrir una desaceleración original de este.

¹ Los siguientes links corresponden a las fuentes según el orden de mención. Consultadas, 06 de Mayo de 2008.

<http://www.banxico.org.mx/polmoneinflacion/servicios/calcDeInflacion/calcDeInflac.html>.
www.cefp.gob.mx/intr/bancosdeinformacion/estatales/indicadores_socioeconomicos/is019.xls

Carlos Salinas de Gortari, Presidente de la República Mexicana (1988-1994).

Presuntos delincuentes registrados en los juzgados, según fuero y año.

Tabla 2

| AÑO | TOTAL | FUERO FEDERAL | FUERO COMUN | % fuero Federal | % Fuero Común | incremento | % Ponderación |
|--------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|---------------|---------------|---------------|
| 1989 | 144,937 | 20,525 | 124,412 | 14.16132527 | 85.83867473 | 5,864 | 0.042164906 |
| 1990 | 146,529 | 21,732 | 124,797 | 14.83119383 | 85.16880617 | 1,592 | 0.010984083 |
| 1991 | 146,474 | 18,182 | 128,292 | 12.41312451 | 87.58687549 | -55 | -0.000375352 |
| 1992 | 152,458 | 19,059 | 133,399 | 12.50114786 | 87.49885214 | 5,984 | 0.040853667 |
| 1993 | 164,670 | 22,452 | 142,218 | 13.63454181 | 86.36545819 | 12,212 | 0.080100749 |
| 1994 | 165,927 | 24,751 | 141,176 | 14.91680076 | 85.08319924 | 1,257 | 0.007633449 |
| Total | 920,995 | 126,701 | 794,294 | 13.74% | 86.26% | 26,854 | 18.14% |

Tabla 2. Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Cuaderno de estadísticas judiciales, números 1 y 4. Página electrónica : <http://www.inegi.gob.mx/est/default.asp?c=2380>, fecha de consulta 22 de abril de 2008.

Tomando como base el año 1989 se observa una tendencia creciente de la actividad delictiva denunciada, destacando el caso de los delitos del Fuero Común cuyo promedio sexenal cierra con el 86.26%, dejando el 13.74% para el Fuero federal. Tal como lo demuestra la Tabla. Así como se continuo con la el modelo económico, de igual forma la continuidad del delito no disminuye, aun cuando la existencia de la delincuencia no sea consecuencia exclusiva de un modelo económico moderno.

La presente tabla señala además el incremento que los delitos del Fuero Federal, que se presentan en este sexenio, es interesante destacar que este tipo de delitos presentan una tendencia hacia la alza de forma mucho mas acelerada, en los años de 1991-1994, mismos que se relacionan con asesinatos y ajusticamiento en tre las redes de la delincuencia organizada.

De la misma forma en la misma tabla se aprecia como los delitos del Fuero Común son los que presentan los más altos índices de denuncias; además presentan un aceleración significativa como los del fuero federal en los años 1991-1994, como se ha señalado, mientras los delitos del fuero federal tienden a aumentar los delitos del fuero común, de igual forma se incrementan.

Carlos Salinas de Gortari, Presidente de la República Mexicana (1988-1994).

Tabla 3

Presuntos delincuentes Sentenciados en los juzgados de primera instancia, según fuero y año.

| AÑO | TOTAL | FUERO FEDERAL | FUERO COMUN | % fuero Federal | % Fuero Común | incremento | % Ponderación |
|--------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|---------------|---------------|---------------|
| 1989 | 109006 | 15277 | 93729 | 14.01482487 | 85.98517513 | 13,350 | 13.96% |
| 1990 | 122481 | 19158 | 103323 | 15.64160972 | 84.35839028 | 13,475 | 12.36% |
| 1991 | 130471 | 21769 | 108702 | 16.68493382 | 83.31506618 | 7,990 | 6.52% |
| 1992 | 126313 | 19330 | 106983 | 15.30325461 | 84.69674539 | -4,158 | -3.19% |
| 1993 | 131622 | 19707 | 111915 | 14.97242102 | 85.02757898 | 5,309 | 4.20% |
| 1994 | 142365 | 21980 | 120385 | 15.439188 | 84.560812 | 10,743 | 8.16% |
| Total | 762,258 | 117,221 | 645,037 | 15.34% | 84.66% | 46,709 | 42.02% |

Tabla 3. Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Cuaderno de estadísticas judiciales, números 1 y 4. Página electrónica : <http://www.inegi.gob.mx/est/default.asp?c=2380>, fecha de consulta 22 de abril de 2008.

Tomando como base el año 1989 se observa una tendencia creciente de las Sentencias ejercidas en contra de la actividad delictiva denunciada, sin embargo, las sentencias se reducen significativamente en los años de 1991-1992, aun cuando las cifras no alcanzan siquiera niveles inferiores a 1990, para repuntar nuevamente, destacando el caso de los delitos del Fuero Común cuyo promedio sexenal cierra con el 84.66%, dejando el 15.34% para el Fuero federal. Tal como lo demuestra la Tabla.

De la misma forma el incremento de las Sentencias ejercidas contra los delitos del Fuero Federal, que se presentan en este sexenio, es interesante destacar que este tipo de Sentencias presentan una tendencia hacia la alza de forma mucho más acelerada, en los años de 1989-1991.

Además en esta tabla se aprecia como las Sentencias del Fuero Común son las que presentan los más altos índices de aplicación de sanción; sin embargo en 1992 se reduce con respecto al año anterior, para repuntar en 1993-1994, lo que presentan una aceleración significativa como los casos del fuero federal en los años 1993-1994 como se ha señalado, es decir que mientras las sentencias sobre los delitos del fuero federal tienden a aumentar, respecto a las sanciones de los delitos del fuero común aumentan. Indicando que el énfasis sobre el aumento de las sentencias contra los delitos federales y comunes.

