



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO



FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

EL EQUILIBRIO POLÍTICO-ECONÓMICO
COMO MEDIO PARA ALCANZAR
LA SEGURIDAD PÚBLICA EN LA CIUDAD
DE MÉXICO

TESIS
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN POLÍTICA CRIMINAL
PRESENTA:
JANET HERRERA MONTIEL

ASESOR:
DR. AUGUSTO SÁNCHEZ SANDOVAL

ESTADO DE MÉXICO, ABRIL 2011



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.

*Dale vida a los sueños que alimentan el alma,
no los confundas nunca con realidades vanas.
Y aunque tu mente sienta necesidad, humana,
de conseguir las metas y de escalar montañas,
nunca rompas tus sueños, porque matas el alma.*

*Dale vida a tus sueños aunque te llamen loco,
no los dejes que mueran de hastío, poco a poco,
no les rompas las alas, que son de fantasía,
y déjalos que vuelen contigo en compañía.*

(Fragmento del poema "Dale vida a los sueños" de Mario Benedetti.)

¿Con qué palabras puedo agradecer el apoyo recibido para lograr este sueño? Sé que las mismas no bastan para expresar mi gratitud, pero no puedo dejar pasar la oportunidad de reconocer en esta tesis a aquellas personas que han sido parte elemental en este proyecto.

Mil gracias al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por haber impulsado y fortalecido mi desarrollo científico; a mi asesor de tesis, DR. AUGUSTO SÁNCHEZ SANDOVAL, por iniciarme y guiarme en este arduo camino; a mis sinodales, DRA. GUADALUPE LETICIA GARCÍA GARCÍA, DRA. MAGDALENA DE LOURDES ESPINOSA Y GÓMEZ, DR. GUNTHER ASHEMANN DETJE y DR. HECTOR JESÚS TORRES LIMA, por sus valiosas aportaciones; a mis profesores de maestría por haber compartido sus conocimientos en este proceso de formación académica; a mi familia por su amor, paciencia y comprensión; a mis amigos por su aliento y fe. A todos y cada uno de ellos, porque fueron mi soporte y compañía hasta el día de hoy.

¡GRACIAS!

J. G. M.

INDICE GENERAL

	Pág.
INTRODUCCIÓN	8

CAPÍTULO I

EL PODER DEL ESTADO Y LA SEGURIDAD PÚBLICA

	Pág.
I.1. EL ESTADO	12
I.1.1. El poder del Estado.....	16
I.1.2. Los fines declarados y los fines latentes del Estado.....	19
I.1.3. Las funciones del Estado.....	23
I.2. LA ESTRUCTURA DEL ESTADO (LOS SUBSISTEMAS QUE LO COMPONEN)	27
I.2.1. El sistema social.....	28
I.2.2. El subsistema político.....	31
I.2.3. El subsistema económico.....	37
I.2.4. El subsistema jurídico-penal.....	41
I.2.5. El subsistema cultural.....	44
I.3. POLÍTICA CRIMINAL Y SEGURIDAD PÚBLICA	48
I.3.1. Naturaleza de la seguridad pública.....	56
I.3.2. Concepto seguridad pública.....	59
I.4. LA INSEGURIDAD PÚBLICA COMO JUSTIFICANTE DEL EJERCICIO ABUSIVO DEL PODER	66
I.4.1. La inseguridad objetiva y la inseguridad subjetiva.....	70
I.5. LA SEGURIDAD PRIVADA COMO NEGOCIO DEL ESTADO Y DE LOS PARTICULARES	73
I.6. CONCLUSIONES	76

CAPÍTULO II

MARCO JURÍDICO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

	Pág.
II.1. LA SEGURIDAD PÚBLICA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	81
II.2. CONVENIOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA.....	85
II.2.1. Convención Interamericana para prevenir y sancionar la Tortura.....	86
II.2.2. Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.....	86
II.2.3. Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo.....	90
II.2.4. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.....	93
II.2.5. Corte Penal Internacional.....	98
II.3. ORDENAMIENTOS JURÍDICOS DE CARÁCTER GENERAL Y FEDERAL EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA.....	101
II.3.1. Código Penal Federal.....	101
II.3.2. Código Federal de Procedimientos Penales.....	103
II.3.3. Ley para el tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal.....	104
II.3.4. Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.....	105
II.3.5. Ley Federal de Seguridad Privada.....	109
II.3.6. Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.....	110
II.3.7. Ley de la Policía Federal.....	114
II.4. ORDENAMIENTOS JURÍDICOS DEL DISTRITO FEDERAL RELACIONADOS CON LA SEGURIDAD PÚBLICA.....	115
II.4.1. Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.....	118
II.4.2. Ley contra la Delincuencia Organizada para el Distrito Federal.....	118
II.4.3. Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Distrito Federal.....	119
II.4.4. Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar.....	120
II.4.5. Ley de participación ciudadana del Distrito Federal.....	121
II.4.6. Ley de Seguridad Privada para el Distrito Federal.....	121
II.4.7. Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.....	123
II.4.8. Código Penal para el Distrito Federal.....	124
II.5. CONCLUSIONES.....	126

**CAPÍTULO III
LA PROBLEMÁTICA DE
LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL (1994-2008)**

	Pág.
III.1. EL CONTEXTO JURÍDICO ADMINISTRATIVO.....	130
III.2. EL CONTEXTO ECONÓMICO.....	141
III.2.1. Producto Interno Bruto.....	142
III.2.2. Grado de ocupación de la población.....	142
III.2.3. Inflación.....	147
III.2.4. Devaluación.....	148
III.3. EL CONTEXTO POLÍTICO.....	150
III.3.1. Oscar Espinoza Villarreal (1994-1997).....	151
III.3.2. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano (1997-2000).....	153
III.3.3. Rosario Robles Berlanga (2000).....	156
III.3.4. Andrés Manuel López Obrador (2000-2005).....	157
III.3.5. Alejandro Encinas Rodríguez (2005-2006).....	161
III.3.6. Marcelo Ebrard Casaubon (2006-).....	161
III.4. EL CONTEXTO CULTURAL.....	162
III.5. CONCLUSIONES.....	166
 CONCLUSIONES GENERALES.....	 172
 LISTA DE FUENTES CONSULTADAS.....	 180

ÍNDICE DE ESQUEMAS

	Pág.
Esquema I.1. El Estado	16
Esquema I.1.1. El poder del Estado	18
Esquema I.1.2. Los fines declarados y los fines latentes del Estado.....	22
Esquema I.1.3. Las funciones del Estado	26
Esquema I.2. Los subsistemas que componen al Estado.....	31
Esquema I.2.1. El subsistema político.....	36
Esquema I.2.2. El subsistema económico.....	41
Esquema I.2.3. El subsistema jurídico penal.....	43
Esquema I.2.4. El subsistema cultural.....	47
Esquema I.3. Política criminal y seguridad pública.....	56
Esquema I.3.1. Naturaleza de la seguridad pública.....	59
Esquema I.3.2. Concepto de seguridad pública.....	65
Esquema I.4. La inseguridad pública como justificante del ejercicio abusivo del poder.....	69
Esquema I.4.1. La inseguridad objetiva y la inseguridad subjetiva.....	73
Esquema I.5. La seguridad privada como negocio del Estado y de los particulares.....	75
Esquema capítulo I. El poder del Estado y la seguridad pública.....	77
Esquema I.6. Conclusiones capítulo I.....	80
Esquema II. Marco jurídico de la seguridad pública en la ciudad de México.....	126

ÍNDICE DE GRÁFICAS

	Pág.
GRÁFICA 1. Principales delitos registrados del fuero común.....	131
GRÁFICA 2. Principales delitos registrados del fuero federal.....	132
GRÁFICA 3. Averiguaciones previas del fuero común iniciadas y consignadas.....	134
GRÁFICA 4. Averiguaciones previas del fuero federal iniciadas y consignadas.....	135
GRÁFICA 5. Órdenes de aprehensión a policía judicial del D.F. libradas y cumplidas.....	137
GRÁFICA 6. Órdenes de aprehensión a policía judicial federal libradas y cumplidas.....	138
GRÁFICA 7. Presuntos delincuentes registrados en primera instancia en el fuero común y fuero federal.....	139
GRÁFICA 8. Sentenciados registrados en primera instancia en el fuero común y fuero federal.....	140
GRÁFICA 9. PIB por gran división de actividad económica.....	142
GRÁFICA 10. Grado de ocupación de la población 1994.....	143
GRÁFICA 11. Porcentaje de la población ocupada en el D.F.....	144
GRÁFICA 12. Tasa de desempleo D.F.....	144
GRÁFICA 13. Porcentaje del nivel de ingresos de la población económicamente activa ocupada del D.F. (1994-1998).....	145
GRÁFICA 14. Porcentaje del nivel de ingresos de la población económicamente activa ocupada del D.F. (1999-2003).....	145
GRÁFICA 15. Porcentaje del nivel de ingresos de la población económicamente activa ocupada del D.F. (2004-2008).....	146
GRÁFICA 16. Porcentaje de variación del INPC/ agosto de cada año.....	149
GRÁFICA 17. Tipo de cambio peso/dólar.....	149
GRÁFICA 18. Inseguridad vs Economía.....	168
GRÁFICA 19. Inseguridad y contexto político.....	171

“Los avances más fructíferos siempre se han producido allí donde se han encontrado dos maneras de pensar diferentes.”

WERNER HEISENBERG

INTRODUCCIÓN

Tomando en cuenta que el conocimiento no tiene fronteras, la presente investigación no se ha limitado a abordar a la Seguridad Pública como lo han hecho los legisladores, tomando en consideración sólo el ámbito jurídico, porque es evidente que los resultados que arrojaría dicha metodología serían proponer reformas a las leyes vigentes, o bien, formular un ordenamiento utópico, ambos productos inservibles para la realidad; sino que se han tomado en cuenta también los contextos económico, político y cultural.

Se considera que esta tesis cobra importancia ya que con los datos obtenidos de la investigación de campo se puede obtener un panorama más amplio sobre el fenómeno Seguridad/Inseguridad Pública, lo que abre nuevos caminos a futuras investigaciones afines, en beneficio de la sociedad mexicana, dejando indiscutiblemente atrás el discurso de que sólo el endurecimiento de las leyes basta para erradicar la incidencia delictiva.

En esa virtud, el problema de investigación aquí planteado consiste en que en los últimos años el sistema jurídico ha sido ineficaz para controlar el problema de criminalidad porque, en materia de Seguridad Pública, el Estado sólo se ha enfocado en generar legislaciones superficiales que no logran disminuir, ni mucho menos prevenir, dicho problema.

Entonces, se cuestiona si la Seguridad Pública solamente depende del sistema jurídico o también de los sistemas económico, político y cultural.

Según el objetivo general de esta tesis se pretende demostrar si se verifican o no concordancias entre el comportamiento de los índices de incidencia delictiva y el contexto económico, político y cultural en los que se desarrollan.

Para cumplir con ello, esta investigación se dividió en tres capítulos: en el primero se ha partido del concepto de Estado para conocer su poder, sus fines y sus funciones, como ente encargado de procurar la estabilidad a sus gobernados tanto en lo económico, lo político, lo jurídico y lo cultural, por lo que resulta oportuno abordar a groso modo también estos rubros desde un punto de vista estructural con la finalidad de visualizar cómo es que el Estado crea y pone en práctica su Política Criminal para garantizar la seguridad y el orden público; el segundo ha sido dedicado a analizar el marco jurídico con el que el Estado ejerce la función de seguridad pública en la ciudad de México; y el tercero ha sido enfocado a analizar el comportamiento de los índices de incidencia delictiva que se registraron en el Distrito Federal de 1994 al 2008, así como su contexto económico, político y cultural, a efecto de encontrar si existen o no concordancias entre dichos datos y estar en posibilidades de tener un panorama más amplio sobre fenómeno de estudio.

De tal forma que, el diseño de esta investigación se presenta gráficamente así:



Encontrando al final de este trabajo que sí aparece cierta relación entre los datos manejados en el tercer capítulo, por lo que se sugiere tomar esta investigación como un aporte empírico para estudios prospectivos en la materia, que no sólo se ocupen de estudiar al sistema jurídico, sino que se amplíen a otras esferas.

Lo anterior, enfatizando que desafortunadamente hasta el día de hoy no se advierten resultados óptimos, a pesar de las múltiples reformas al sistema jurídico penal que se han hecho, para controlar la criminalidad.

CAPÍTULO I

EL PODER DEL ESTADO Y LA SEGURIDAD PÚBLICA

Desde un principio, el hombre ha necesitado la protección de su vida, su integridad, sus bienes y su seguridad. Por ello, se agrupó en sociedad y, en aras del “bien común”, creó un ente denominado “Estado”, el cual elaboró un sinnúmero de normas porque, a partir de entonces, sería el encargado de procurar la tranquilidad y el orden de la comunidad.

Entonces, si la finalidad del Estado es brindar bienestar a sus gobernados debe poner atención en todas y cada una de las diferentes esferas en las que estos se desenvuelven, es decir, debe atender lo económico, lo político, lo jurídico y lo cultural, porque cuando uno de estos ámbitos se ve afectado en su estabilidad se desencadenan ciertos conflictos que alteran el orden público.

Así, el Estado adquiere vital importancia como ente encargado de tutelar los bienes jurídicos y establece medidas, estrategias y acciones encargadas de la prevención y represión del fenómeno criminal.

Por ello, la Seguridad Pública se eleva a rango preponderante pues si se mantiene el orden la población confía en que su vida, su patrimonio y otros bienes jurídicos están a salvo y el desempeño en sus funciones es mejor.

En el presente capítulo se parte del concepto de Estado para conocer su poder, sus fines y sus funciones. Y como se ha señalado que dicho ente debe procurar la estabilidad a sus gobernados tanto en lo económico, lo político, lo jurídico y lo cultural, es oportuno abordar a groso modo también estos rubros desde un punto de vista estructural para visualizar cómo es que el Estado crea y pone en práctica su Política Criminal para garantizar la seguridad y el orden público. De esta manera, será más fácil estudiar a la Seguridad Pública como función del Estado.

I.1. EL ESTADO

Partir del concepto de Estado es importante para la presente investigación porque éste es el encargado de procurar seguridad a sus integrantes a través de las políticas públicas que implementa. Algunas definiciones al respecto son:

“El Estado es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizado, en un ente público superior, soberano y coactivo.”¹

“El Estado “es una asociación política que dispone de una organización específica sobre un territorio, y de un supremo poder para crear el derecho positivo”. Quedaría más completo el concepto si se dijera que el Estado es la sociedad política independiente y organizada.”²

“El estado se presenta, por de pronto, como una forma de organización de la vida de los pueblos- susceptible de variedades en todo caso pero siempre con estructuras formales expresables en una tipificación. No estamos ante una agrupación política cualquiera, sino ante la agrupación política suprema.”³

La primera lo concibe como un orden de convivencia social políticamente organizado, porque el grupo se orienta ideológicamente para la toma de decisiones de acuerdo a los fines que persigue. Desprendiéndose su carácter público que promueve una gestión transparente con participación popular; su soberanía pues se trata de un poder supremo, en el que no hay nadie por encima de él; y su coacción sobre la voluntad de los particulares para hacerlos cumplir las normas impuestas por él mismo, mediante la violencia física o la intimidación, haciendo permanente su propia racionalidad.

En la segunda, se refiere a una asociación también de aspecto político, organizado y supremo; determinación que se considera correcta pues como ya se dijo el hombre necesitó reunirse con otros para satisfacer sus necesidades y luego en protección de sus bienes creó al Estado al que dotó de poder como valor supremo y el cual ha estado presente en los principales grupos y organizaciones sociales a lo largo de toda la historia. Y luego complementa al decir que crea el derecho positivo, es decir, crea sus propias normas para regular el

¹ Serra Rojas, Andrés, *Teoría del Estado*, México, Porrúa, 1993, p. 167.

² Arnaiz Amigo, Aurora, *Estructura del Estado*, 4ª ed., México, McGraw-Hill, 2003, p. 57.

³ Basave Fernández del Valle, Agustín, *Teoría del estado, fundamentos de filosofía política*, 2ª ed., México, Trillas, 2005, p. 102.

comportamiento de sus integrantes y tener las bases para hacerse respetar de acuerdo a esas normas.

La última definición coincide con las anteriores al puntualizarlo como una organización política suprema, agregando que cuenta con estructuras formales expresables en una tipificación. Como se advierte, esta forma de organización sociopolíticas prevé garantizar la seguridad del individuo y sus posesiones, determinando derechos y deberes a través de la tipificación de la norma.

De ahí que, como resultado de una primera exploración, el Estado ha sido concebido como una asociación de hombres, políticamente organizada, pública, superior, soberana y coactiva.

La palabra Estado tradicionalmente evoca un sentido político que refiere a una asociación de personas regulada por un conjunto de normas en función de determinados fines sobre un territorio determinado.

“El estado, como concepto en el que se apoyan los miembros de la sociedad, ha constituido uno de los rubros esenciales en la estructuración del mismo. Su elaboración conceptual en los campos de la jurisprudencia y de la filosofía política, representa el locus más apropiado de ese carácter autónomo, elusivo y efímero que posee el estado y que ha pasado a ser la piedra filosofal de las teorías contemporáneas sobre el mismo. De hecho, esta elaboración intelectual ha proporcionado, a quienes se dedican a construir estados, las racionalizaciones que hacen posible la organización de las instituciones políticas, legales e ideológicas que se proponen”.⁴

Georg Jellinek refiere:

“Al crear al Estado como un ente abstracto jurídico, político, el hombre crea también la norma, la forma de comportarse obligatoriamente de acuerdo con un interés colectivo que se requiere para la convivencia social, lo que Rousseau llamó el contrato social. En ese sentido renuncia a los derechos que poseía cuando no tenía la necesidad de vivir en sociedad y se definen normas que deberá cumplir el gobernante para respetar al gobernado”.⁵

⁴ Melossi, Darío y Mur, Ubasart, Martín, *El estado del control social*, [en línea], México, Siglo XXI, 1992. [citado 20/04/09], Formato PDF, Disponible en Internet: <http://books.google.com.mx/books?id=5-ivpYIYiSIC&printsec=frontcover#PPP1,M1>, ISBN 9682318122, 9789682318122, p. 12.

⁵ Cerda Lugo, Jesús, *Delincuencia organizada*, México, Universidad Autónoma de Sinaloa, 2000, p. 54.

Cabe señalar que, existe una separación del Estado como fenómeno social y otra como concepto jurídico. La primera tiene como objeto el estudio de la vida concreta del Estado, es decir, se ocupa de su aspecto histórico-político; y la segunda, le atribuye un carácter de poder social en el mundo del deber ser. Por ello, se le ha considerado como una ficción política creada por el hombre para enmarcar su vida social, para tener el respaldo que proporciona dicho ente a través de la implantación de normas jurídicas. Sin dejar de ver que su existencia se justifica bajo el discurso de responder a los intereses de la sociedad.

Bodino manifestó: ***“el Estado es un recto gobierno, de varias agrupaciones y de lo que les es común, con potestad soberana (summa potestas)”***.⁶

Durkheim lo representaba como una ***“ideología impulsora del grupo de personas para las cuales el Estado constituía el fin último, el destino de sus especializaciones y de las trayectorias profesionales por las que habían optado”***.⁷

Gramsci aportó otra concepción atribuyéndole control mediante la fuerza y el consentimiento: ***“el estado en sentido restringido es el aparato coercitivo o sociedad política; pero que el estado comprendido íntegramente es la sociedad política y la sociedad civil”***.⁸

En ese contexto, el Estado se compone de un conjunto de instituciones políticas, verbigracia el ejército y la policía, como mecanismos de orden y cooperación que pretenden regular a la sociedad para la permanencia del propio Estado. Sin pasar inadvertido su carácter de aparato de dominación del que se valen unos cuantos para imponerse sobre otros. De esta manera se evidencia que no es más que un aparato coercitivo de dominio de clases, condicionado a la sociedad civil que lo regula.

⁶ Tena, Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 2001, p. 5.

⁷ Melossi, Darío y Mur, Ubasart, Martín, *Op. Cit.*, [en nota 4], p. 83.

⁸ Texier, Jacques, *Gramsci teórico de las superestructuras, acerca del concepto de sociedad civil*, trad. de José Fernández Valencia, México, Ediciones de cultura popular S.A., 1975, p. 23.

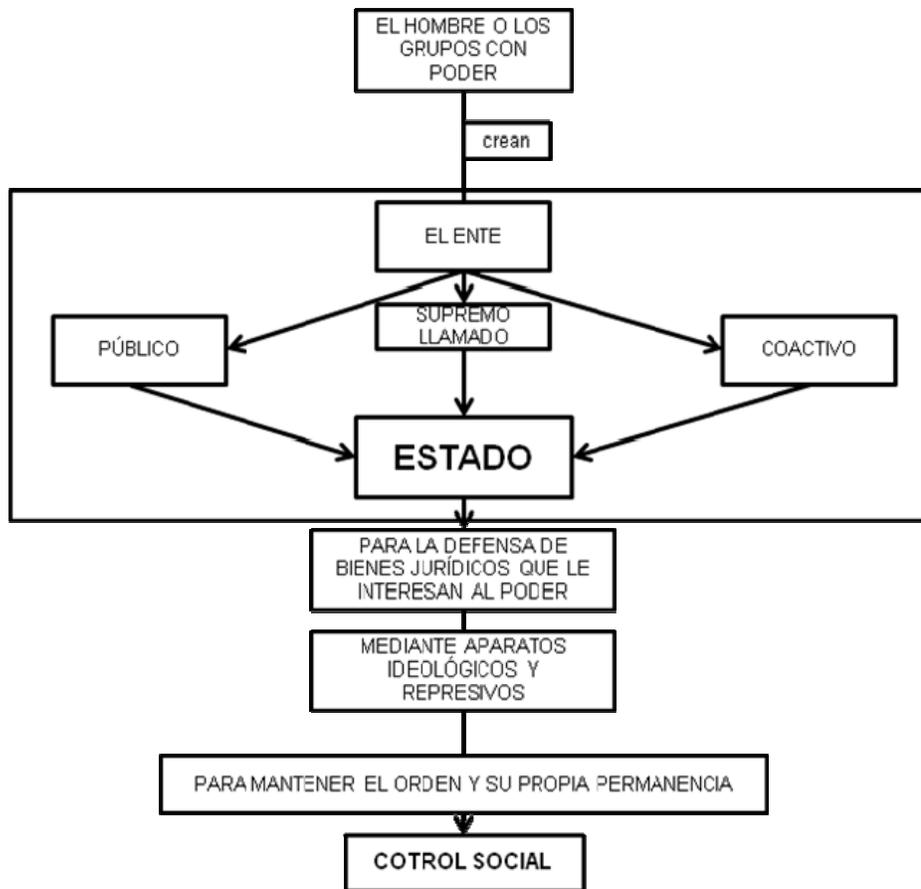
Así, de una segunda exploración, se advierte que el Estado también ha sido determinado como un gobierno soberano que debe ser recto y actúa sobre varias agrupaciones atendiendo a su ideología cuyo fin último es precisamente el Estado mismo, por lo que para ello impone su propia racionalidad a través de un sistema coercitivo. Esa forma de organización social lo ayuda a preservar su hegemonía.

Con base en lo expuesto, el Estado se concibe, para efectos de esta investigación, como un ente supremo, público y coactivo creado por el hombre para que responda a los intereses propios bajo el discurso que son los que la sociedad civil persigue, actuando en defensa de los bienes jurídicos de sus gobernados en aras de mantener el anhelado Estado de Derecho. Aquí los particulares interactúan condicionados por la universalidad del dominante, en un sistema de dependencia y multilateralidad, donde éste les impone su ideología, su propia racionalidad, para preservar el sistema político, económico, jurídico y social que él mismo ha impuesto y así mantener el orden y su propia permanencia, misma que justifica bajo su discurso.

Pero como dicho ente encierra cierta complejidad en cuanto a su estructura organizacional, se deben tomar en cuenta diversos puntos de vista como son: el sociológico-político para verificar la influencia que los grupos ejercen en él; el jurídico para conocer las normas que le dan vida institucional; el económico porque si se logra entender la estructura decisional y organizacional del Estado sin perder de vista los desequilibrios económicos, el tipo de cambio, los déficits y las crisis, se podrán diseñar políticas públicas de calidad para resolver conflictos de esta índole; lingüístico para poder apreciar sus significados sintácticos o semánticos; y desde el plano ético para saber si un tipo concreto de Estado responde a lo que esa sociedad considere valioso.⁹

De lo dicho entonces, el Estado como estructura de poder de uno o varios sujetos puede representarse así:

⁹ Cfr. García García, Leticia, *Derecho penal ejecutivo, Análisis de la aplicación de la pena en México*, México, Porrúa, 2005, p 5.



ESQUEMA I.1. EL ESTADO
AUTORA: JANET HERRERA MONTEL

En consecuencia, el hombre o los grupos de poder crean un ente público, supremo y coactivo, al que denominan Estado, para la defensa de los bienes jurídicos que le interesan al poder y que va a defender mediante aparatos ideológicos y represivos para mantener el orden y su propia permanencia logrando así el control social, que es un instrumento de regulación de la acción pública. De esta forma nace un sistema de instituciones socioculturales que regula la vida de los gobernados en aras de lograr una estabilidad del orden social.

I.1.1. El poder del Estado

Una vez que se ha establecido qué se entiende por Estado en la presente investigación, resulta importante entender también cómo es que dicho ente impone su propia racionalidad para preservar el orden y su propia permanencia.

Esto es posible a través del estudio de uno de los elementos del Estado denominado *poder*.

Al respecto Kelsen en su tarea por desentrañar el sentido de poder del Estado señala que:

“Cuando la teoría tradicional considera que la función esencial del poder público consiste en someter a los hombres que constituyen el Estado-el pueblo-, de tal modo que éste <<imperar>> sobre aquéllos, es indudable que se refiere a la función del orden jurídico mismo, el cual somete a los hombres, ligando su conducta a la realización de un deber jurídico, y entrelazando así todas las conductas. Y esta es la función del orden estatal, en virtud de la cual afirma éste su validez frente a los hombres.”¹⁰

Concluyendo de la siguiente manera: ***“Y de este modo se revela también la trascendencia de la doctrina que sostiene que el Estado es un orden jurídico, un sistema de normas de derecho, y que, por tanto, estar sometido al poder del Estado no significa otra cosa sino hallarse vinculado por un orden jurídico.”***¹¹

Por su parte Carl Friedrich dice: ***“lo más apropiado, pues, es decir que el poder es, en cierta medida, una posesión y también, en cierta medida, una relación”***¹².

Weber definió al poder como: ***“la posibilidad de imponer la voluntad propia al comportamiento ajeno, y señaló que en ese sentido general el poder no constituye un aspecto de casi todas, sino de todas, las relaciones sociales”***.¹³

Correas establece: ***“Poder es determinar la conducta de otro”***¹⁴.

En esa virtud, se puede decir que *poder* alude a aquél instrumento mediante el cual se consigue obligar a otros a que hagan o dejen de hacer algo.

¹⁰ Kelsen, Hans, *Teoría General del Estado*, México, Ediciones Coyoacán, 2004, p. 126.

¹¹ *Ibidem*, p. 129.

¹² Friedrich, Carl, *El hombre y el gobierno*, Madrid, Tecnos, 1968, p. 183.

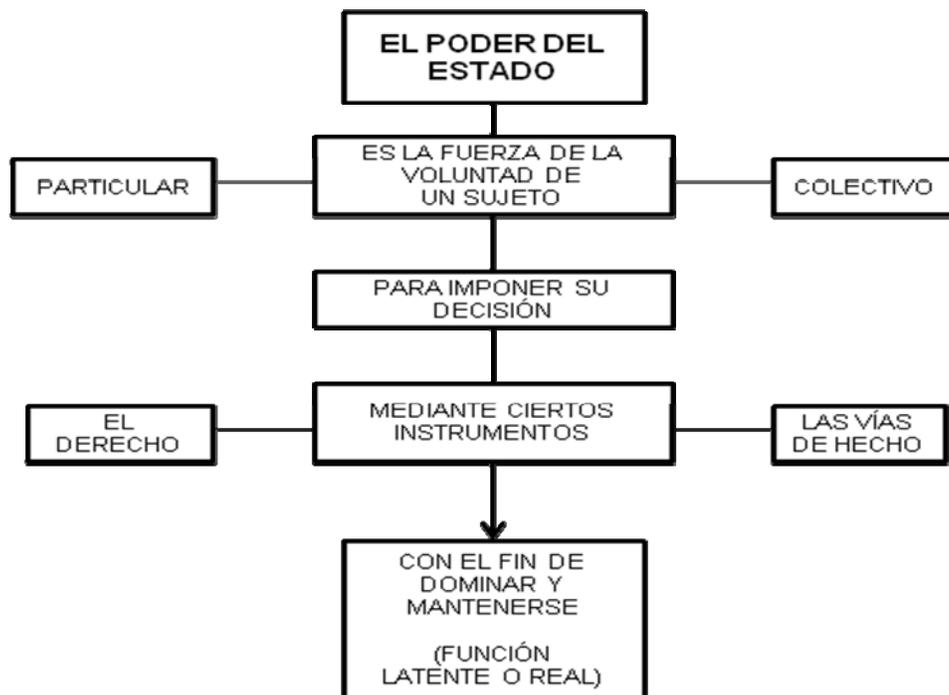
¹³ Bendix, Reinhard, *Max Weber*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 2001, p. 277.

¹⁴ Correas, Oscar, *Introducción a la sociología jurídica*, México, Fontamara, 2007, p. 203.

Tal concepción está relacionada con la capacidad de alguien o de algún grupo para imponer su voluntad sobre otro u otros, sin importar que éstos lo deseen o no, lo acepten o no, pues por eso se habla de imposición. Obviamente para imponerse o hacerse obedecer se necesitan ciertos medios como son: la amenaza, la violencia, la intimidación, o el ofrecer ventajas sobre otros si se es obedecido.

Cabe señalar que, Weber distinguió dos tipos de poder; el que surge del interés propio de los individuos en el marco de un mercado libre y el que deriva de una relación de autoridad, relacionando el término “dominación” (*herrschaft*) para referir un poder autoritario de mando.¹⁵

En la presente investigación se entenderá como “*poder del Estado*” a la fuerza de la voluntad de un sujeto particular o colectivo, capaz de imponer su decisión a otros mediante la amenaza a bienes comunes o privados si no se someten a ella.



ESQUEMA I.1.1. EL PODER DEL ESTADO
AUTORA: JANET HERRERA MONTIEL

¹⁵ Cfr. Bendix, Reinhard, *Op. Cit.*, [en nota 13], p. 278.

En el esquema anterior se representa claramente que el Estado utiliza el poder como instrumento para dominar a sus gobernados, así detenta el monopolio de la violencia legitimada por el Derecho o por las vías de hecho porque, según su discurso, su tarea es garantizar la seguridad de sus miembros, la gobernabilidad de sus instituciones y su crecimiento económico y social.

I.1.2. Los fines declarados y los fines latentes del Estado

Como se ha visto en líneas precedentes, el hombre creó al Estado con la finalidad de que lo dirigiera y procurara su bienestar económico, social, cultural y político. Entonces le encargó la tutela de los bienes jurídicos en beneficio de la comunidad, para que procurara la tranquilidad y orden a través del elemento poder.

Basave refiere: ***“Ninguna institución humana puede carecer de un fin. Cuantas veces se agrupan los hombres en sociedad, hay un “bien común” que ordena los medios hacia él y que se instaura como finalidad”***.¹⁶

Así, el Estado en el ejercicio de su actividad y potestad soberana persigue la obtención de distintos fines cuya realización constituye el mínimo necesario para que éste pueda subsistir y para mejorar la vida en sociedad.

“El Estado no es un fin en sí, posee fines. Estos podrá superar al estudio de una formalista teoría del Estado, pero de ninguna manera a una filosofía del Estado y a una filosofía del derecho. El orden político deberá atender a procurar, directa o indirectamente, todos aquellos bienes materiales, culturales, morales y religiosos que permitan el desarrollo de la persona humana”¹⁷

Desde un punto de vista clásico, el Estado pretende alcanzar la conservación, la justicia y el bienestar; todos ellos comprendidos en el bien común. Su finalidad es inmanentemente protectora de la sociedad, a la que por medio de sus normas y políticas públicas le va a proporcionar un ambiente de paz y orden.

Arnaiz Amigo, dice: ***“Los fines esenciales e integrales de un estado determinado forman su acervo doctrinario y programático que se encuentra***

¹⁶ Basave Fernández del Valle, Agustín, *Op. Cit.*, [en nota 3], p. 108.

¹⁷ *Ibídem*, p. 109.

en los principios políticos y en su organización. Ambos originan las cartas magnas de los Estados modernos.”¹⁸

Santaolalla define el fin de estado de la siguiente manera:

“Es legítimo definir el fin del Estado como la protección de la libertad y la seguridad individual siempre que estas referencias se interpreten de un modo abierto, considerando que esa libertad y seguridad son bienes que deben alcanzar en su más pleno sentido a todos los integrantes de la comunidad. Poco más se puede decir, pues como cuestión abierta corresponde a los propios individuos definir la concreción de ese fin primario.”¹⁹

En ese contexto, se advierte que el fin declarado del Estado es alcanzar el bien común tanto en lo político, económico, social y jurídico, entendido este bienestar como un concepto abstracto, permanente y atemporal; pues obviamente en todo lugar y en toda época la sociedad ha sentido la necesidad de verse protegida en su integridad, sus bienes, y su vida. Así los gobernantes declaran como fin o meta ideal a alcanzar el bienestar común, enfocándose principalmente a la tarea de preservar el orden público y con ello el seguro y pacífico desenvolvimiento de la vida social.

Al respecto González Vidaurri dice: **“El orden público consiste en una situación exterior de tranquilidad en una comunidad; es decir el mero orden de la calle, que no existan agresiones violentas, motines o revueltas, poniendo el énfasis en el orden que da tranquilidad al Estado mismo”.**²⁰ En tanto, Ramírez alude que: **“No sería exagerado decir que la seguridad se convierte en el primero de los bienes y correlativamente en el fin primario del gobierno político. Por eso también, su abandono, esto es, la entrega de la vida pública a la seguridad de las discordias, sería la ruina del Estado.”**²¹

¹⁸ Arnaiz Amigo, Aurora, *Op. Cit.*, [en nota 2], p. 134.

¹⁹ Santaolalla López, Fernando, *Derecho constitucional*, [en línea], Madrid, Dykinson, 2004, [citado 25/04/09], Formato PDF, Disponible en Internet: <http://books.google.com.mx/books?id=5mFLv39zwaAC>, ISBN 8497724232, 9788497724234, p. 56.

²⁰ Sánchez Sandoval, Augusto, (coord.), *Seguridad pública y la teoría de los sistemas en la sociedad del riesgo*, México, Porrúa, 2007, p. 11.

²¹ Ramírez Marín, Juan, *Seguridad pública y Constitución*, México, Porrúa, 2003, p. 7.

Por ello, como se verá en líneas posteriores, el Estado tiene asignadas determinadas funciones a fin de proporcionar a sus gobernados un ambiente de seguridad. Tiene la tarea de evitar el uso de la violencia así como controlar el ejercicio de la fuerza, en aras de sentar las bases de una cordial y armónica convivencia.

Ferrajoli opina sobre ese discurso que el Estado pondera y lo tacha de falacia:

“Falacia politicista (sic): es decir, de la idea de que baste la fuerza de un poder bueno para satisfacer las funciones de tutela asignadas al derecho y, antes aún, de que pueda existir un poder bueno, es decir, capaz de desempeñar tales cometidos sin la mediación de complejos sistemas normativos de garantías con capacidad de limitarlo, vincularlo, instrumentalizándolo y, de ser necesario, deslegitimarlo y neutralizarlo. Junto a la falacia politicista (sic), puede sin embargo cultivarse también una falacia garantista: es decir, la idea de que basten las razones de un derecho bueno, dotado de sistemas avanzados y actuables de garantías constitucionales, para contener al poder y poner a los derechos fundamentales a salvo de sus desviaciones. Si la primera falacia es un vicio ideológico habitualmente inducido por los sistemas políticos autoritarios, basados en la valoración apriorística del poder político y en la desvalorización de las garantías, la segunda falacia representa una tentación recurrente inducida por la misma estructura garantista del Estado de derecho.”²²

Sin embargo, los fines declarados del Estado son solamente discursos de poder que se convierten en utopías. Pues al Estado es inerte a reglamentar también las relaciones de producción, donde se proteja al individuo de otros económicamente poderosos, cayendo en el juego político para justificar su existencia, sin importarle si se logra o no el bienestar social.

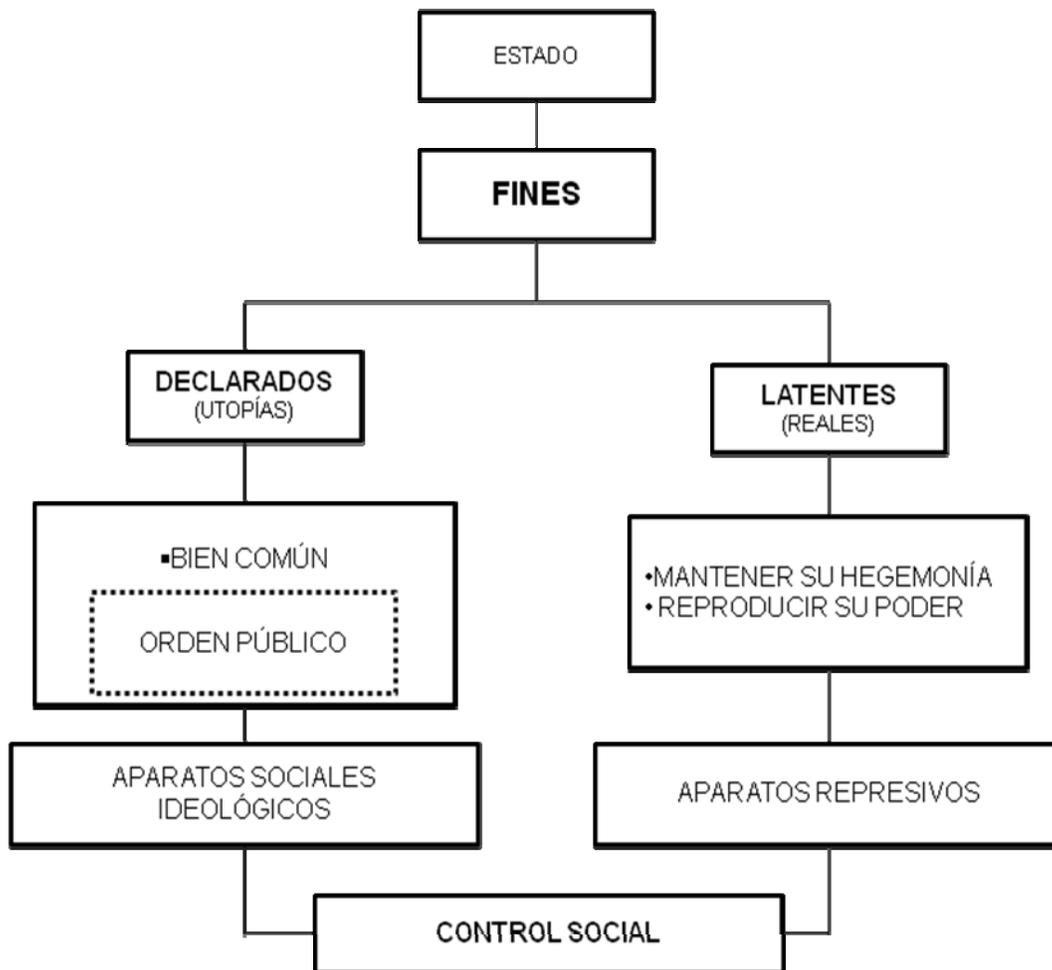
En realidad, los poderes que dominan el Estado tienen solamente por objeto mantener su hegemonía y reproducir su poder. Para ello, utilizan discursos político-ideológicos como el mantenimiento y la realización de valores como la libertad, la justicia, la seguridad y los servicios públicos, para materializarlos como bien general, que es la meta última de todos los Estados.

Un claro ejemplo en el que se visualiza cómo el Estado utiliza dos clases de fines, es el artículo 115 constitucional pues, por una parte, en su discurso establece la competencia municipal a fin de complementar el esquema de distribución de

²² Ferrajoli, Luigi, *“Derecho y razón, teoría del garantismo penal”*, España, Trotta, 1989, p.941.

competencias entre las diferentes instancias gubernamentales; y por otra parte, como alude Sánchez Sandoval:

“[...] la lógica capitalista de la ganancia y de la empresa ha estado presente en aquellos rubros de la administración pública, que resultan altamente lucrativos como son la educación y la seguridad privada, se han convertido en los grandes negocios en los que, los particulares no sólo especulan con los servicios que prestan, sino que además, reciben del Estado apoyos materiales y financieros indebidos, pues la ganancia se queda en manos privadas y no públicas.”²³



ESQUEMA 1.2. LOS FINES DECLARADOS Y LOS FINES LATENTES DEL ESTADO
AUTORA: JANET HERRERA MONTIEL

De lo anterior, se desprende que el Estado utiliza dos clases de fines; por un lado justifica su actividad con base en los fines clásicos o declarados, en su calidad de

²³ Sánchez Sandoval, Augusto, (coord.), *Op. Cit.*, [en nota 20], p.109.

categorías abstractas, según el sistema político que impera en el momento pues lo que pretende es convencer a sus gobernados, que el mismo Estado es la vía para lograr el bien común; y por otro lado están los fines latentes o reales que consisten en la pretensión que los que dominan al Estado tienen de mantener su hegemonía y reproducir su poder, logrando con ello el predominio de unos cuantos sobre los otros, pero respaldándose en el consenso de sus subordinados aunque se haga evidente el desequilibrio social y el perfeccionamiento de la dominación.

I.1.3. Las funciones del Estado

El Estado tiene asignadas determinadas funciones encaminadas a alcanzar los fines que se ha planteado.

Fernández Ruíz manifiesta:

“Se entiende por función pública, la actividad esencial y mínima del Estado contemporáneo, fundada en la idea de soberanía, que conlleva el ejercicio de potestad, de imperio, de autoridad —de donde su índole indelegable—, cuya realización atiende al interés público, entre las que destacan la función legislativa, la función jurisdiccional y la función administrativa.”²⁴

Carré de Malberg dice que: ***“Se entiende por funciones estatales, en derecho público, las diversas actividades del Estado en cuanto constituyen diferentes manifestaciones o diversos modos de ejercicio, de la potestad estatal.”²⁵***

Y así también, dicho autor aclara:

“La teoría de las funciones no debe confundirse con la de las atribuciones o cometidos del Estado. Consideradas en sus relaciones con los cometidos por cuyo motivo se ejercen, las diversas actividades del Estado pueden reducirse a los tres principales grupos siguientes:

1º El Estado tiene por fin resguardar la seguridad de la nación respecto de las naciones extranjeras.

²⁴ Fernández Ruíz, Jorge, *Servicios Públicos Municipales*, [en línea], México, INAP-UNAM, 2002, [citado 29/08/2010], Formato PDF, Disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1442>, ISBN 968-6080-30-9, p. 89.

²⁵ Carré de Malberg, R., *Teoría general del Estado*, 2ª ed., trad. de José Lio Depetre, México, UNAM, 1998, p.249.

2º Tiene por misión, en el interior, asegurar el orden y el Derecho en las relaciones que entre sí mantienen los individuos.

3º Además, y frente a la doctrina del “Estado-gendarme”, que sostiene que fuera de su cometido de conservación nacional, la misión del Estado se limita a desempeñar un papel policiaco y a mantener el derecho, es indudable que el Estado está llamado a desempeñar una misión cultural, en virtud de la cual ha de trabajar por sí mismo, o sea, por cuantos medios especiales de que dispone en el desarrollo de la prosperidad moral y material de la nación.²⁶

De lo anterior, se evidencia que los cometidos del Estado se refieren a las tareas que tienen a su cargo las entidades estatales conforme al Derecho vigente y que dependen de los fines del Estado; por su parte las funciones son las distintas formas que asume la actividad estatal para la realización de aquellos cometidos de acuerdo a la normatividad que lo legitima, es decir, le sirve de base para actuar.

Luego entonces, su actividad puede desarrollarse como funciones públicas que no son delegables ni concesionables y como servicios públicos que sí son susceptibles de serlo.

“El servicio público, por estar destinado a la satisfacción de necesidades de carácter general, viene a ser, también, una actividad muy importante, la que, tratándose de servicio público propiamente dicho, está atribuida a la administración pública, quien la puede realizar directamente, o de manera indirecta por medio de particulares, bajo un régimen jurídico especial exorbitante del derecho privado.²⁷

La doctrina ha establecido que el servicio público posee ciertos caracteres jurídicos esenciales, por lo que si el Estado pretende garantizar de manera óptima que sus habitantes satisfagan sus necesidades más generales deberá basarse en el contenido propio de las atribuciones legales y de sus órganos inmediatos.

“La legitimación externa o política del Estado, se ha dicho, descansa esencialmente en su función de tutela de los derechos fundamentales de los ciudadanos, comenzando por el derecho a la vida que está garantizado por la seguridad interna y por la paz. Esta función, se ha añadido, no se realiza nunca de manera perfecta: la ilegalidad de hecho de los poderes públicos y su tendencia a autonomizarse de sus bases y funciones sociales y, por otro lado, la permanencia o el desarrollo de poderes salvajes tanto públicos como privados, hacen que la legitimación externa y, en los Estados constitucionales

²⁶ *Ibídem*, pp. 249-251.

²⁷ Fernández Ruíz, Jorge, *Op. Cit.*, [en nota 24], p. 88.

de Derecho, también la interna sean siempre parciales, contingentes y condicionadas.²⁸

Como funciones del Estado se encuentran la legislativa encargada de la creación del ámbito que enmarca la vida del Estado; la jurisdiccional encaminada a tutelar el ordenamiento jurídico definiendo la norma precisa para aplicar en los casos particulares; y la administrativa, a través de la cual se busca satisfacer las necesidades de los gobernados y asimismo fomentar el bien común y el progreso de la colectividad.

Así, las funciones del Estado tienen como fines declarados la defensa del bien común de los ciudadanos, a través de su organización política, que debe administrarse con eficacia para lograr el fin pretendido.

²⁸ Ferrajoli, Luigi, *Op. Cit.*, [en nota 22], p. 936.



ESQUEMA I.1.3. LAS FUNCIONES DEL ESTADO
AUTORA: JANET HERRERA MONTIEL

En tal sentido, el Estado establece sus cometidos y es mediante sus funciones que pretende lograr el bien común. A grandes rasgos, dentro de sus funciones, el Congreso se encarga de la creación del ámbito que enmarca la vida del Estado (función legislativa); existe otra función encaminada a tutelar el ordenamiento jurídico procurando aplicar la norma precisa a cada caso en particular para la solución de conflictos surgidos entre los miembros de la comunidad, procurando también la prevención y represión de las conductas antisociales que atentan contra la seguridad de los ciudadanos (función jurisdiccional); finalmente existe una tercera función a través de la cual se busca satisfacer las necesidades de los gobernados y asimismo fomentar el bien común y el progreso de la colectividad a dicha función le corresponde la determinación, dirección y coordinación de la

política general del Estado y el desarrollo de disposiciones jurídicas superiores a efectos de gestionar los asuntos públicos (función administrativa).

I.2. LA ESTRUCTURA DEL ESTADO (LOS SUBSISTEMAS QUE LO COMPONENTEN)

El Estado tiene la tarea de garantizar la seguridad de sus gobernados. También, crea y pone en práctica su Política Criminal para garantizar la seguridad y el orden público. Incluso, ha utilizado al Derecho, como instrumento del ejercicio del poder, pretendiendo erróneamente que el mundo jurídico modifique los fenómenos sociales.

Como se señaló al inicio de este capítulo: si la finalidad del Estado es brindar bienestar a sus gobernados, entonces debe poner atención en todas y cada una de las diferentes esferas en las que estos se desenvuelven, es decir, no sólo debe atender lo jurídico sino lo económico, lo político y lo cultural. Se supone que en caso de que alguno de estos ámbitos se vea afectado en su estabilidad se desencadenarían ciertos conflictos.

Bajo esos lineamientos, en la presente tesis se retoma la postura de Berumen Campos, quien concreta el esquema de “*sistema social*” de Talcott Parsons y dice:

“Para Parsons, en su última etapa (década de los cincuentas), el sistema social, al igual que el sistema de la personalidad, es un sistema de acción social y se encuentra conformado por cuatro sub-sistemas que realizan funciones necesarias para que el sistema, en su conjunto, se reproduzca, se adapte y se equilibre. Tales sub-sistemas son: el sub-sistema económico, cuya función es proporcionar los medios o los recursos necesarios para el sistema social, en su conjunto. Como medio interno utiliza el dinero; el sub-sistema político, cuya función es la selección de los fines de la acción social. Utiliza como medio, el poder. El sub-sistema cultural, que proporciona los valores que legitimen al sistema de acción, cuyo medio es el compromiso o consenso; por último, el sub-sistema normativo (jurídico) que proporciona las normas que sirven para la integración del sistema social de acción y cuyo medio es la influencia (sanción)”²⁹

²⁹ Sánchez Sandoval, Augusto, (coord.), *Op. Cit.*, [en nota 20], p. 57.

Modelo que se considera interesante y oportuno para estudiar a la Seguridad Pública, pues parte de un análisis integral del tema, como bien lo señala, el citado autor:

“Independientemente de la pertinencia del modelo social parsoniano para la teoría sociológica, nos parece útil en varios sentidos o para varios propósitos. En primer lugar, parece ser un esquema sencillo y completo de los ingredientes que debe tener en cuenta una política criminal si quiere tener un mayor grado de eficacia. En segundo lugar nos puede servir de guía para detectar las disfuncionalidades de las instituciones, de acuerdo a los diferentes sub-sistemas y proponer las medidas diferenciadas que ayuden a re-establecer el equilibrio del sistema en su conjunto. El esquema de sistema social de acción, puede ser útil, en tercer lugar, para tomar en cuenta las interrelaciones entre los diferentes sub-sistemas, al diseñar una política criminal.”³⁰

Se concibe un sistema social que a su vez se compone por otros subsistemas (político, económico, jurídico y la cultural) a los que el Estado dirige su actividad para mantener el orden. Lo que permite tener un panorama más amplio para estudiar al fenómeno criminal en relación con diversos factores, no sólo desde un marco jurídico, puesto que esto provocaría errar el camino suponiendo que con reformas al marco normativo se podría solucionar el problema, situación totalmente ilusa.

I.2.1. El Sistema Social

Siguiendo la postura teórica esquemática de Talcott Parson, se estudia al grupo llamado social como un **sistema de acción social** integrado por diferentes **subsistemas**.

“Lo novedoso de Parsons es su referencia inmediata a la existencia de una análisis teórico y empírico de la acción social, bajo la configuración de un orden lógico constituido por el sistema de la acción social. Así, la sociedad resulta ser un sistema social donde la acción puede ser referida y estudiada ordenadamente bajo: “un concepto vital para toda ciencia [...] El concepto sistema”³¹

³⁰ *Ibidem*, p. 58-59.

³¹ González, Casanova, Pablo (coord.), *Ciencias sociales: algunos conceptos básicos*, México, D. F., Siglo XXI editores, S.A. de C.V, 1999, [citado 06/04/09], Disponible en Internet: http://books.google.com.mx/books?id=dKZRFx0Er9oC&printsec=frontcover&dq=%22ciencias+sociales:+algunos+conceptos+b%C3%A1sicos%22&lr=&source=gbs_summary_r&cad=0, ISBN 9682321794, 9789682321795, p.108.

Así, el término << sistema >> ha sido definido como: “**una reunión o conjunto de elementos relacionados**”³²; “**un conjunto de partes coordinadas y en interacción para alcanzar un conjunto de objetivos.**”³³ Ludwig von Bertalanffy dice: “**Los teóricos de sistemas coinciden en que el concepto de << sistema >> no está limitado a entidades materiales sino que puede aplicarse a cualquier << todo >> que consista en << componentes >> que interactúen**”.³⁴ Hasta aquí, *sistema* puede entenderse como un conjunto de elementos interrelacionados con una organización propia para alcanzar los fines planteados.

*“Generalmente se acepta que un << sistema >> es un modelo de índole general, es decir, un correlato conceptual de ciertos rasgos universales de objetos observados. [...] << sistema >> remite a características muy generales que comparten un gran conjunto de entidades, que estudian diversas disciplinas de forma convencional. [...] Cabe definir un sistema como un conjunto de elementos que se relacionan entre ellos y con el medio.”*³⁵

Al hablar de sistema se habla de una totalidad. Se concibe como un conjunto de elementos que guardan estrechas relaciones entre sí, que mantienen al sistema unido de forma estable y cuyo comportamiento persigue algún objetivo.

Por su parte, la << acción social >> es objeto de estudio de la sociología y analiza el comportamiento humano en los diferentes medios sociales. “**La acción es un proceso en el sistema autor-situación que tiene significación motivacional para el actor individual o, en el caso de una colectividad, para sus componentes individuales.**”³⁶ Lo que significa que sólo se considera como acción cuando el actor logra gratificaciones o evita privaciones de un modo relevante.

³² Van Gigch, John P., *Teoría General de Sistemas*, Trad. de Fernando Arias Galicia, Sexta reimpresión, México, Trilas, 1989. Pág. 199.

³³ Johanse Bertaglio, Oscar, *Introducción a la Teoría General de Sistemas*, México, Limusa, Cuarta Reimpresión. 1989, p. 54.

³⁴ Ludwig von Bertalanffy citado por Espinosa y Gómez, Magdalena, *Conciencia, lenguaje y Derecho*, Tesis para obtener el grado de Doctorado en Derecho en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, UNAM, 2006, P. 58.

³⁵ Ludwig von Bertalanffy, *Perspectivas en la Teoría General de Sistemas. Estudios científico-filosóficos*, trad. de Antonio Santisteban, 2ª reimpresión, Madrid, Alianza, 1986, p. 146.

³⁶ Talcott Parsons, *El sistema social*, Trad. de José Jiménez Blanco, José Cazorla Pérez, 2ª edición, España, Alianza, 1984, p. 16.

En consecuencia, un <<**sistema social**>> se define como:

“Pluralidad de actores individuales que interactúan entre sí en una situación que tienen, al menos, un aspecto físico o de medio ambiente, actores motivados por una tendencia a <<obtener un óptimo de gratificación>> y cuyas relaciones con sus situaciones –incluyendo a los demás actores– están mediadas y definidas por un sistema de símbolos culturalmente estructurados y compartidos”³⁷

Al representar a la sociedad como un sistema se visualizan las conexiones que se desarrollan entre sus elementos y se comprende el papel que cada subsistema juega para conseguir los fines que la sociedad persigue.

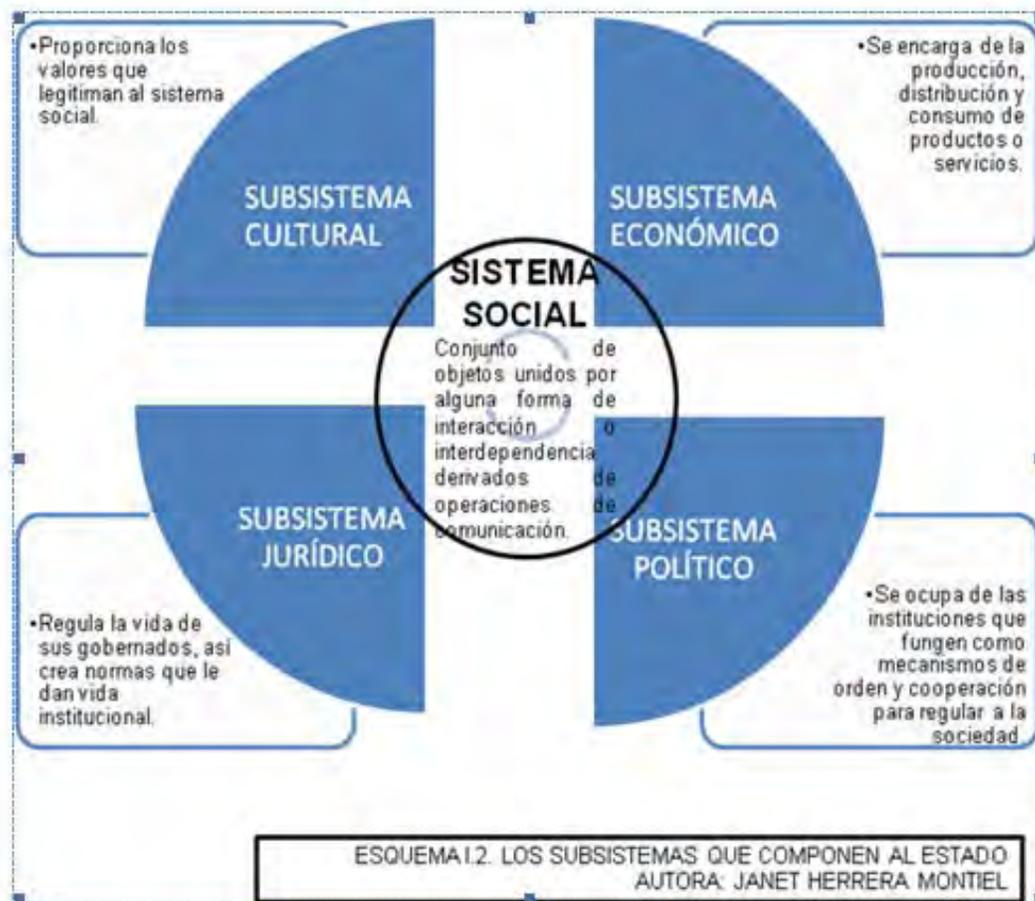
“Los subsistemas sólo pueden distinguirse, pues, por sus funciones. Estas funciones las define Parsons, en un plano relativamente abstracto, como adaptación, consecución de fines, integración y mantenimiento de patrones estructurales. En el plano de la teoría sociológica, que es donde Parsons introduce inicialmente las funciones, éstas pueden ilustrarse intuitivamente aludiendo a los efectos productivos de la economía, a los efectos organizativos de las administraciones estatales, a los efectos integradores del derecho y a los efectos normalizadores de la tradición y de la socialización familiar.”³⁸

Los subsistemas que componen al sistema social lo dotan de su estructura e intervienen para brindarle equilibrio y si se ven afectados dicho sistema lógicamente se altera. De ahí que, el subsistema político se ocupa de las instituciones que fungen como mecanismos de orden y cooperación para regular a la sociedad, dichas agrupaciones presentan una ideología cuyo fin último es precisamente el Estado mismo; el subsistema económico se encarga de la producción, la distribución y el consumo de algún producto o servicio, centra su atención en evitar los desequilibrios económicos, los déficits y las crisis porque la estructura decisional y organizacional del Estado dependen de ello; el subsistema jurídico se ocupa de regular la vida de sus gobernados, así crea normas que le dan vida institucional; y el subsistema cultural proporciona los valores que legitiman al sistema social cuyo medio es el compromiso o el consenso.

Lo anterior, se muestra gráficamente con el siguiente cuadro para mejor comprensión:

³⁷ *Ibíd.*, p. 17.

³⁸ Jürgen Habermas, *Teoría de la acción comunicativa*, Madrid, Taurus, 1999, t. II, pp. 346-347.



Así el esquema I.2, evidencia un trabajo conjunto de elementos interrelacionados por un fin, que es el equilibrio del sistema social. El todo se compone de un conglomerado multidisciplinario creado para mantener el orden, por lo que el equilibrio del sistema social depende del papel que desempeñe cada uno de los subsistemas que lo componen.

I.2.2. El subsistema político

En un enfoque clásico, la Ciencia Política sólo se ocupó de estudiar al Estado de manera general, posteriormente el enfoque teórico se amplió y puso especial atención al *poder* y a la *toma de decisiones políticas*. Actualmente, el objeto de estudio lo constituye el *análisis sistémico de la política*.

La teoría sistémica de la Ciencia Política origina el concepto de sistema político, pues buscaba delimitar el marco teórico en el que se desenvuelven las Ciencias Políticas proponiendo al sistema como nueva unidad de análisis.

“[...] este concepto no sólo es una herramienta concreta de análisis, sino que constituye un enfoque para el estudio de los fenómenos políticos, incluyendo en ellos tanto el conjunto de prácticas y actividades que integran al poder en una sociedad, como el funcionamiento interrelacionado de todos los factores en una lógica global y por ámbitos de acción. Desde su puesta en boga por David Easton, el concepto se propuso como un recurso teórico que, partiendo de la observación y constatación constante en la asignación autoritaria de posiciones y valores, de conformación y actuación de organismos políticos y parapolíticos, diera cuenta al mismo tiempo de los cambios en estos mismos aspectos.”³⁹

Ahora es preciso revisar algunos conceptos dados al sistema político:

“Sistema político. 1. Conjunto de instituciones, fuerzas, estructuras, relaciones, grupos y procesos, por los cuales y a través de los cuales se genera, se distribuye, se usa y se modifica el poder político en una sociedad y fase histórica determinadas.”⁴⁰

“El sistema político pertenece a aquellos sistemas funcionales de la sociedad moderna cuya empresa cotidiana exige y posibilita un alto grado de decisiones arriesgadas. (...) La claridad en la subordinación y supraordenación, como está dada en la estructura de cargos del Estado moderno, hace posible tomar e imponer decisiones, aún cuando sus consecuencias sean imprevisibles.”⁴¹

“El concepto de sistema político abarca tanto al concepto clásico del gobierno, como a los elementos que conforman el régimen político. Pero a ellos se añade el conocimiento sobre la idea política dominante que impera en una sociedad y que determina su cultura política, así como también la gravitación que ella tiene sobre el pluralismo social, sobre el control social del gobierno y su eventual recepción legal.”⁴²

³⁹ Reveles, Vázquez, Francisco, coord., *El nuevo sistema político mexicano: los Poderes de la Unión*, [en línea] México, Ediciones Gernika, S.A., 2006, [citado 21/03/10], Formato html, Disponible en Internet: http://books.google.com.mx/books?id=eVtbtGEqhgwC&printsec=frontcover&dq=sistema+politico&hl=es&ei=IUqmS4-IFoy2swP969ki&sa=X&oi=book_result&ct=book-thumbnail&resnum=6&ved=0CEIQ6wEwBQ#v=onepage&q=sistema%20politico&f=false, ISBN 970-637-111-7, pp.7-8.

⁴⁰ *Diccionario Jurídico Mexicano*. Tomo VIII. Editorial UNAM. México 1984. Pág. 141.

⁴¹ Luhman, Niklas. *Sociología del riesgo*. Trad. de Silvia Pappe, Brunhilde Erker y Luis Felipe Segura. Tercera Edición en Español 2006. Editorial: Universidad Iberoamericana. Pág. 199.

⁴² Badeni, Gregorio. *Tratado de Derecho Constitucional*. Tomo I. Editorial Fedie. Argentina 2006. Pág. 403

“Con esa salvedad, coincidimos en definir al sistema político como el conjunto de ideas dominantes, normas, valores, principios, conductas y factores que determinan cierto tipo de organización política y de convivencia social.”⁴³

Con base en los conceptos transcritos se entenderá como subsistema político un conglomerado de instituciones, fuerzas, estructuras, relaciones, grupos y procesos creados por la ideología dominante, llámese gobierno o régimen político, que impone el control social con la toma de decisiones determinando cierto tipo de organización política y de convivencia social en un marco histórico. Ese conjunto tan amplio que se relaciona con el poder político del sistema social es de suma importancia para la clase dominante que dirige la actividad de sus gobernados, por ello se habla de subordinación y supraordenación, porque involucra normas, valores, principios, conductas y factores de poder.

En el subsistema político las instituciones fungen como mecanismos de orden y cooperación para regular a la sociedad. Éstas agrupaciones presentan una ideología cuyo fin último es precisamente el Estado mismo, pero no se refiere aisladamente a instituciones de gobierno o al resto de los actores políticos que intervienen en ellas, sino a la interdependencia del conjunto y al proceso de toma de decisiones del gobierno, pues no se debe olvidar que el medio interno es el poder.

“Hablar de un “sistema político” cualquiera implica en primer lugar hacer una referencia explícita al conjunto de las relaciones políticas que se establecen en una sociedad. Dichas relaciones tienen que ver con la forma en la que se funda el poder político. Esta forma puede asumir varias modalidades (autoritaria, democrática, formas combinadas, etc.) y adquirir ciertas características para hacer viable la hegemonía política (a través de un sistema muldipartidista, bipartidista o de un solo partido, etc.). Lo que queremos señalar es que un “sistema político” es una categoría que debe servirnos para dar cuenta y razón de la última instancia de todas las relaciones sociales existentes, es decir, de la estructura del poder político y, en el caso de las sociedades divididas en clases de la estructura de dominación correspondiente.”⁴⁴

⁴³ *Ibidem*, p. 404

⁴⁴ López, Villafaña, Víctor, *La formación del sistema político mexicano*, [en línea] México, Siglo XXI editores, S.A. de C.V., 5ª Edición, 2005 [citado 21/03/10], Formato html, Disponible en Internet: http://books.google.com.mx/books?id=1xTV7T87qLYC&printsec=frontcover&dq=sistema+politico&hl=es&ei=IUqmS4-IFoy2swP969ki&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CCsQ6AEwAA#v=onepage&q=&f=false, ISBN 968-23-1723-1, p.15.

Así, tomando en consideración que en las sociedades verticales siempre va a existir un grupo dominante que se impone a un grupo dominado, se puede concebir al sistema político como un conjunto de elementos interrelacionados entre sí donde las actividades o conductas de los individuos se guían por dicho grupo dominante o autoritario que selecciona los fines de la acción social mediante su potestad para imponerse a los demás.

“Luhmann considera que la política es un sistema cerrado y que se constituye como tal mediante su “autorreferencia”. Su cierre o bloqueo es condición de su existencia. Sin embargo, no se trata de un sistema aislado del ambiente o entorno sino de un sistema “autorreferente” que, en su cierre, contiene la diferencia entre sistema y ambiente como una distinción constitutiva del sistema político.

Sin embargo, debe quedar claro que si el sistema político es un mecanismo reductor de la complejidad lo es en tanto él mismo es suficiente y complejo.”⁴⁵

Como se aprecia, se trata de un concepto complejo que abarca elementos como el régimen político (Estado, poderes, la Constitución Política y sus leyes reglamentarias), los actores sociales (partidos políticos, los grupos de presión, medios de comunicación, etc.) y todas las estructuras en sus aspectos políticos.

Y tal como se advierte, ese conjunto de relaciones políticas puede tener diferentes denominaciones según el grupo de poder que tenga el mando sobre los otros subgrupos, o bien, sobre el grupo dominado, esto en determinada época y lugar. En ese contexto Berumen señala:

“Dentro del grupo en el poder, por otro lado, los sub-grupos se encuentran en una lucha intermitente por la hegemonía, es decir, una lucha por el poder del poder. Cuando la hegemonía la tienen los militares, el bloque histórico deviene en una dictadura y el derecho se vuelve más represivo que ideológico,. Cuando la hegemonía la tienen los políticos, el bloque histórico se vuelve más democrático y el derecho más consensual que deóntico. En el caso en que la hegemonía la tenga la iglesia, el bloque histórico se hace teocrático y el derecho se vuelve sagrado. Cuando son los empresarios los que tienen la hegemonía, el estado se hace plutocrático y el derecho recurre tanto a la represión como a la ideología.”⁴⁶

⁴⁵ Jiménez, Edgar, *Enfoques teóricos para el análisis político*, [en línea], México, IFE, 2008, [citado 12/03/10], Cuadernos de orientación metodológica, Núm. 4, Formato PDF, Disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=517>, ISBN 968-7750-24-3, p. 30.

⁴⁶ Sánchez Sandoval, Augusto, (coord.), *Op. Cit.*, [en nota 20], pp. 67-68.

Cabe señalar que, en un principio Aristóteles distinguió la Monarquía, la Aristocracia y la Democracia. Luego estableció que de la combinación entre Democracia y Aristocracia surgía una nueva forma de gobierno denominada República que implicaba una gran participación popular ante el grupo de gobernantes sabios e ilustrados. Más tarde Montesquieu también habló de la República agregando como característica fundamental la división de poderes. Actualmente la mayoría de los autores reconoce sólo dos formas de gobierno o de regímenes políticos: la Autocracia y la Democracia.

Así, se encuentra la división entre subsistemas autócratas (expresión más clara y precisa del poder de mando que el gobernante impone a sus gobernados ya sea de forma totalitaria o autoritaria) y subsistemas democráticos (representación de un poder político distribuido por elección de los gobernados).

“Autocracia es todo sistema gubernativo en que la norma jurídica depende de la voluntad del gobernante e impera sobre los gobernados sin que ellos hayan contribuido a establecerla porque emana exclusivamente de quien detenta el mando o recibe sólo de éste su vigor compulsivo.”⁴⁷

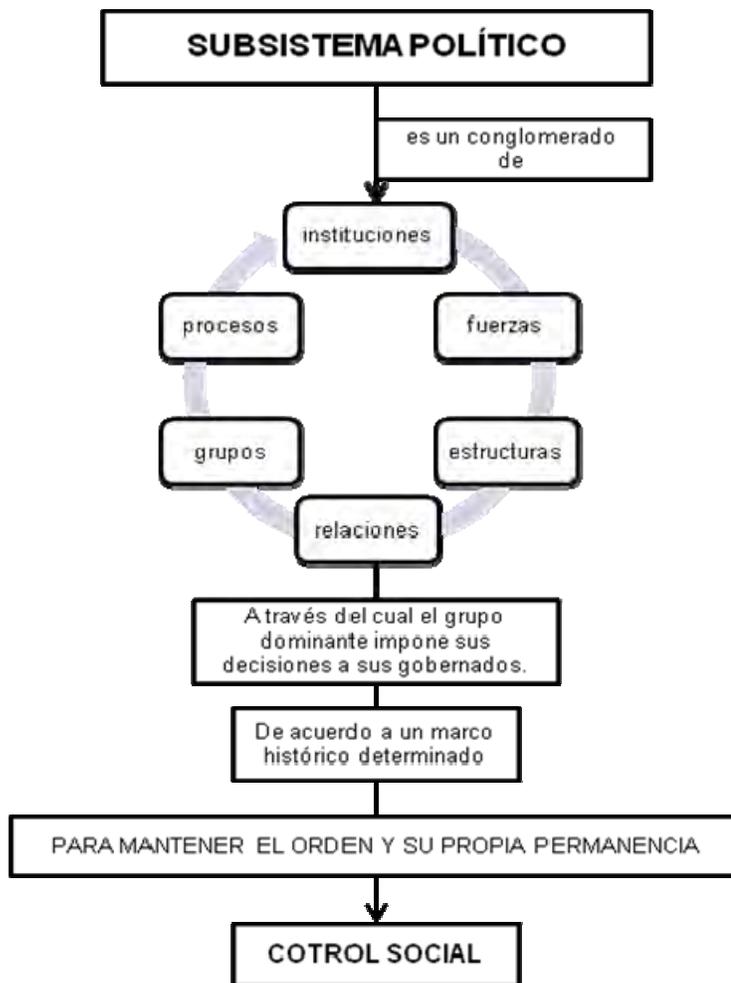
“Las democracias genéricamente clasificadas aquí como formas de regímenes políticos, son aquellas en que la sociedad gobernada, actuando en libertad, otorga el título de mando a los gobernantes y les señala la orientación sustancial a la que han de ajustarse, de manera que, en su ejercicio, los órganos de autoridad se encuadren en el estatuto y respeten reglas que no derivan de la voluntad de ellos, a las que deben, a la inversa, someterse, moviéndose dentro de las competencias y atribuciones y respetando las formas establecidas.”⁴⁸

Luego entonces, ha de entenderse que cuando el grupo de poder impone sus decisiones a sus gobernados sin tomar en cuenta la opinión de éstos, se trata de una autocracia; pero cuando dichas decisiones emanan de los gobernados para que los grupos de poder que los representan las materialicen, se trata de una democracia, ya que la autoridad la tiene el pueblo y debe existir libertad, igualdad,

⁴⁷ Silva Bascuñán, Alejandro, *Tratado de Derecho Constitucional*, [en línea], Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1997, Tomo II, 2ª edición, [citado 01/04/10], Formato PDF, Disponible en Internet: http://books.google.com.mx/books?id=9ZM5kd7EEzMC&pg=PA204&dq=autocracia&hl=es&ei=R4C1S7bYPJD-sgPq2NWBaw&sa=X&oi=book_result&ct=book-thumbnail&resnum=7&ved=0CEMQ6wEwBjgK#v=onepage&q=autocracia&f=false, ISBN 956-10-1178-6, p. 204.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 208.

respeto a la ley, respeto a las garantías individuales, sucesión periódica de los gobernantes y existencia de partidos políticos, entre otros principios.



ESQUEMA I.2.1. EL SUBSISTEMA POLÍTICO
AUTORA: JANET HERRERA MONTIEL

Básicamente el sistema político se caracteriza por la clase dominante que impere en él, de esta manera se organiza y organiza a la sociedad para mantener su poder, pues como ya se mencionó, se trata del conjunto de individuos e instituciones que participan en la formulación de decisiones y normas que regulen el funcionamiento de la sociedad para asegurar la conservación de las relaciones de producción que se dan en la estructura económica y en caso de que no se cumpla con lo reglamentado por las instituciones establecidas se sanciona al desobediente.

El subsistema político que compone al Estado se integra por la forma de gobierno y la forma en que se organizan los poderes públicos con gran influencia de las estructuras socioeconómicas, las tradiciones, las costumbres y el sistema jurídico penal que regula el papel que deben desempeñar las instituciones.

I.2.3. El subsistema económico

El subsistema económico es fundamental para el Estado porque lo estructura y organiza. Su función es proporcionar los medios o los recursos necesarios para el sistema social y utiliza como medio interno al dinero. Para ello se deben atender a los indicadores económicos del Estado, es decir, se debe estudiar e interpretar las medidas estadísticas diseñadas para mostrar los cambios en una variable económica o un grupo de variables relacionadas, con respecto al tiempo u otra característica. En la presente investigación se abordan los siguientes indicadores económicos:

I.2.3.1. Producto Interno Bruto

El producto interno bruto es el valor monetario de los bienes y servicios finales producidos por una economía en un período determinado. Es un indicador representativo que ayuda a medir el crecimiento o decrecimiento de la producción de bienes y servicios de las empresas de cada país, únicamente dentro de su territorio. Este indicador es un reflejo de la competitividad de las empresas.

Ahora bien, el producto Interno Bruto per capita es un indicador que relaciona la producción y la población de una región. Este indicador representa el grado de desarrollo económico de las regiones o países.

I.2.3.2. Grado de ocupación de la población

Este indicador es manejado para medir la dinámica de la economía en forma indirecta. Se asume que mientras mayor sea el grado de ocupación de la

población mayor es el nivel de desarrollo económico. Y se deben tomar en cuenta los siguientes conceptos:⁴⁹

a) Población Económicamente Activa: Abarca todas las personas de uno u otro sexo que aportan su trabajo para producir bienes y servicios económicos, es decir, la producción y tratamiento de productos primarios que se destinan al mercado, trueque o autoconsumo; la producción de todos los otros artículos y servicios para el mercado y, en el caso de los hogares que produzcan artículos y servicios para el mercado, la parte de esta producción destinada a su propio consumo. Dos mediciones útiles para este concepto son:

1) Población Habitualmente Activa: Comprende todas las personas que tengan más de cierta edad especificada, cuya situación principal en la actividad, determinada en función del número de semanas o días, durante un período largo dado (tal como los doce meses o el año civil precedentes), era la de "persona con empleo" o "persona desempleada".

2) Población Corrientemente Activa (Fuerza de Trabajo): Comprende todas las personas que reúnan los requisitos necesarios para ser incluidas en las categorías de personas con empleo o desempleadas.

b) Población No Económicamente Activa: Comprende todas las personas, sin consideración de edad, incluidas las que están por debajo de la edad especificada para medir la población económicamente activa, que no son "económicamente activas".

1) Población No Habitualmente Activa: Abarca a todas las personas cuya situación principal en la actividad durante el más largo período de referencia especificado no era la de personas "con empleo" ni "desempleadas". Comprende las siguientes categorías funcionales: a) estudiantes; b)

⁴⁹ Esta información fue extraída de la página <http://www2.inegi.gob.mx/estestint/ficha.asp?id=1195> con base en la Resolución sobre estadísticas de la población económicamente activa, del empleo, del desempleo y del subempleo, adoptada por la decimotercera Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo (octubre de 1982).

trabajadores del hogar; c) personas que perciben ingresos (pensionados, rentistas, etc.); d) otras (personas que reciben ayuda pública o privada, niños que ya no asisten a la escuela, etc.).

2) Población No Corrientemente Activa: Personas no incluidas en la fuerza de trabajo. Abarca a todas las personas que no pertenecen a las categorías "con empleo" o "desempleadas" en el período breve de referencia y, por lo tanto, no son corrientemente activas, en razón de: a) asistencia a institutos de educación; b) trabajos del hogar; c) jubilación o vejez y; d) otras razones tales como, enfermedad o incapacidad, que puedan especificarse.

Los países que adopten la definición estándar de desempleo pueden identificar a las personas no clasificadas como desempleadas que estaban disponibles para trabajar pero, que no buscaban trabajo durante el período de referencia, y clasificarlas separadamente dentro de la población no corrientemente activa.

I.2.3.3. Inflación

La inflación es el incremento generalizado y sostenido de los precios de los bienes y servicios, producidos y vendidos por la economía de un país⁵⁰. Algunas causas son:

a) Política Monetaria. Se produce más dinero (billetes y monedas) del requerido para que funcione la economía.

b) Desarrollo Económico. Cuando el Gobierno construye carreteras, escuelas, hospitales y apoya la producción de alimentos, aumenta el desarrollo económico, lo que ocasionalmente provoca una inflación

⁵⁰ Información extraída de la Secretaría de Desarrollo Económico. Dirección General de Abasto, Comercio y Distribución, [citado 05/04/10], Formato PDF, http://www.sedeco.df.gob.mx/indicadores/abasto/informacion_basica/quees_inflacion.pdf

que puede ser de dos formas: la Inflación por costos (aumento en el valor de la producción de bienes) y la inflación por el aumento de demanda (derivado del incremento de los salarios de los trabajadores).

c) Presupuesto del Gobierno. Cuando el Gobierno gasta más dinero del recaudado por impuestos, debe cubrir este faltante (llamado **déficit presupuestal**) y tiene dos opciones para hacerlo: Vendiendo bonos al público con el objetivo de inyectar circulante a la economía a través de Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES) o Bonos de desarrollo del Gobierno Federal (BONDES), y que regularmente son comprados por el Banco quien como agente colocador los vende a los Bancos y Casas de Bolsa y, cuando es el caso, los compra; o bien, Imprimir o fabricar dinero porque aumenta la cantidad de billetes y monedas, lo que provoca inflación.

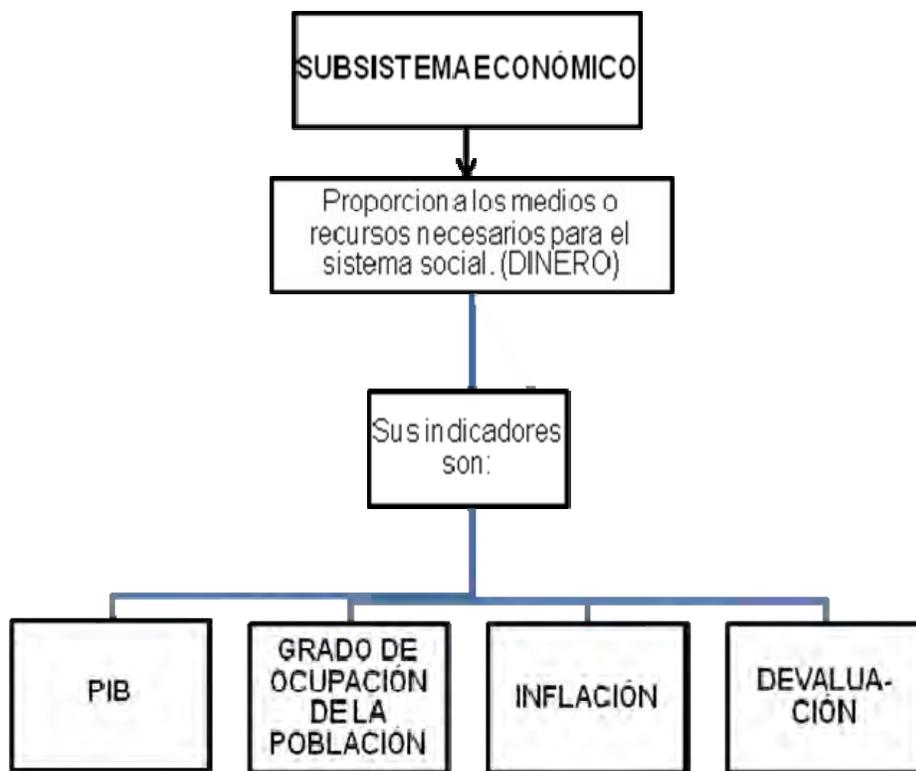
Para medir el crecimiento de la inflación se utilizan índices, que reflejan el crecimiento porcentual de una canasta de bienes ponderada. El índice de medición de la inflación es el Índice de Precios al Consumidor (IPC) que en México se le llama INPC (Índice Nacional de Precios al Consumidor). Este índice mide el porcentaje de incremento en los precios de una canasta básica de productos y servicios que adquiere un consumidor típico en el país.

Existen otros, como el Índice de Precios al Productor, que mide el crecimiento de precios de las materias primas.

I.2.3.4. Devaluación

La devaluación es la disminución o pérdida del valor nominal de una moneda corriente frente a otras monedas extranjeras.

Luego entonces, se puede concluir que el subsistema económico proporciona los medios o recursos necesarios para el sistema social y se compone de diversos indicadores que ayudan a estudiar cómo se comporta la economía de un Estado, indicadores tales como los que se muestran en el esquema I.2.2.



ESQUEMA 1.2.2. EL SUBSISTEMA ECONÓMICO
AUTORA: JANET HERRERA MONTIEL

I.2.4. El subsistema jurídico-penal

Se diría que el Derecho es un conjunto de normas jurídicas para regular la conducta del hombre en sociedad, y se diría tal cosa porque, ese es el concepto que siempre se ha utilizado sin ponerle atención para darle un significado más certero.

Correas dice ***“se trata de un discurso de carácter prescriptivo, producido por quien detenta el poder, que es reconocido como legítimo, o bien por la mayoría de la población de un país, o bien por sus fuerzas armada, y que organiza la violencia, la cual, precisamente, se legitima por el***

reconocimiento de ese discurso como derecho”.⁵¹ Dicho discurso corresponde a la expresión formulada por una conciencia dominante que se ha impuesto sobre el grupo con tal de imponer su voluntad bajo el amparo del poder que ella misma se ha adjudicado para considerarse legítima.

El Derecho connota una ideología que como acto e instrumento de poder, oculta las funciones reales de represión que son las que verdaderamente cumple y que sirven para el control social, entendido no solo como represión sino también como disuasión para obtener el consenso y la sumisión de una parte de la población, para el logro de su proyecto hegemónico.