Carlos Salinas de Gortari, Presidente de la República Mexicana (1988-1994).

Tabla 4

Presuntos delincuentes No Sentenciados en los juzgados de primera instancia, según fuero y año.

| AÑO | Presuntos Delincuentes | Sentenciados | No Sentenciados | Porcentaje % |
|-------|------------------------|--------------|-----------------|--------------|
| 1989 | 144,937 | 109006 | 35,931 | 0.247907712 |
| 1990 | 146,529 | 122481 | 24,048 | 0.164117683 |
| 1991 | 146,474 | 130471 | 16,003 | 0.109254885 |
| 1992 | 152,458 | 126313 | 26,145 | 0.171489853 |
| 1993 | 164,670 | 131622 | 33,048 | 0.200692294 |
| 1994 | 165,927 | 142365 | 23,562 | 0.142002206 |
| Total | 920,995 | 762258 | 158,737 | 17.26% |

Tabla 4. Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Cuaderno de estadísticas judiciales, números 1 y 4. Página electrónica : <http://www.inegi.gob.mx/est/default.asp?c=2380>, fecha de consulta 22 de abril de 2008.

Al inicio del sexenio tomando como base el año 1989 se observa una tendencia creciente de los presuntos delincuentes, que no son sentenciados en los Juzgados de Primera Instancia, para que en los años 1990-1991 disminuyan, sin embargo de 1992-1993 se incrementan, para cerrar en el año de 1994 con el 14% de presuntos delincuentes no sentenciados. Diversos elementos pueden desencadenar en estos resultados: la falta de pruebas del delito, el desistimiento del ofendido al ratificar la denuncia, improcedencia de *facto*, falta de testigos, insuficiencia de recursos materiales o humanos por parte de los Ministerios Públicos. Lo que de 1989 a 1994 desencadenó en un total de 158,737 Presuntos delincuentes No Sentenciados, lo que representa un promedio del 17.26% de No ejercicio de la acción penal en el sexenio.

Anexo 4

Ernesto Zedillo Ponce de León, Presidente de la República Mexicana (1994-2000)

Tabla 1.- Resultados económicos.

| Años | PIB % | Inflación Acumulada% | Incremento al Salario | Deterioro del peso | Tasa de desempleo % |
|-------------------------|-------------|----------------------|-----------------------|--------------------|---------------------|
| 1994 | 4.5 | 7.05 | 15.27 | \$4.94 | 3.7 |
| 1995 | 6.22 | 51.97 | \$16.34 | \$7.68 | 6.2 |
| 1996 | 5.14 | 94.07 | \$20.39 | \$7.86 | 5.5 |
| 1997 | 6.78 | 124.57 | \$24.30 | \$8.20 | 3.7 |
| 1998 | 4.91 | 166.36 | \$28.30 | \$9.94 | 3.2 |
| 1999 | 3.87 | 199.18 | \$31.91 | \$9.60 | 2.5 |
| 2000 | 6.60 | 225.98 | \$35.12 | \$9.59 | 2.2 |
| Promedio Sexenal | 5.59 | 37.66% | 19.16% | 94.13% | 3.88% |

Tabla 1. Fuentes: Para el cálculo de la inflación Banco de México "Banxico". Para el desarrollo del índice de desempleo a si como para el cálculo del promedio del salario mínimo general, y datos referentes al PIB Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.²

Tomando como base al mes de diciembre de 1994 se observa que la inflación no logra contenerse, lo cual al final del sexenio se consigue un acumulado del 225%, arrojando un promedio del 37.66% de inflación en el sexenio en contraste del 19.16% en promedio que recibió el salario a lo largo del sexenio. Si bien la diferencia salarial contra la inflación en este sexenio se reduce, la tasa de desempleo no logra disminuirse de forma significativa, por el contrario en los tres primeros años son preocupantes estas cifras, las cuales no impactan el Producto Interno Bruto el cual reflejó resultados positivos en la primera mitad del sexenio, para después sufrir una desaceleración y repuntar al final de este.

² Los siguientes links corresponden a las fuentes según el orden de mención. Consultadas, 06 de Mayo de 2008.

<http://www.banxico.org.mx/polmoneinflacion/servicios/calcDeInflacion/calcDeInflac.html>.
http://www.cefp.gob.mx/intr/e-stadisticas/copianewe_stadisticas.html#8

Ernesto Zedillo Ponce de León, Presidente de la República Mexicana (1994-2000)

Tabla 2

Presuntos delincuentes registrados en los juzgados, según fuero y año.

| AÑO | TOTAL | FUERO FEDERAL | FUERO COMUN | % fuero Federal | % Fuero Común | incremento | % Ponderación |
|--------------|------------------|----------------|----------------|-----------------|---------------|---------------|---------------|
| 1995 | 180163 | 30372 | 149791 | 16.85806742 | 83.14193258 | 14,236 | 0.079017334 |
| 1996 | 181743 | 32199 | 149544 | 17.71677589 | 82.28322411 | 1,580 | 0.008769836 |
| 1997 | 173,970 | 30,414 | 143,556 | 17.48232454 | 82.51767546 | -7,773 | -0.042769185 |
| 1998 | 181,698 | 30,239 | 151,456 | 16.64245066 | 83.35589825 | 7,728 | 0.044421452 |
| 1999 | 185,684 | 30,564 | 155,120 | 16.46022274 | 83.53977726 | 3,986 | 0.021937501 |
| 2000 | 183,977 | 28,498 | 155,479 | 15.48997973 | 84.51002027 | -1,707 | -0.009193038 |
| Total | 1,087,235 | 182,286 | 904,946 | 16.77% | 83.22% | 18,050 | 10.22% |

Tabla 2. Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Cuaderno de estadísticas judiciales, números 1 y 4. Página electrónica : <http://www.inegi.gob.mx/est/default.asp?c=2380>, fecha de consulta 22 de abril de 2008.