“El discurso del derecho constituye en la sociedad contemporánea un sistema de “universal inclusión”, en el que parece que todo acontecimiento pudiera ser previsto jurídicamente. Eso hace que el campo del derecho se amplíe en forma desmesurada, y a la vez deje claro que tampoco puede abarcar todas las acciones humanas, por lo que crea un mundo de “universal exclusión”.⁵²

Aparentemente se trata de un sistema que obedece a sus propias reglas y discursos, es cerrado y ciego, no tiene referentes externos, es decir, cuenta con sus propios dogmas o ideologías, por lo tanto no acepta ninguna motivación o influencia externa. Se habla de su propia razón, que lo que para el sistema es correcto lo es sin discusión alguna, entonces es generador de violencia pues todo lo que no puede dominar lo excluye, lo repele.

Así el Derecho Penal evoca el símbolo de un control omnipotente que conlleva el empleo de penas frente a otras modalidades de política y de control a través de la policía, el Ministerio Público, los juzgadores, centros penitenciarios, etc.

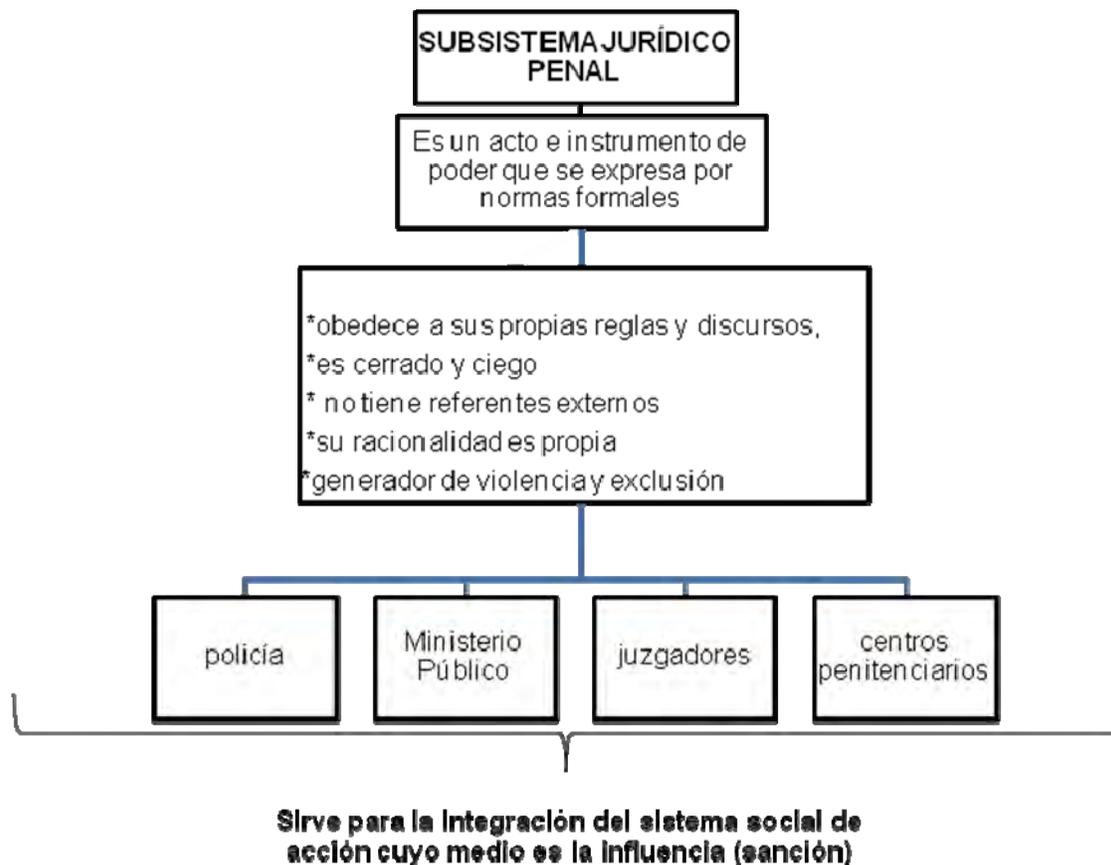
“[...] se trata del sistema que tiene la pretensión de ordenar el ejercicio del poder que la sociedad política tiene de ejercitar una violencia programada sobre uno de sus miembros que ha transgredido las pautas de la convivencia humana. Dicho poder llamado punitivo, resulta ser una manifestación del poder que junto a la población y el territorio constituyen el Estado.”⁵³

⁵¹ Correas, Oscar, *Op. Cit.*, [en nota 14], p.22.

⁵² González Vidaurri, Alicia, et. al., *Control social en México, D.F. Criminalización primaria, secundaria y derechos humanos*. México, UNAM-ENEP Acatlán, 1998, p.29.

⁵³ Sarrulle, Oscar Emilio, *La crisis de legitimidad del sistema jurídico penal (abolicionismo o justificación)*, Buenos Aires, Editorial Universidad, 1998, p.15.

Este subsistema se convierte en el instrumento de poder más represivo que ha sido considerado casi perfecto porque a través de éste el Estado ejerce el control sobre sus gobernados, logrando dirigir la actividad de cada uno utilizando su facultad coactiva. Este subsistema proporciona las normas que sirven para la integración del sistema social de acción y cuyo medio es la sanción.



ESQUEMA 1.2.3. EL SUBSISTEMA JURÍDICO PENAL
AUTORA: JANET HERRERA MONTIEL

Con el transcurso del tiempo el sistema social ha ido experimentando ciertas transformaciones, principalmente tras la industrialización, y con ello también se han producido muchos cambios en el Derecho Penal, ofreciendo o buscando ofrecer respuestas a los problemas que surgen con estas transformaciones. Por esta razón no resulta extraordinaria la idea de que la demanda de punición también evoluciona trayendo aparejada con ella la famosa expansión del Derecho Penal con la que se modifican aspectos importantes del Derecho Penal tradicional.

Se hace presente la necesidad del poder que domina al Estado de cambiar las reglas del juego y adoptar nuevos métodos para seguir preservando su control y su permanencia. Entonces se encarga de crear nuevos bienes jurídicos con los que pueda justificar su actuar, siempre en busca de sus intereses.

Si el sistema de normas sociales para proporcionar seguridad falla ante los peligros desplegados por determinadas decisiones, emerge la sociedad del riesgo, es decir, se hace patente la posibilidad de futuro que pudo haber sido diverso si se hubiera tomado otra decisión diferente a la que se tomó para evitarlo. Con ello se hacen latentes cada vez más las situaciones de peligro inevitable, es por ello, que nace la sensación de inseguridad o miedo debido al amplio abanico de posibilidades y opciones que se presentan con las normas jurídicas.

La unidad se rompe en pequeños grupos de corrupción y burocracia, evidenciando la limitada capacidad del Derecho penal clásico de base liberal para combatir el fenómeno de la criminalidad (en lo macro y en lo micro), y por ende, surgen como estandartes de salvación al viejo sistema penal de la justicia negociada (mediación, conciliación etc. que no tienen nada que ver con los valores) y la privatización de los conflictos desmitificando al delito y convirtiéndolo en algo cotidiano que tiene remedio con una compensación, quedando en el aire el carácter preventivo.

I.2.5. El subsistema cultural

El concepto de cultura permite entender que las sociedades, para sobrevivir y constituirse como tales, necesitan que sus miembros posean una orientación común de identidad societaria, proporcionando un sistema de acción con un anclaje estructural estable. ***“La cultura consiste en modelos abstractos, aprendidos directa o indirectamente por la interacción social como resultado de una imposición o de un consenso generalizado entre los individuos.”***⁵⁴

⁵⁴ González, Vidaurri, Alicia, et. al., *Criminología*, México, Porrúa, 2008, p. 81.

Desde el punto de vista sistémico de Parsons, la sociedad no sería en sentido estricto todas las personalidades posibles sino la conformación de todos los roles posibles.

“Parsons considera al sistema cultural como uno de las fuerzas más poderosas en la sociedad, en donde los valores culturales dominantes, especialmente aquellos transmitidos de generación en generación, guían a las sociedades en el desarrollo y perpetuación de una estructura social organizada. En esta forma, el sistema cultural es el componente a través del cual una sociedad da cuenta del requerimiento funcional de generar un mecanismo responsable para su propia preservación.

Debido a la enorme importancia que tiene el sistema cultural, su influencia fluye a través de todas las estructuras de la sociedad afectando a los patrones sociales, formando a la personalidad y otorgando significación social a la existencia biológica de la humanidad. En un sentido opuesto, cada uno de los sistemas citados son los pilares sobre los cuales se construye la sociedad. En otras palabras la personalidad no puede desarrollarse separada de la existencia biológica, del mismo modo que no pueden existir un sistema social sin personalidades motivadas o un sistema cultural que no esté integrado a la vida social.”⁵⁵

El rol para Parsons necesita estructurarse con base en las orientaciones valóricas y motivacionales que los actores dan a sus acciones. Los valores y patrones culturales se internalizan primero en el sistema de la personalidad y luego en el sistema social, lo que da paso a la conformación de los roles, los cuales estructuran el sistema social y el sistema general de la acción.

Para Parsons el objeto de estudio es el concepto de acción trabajado desde la lógica de un sistema, para así integrar a todas las partes que conforman la idea de sociedad, lo que deriva en una visión de corte funcionalista respecto de las partes que conforman el sistema de acción propiamente. Por lo tanto, lo importante es la orientación hacia la acción por parte del sujeto y como la acción supone una situación de interacción, en este caso el sujeto se denominaría ego y los objetos físicos u objetos culturales, entendidos como símbolos transmisibles, se denominarían alter.

⁵⁵ Ceballos, Jorge Gilbert, *Introducción a la Sociología*, [en línea], Chile, LOM Ediciones, 1997, [citado 30/08/2010], Formato PDF, Disponible en Internet: http://books.google.com.mx/books?id=fKHHZRqWK64C&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false, ISBN 956-282-028-9, pp.128-129.

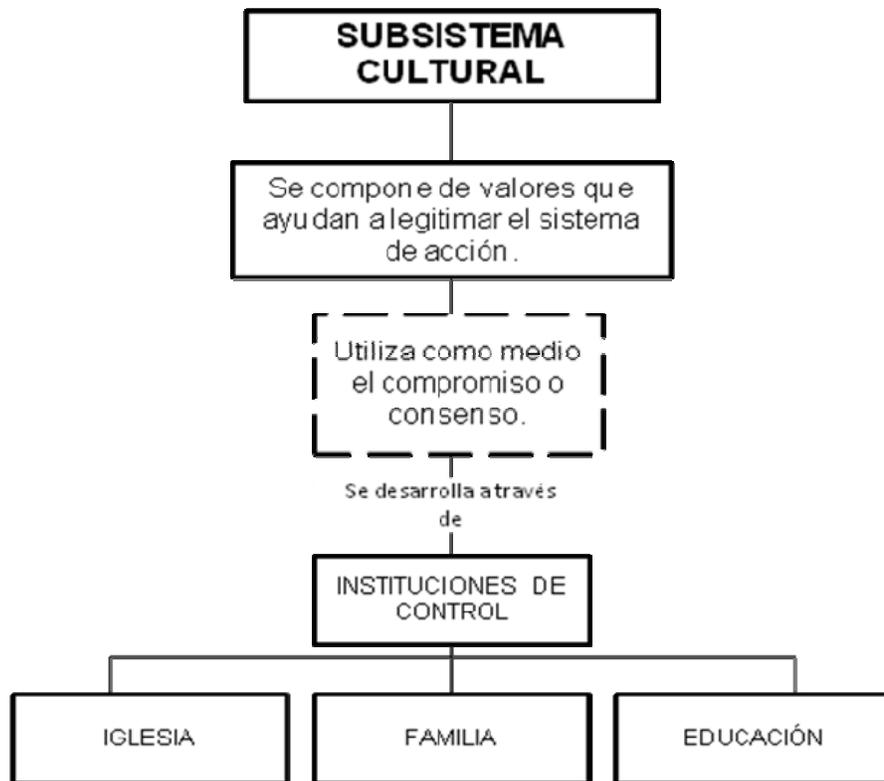
Así, el subsistema de la personalidad da cuenta de las necesidades o tendencias del sujeto y las motivaciones o energías que se colocan en la consecución de metas. Los sistemas culturales implican un conjunto de valores compartidos por los actores. Es la organización de valores y normas, la que se da en función de los roles y de las expectativas de los roles. Este sistema estructura los compromisos necesarios a modo de orientaciones en común con el fin de entregar una identidad societaria y una estructura en común.

Los actores actúan impulsados por motivos, valores, normas, pautas y necesidades, siendo estos componentes los que conforman el subsistema cultural y a su vez el subsistema de la personalidad en donde se internalizarían las normas o pautas sociales del grupo. La conformación de los roles se da en el cruce entre la personalidad y la cultura en donde actuarían elementos motivacionales y valorativos. La suma de todos los aspectos valorativos de los roles es lo que se denomina como subsistema cultural.

El subsistema cultural proporciona al grupo social un sin fin de valores que ayudan a legitimar el sistema de acción utilizando como medio de control el compromiso o consenso. ***“En el sistema social, la cultura se encarna en normas y valores, y en el sistema de la personalidad es internalizada por el actor. Pero el sistema cultural no es simplemente una parte de los otros sistemas; también tienen una existencia separada, pues constituye el acervo social de conocimientos, símbolos e ideas.”***⁵⁶

En éste subsistema están todas las instituciones sociales que crean y recrean cultura, tales como la Iglesia, la familia, y las demás estructuras de educación y socialización.

⁵⁶ Ritzer, George, *Teoría sociológica clásica*, trad. de María Teresa Casado Rodríguez, España, McGraw-Hill, 1993, p. 414.



ESQUEMA 1.2.4. EL SUBSISTEMA JURÍDICO PENAL
AUTORA: JANET HERRERA MONTIEL

Aquí los valores responden al mantenimiento de pautas de comportamiento por lo que el sistema cultural se enfoca en los valores que al sistema social le interesa se internalicen en la personalidad para el mantenimiento del propio sistema social.

Los valores sirven como muro de contención ante los conflictos sociales que se originan como reacción del dominio de algunos respecto de otros, porque al poder se contraponen los excluidos por los mecanismos de coerción o de criminalización generando así diversos conflictos.

Por ello el subsistema cultural le sirve al Estado como medio alternativo al sistema de dominación y de control vigente.

Así la estructura burocrática de poder sólo acepta aquellos conflictos que pueden encontrar solución mediante la estructura de dominación establecida, los demás serán criminalizados. Berumen Campos manifiesta:

“La alteración de los patrones de plusvalía y de acumulación de la ganancia puede traer, como consecuencia, variación en las luchas por la hegemonía y en los modos de dominación de un bloque histórico. Esta variación, a su vez, puede alterar la conformación de los grupos de referencia a los que los sujetos “refieren” sus valores, y normas sociales de comportamiento. Estos cambios anómicos conllevan a la aparición de substitutos funcionales que cumplan con las funciones que la instituciones no llevan a cabo, generándose diversas subculturas, con otros valores, con otras normas y roles no institucionales, mediante los cuales se estabiliza la nueva hegemonía y los nuevos patrones de acumulación.”⁵⁷

En un primer momento, el grupo dominante se impone sobre otros, aquellos que representan la mayoría pero constituyen un grupo débil al que es fácil dominar; después este dominio se traduce en mecanismos de coerción o de criminalización. Pero si al grupo que detenta el poder se contraponen los excluidos se genera un conflicto. Lo ideal es que la solución a dicho conflicto se lograra a través de alternativas al sistema de dominación y control vigente.

I.3. POLÍTICA CRIMINAL Y SEGURIDAD PÚBLICA

Una vez que ha sido estudiada la figura Estado tomando en cuenta su poder, sus fines y sus funciones así como desde un punto de vista estructural, toca el turno visualizar cómo es que el Estado crea y pone en práctica su Política Criminal para garantizar la seguridad y el orden público.

El Estado a través de la toma de decisiones pretende resolver los problemas de la sociedad. Por tal razón crea una serie de políticas públicas que cumplan con las demandas de los ciudadanos y es a través de sus instituciones que elabora la estructura necesaria para poner en práctica dichas políticas.

En materia de Seguridad Pública el gobierno aplica la Política Criminal para satisfacer la expectativa de sus gobernados de ser protegidos. Pero ¿qué se

⁵⁷ Sánchez Sandoval, Augusto, (coord.), *Op. Cit.*, [en nota 20], p.70.

entiende por Política Criminal? A continuación se presentan algunos conceptos para entender a qué se refiere dicha política del Estado.

Franz Von Listz definió la Política Criminal como **“Contenido sistemático de principios –garantizados por la investigación científica de las causas del delito y de la eficacia de la pena-, según los cuales el Estado dirige la lucha contra el delito, por medio de la pena y de sus formas de ejecución”**⁵⁸. De esta definición se entiende que, el conocimiento científico del delito genera normas o directrices que ayudan a combatirlo a través de penas atinentes para ello.

Kleinsrod precisa que la política criminal es **“el conocimiento de aquellos medios que el legislador puede y debe hallar, según la especial disposición de cada Estado, para impedir los delitos y proteger el Derecho natural de sus súbditos”**⁵⁹ Este autor coincide en cierta forma con Liszt porque también alude a un conocimiento pero éste se lo adjudica al legislador quien debe saber qué medios implementar para prevenir el delito en defensa de los gobernados.

Heinz refiere que **“La política criminal puede definirse brevemente como obtención y realización de criterios directivos en el ámbito de la justicia criminal.”**⁶⁰. Definición más que breve, abstracta como lo es la justicia criminal; sin embargo, se puede rescatar de ella el término de *criterios directivos* que son a través de los cuales el Estado va dirigir su lucha contra el fenómeno criminal.

Por el contrario Baratta manifiesta que:

“Se impone así la necesaria distinción programática entre política penal y política criminal, entendiéndose con la primera una respuesta a la cuestión criminal circunscrita en el ámbito del ejercicio de la función punitiva del Estado (ley penal y su aplicación, ejecución de la pena y de las medidas de seguridad), y entendiendo en sentido amplio la segunda como política de transformación social e institucional. Una política criminal alternativa es la que escoge decididamente esta segunda estrategia, extrayendo todas las consecuencias de la conciencia cada vez más clara en cuanto a los límites del instrumento penal.

⁵⁸ Liszt, Franz Von, *Tratado de derecho penal*, trad. de Luis Jiménez de Asua, Madrid, Reus, 1999, Tomo II, p. 62.

⁵⁹ *Ibidem*, p 53.

⁶⁰ Heinz, Stpf. *“Introducción a la política criminal”*, Serie monografías, Trad. de Miguel Izquierdo Macías- Picavea, España, EDERSA, 1979, p. 4.

Entre todos los instrumentos de política criminal, el derecho penal es, en último análisis, el más inadecuado.⁶¹

“Política criminal es, en primer lugar, un concepto complejo: mientras su finalidad es unívoca, su instrumental indeterminable porque es definible sólo en términos negativos, a través de instrumentos penales, de un lado, e instrumentos no penales, del otro. Para decir que la finalidad de la política criminal es unívoca debemos hacer puntualización: hasta un pasado no muy lejano ésta se entendió constantemente como la finalidad de controlar la criminalidad, es decir, reducir el número de infracciones delictivas. A partir del desarrollo de estudios victimológicos, en particular por la preocupación acerca de las necesidades de la víctima, de su ambiente social y de la sociedad, el campo de acción de la política criminal se extiende (por lo menos potencialmente) también hacia el control de las consecuencias del crimen, además de su prevención.⁶²

Dicho autor no sólo define a la Política Criminal sino que además establece la diferencia que existe entre ésta y la Política Penal. Para Baratta la aplicación de la ley penal es el instrumento menos recomendable para la transformación social e institucional, quedando claro su enfoque crítico al sistema penal y a la Criminología clásica. Sin que pase inadvertido que para él la Política Criminal se debe enfocar no sólo a la *prevención* sino también hacia el control de las consecuencias del crimen, ello con la finalidad de un cambio en el sistema económico-político.

Por su parte, Bacigalupo señala que ***“Política criminal es la expresión con la que se define el programa de un derecho penal fundado en concepciones preventivas extraídas del los conocimientos de las ciencias sociales.***⁶³

Contrapuesto a Baratta este autor basa su definición en el Derecho Penal como los otros autores, pero concordando con él así como con Heinz y Kleinsrod porque alude también al término de *prevención* y, tal como lo refieren Kleinsrod y Listz, este autor de igual forma sostiene que la Política Criminal nace del conocimiento, especificando que ese conocimiento es el de las ciencias sociales.

⁶¹ Baratta, Alessandro, *Criminología crítica y crítica del derecho penal: introducción a la sociología jurídico-penal*, México, Siglo XXI, 1986, pp. 213-214.

⁶² Alessandro Baratta en Bonner, Kris, et. al., *Delito y seguridad de los habitantes*, [en línea], México, Siglo XXI, 1997, [citado 27/04/09], Formato PDF, Disponible en Internet http://books.google.com.mx/books?id=MpTExs_SydEC&printsec=frontcover, ISBN 9682320917, 9789682320910, p. 80.

⁶³ Bacigalupo, Enrique, *Estudios de derecho penal y política criminal*, México, Cárdenas editor, 1989, p. 35.

Moreno indica en relación a esta política pública:

“A la política criminal, como parte de la política general (social) del Estado, se le entiende como la política que el Estado adopta en materia criminal; y tiene como función primordial la lucha contra el delito, para lograr la vida ordenada en comunidad, la que realiza previniéndolo y/o reprimiéndolo. Para ello, por tanto, diseña y utiliza medidas de prevención (general y especial) y/o de represión, las que, a su vez, pueden ser de carácter “no penal” o de carácter “penal”.⁶⁴

Como se advierte Moreno armoniza con Listz porque la define como la política que el Estado adopta en la lucha contra el delito para que dicho ente abstracto logre el orden social a través de la *prevención*, como los demás autores lo refieren, y también de la *represión*. Cabe señalar que este Moreno aclara que dichas medidas pueden ser penales o no penales.

García Ramírez da otro enfoque y expresa:

“La política criminal no puede ser otra cosa que una sección, muy elocuente, de la política social del Estado. Esto significa que una buena política criminal se apoya en la educación, la salud, la nutrición, el trabajo, la vivienda, el salario, la recreación, mucho más que en el “tolete” o la “granada” de la policía, el “separo” del investigador o la “mazmorra” de la penitenciaría. Por supuesto, hay que investigar, juzgar, sancionar. Pero también hay que desarrollar al pueblo. ¿Acaso no solemos decir —y creemos creer— que la reacción punitiva es el último remedio del control social? Si esto es así, habrá que depender cada vez más de la política social y cada vez menos de la represión.⁶⁵

La concibe como una de las tantas políticas del Estado que debe actuar desde la educación, la salud, la nutrición, el trabajo, la vivienda, el salario y la recreación, no así desde las fórmulas represivas del aparato de control social, pues al igual que Baratta piensa que el Derecho Penal debe ser la *última ratio*.

Borja en el sentido político la define de la siguiente manera ***“conjunto de medidas y criterios de carácter jurídico, social, educativo, económico y de índole similar, establecidos por los poderes públicos para prevenir y reaccionar frente al fenómeno criminal, con el fin de mantener bajo límites***

⁶⁴ Moreno Hernández, Moisés, *Política criminal y reforma penal. Algunas bases para su democratización penal en México*, México, CEPOLCRIM, 1999, p. 469.

⁶⁵ García, Ramírez, Sergio, *Temas de derecho*, [en línea] México, D.F., Seminario de cultura Mexicana-UAEM-UNAM, 2002, [citado 26/04/09], Serie Doctrina Jurídica, Núm. 128, Formato PDF, Disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/756/22.pdf>, ISBN 970-32-0237-3, p. 242.

tolerables los índices de criminalidad en una determinada sociedad.⁶⁶ Y como disciplina señala que es ***“aquél sector del conocimiento que tiene como objeto el estudio el conjunto de medidas, criterios y argumentos que emplean los poderes públicos para prevenir y reaccionar frente al fenómeno criminal.”***⁶⁷

Esta definición coincide con García al hablar del carácter jurídico, social, educativo, económico y de índole similar, que contiene dicha política en materia de prevención y reacción contra el delito, además resulta importante señalar que esta definición no contempla erradicar la delincuencia sino que se apega más a lo real y señala como finalidad del Estado *“mantener bajo límites tolerables los índices de criminalidad”*.

Finalmente, González Vidaurri dice que dicha política debe entenderse como ***“una acción de transformación social institucional, bajo la premisa de que entre todos los instrumentos de política criminal, el derecho penal es en último análisis, el instrumento más inadecuado.”***⁶⁸ Concepto que se relaciona con Baratta y García Ramírez, porque para ellos no todo bien jurídico ha de ser protegido penalmente, ni tampoco todo ataque a los bienes jurídicos penalmente tutelados debe producir la intervención del Derecho Penal con sus sistemas coercitivos que no ayudan en nada.

En conclusión, las definiciones dadas con antelación arrojan las siguientes características de la Política Criminal:

- Parte del conocimiento científico y social del delito.
- Actúa con base en criterios de prevención y represión en defensa de los gobernados.

⁶⁶ Borja Jiménez, Emiliano, *Curso de política criminal*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2003, p. 22.

⁶⁷ *Ibídem*, p. 23.

⁶⁸ González, Vidaurri, Alicia, et. al., *Op. Cit.*, [en nota 54], p. 172.

- Sus medidas pueden ser penales o no penales, siendo preferible que el Derecho Penal sea la última opción.
- Dicha política del Estado debe tomar en cuenta el aspecto jurídico, social, educativo, económico.
- Su finalidad debe ser “mantener bajo límites tolerables los índices de criminalidad”.

En ese sentido, una Política Criminal exitosa es aquella desarrollada por el Estado enfocada a emplear las medidas adecuadas para controlar el fenómeno de la delincuencia, con base en el debido conocimiento que se tenga de él. Por lo que debe responder a la ideología que el poder patentiza de una política de seguridad integral.

Cabe señalar que, en la vida real el grupo dominante, con tal de perdurar al mando del sistema, utiliza al Derecho Penal como instrumento de control social y de esta manera sostiene su discurso ideológico de garantizar la convivencia pacífica en sociedad. Luego entonces, sólo se ocupa de tipificar las conductas consideradas como prohibidas con base en meros intereses políticos o de determinados grupos, pero que no son generales ni atienden el interés común. Y no sólo eso, a cada conducta le adjudica su correspondiente punibilidad o amenaza de sanción excesiva que no logran la intimidación que dicho aparato de control pretende. También utiliza a la Criminología en dos sentidos; el primero, cuando tiene el afán de prevenir el delito buscando detectar las causas de éste para eliminarlas; y el segundo, cuando reprime actuando sin fundamento empírico-etiológico para someter a tratamientos o terapias al delincuente por vía de la penología. De ahí que la política criminal empleada resulta ineficaz.

La política criminal se advierte como una estructura cerrada que sigue sus propias reglas de construcción y para su propia conservación requiere la negación y supresión de todo otro que le sea diferente, creando así su identidad frente a otros y por ello es excluyente, pero justificándose bajo su propia ideología derecho, que

le da un sentido de obedecer y comportarse con base en sus propias reglas de discurso.⁶⁹ Por una parte están las definiciones legales que aluden a “la criminalidad” y por la otra la puesta en práctica del proceso de criminalización que hacen los aparatos de control social, justificando así el papel de la política criminal.

“El resultado al que se llega es por lo tanto el de justificar las opciones de política criminal según las cuales no existe otra criminalidad que la conocida por la legislación penal y que los únicos delincuentes son los controlados por la policía, castigados por la magistratura, detenidos en las cárceles y en los manicomios judiciales.”⁷⁰

El Estado por medios de la ideología-derecho, reprime y disuade a la población para lograr su sumisión y mantener su proyecto hegemónico.

Resulta curioso que hasta el término de política criminal no sea el más atinente para referir una política que tenga por objetivo precisamente reducir los índices de criminalidad, de manera que la ciudadanía se sienta protegida, sino por el contrario denote otro sentido muy opuesto al que se le pretende atribuir.

En ese sentido Berumen Campos dice:

“La política criminal se ha convertido en la tragedia de los Estados modernos. Tragedia en sentido antiguo, es decir, en el sentido de que, haga lo que haga el estado, no puede escapar a su destino: el aumento de la delincuencia. En este sentido, la ambigüedad del nombre de la disciplina se atenúa o se desvanece: de ser una política en materia criminal, como debiera ser, se transforma en una política generadora de criminalidad.”⁷¹

Y en realidad sí se transforma en una política generadora de criminalidad debido a la desigual distribución de la criminalización que obliga a considerar al propio sistema de control penal como criminalizador y criminógeno, esto es, con un abuso o exceso de violencia, y por tanto, ello requiere llevar a cabo su constante revisión. Se trata, de asumir que en una sociedad hay diferencias culturales y sociales, y en tanto el poder no considere dichas diferencias no podrá operar

⁶⁹ Cfr. Sánchez, Sandoval, Augusto, *Sistemas ideológicos y control social*, México, UNAM, 2008, pp. 173-174.

⁷⁰ Pavarini, Massimo y Bergalli, Roberto, *Control y dominación: teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico*, México, Siglo XXI, 1993, [citado 27/04/09], Formato PDF, Disponible en Internet: <http://books.google.com.mx/books?id=gYfHMZKVBkAC&printsec=frontcover>, ISBN 9682312140, 9789682312144, p. 54.

⁷¹ Sánchez Sandoval, Augusto, (coord.), *Op. Cit.*, [en nota 20] p. 55.

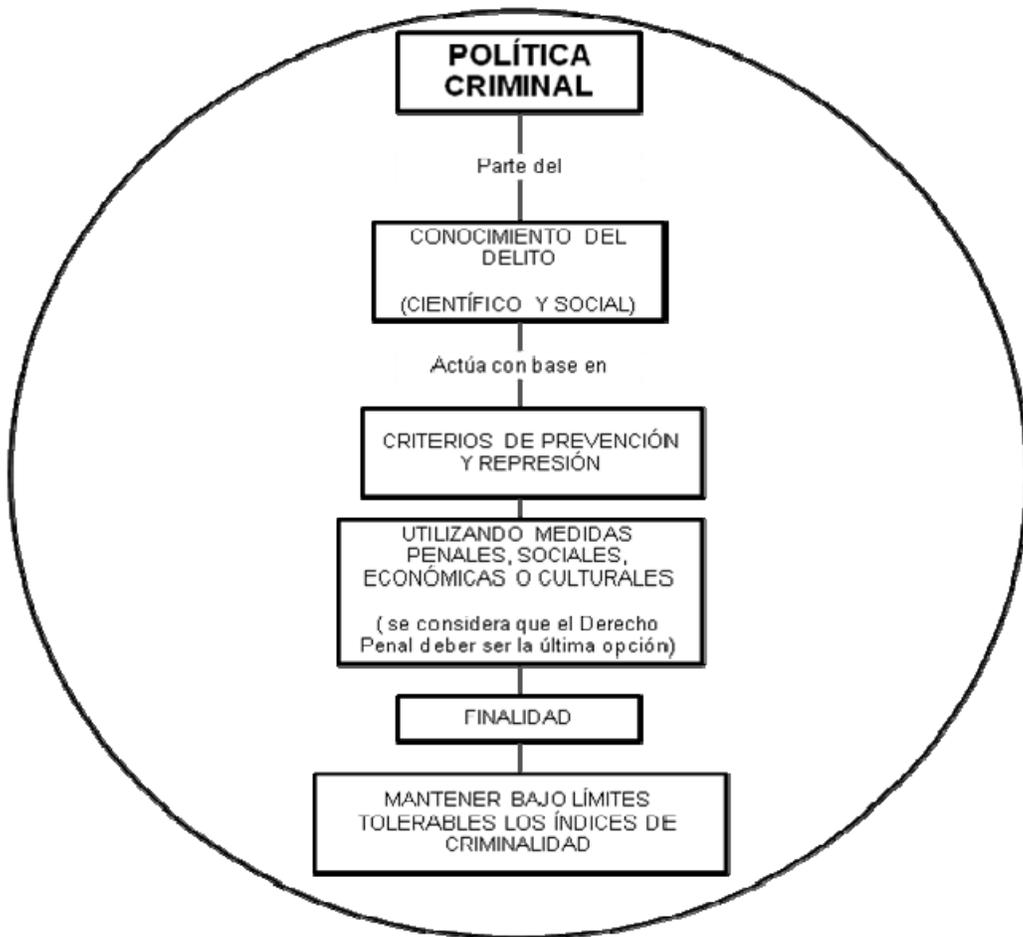
como la sociedad espera sino como el más sádico opresor, como sucede en los casos de pluralismo jurídico con las culturas indígenas o autóctonas, desconociendo y subyugando su cultura y por tanto su lengua y sobre todo sus formas jurídicas.

Acerca de la ineficacia de la política criminal Jesús Cerda Lugo, opina:

“Hemos sido testigos de cómo el Estado mexicano ha usado y abusado del derecho penal en aras de una mejor política criminal, se han dado periodos en los que se humaniza la policía criminal y esto se ve reflejada en mejores condiciones del tratamiento penitenciario, reduciéndose los requisitos de pre liberación, se disminuye penalidad a los delitos, desaparecen algunos tipos penales, se crean sustitutivos penales, etc.; pero también hemos visto cómo éstos desaparecen por arte de magia en el siguiente sexenio, por lo que considero que no ha tenido una línea definida en cuanto a lo que es y se quiere en cuanto a política criminal se refiere.”⁷²

Siendo evidente que si el Estado utiliza su fuerza para imponer su decisión a otros mediante la amenaza, y es por medio de éste que maneja a sus gobernados, entonces lo que se administra no es la justicia como tal; sino más bien lo que se administra es el poder del Estado para hacer cumplir su voluntad.

⁷² Cerda, Lugo, Jesús, *Op. Cit.*, [en nota 5], p. 44.



ESQUEMA I.3. POLÍTICA CRIMINAL Y SEGURIDAD PÚBLICA
AUTORA: JANET HERRERA MONTIEL

Luego entonces, la Política Criminal parte del conocimiento del delito y actúa con base en criterios de prevención y represión utilizando medidas penales, sociales, económicas o culturales, pues se pretende que el Derecho Penal sea la última opción para mantener bajo límites tolerables los índices de criminalidad.

I.3.1. Naturaleza de la Seguridad Pública

Puesto que corresponde al Estado la tarea de proporcionar a sus miembros condiciones viables para la convivencia social y política bajo un esquema de orden y paz públicos, es sólo el Estado quien se debe encargar de la Seguridad Pública.

“La seguridad pública forma parte esencial del bienestar de una sociedad. Un Estado de derecho genera las condiciones que permiten al individuo realizar sus actividades cotidianas con la confianza de que su vida, su patrimonio y

otros bienes jurídicos tutelados están exentos de todo peligro, daño o riesgo. Ante la realidad de un Estado que no cumple con una de sus principales funciones, la de suministrar seguridad, los ciudadanos tendrán que centrar todos, o gran parte de sus esfuerzos, en la defensa de sus bienes y derechos.”⁷³

En consecuencia, la seguridad pública es una función del Estado y un deber constitucional que se ejerce en los ámbitos Federal, del Distrito Federal, Estatal y Municipal.

“La seguridad pública cumple la función conservadora del orden social, con base en un orden jurídico que controle al poder y norme sus relaciones con los ciudadanos y de éstos entre sí. Es decir, la existencia y permanencia de un orden público y de un orden privado como condición necesaria para la vida social. Así, la seguridad pública se constituye en la manifestación de la acción gubernamental, ejercida para salvaguardar la integridad, intereses y bienes de las personas y de las entidades públicas y privadas”.⁷⁴

Así, la función declarada del Estado en materia de seguridad, es la de ser garante de la integridad física y patrimonial de los gobernados que permita condiciones idóneas de desarrollo social y económico que se reflejen en condiciones de desarrollo y bienestar común.

“La seguridad es una de las funciones principales del Estado. Al Estado/autoridad se le otorga la facultad de ejercer la violencia para garantizar el orden y la paz de las sociedades organizadas. En un principio lo hicieron los hombres fuertes de una comunidad, después los señores feudales y el rey/emperador pero, hoy día, es el Estado moderno el que asume esta responsabilidad, basándose en una normatividad que establece las conductas que permiten la convivencia civil, respaldado por un aparato que busca garantizar y ejercer estas reglas y castigar a los que deciden transgredirlas. Los Estados democráticos contemporáneos presuponen la existencia de un Estado de Derecho que no sólo regula la convivencia entre los ciudadanos sino que también limita el poder del Estado para utilizar la violencia, aunque se supone que éste no usará la represión ni buscará el orden público a cualquier costo. Existen condiciones y pasos que deben seguirse en el caso mexicano, todos incluidos en la Constitución, los códigos penales, los códigos de procedimientos penales y otras legislaciones que garantizan los derechos y obligaciones de las y los ciudadanos.”⁷⁵

⁷³ José Antonio González Fernández, “La seguridad pública en México” en Peñaloza, Pedro José, et. al., (coord.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, [en línea], México, UNAM, 2002, [citado 29/04/09], Serie: DOCTRINA JURÍDICA, Núm. 120, Formato PDF, Disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=419>, ISBN 970-32-0234-9, p. 125.

⁷⁴ Sánchez, Sandoval, Augusto, *Derechos humanos, seguridad pública y seguridad nacional*, INACIPE, México, 2000, p. 83.

⁷⁵ Pérez García, Gabriela C., *La perspectiva del sector académico. Seguridad pública, prevención del delito y derecho humanos construyendo alternativas desde la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos*, México, Comisión de Derechos Humanos, 2004, pp. 55-56.

Si el Estado proporciona a sus gobernados las condiciones benéficas de vida, se evidencia la hegemonía del grupo que detenta el poder, por lo que para mantenerse al mando se constituye en garante de la seguridad de sus súbditos, por tal razón su función es la de protector. Por lo anterior, se enfatiza que es el mismo Estado quien se adjudica dicha función para justificar su existencia y actuar utilizando su propio discurso para convencer a sus gobernados de la necesidad de protección.

“El Estado mexicano está centrando sus actividades básicamente en fortalecer las estructuras formales y aumentar penas establecidas por las leyes del país dedicadas a salvaguardar el orden y la paz social de manera coactiva más que preocuparse por preservar la integridad y los derechos de las personas, principio que para darse requiere de una probabilidad de la aprobación general de las normas emitidas, es decir, de preservar el consenso.”⁷⁶

Así la Seguridad Pública es inmanentemente una función del Estado porque éste debe garantizar la integridad física y patrimonial de sus subordinados ya sea en el ámbito federal, estatal o del Distrito Federal.

⁷⁶ Lima Malvido, María de la Luz, “Un nuevo paradigma: la participación ciudadana en seguridad pública” en Peñaloza, Pedro José, et. al., (coord.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, [en línea], México, UNAM, 2002, [citado 29/04/09], Serie: Doctrina Jurídica, Núm. 120, Formato PDF, Disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=419>, ISBN 970-32-0234-9, p.170.



ESQUEMA I.3.1. NATURALEZA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA
AUTORA: JANET HERRERA MONTIEL

La seguridad pública está dentro de las demandas prioritarias de la sociedad, sin embargo, frente al escaso éxito de las políticas públicas en materia de seguridad, son los propios ciudadanos los que, a través de formas de organización en su participación, establecen mecanismos de gestión para prevenir y enfrentar el delito como se muestra en el desarrollo de esta tesis.

I.3.2. Concepto Seguridad Pública

Como se ha señalado, los poderes del Estado crean y aplican políticas públicas que dirigen y enmarcan sus funciones para lograr sus cometidos, verbigracia; en materia de Seguridad Pública la Política Criminal se encarga de prevenir los

delitos. Así la Seguridad Pública es una función estatal que se utiliza para lograr el bienestar común.

Por lo tanto, a continuación se exponen diversos conceptos de Seguridad Pública para delimitar en la presente investigación qué debe entenderse por dicho término en aras de sentar las bases del capítulo descriptivo de la problemática que se plantea.

Gonzalez Placencia define a la Seguridad Pública como **“un tipus del genus política criminal, que a su vez es tipus del genus políticas públicas”**.⁷⁷ Dicho autor establece una jerarquía colocando en la cima a las *Políticas Públicas*; luego como una de éstas a la *Política Criminal*; y después como parte de ésta a la *Seguridad Pública*. Dicha jerarquía hace visible el estatus de cada término y aclara dónde se encuentra situada la Seguridad Pública.

Martínez Garnelo dice que **“Seguridad Pública es el conjunto de actividades, programas, medios y técnicas establecidas por el Estado, cuyo fin directo e inmediato es el encaminar la diligenciación, valorativa y evaluativa de estos programas que representan la regulación, la prevención y el control del delito.”**⁷⁸ Se evidencia una definición pragmática enfocada a los medios que el Estado utiliza para actuar sobre el fenómeno criminal.

García Ramírez, Sergio la define como **“una cualidad de los espacios públicos y privados, que se caracteriza por la inexistencia de amenazas que socaven o supriman los bienes y derechos de las personas y en la que existen condiciones propicias para la convivencia pacífica y el desarrollo individual y colectivo de la sociedad”**.⁷⁹ Por el contrario, esta definición se advierte más filosófica que práctica porque se enfoca más al tan anhelado bienestar común de la sociedad.

⁷⁷ González Placencia, Luis, *Ciudades seguras, percepción ciudadana de la inseguridad*, México, Fondo de cultura económica, 2002, tomo V, p. 23.

⁷⁸ Martínez Garnelo, Jesús, *Seguridad pública nacional*, México, Porrúa, 1999, p. 57.

⁷⁹ García Ramírez, Sergio, *“En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito”*, en Peñaloza, Pedro José y Garza Salinas, Mario A. (coords.), *Op. Cit.*, [en nota 73], p. 81.

Por su parte, González Fernández manifiesta:

***“La seguridad pública es el mecanismo idóneo para la realización de ese valor supremo del derecho que es la seguridad en su concepción genérica. Así, el Estado mediante la coordinación de actividades como prevención, persecución, sanción de delitos y reinserción del delincuente, salvaguarda la integridad y derechos de las personas, preserva las libertades y mantiene el orden y la paz públicos.”*⁸⁰**

He aquí una noción mixta porque refiere tanto al aspecto filosófico como al práctico, es decir, concibe a la seguridad como un valor supremo pero sin olvidar que para materializar ese valor el Estado utiliza diversas acciones como son la prevención, persecución, sanción de delitos y reinserción del delincuente.