Tomando como base el año 1995 se observa una tendencia creciente de la actividad delictiva denunciada, destacando el caso de los delitos del Fuero Común cuyo promedio sexenal cierra con el 83.22%, dejando el 16.77% para el Fuero federal. Tal como lo demuestra la Tabla. Sin embargo es importante destacar que de ocupar un modesto lugar los delitos del fuero federal en la década de los 80s, en 1996 y 1997 paradójicamente los años donde la delincuencia denunciada disminuye, los delitos del fuero federal repuntan significativamente, para pasar a ocupar el 17.71% y 17.48% respectivamente de los delitos cometidos.

La presente tabla además señala el incremento que los delitos del Fuero Federal, presentan en este sexenio, es interesante destacar que este tipo de delitos presentan una tendencia hacia la alza de forma mucho más acelerada, en los años de 1995-1997, mismos que se relacionan con asesinatos y ajusticiamiento en tre las redes del narcotráfico. Este tipo de delitos se desarrollaron de forma significativa puesto que en esos años repuntaron las estadísticas, adiferencia de otros años donde su participación fue mucho más modesta, sin embargo no es de extrañar este comportamiento, ya que desde principios de los 90s se observa su crecimiento, en este tipo de delitos que son mucho más lucrativos.

Ernesto Zedillo Ponce de León, Presidente de la República Mexicana (1994-2000)

Tabla 3

Presuntos delincuentes Sentenciados en los juzgados de primera instancia, según fuero y año.

| AÑO | TOTAL | FUERO FEDERAL | FUERO COMUN | % fuero Federal | % Fuero Común | incremento | % Ponderación |
|-------|---------|---------------|-------------|-----------------|---------------|------------|---------------|
| 1995 | 144539 | 24892 | 119647 | 17.22164952 | 82.77835048 | 2,174 | 0.015040923 |
| 1996 | 150526 | 27263 | 123263 | 18.11182121 | 81.88817879 | 5,987 | 4.142134649 |
| 1997 | 142195 | 24724 | 117471 | 17.38739056 | 82.61260944 | -8,331 | -5.534592031 |
| 1998 | 140312 | 25642 | 114670 | 18.27498717 | 81.72501283 | -1,883 | -1.324237842 |
| 1999 | 143254 | 24962 | 118292 | 17.42499337 | 82.57500663 | 2,942 | 2.096755801 |
| 2000 | 141725 | 23544 | 118181 | 16.6124537 | 83.3875463 | -1,529 | -1.067334944 |
| Total | 862,551 | 151,027 | 711,524 | 17.51% | 82.49% | -640 | -1.67% |

Tabla 3. Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Cuaderno de estadísticas judiciales, números 1 y 4. Página electrónica : <http://www.inegi.gob.mx/est/default.asp?c=2380>, fecha de consulta 22 de abril de 2008.

Tomando como base el año 1995 se observa una tendencia creciente de las Sentencias ejercidas en contra de la actividad delictiva denunciada, sin embargo las sentencias dictaminadas se reducen significativamente en los años de 1997-2000, aun cuando los presuntos delincuentes aumentan en estos años, y las cifras no alcanzan siquiera niveles inferiores a 1990, destacando el caso de los delitos del Fuero Común cuyo promedio sexenal cierra con el 82.49%, dejando el 17.49% para el Fuero federal. Lo cual al final del sexenio termina prácticamente donde empezó, logrando un reducción del -1.67%. Tal como lo demuestra la Tabla.

La presente tabla señala el incremento de las sentencias ejercidas contra los delitos del Fuero Federal, que se presentan en este sexenio, es interesante destacar que este tipo de Sentencias presentan una tendencia hacia la alza de forma mucho más acelerada, en los años de 1995-1996. La importancia que tiene prestar atención a este tipo de Sentencias es que su enfoque se dirige a las formas delictivas más agresivas: Delincuencia Organizada (narcotráfico y posesión de sustancias prohibidas; Falsificación o alteración de moneda, Operaciones con recursos de procedencia ilícita), Delitos Cometidos por Servidores Públicos. Sin embargo la dictaminación de sentencias de 1998-2000 se revierte para llegar a cifras inferiores a las registradas en 1995.

Ernesto Zedillo Ponce de León, Presidente de la República Mexicana (1994-2000)

Tabla 4

Presuntos delincuentes No Sentenciados en los juzgados de primera instancia.

| AÑO | Presuntos Delincuentes | Sentenciados | No Sentenciados | Porcentaje % |
|-------|------------------------|--------------|-----------------|--------------|
| 1995 | 180,163.00 | 144,539.00 | 35,624.00 | 0.197732054 |
| 1996 | 181,743.00 | 150,526.00 | 31,217.00 | 0.171764525 |
| 1997 | 173,970.00 | 142,195.00 | 31,775.00 | 0.182646433 |
| 1998 | 181,698.00 | 140,312.00 | 41,386.00 | 0.227773558 |
| 1999 | 185,684.00 | 143,254.00 | 42,430.00 | 0.228506495 |
| 2000 | 183,977.00 | 141,725.00 | 42,252.00 | 0.229659142 |
| | | | | Promedio |
| Total | 1,087,235.00 | 862,551.00 | 224,684 | 20.63% |

Tabla 4 . Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Cuaderno de estadísticas judiciales, números 1 y 4. Página electrónica : <http://www.inegi.gob.mx/est/default.asp?c=2380>, fecha de consulta 22 de abril de 2008.