Pérez García expone:

***“Para el Estado mexicano, la seguridad pública es un servicio que está obligado a proporcionar a la ciudadanía, pero también una función para la cual está habilitado a ejercer. El sistema de seguridad pública propicia el orden y la paz social, en el que están garantizados tanto la integridad física y los derechos de los individuos y sus bienes, como la reparación del daño para las víctimas de un delito. Es decir, no es suficiente garantizar la estabilidad del gobierno y sus instituciones (“mantener el orden público”), sino también crear las condiciones -mediante la prevención y el castigo de la delincuencia- para que los individuos puedan gozar plenamente de los derechos que la Constitución mexicana les otorga.”*⁸¹**

Así se le atribuye a la Seguridad Pública el carácter de obligación y función del Estado; y como aporte Pérez García se enfoca al sistema de seguridad pública y a la reparación del daño para las víctimas de un delito como garantía a los derechos de los ciudadanos; sin dejar de lado la prevención y el castigo que son los fines de toda política criminal.

García Ramírez apunta: ***“a la seguridad pública se la define como un conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante un sistema de control penal y de***

⁸⁰ González Fernández, José Antonio, “La seguridad pública en México” en Peñaloza, Pedro José, et. al., (coord.), *Op. Cit.*, [en nota 73], p. 127.

⁸¹ Pérez García, Gabriela C., *Op. Cit.*, [en nota 75], p. 58.

policía administrativa.⁸² Este concepto ayuda a entender a grandes rasgos que es la Seguridad Pública porque expresa cómo se conforma, cuál es su finalidad y a través de qué lo va a lograr; entonces se compone de políticas y acciones coherentes y articuladas para garantizar la paz mediante la prevención y represión penal.

González, Vidaurri establece que:

“debe entenderse como la protección de las garantías ciudadanas por parte de las autoridades del gobierno, en el sentido de proporcionar la paz y la seguridad necesarias para que los ciudadanos puedan ejercer las garantías consagradas en la Constitución y en los tratados o convenciones internacionales, y cuyo fin sea la vigencia de esos derechos en la vida cotidiana”.⁸³

De lo que se desprende que el Estado debe ser el benefactor de las garantías individuales para lograr la paz y preservar dichos derechos, si se logra ese objetivo entonces se habla de Seguridad Pública.

González Ruíz indica:

“se hace referencia al mantenimiento de la paz y el orden públicos (...) se trata de la protección que se genera a través de los mecanismos del control penal, y del mantenimiento de la paz pública, mediante acciones 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”.⁸⁴

Para él significa la protección mediante los mecanismos del control penal para lograr la paz y el orden públicos.

Sánchez Sandoval comenta:

“La seguridad pública cumple la función conservadora del orden social, con base en un orden jurídico que controle al poder y norme sus relaciones con los ciudadanos y de éstos entre sí. Es decir, la existencia y permanencia de un orden público y de un orden privado como condición necesaria para la vida social. Así, la seguridad pública se constituye en la manifestación de la acción

⁸² García Ramírez, Sergio, en Peñaloza, Pedro José, et. al., (coord.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, Op. Cit., [en nota 73], p. 171.

⁸³ Sánchez Sandoval, Augusto, (coord.), *Seguridad pública y la teoría de los sistemas en la sociedad del riesgo*, Op. Cit., [en nota 20], 2007, p. 11.

⁸⁴ González Ruíz, Samuel, et. al., *Seguridad pública en México. Problemas, perspectivas y propuestas*, Serie: Justicia, México, UNAM, 1997, p. 43.

gubernamental, ejercida para salvaguardar la integridad, intereses y bienes de las personas y de las entidades públicas y privadas”.⁸⁵

Este autor la concibe más que nada como una acción de gobierno ejercida para la salvaguardar bienes jurídicos tanto colectivos como individuales.

Polina León argumenta lo siguiente:

“es un “deber ser” que tiene un propósito político de justificar socialmente la represión de conductas que contravienen los ordenamientos jurídicos. Son los referentes que definen la acción concertada o difusa, dependiendo del grado de organización alcanzada por el conjunto de instituciones integrantes del sistema. Encuentran en dicha definición una proyección programática, pero, no arroja luz sobre el conocimiento del fenómeno social sobre el objeto de estudio, concebido positivamente como “seguridad pública”. Lo que limita la visión del fenómeno a un hecho antijurídico y no como un fenómeno social complejo.”⁸⁶

De esta definición se constata que con la Seguridad Pública las instituciones justifican socialmente la represión que ejercen; y además se advierte la falta de conocimiento del delito y sus causas, razón por la cual el mundo del Derecho no logra controlar la delincuencia.

Mendieta Jiménez aborda el tema de la siguiente manera:

“La idea de seguridad pública está ligada a la protección de la paz pública y así puede ser concebida como el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas que tienden a garantizar la paz pública mediante la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público mediante el sistema del control penal y el de policía administrativa. En esta línea de argumentación la seguridad pública se resuelve en mecanismos de control social, cuyo conocimiento, a nuestro entender, proporcionan mejores elementos para el análisis del problema.”⁸⁷

Luego entonces, sigue la línea de García Ramírez, pues la concibe como un conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas para garantizar la paz mediante la prevención y represión penal, pero como mero mecanismo de control social.

⁸⁵ Sánchez, Sandoval, Augusto, *Derechos humanos, seguridad pública y seguridad nacional*, Op. Cit., [en nota 74], p. 83.

⁸⁶ Polina León, José Gerardo, *La seguridad pública entre la racionalidad y el caos*, México, Porrúa, 2007, p. 77.

⁸⁷ Mendieta Jiménez, Ernesto, et. al. *La fuerza de la razón y la razón de la fuerza. El uso legítimo de la violencia*. México, INACIPE, 2009, p. 35.

De todo lo anterior, se denota que se vinculan aspectos como la paz y el orden social; sin embargo, dicho concepto implica además una exigencia fundamental del hombre como parte esencial de su raciocinio, porque éste necesita proceder con certeza para desarrollarse dentro de un grupo social, de ahí que si lo logra el Estado cristaliza su discurso alcanzando el bienestar en el orden político, económico, social y cultural, siendo éste su máximo fin.

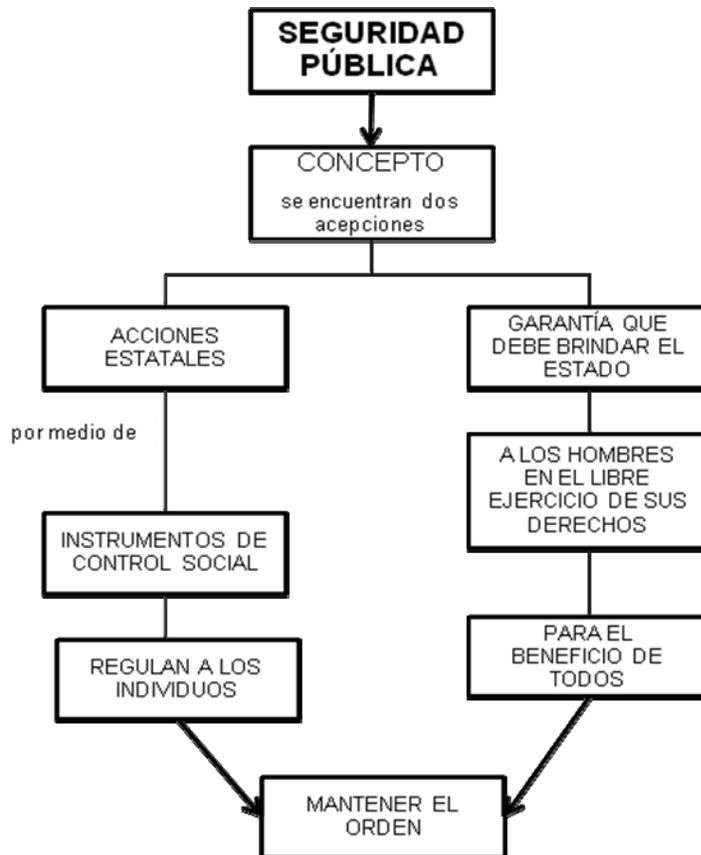
En ese contexto, la seguridad pública se puede entender como la garantía que debe brindar el Estado para el libre ejercicio de los derechos de todos y en beneficio de todos. Por lo que para garantizarla y darle real efectividad, el Estado aplica determinados instrumentos de control social, es decir, se apoya en un complejo sistema de instituciones socioculturales que de manera impositiva regulan a los individuos en su actuar, porque lo que se busca es mantener el orden social.

Entonces se habla de las acciones que el Estado realiza para garantizar ciertos derechos fundamentales al hombre en su convivencia social, enmarcadas dentro del campo de la política criminal y que se extienden a distintas áreas de la administración pública, por lo que abarca el campo económico, el político, la procuración e impartición de justicia.

De tal manera que, como se ha señalado en líneas anteriores, el Estado ejerce el “monopolio del poder” a efecto de mantener su hegemonía y asegurar su gobernabilidad, y en la especie utiliza como estandarte prometer a sus gobernados un ambiente de seguridad donde puedan ejercer las garantías consagradas en la Constitución y demás disposiciones. Por ello, creó el sistema de control penal y de policía administrativa, entre otros controles, justificando el ejercicio de su coacción y del control social.

Es por ello que el Estado hace manifiesto de que su deber como gobernante es garantizar la seguridad de su pueblo, lo que justifica tener “el monopolio del poder”. De hecho, eso es lo que principalmente justifica que dicho ente tenga el

mando de la fuerza pública y tal monopolio; el garantizarle a cada quien su seguridad.



ESQUEMA I.3.2. CONCEPTO SEGURIDAD PÚBLICA
AUTORA: JANET HERRERA MONTIEL

En tales términos se encuentran dos acepciones de Seguridad Pública:

- Acciones estatales que por medio de instrumentos de control social regulan a los individuos; y
- La garantía que debe brindar el Estado a los hombres en el libre ejercicio de sus derechos para el beneficio de todos.

Y aunque se entienda a la Seguridad Pública desde estos dos puntos de vista es importante resaltar que la finalidad es la misma: **mantener el orden público**, es decir, garantizar que nadie va a hacer nada que sea perjudicial a los demás.

I.4. LA INSEGURIDAD PÚBLICA COMO JUSTIFICANTE DEL EJERCICIO ABUSIVO DEL PODER

La inseguridad pública se caracteriza por el incremento de una delincuencia cada vez más violenta que crea un clima de incertidumbre y desconfianza a los miembros de la población, lo que da lugar a un proceso de descomposición de las instituciones públicas y de la convivencia social.

“La inseguridad es como una epidemia, pues aunque se focaliza en ciertos lugares y horarios, la alarma cunde y se toman medidas de todo tipo, desde las informadas y sensatas hasta las descabelladas como los linchamientos. El contexto favorable para la propagación exitosa, como toda epidemia, es sin duda la crisis generalizada, pensada no solamente en el aspecto económico sino, centralmente, en la ruptura del tejido social y la eliminación de los valores como factores protectores.”⁸⁸

Es por ello que el tema de la inseguridad pública se vuelve una preocupación tanto ciudadana como gubernamental que se extiende a lo largo y ancho del territorio de un Estado.

“En el ámbito gubernamental y en el de las agrupaciones de la sociedad civil se formulan a diario planteamientos y demandas respecto al tema de la inseguridad pública y de la delincuencia. Desde luego, es muy legítimo que existan y se manifiesten las preocupaciones derivadas de un problema que se ha constituido en el más grave de los que aquejan a la sociedad mexicana. Es oportuno repetir, una vez más, la preocupación de que ante un problema tan grave podamos actuar orillados por el temor, que es mal consejero; por la irreflexión, que es mala promotora; por el protagonismo, que es mal socio; por la imitación, que es mala amiga o por el interés, que es mal amo.”⁸⁹

Este problema se presenta porque el Estado falla en la tarea de brindar las condiciones de paz para sus integrantes porque existen defectos en los diversos sistemas que los componen como son el económico, el político y el sociocultural.

“¿Cómo se explica este fuerte incremento en la inseguridad? Diversas teorías ofrecen descripciones parciales de las nuevas tendencias, poniendo énfasis en recesiones económicas, en el incremento en los índices de pobreza, en

⁸⁸ Peñaloza, Pedro José, *Notas graves y agudas de la seguridad pública*, México, INACIPE, 2003, p. 234.

⁸⁹ Romero Apis, José Elías, “La seguridad pública en México” en Peñaloza, Pedro José, et. al., (coord.), *Los desafíos de la seguridad pública en México, Op. Cit.*, [en nota 73], p. 275.

instituciones públicas agotadas, en instituciones jurídicas inadecuadas, en una normatividad caduca, así como en el pobre desempeño policial.⁹⁰

En relación con ello Ramos García dice que ***"la inseguridad pública es un problema complejo, porque se asocia a diferentes factores y dimensiones, que deben ser abordadas con base en un enfoque integral"***⁹¹.

El Estado ha tratado de resolver ese problema desde dos posturas contrapuestas y excluyentes entre sí. Por un lado, se encuentran aquellos que defienden la necesidad de incrementar las políticas de control y represión, enfocándose exclusivamente en el sistema de justicia criminal; y por el otro, se encuentran aquellos que prefieren implementar políticas de carácter preventivo.

"Más allá de esas consideraciones, la delimitación semántica permite distinguir el sentido que en este trabajo se da a la noción de seguridad, que desde luego queda clara cuanto se piensa en riesgos bélicos, sanitarios o ecológicos, pero que con frecuencia se confunde con el escenario de los riesgos políticos, sobre todo si se piensa en fenómenos tales como las rebeliones armadas, la corrupción debida al narcotráfico, o a las manifestaciones de inconformidad que más de una vez han sido equiparadas con la delincuencia.

En efecto, vale la pena aclarar que en los casos anotados, o bien la demanda de protección no proviene, como al menos se hace suponer en el discurso oficial en el caso de los delitos, de los gobernados, o bien, la decisión de intervención es motivada, más o menos explícitamente, por razones de Estado, lo que les otorga, precisamente, el carácter político.

Así, la inseguridad respecto del delito queda circunscrita a un campo semántico en el que se involucran, la construcción social del delito y del delincuente las manifestaciones sociales de la actitud punitiva, y las políticas mediante las cuales se actualiza el deber preventivo del Estado.⁹²

La prevención del delito es fundamental para mantener en límites de tolerabilidad a la inseguridad, por tanto debe ponerse atención en cómo se atienden a las conductas criminales, es decir, se deben atender las causas generadoras del delito. Enfatizando que para prevenir el delito es necesario contar con políticas públicas bien definidas en esta materia.

⁹⁰ Bergman, Marcelo, *Seguridad pública y Estado en México*, México, Fontamara, 2007, p. 33.

⁹¹ Ramos García, José María, *Inseguridad pública en México: una propuesta de gestión de política estratégica en gobiernos locales*, México, Porrúa, 2006, p. 17.

⁹² González Placencia, Luis, *Op. Cit.*, [en nota 77], p. 49.

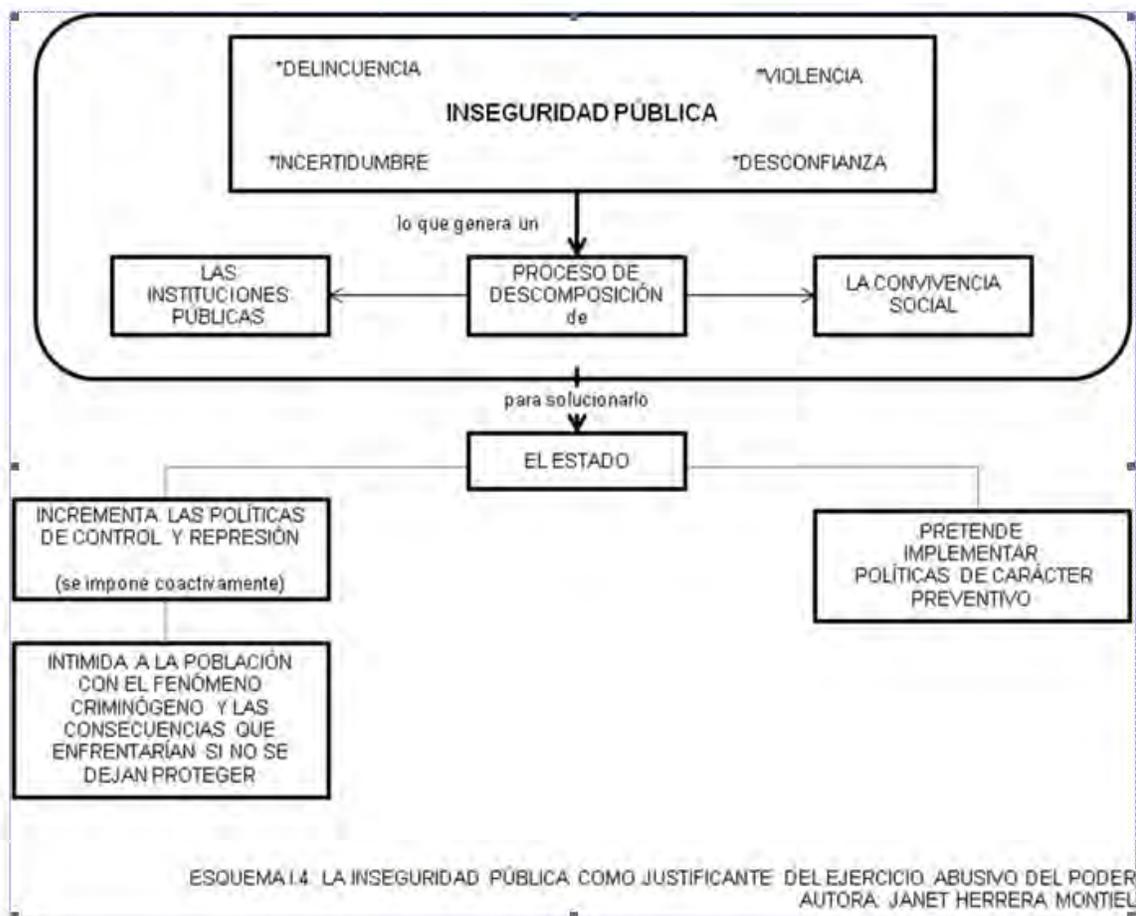
Pero la inseguridad pública no es un problema del que se quiera deshacer el gobierno, ha quedado evidenciado que en realidad, los poderes que dominan al Estado con tal de conservar su hegemonía y reproducir su poder, se valen de ciertos controles sociales, aunque éstos sean abusivos. De ahí que una forma eficaz para mantener su dominio es imponerse coactivamente.

Entonces se observa una mutación del Derecho que autoriza el abuso de poder; pero para justificar esa forma arbitraria de gobierno, le hace presente a la población el monstruo que es el fenómeno criminógeno y las consecuencias que enfrentarían si no se dejan proteger por dicho gobierno, es decir intimida a la sociedad.

González Vidaurri dice ***“el poder ha justificado el ejercicio de su coacción y del control social, invocando el mantenimiento del orden público”***⁹³

Lo que es evidente es que este problema ha alcanzado dimensiones inimaginables y no obstante las respuestas de los distintos gobiernos, siempre reactivas, y la implementación de la participación ciudadana en aras de combatir la criminalidad; esto no ha sido suficiente.

⁹³ Sánchez Sandoval, Augusto, (coord.), *“Seguridad pública y la teoría de los sistemas en la sociedad del riesgo”*, Op. Cit., [en nota 20], p.11.



Por lo anterior, debe quedar claro que la inseguridad pública genera un proceso de descomposición de las instituciones públicas como de la convivencia social, pues la población experimenta una constante infelicidad y frustración; situación que resulta alarmante porque le impide al gobernado realizarse como ser humano y alcanzar sus fines tanto en lo individual como en lo colectivo. Bajo estas premisas la validez de la existencia del Estado depende de la protección que brinde a sus habitantes; por ello a la luz pública trata de solucionarlo anunciando políticas de carácter preventivo pero en realidad incrementa políticas de control y represión que pasan casi inadvertidas porque, como ya se ha evidenciado, los grupos de poder justifican su actuar intimidando a la población con el fenómeno criminógeno y las consecuencias que enfrentarían si le quitan al Estado la tutela y guardia de los bienes jurídicos que le fueron encomendados.

I.4.1. La inseguridad objetiva y la inseguridad subjetiva

En atención al concepto de seguridad pública, se advierten como sus dimensiones básicas, a saber: la inseguridad objetiva, esto es, **aquella situación de “probabilidad”** y la inseguridad subjetiva que **refiere a una percepción de “posibilidad”**.⁹⁴

González Vidaurri establece que:

*“En materia de seguridad pública se distinguen dos categorías: La inseguridad objetiva que es el riesgo real de ser víctima de un delito y la inseguridad subjetiva que es la de percepción o sensación personal de la posibilidad de ser víctima de un delito. Esa inseguridad subjetiva puede estar vinculada realmente a situaciones de menor seguridad objetiva o puede existir independientemente de ella.”*⁹⁵

La primera se refiere a una cuestión estadística que hace referencia al número de delitos que se materializan en un Estado, sin embargo esta cifra o se desconoce por el público en general o se llega a conocer a posteriori, existiendo la indubitable posibilidad de que la cifra que se tenga no sea la real pues no se debe olvidar la cifra negra.

*“Las cifras dan una idea generalizada de la tendencia de la delincuencia, sin embargo, es importante considerar que el monto real de la delincuencia supera por mucho estas cifras, ya que no se ha tomado en cuenta la cifra negra, que es producto de los registros erróneos por parte de las autoridades y el aumento de la no denuncia. En diverso estudios se ha mostrado que la gran mayoría de la s personas que ha sido víctimas de los delitos no denuncia por las trabas administrativas, porque no hacen caso las autoridades o porque no se hace nada después de presentada la denuncia.”*⁹⁶

*“La inseguridad pública refiere un medio ambiente social alterado, observable en la precariedad del “orden social” o si se prefiere, un estado donde impera el desorden y la inseguridad, ese panorama confirma la evidencia de una situación contingente que se mueve entre el equilibrio y una situación de caos.”*⁹⁷

⁹⁴ González Placencia, Luis, *Op. Cit.*, [en nota 77], p. 42.

⁹⁵ Sánchez Sandoval, Augusto, (coord.), *“Seguridad pública y la teoría de los sistemas en la sociedad del riesgo”*, *Op. Cit.*, [en nota 20], p. 22.

⁹⁶ González Placencia, et. al. (coord), *Aproximaciones empíricas al estudio de la inseguridad*, México, Porrúa, 2007, p. 108.

⁹⁷ Polina León, José Gerardo, *Op. Cit.*, [en nota 86], p. 78.

La segunda se refiere al nivel de riesgo que percibe la población y que nunca coincide al nivel objetivo, generalmente es menos atendida mediática y políticamente que las estadísticas; sin embargo, es una dimensión fundamental para la prevención ya que esa percepción es lo que lleva a la población a tomar medidas de protección.

En relación a ello, Placencia establece que por seguridad objetiva ***habría que entender la aproximación que se hace con base en datos a partir de los cuales se puede calcular.***⁹⁸ En ese sentido es evidente el incremento de la delincuencia así como del proceso de descomposición de las instituciones públicas y del tejido social, mismo que puede ser fácilmente verificado a través de las estadísticas.

Por su parte, la inseguridad subjetiva implica aspectos interiores en la psique del individuo, es decir, es aquella que se percibe y se traduce en la desconfianza que tienen los individuos de que al ejercer sus derechos fundamentales se verán violentados en su ejercicio, es una sensación de temor experimentada por la ciudadanía respecto de ser víctima de un delito.

“La “seguridad subjetiva” puede caracterizarse como una variable esencialmente psicológica, que por su naturaleza de tal se configura a partir de referentes intersubjetivos, remisibles a datos exteriores en la medida en la que éstos otorgan la confianza indispensable en el individuo para generarle espacios de acción –psicológica y materialmente- que faciliten el despliegue de su conducta.”⁹⁹

La percepción de la inseguridad genera una situación de gran temor en un contexto donde la problemática es generalizada, ha provocado cambios en el orden individual y familiar de la ciudadanía, modificando aspectos de la vida cotidiana, claramente manifiesta en hogares transformados en grandes fortalezas de protección al patrimonio que son el reflejo de la crisis social que se vive. ***“El sentimiento de inseguridad se extiende en las poblaciones a la manera difusa de un gas en la atmósfera, sin que haya medios para evitarlo. Es una***

⁹⁸ González Placencia, Luis, *Ciudades seguras*, Op. Cit., [en nota 77], p.43.

⁹⁹ *Idem*

fuerza psicológica prácticamente incontrolable sobre la cual, curiosamente, las informaciones serias tienen poco efecto.¹⁰⁰

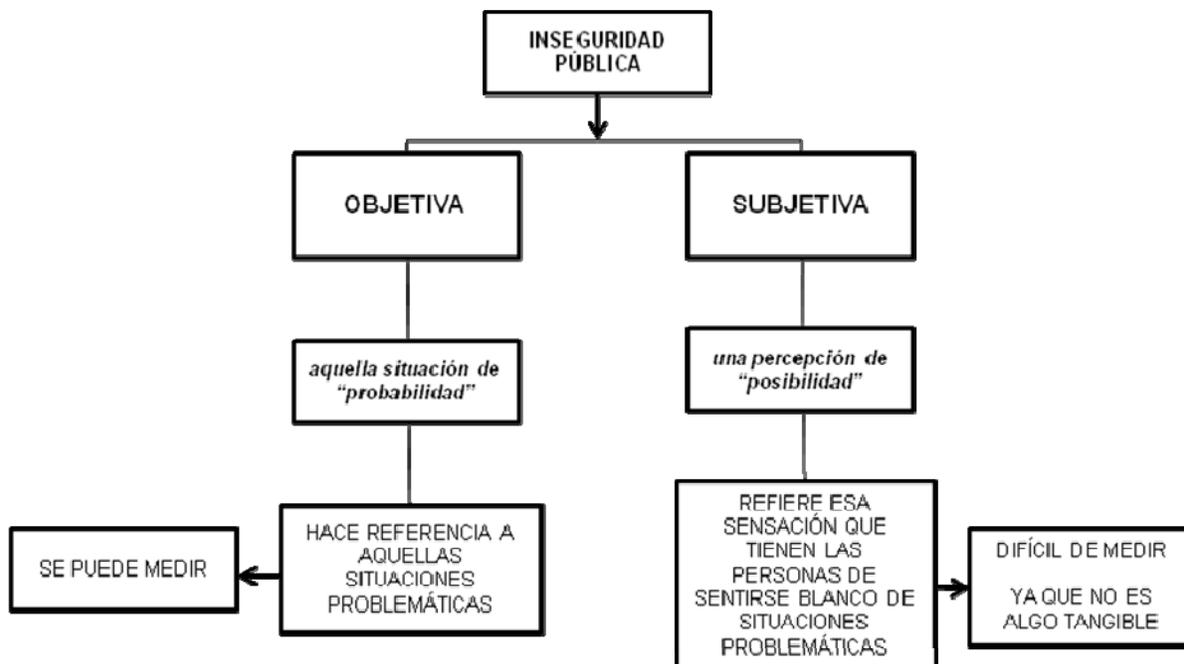
Cabe señalar que, el discurso de la inseguridad es presentado por los medios masivos de comunicación que transforman a la inseguridad objetiva (posibilidad cierta de ser víctima de un delito y que puede ser medible), en inseguridad subjetiva generando así el miedo entre los gobernados, pues sienten que pueden ser víctima de un delito (este efecto puede ser medido por la alarma o pánico social).

Luego entonces, hay una inseguridad objetiva que son las probabilidades que el individuo tiene de llegar a ser víctima de un delito y; una inseguridad subjetiva que es aquella sensación de peligro que se representa mentalmente dicho individuo. ***“Esas representaciones sociales sobre lo criminal incluyen mitos y creencias, informaciones estereotipadas, temores infundados y, lamentablemente, muy poca experiencia de primera mano o datos racionales”.***¹⁰¹

No hay que confundir inseguridad objetiva con inseguridad subjetiva. La primera hace referencia a aquellas situaciones problemáticas que se pueden medir, la segunda en tanto refiere esa sensación que tienen las personas de sentirse blanco de situaciones problemáticas, siendo en este caso muy difícil de medir ya que no es algo tangible.

¹⁰⁰ Hulsman, Louk, y Bernat de Celis, Jaqueline, *Sistema penal y seguridad ciudadana: hacia una alternativa*, Barcelona, Ariel S.A., 1984, p. 98.

¹⁰¹ González Plascencia, Luis, et. al. (coord), *Aproximaciones empíricas al estudio de la inseguridad*, Op. Cit., [en nota 96], p. 261.



ESQUEMA I.4.1. LA INSEGURIDAD OBJETIVA Y LA INSEGURIDAD SUBJETIVA
AUTORA: JANET HERRERA MONTIEL

De lo que se denota la importancia de tener presentes ambos conceptos y su diferencia, pues es evidente que aquí se puede advertir la manipulación que pueden ejercer ciertos poderes sobre quienes se sienten más vulnerables ante la representación de sufrir un acto delictivo. Por lo que la vulnerabilidad de los gobernados se vuelve la piedra angular de un gobierno que busca imponerse por cualquier medio, hasta el abuso del poder como ya se dijo anteriormente, preservando así su hegemonía.

I.5. LA SEGURIDAD PRIVADA COMO NEGOCIO DEL ESTADO Y DE LOS PARTICULARES

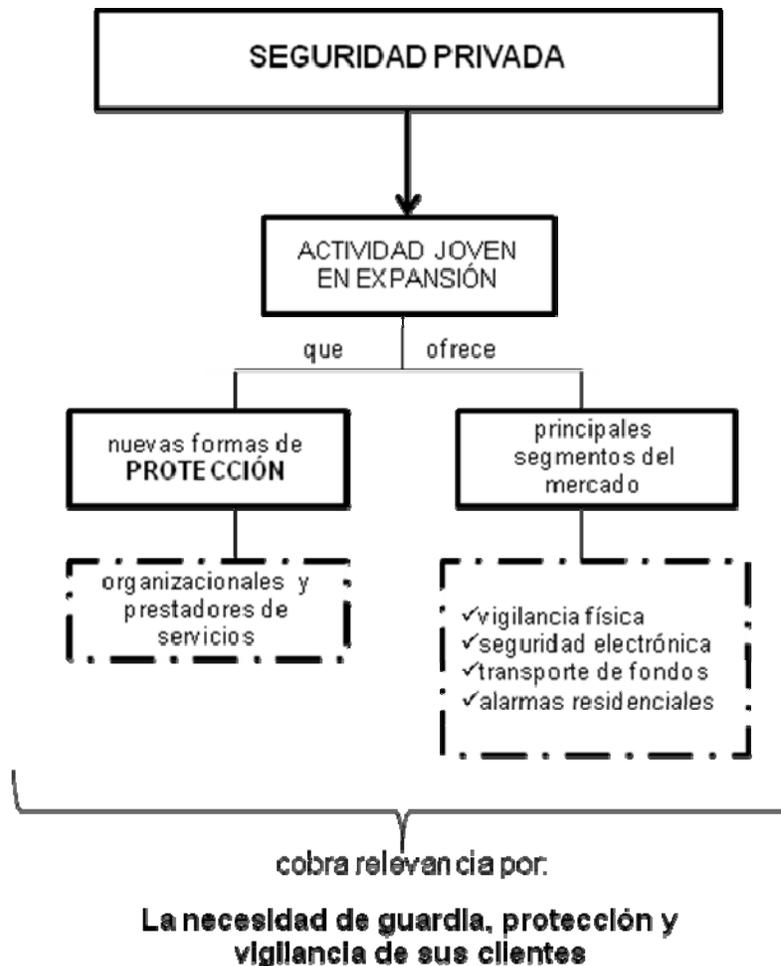
El sector privado de la seguridad se muestra como una actividad joven en expansión. Esa expansión plantea numerosas cuestiones económicas y sociales como las fronteras entre sectores, el impacto en el empleo, o qué servicios deben proveerse, financiarse pública, civil o privadamente.

La reacción y postura hacia la seguridad privada ha cambiado a lo largo de la historia. Ha pasado por distintas etapas hasta llegar a ser aceptada a causa del fenómeno criminal y del intento de buscar formas de protección ante la ineficacia de las funciones públicas. Ahora el Estado lo ve como un negocio del que puede obtener diversos beneficios.

El sector de la Seguridad Privada surge como una respuesta a los problemas de inseguridad que dañan a las personas y en el ámbito empresarial para prevenir pérdidas. Dicho sector está compuesto por una gran cantidad de organizacionales y prestadores de servicios que brindan de seguridad, vigilancia, protección, investigaciones y múltiples otros conexos a particulares, empresas, instituciones, reparticiones gubernamentales y otros demandantes.

Es una actividad que cobra relevancia en virtud de la necesidad de guardia, protección y vigilancia que genera en sus clientes así como por el volumen financiero que implica la operación de una industria que se encuentra al alza.

La gente observa claramente que el Estado con sus políticas públicas no le proporciona lo que en sus discursos tanto ha prometido, y simplemente busca alternativas que le brinde un ambiente fuera de peligro. Si no hay confianza pública la gente tiende a recurrir a los sistemas de justicia tradicional, esto se vuelve negocio porque existe una mercantilización del bien seguridad, la existencia de una oferta que aprovecha el aumento del sentimiento de seguridad y ofrece unos productos relativamente asequibles para un sector de la población.



ESQUEMA I.5. LA SEGURIDAD PRIVADA COMO NEGOCIO DEL ESTADO Y DE LOS PARTICULARES
AUTORA: JANET HERRERA MONTIEL

Como se ha venido advirtiendo, el Estado juega un doble rol en materia de seguridad pública; por una parte, declara que es su tarea velar y garantizar el respeto a las garantías individuales de sus gobernados, procurando su libertad y protección, así como su defensa ante la criminalidad; pero por la otra, utiliza a la propia inseguridad como elemento para conservar su poder. De tal manera que a dicho ente le conviene que las personas se sientan inseguras porque sólo así recurrirán a buscar su tranquilidad por sus propios recursos. Resultando curioso que, no obstante, los gobernados pagan impuestos para contar con seguridad, han debido procurarse sus propios sistemas como contratar seguridad privada.

***“El miedo es la materia prima de las prósperas industrias de la seguridad privada y del control social. Una demanda firme sostiene el negocio. La demanda crece tanto o más que los delitos que la generan, y los expertos aseguran que así seguirá siendo. Florece el mercado de las policías privadas y las cárceles privadas, mientras todos, quien más, quien menos, nos vamos volviendo vigilantes del prójimo y prisioneros del miedo.”*¹⁰²**

Así, justifica el ejercicio de su coacción y del control social, invocando el mantenimiento del orden público, es decir, los poderes que dominan al Estado con tal de conservar su hegemonía y reproducir su poder, se valen de ciertos controles sociales. De ahí que el Estado permita que el sector privado ofrezca a la gente una amplia gama de servicios, siendo sus cuatro principales segmentos del mercado: vigilancia física, seguridad electrónica, transporte de fondos y alarmas residenciales.

I.6. CONCLUSIONES

Con base en lo expuesto en el presente capítulo, a grandes rasgos se puede visualizar al Estado, como encargado de la función de Seguridad Pública, de la siguiente manera:

¹⁰² Galeano, Eduardo, *Patatas arriba: la escuela del mundo al revés*, [en línea], México, Siglo XXI, 1998, [citado 29/04/09], Formato PDF, Disponible en Internet: <http://books.google.com.mx/books?id=ZDpw05ESH2YC&printsec=frontcover>, ISBN 9682321557, 9789682321559, p. 107.



ESQUEMA CAPITULO I. EL PODER DEL ESTADO Y LA SEGURIDAD PÚBLICA
AUTORA: JANET HERRERA MONTIEL

Así, se rescatan los siguientes puntos:

- Para efectos de esta investigación el Estado se concibe como un ente supremo, público y coactivo creado por el hombre para que responda a los intereses que la sociedad persigue, actuando en defensa de los bienes jurídicos de sus gobernados en aras de mantener el anhelado Estado de Derecho. Es de destacarse, que dicho ente impone su propia racionalidad para preservar el orden y su propia permanencia a través del instrumento denominado *poder*.
- El poder se entenderá como la fuerza de la voluntad del dominante que es capaz de imponer su decisión a otros mediante la amenaza, logrando la intimidación.
- Se advierte que el fin declarado del Estado es alcanzar el bien común mientras su fin latente es mantener su hegemonía y reproducir su poder a

cualquier costa. En consecuencia, el Estado tiene asignadas ciertas tareas de acuerdo a su propia ley, mismas que se realizan a través de distintas formas que asume la actividad estatal llamadas *funciones*.

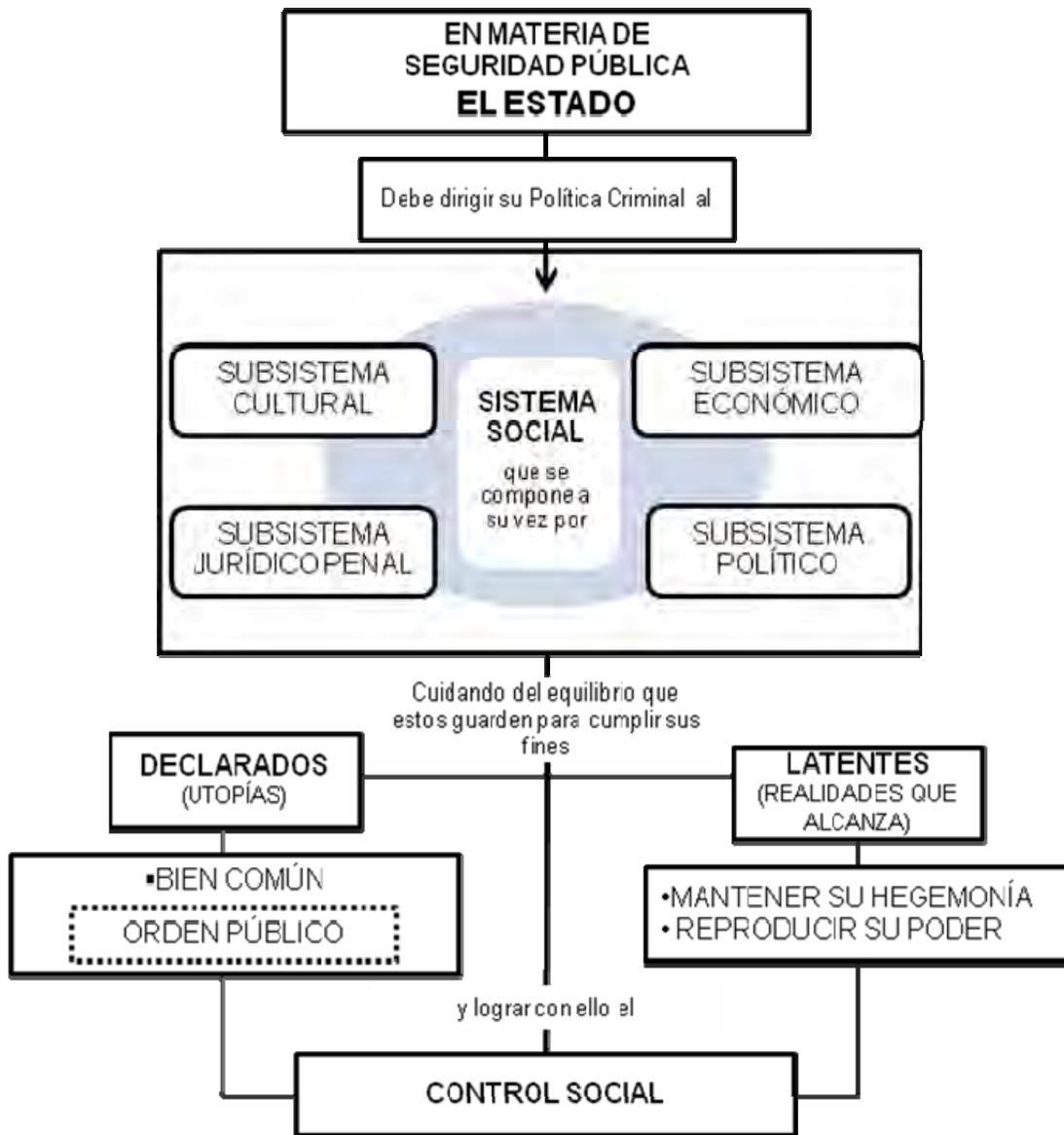
- Desde un punto de vista personal, se concibe a la sociedad como un gran sistema que a su vez se compone por otros subsistemas, es decir, por la esfera política, la económica, la jurídica y la cultural, a las que el Estado dirige su actividad para mantener el orden y, como ya se dijo, su propia permanencia en el poder.
- Con base en el punto anterior, la sociedad se encuentra conformada por subsistemas que conforman las estructuras básicas para el funcionamiento e interacción de los sujetos. Los subsistemas que componen al sistema social lo dotan de su estructura e intervienen para brindarle equilibrio y si se ven afectados dicho sistema lógicamente se altera. De ahí que, el subsistema político se ocupa de las instituciones que fungen como mecanismos de orden y cooperación para regular a la sociedad, dichas agrupaciones presentan una ideología cuyo fin último es precisamente el Estado mismo; el subsistema económico se encarga de la producción, la distribución y el consumo de algún producto o servicio, centra su atención en evitar los desequilibrios económicos, los déficits y las crisis porque la estructura decisional y organizacional del Estado dependen de ello; el subsistema jurídico se ocupa de regular la vida de sus gobernados, así crea normas que le dan vida institucional; y el subsistema cultural proporciona los valores que legitiman al sistema social cuyo medio es el compromiso o el consenso.
- El Estado crea una serie de políticas públicas y es a través de sus instituciones que elabora la estructura necesaria para ponerlas en práctica. Una de éstas es la Política Criminal a la cual se le ha atribuido el carácter de prevención y represión para “mantener bajo límites tolerables los índices de criminalidad”.

- No debe perderse de vista que la Seguridad Pública es una función del Estado enmarcada constitucionalmente para ejercerse en los ámbitos Federal, del Distrito Federal, Estatal y Municipal. En ese contexto, la Seguridad Pública, en la investigación que se realiza, se entiende como la garantía que debe brindar el Estado para el libre ejercicio de los derechos de todos y en beneficio de todos. Por lo que para garantizarla y darle real efectividad, el Estado aplica determinados instrumentos de control social, es decir, se apoya en un complejo sistema de instituciones socioculturales que de manera impositiva regulan a los individuos en su actuar, porque lo que se busca es mantener el orden social.

- Ahora bien, si el Estado falla en la tarea de brindar las condiciones de paz para sus integrantes da lugar a un proceso de descomposición de las instituciones públicas y de la convivencia social (delincuencia, violencia, incertidumbre y desconfianza). Se hace presente un serio problema de inseguridad pública tanto objetiva como subjetiva -la primera hace referencia a aquellas situaciones problemáticas que se pueden medir y la segunda refiere esa sensación que tienen las personas de sentirse blanco de situaciones problemáticas. Por lo que se enfatiza en este capítulo que el Estado ha tratado de resolver ese problema incrementando las políticas de control y represión, enfocándose exclusivamente en el sistema de justicia criminal; y no ha puesto tanta atención en implementar políticas de carácter preventivo.

- Así se hace notar que el Estado en materia de seguridad pública declara que es su tarea velar y garantizar el respeto a las garantías individuales de sus gobernados pero se sustenta que utiliza a la propia inseguridad como elemento para conservar su poder.

Conclusiones que se representan mejor con el siguiente modelo:



ESQUEMA 1.6. CONCLUSIONES
AUTORA: JANET HERRERA MONTIEL

CAPÍTULO II

MARCO JURÍDICO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

El tema de la Seguridad Pública ya ha sido abordado en su aspecto teórico en el capítulo que antecede, donde se insertaron conceptos, opiniones y teorías de los estudiosos en la materia.

En el presente capítulo corresponde analizar el marco jurídico con el que el Estado ejerce la función de seguridad pública en México.

II.1. LA SEGURIDAD PÚBLICA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Anteriormente, la Constitución utilizaba el concepto de seguridad pública, en su artículo 115, al referirse al servicio de “seguridad pública y tránsito” que tienen a su cargo los municipios de la Federación, por lo que dicho concepto se limitaba a la labor de policía preventiva a cargo de los ayuntamientos.

El último día del año de mil novecientos noventa y cuatro se publicaron en el Diario Oficial de la Federación (DOF) las reformas constitucionales con lo cual se consumó un cambio radical en el concepto legal de seguridad pública y con ello se inició la transformación de las instituciones y políticas federales destinadas a atender este rubro de la vida social. De esta manera se adicionaron tres párrafos al artículo 21 constitucional y se agregó en el artículo 73, fracción XXIII, que era facultad del Congreso de la Unión la atribución de legislar sobre el tema.

A partir de entonces, el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir del noveno párrafo a la letra dice:

“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y la persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las

instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Las instituciones de Seguridad Pública serán de carácter civil, disciplinario y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que está sujeto a las siguientes bases mínimas:

a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los estados y municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones;

b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema;

c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos;

d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como las instituciones de seguridad pública, y

e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines”.

De la norma anteriormente transcrita, deriva el concepto legal de Seguridad Pública: ***“es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y la persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas”.***

Como se había señalado en el marco teórico de esta investigación se concibe como una función del Estado porque en el discurso ideológico éste es garante de la integridad física y patrimonial de sus gobernados prometiéndoles un desarrollo social y económico en aras de alcanzar el bien común.

Del mismo texto de la ley, derivan los siguientes principios constitucionales en materia de seguridad pública:

- a) **Legalidad.** Este principio es el eje rector de la normatividad jurídica de la administración pública. De esta manera todos los actos de autoridad deben estar fundados y motivados. Sólo podrá considerarse delito aquel hecho que la ley lo declare expresamente, pero para aplicar la pena correspondiente es necesario que exista una ley previa al hecho que se castiga. Cabe enfatizar que por ello en Derecho Penal no se admite la analogía y la irretroactividad de la ley penal sólo se permite cuando favorezca a quien delinquirió.
- b) **Objetividad.** Este principio establece que el Ministerio Público debe investigar un hecho delictivo sin mezclar subjetividades y conceder el mismo grado de importancia a los datos o pruebas que puedan acreditar la culpabilidad o inocencia de un individuo.
- c) **Eficiencia.** Este principio es una capacidad o cualidad que hace referencia a los recursos empleados para alcanzar ciertas metas. La eficiencia asegura que las instituciones encargadas de la seguridad pública satisfagan con las exigencias de rapidez y cabal cumplimiento de lo que debe ser. La planeación y organización de la Seguridad Pública debe ser mediante planeación, organización y ejecución de estrategias para optimización de los recursos.
- d) **Profesionalismo.** Este principio exige el conocimiento y la capacitación por parte de la autoridad en la investigación de los delitos para proporcionar un servicio de calidad.
- e) **Honradez.** Con base en este principio los servidores públicos deben actuar en cualquier momento con la máxima rectitud, sin pretender, ni obtener provecho o ventaja por sí o por interpósita persona, derivada de sus funciones. Asimismo, deben evitar cualquier conducta que pudiera poner en duda su integridad o disposición para el cumplimiento de los deberes propios del cargo.

La Carta Magna establece que las instituciones de Seguridad Pública serán de carácter **civil, disciplinario y profesional**, sin definir las características de dichas instituciones. Sin embargo, al respecto se puede establecer que por cuanto hace a las de **carácter civil** incluye organizaciones no lucrativas o no gubernamentales como las asociaciones y fundaciones en la lucha contra violencia y delincuencia. La expresión está conectada con un enfoque preventivo, amplio e integral con respecto a las respuestas frente al problema de la criminalidad.

Es importante atender el nuevo enfoque de la seguridad pública delegada a otros sectores que no precisamente son de carácter policial, pero que también deben desarrollarse de acuerdo a las necesidades y demandas de la población persiguiendo un estado de orden.

En relación a las de **carácter disciplinario** se encuentran las que regulan a la sociedad a través de una red de dispositivos y aparatos que pretenden imponer la obediencia a sus reglas, procedimientos y mecanismos de inclusión y de exclusión, un ejemplo claro de ellas es la prisión. Finalmente, por lo que hace a las de **carácter profesional** están capacitados para combatir los factores que afectan la seguridad de los ciudadanos, por citar un ejemplo se encuentran los cuerpos policiacos.

Cabe señalar que el artículo 21 constitucional no sólo establece el concepto legal de seguridad pública sino también establece que como función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; éstas instancias deben coordinarse para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública, mismo que cuenta para su funcionamiento y operación con las instancias, instrumentos, políticas, acciones y servicios previstos en su ley reglamentaria, misma que se analiza en líneas posteriores.

En lo que se refiere a las Procuradurías los artículos constitucionales 102, apartado "A" y 119 regulan el funcionamiento del Ministerio Público de la Federación y del Procurador General de la República, encargados de la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal, siendo una

facultad inherente al Ministerio Público solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; y pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine. Por ello, en caso de extradición se podrán celebrar convenios de colaboración entre los Estados y el Distrito Federal con el Gobierno Federal, quien actuará a través de la Procuraduría General de la República.

No es óbice a lo anterior, citar los numerales 14,15, 16, 19, 20, 21 y 22 de la Carta Magna, pues estos trazan las directrices para la regulación de los procedimientos penales en México, bajo el principio de legalidad.

II.2. CONVENIOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA

El crecimiento intolerable de las organizaciones criminales en México y en el mundo ha sido objeto de estudio en las políticas públicas de los Estados, y para ello se han emprendido esfuerzos para promover y coordinar acciones de carácter transnacional en contra de la delincuencia en la que México ha firmado diversos convenios.

En esos convenios se dota de legitimidad a ciertos programas que emergen de las buenas intenciones de los grupos de poder, que como ya se ha visto disfrazan o disimulan sus intenciones latentes como son perfeccionar el control social que hasta la fecha diseminan y expanden hacia los gobernados para permanecer en el poder a costa de la violación a los derechos de los individuos.

Cabe señalar que siguiendo los lineamientos de una nueva corriente teórica como lo es el Realismo de Derecha, los países centrales imponen su ideología con carácter transnacional a los estados firmantes con lo que nace así un nuevo control social con carácter posmoderno que merma la soberanía de éstos y justifica todo abuso de poder como a continuación se muestra:

II.2.1. La Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura

Adoptada en Cartagena, Colombia el nueve de diciembre de mil novecientos ochenta y cinco y publicada en el Diario Oficial de la Federación en México el once de septiembre de mil novecientos ochenta y siete. Mediante esta convención los países americanos se obligan a **prevenir y sancionar la tortura** y los tratamientos crueles, inhumanos o degradantes, en el ámbito de su jurisdicción y a **definir como delitos los actos de tortura y los intentos de cometer esos actos** de acuerdo a la convención. Para ello, se obligan a **establecer su jurisdicción** sobre los delitos de que trata la convención cuando el presunto delincuente o la víctima sean nacionales o el presunto delincuente aún siendo extranjero se halle en el ámbito de su jurisdicción y no proceda extraditarlo.

En caso de no existir tratado de extradición entre los países firmantes **la convención será la base jurídica** sólo por cuanto hace a los delitos en ella contenidos.

Si un país no concediere la extradición, deberá someter el caso a las autoridades competentes y a sus leyes, como si el delito hubiere sido cometido en su jurisdicción, comunicando la decisión final al requirente.

Este es un claro ejemplo de que bajo el discurso político de que se deben elaborar convenios para resguardar a los individuos en sus derechos fundamentales, los países americanos que la ratificaron como México perdieron su soberanía jurídica quedando sometidos a la voluntad extranjera en la especie cuando se trate de reprimir el delito de *tortura*.

II.2.2. La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas

Esta convención también es conocida como la **Convención de Viena**, fue propuesta por la ONU el veinte de diciembre de mil novecientos ochenta y ocho y publicada en el Diario Oficial de la Federación en México el cinco de septiembre

de mil novecientos noventa. Tiene rango constitucional según el artículo 33. En esta convención se encuentran las bases de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, ya que en ella existen las definiciones, principios respecto de los delitos y sanciones, competencia, decomiso, extradición, asistencia judicial recíproca, remisión de actuaciones penales, formas de cooperación y capacitación, cooperación internacional y asistencia a los Estados de tránsito, entrega vigilada, sustancias que se utilizan con frecuencia en la fabricación ilícita de estupefacientes o sustancias psicotrópicas, entre otros aspectos; y todo relacionado con el fenómeno incontrolable del crimen organizado.

De esta convención surgen las siguientes bases y figuras jurídicas:

Delitos y sanciones. Cada uno de los Estados que firmaron dicho convenio adoptará las medidas que sean necesarias para tipificar como delitos penales en su derecho interno, cuando se cometan intencionalmente:

- La producción, fabricación, extracción, preparación, oferta, distribución, venta, entrega en cualesquiera condiciones, corretaje, envío, transporte, importación o exportación de cualquier estupefaciente o sustancia psicotrópica.
- El cultivo de la adormidera, el arbusto de coca o la planta de cannabis con objeto de producir estupefacientes.
- La fabricación, el transporte o la distribución de equipos, materiales o sustancias, a sabiendas de que van a utilizarse en el cultivo, la producción o la fabricación ilícitos de estupefacientes o sustancias psicotrópicas o para dichos fines;
- La organización, la gestión o la financiación de alguno de los delitos relacionados con la materia.
- La conversión o la transferencia de bienes a sabiendas de que tales bienes proceden de los delitos relacionados con la materia.

- Ocultar o encubrir el origen ilícito de los bienes o de ayudar a cualquier persona que participe en la comisión de tal delito o delitos a eludir las consecuencias jurídicas de sus acciones;

Competencia. Cada uno de los Estados que firmaron dicho convenio adoptará las medidas que sean necesarias para declararse competente respecto de los delitos que haya tipificado; cuando se cometan en su territorio, a bordo de una nave que enarbole su pabellón o de una aeronave matriculada con arreglo a su legislación en el momento de cometerse el delito; cuando sea cometido por un nacional o por una persona que tenga su residencia habitual en su territorio.

Decomiso. Es la privación con carácter definitivo de algún bien por decisión de un tribunal o de otra autoridad competente. Y cada uno de los Estados que firmaron dicho convenio adoptará las medidas que sean necesarias para autorizar el decomiso del producto derivado de delitos tipificados, y de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, los materiales y equipos u otros instrumentos utilizados o destinados a ser utilizados en cualquier forma para cometer los delitos tipificados.

Extradición. Los Estados que firmaron dicho convenio se comprometen a establecer en sus legislaciones los procedimientos legales para la extradición de personas que hayan cometido los delitos relacionados con estupefacientes y psicotrópicos en cualquiera de las modalidades señaladas en el convenio.

Asistencia judicial recíproca. Los Estados que firmaron dicho convenio se prestarán la más amplia asistencia judicial recíproca en las investigaciones, procesos y actuaciones judiciales referentes a delitos tipificados. La asistencia judicial recíproca que ha de prestarse, podrá ser solicitada para cualquiera de los siguientes fines:

- a) Recibir testimonios o tomar declaración a personas;
- b) Presentar documentos judiciales;
- c) Efectuar inspecciones e incautaciones;

- d) Examinar objetos y lugares;
- e) Facilitar información y elementos de prueba;
- f) Entregar originales o copias auténticas de documentos y expedientes relacionados con el caso, inclusive documentación bancaria, financiera, social y comercial;
- g) Identificar o detectar el producto, los bienes, los instrumentos u otros elementos con fines probatorios.

Remisión de actuaciones penales. Los Estados que firmaron dicho convenio se considerarán la posibilidad de remitirse actuaciones penales para el procesamiento por los delitos tipificados.

Otras formas de cooperación y capacitación. Los Estados que firmaron dicho convenio se colaborarán estrechamente entre sí, en armonía con sus respectivos ordenamientos jurídicos y administrativos, con miras a aumentar la eficacia de las medidas de detección y represión orientadas a suprimir la comisión de los delitos tipificados. Deberán establecer y mantener canales de comunicación entre sus organismos y servicios competentes a fin de facilitar el intercambio rápido y seguro de información sobre todos los aspectos de los delitos tipificados. Deben cooperar en la realización de indagaciones, con respecto a delitos tipificados, así como de la identidad, el paradero y las actividades de personas presuntamente implicadas, del movimiento del producto o de los bienes destinados de la comisión de esos delitos; del movimiento de estupefacientes, sustancias psicotrópicas e instrumentos utilizados o destinados a ser utilizados en la comisión de esos delitos.

Cooperación internacional y asistencia a los estados de tránsito. Los Estados que firmaron dicho convenio, cooperarán directamente o por conducto de las organizaciones internacionales o regionales competentes, para prestar asistencia y apoyo a los Estados de tránsito y, en particular, a los países en desarrollo que necesiten de tales asistencia y apoyo, en la medida de lo posible, mediante

programas de cooperación técnica para impedir la entrada y el tránsito ilícitos, así como para otras actividades conexas.

Entrega vigilada. Es la técnica consistente en dejar que remesas ilícitas o sospechosas de estupefacientes o sustancias psicotrópicas, salgan del territorio de uno o más países, lo atraviesen o entren en él, con el conocimiento y bajo la supervisión de sus autoridades competentes, con el fin de identificar a las personas involucradas en la comisión de delitos relacionados con el crimen organizado.

Y si lo permiten los principios fundamentales de sus respectivos ordenamientos jurídicos internos, los Estados que firmaron dicho convenio adoptarán las medidas necesarias, dentro de sus posibilidades, para que se pueda utilizar de forma adecuada, en el plano internacional, la técnica de entrega vigilada, de conformidad con acuerdos o arreglos mutuamente convenidos, con el fin de descubrir a las personas implicadas en delitos tipificados

Los Estados que firmaron dicho convenio adoptarán las medidas que consideren adecuadas para impedir el comercio y la desviación de materiales y equipos destinados a la producción o fabricación ilícitas de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y cooperarán a este fin. Luego entonces, se evidencia a todas luces del contenido de esta convención que se violan los principios de la modernidad renunciando así los estados firmantes a los principios generales del Derecho moderno pero construyendo legitimaciones jurídicas que sirvan de base el actuar abusivo de la autoridad.

II.2.3. Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo

El veintiocho de febrero de dos mil tres se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto con el cual México aceptó este convenio, propuesto por la ONU para su firma el siete de septiembre del dos mil.

Este cuerpo normativo de carácter internacional, establece propiamente las conductas que constituyen un delito en materia del financiamiento del terrorismo, las formas de intervención de las personas en la comisión de dichos delitos, la competencia para su investigación, extradición y cooperación internacional bajo los siguientes lineamientos:

Formas en que se comete delito:

1. Quien por el medio que fuere, directa o indirectamente, ilícita y deliberadamente, provea o recolecte fondos con la intención de que se utilicen, o a sabiendas de que serán utilizados, en todo o en parte, para cometer:

- a) Un acto que constituya un delito definido en este convenio.
- b) Cualquier otro acto destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a cualquier otra persona que no participe directamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado, cuando, el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo.

2. Comete igualmente un delito quien trate de cometer un delito definido en este convenio.

3. Comete igualmente un delito quien:

- a) Participe como cómplice en la comisión de un delito definido en este convenio.
- b) Organice la comisión de un delito definido en este convenio.
- c) Contribuya a la comisión de uno o más de los delitos definidos en este convenio por un grupo de personas que actúe con un propósito común.

Obligaciones de los Estados que aceptaron este convenio:

1. Adoptar las medidas que sean necesarias para:
 - a) Tipificar como infracción penal, con arreglo a su legislación interna, los delitos definidos en este convenio.
 - b) Sancionar esos delitos con penas adecuadas en las que se tenga en cuenta su carácter grave.
2. Adoptar las medidas necesarias para que pueda establecerse la responsabilidad de una entidad jurídica ubicada en su territorio o constituida con arreglo a su legislación, cuando una persona responsable de su dirección o control cometa, en esa calidad, un delito definido en este convenio.
3. Velar en particular por que las entidades jurídicas responsables, estén sujetas a sanciones penales, civiles o administrativas eficaces, proporcionadas y disuasorias.
4. Adoptar las medidas que sean necesarias para establecer su jurisdicción respecto de los delitos definidos en este convenio:
 - a) En el territorio de ese Estado;
 - b) A bordo de un buque que enarbole el pabellón de ese Estado o de una aeronave matriculada de conformidad con la legislación de ese Estado en el momento de la comisión del delito;
 - c) Por un nacional de ese Estado.
5. Adoptar las medidas que resulten necesarias para el decomiso de los fondos utilizados o asignados para cometer los delitos definidos en este convenio.
6. Considerar el establecimiento de mecanismos mediante los cuales los fondos procedentes de los decomisos se utilicen para indemnizar a las víctimas de los delitos mencionados.

7. Establecer los mecanismos necesarios para la extradición de personas relacionadas con los delitos definidos en este convenio.

II.2.4. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

Esta convención, conocida como de **Palermo**, fue propuesta originalmente por la ONU el trece de diciembre del dos mil y adoptada por México el once de abril de dos mil tres.

Se trata de un documento que pretende abrir nuevas perspectivas para la cooperación internacional en el combate a la delincuencia, debido a que en su discurso se propone fortalecer los derechos y obligaciones contenidos en otras convenciones internacionales y proveer un marco jurídico en los casos en que los Estados no cuenten con tratados específicos.

Los lineamientos básicos de esta convención son las siguientes definiciones:

Grupo delictivo organizado. Se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.

Delito grave. Se entenderá la conducta que constituya un delito punible con una privación de libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave.

Grupo estructurado. Se entenderá un grupo no formado fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en el que no necesariamente se haya asignado a sus miembros funciones formalmente definidas ni haya continuidad en la condición de miembro o exista una estructura desarrollada.

Bienes. Se entenderá los activos de cualquier tipo, corporales o incorporales, muebles o inmuebles, tangibles o intangibles, y los documentos o instrumentos legales que acrediten la propiedad u otros derechos sobre dichos activos.

Producto del delito. Se entenderá los bienes de cualquier índole derivados u obtenidos directa o indirectamente de la comisión de un delito.

Embargo preventivo o incautación. Se entenderá la prohibición temporal de transferir, convertir, enajenar o mover bienes, o la custodia o el control temporales de bienes por mandamiento expedido por un tribunal u otra autoridad competente.

Decomiso. Se entenderá la privación con carácter definitivo de bienes por decisión de un tribunal o de otra autoridad competente.

Delito determinante. Se entenderá todo delito del que se derive un producto que pueda pasar a constituir materia de un delito definido en esta Convención.

Entrega vigilada. Se entenderá la técnica consistente en dejar que remesas ilícitas o sospechosas salgan del territorio de uno o más Estados, lo atraviesen o entren en él, con el conocimiento y bajo la supervisión de sus autoridades competentes, con el fin de investigar delitos e identificar a las personas involucradas en la comisión de éstos.

Ámbito de aplicación. La presente Convención se aplicará a la prevención, la investigación y el enjuiciamiento de:

- a) Los delitos tipificados de la presente Convención; y
- b) Los delitos graves que se definen en la presente Convención; cuando esos delitos sean de carácter transnacional y entrañen la participación de un grupo delictivo organizado.

El delito será de carácter transnacional si:

- a) Se comete en más de un Estado;

- b) Se comete dentro de un solo Estado pero una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control se realiza en otro Estado;
- c) Se comete dentro de un solo Estado pero entraña la participación de un grupo delictivo organizado que realiza actividades delictivas en más de un Estado; o
- d) Se comete en un solo Estado pero tiene efectos sustanciales en otro Estado.

Participación en un grupo delictivo organizado. Las conductas que deben tipificarse como delitos:

- a) El acuerdo con una o más personas de cometer un delito grave con un propósito que guarde relación directa o indirecta con la obtención de un beneficio económico u otro beneficio de orden material y, cuando así lo prescriba el derecho interno, que entrañe un acto perpetrado por uno de los participantes para llevar adelante ese acuerdo o que entrañe la participación de un grupo delictivo organizado;
- b) Toda persona que, a sabiendas de la finalidad y actividad delictiva general de un grupo delictivo organizado o de su intención de cometer los delitos en cuestión, sea participe activamente en actividades ilícitas del grupo delictivo organizado.

Blanqueo del producto del delito. Esta conducta se define como la conversión o la transferencia de bienes, a sabiendas de que esos bienes son producto del delito, con el propósito de ocultar o disimular el origen ilícito de los bienes o ayudar a cualquier persona involucrada en la comisión del delito determinante a eludir las consecuencias jurídicas de sus actos; la ocultación o disimulación de la verdadera naturaleza, origen, ubicación, disposición, movimiento o propiedad de bienes o del legítimo derecho a éstos, a sabiendas de que dichos bienes son producto del delito; la adquisición, posesión o utilización de bienes, a sabiendas, en el momento

de su recepción, de que son producto del delito. Cabe señalar que la participación en estos delitos también es sancionado.

La **corrupción** implica la promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público, directa o indirectamente, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad, con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales; y la solicitud o aceptación por un funcionario público, directa o indirectamente, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad, con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales.

Responsabilidad de las personas jurídicas. Podrá ser de índole penal, civil o administrativa.

Jurisdicción. Los Estados adoptarán las medidas que sean necesarias para establecer su jurisdicción respecto de los delitos tipificados en la presente Convención.

Extradición. Los Estados deben establecer los mecanismos necesarios para la extradición de personas que cometan los delitos tipificados en la presente Convención.

Asistencia judicial recíproca. Los Estados se prestarán la más amplia asistencia judicial recíproca respecto de investigaciones, procesos y actuaciones judiciales relacionados con los delitos comprendidos en la presente Convención, y se prestarán también asistencia de esa índole cuando el Estado Parte requirente tenga motivos razonables para sospechar que el delito es de carácter transnacional, así como que las víctimas, los testigos, el producto, los instrumentos o las pruebas de esos delitos se encuentran en el Estado Parte requerido y que el delito entraña la participación de un grupo delictivo organizado. La asistencia judicial implica:

- a) Recibir testimonios o tomar declaración a personas;

- b) Presentar documentos judiciales;
- c) Efectuar inspecciones e incautaciones y embargos preventivos;
- d) Examinar objetos y lugares;
- e) Facilitar información, elementos de prueba y evaluaciones de peritos;
- f) Entregar originales o copias certificadas de los documentos y expedientes pertinentes, incluida la documentación pública, bancaria y financiera, así como la documentación social o comercial de sociedades mercantiles;
- g) Identificar o localizar el producto del delito, los bienes, los instrumentos u otros elementos con fines probatorios;
- h) Facilitar la comparecencia voluntaria de personas en el Estado Parte requirente;
- i) Cualquier otro tipo de asistencia autorizada por el derecho interno del Estado Parte requerido.

Remisión de actuaciones penales. Los Estados deben remitir actuaciones penales para el enjuiciamiento por un delito comprendido en la presente Convención cuando se estime que esa remisión obrará en beneficio de la debida administración de justicia, en particular en casos en que intervengan varias jurisdicciones, con miras a concentrar las actuaciones del proceso.

Protección de los testigos. Cada Estado Parte adoptará medidas apropiadas para proteger de manera eficaz contra eventuales actos de represalia o intimidación a los testigos que participen en actuaciones penales y que presten testimonio sobre delitos comprendidos en la presente Convención, así como, cuando proceda, a sus familiares y demás personas cercanas.

Las medidas podrán consistir, entre otras, sin perjuicio de los derechos del acusado, incluido el derecho a las garantías procesales, en:

- a) Establecer procedimientos para la protección física de esas personas, incluida, en la medida de lo necesario y lo posible, su reubicación, y permitir, cuando proceda, la prohibición total o parcial de revelar información relativa a su identidad y paradero;
- b) Establecer normas probatorias que permitan que el testimonio de los testigos se preste de modo que no se ponga en peligro su seguridad, por ejemplo aceptando el testimonio por conducto de tecnologías de comunicación como videoconferencias u otros medios adecuados.

Prevención. Los Estados Parte procurarán formular y evaluar proyectos nacionales y establecer y promover prácticas y políticas óptimas para la prevención de la delincuencia organizada transnacional.

En esta convención los Estados miembros transfieren competencia en las cuestiones regidas por la Convención a sus Estados Soberanos quienes debidamente facultados, de conformidad con sus procedimientos internos, pueden firmar, ratificar, aceptar o aprobar la Convención o adherirse a ella.

Cabe señalar que ésta es una expresión radical del realismo de derecha porque con ella se acaban las soberanías y se violan todos los derechos que tenían los ciudadanos en la modernidad.

II.2.5. Corte Penal Internacional

El veintiocho de octubre de dos mil cinco, México quedó formalmente adherido a la Corte Penal Internacional. Se trata de una institución permanente con facultades para ejercer su jurisdicción sobre personas respecto de los crímenes más graves de trascendencia internacional, y tendrá carácter complementario de las jurisdicciones penales nacionales. Su sede es en La Haya, Países Bajos; y tiene personalidad jurídica internacional. Se basa en los principios de:

a) Nullum crimen sine lege. Implica:

1. Nadie será penalmente responsable de conformidad con los estatutos a menos que la conducta de que se trate constituya, en el momento en que tiene lugar, un crimen de la competencia de la Corte.
2. La definición de crimen será interpretada estrictamente y no se hará extensiva por analogía. En caso de ambigüedad, será interpretada en favor de la persona objeto de investigación, enjuiciamiento o condena.

b) Nulla poena sine lege. Quien sea declarado culpable por la Corte únicamente podrá ser penado de conformidad con sus estatutos.

c) Irretroactividad ratione personae. Implica:

1. Nadie será penalmente responsable de conformidad con los estatutos de la Corte por una conducta anterior a su entrada en vigor.
2. De modificarse el derecho aplicable a una causa antes de que se dicte la sentencia definitiva, se aplicarán las disposiciones más favorables a la persona objeto de la investigación, el enjuiciamiento o la condena.

Se limitará a los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional, como son: genocidio; crímenes de lesa humanidad; crímenes de guerra; y crimen de agresión. Estos delitos no prescribirán.

Quien cometa un crimen de la competencia de la Corte será responsable individualmente y podrá ser penado de conformidad con sus estatutos. Sin embargo, la Corte no será competente respecto de los que fueren menores de 18 años en el momento de la presunta comisión del crimen.

El estatuto de la Corte, será aplicable por igual a todos sin distinción alguna basada en el cargo oficial. En particular, el cargo oficial de una persona, sea Jefe de Estado o de Gobierno, miembro de un gobierno o parlamento, representante elegido o funcionario de gobierno, en ningún caso la eximirá de responsabilidad penal ni constituirá per se motivo para reducir la pena.

Las inmunidades y las normas de procedimiento especiales que conlleve el cargo oficial de una persona, con arreglo al derecho interno o al derecho internacional, no obstarán para que la Corte ejerza su competencia sobre ella.

Una persona será penalmente responsable y podrá ser penada por un crimen de la competencia de la Corte únicamente si actúa con intención y conocimiento de los elementos materiales del crimen. No obstante de ello existen circunstancias eximentes de responsabilidad penal cuando el delincuente:

- a) Padeciere de una enfermedad o deficiencia mental que le prive de su capacidad para apreciar la ilicitud o naturaleza de su conducta, o de su capacidad para controlar esa conducta a fin de no transgredir la ley;
- b) Estuviere en un estado de intoxicación que le prive de su capacidad para apreciar la ilicitud o naturaleza de su conducta, o de su capacidad para controlar esa conducta a fin de no transgredir la ley, salvo que se haya intoxicado voluntariamente a sabiendas de que, como resultado de la intoxicación, probablemente incurriría en una conducta tipificada como crimen de la competencia de la Corte, o haya hecho caso omiso del riesgo de que ello ocurriera;
- c) Actuare razonablemente en defensa propia o de un tercero o, en el caso de los crímenes de guerra, de un bien que fuese esencial para su supervivencia o la de un tercero o de un bien que fuese esencial para realizar una misión militar, contra un uso inminente e ilícito de la fuerza, en forma proporcional al grado de peligro para él, un tercero o los bienes protegidos.

Asimismo se reconoce el error de hecho o error de derecho, en ese sentido, el error de hecho eximirá de responsabilidad penal únicamente si hace desaparecer el elemento de intencionalidad requerido por el crimen; y el error de derecho acerca de si un determinado tipo de conducta constituye un crimen de la competencia de la Corte no se considerará eximente. Con todo, el error de

derecho podrá considerarse eximente si hace desaparecer el elemento de intencionalidad requerido por ese crimen.

Las penas aplicables por la Corte consisten en reclusión no mayor de 30 años o reclusión a perpetuidad, multa, decomiso del producto, los bienes y los haberes procedentes directa o indirectamente de dicho crimen, sin perjuicio de los derechos de terceros de buena fe.

II.3. ORDENAMIENTOS JURÍDICOS DE CARÁCTER GENERAL Y FEDERAL EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA

Como se ha visto, la Seguridad Pública es constitucionalmente facultad del Estado en sus tres niveles de gobierno, salvo en aquellos casos que por tratarse de delitos de carácter transnacional el derecho posmoderno ha señalado, con lo que se evidencia un conflicto de competencias y responsabilidades que lejos de preservar el orden fomenta la inseguridad pública del Estado.

Corresponde ahora revisar la legislación federal y local de México en materia de seguridad pública, lo que se hace en atención a los siguientes lineamientos:

II.3.1. Código Penal Federal

Publicado por Decreto de dos de enero de mil novecientos treinta y uno con efectos de aplicación en toda la República por tratarse de delitos del orden federal. Se divide en:

- **Parte general** abordando la Responsabilidad Penal; Reglas generales sobre delitos y responsabilidad; Penas y medidas de seguridad; Tratamiento en libertad, semiliberación y trabajo en favor de la comunidad; Aplicación de las Sanciones; Ejecución de las sentencias; y Extinción de la Responsabilidad Penal.
- **Parte especial**, comprendiendo así:

- ✓ Delitos Contra la Seguridad de la Nación
- ✓ Delitos Contra el Derecho Internacional
- ✓ Delitos Contra la Humanidad
- ✓ **Delitos Contra la Seguridad Pública**
- ✓ Delitos en Materia de Vías de Comunicación y Correspondencia
- ✓ Delitos Contra la Autoridad
- ✓ Delitos Contra la Salud
- ✓ Delitos Contra la Moral Pública y las Buenas Costumbres
- ✓ Revelación de secretos y acceso ilícito a sistemas y equipos de informática
- ✓ Delitos Cometidos por Servidores Públicos
- ✓ Delitos cometidos contra la administración de justicia
- ✓ Responsabilidad Profesional
- ✓ Falsedad
- ✓ Delitos Contra la Economía Pública
- ✓ Delitos contra la Libertad y el Normal Desarrollo Psicosexual
- ✓ Delitos Contra el Estado Civil y Bigamia
- ✓ Delitos Contra la Paz y Seguridad de las Personas
- ✓ Delitos Contra la Vida y la Integridad Corporal
- ✓ Delitos Contra el Honor

- ✓ Privación Ilegal de la Libertad y de otras Garantías
- ✓ Delitos en Contra de las Personas en su Patrimonio
- ✓ Encubrimiento Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita
- ✓ Delitos Electorales y en Materia de Registro Nacional de Ciudadanos
- ✓ Delitos Ambientales
- ✓ De los Delitos en Materia de Derechos de Autor

Y no obstante el código establezca una categoría expresa para los delitos contra la Seguridad Pública con delitos como evasión de presos, quebrantamiento de sanción, armas prohibidas y asociaciones delictuosas, en él se encuentran tipificados todos los delitos elaborados hasta ahora por los legisladores, así como sus diversas modalidades de agravantes y atenuantes, así como las penal aplicables y medidas de seguridad del Estado. Con ello se pretende mantener el Orden Social.

II.3.2. Código Federal de Procedimientos Penales

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de agosto de mil novecientos treinta y cuatro.

Se trata de la Ley adjetiva, relativa a las reglas destinadas a la aplicación de las normas del derecho penal a casos concretos, en materia Federal.

En dicho código se encuentra el conjunto de normas y principios jurídicos que regulan tanto al proceso jurisdiccional como a la integración y competencia de los órganos del Estado que intervienen en el mismo.

Es importante destacar que, a partir de las reformas constitucionales de mil novecientos noventa y cuatro, se pretendió romper el desequilibrio procesal que existía entre los intereses del inculpado y los de la víctima representados por el

Ministerio Público, asimismo la meta era facilitar el trabajo de los juzgadores, tanto para la apreciación de los medios probatorios como para dar una mejor atención a los sujetos pasivos, implicando así una mejora en los servicios de la administración de justicia.

II.3.3. Ley para el tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal

Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de diciembre de mil novecientos noventa y uno. Tiene por objeto reglamentar la función del Estado en la protección de los derechos de los menores, así como en la adaptación social de aquéllos cuya conducta se encuentra tipificada en las leyes penales federales y del Distrito Federal.

Establece que el menor a quien se atribuya la comisión de una infracción, recibirá un trato justo y humano, quedando prohibidos, en consecuencia, el maltrato, la incomunicación, la coacción psicológica, o cualquier otra acción que atente contra su dignidad o su integridad física o mental.

Los menores indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Establece también el papel y la regulación del Consejo de Menores como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, el cual cuenta con autonomía técnica y tiene a su cargo la aplicación de las disposiciones de la presente Ley.

Respecto de los actos u omisiones de menores de 18 años que se encuentren tipificados en las leyes penales federales, conocerán los consejos o tribunales locales para menores del lugar donde se hubieren realizado, conforme a los convenios que al efecto celebren la Federación y los gobiernos de los Estados.

El Consejo de Menores es competente para conocer de la conducta de las personas mayores de 11 y menores de 18 años de edad, tipificada por las leyes

penales. Los menores de 11 años, son sujetos de asistencia social por parte de las instituciones de los sectores público, social y privado que se ocupen de esta materia, las cuales se constituyen como auxiliares del Consejo.

El procedimiento ante el Consejo de Menores, comprende las siguientes etapas:

- Integración de la investigación de infracciones;
- Resolución inicial;
- Instrucción y diagnóstico;
- Dictamen técnico;
- Resolución definitiva;
- Aplicación de las medidas de orientación, de protección y de tratamiento;
- Evaluación de la aplicación de las medidas de orientación, de protección y de tratamiento;
- Conclusión del tratamiento; y
- Seguimiento técnico ulterior.

También establece los lineamientos de la Unidad de Defensa del menor así como la Unidad encargada de la Prevención y Tratamiento de Menores procurando que durante el procedimiento todo menor sea tratado con humanidad y respeto, conforme a las necesidades inherentes a su edad y a sus condiciones personales y gozará de garantías mínimas.

II.3.4. Ley Federal contra la Delincuencia Organizada

Publicada el tres de julio de mil novecientos noventa y seis en el Diario Oficial de la Federación. Dicha ley tienen por objeto establecer reglas para la investigación,

persecución, procesamiento, sanción y ejecución de las penas, por los delitos cometidos por algún miembro de la delincuencia organizada.

Luego entonces, por **delincuencia organizada** se debe entender cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos previstos en la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada como son:

1. Terrorismo, contra la salud, falsificación o alteración de moneda, operaciones con recursos de procedencia ilícita, previstos en el Código Penal Federal.
2. Acopio y tráfico de armas, previstos en la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.
3. Tráfico de indocumentados, previsto en la Ley General de Población.
4. Tráfico de órganos previsto en la Ley General de Salud.
5. Corrupción, pornografía, turismo sexual y lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo; secuestro; tráfico de menores o personas que no tiene capacidad para comprender el significado del hecho, y robo de vehículos, previstos en el Código Penal Federal, o en las disposiciones correspondientes de las legislaciones penales Estatales o del Distrito Federal.
6. Trata de personas, previsto en la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas.

Se vuelve una ley privativa, pues es sólo para algunos casos y unas determinadas personas. El juez federal constituye un tribunal especial; por lo tanto viola el art´.

13 constitucional “Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales.”

Esta ley permite la intervención de comunicaciones privadas, por lo que se requiere autorización judicial para intervenirlas, que únicamente llevará a cabo el Ministerio Público de la Federación bajo su responsabilidad, con la participación de perito calificado, señalará las comunicaciones que serán escuchadas o interceptadas, los lugares que serán vigilados, así como el periodo durante el cual se llevarán a cabo las intervenciones, el que podrá ser prorrogado por el juez de distrito a petición del Ministerio Público de la Federación, sin que el periodo de intervención, incluyendo sus prórrogas pueda exceder de seis meses. El juez de distrito podrá en cualquier momento, verificar que las intervenciones sean realizadas en los términos autorizados y, en caso de incumplimiento, podrá decretar su revocación parcial o total. Cabe señalar que **es una excepción a la garantía de inviolabilidad de comunicaciones privadas.**

En cuanto a la **protección de las personas**, la Procuraduría General de la República prestará apoyo y protección suficientes a jueces, peritos, testigos, víctimas y demás personas, cuando por su intervención en un procedimiento penal así se requiera.

Por otra parte, el miembro de la delincuencia organizada que preste ayuda eficaz para la investigación y persecución de otros miembros de la misma, podrá recibir los beneficios siguientes:

- Cuando no exista averiguación previa en su contra, los elementos de prueba que aporte o se deriven de la averiguación previa iniciada por su colaboración, no serán tomados en cuenta en su contra. Este beneficio sólo podrá otorgarse en una ocasión respecto de la misma persona;
- Cuando exista una averiguación previa en la que el colaborador esté implicado y éste aporte indicios para la consignación de otros miembros de

la delincuencia organizada, la pena que le correspondería por los delitos por él cometidos, podrá ser reducida hasta en dos terceras partes;

- Cuando durante el proceso penal, el indiciado aporte pruebas ciertas, suficientes para sentenciar a otros miembros de la delincuencia organizada con funciones de administración, dirección o supervisión, la pena que le correspondería por los delitos por los que se le juzga, podrá reducirse hasta en una mitad, y
- Cuando un sentenciado aporte pruebas ciertas, suficientemente valoradas por el juez, para sentenciar a otros miembros de la delincuencia organizada con funciones de administración, dirección o supervisión, podrá otorgársele la remisión parcial de la pena, hasta en dos terceras partes de la privativa de libertad impuesta.

Lo que implica que los beneficios pueden aplicarse antes de la averiguación previa, en ella, en el proceso y después de haberse dictado la sentencia.

Asimismo, cuando se gire orden de aprehensión en contra de un miembro de la delincuencia organizada, la autoridad podrá ofrecer recompensa a quienes auxiliaren eficientemente para su localización y aprehensión.

En el caso de secuestro, la autoridad podrá ofrecer recompensa a quienes sin haber participado en el delito, auxiliaren con cualquier información que resulte cierta y eficaz para la liberación de las víctimas o la aprehensión de los presuntos responsables.

Esta ley está conformada por una serie de principios posmodernos que legitiman y justifican la actuación de la autoridad, toda vez que los plazos para la prescripción de la pretensión punitiva y de la potestad de ejecutar las penas y medidas de seguridad se duplican; la sola sospecha es un factor primordial para inculpar a alguien; se permite la infiltración de agentes informantes; se facilitan los medios para construir delincuentes aunque éstos sean inocentes, entre otras violaciones.

II.3.5. Ley Federal de Seguridad Privada

Publicada el seis de julio de dos mil seis en el Diario Oficial de la Federación. Esta ley tiene por objeto regular la prestación de servicios de seguridad privada, cuando estos se presten en dos o más entidades federativas, en las modalidades previstas en la ley y su reglamento, así como la infraestructura, equipo e instalaciones inherentes a las mismas.