Al inicio del sexenio tomando como base el año 1995 se observa una tendencia creciente de los presuntos delincuentes, que no son sentenciados en los Juzgados de Primera Instancia, para que en los años 1996-1997 disminuyan, sin embargo de 1998-1999 se incrementan, para cerrar en el año de 2000 con el 22.96% de presuntos delincuentes no sentenciados. Lo que de 1995 al 2000 desencadenó en un total de 224,684 Presuntos delincuentes No Sentenciados, lo que representa un promedio del 22.63% de No ejercicio de la acción penal en el sexenio.

Anexo 5

Vicente Fox Quesada, Presidente de la República Mexicana (2000-2001)

Tabla 1.- Resultados económicos.

| Años | PIB % | Inflación Acumulada% | Incremento al Salario | Deterioro del peso | Tasa de desempleo % |
|------------------|-------|----------------------|-----------------------|--------------------|---------------------|
| 2000 | 6.6 | 8.96 | 35.12 | \$9.59 | 2.3 |
| 2001 | 1.00 | 4.4 | \$37.57 | \$9.17 | 2.5 |
| 2002 | 0.80 | 10.35 | \$39.54 | \$10.36 | 2.7 |
| 2003 | 1.40 | 14.74 | \$41.53 | \$11.20 | 3.25 |
| 2004 | 4.00 | 20.7 | \$43.30 | \$11.22 | 3.75 |
| 2005 | 3.13 | 24.72 | \$45.24 | \$10.71 | 3.6 |
| 2006 | 4.91 | 29.78 | \$47.05 | \$10.88 | 3.59 |
| Promedio Sexenal | 2.54 | 4.96% | 4.21% | 13.45% | 3.23% |

Tabla 1. Fuentes: Para el cálculo de la inflación Banco de México "Banxico". Para el desarrollo del índice de desempleo así como para el cálculo del promedio del salario mínimo general, y datos referentes al PIB Centro de Estudios de las Finanzas Públicas y, de la Cámara de Diputados.³

Tomando como base al mes de diciembre de 2000 se observa que la inflación logra contenerse, lo cual al final del sexenio se consigue un acumulado del 29.78%, arrojando un promedio del 4.96% de inflación en el sexenio en contraste del 4.21% en promedio que recibió el salario a lo largo del sexenio. Si bien la diferencia salarial contra la inflación en este sexenio se reduce, la tasa de desempleo no logra disminuirse de forma significativa, por el contrario en los tres últimos años son preocupantes estas cifras, las cuales no impactan el Producto Interno Bruto el cual reflejó resultados positivos en la primera mitad del sexenio, para después sufrir una desaceleración y repuntar al final de este.

³Los siguientes links corresponden a las fuentes según el orden de mención. Consultadas, 06 de Mayo de 2008.

<http://www.banxico.org.mx/polmoneinflacion/servicios/calcDeInflacion/calcDeInflac.html>.

http://www.cefp.gob.mx/intr/e-stadisticas/copianewe_stadisticas.html#8

Vicente Fox Quesada, Presidente de la República Mexicana (2000-2001)

Tabla 2

Presuntos delincuentes registrados en los juzgados de primera instancia, según fuero y año.

| AÑO | TOTAL | FUERO FEDERAL | FUERO COMUN | % fuero Federal | % Fuero Común | incremento | % Ponderación |
|--------------|------------------|----------------|------------------|-----------------|---------------|---------------|---------------|
| 2001 | 192,614 | 28,619 | 163,995 | 14.85821384 | 85.14178616 | 12,451 | 6.767693788 |
| 2002 | 198,777 | 30,591 | 168,186 | 15.38960745 | 84.61039255 | 6,163 | 3.199663576 |
| 2003 | 207,247 | 32,287 | 174,960 | 15.57899511 | 84.42100489 | 8,470 | 4.26105636 |
| 2004 | 211,650 | 31,193 | 180,457 | 14.73801087 | 85.26198913 | 4,403 | 2.124518087 |
| 2005 | 214,153 | 33,147 | 181,006 | 15.47818616 | 84.52181384 | 2,503 | 1.182612804 |
| 2006 | 208,369 | 31,442 | 176,927 | 15.08957666 | 84.91042334 | -5,784 | -2.700872741 |
| Total | 1,232,810 | 187,279 | 1,045,531 | 15.19% | 84.81% | 28,206 | 14.83% |

Tabla 2. Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Cuaderno de estadísticas judiciales, números 1 y 4. Página electrónica : <http://www.inegi.gob.mx/est/default.asp?c=2380>, fecha de consulta 22 de abril de 2008.

Tomando como base el año 2001 se observa una tendencia creciente de la actividad delictiva denunciada, destacando el caso de los delitos del Fuero Común cuyo promedio sexenal cierra con el 84.81%, dejando el 15.19% para el Fuero federal. Tal como lo demuestra la Tabla. Sin embargo es importante destacar que los delitos del fuero federal, en este sexenio presentan una tendencia menos significativa en la alza, considerando el crecimiento que sufrieron en las dos décadas pasadas.