Aquí se concibe a la **Seguridad Privada** como una actividad a cargo de los particulares, autorizada por el órgano competente, con el objeto de desempeñar acciones relacionadas con la seguridad en materia de protección, vigilancia, custodia de personas, información, bienes inmuebles, muebles o valores, incluidos su traslado; instalación, operación de sistemas y equipos de seguridad; aportar datos para la investigación de delitos y apoyar en caso de siniestros o desastres, en su carácter de auxiliares a la función de Seguridad Pública.

Así los **servicios de seguridad privada** son los realizados por personas físicas o morales, de acuerdo con las modalidades previstas en la Ley, siendo sus modalidades:

- **Seguridad privada a personas.** Consiste en la protección, custodia, salvaguarda, defensa de la vida y de la integridad corporal del prestatario.
- **Seguridad privada en los bienes.** Se refiere al cuidado y protección de bienes muebles e inmuebles.
- **Seguridad privada en el traslado de bienes o valores.** Consiste en la prestación de servicios de custodia, vigilancia, cuidado y protección de bienes muebles o valores, incluyendo su traslado.
- **Seguridad de la información.** Consiste en la preservación, integridad y disponibilidad de la información del prestatario, a través de sistemas de administración de seguridad, de bases de datos, redes locales,

corporativas y globales, sistemas de cómputo, transacciones electrónicas, así como respaldo y recuperación de dicha información, sea ésta documental, electrónica o multimedia.

- **Sistemas de prevención y responsabilidades.** Se refieren a la prestación de servicios para obtener informes de antecedentes, solvencia, localización o actividades de personas.
- **Actividad vinculada con servicios de seguridad privada.** Se refiere a la actividad relacionada directa o indirectamente con la instalación o comercialización de sistemas de blindaje en todo tipo de vehículos automotores, y de los equipos, dispositivos, aparatos, sistemas o procedimientos técnicos especializados.

II.3.6. Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Cabe señalar que esta ley tiene como antecedente la ***Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*** (publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, con una última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de agosto de dos mil cuatro). Cuyas disposiciones generales establecían que tenía por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Sus disposiciones eran de orden público e interés social y de observancia general en todo el Territorio Nacional.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública se integraba con las instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones previstos en la presente ley, tendientes a cumplir los objetivos y fines de la seguridad pública.

Conforme al artículo 21 constitucional y para los efectos de esta ley, la seguridad pública era la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la

integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Las autoridades competentes alcanzarían los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.

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

Así, la función de seguridad pública se realizaría en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país; así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta ley.

La conducta de los miembros de las instituciones policiales se regiría por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. Las autoridades establecerán instrumentos de formación policial que inculquen estos principios.

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

Con el paso del tiempo y la dinámica social, se hizo necesaria otra ley que remplazara a ésta, siendo que el dos de enero de dos mil nueve fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la **Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública**, la cual establecía que el Sistema Nacional de Seguridad Pública se integraba con las instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones previstos en la presente ley, tendientes a cumplir los objetivos y fines de la seguridad pública. Tal reforma fue una respuesta del gobierno de Felipe

Calderón Hinojosa a la demanda ciudadana por mejorar la función policial en todo el país, sobre todo después de tan vergonzosos escándalos de corrupción de altos funcionarios que se vincularon a las fuerzas de la delincuencia que decían combatir.

Esta ley tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios. Sus disposiciones legales son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional, lo que implica que dicha ley es aplicable a toda la sociedad, y debe ser observada tanto por autoridades federales como del fuero común.

De acuerdo a esta ley, la **Seguridad Pública** es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo.

Las instituciones de Seguridad Pública, de acuerdo a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública son las mismas que se encuentran señaladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: *(de carácter civil, de carácter disciplinario y de carácter profesional)*.

Y los principios en materia de seguridad pública, que se encuentran señalados en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, son los mismos que se encuentran previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: *(legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, y respecto a los derechos humanos)*.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública está integrado por:

- a) El Consejo Nacional de Seguridad Pública, que será la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas; y estará integrado por el Presidente de la República, quien lo presidirá, los Secretarios de Gobernación, de la Defensa Nacional, de Marina, de Seguridad Pública; el Procurador General de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, y el Secretario Ejecutivo del Sistema.
- b) La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia; estará integrada por los titulares de las Instituciones de Procuración de Justicia de la Federación, el Distrito Federal y los Estados, y será presidida por el Procurador General de la República.
- c) La Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública; estará integrada por los titulares de las dependencias encargadas de la Seguridad Pública de la Federación, los Estados y el Distrito Federal y será presidida por el Secretario de Seguridad Pública Federal.
- d) La Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario; se integrará por los titulares de los órganos de prevención y de reinserción social o sus equivalentes de la Federación, los Estados y el Distrito Federal, y será presidida por quien designe el titular de la Secretaría.
- e) La Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal; estará integrada por los Presidentes Municipales y titulares de los órganos político-administrativos del Distrito Federal.
- f) Los Consejos Locales e Instancias Regionales; se integrarán por las Instituciones de Seguridad Pública de la Entidad de que se trate y de la Federación.
- g) El Secretariado Ejecutivo del Sistema.
- h) El Poder Judicial de la Federación y los Tribunales Superiores de Justicia contribuirán con las instancias que integran el sistema, en la formulación de

estudios, lineamientos e implementación de acciones que permitan alcanzar los fines de la seguridad pública.

En esta misma legislación de carácter general, se encuentra reglamentado el servicio de carrera en las instituciones de procuración de justicia, cuyo servicio comprende lo relativo al Ministerio Público y a los peritos; el desarrollo de la carrera policial con un esquema de profesionalización; el sistema nacional de acreditación y control de confianza, que se conforma con las instancias, órganos, instrumentos, políticas, acciones y servicios tendientes a cumplir los objetivos y fines de la evaluación y certificación de los integrantes de las instituciones de Seguridad Pública.

El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana establecerá mecanismos eficaces para que la sociedad participe en el seguimiento, evaluación y supervisión del Sistema de Seguridad. La participación se realizará en coadyuvancia y corresponsabilidad con las autoridades, a través de la comunidad, tenga o no estructura organizativa, y la sociedad civil organizada.

II.3.7. Ley de la Policía Federal

Esta ley tiene como antecedente la de la ***Policía Federal Preventiva***, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de enero de mil novecientos noventa y nueve. Abrogada actualmente, establecía que era reglamentaria del artículo 21 constitucional en lo relativo a la seguridad pública a cargo de la Federación, siendo de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional y tenía por objeto regular la organización y funcionamiento de la Policía Federal Preventiva.

La Policía Federal Preventiva tendría como función primordial salvaguardar la integridad y derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, en los términos de esta ley.

Dicho cuerpo policiaco dependía de la Secretaría de Seguridad Pública, cuyo titular tenía la facultad de proponer al Presidente de los Estados Unidos

Mexicanos el nombramiento de un Comisionado, quien tendría el más alto rango en dicha Policía y ejercerá sobre ésta atribuciones de mando, dirección y disciplina.

La Policía Federal Preventiva tenía autonomía técnica y operativa en el ejercicio de sus atribuciones pero no así en los procesos electorales.

Sin embargo, en fecha treinta de abril del dos mil nueve se creó la **Ley de la Policía Federal**, publicada en Diario Oficial de la Federación el primero de junio de dos mil nueve. Esta nueva ley crea un cuerpo policiaco con fines preventivos, con facultades de investigación que incluyen la intervención de teléfonos celulares, la obligación de empresas de telefonía a reportar la posición geográfica de donde salen las llamadas por celular y a observar la información en internet para evitar la difusión de pornografía. Todas las órdenes nuevas serán bajo la autorización de jueces.

II.4. ORDENAMIENTOS JURÍDICOS DEL DISTRITO FEDERAL RELACIONADOS CON LA SEGURIDAD PÚBLICA

Toda vez que la Seguridad Pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios; a continuación, se hace referencia a los ordenamientos mediante los cuales en la capital del país se pretende tutelar los bienes jurídicos en beneficio de sus integrantes procurando la tranquilidad de la comunidad, es decir, el orden público.

Ahora bien, cabe señalar que la unidad de observación de esta tesis, a diferencia de los estados de la República, no cuenta con una Constitución Política local sino que de acuerdo al artículo 44 constitucional el Distrito Federal sólo funge como sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos, entonces según lo establece el numeral 122 su gobierno está a cargo de los poderes federales y de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local, en los términos señalados por ese artículo, en el que se describen atribuciones del Presidente de la República y el Congreso de la Unión, inherentes a la

administración del Distrito Federal, situación que no sucede en los 31 estados de la República Mexicana que sí tienen su Constitución local.

Así el Distrito Federal se basa en su estatuto de gobierno, en el que enmarca en su artículo 12 como uno de sus principios estratégicos la cobertura amplia, oportuna, ágil y especializada de los servicios de seguridad pública y de impartición y procuración de justicia para la protección de las personas, sus familias y sus bienes.

Para el logro de esos principios, (artículo 35) el Jefe de Gobierno del Distrito Federal informará al Presidente de la República respecto de la situación que guarda la fuerza pública en la Ciudad y éste podrá instruirlo sobre la disposición de la fuerza pública y el ejercicio de funciones de seguridad.

En el caso de que el Jefe de Gobierno se abstenga, incumpla, contravenga o no acate las instrucciones del Presidente de la República, éste podrá instruir directamente a los cuerpos de seguridad, solicitar al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública y al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, información sobre la situación que guarde la fuerza pública a su cargo y ejercer las demás facultades que le corresponden como titular del mando de la fuerza pública que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En esa virtud, (artículo 67, fracción XX) es facultad y obligación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública, entre las que se encuentran las siguientes:

“a) Establecimiento de las políticas generales de seguridad pública para el Distrito Federal;

b) El nombramiento y remoción libre de los servidores públicos de jerarquía inferior a las del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública del Distrito Federal;

c) La determinación de la división del Distrito Federal en áreas geográficas de atención y el nombramiento y remoción libre de los servidores públicos responsables de las mismas;

d) La creación de establecimientos de formación policial; y

e) Las demás que determinen las leyes.

Las bases de integración de los servicios de seguridad pública en la organización de la administración pública, se establecerán de acuerdo con las leyes que en la materia expidan el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa, en el ámbito de sus respectivas competencias. Se normará el desempeño de los servicios de seguridad pública tomando en cuenta sus caracteres específicos en tanto cuerpos armados de naturaleza civil, garantes de los derechos, de la integridad física y patrimonial de la población. Sin perjuicio de lo establecido en las leyes que prevengan responsabilidades de los servidores públicos, las leyes respectivas contendrán un código que establezca los derechos y obligaciones específicos del servicio y los procedimientos para aplicar las medidas disciplinarias necesarias a efecto de mantener el orden y la integridad del mismo, conforme a los principios de honestidad, eficacia y legalidad en su prestación.

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

Según el artículo 115 corresponde a los órganos centrales de la administración pública, la determinación de los sistemas de participación y coordinación de las Delegaciones respecto a la prestación de seguridad pública.

En términos del artículo 117 las Delegaciones tendrán competencia, dentro de sus respectivas jurisdicciones, en materia de seguridad pública. El ejercicio de tales atribuciones se realizará siempre de conformidad con las leyes y demás disposiciones normativas aplicables y respetando las asignaciones presupuestales.

Los Jefes Delegacionales tendrán bajo su responsabilidad las siguientes atribuciones coadyuvar con la dependencia de la administración pública del Distrito Federal que resulte competente en las tareas de seguridad pública.

De ello se advierte que el Distrito Federal no posee autonomía en su régimen interior con competencias propias ni plenas. Sin embargo, los legisladores han elaborado un amplio marco jurídico para combatir la criminalidad, y es el que a continuación se muestra:

II.4.1. Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de agosto de mil novecientos treinta y uno.

Ley adjetiva relativa a las reglas destinadas a la aplicación de las normas del Derecho Penal a casos concretos en el Distrito Federal, es decir, establece los lineamientos y directrices desde la **averiguación previa** que inicia cuando el Ministerio Público tiene conocimiento de un hecho delictuoso y en su caso debe ejercitar o no acción penal en contra de un indiciado; el **proceso** ante el órgano jurisdiccional, hasta la **segunda instancia** ante un tribunal de alzada.

Por lo que su finalidad es la aplicación de la ley penal en el caso concreto, regulando la intervención del ministerio Público como representante de la víctima y los ofendidos, los victimarios o sujetos activos del delito así como el Juez de Primera Instancia o el de Segunda Instancia en caso de apelación.

II.4.2. Ley contra la Delincuencia Organizada para el Distrito Federal

Esta ley fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el quince de septiembre de dos mil cuatro. Establece reglas para el procesamiento, sanción y ejecución de las penas, por los delitos cometidos por algún miembro de la delincuencia organizada, es decir, cuando tres o más personas acuerden organizarse o se organicen para realizar, en forma reiterada o permanente conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos a que se refieren el artículo 254 del Nuevo Código Penal para el Distrito Federal.

De estos delitos conocerán las Fiscalías Centrales de Investigación de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Establece los lineamientos que deberán seguirse para solicitar el arraigo de un inculpado. Una vez autorizado el arraigo corresponderá al Ministerio Público y a la

Policía Judicial, obviamente del Distrito Federal, ejecutar el mandato de la autoridad judicial, siendo que dicho arraigo tiene un límite máximo de duración de noventa días.

Asimismo, establece que una vez iniciada la averiguación previa únicamente tendrán acceso para consulta de la misma el Ministerio Público y las personas que éste designe, así como la víctima o a su representante, el indiciado y su defensor, los cuales tendrán conocimiento de los hechos imputados en contra de aquél, pudiendo con base en la información recibida, presentar las pruebas de descargo que estimen oportunas. Cabe señalar que la identidad de las víctimas quedará en estricto sigilo, en el entendido de que nadie tendrá acceso a conocer quién hizo la denuncia. Para ello la Procuraduría prestará apoyo y protección a víctimas, familiares, testigos y también a los órganos investigadores como jurisdiccionales.

También establece un límite de doce horas como máximo para que un juez resuelva en cuanto a la solicitud de un cateo; la intervención de comunicaciones privadas, el aseguramiento y decomiso de bienes que se presuman propiedad de un miembro de la delincuencia organizada; beneficios para los miembros de la delincuencia organizada que presten ayuda eficaz para la investigación y persecución de otros miembros de la misma; los lugares en que deberán ser internados los delincuentes de estos delitos como lo es la prisión preventiva y de ejecución de sentencia; asimismo que los sentenciados por los delitos a que se refiere la presente Ley no tendrán derecho a los beneficios de la suspensión condicional de la ejecución de la pena ni de libertad anticipada, salvo que se trate de quienes colaboren con la autoridad en la investigación y persecución de otros miembros de la delincuencia organizada.

II.4.3. Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Distrito Federal

Publicada en la gaceta oficial del Distrito Federal el veintinueve de enero de dos mil ocho. Tiene por objeto establecer los principios y criterios que, desde la

perspectiva de género, orienten las políticas públicas para reconocer, promover, proteger y garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia; así como establecer la coordinación interinstitucional para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

He aquí otro intento de los legisladores para evitar conductas delictivas, pero ahora desde la perspectiva de género, pues se tratan de evitar acciones de discriminación, opresión, desigualdad, explotación o exclusión hacia el género femenino. Entonces, establece una clasificación de diversas modalidades de violencia contra la mujer.

Es importante atender que dicha ley establece, para el cumplimiento de sus objetivos, una coordinación interinstitucional con el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, entre:

- Las Secretarías de Gobierno, Desarrollo Social, Seguridad Pública, Trabajo y Fomento al Empleo, Salud, Educación, Cultura, Desarrollo Urbano y Vivienda, Procuraduría General de Justicia;
- Consejería Jurídica y de Servicios Legales;
- Instituto de las Mujeres del Distrito Federal (INMUJERESDF);
- Procuraduría Social;
- Sistema de Transporte Público, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal; y
- Los dieciséis Órganos Político Administrativos.

II.4.4. Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar

Publicada en el diario oficial de la federación el nueve de julio de mil novecientos noventa y seis. Tienen por objeto establecer las bases y procedimientos de asistencia para la prevención de la violencia familiar en el Distrito Federal, es

decir, actúa en contra de quienes realizan actos de maltrato físico, verbal, psicoemocional o sexual hacia las personas con la que tengan o hayan tenido algún vínculo familiar.

Para ello se crean el Consejo para la Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Distrito Federal como órgano honorario, de apoyo y evaluación; y los consejos para la asistencia y prevención de la Violencia Familiar delegacionales en cada una de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

Así establece una serie de medidas de prevención, arreglos y conciliaciones y obviamente infracciones y sanciones en contra de aquellos que han violentado el núcleo familiar.

II.4.5. Ley de participación ciudadana del Distrito Federal

Publicada en la gaceta oficial del Distrito Federal el diecisiete de mayo de dos mil cuatro. Tiene por objeto instituir y regular los mecanismos e instrumentos de participación y las figuras de representación ciudadana; a través de los cuales las y los habitantes pueden organizarse para relacionarse entre sí y con los distintos órganos de gobierno del Distrito Federal.

Se le encomienda al Comité ciudadano la tarea de emitir opinión sobre los programas de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia.

La Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito son algunas de las coordinaciones o áreas de trabajo para la organización interna del Comité Ciudadano.

II.4.6. Ley de Seguridad Privada para el Distrito Federal

Publicada en la gaceta oficial del Distrito Federal el veinticuatro de enero de dos mil cinco. Tiene por objeto regular las actividades y prestación de servicios de

seguridad privada en todas sus modalidades en el Distrito Federal, así como la infraestructura, equipo e instalaciones inherentes con la misma en el ámbito de competencia del Gobierno del Distrito Federal, a fin de garantizar que se realicen en las mejores condiciones de eficiencia, imagen y certeza en beneficio de la población.

Según esta disposición el Gobierno del Distrito Federal actuará a través de la Secretaría de Seguridad Pública para controlar, supervisar y vigilar que las actividades y servicios de seguridad privada se lleven a cabo con apego a la normatividad aplicable en la materia, así como a las políticas y estrategias diseñadas por la Administración Pública del Distrito Federal.

Cabe destacar que el artículo 3 en su fracción I establece el concepto de seguridad privada como aquella actividad realizada por personas físicas o morales o Instituciones Oficiales, para satisfacer sus necesidades personales o coadyuvar en el cumplimiento de su objeto social o sus funciones, sin operar a favor de terceros, previo cumplimiento de los requisitos establecidos para el efecto, prestándose en las siguientes modalidades previstas en el artículo 11:

“I. Seguridad y protección personal. Relativa a la custodia, salvaguarda y defensa de la vida y la integridad corporal de personas;

II. Vigilancia y protección de bienes. Relativa a la seguridad y cuidado de bienes muebles e inmuebles;

III. Custodia, traslado y vigilancia de bienes o valores. Relativa a la prestación de servicios de vigilancia, cuidado y protección de bienes muebles o valores, incluyendo su traslado;

IV. Localización e información de personas y bienes. Relativas a la prestación de servicios para obtener informes de:

a) Antecedentes, solvencia, localización o actividades de personas.

b) Antecedentes y localización de bienes.

V. Actividades inherentes a la seguridad privada. Relativas al diseño, fabricación, reparación, mantenimiento, instalación o comercialización de equipos, dispositivos, aparatos, sistemas o procedimientos técnicos especializados, establecidas en el reglamento o sus normas técnicas.”

Serán aplicables de forma supletoria la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, y el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal.

II.4.7. Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal

Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el día doce de julio de mil novecientos noventa y tres. Esta ley tiene por objeto establecer las bases para la prestación del servicio de seguridad pública, así como regular los servicios privados de seguridad en el Distrito Federal. Aquí la **Seguridad Pública** es un servicio, cuya prestación, en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado, y tiene por objeto:

- Mantener el orden público;
- Proteger la integridad física de las personas así como sus bienes:
- Prevenir la comisión de delitos e Infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía;
- Colaborar en la investigación y persecución de los delitos, y
- Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.

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

El **contenido del Programa de Seguridad Pública** contiene los siguientes puntos: el diagnóstico de la situación que presenta la seguridad pública en el Distrito Federal, los objetivos específicos a alcanzar, las líneas de estrategia para el logro de sus objetivos, los subprogramas específicos y las unidades administrativas responsables de su ejecución.

Los **principios normativos de los Cuerpos de Seguridad Pública** son: el servicio a la comunidad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos y la legalidad.

La **profesionalización de los cuerpos de seguridad pública** implica los siguientes puntos: formación policial, carrera policial y condecoraciones, estímulos y recompensas.

En cada una de las Delegaciones se establecerá y organizará un Comité de Seguridad Pública como instancia colegiada de consulta y participación ciudadana. En dichos comités, deberán participar representantes populares así como organizaciones vecinales o ciudadanas. El Delegado correspondiente presidirá y coordinará las actividades del Comité.

El Estado es el encargado de controlar los **Servicios Privados de Seguridad** en la modalidad de protección y vigilancia de personas o bienes fuera de las áreas Públicas; traslado y custodia de fondos y valores e investigaciones encaminadas a proporcionar informes sobre los antecedentes, solvencia; y localización o actividades de personas.

II.4.8. Código Penal para el Distrito Federal

Reformado y por ende publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el dieciséis de julio de dos mil dos. Aplicable en el Distrito Federal para los delitos del orden común.

En él se establecen, de acuerdo a la época, cuáles son las conductas que el legislador ha considerado prohibidas y que en caso de que sean cometidas por

alguien deben ser castigadas con las penas que se establecen en el mismo ordenamiento. Así, se encuentran y las siguientes conductas típicas, antijurídicas y punibles:

- DELITOS CONTRA LA VIDA Y LA INTEGRIDAD CORPORAL
- PROCREACIÓN ASISTIDA, INSEMINACIÓN ARTIFICIAL Y MANIPULACIÓN GENÉTICA
- DELITOS DE PELIGRO PARA LA VIDA O LA SALUD DE LAS PERSONAS
- DELITOS CONTRA LA LIBERTAD PERSONAL
- DELITOS CONTRA LA LIBERTAD Y LA SEGURIDAD SEXUALES Y EL NORMAL DESARROLLO PSICOSEXUAL
- DELITOS CONTRA EL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD COMETIDOS EN CONTRA DE LAS PERSONAS MAYORES Y MENORES DE DIECIOCHO AÑOS DE EDAD O PERSONAS QUE NO TENGAN CAPACIDAD PARA COMPRENDER EL SIGNIFICADO DEL HECHO O PERSONAS QUE NO TENGAN LA CAPACIDAD DE RESISTIR LA CONDUCTA.
- DELITOS QUE ATENTAN CONTRA EL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN ALIMENTARIA
- DELITOS COMETIDOS EN CONTRA DE UN INTEGRANTE DE LA FAMILIA.
- DELITOS CONTRA LA FILIACIÓN Y LA INSTITUCIÓN DEL MATRIMONIO
- DELITOS CONTRA LA DIGNIDAD DE LAS PERSONAS
- DELITOS CONTRA LAS NORMAS DE INHUMACIÓN Y EXHUMACIÓN Y CONTRA EL RESPETO A LOS CADÁVERES O RESTOS HUMANOS
- DELITOS CONTRA LA PAZ, LA SEGURIDAD DE LAS PERSONAS Y LA INVIOABILIDAD DEL DOMICILIO
- INVIOABILIDAD DEL SECRETO
- DELITOS CONTRA EL PATRIMONIO
- DELITOS CONTRA LA SEGURIDAD COLECTIVA
- DELITOS CONTRA EL SERVICIO PÚBLICO COMETIDOS POR SERVIDORES PÚBLICOS
- DELITOS CONTRA EL SERVICIO PÚBLICO COMETIDOS POR PARTICULARES
- DELITOS EN CONTRA DEL ADECUADO DESARROLLO DE LA JUSTICIA COMETIDOS POR SERVIDORES PÚBLICOS
- DELITOS COMETIDOS EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA
- DELITOS COMETIDOS EN EL ÁMBITO DE LA EJECUCIÓN PENAL
- DELITOS COMETIDOS POR PARTICULARES ANTE EL MINISTERIO PÚBLICO, AUTORIDAD JUDICIAL O ADMINISTRATIVA
- DELITOS DE ABOGADOS, PATRONOS Y LITIGANTES
- DELITOS COMETIDOS EN EL EJERCICIO DE LA PROFESIÓN
- RESPONSABILIDAD DE DIRECTORES, ENCARGADOS, ADMINISTRADORES O EMPLEADOS DE CENTROS DE SALUD Y AGENCIAS FUNERARIAS, POR REQUERIMIENTO ARBITRARIO DE LA CONTRAPRESTACIÓN
- SUMINISTRO DE MEDICINAS NOCIVAS O INAPROPIADAS
- RESPONSABILIDAD DE LOS DIRECTORES RESPONSABLES DE OBRA O CORRESPONSABLES
- DELITOS CONTRA LA SEGURIDAD Y EL NORMAL FUNCIONAMIENTO DE LAS VÍAS DE COMUNICACIÓN Y DE LOS MEDIOS DE TRANSPORTE
- DELITOS CONTRA LA FE PÚBLICA
- DELITOS CONTRA EL AMBIENTE Y LA GESTIÓN AMBIENTAL
- DELITOS CONTRA LA DEMOCRACIA ELECTORAL
- DELITOS CONTRA LA SEGURIDAD DE LAS INSTITUCIONES DEL DISTRITO FEDERAL

II.5. CONCLUSIONES

Con base en el presente capítulo a continuación se ilustra cómo está regulada la Seguridad Pública en México y en el Distrito Federal:



ESQUEMA II. MARCO JURÍDICO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN LA CIUDAD DE MÉXICO
AUTORA: JANET HERRERA MONTIEL

De ahí que se desprendan las siguientes conclusiones:

- Aunque la Seguridad Pública es una función inminentemente del Estado, en México no fue sino hasta mil novecientos noventa y cuatro que los legisladores se preocuparon porque dicha función se elevara a rango constitucional, concediéndole así la importancia que merece sin dejarla en un plano olvidado como lo era el ámbito municipal y de tránsito.
- En este capítulo se hace evidente que en México existen múltiples normas jurídicas con las que el Estado pretende regular la Seguridad Pública pues, como se ha señalado, éste es el encargado de proteger a sus gobernados, y en ese contexto establece la competencia y organización de las diversas autoridades encargadas de velar por el orden público.
- De acuerdo al marco teórico presentado en el capítulo I de esta tesis, la regulación jurídica de la Seguridad Pública en México es un conjunto de construcciones ideológicas con rasgos de un nuevo control social posmoderno que lleva a un Estado de no Derecho, pues se dota de legitimidad a ciertos programas que se diseminan y expanden hacia los ciudadanos para permanecer en el poder a costa de la violación a sus derechos.
- Al Estado le interesa única y exclusivamente dominar sin atender a la ética en cuanto a los medios empleados, por ello se ha dicho que detenta el monopolio de la violencia legitimada por el Derecho o por las vías de hecho y así formalmente cumple con su discurso ideológico de proteger a la sociedad, a la que por medio de sus normas y políticas públicas le va a proporcionar un ambiente de paz y orden.

- El legislador ha establecido las bases para justificar la actividad estatal en su camino a la permanencia del poder. Sin embargo, aunque el legislador trate de dar sustento legal a las funciones de gobierno en aras del orden público, es evidente la crisis por la que atraviesa la seguridad pública en territorio nacional desde los actos de delincuencia común hasta la expansión del crimen organizado, los abusos a los derechos humanos, entre otros.
- Luego entonces, con el presente capítulo se pretende evidenciar que en realidad se provocan reacciones equivocadas en los gobernantes, quienes pretenden controlar el fenómeno de la inseguridad pública recurriendo a medidas de poca eficacia, como la creación de legislaciones reactivas e inflexibles que guiándose por el Derecho posmoderno se alejan no solamente de controlar la criminalidad sino también de preservar su soberanía.
- En esa tesitura, el crecimiento intolerable de las organizaciones criminales han sido objeto de estudio en las políticas públicas de los Estados, y en un intento de promover y coordinar acciones de carácter transnacional en contra de la delincuencia se ha firmado diversos convenios de los que México ha sido parte, y siguiendo una ideología con carácter transnacional poco a poco se va perdiendo la soberanía que se había logrado con el Derecho moderno.

CAPÍTULO III

LA PROBLEMÁTICA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL (1994-2008)

A lo largo de esta investigación se ha enfatizado que el Estado persigue dos clases de fines: por una parte, pretende alcanzar el orden público estableciendo medidas, estrategias y acciones encargadas de la prevención y la represión del delito (fin declarado); y, por la otra, impone su propia racionalidad para mantenerse en el poder, ya sea mediante las vías de hecho o de Derecho (fin latente).

De acuerdo a ese fin declarado, en México, se reconoce como una función a cargo de las diferentes esferas de gobierno la de prevenir los delitos, investigar sobre su comisión y, en su caso, perseguir a sus autores o partícipes así como establecer la sanción aplicable a cada uno de ellos. A esta función se le denomina **Seguridad Pública**, la cual se encuentra regulada en diversos ordenamientos jurídicos, tal como se mostró en el capítulo II.

Sin embargo, a pesar de las múltiples leyes que se han hecho en esta materia, se advierte que el sistema jurídico ha sido ineficaz para controlar el problema de la criminalidad. Es evidente que el Estado pretende cumplir su discurso de bienestar creando un conglomerado de normas jurídico-penales reactivo que no logra prevenir ni mantener en límites de tolerabilidad a la delincuencia, por lo que se evidencia que el Estado falla en la tarea de brindar las condiciones de paz que siempre ha prometido a sus integrantes iniciándose así un problema de grandes dimensiones denominado **inseguridad pública**, pues, por una parte, se materializan situaciones de peligro y, por la otra, la gente sufre la sensación constante de sentirse blanco de tales situaciones.

Tal como se propuso en el capítulo I, si se concibe a la sociedad como un gran sistema, que a su vez se compone de otros subsistemas, para tratar el problema

que enfrenta la Seguridad Pública resulta oportuno estudiarlo tomando en consideración los contextos jurídico-administrativo, económico, político y cultural, porque como se ha señalado todos estos componen un gran sistema en el que si uno de estos elementos se ve afectado se genera un desequilibrio que afecta al tejido social. Esto tiene sentido porque para tratar el fenómeno Seguridad-Inseguridad Pública los gobernantes deberían primero conocer las causas y no sólo tratar de calmar sus efectos con la creación de más leyes.

Por ello, toda vez que el problema de investigación aquí planteado consiste en que en los últimos años el sistema jurídico ha sido ineficaz para controlar la criminalidad porque, en materia de Seguridad Pública, el Estado sólo se ha enfocado en generar legislaciones superficiales que no logran disminuir dicho problema, ni mucho menos prevenirlo; de acuerdo al objetivo principal de esta tesis, en el presente capítulo corresponde analizar los índices de inseguridad pública que ha registrado el Distrito Federal a partir del año de 1994 al 2008, así como los diferentes contextos en que dicho fenómeno se ha desarrollado (económico, político y cultural) a efecto de encontrar si existen o no concordancias entre dichos datos.

III.1. CONTEXTO JURÍDICO ADMINISTRATIVO

Si bien es cierto, no se pueden obtener datos estadísticos exactos que revelen una realidad indubitable sobre el comportamiento del fenómeno criminal; también lo es que las estadísticas emitidas por órganos oficiales pueden ayudar a obtener un panorama general de éste pues se presume que dichos datos son confiables.¹⁰³

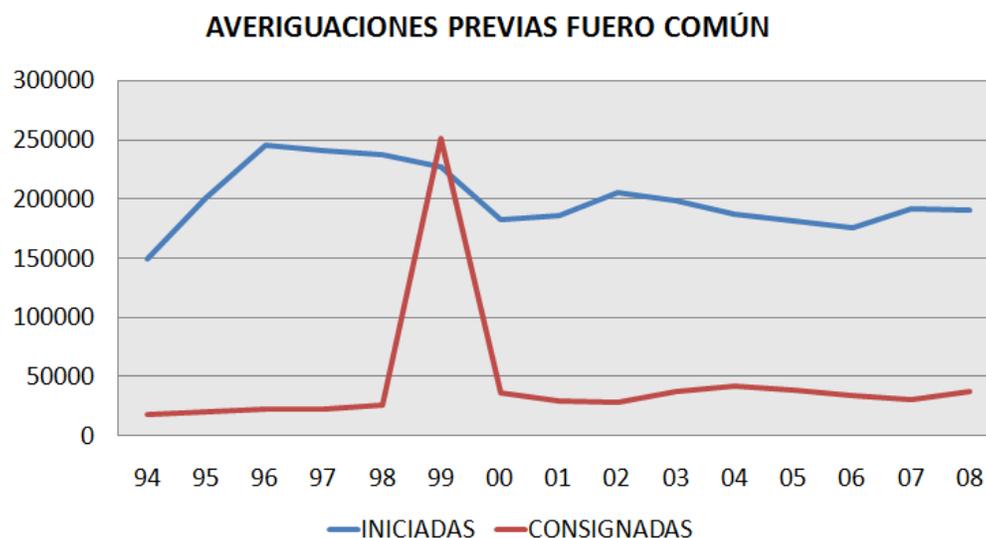
El método utilizado en esta investigación para medir la incidencia delictiva en el Distrito Federal fue tomando en cuenta el número de averiguaciones previas

¹⁰³ La mayor parte de la información que se presenta en este capítulo fue tomada de los anuarios estadísticos del Distrito Federal emitidos por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, ediciones 1995-2009, [fecha de actualización 23/03/2010], Formato EXCEL, [en línea] <http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx>.

registradas en las agencias del Ministerio Público Investigador del fuero común así como del fuero federal durante el periodo de muestra (1994-2008).

El análisis se efectuó trabajando con cifras absolutas, es decir, no se utilizó el indicador por cada 100 mil habitantes, toda vez que en el presente apartado no se hacen comparaciones entre entidades federativas, por lo que se ha preferido elaborar gráficas con valores netos de estadísticas oficiales.

A continuación se presenta la Gráfica 1 en la que se muestra el comportamiento de las averiguaciones previas registradas ante agencias del Ministerio Público Investigador del fuero común, en donde la variable “Y” indica el número de averiguaciones registradas y la variable “X” representa los años en que fueron registradas.



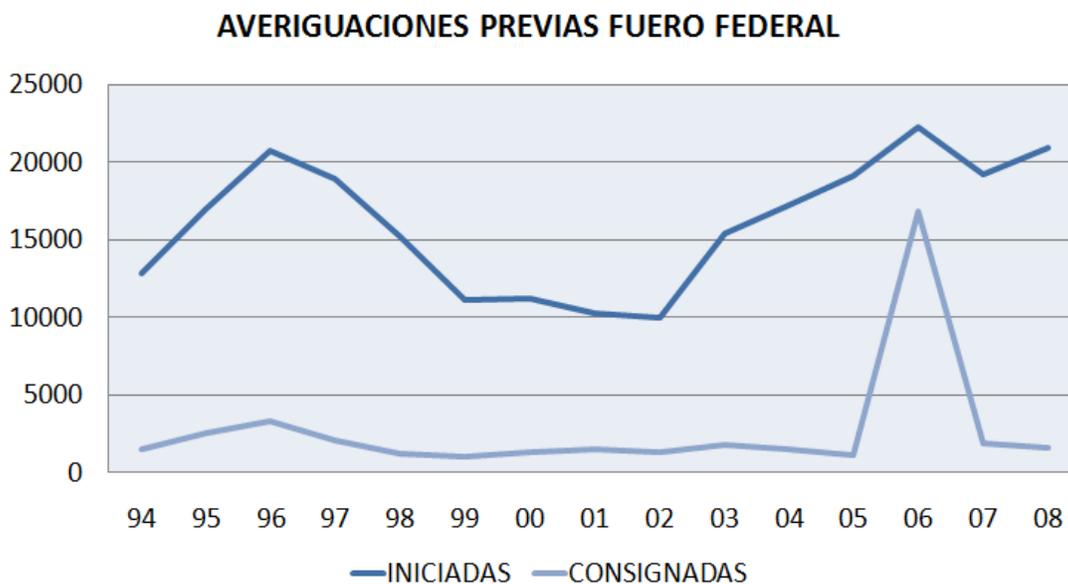
GRÁFICA 1. Elaboración propia con base en los anuarios estadísticos del D. F. (INEGI, ediciones 1995-2009).

Es evidente que el número de denuncias hechas ante el órgano investigador tuvo un incremento significativo desde el año de 1994 hasta el año de 1996, considerándose este último como el que tuvo los mayores índices delictivos durante el periodo de muestra. Ya para 1997 se aprecia un pequeño declive en

cuanto a los delitos denunciados que siguió decreciendo hasta el 2000, y no obstante para 2001 y 2002 incrementaron las denuncias dicho aumento no fue tan significativo presentando de nueva cuenta otro declive hasta el año de 2006. En 2007 casi se alcanzan los índices registrados en 2003 manteniéndose casi estáticos para el 2008.

Ello sin pasar desapercibido que el volumen de averiguaciones previas consignadas a los tribunales no muestra gran variación de 1994 a 1998, generándose un incremento desmedido en 1999 con el mayor número de averiguaciones consignadas, circunstancia que no se volvería a presentar del 2000 al 2008.

En la siguiente gráfica se continúa con la mecánica de representar con la variable “Y” el número de averiguaciones previas registradas, pero ahora en el fuero federal, y con la variable “X” los años en que se registraron tales averiguaciones.



GRÁFICA 2. Elaboración propia con base en los anuarios estadísticos del D. F. (INEGI, ediciones 1995-2009).

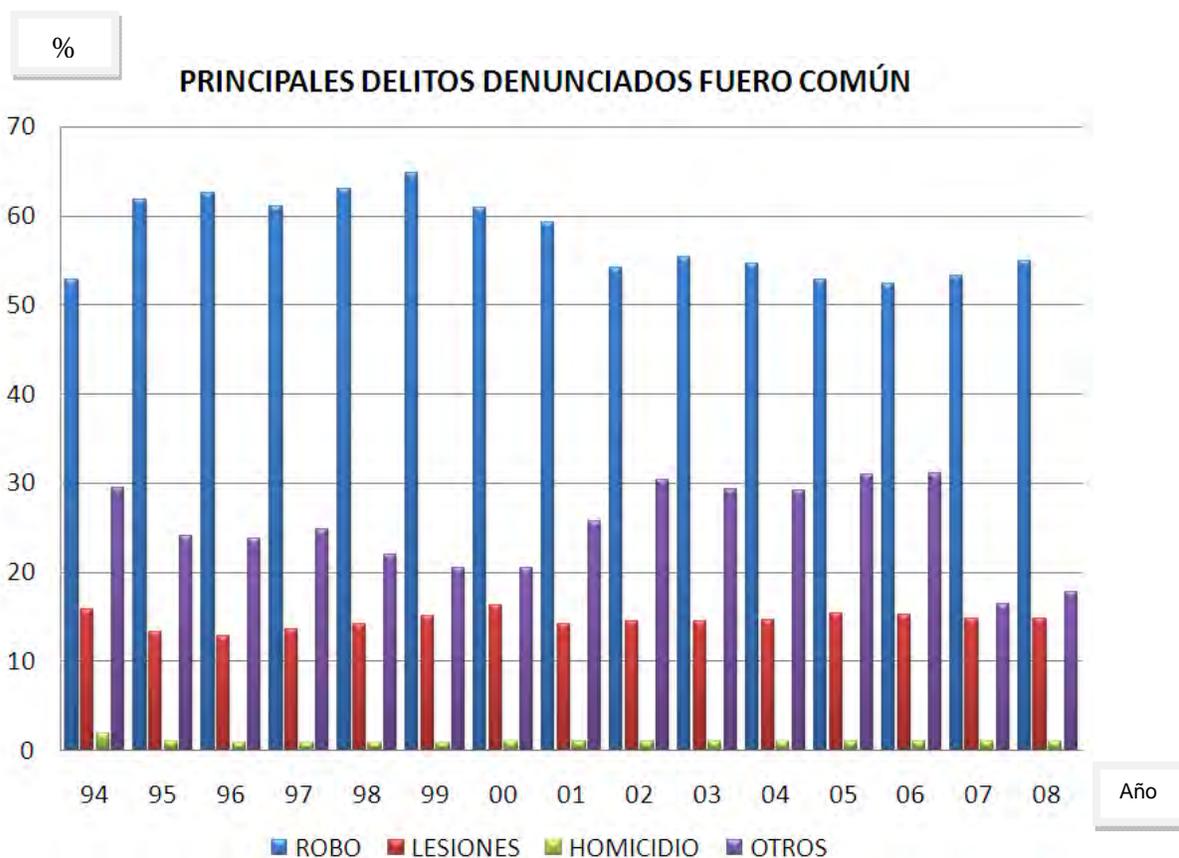
En relación al fuero federal, de 1994 al año de 1996 se dio un incremento significativo en el número de denuncias presentadas ante el Ministerio Público sufriendo un descenso importante de 1997 a 1999 que fue el periodo en el que el número de averiguaciones previas iniciadas decayó significativamente, llegando al punto más bajo para el año del 2002. No obstante de ello, durante el periodo de 2003 a 2006 se vivió otro incremento relevante en el índice de averiguaciones iniciadas, incluso este último año se aprecia como en el que se registró el mayor número de todo el periodo de muestra. Ya para 2007 viene una pequeña disminución llegando casi al nivel presentado en 1997, situación que en 2008 volvería a aumentar.

Y a pesar de todo ese movimiento estadístico, el Ministerio Público Federal sólo durante el 2006 consignó un número relevante de averiguaciones previas ante los Juzgados correspondientes, denotándose dicho índice desproporcional en comparación al número de indagatorias remitidas a los juzgadores durante los demás años.

Con lo antes expuesto, es comprensible que el crecimiento de la incidencia delictiva haya colocado a la seguridad como una de las principales preocupaciones de los habitantes de la ciudad de México, sobre todo a partir de la década de los noventa. Y no obstante resulte impresionante que en el año de 1996 se hayan iniciado 245,842 averiguaciones previas en el fuero común y 22,269 en el fuero federal, no se debe olvidar que dichos valores no representan la totalidad de las conductas delictivas que efectivamente fueron materializadas, pues existe una gran cantidad de delitos que no fueron denunciados.