Vicente Fox Quesada, Presidente de la República Mexicana (2000-2006)

Tabla 3

Presuntos delincuentes Sentenciados en los juzgados de primera instancia, según fuero y año.

| AÑO | TOTAL | FUERO FEDERAL | FUERO COMUN | % fuero Federal | % Fuero Común | incremento | % Ponderación |
|--------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|---------------|---------------|---------------|
| 2001 | 147,813 | 24,742 | 123,071 | 16.73871716 | 83.26128284 | 6,088 | 4.118717569 |
| 2002 | 152,260 | 26,501 | 125,759 | 17.40509655 | 82.59490345 | 4,447 | 3.008531049 |
| 2003 | 158,801 | 27,796 | 131,005 | 17.50366811 | 82.49633189 | 6,541 | 4.295941153 |
| 2004 | 166,397 | 28,940 | 137,457 | 17.39214048 | 82.60785952 | 7,596 | 4.783345193 |
| 2005 | 168,218 | 28,694 | 139,524 | 17.0576276 | 82.9423724 | 1,821 | 1.094370692 |
| 2006 | 162,989 | 29,300 | 133,689 | 17.97667327 | 82.02332673 | -5,229 | -3.108466395 |
| Total | 956,478 | 165,973 | 790,505 | 17.35% | 82.65% | 21,264 | 14.19% |

Tabla 3. Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Cuaderno de estadísticas judiciales, números 1 y 4. Página electrónica : <http://www.inegi.gob.mx/est/default.asp?c=2380>, fecha de consulta 22 de abril de 2008.

Tomando como base el año 2001 se observa una tendencia creciente de las Sentencias ejercidas en contra de la actividad delictiva denunciada, destacando el caso de los delitos del Fuero Común cuyo promedio sexenal cierra con el 82.65%, dejando el 17.35% para el Fuero federal tal como lo demuestra la Tabla.

La presente tabla señala el incremento de las Sentencias ejercidas contra los delitos del Fuero Federal, que se presentan en este sexenio, es interesante destacar que este tipo de Sentencias presentan una tendencia hacia la alza de forma mucho más acelerada, en los años 2002-2003. La importancia que tiene prestar atención a este tipo de Sentencias es que su enfoque se dirige a las formas delictivas más agresivas. Así mismo se aprecia como las Sentencias del Fuero Común son las que presentan los más altos índices de aplicación de sanción.

Vicente Fox Quesada, Presidente de la República Mexicana (2000-2006)

Tabla 4

Presuntos delincuentes No Sentenciados en los juzgados de primera instancia.

| AÑO | Presuntos Delincuentes | Sentenciados | No Sentenciados | Porcentaje % |
|-------|------------------------|--------------|-----------------|--------------|
| 2001 | 192,614 | 147,813 | 44,801 | 0.232594723 |
| 2002 | 198,777 | 152,260 | 46,517 | 0.234016008 |
| 2003 | 207,247 | 158,801 | 48,446 | 0.233759717 |
| 2004 | 211,650 | 166,397 | 45,253 | 0.213810536 |
| 2005 | 214,153 | 168,218 | 45,935 | 0.214496178 |
| 2006 | 208,369 | 162,989 | 45,380 | 0.217786715 |
| | | | | Promedio |
| Total | 1,232,810 | 956,478 | 276,332 | 22.44% |

Tabla 4. Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Cuaderno de estadísticas judiciales, números 1 y 4. Página electrónica : <http://www.inegi.gob.mx/est/default.asp?c=2380>, fecha de consulta 22 de abril de 2008.

Al inicio del sexenio tomando como base el año 2001 se observa una tendencia creciente de los presuntos delincuentes, que no son sentenciados en los Juzgados de Primera Instancia, para que en los años 2004-2006 disminuyan, sin embargo no logran alcanzar cifras inferiores con las que comenzó el sexenio, cerrando con un promedio del 22.44% de presuntos delincuentes no sentenciados. Lo que del año 2001- 2006 desencadenó en un total de 276,332 Presuntos delincuentes No Sentenciados por los juzgados de primera instancia, lo que representa un promedio del 22.44% de No ejercicio de la acción penal en el sexenio.

Anexo 6.- Delitos registrados ante los Ministerios Públicos del D. F.

Estadística Anual

Fuente: Dirección General de Política y Estadística Criminal



| Delitos | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008* |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| AVERIGUACIONES PREVIAS INICIADAS | 198,660 | 186,800 | 181,176 | 176,073 | 191,792 | 65,596 |
| DELITOS DEL FUERO COMUN | 172,827 | 162,485 | 153,997 | 149,273 | 162,548 | 54,890 |
| SUBTOTAL CON VIOLENCIA | 67,378 | 61,650 | 57,860 | 55,476 | 61,785 | 20,507 |
| SUBTOTAL SIN VIOLENCIA | 105,449 | 100,835 | 96,137 | 93,797 | 100,763 | 34,383 |
| DELITOS DE MAYOR IMPACTO | 101,408 | 93,878 | 86,837 | 82,977 | 89,973 | 30,184 |
| HOMICIDIOS | 1,635 | 1,535 | 1,531 | 1,510 | 1,593 | 483 |
| - Doloso | 715 | 710 | 698 | 649 | 714 | 224 |
| - Culposo | 920 | 825 | 833 | 861 | 879 | 259 |
| DELITOS SEXUALES | 3,342 | 3,196 | 2,992 | 3,125 | 3,540 | 1,199 |
| - Violación | 1,316 | 1,229 | 1,185 | 1,169 | 1,343 | 399 |
| - Otros | 2,026 | 1,967 | 1,807 | 1,956 | 2,197 | 800 |
| ROBOS | 95,617 | 88,795 | 80,737 | 78,264 | 86,647 | 29,456 |
| - Transeúnte | 22,391 | 20,443 | 19,719 | 20,369 | 23,958 | 7,832 |
| En Vía Pública | 12,162 | 11,651 | 11,702 | 12,883 | 14,427 | 3,843 |
| En Taxi | 1,330 | 921 | 809 | 775 | 1,104 | 373 |
| En Microbús | 1,515 | 1,180 | 1,105 | 1,155 | 1,464 | 553 |
| Otros | 7,384 | 6,691 | 6,103 | 5,556 | 6,963 | 3,063 |
| - Transporte | 926 | 894 | 703 | 617 | 577 | 180 |
| - Repartidor | 6,639 | 5,363 | 5,157 | 4,216 | 4,578 | 1,643 |
| - Vehículo | 33,955 | 31,247 | 27,394 | 25,807 | 25,810 | 8,858 |
| Con Violencia | 14,261 | 13,436 | 11,594 | 10,594 | 10,825 | 3,458 |
| Sin Violencia | 19,694 | 17,811 | 15,800 | 15,213 | 14,985 | 5,400 |
| - Casa habitación | 6,842 | 6,945 | 6,284 | 5,131 | 5,694 | 1,922 |
| Con Violencia | 743 | 728 | 555 | 418 | 546 | 169 |
| Sin Violencia | 6,099 | 6,217 | 5,729 | 4,713 | 5,148 | 1,753 |
| - Negocio | 13,165 | 13,101 | 11,838 | 11,677 | 12,524 | 4,158 |
| Con Violencia | 4,928 | 4,901 | 4,390 | 4,102 | 4,469 | 1,634 |
| Sin Violencia | 8,237 | 8,200 | 7,448 | 7,575 | 8,055 | 2,524 |
| - Otros | 11,699 | 10,802 | 9,642 | 10,447 | 13,506 | 4,863 |
| LESIONES | 25,023 | 23,785 | 23,574 | 22,637 | 23,844 | 7,773 |
| Dolosas | 15,459 | 13,946 | 13,859 | 13,342 | 14,775 | 4,968 |
| Culposas | 9,564 | 9,839 | 9,715 | 9,295 | 9,069 | 2,805 |
| OTROS DELITOS | 47,210 | 45,174 | 45,163 | 43,737 | 46,924 | 15,979 |
| Fuente:Agencias del Ministerio Público. | | | | | | |

Estadísticas de averiguaciones previas, información disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.pgjdf.gob.mx/stats%20diarias/anual/2007.asp>. *Nota los datos registrados en el 2008 corresponden a los meses de enero a abril del mismo año. Consultado 25 de Julio de 2008.

Bibliografía.

Acosta Arévalo, José Octavio. *Las relaciones políticas de los gobiernos locales. Participación ciudadana. Serie: Antologías.* Centro de servicios municipales Heriberto Jara. Asociación Civil. (Cesem). México.

Bañón Rafael y Ernesto Carrillo (Comps.). *La Nueva Administración Pública*, Madrid, 1997.

Bazdresch, Bucay, Loaeza y Iusting, (compiladores). *México, auge, crisis y ajuste.* México. Fondo de Cultura Económica (F.C.E). trimestre económico, tomo II.

Bobbio, Norberto, *Diccionario de política*, tomo uno, editorial siglo XXI, México, 1981

Bobbio, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad.* Fondo Cultura Económica. México.

Borja Ceballos; Rodrigo, *Enciclopedia de la Política.* Ed. Fondo de Cultura Económica, Tercera Edición, México, 2003, Tomo 1.

Burgoa Orihuela, Ignacio. *Las garantías individuales.* 7ª Porrúa, México, 1972

Burgoa Orihuela, Ignacio. *Las garantías individuales.* Porrúa, 6ª Edición. México. 1970.

Cavalla Rojas, Antonio. *Antología, geopolítica y seguridad nacional en América,* México. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). 1979.

Correa Enrique y Noé Marcela. *Nociones de una ciudadanía que crece.* Facultad Latinoamericana de ciencias sociales (FLACSO). Chile. 1998.

Cunill, Nuria *La Participación ciudadana. Serie: Antologías.* Centro de servicios municipales Heriberto Jara. Asociación Civil. (Cesem). México.

Departamento del Distrito Federal. *Cuadernos de la Reforma Política, D.D.F.,* 1992

Departamento del Distrito Federal. *Manual jurídico de seguridad pública de la policía del Distrito Federal.* México, Distrito Federal. Septiembre de 1995.

Días Aranda, Enrique (Coordinador). *Las ciencias penales y el homicidio del cardenal Posadas.* Instituto de investigaciones jurídicas. Universidad nacional autónoma de México (UNAM). México. 2005.

Diccionario de la Real Lengua Española, vigésima Segunda edición.

Ernesto Stein, Mariano Tommasi, Koldo Echebarría, Eduardo Lora, Mark Payne *Coordinadores* Banco Interamericano de Desarrollo “La Política de las Políticas Públicas: Progreso económico y social en América Latina informe 2006” David Rockefeller Center For Latin American Studies Harvard University. Editorial Planeta.

Escobar Valenzuela; Miguel R. A., *Poder y Sociedad, Política y Gobierno*, Ed. Centro de Investigación y Desarrollo Profesional A. C., Primera Edición, México, 2001

Fraga. Gabino, *Derecho Administrativo* 43 ed., Porrúa, México, 2003.

Hegel, Wilhelm Friedrich. *Fundamentos de la filosofía del derecho. libertarias/Prodhufi*. Madrid. 1993.