Se dice que el fenómeno delictivo es muy complejo y se integra con hechos de muy diversa naturaleza y de muy distintos niveles de violencia, por lo tanto no es óbice a lo anterior conocer a grandes rasgos cuáles fueron los principales delitos denunciados ante las Agencias del Ministerio Público Investigador del Distrito Federal durante el periodo de 1994 al 2008.

Con las siguientes gráficas se muestra que en el Distrito Federal la inseguridad es un problema en ascenso, en especial con respecto al robo, en todas sus modalidades, las lesiones y el homicidio, por cuanto hace al fuero común; y específicamente delitos contra la salud, robo y portación de arma prohibida, por cuanto hace al fuero federal.



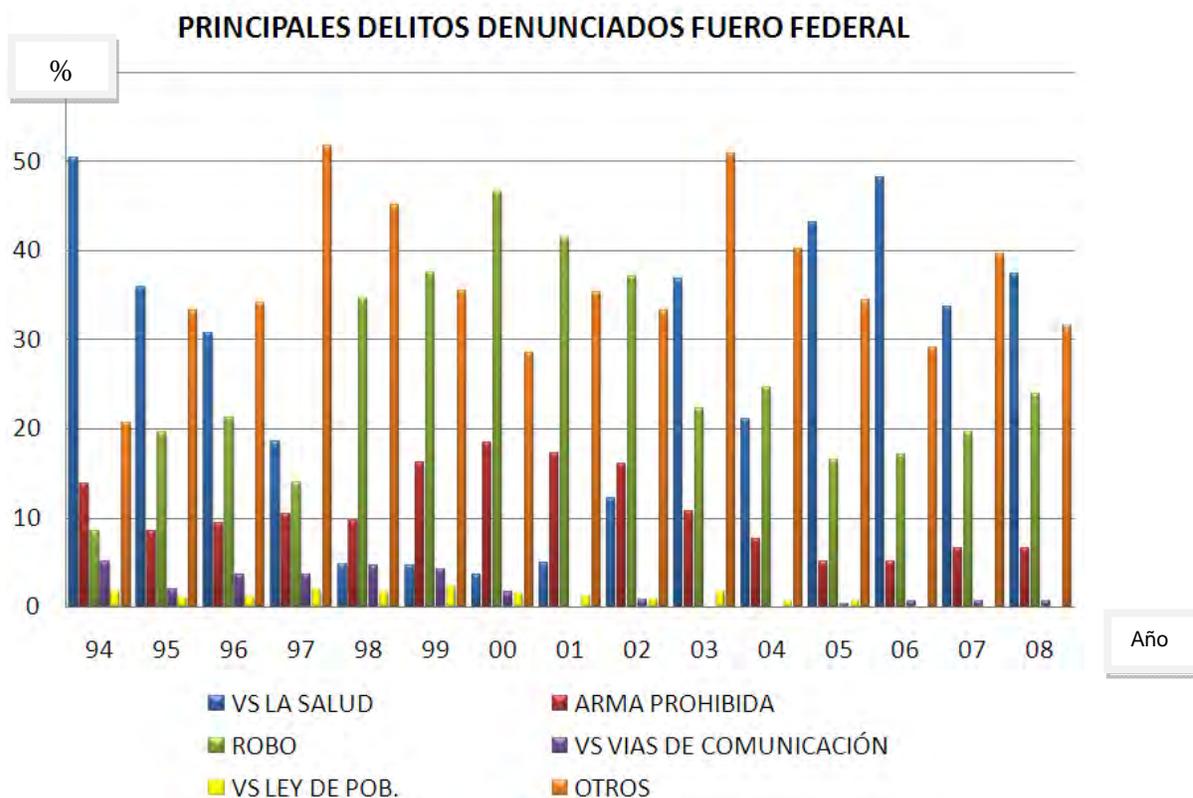
GRÁFICA 3. Elaboración propia con base en los anuarios estadísticos del D. F. (INEGI, ediciones 1995-2009).

En este gráfico la variable “Y” representa el porcentaje de cada uno de los principales delitos registrados en averiguaciones previas iniciadas por las agencias del Ministerio Público del fuero común y la variable “X” indica el año en el que se denunció dicho delito. Así se indica en cada año, a partir de 1994 al 2008, qué

porcentaje del total de los delitos denunciados ocuparon los delitos de robo, de lesiones y de homicidio primordialmente, mostrando bloques de cuatro tipos de delitos por año.

Es evidente que, en cada año, el delito de robo superó en exceso a cualquier otro, incluso al de lesiones que es otro delito denunciado con frecuencia ante las agencias del Ministerio Público Investigador.

Así, el robo, en sus distintas modalidades, se convierte en el principal ilícito que se ha cometido en el Distrito Federal seguido del de lesiones, homicidio y otros en su conjunto.



GRÁFICA 4. Elaboración propia con base en los anuarios estadísticos del D. F. (INEGI, ediciones 1995-2009).

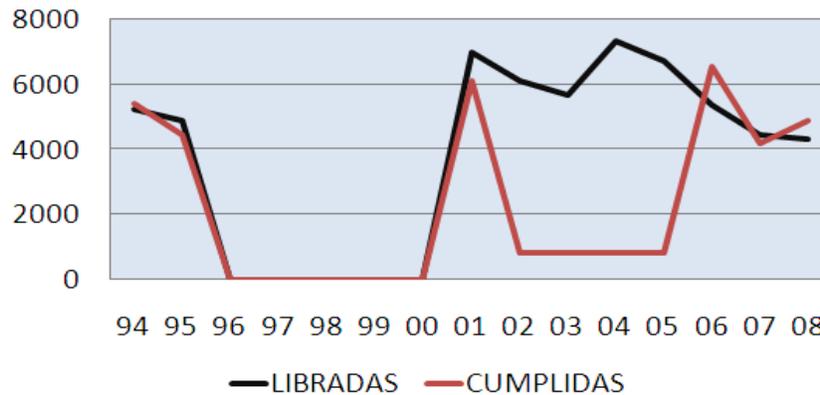
En la gráfica que antecede, en la línea vertical se indica el porcentaje de los delitos que fueron registrados en averiguaciones previas, pero ahora del fuero federal, y en la línea horizontal se indican los años en que dichos delitos fueron denunciados. Siguiendo la mecánica de la gráfica 3, se muestra por año un bloque compuesto por seis tipos de delitos con la finalidad de representar mejor cuál es el delito que a nivel federal ocupa el mayor porcentaje de denuncias ante el órgano investigador.

Por cuanto hace al fuero federal, si se toma el total de delitos registrados en el periodo de muestra se obtiene que en primer lugar se encuentran los delitos contra la salud que representan el 25.43%, le sigue el de robo con el 25.33%, luego el de portación de arma prohibida con un 10.62%, después contra las vías de comunicación con un 1.78% y sucesivamente contra la Ley General de Población con el 1.02%.

Ahora toca el turno de conocer de la eficiencia de los cuerpos policiacos para el cumplimiento de las órdenes de aprehensión libradas por los juzgados, tanto del fuero común como del fuero federal.

Una vez que el órgano jurisdiccional analiza las diligencias de averiguación previa que le consignó la representación social, procede a resolver sobre su solicitud de obsequiar o no la orden de aprehensión en contra de los inculpados, en este sentido sólo se aborda el comportamiento que presentan las órdenes que tuvo a bien librar el juzgador contra aquellas que fueron cumplidas por la policía ministerial, obteniendo los siguientes resultados:

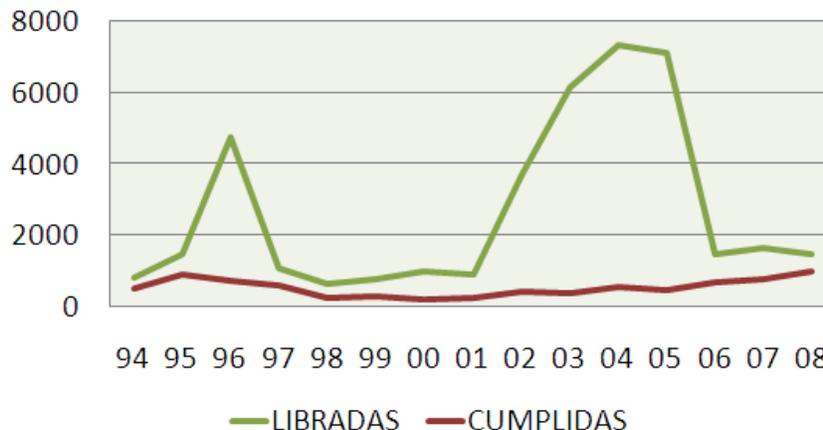
ÓRDENES DE APREHENSIÓN SOLICITADAS A LA POLICÍA JUDICIAL DEL D.F.



GRÁFICA 5. Elaboración propia con base en los anuarios estadísticos del D. F. (INEGI, ediciones 1995-2009).

Aquí es importante señalar que de 1996 al 2000 el Instituto Nacional de Estadística y Geografía no abordó en sus anuarios estos datos. No obstante, si se atiende a la línea horizontal de la gráfica, se advierte que en los años de 1994, 1995 y 2001 el comportamiento de las órdenes fue proporcional como lo indica la línea vertical, es decir, casi igual número de órdenes obsequiadas por número de órdenes cumplimentadas. A partir, de 2001 el número de órdenes libradas descendió pero la policía judicial del Distrito Federal decayó en su labor de ejecutarlas siendo hasta el 2006 que fue ejecutado el mayor número de órdenes volviendo a decaer para el 2007 y 2008 así como el número de aprehensiones obsequiadas.

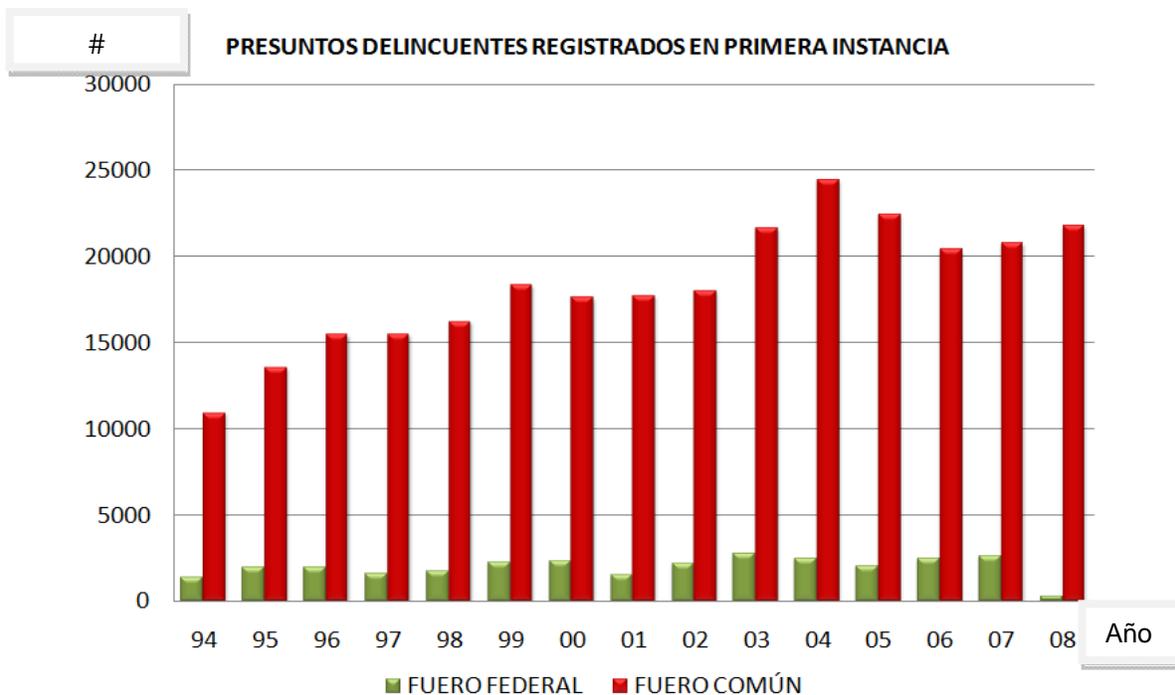
ÓRDENES DE APREHENSIÓN SOLICITADAS A LA POLICÍA JUDICIAL FEDERAL



GRÁFICA 6. Elaboración propia con base en los anuarios estadísticos del D. F. (INEGI, ediciones 1995-2009).

Toca el turno al fuero federal. De acuerdo a la gráfica 6 se advierte que el trabajo de la policía federal no ha sido proporcional al número de órdenes de aprehensión libradas por los juzgados de primera instancia y si bien se reporta un ascenso del año 2000 al 2008 no se compara con el número de aprehensiones obsequiadas en los años de 2004 y 2005 por citar un ejemplo.

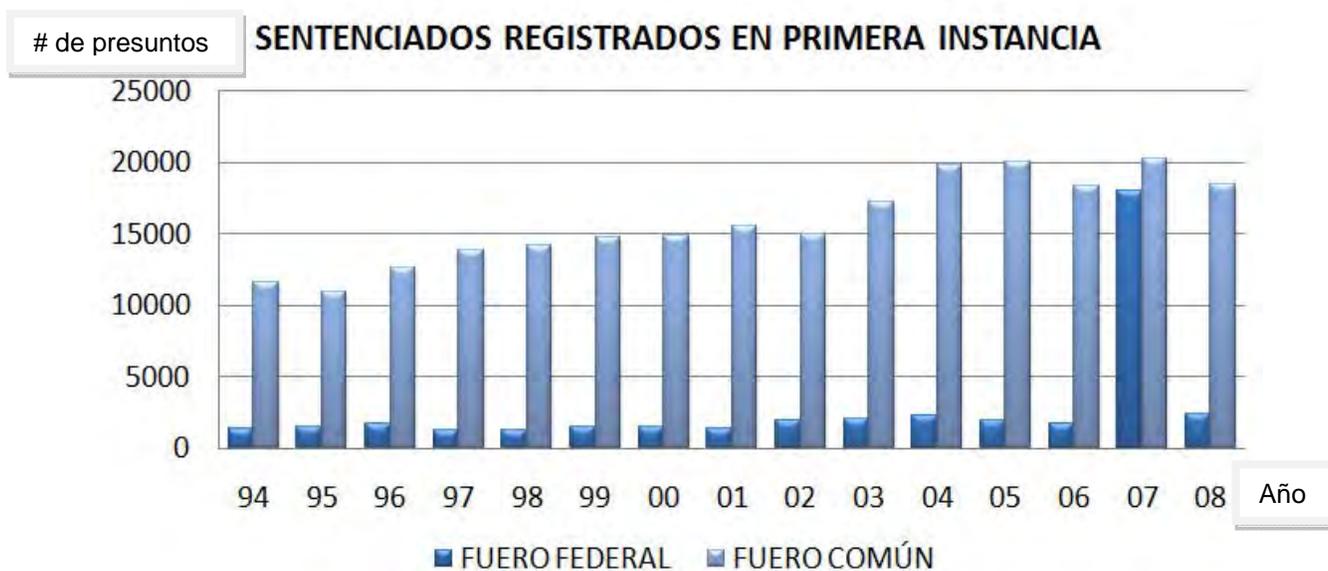
Por lo que hace a los presuntos delincuentes radicados en juzgados de primera instancia del fuero común, en 2004 se presentó el mayor número de registros conservándose así en un nivel alto hasta el 2008, en comparación con el periodo que va de 1994 al 2003.



GRÁFICA 7. Elaboración propia con base en los anuarios estadísticos del D. F. (INEGI, ediciones 1995-2009).

Así en relación a los presuntos delincuentes radicados en juzgados de primera instancia en el fuero federal registraron 2004 el mayor número conservándose en un nivel alto hasta el 2008, en comparación con el periodo que va de 1994 al 2003. En cambio, en el fuero federal las variaciones han sido constantes, registrando los mayores incrementos en el 95, 2000, 2003 y 2007.

Finalmente, el nivel de sentenciados registrados ante los tribunales de primera instancia del fuero común muestran su mayor nivel en los años de 2004, 2005 y 2007. Ya en el ámbito federal sobresale el número de sentenciados del 2007 sin mostrarse incrementos significativos en los demás años.



GRÁFICA 8. Elaboración propia con base en los anuarios estadísticos del D. F. (INEGI, ediciones 1995-2009).

No obstante fue en los años de 2004, 2005 y 2007 que se registró el mayor número de sentenciados, se puede advertir con base en las demás gráficas antes expuestas que en 1996 que la seguridad pública se vio afectada severamente por el fenómeno criminal, iniciándose una lucha sin cuartel contra la delincuencia.

Como se ha señalado en líneas precedentes, el fenómeno delictivo es muy complejo y se integra con hechos de muy diversa naturaleza y de muy distintos niveles de violencia. Y si bien, la estimación de la incidencia delictiva en el Distrito Federal constituye un ejercicio necesario para poder prever los patrones de comportamiento del delito, y en consecuencia poder actuar sobre ellos; se considera indispensable que se estudien a la par el contexto económico, político y cultural en el que se desarrolló dicha incidencia. Por ello, el desafío de la delincuencia debe conocerse y analizarse en sus diversos segmentos, para emprender diagnósticos particulares, de los que se deriven propuestas y políticas focalizadas, que mejoren la efectividad de las políticas de seguridad.

III.2. CONTEXTO ECONÓMICO

Algunos autores como Ruíz Harrell han asociado las crisis económicas con el crecimiento de la inseguridad pública:

“El modelo económico adoptado por el gobierno desde el salinato alienta la desigualdad y presupone que alcanzar el desarrollo obliga a mantener altas tasas de desempleo y subempleo. La presente administración no ha cambiado el rumbo y cumple, con plena ortodoxia, la receta neoliberal.

Desde 1994, al registrar la delincuencia un crecimiento del 17 por ciento, era patente que el modelo económico adoptado influía en la evolución del crimen. En los años siguientes su influencia fue todavía más clara.”¹⁰⁴

Harrell también argumenta que ***“Si hubiera que dar una regla general sobre la incidencia delictiva habría que decir, aun admitiendo salvedades, que la criminalidad no es propia ni de las zonas pobres ni de las ricas sino, más bien, de aquellas en las que priva la disparidad y hay un roce cotidiano entre la pobreza y la riqueza extremas”¹⁰⁵***, esto se refuerza con la siguiente cita ***“la delincuencia no es sólo asunto de hambre sino también de rehusarse a aceptar una disminución en el nivel de vida, un recorte en lo que la ambición o la esperanza habían hecho creer posible.”¹⁰⁶***

Entonces, resulta pertinente estudiar al fenómeno de la inseguridad pública tomando en cuenta también el contexto económico en el que se ha desarrollado, pues si se atiende que el subsistema económico estructura y organiza al Estado al proporcionarle los medios o los recursos necesarios para su actividad, se puede pensar que el problema de la incidencia delictiva no se encuentre aislado sino que pueden existir ciertas concordancias entre dicha incidencia y los indicadores económicos.

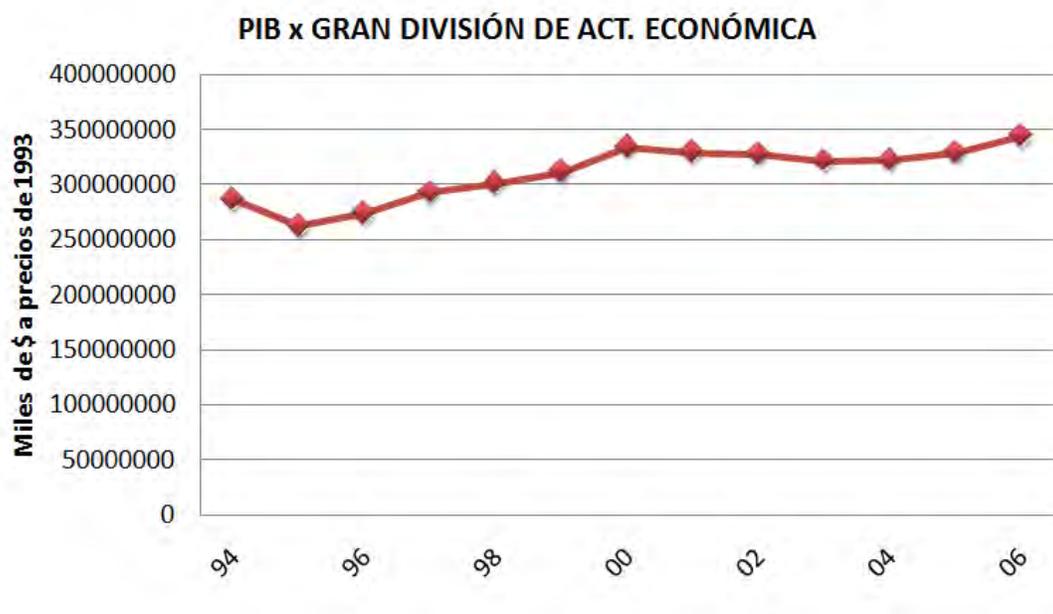
Por lo anterior, en este apartado corresponde hacer un análisis de la forma en la que la economía del Distrito Federal se ha comportado en los últimos quince años con base en los siguientes indicadores:

¹⁰⁴ Ruiz, Harrell, Rafael, *“Criminalidad y mal gobierno”*, México, Sansores & Aljure, 1998, p.34.

¹⁰⁵ *Ibídem*, p.37.

¹⁰⁶ *Ibídem*, p.34.

III.2.1. Producto Interno Bruto

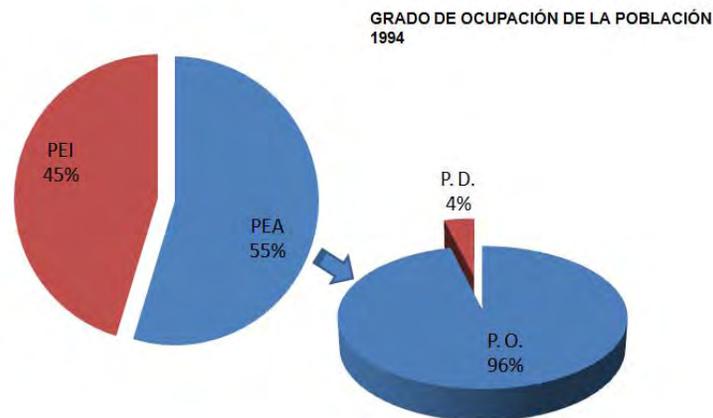


GRÁFICA 9. Elaboración propia con base en los anuarios estadísticos del D. F. (INEGI, ediciones 1995-2009).

De esta gráfica se denota la caída del PIB en 1995, siendo éste el año más bajo en el periodo de muestra para esta investigación, presentándose un incremento en el año 2000 y posteriormente un leve declive hasta el 2004 que se recupera en 2005 y 2006.

III.2.2. Grado de ocupación de la población

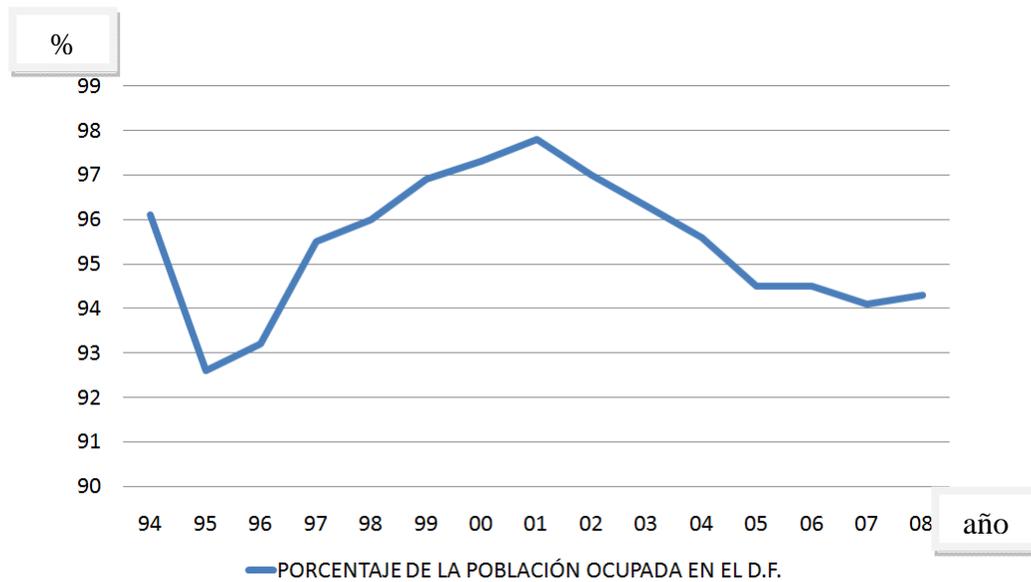
Para entender mejor en qué consiste el análisis del presente subcapítulo es necesario presentar la siguiente gráfica que toma datos del año 1994:



GRÁFICA 10. Elaboración propia con base en los anuarios estadísticos del D. F. (INEGI, ediciones 1995-2009).

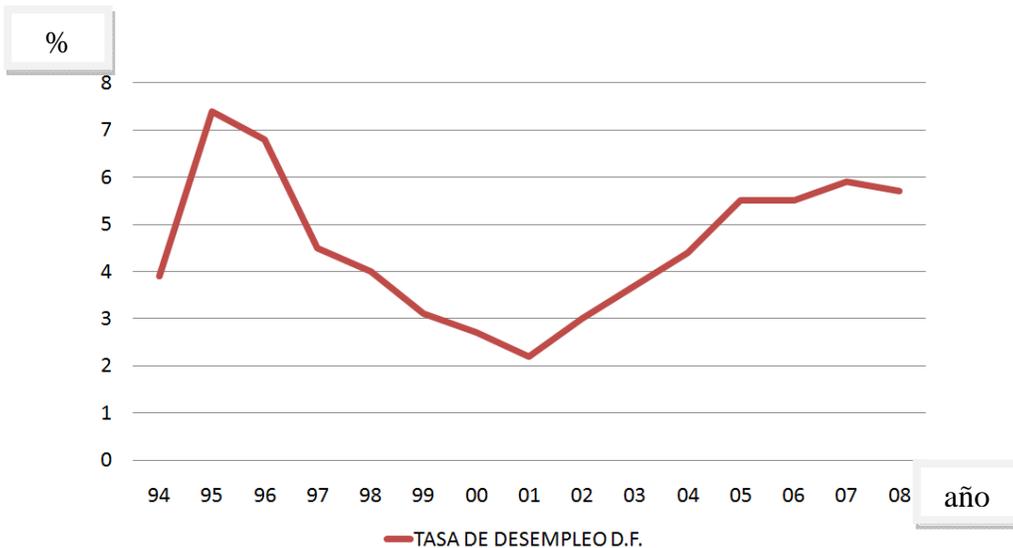
En esta gráfica se observa claramente cómo se comporta la actividad ocupacional de la población. Tomando como ejemplo el año de 1994 se obtiene que el 45% de la población era económicamente inactiva, es decir, no tenía la capacidad legal de incorporarse al mercado de trabajo porque no contaba con doce años o más de edad; en cambio, el 55% restante era económicamente activa porque sí cumplía con ese requisito de una edad mayor de 12 años. Así el 96% de dicha población económicamente activa, se le consideró población ocupada porque realizó alguna actividad productiva por el que recibió una remuneración a cambio, en tanto el 4% de la población activa estuvo desocupada, o sea, sin empleo.

Una vez visualizado lo anterior, es oportuno mostrar las siguientes gráficas que denotan una aproximación de la tasa de empleo y de desempleo que imperó en el Distrito Federal de 1994-1995.



GRÁFICA 11. Elaboración propia con base en los anuarios estadísticos del D. F. (INEGI, ediciones 1995-2009).

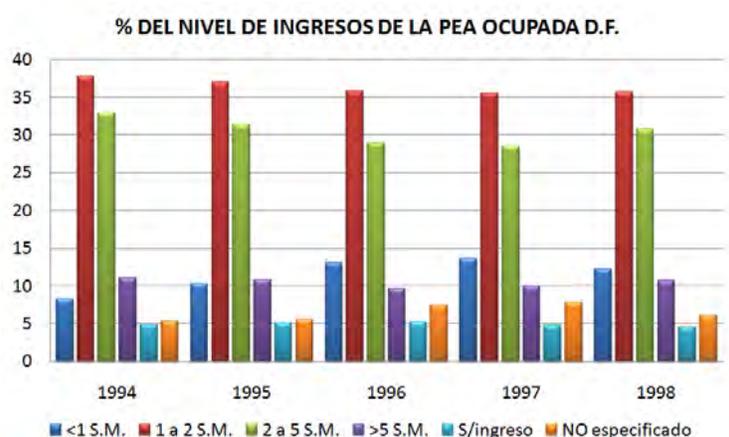
Se evidencia que el año del 2001 destacó por su estabilidad en cuanto al desempeño de una actividad laboral que generara ingresos económicos para la población, no así los años de 1995, 1996, 2005 y 2007.



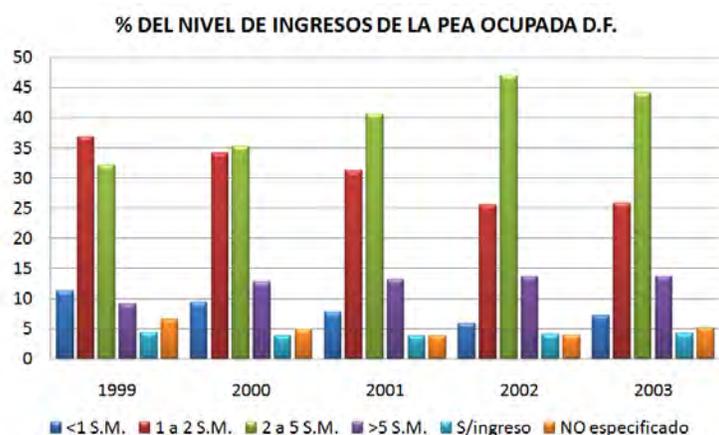
GRÁFICA 12. Elaboración propia con base en los anuarios estadísticos del D. F. (INEGI, ediciones 1995-2009).

Por el contrario, se advierte que el año en el que el desempleo cobró fuerza en la capital del país fue precisamente en 1995, cuando México sufriera el impacto de una severa crisis económica denominada “el error de diciembre”, recuperándose poco a poco hasta llegar al 2001 donde se reporta el mayor grado de estabilidad con una tasa del 2.2% que a diferencia del 95 con el 7.4% o del 96 con el 6.8% lo sitúa como un año estable en relación al desempleo de la población.

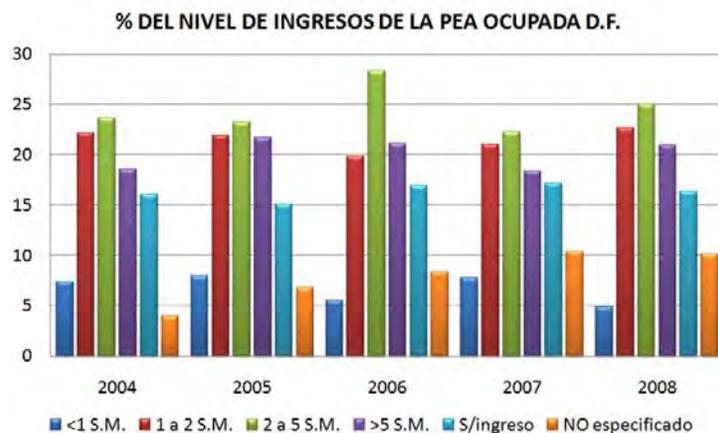
Ahora bien, es oportuno mostrar el porcentaje del nivel de ingresos de la población ocupada que corresponde a los siguientes datos:



GRÁFICA 13. Elaboración propia con base en los anuarios estadísticos del D. F. (INEGI, ediciones 1995-2009).



GRÁFICA 14. Elaboración propia con base en los anuarios estadísticos del D. F. (INEGI, ediciones 1995-2009).



GRÁFICA 15. Elaboración propia con base en los anuarios estadísticos del D. F. (INEGI, ediciones 1995-2009).

Naturalmente el trabajo es el instrumento social básico para satisfacer de manera legal las necesidades de la población, sin embargo cuando éste no es bien remunerado es más complicado que los individuos vivan honradamente.

Aquí se evidencia una total desigualdad en la repartición de la riqueza en la capital del país, puesto que los porcentajes de ciudadanos que reciben por su trabajo menos de cinco salarios mínimos es desproporcional al número de trabajadores que reciben más de dicha cantidad.

Cabe señalar que 1996 y 1997 fueron los años en los que se disparó el porcentaje de empleados que recibían por su mano de obra menos de un salario mínimo, pues se habla de aproximadamente un poco más del 13% siendo que el 2008 se registra como el año en el que este porcentaje disminuyó a 4.85%.

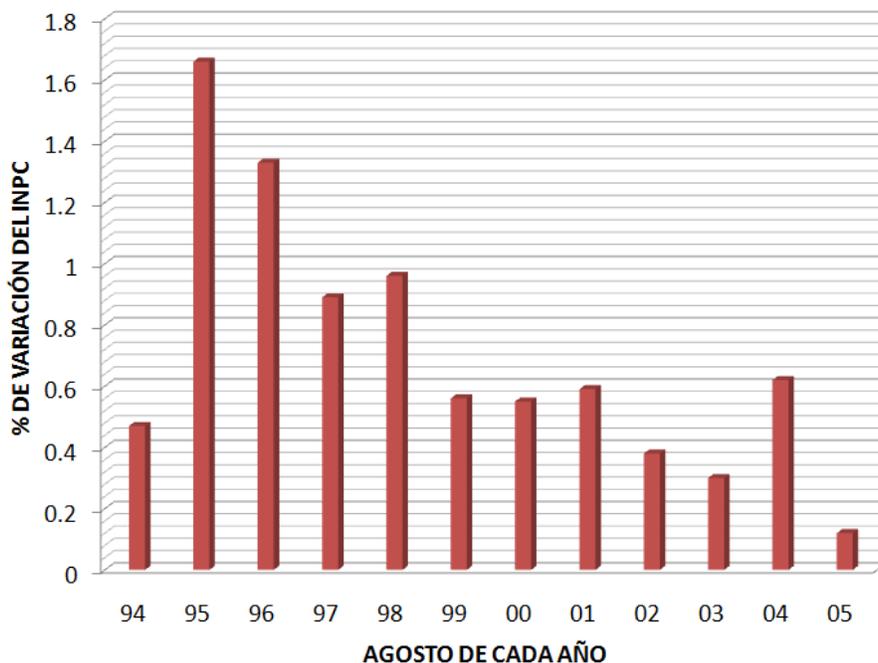
En relación al quienes recibían de uno a dos salarios mínimos, 1995 se registra como el año con mayor nivel correspondiéndole un 37% y 2006 como el año en el que sólo el 19.80% cobraba en ese rango.

De dos a cinco salarios mínimos se señala el 2002 con el mayor nivel correspondiéndole un 46.95%, sin embargo 2008 fue el año en el que ese porcentaje bajó al 24.98%.

Finalmente cabe destacar que el mayor nivel de aquellos que recibían ingresos de más de cinco salarios mínimos se registró en 2005 con un 21.66% y en el 99 dicho porcentaje es menor con un 9.02%.

III.2.3. Inflación

El índice de medición de la inflación es el Índice de Precios al Consumidor (IPC) que en México se le llama INPC (Índice Nacional de Precios al Consumidor). Este índice mide el porcentaje de incremento en los precios de una canasta básica de productos y servicios que adquiere un consumidor en México.



GRÁFICA 16. Elaboración propia con base en información extraída de la Secretaría de Finanzas Públicas del D.F.

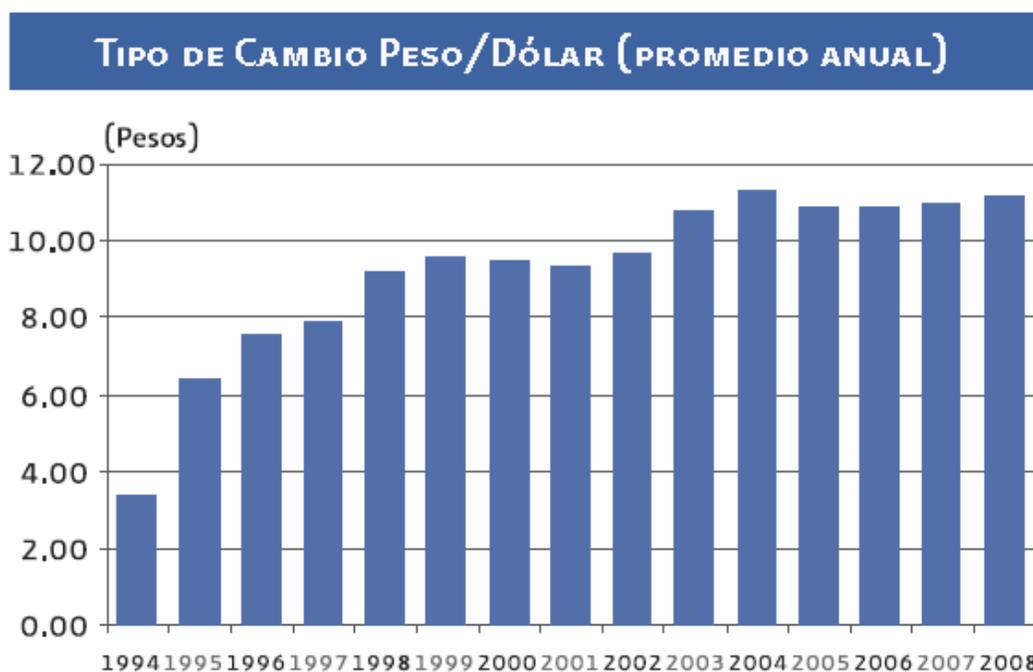
Esta gráfica es más que clara, muestra de manera precisa y sin lugar a dudas que el 95 fue el año en el que el INPC mostró un aumento desmedido, es decir, los precios de la canasta básica de productos y servicios aumentaron en gran desproporción con los otros años.

III.2.4. Devaluación

Los siguientes datos se obtuvieron del Informe de Ejecución. Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo 1994-2009 ¹⁰⁷ y en ellos se muestra claramente la depreciación del tipo de cambio bajo un sistema de tipo de cambio fijo.

TIPO DE CAMBIO PESO/DÓLAR ¹	
AÑO	PROMEDIO ANUAL
1994	3.39
1995	6.41
1996	7.60
1997	7.92
1998	9.16
1999	9.55
2000	9.46
2001	9.34
2002	9.68
2003	10.80
2004	11.29
2005	10.89
2006	10.91
2007	10.93
2008	11.15

¹⁰⁷Información extraída del CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, [citado 13/04/10], Formato PDF, http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/cipd15/CIPD15_ESPA%D1OL.pdf.



GRÁFICA 17. Gráfica extraída del Programa de Ejecución de la CONAPO.

A partir del primero de enero de 1993 se introdujo en México una nueva unidad monetaria denominada “nuevos pesos.” La denominación “nuevo peso” eventualmente dio lugar al peso utilizado como unidad monetaria actual. La unidad monetaria de un peso actual o “nuevo peso” corresponde a mil (1,000) pesos anteriores.

En 1994 ocurrieron varios eventos en México que provocaron inestabilidad en los mercados y terminaron con un ataque especulativo a las reservas internacionales del Banco de México a finales del año. Esto último llevó a la insostenibilidad del régimen de bandas cambiarias. El Informe Anual del Banco de México de aquel año describe los eventos más importantes.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Esta información fue extraída de la publicación titulada *Regímenes Cambiarios en México a partir de 1954*, publicada por el BANCO DE MÉXICO, [citado 13/04/2010], Formato PDF, [en línea]

“en 1994 el mercado cambiario estuvo sujeto a presiones de tiempo en tiempo. En febrero, las tasas de interés en los Estados Unidos empezaron a elevarse. Ello, aunado a factores que se mencionan más adelante, provocó una rápida depreciación de la moneda nacional dentro de la banda de flotación...”

“Además, en el propio febrero de 1994 y durante algunos períodos posteriores, ocurrieron acontecimientos de orden político y delictivo que impactaron fuerte y negativamente a los mercados. El secuestro de empresarios prominentes, así como el giro que tomaron las negociaciones y actitudes relacionadas con el conflicto de Chiapas causaron gran inquietud. Ello determinó que el tipo de cambio alcanzara niveles cercanos al techo de la banda...”

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

“La reanudada hostilidad del EZLN 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...”

“Por tanto, el propio 19 de diciembre de 1994 por la tarde, la Comisión de Cambios acordó abandonar el régimen cambiario hasta entonces vigente, comunicando en el seno del "Pacto" su decisión de pasar a un régimen de flotación. En ese foro se encontró una opinión muy extendida en el sentido de que antes de ir a una flotación, era conveniente intentar la estabilización del mercado cambiario mediante la elevación del techo de la banda. La Comisión de Cambios decidió aceptar esta fórmula. Como es del dominio público, el intento no tuvo éxito, por lo que se acordó pasar al régimen de flotación con efectos a partir del 22 de diciembre último.”

En el régimen de libre flotación, mismo que permanece hasta la fecha, el tipo de cambio se determina libremente en el mercado sin la intervención de las autoridades. Las operaciones que lleva a cabo el Banco de México en el mercado cambiario se hacen a través de mecanismos preanunciados y reglas transparentes.

III.3. CONTEXTO POLÍTICO

Con base en el marco teórico de esta investigación, en este apartado solamente se hará un estudio de la gestión de los Jefes del Departamento y Jefes del

Gobierno del Distrito Federal, según corresponda, a partir de 1994 al 2008. Ello a la luz de quiénes eran los titulares del Ejecutivo Federal, esto con el ánimo de evidenciar los conflictos suscitados en este periodo ocasionados por la lucha de poder.

III.3.1. Oscar Espinoza Villarreal (1994-1997)

En 1994, el representante del ejecutivo federal era Ernesto Zedillo Ponce de León, miembro de extrema derecha del Partido Revolucionario Institucional.