Hobbes, Thomas. *Leviatán o la materia, forma y poder de una República eclesiástica y civil*. Fondo de cultura económica. Buenos Aires. 1992.

John Bailey, y, Chabat Jorge (compiladores). *Crimen transnacional seguridad pública desafíos para México y Estados Unidos*. México. Plaza & Janes.2003.

Kala, Julio Cesar. *Fenomenología de la Delincuencia*. Fondo de Cultura Económica (FCE). México.2002.

López Cortés, Eliseo. *Formación del Estado en la sociedad civil*. Universidad autónoma de México. México, 1989.

López Portillo Ernesto. González Ruiz, Samuel. Yáñez R. José Arturo. *Seguridad pública en México: problemas, perspectivas y propuestas* Universidad Nacional Autónoma de México

Lumina, Giuseppe. *Principios de teoría e ideología del derecho*. Editorial Debate, Madrid, 1985

Merino Huerta, Mauricio. *La participación ciudadana y la democracia*. Segunda edición. IFE, México. 1995.

Peñalosa, Pedro José. Garza Salinas, Mario A. *Los desafíos de la seguridad pública en México*. Coordinadores. Instituto de investigaciones jurídicas. Universidad nacional autónoma de México. 2002.

Rafael del Águila, *La política: poder y legitimidad*. Manual de Ciencia Política, Editorial Trotta, Madrid, 2000

Rossi, Miguel A. *Aproximaciones al pensamiento político de Immanuel Kant. Filosofía política moderna: de Hobbes a Marx*. Consejo latinoamericano de ciencias sociales (CLACSO). Buenos Aires. 2000.

Sánchez Azcona, Jorge. *Reflexiones sobre el poder*. México, UNAM, 1979

Thiango Cintra, José, *Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo*, diplomado en análisis político, México, Colegio de México (COLMEX.), 1991.

Ziccardi, Alicia. La participación ciudadana en la gestión municipal. Notas a partir de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional. Instituto nacional de desarrollo social (Indesol) y la secretaría de desarrollo social (Sedesol) Distrito Federal. México.

Tesis

Fernández Pereira, Juan Pablo. *Seguridad Humana*. Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona. 2005.

Martínez Zárate, Rafael. Tesis. *La descentralización de la seguridad pública en el Distrito Federal de 1982-1992*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México. 2005

Rosas Ramírez, Salomón. Tesis. *La seguridad pública en México: elementos para el diseño de una política pública en el Distrito Federal*

Rosette Ramírez, Emigdio Elías. Tesina. La seguridad pública en México “análisis de la participación Ciudadana en la Seguridad Pública del gobierno del Distrito Federal 1998-2000. Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de ciencias políticas y sociales. México. Año 2000

Leyes.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ediciones ECA, S.A. de C.V. México 2007

Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal. México, D.F., 6 de julio de 1993

Agenda de la Administración Pública Federal: Ley orgánica de la administración pública Federal. Artículos 26 y 30 bis, párrafos 1, II, III, VII, X, XII, XXI. Ediciones fiscales Isef. México. 2007

Ley General que establece las bases de la coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Documentos oficiales.

“Informes Presidenciales: Miguel de la Madrid Hurtado. Centro de Documentación, Investigación y Análisis. Honorable Congreso de la Unión. Cámara de Diputados LX Legislatura, 2006

Diario Oficial de la Federación, 18 de julio de 1996. "Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000"

Diario Oficial de la Federación, 26 de abril de 1994. Coordinación Nacional de Seguridad Pública.

Gaceta Oficial del Distrito Federal, 1 de diciembre de 2004. Acuerdo por el que se crea el Consejo Ciudadano De Seguridad Pública Del Distrito Federal.

Gaceta oficial del Distrito Federal, 22 de enero de 2007. Acuerdo por el que se crea el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal.

Gaceta oficial del Distrito Federal. 26 de abril de 2007. Reglamento interno del Consejo ciudadano de seguridad pública y procuración de justicia del Distrito Federal

Honorable Cámara de Diputados. *Glosario de términos más usuales de finanzas Públicas. Centro de estudios de finanzas Públicas. 2006.*

Presidencia de la República. Ernesto Zedillo. Documento electrónico disponible en: presidencia.gob.mx/pages/pub/publics/c-mex/drogas_ago2000.pdf.

Programa integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal. Gobierno del Distrito Federal.

Reyes Tépac Marcial. *Indicadores delictivos y el presupuesto público federal para la seguridad pública en México, 1999-2006.* Cámara de Diputados. Centro de documentación e información y análisis. 2006.

Hemerografía.

Araya Moreno, Eduardo. *La democracia, la participación ciudadana y las políticas públicas.* X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile.

Aziz Nassif, Alberto y Ziccardi, Alicia. *El Gobierno de la Ciudad Capital.* En, "Gobiernos locales: democracia y Reforma del Estado". Segundo Congreso de Investigadores de Gobiernos Locales de México (IGLOM).

Cabrero Mendoza, Enrique. "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las Policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes. *Gestión y Política*, vol. IX, núm. 2, segundo semestre, México. 2002. Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).

Espinosa, Mario. *Historia y cultura política de la participación ciudadana en México: Entre los condicionamientos del sistema y el sueño cívico.* Andamios, Revista de

investigación social. Otoño-invierno .Número 001. Universidad autónoma de la Ciudad de México. Distrito Federal. 2004

Boltvinik, Julio y Damián. *La pobreza Ignorada. Evolución y Características*. Papeles de la población, julio–septiembre, numero 29. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca. México. 2001

Borjas Benavente, Adriana. *La campaña presidencial de Vicente Fox y el modelo propagandista de comunicación política*. América Latina Hoy. Numero 33, Universidad de Salamanca.2003

Birkbeck, Christopher. *Experticia y prevención del delito: un estudio comparado de Canadá y Venezuela*. Universidad central de Venezuela. XI jornadas de la asociación venezolana de estudios canadienses.

De la Barrera, Luis. *El Instituto ciudadano de estudios sobre la inseguridad*. En la administración de la seguridad pública y las policías en México. Revista de Administración Pública 106. Instituto nacional de administración pública A.C. (INAP). México. 2002

De la Vega Visbal, Marta. *Ciudadanía y sociedad civil en las democracias contemporáneas: acción comunicativa y ética política*. Dikaiosyne No.19, revista semestral de filosofía práctica, Universidad de Los Andes Mérida-Venezuela. 2007

González Amuchástegui, Jesús. *Corrupción, democracia y responsabilidad política*, Isonomía, Núm. 10, abril de 1999, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 1999

Martínez Rodríguez, Antonia. *Las Elecciones Federales Mexicanas de agosto de 1994*. Revista de Estudios Políticos Número 88. 1995. Universidad de la Rioja
Milenio Diario, sección de Negocios, 10 de marzo de 2004

Orozco Orozco, Miguel. “La política salarial en México”. Revista economía Informa. Facultad de Economía de la universidad Autónoma de México. México. Julio de 1994. Núm. 210.

Ramos López, Juan. *La creación de la Secretaría de seguridad pública*. En la administración de la seguridad pública y las policías en México. Revista de administración pública 106. Instituto nacional de administración pública A.C. (INAP). México. 2002.

Rendón Corona Armando. Elección de los comités vecinales del 4 de julio de 1999. La ley de participación ciudadana, no pasó la prueba. Revista El Cotidiano, marzo- abril, 2001.Vol. 17, número 106. Universidad Autónoma Metropolitana. Azcapotzalco. México. Distrito Federal.

Documentos electrónicos.

Arturo Arango Durán y Cristina Lara Medina "Estadísticas del Distrito Federal". Elaborado con base en información de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (Septiembre 2007). Editorial Crisada: Seguridad Pública en México. Dirección electrónica:

<http://www.seguridadpublicaenmexico.org.mx/crisada/estadistica/pgjdf/estadistica.htm>.

Arzaluz Solano, Socorro. Experiencias de participación ciudadana en municipios metropolitanos del Estado de México y Nuevo León. Documento electrónico publicado en: http://www.iis.unam.mx/pub_elect/zic/socorro-arzaluz.pdf.

Banco de México. Informes anuales 1983-1989. Publicaciones electrónicas:
<http://www.banxico.org.mx/publicaciones/JSP/informeAnual.jsp>.

Banco de México. Informes anuales año 1994. Publicaciones electrónicas :
<http://www.banxico.org.mx/publicaciones/JSP/informeAnual.jsp>.

Banco Nacional de México informes anuales año 2000. Publicación electrónica :
<http://www.banxico.org.mx/publicaciones/JSP/informeAnual.jsp>.

Banco Nacional de México informes anuales año 2004. Publicacion electronica:
<http://www.banxico.org.mx/publicaciones/JSP/informeAnual.jsp>.

Centro de estudios de las finanzas públicas de la Cámara de Diputados :
www.cefp.gob.mx/intr/bancosdeinformacion/estatales/indicadores_socioeconomicos/is019.xls.

Centro de Justicia de las Américas:
http://www.cejamericas.org/reporte/muestra_pais.php?idioma=espanol&pais=CANADA&tiporeport=reporte2&seccion=INST_157.

Diario El Universal, Ciudad de México, disponible en:
http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_notas=249392&tabla=nota

Guerreo Orozco, Omar. Políticas Públicas para la Reforma del Estado Moderno. Documento electrónico disponible en: <http://omargerreroOrozco.org/articulos/PPreformaEdo.pdf>.

Guerrero Orozco, Omar. Política, Policy Pública y Administración Pública. Documento electrónico disponible en: <http://omargerreroOrozco.org/articulos/PPpap.pdf>.

Cámara de Diputados Reformas constitucionales por periodo presidencial. Publicación electrónica disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.ht

Instituto de Investigaciones Sociales. Destitución de Marcelo Ebrard. Información disponible en: <http://www.iis.unam.mx/obsdem/ap041210.htm>.

Instituto Federal Electoral: Elecciones Federales. Publicación electrónica disponible en: <http://www.ife.org.mx/documentos/RESELEC/esta2000/inidemr.htm>.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) disponible en: http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/biblioteca/Default.asp?accion=1&upc=702825001372

Mansilla, H.C.F Las transformaciones de las élites políticas en América Latina. Una visión inusual de la temática. Documento electrónico publicado en: http://www.serbi.luz.edu.ve/pdf/rcs/v12n1/art_02.pdf. consultado.

Immanuel Kant. ¿Qué es la ilustración? Documento electrónico disponible en: <http://kant.idoneos.com/index.php/310434>.

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. <http://www.pgjdf.gob.mx/noticias/comunicado.asp?id=11130>

Procuraduría General de la República. Gobierno Mexicano periodo del presidente Carlos Salinas de Gortari. . Publicación electrónica disponible en: <http://www.pgr.gob.mx/que%20es%20pgr/Documentos/conmemoracion/pepresag.htm>

Ziccardi, Alicia, Los actores de la participación ciudadana. <http://www.iglom.iteso.mx/PDF/aziccardi.PDF>.