En ese entonces, se trataba de un auténtico poder vertical y autoritario, que aunque utilizaba como estandarte el desarrollo de la democracia, colocaba las trabas necesarias para que no fuera alcanzada.

“Cuatro son los ejes con los que elaborar la matriz que ordene los diversos hechos nacionales: 1) el eje de la crisis económica. 2) El del conflicto de Chiapas y su significado nacional. 3) El de las pugnas internas al interior del grupo hegemónico en el poder y 4) El de la demanda democrática de la sociedad.

Estos cuatro ejes se entrelazan y al hacerlo, se complejizan unos a otros, pero para efectos de análisis, se pueden considerar de manera relativamente autónoma. La interacción de los cuatro ejes permite el diagnóstico tal vez provisional de que casi todo en México se encuentra en una profunda crisis, que pudiera caracterizarse como una crisis de fin de régimen. Si este diagnóstico fuera el acertado, se le abren al país dos posibles escenarios: la salida autoritaria o la salida institucional a la crisis, la que implicaría una profunda reforma democrática del Estado.”¹⁰⁹

El gobierno de Zedillo se caracterizó por una gran crisis política y económica, en la que el gobierno no tomaba en cuenta los intereses del pueblo sino los propios. Si ya de por sí con el salinismo México enfrentó serios problemas, con la actuación de Ernesto Zedillo el país se estancó.

En el Distrito Federal, el regente era la máxima autoridad en la ciudad de México, se trataba del titular del poder ejecutivo capitalino, indudablemente esta figura representaba los rezagos del centralismo de años atrás porque era nombrado por

¹⁰⁹ Fernández, David, “Los cuatro flancos de una crisis total”, Revista Digital Envío, Nicaragua, núm. 159, enero 1995, <http://74.125.155.132/search?q=cache:iXaHXwXajaYJ:www.envio.org.ni/articulo/127+gobierno+zedillo+crisis+corrupcion&cd=13&hl=es&ct=clnk&gl=mx>

el presidente de la República, es decir, no se contaba con el voto de los ciudadanos.

“La habilidad para allegarle recursos de todo tipo al PRI le valió a Espinosa ser nombrado Secretario de Finanzas del PRI a finales del salinismo. En esta nueva función organizó un mecanismo para darle a muchos militantes priístas tarjetas de crédito sin garantías. Muchas de las deudas de estas tarjetas también pasaron al FOBAPROA. El mayor logro de Espinosa fue conseguir que Cabal Peniche -banquero mexicano ahora preso en Australia- y otros financieros otorgaran montos a las campañas del PRI, de manera particular a la de Ernesto Zedillo, lo que contribuyó a la quiebra financiera de varias instituciones bancarias, cuyos pasivos fueron a parar también al FOBAPROA. Estos montos no fueron declarados al Instituto Federal Electoral, como lo ordena la ley.

Como pago de estos sucios servicios, Zedillo premió a Espinosa con el puesto de regente de la Ciudad de México. En la alcaldía del Distrito Federal, Espinosa contribuyó a la irregular quiebra de una ruta de transporte público, fue responsable de falta de supervisión en la construcción de líneas del metro, causó un excesivo e irregular endeudamiento, etc. Sin embargo, para seguirlo protegiendo, Zedillo lo nombró Secretario de Turismo en el segundo trienio de su período.”¹¹⁰

Así bajo el gobierno de Zedillo, Oscar Espinoza Villarreal fue el último Jefe del Departamento del Distrito Federal, resaltando que ambos eran miembros del Partido Revolucionario Institucional (PRI), por lo que el ejecutivo de la ciudad de México seguía estrictamente los lineamientos establecidos por el ejecutivo de la Unión. Entonces, no resulta sorprendente que Villarreal siguiendo la línea del PRI con sus acciones políticas contribuyera a la decadencia de la capital.

Y no obstante que el gobierno zedillista con su programa de neoliberalismo en su discurso mostró interés en impulsar la economía armando planes y estrategias, el desvío de fondos nacionales que arrastraba del salinismo afectó severamente la estabilidad económica del país.

Comenzaba entonces no sólo el declive de la capital sino del partido oficial del PRI, que no tomaba en cuenta al pueblo aprobando iniciativas impopulares como el incremento del IVA o la privatización de la producción de gas, por las que

¹¹⁰ Alonso, Jorge, “Espinosa Villarreal: la punta de un turbio iceberg”, Revista Digital Envío, Nicaragua, núm. 226, enero 2001, <http://74.125.155.132/search?q=cache:Mbug88CodwcJ:www.envio.org.ni/articulo/1054+gobierno+o+scar+espinosa+villarreal&cd=8&hl=es&ct=clnk&gl=mx>.

tendría que pagar un alto costo político como lo fue su retiro del gobierno capitalino, pues la gente dejó de confiar en dicho partido.

Ahora bien, no se debe pasar desapercibido que fue en los años 1990 cuando cobraron importancia en México los cárteles, debido al cese de operaciones de los cárteles colombianos de Cali y Medellín.

III.3.2. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano (1997-2000)

Cabe señalar que, al iniciar el periodo presidencial de Ernesto Zedillo Ponce de León se pretendió dar un impulso a la reforma política del Distrito Federal. Se concibió como un compromiso del Gobierno garantizar derechos plenos a los capitalinos, promover la representatividad de sus autoridades, mejorar la capacidad de gobierno y administración y preservar una sede digna de los Poderes de la Unión.

Para julio de 1996 se aprobaron diversas modificaciones constitucionales; a verbigracia se encuentra la elección del jefe de Gobierno del Distrito Federal, por voto universal, libre, directo y secreto. Es a partir de ahí que los ciudadanos pudieron decidir sobre el gobierno local y ejercer sus derechos democráticos. Empero con ello, la relación entre el gobierno del D.F. y el federal entró en una fase de tensiones.

Así en 1997 la problemática convivencia democrática en la capital entre dos ámbitos de gobierno se agudizó por la alternancia y la llegada al gobierno de la ciudad del Partido de la Revolución Democrática, un partido político distinto, al del presidente de la república hasta entonces priista.

Al lado de la elección federal, la elección por primera vez del jefe de gobierno del Distrito Federal adquirió una importancia extraordinaria.

“La llegada a la jefatura de gobierno del DF de Cuauhtémoc Cárdenas levanta amplias expectativas y esperanzas. El que había sido hasta entonces el líder opositor más importante del país se convierte en el jefe político de la capital de la República logrando una votación abrumadora. El PRD se sienta en la antesala

de la obtención de la presidencia de la República. Ocurre un fenómeno interesante.¹¹¹

Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano fue el primer gobernante de la Ciudad de México elegido en forma democrática.

“Por otro lado, no se puede ignorar que en términos de política comparada contemporánea -y pensando en verdaderos desastres electorales en otras latitudes- para el PRI la pérdida del Distrito Federal, bajo las actuales condiciones, constituyó -ésta es una de nuestras premisas principales- una pérdida electoral y política bajo condiciones de control y limitación constitucionales, políticas y reales, que parecen hacer de la ocasión una pérdida casi "ideal". Así, bajo el panorama general de crisis que ha acechado al país en los últimos años, la primera victoria electoral del PRD se dio bajo un ámbito de condiciones que a futuro podrían considerarse, en los anales de la academia y los estudios comparativos, como configuradoras de un caso excepcional de ingeniería electoral y constitucional quizá concebida e implementada deliberadamente por parte de un longevo sistema político aparentemente acorralado, con el fin de ganar tiempo, restañar sus heridas e intentar un reagrupamiento de fuerzas, siempre y cuando el PRI logre conservar un cierto control del Poder Legislativo -ante la pérdida de la mayoría absoluta en la Cámara Baja- y una posición de influencia minoritaria en la Asamblea Legislativa (condiciones poco probables e inciertas al finalizar 1997) y dependiendo del uso que del Distrito Federal haga Cárdenas en tres años como una plataforma de propaganda y consolidación del PRD en el país: esta última condición es, como se aprecia, una obra de gran aliento que aún queda por realizarse.¹¹²

El hecho de que el Cárdenas haya triunfado con holgura en la elección de jefe de gobierno del DF en julio de 1997 lo instaló de lleno en la disputa crucial por la presidencia del 2000.

A eso se debe agregar la tradición de lucha opositora que ya venía arrastrando para entonces y obviamente con el triunfo de éste a la jefatura de gobierno el sistema priista presidencial se tambaleó por lo que empezaron serios problemas

¹¹¹ Tejeda, José Luis, *“La transición y el pantano. Poder, política y elecciones en el México actual, 1997-2003”*, [en línea], México, Plaza y Valdez editores, 2004. [citado 10/03/10], Formato PDF, Disponible en Internet: <http://books.google.com.mx/books?id=HWHKigK8d3cC&printsec=frontcover#v=onepage&q=&f=false>, ISBN 970-722-282-4, p. 69.

¹¹² De Andrea S., Francisco J., *“La elección del jefe de gobierno del Distrito Federal de 1997”*, [en línea], México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, [citado 16/09/2010], Boletín Mexicano de Derecho Comparado (Núm. 93 Septiembre-Diciembre), Formato PDF, Disponible en: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:liz0e7OZm9UJ:www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/93/art/art1.htm+cultura+de+la+seguridad+publica+df+Cuautemoc+cardenas&cd=7&hl=es&ct=clnk&gl=mx>, ISSN 0041 8633.

entre el gobierno del Distrito Federal con el gobierno del país, haciéndose evidentes las tensiones políticas por la lucha del poder.

“en 1997, la elección del jefe de Gobierno y la renovación de la Asamblea Legislativa arrojaron un resultado que planteaba una situación inédita en la vida del país. El candidato de un partido distinto al del jefe del Ejecutivo federal obtuvo el triunfo, situación que ya se había presentado en épocas anteriores (1917-1928). Sin embargo, lo verdaderamente novedoso fue que se trataba de un político de peso nacional (Cuauhtémoc Cárdenas), dos veces contendiente a la presidencia, que llegaba a la jefatura del gobierno del Distrito Federal con una legislación que le otorgaba un margen jurídico y administrativo relativamente amplio para gobernar la entidad. Por primera vez en la historia de la ciudad de México, las políticas que se han llevado a cabo han sido dictadas desde el gobierno local.”¹¹³

Las políticas públicas de Cárdenas estaban enfocadas en vialidad, vivienda, desempleo, transporte público, contaminación, marginación, seguridad pública, etc. Pero la realidad fue que el desempeño de la administración cardenista tuvo por objetivo la preparación de las aspiraciones de Cuauhtémoc Cárdenas y el PRD para contender por la presidencia en el año 2000 descuidando así la jefatura del gobierno del Distrito Federal.

Cárdenas planteó serias dificultades a la hora de definir estrategias que pretendían resolver los problemas de la zona conurbada porque la Ciudad de México no tenía una autoridad central y única, por el contrario se tenía que concurrir en la atención de demandas y problemas a dos entidades federativas y más de 6 municipios autónomos. Ante esta situación resultó difícil establecer una estrategia general para esta aglomeración urbana, sobre todo porque las autoridades de cada entidad municipal y estatal provenían de partidos políticos distintos.

“El Partido de la Revolución Democrática sufre un descalabro electoral en la elección del 2 de julio de 2000. Logra retener, con muchas dificultades, la jefatura de gobierno del Distrito Federal. Pierde algunas delegaciones políticas y no logra una mayoría absoluta de la Asamblea Legislativa. El PRD se resiste hasta el final a la alianza con el foxismo y se niega rotundamente a sumarse al gabinete plural que Fox quiere formar. Desde entonces la política perredista se

¹¹³ Ramírez, Kuri, Patricia (coord.), *“El espacio público y reconstrucción de ciudadanía”*, [en línea], México, Porrúa-FLAGSO, 2003. [citado 10/03/10], Formato PDF, Disponible en Internet: <http://books.google.com.mx/books?id=gqGUaBEoMBAC&pg=PA204&dq=jefes+de+gobierno+distrito+federal&lr=&cd=15#v=onepage&q=jefes%20de%20gobierno%20distrito%20federal&f=false>, ISBN 970-701-375-3, p. 204.

ha centrado en afirmarse como partido de oposición de izquierda, dando algún margen al diálogo con el gobierno de Fox. El perredismo formado por núcleos del nacionalismo revolucionario y de la izquierda socialista comunista y radical, ha determinado que se opondrá a las políticas empresariales, privatizantes y conservadoras del foxismo, sin quitar el dedo del renglón en lo que a la Reforma del Estado compete.¹¹⁴

Ahora bien, hay que recordar que Cárdenas no terminó su gobierno de tres años porque se anexó a las listas de candidatos a la presidencia de la República, tratando de vencer los obstáculos que el mismo gobierno federal le puso en las pasadas elecciones de 1988 en la que por un error en el sistema de cómputo llegó a la presidencia Carlos Salinas de Gortari.

III.3.3. Rosario Robles Berlanga (2000)

Rosario Robles Berlanga llegó a ser Jefa del Gobierno del Distrito Federal, cuando el Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas renunció a la jefatura de Gobierno para iniciar su tercera campaña rumbo a la Presidencia de la República en 2000.

“Rosario Robles llegó a tener diversas diferencias con el gobierno federal y por ende con el presidente Zedillo. Esta situación nuevamente revivió la necesidad de concretar una reforma política para el Distrito Federal, ya que tanto Cárdenas como Rosario Robles, tuvieron que ajustar sus programas al presupuesto que les fue asignado desde el gobierno federal con un controvertido techo de endeudamiento inferior al recibido en administraciones pasadas, cuando los regentes de origen priísta manejaban los fondos públicos, de una manera aparentemente discrecional.¹¹⁵

Sus políticas fueron contrarias a la actuación de Cárdenas. Robles encabezó una importante campaña de publicidad en televisión promocionando obras de su gobierno y apoyando de manera personal la candidatura de Cárdenas.

Los adversarios de Robles Berlanga la acusaron de promover su imagen personal, por lo que la jefa de gobierno se defendía bajo el discurso de que eran ataques de machismo y la misoginia de la política mexicana lo que se resistía a ver a una

¹¹⁴ Tejeda, José Luis, *“La transición y el pantano. Poder, política y elecciones en el México actual, 1997-2003”*, Op. Cit., [en nota 111], p. 429.

¹¹⁵ Salazar, Rojas, *“La transición mexicana. Realidad y utopía”*, [en línea], México, Plaza y Valdez editores, 2002. [citado 10/03/10], Formato PDF, Disponible en Internet: http://books.google.com.mx/books?id=b8nulwZ_ruEC&pg=PA49&dq=Rosario+Robles+Berlanga&lr=&cd=9#v=onepage&q=Rosario%20Robles%20Berlanga&f=false, ISBN 970-722-043-0, p. 49.

mujer gobernando la capital del país, enfatizando problemas de género, además de señalar que su campaña mediática obedecía a una política de comunicación social del gobierno.

No obstante, Robles impulsó importantes negociaciones para reordenar el comercio en la vía pública y solucionar las demandas de los trabajadores de la Ruta 100, empresa que Villarreal había destruido; los grupos de poder que querían desprestigiar al PRD incitaron a que los medios de comunicación difundieran la idea de un vínculo sentimental entre Robles y Ahumada, del que él aprovechaba para conseguir favores del gobierno a sus empresas de construcción, colocando así a Rosario Robles en el ojo del huracán dañando su imagen pública como jefa de gobierno. Por esa situación se vio obligada a renunciar como miembro activo del PRD en 2004.

III.3.4. Andrés Manuel López Obrador (2000-2005)

Aquí es oportuno señalar que a nivel federal México también se verificó un proceso electoral para cambiar al Presidente de la República, resultando que el 2 de julio del año 2000 el Partido Revolucionario Institucional ya no pudo mantenerse en el poder siendo derribado por el Partido Acción Nacional con su candidato Vicente Fox Quezada, lo que significó una devastadora derrota para el partido tricolor que siempre había dirigido al país, en ese entonces se llegó a hablar de que México experimentaba una verdadera transición y una apertura a la democracia puesto que el pueblo había elegido libremente a aquel que lo iba a dirigir durante seis años.

Entonces los conflictos no se hicieron esperar pues había sido vencido el partido de extrema derecha que siempre había estado en el poder (PRI), y por otra parte en el Distrito Federal López Obrador estaba cobrando fuerza.

Así el 2 de julio de 2000, López Obrador ganó la elección para la jefatura de gobierno del Distrito Federal. Su gestión al frente del Gobierno del Distrito Federal

(GDF) cubrió acciones de gobierno en los campos de las finanzas, el desarrollo social, salud, gestión de fondos públicos, transparencia y seguridad pública.

En Seguridad Pública, se implementaron diversos programas de combate a la Delincuencia Organizada, instrumentados por el entonces Secretario de Seguridad Pública Marcelo Ebrard con asesoría del Ex Alcalde de Nueva York, Rudolph Giuliani. Esta acción fue un mero fracaso por la incidencia delictiva en el Distrito Federal nunca disminuyó, por el contrario, fue a la alza.

Como auténtico representante de un partido de oposición tuvo serios enfrentamientos con el gobierno panista de Fox ya que éste lo acusaba de dirigir un movimiento populista, obviamente porque el gobierno federal sentía a Obrador como un fuerte rival para la presidencia. **“[...] la creciente popularidad de López Obrador constituyó una señal de alarma para el PRI y el PAN y, en particular, para el Presidente de la República. Empezaron entonces las fricciones y la búsqueda de medios para obstaculizar las probables pretensiones presidenciales de López Obrador.”**¹¹⁶

Ante tal situación, los ataques a Obrador no se hicieron esperar y en marzo de 2004 se dieron a conocer los video-escándalos que mostraban al entonces jefe de gobierno de la Ciudad de México, su secretario de finanzas, Gustavo Ponce, y su ex-secretario particular, René Bejarano, grabados en transacciones corruptas con Carlos Ahumada.

En el año de 2004, inició un proceso de desafuero, precisamente cuando la Procuraduría General de la República (PGR), a solicitud expresa del Poder Judicial de la Federación, solicitó a la Cámara de Diputados el inicio del proceso para retirar la inmunidad jurídica a Andrés Manuel López Obrador por su presunto desacato a una orden judicial.

¹¹⁶ Delgado, De Cantú, Gloria M. *“Historia de México.”*, Volumen II De la era revolucionaria al sexenio del cambio. [en línea], México, 5ª ed. Pearson Educación, 2007. [citado 10/03/10], Formato PDF, Disponible en Internet: <http://books.google.com.mx/books?id=K0WME5ub7WkC&pg=PA577&dq=ANDRES+MANUEL+L%C3%93PEZ+OBRADOR&lr=&cd=44#v=onepage&q=&f=false>, ISBN 970-26-0956-9, p. 577.

“El tema que ocasionó el desafuero es de sobra conocido: el entonces jefe de gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, había sido acusado de no acatar una resolución judicial que lo obligaba a restituir un terreno a un particular, localizado en la zona de Santa Fe (el famoso predio “El Encino”). Sin embargo, no se trataba de cualquier gobernador, sino de quien en las encuestas preelectorales de 2004 y primeros meses de 2005, contaba con el mayor índice de popularidad en vista de la futura elección presidencial de 2006. Para quienes tenían simpatía hacia el jefe de Gobierno del Distrito Federal, el desafuero no era más que un sucio recurso político para sacarlo ilegalmente de la competencia electoral. Para quienes no tenía simpatía por López Obrador, se trataba simple y sencillamente de garantizar el cumplimiento del “estado de Derecho”. En México –decían-, debe prevalecer la ley, y ninguna autoridad puede violar impunemente su aplicación.”¹¹⁷

El poder judicial otorgó una "suspensión definitiva" a favor del dueño de un predio denominado El Encino en el área de Santa Fe, que había sido expropiado en el año 1989 por el Gobierno del Distrito Federal. La resolución obligaba al gobierno de la ciudad a suspender la construcción de una calle de acceso a un hospital privado sobre dicho terreno. Sin embargo, el gobierno no cumplió con la determinación de la Corte.

El tema fue polémico y provocó un enfrentamiento entre el Gobierno de la República y el de la ciudad.

El gobierno foxista buscaba que al ser sujeto a proceso legal, aun sin ser declarado culpable, López Obrador no podría registrarse como candidato a la presidencia de México y por lo tanto el candidato del PRD no llegaría al poder ya que en ese entonces AMLO contaba con el apoyo de la gente.

El 7 de abril de 2005 la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión aprobó retirar la inmunidad judicial al Jefe de Gobierno. La votación resultó así: 360 votos a favor (del PRI y del PAN), 127 en contra (PRD, Convergencia, PT y algunos del PRI) y dos abstenciones.

El día anterior a la votación López Obrador había anunciado que dejaría de ejercer las funciones propias de su cargo para preparar su defensa y convocó a un mítin

¹¹⁷ Pliego, Carrasco, Fernando, *“El mito del fraude electoral en México”*, [en línea], México, Pax México, Librería Carlos Cesarman, S.A., 2007. [citado 10/03/10], Formato PDF, Disponible en Internet:

<http://books.google.com.mx/books?id=iLzgfuLC82sC&pg=PA139&dq=ANDRES+MANUEL+L%C3%93PEZ+OBRADOR&lr=&cd=58#v=onepage&q=&f=false>, ISBN 978-968-870-906-4, p. 139.

de protesta en el Zócalo de la Ciudad de México para el 24 de abril. A partir de entonces López Obrador comenzó una campaña que denominó de "resistencia civil" contra su posible marginación de la elección presidencial. Declaró que se trataba de una estrategia del gobierno federal para bloquear su candidatura.

El 20 de abril de 2005 el Ministerio Público Federal (MPF) fijó una fianza de 2.000 pesos (unos 180 dólares). Esta fue pagada, sin conocimiento ni consentimiento de López Obrador, por dos diputados locales del PAN (C. Gabriela Cuevas y C. Jorge Lara) 1. Este hecho fue denunciado por el grupo del PRD en la ALDF2 como una maniobra política para inutilizar la capacidad de defensa del inculcado. Al pagar la fianza por un delito donde no había un detenido consignado o remitido al MPF, se impedía al acusado ser partícipe y testigo de la consignación del expediente y se le dejaba sin posibilidad de enfrentar personalmente el proceso penal, lo que lo descartaba como aspirante a la presidencia de la República. La fianza fue posteriormente cancelada por el juez que llevaba el caso.

El 22 de abril, el juez Juan José Olvera López negó a la PGR la orden de presentación en contra de López Obrador debido a las irregularidades cometidas por el Ministerio Público al decretar la libertad bajo caución de López Obrador, cuando éste no se encontraba detenido ni había orden de aprehensión en su contra. Esta acción, en parte, dio pauta a que el 4 de mayo la PGR pudiera cambiar su posición inicial para acabar concluyendo que a pesar de que estaba acreditado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de Andrés Manuel López Obrador en el delito que se le atribuía, no se tenía una pena exactamente aplicable al caso, hecho que cerró el expediente.

Como preámbulo al cambio de posición de la PGR, el 27 de abril el vocero presidencial, Rubén Aguilar, planteó por primera vez la necesidad de dar una salida política al conflicto. Horas después Rafael Macedo de la Concha presentó su renuncia al cargo de Procurador General de la República, alegando que no había sido, ni sería obstáculo para que el Presidente del país tomara las decisiones que como jefe del Estado mexicano le corresponden. Daniel Cabeza de

Vaca, quien substituyó a Macedo, informó poco después de tomar posesión del desistimiento de la acción penal en contra de López Obrador.

III.3.5. Alejandro Encinas Rodríguez (2005-2006)

El 29 de julio de 2005, luego de la renuncia de AMLO para ser candidato a la Presidencia de la República, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal designó a Alejandro Encinas como Jefe de Gobierno del Distrito Federal, cargo que asumió el 2 de agosto, luego de rendir protesta ante el pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Militante perredista que aunque duró poco tiempo en el cargo, en su gobierno se manifestaron las diferentes facciones del PRD que se enfrentaron ambiciosamente por los cargos de elección popular, conocida como guerra de tribus. Estas confrontaciones se atribuyen a la presencia en el partido de actores políticos, que tejen redes de corrupción una vez que han accedido a un cargo público y generan grupos de poder en la burocracia, que denota divisiones que han debilitado al partido.

Circunstancia ésta que aprovechó el gobierno federal para controlar las aspiraciones de López Obrador en la contienda a la presidencia de la República, dejándolo fuera del camino.

III.3.6. Marcelo Ebrard Casaubon (2006-)

La jefatura del gobierno del Distrito Federal, no ha dejado de ser escenario político del PRD, ahora toca el turno a la administración de Ebrard, quien arrasó en las últimas elecciones para jefe de gobierno.

“Hasta las once de la noche de este domingo 2 de julio, el jefe de Gobierno del Distrito Federal electo por los capitalinos es Marcelo Ebrard Casaubón, de la coalición Por el Bien de Todos. En una jornada electoral sin sorpresas, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), en alianza con Convergencia y PT, obtuvo 13 de las 16 delegaciones políticas, así como la mayor parte de las curules de mayoría relativa en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). Al contabilizarse alrededor de 50% de las boletas, el Programa de

Resultados Electorales Preliminares (PREP) arrojó que 46.39% de los votos para jefe del GDF fueron para Ebrard. Por su parte, el candidato panista Demetrio Sodi de la Tijera quedó en segundo lugar. Y la priista Beatriz Paredes, de la alianza Unidos por la Ciudad ocupó el tercer sitio. Después de las nueve y media de la noche, el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) abrió el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), que confirmó que el Distrito Federal sigue siendo mayoritariamente perredista. En la ALDF, la coalición Por el Bien de Todos se adjudica --hasta el momento-- 90% de las curules de mayoría relativa, mientras que el PAN obtuvo 10%. El PRI se quedó en cero, al igual que Nueva Alianza y Alternativa.”¹¹⁸

También en 2006 se celebraron elecciones para elegir presidente de la República, permaneciendo en el poder el partido azul con el candidato Felipe Calderon Hinojosa, destacando que fue a partir del periodo de éste que se declaró una “guerra” frontal contra el narcotráfico, enviando al Ejército a las calles, carreteras y pueblos de México para reprimir por la fuerza a los cárteles mexicanos de tráfico de drogas ilícitas.

Ebrard se ha destacado por apoyar de manera abierta programas y políticas públicas denominadas por sus adversarios como *pupulistas*. Ha creado redes interinstitucionales de colaboración y trabajo entre las dependencias gubernamentales del Distrito Federal y las organizaciones no lucrativas.

Cabe destacar que las políticas de Ebrard se contraponen con la extrema derecha del PAN, sobre todo porque éste se ha considerado como un partido de indudable afinidad con las ideas de la iglesia, generándose así un sinnúmero de conflictos políticos entre el gobierno federal y el del Distrito Federal.

III.4. CONTEXTO CULTURAL

Resulta un poco abstracto hablar de qué valores han perseguido los habitantes del Distrito Federal de 1994 al 2008 y más si esto se tiene que relacionar con la Seguridad Pública. Por ello es útil tomar en cuenta que el conjunto de símbolos que conforman el subsistema cultural y que legitiman la actividad del Estado mediante el compromiso o consenso ha creado instituciones sociales que a su vez

¹¹⁸ Vergara, Rosalía, “Ebrard, virtual jefe de gobierno electo en el DF”, Revista Digital Proceso, México, 2006/07/03, <http://www.proceso.com.mx/rv/modHome/detalleExclusiva/41951>

crean y recrean la cultura, tales como la Iglesia, la familia, y las demás estructuras de educación.

Con la finalidad de cerrar el estudio del fenómeno (seguridad/inseguridad), en este apartado se estudian los modelos generales de interpretación de la Seguridad Pública en el Distrito Federal en el periodo de investigación elegido, tomando en cuenta cómo fueron producidos y en qué se manifestaron materialmente.

Ante la falta de eficacia del sistema de procuración y administración de justicia, el Gobierno capitalino ha pretendido satisfacer las expectativas de los gobernados internalizando en ellos la cultura de la prevención del delito.

La Política Criminal empleada ha tomado en cuenta a las víctimas y ha tratado de apoyarse en aparatos alternativos de control como lo son la familia y la escuela fomentando valores para salvaguardar el orden, la paz y los derechos de las personas. Así se garantiza un estado de seguridad, en tanto el grupo social acepte interiorizar dichos valores y participar con las instituciones encargadas de ello.

Bajo ese contexto, el Estado ha materializado los valores que pretende hacer llegar a los capitalinos de su Política Criminal a través los Programas de Seguridad Pública (1995-2000, 2001-2006 y 2007-2012).

En 1995, el Gobierno del Distrito Federal se planteó como objetivo general alcanzar una ciudad segura en la que se preservaran los derechos de las personas, las libertades, el orden y la paz públicos, abatiendo la incidencia delictiva y la impunidad de los infractores. El programa tenía como principio el planteamiento de que la Seguridad Pública era una demanda social que requería para ser atendida con eficiencia y eficacia, de una actuación coherente y sistemática por parte de los órganos del Estado que encargados de su prestación como servicio público, y de la participación ciudadana a través de mecanismos ágiles y abiertos.

De esa manera se comenzó a trabajar con nuevas instituciones destacando la incorporación de los consejeros ciudadanos, quienes participarían en la

elaboración de las políticas relacionadas con la Seguridad Pública, sin dejar pasar obviamente la profesionalización de los cuerpos relacionados con ella.

A partir de 1998, el Gobierno del Distrito Federal se enfocó en generar un clima de confianza, brindando a la sociedad un servicio expedito y profesional en la prevención de hechos delictivos, se pretendió involucrar a la sociedad en las tareas de seguridad pública, a través de comités vecinales por colonia y delegación.

Para ello, era necesario promover ante las instituciones de enseñanza programas de prevención con la participación de alumnos, maestros y padres de familia, así como la inclusión en los planes y programas de estudio de materias relacionadas con la prevención del delito, difundiendo entre la comunidad los principales factores criminógenos, a fin de que la población tomara medidas preventivas.

Para lograr una cultura de denuncia contra la delincuencia y el crimen organizado en la Ciudad de México, el Gobierno del Distrito Federal reforzó el Programa de Recompensas Ciudadanas iniciado el 1 de julio de 2004. Consistía en premiar a ciudadanos que aportaran datos verídicos que lleven a las autoridades policiacas a la captura de delincuentes de alto impacto en dicha ciudad.

Para el año 2007, el objetivo principal del Gobierno del Distrito Federal era fortalecer la manifestación de la voluntad ciudadana mediante mecanismos e instrumentos cuyo objeto sea incidir en la toma de decisiones, así como en la fiscalización, el control y la ejecución efectiva de las acciones de las autoridades públicas y privadas que afectan al ciudadano en lo político, económico, social y ambiental, permitiendo su desarrollo individual y social, frente a una realidad adversa y un marco legal deficiente que tiende a excluir a la mayoría poblacional en la toma de decisiones, de tal suerte que el consenso se reduce a minorías no representativas de la pluralidad de intereses de la sociedad.

Importaba que la gente contara con la libertad, la confianza y la tranquilidad necesaria para poder realizar sus actividades normales y que también tuviera la

certeza de recibir la atención y la protección del Estado. Por ello, la Seguridad Pública no sólo contemplaba la prevención o en su caso la atención de los actos delictivos y su sanción legal, además de la atención a víctimas, sino que también comprendía la promoción y puesta en práctica de políticas públicas incluyentes e integrales para mejorar la realidad social de la ciudad.

Entonces, los objetivos del programa de Seguridad Pública del Distrito Federal fueron enfrentar a la delincuencia de manera sistémica y organizada para disuadir la comisión de delitos y afectar la economía del crimen, aumentando sus costos reduciendo sus ganancias mediante un nuevo modelo de investigación y operación policial que aumentara significativamente el número de delincuentes capturados, consignados, sentenciado y sancionados con penas adecuadas al tipo de delito cometido; la implantación de un nuevo modelo de readaptación social, en el que las instalaciones penitenciarias efectivamente permitieran que los ofensores cumplan sus penas en condiciones humanas y puedan integrarse positivamente a la sociedad; y el ataque frontal a los factores que causan, se asocian, propician o promueven el comportamiento delictivo.

III.5. CONCLUSIONES

Con base en la información mostrada en este capítulo se concluye que en el periodo de 1994 al 2008 en el Distrito Federal:

a) Por cuanto hace a la Incidencia delictiva:

- Tomando en cuenta sólo el número de averiguaciones previas iniciadas, tanto en el fuero común como en el federal, la incidencia delictiva siguió una dinámica similar, es decir, de 1994 a 1996 se disparó significativamente el número de denuncias hechas disminuyendo rápidamente en los años consecutivos; sin embargo, a partir del 2003 el número de indagatorias relacionadas con delitos comunes siguió en declive, no así por lo que hace a delitos federales, pues en 2006 alcanzaron el límite más alto del periodo de muestra.
- No obstante de ello, el número de consignaciones ante los tribunales es casi nulo en comparación con las indagatorias iniciadas; pues si bien en 1999 (fuero común) y 2006 (fuero federal) el Ministerio Público ejerció acción penal en gran escala, también lo es que en la mayor parte se abstuvo de ejercitar dicha acción quedando sin trámite las denuncias formuladas.
- Se destaca al Robo como el delito más cometido en el fuero común, resaltando su importancia pues este delito patrimonial en su comisión puede producir otros como el de lesiones u homicidio, resultando estos tres como los más denunciados en el Distrito Federal.
- En el fuero federal, en primer lugar se encuentran los delitos contra la salud, seguidos del de robo (se considera necesario apuntar que en la mayoría de los casos los autores de ambos ilícitos buscan obtener un lucro con su ejecución), les sigue el de portación de arma prohibida (podría considerarse el mismo como un delito accesorio de cualquier otro).

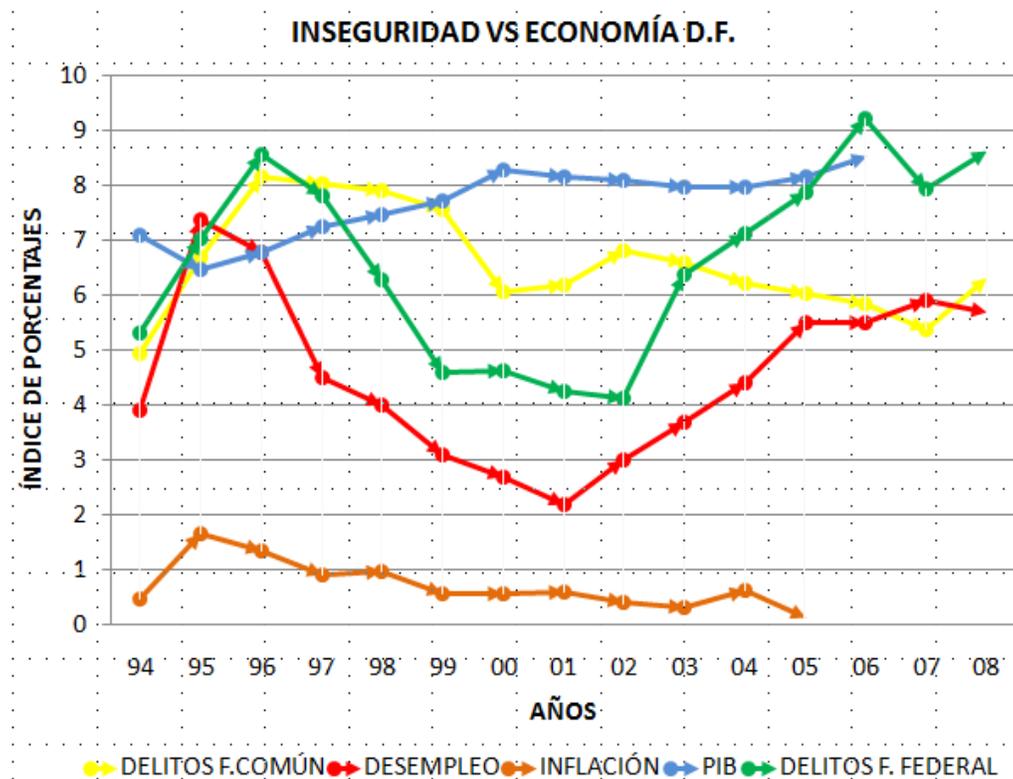
- Es evidente la falta de resultados contundentes de los cuerpos policiacos sobre el cumplimiento de órdenes de aprehensión libradas.
- El número de probables responsables, tanto del fuero federal como del fuero común, fue incrementando en el periodo de muestra de manera similar registrándose el mayor número en el año de 2004 y 2008.
- El número de sentenciados por delitos federales se disparó de manera sorprendente en el 2007 luego de que no había presentado avances significativos desde 1994, siendo que en el fuero común fue a partir del 2004 que aumentó el número de sentenciados.

b) Por cuanto hace al contexto económico:

- Se advierte que el PIB presentó sus índices más bajos en 1995, presentando en el periodo de muestra el nivel más bajo en la economía del Distrito Federal, situación que mejoró en 2000, y aunque decayó un poco, para el 2006 presentó de nueva cuenta un ascenso.
- Se evidencia que el año del 2001 destacó por su estabilidad en cuanto al desempeño de una actividad laboral que generara ingresos económicos para la población, no así los años de 1995, 1996, 2005 y 2007.
- En relación al poder adquisitivo de los capitalinos se denota una total desigualdad, puesto que los porcentajes de ciudadanos que reciben por su trabajo menos de cinco salarios mínimos es desproporcional al número de trabajadores que reciben más de dicha cantidad.
- El año de 1995 fue el que registró un mayor índice de inflación y si bien, dicho nivel fue descendiendo hasta 1997, 1998 trajo de nueva cuenta otra inflación que se estabilizó durante los años de 1999 a 2003 para volver en 2004 con un aumento desmedido en el INPC.

- Finalmente, se advierte una constante devaluación del peso mexicano en paridad con el dólar, circunstancia que también influye en la economía de la unidad de estudio (Distrito Federal).

De esta manera se confrontan los datos hasta aquí expuestos en la siguiente gráfica:



GRÁFICA 18. Elaboración propia J.H.M.

b) Por cuanto hace al contexto político:

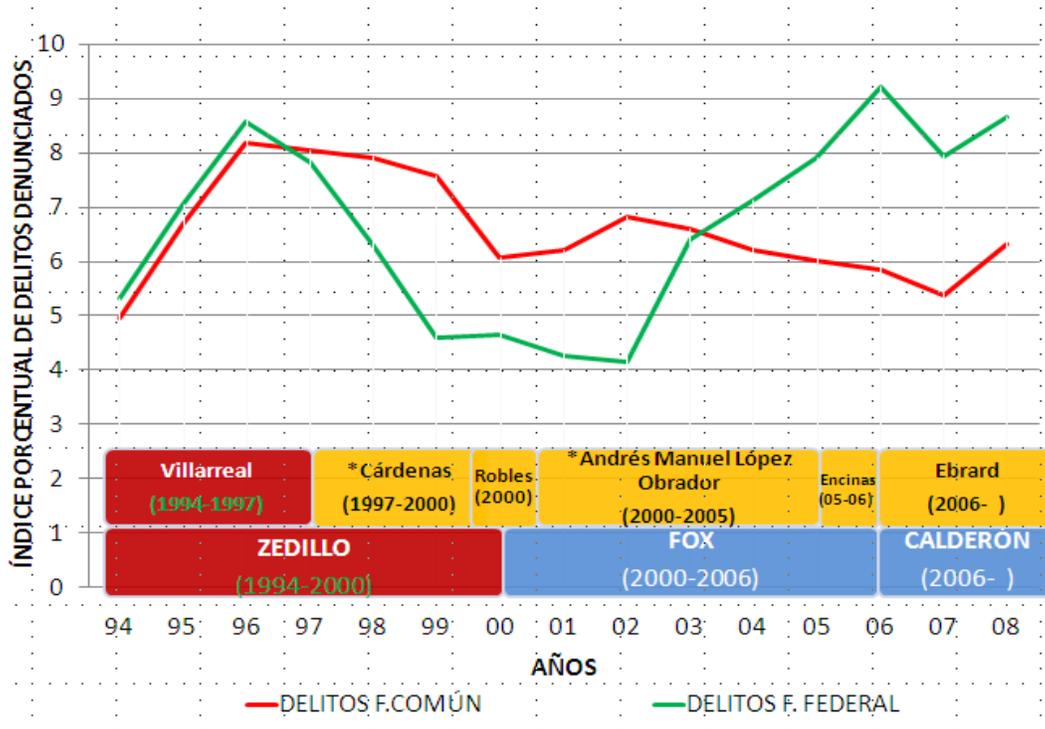
- La lucha por el poder entre los partidos políticos han sido un contexto claro para entender la ineficacia del sistema jurídico en materia de seguridad pública por que se denota que entre más conflictos se generen entre los diversos grupos de poder menos se atenderán a las necesidades de la colectividad.
- El gobierno de Zedillo se caracterizó por una gran crisis política y económica, en la que el gobierno no tomaba en cuenta los intereses del pueblo sino los propios. Se trataba de un auténtico poder vertical y autoritario. Bajo el gobierno de Zedillo, Oscar Espinoza Villarreal fue el último Jefe del Departamento del Distrito Federal, ambos miembros del Partido Revolucionario Institucional (PRI), por lo que en la capital del país se seguía la misma política que a nivel nacional con todos sus aciertos y desaciertos.
- Con las elecciones para jefe de gobierno del DF de 1997, se dio un impulso a la reforma política del Distrito Federal, pues ya fue tema de discusión en la agenda de gobierno garantizar derechos plenos a los capitalinos, siendo Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano el primer gobernante de la Ciudad elegido en forma democrática. Lo que le dio un respiro al Distrito Federal y un poco de aliento a sus habitantes porque la administración ya no estaba en manos del autoritario PRI. Y si bien es cierto, cuando salió Cárdenas para contender por la presidencia dejando a cargo a Rosario Robles se verificaron diversas diferencias con el gobierno federal, con ello se revivió la necesidad de una reforma política.
- Con las elecciones del 2 de julio del año 2000 el Partido Revolucionario Institucional ya no pudo mantenerse en el poder siendo derribado por el Partido Acción Nacional con su candidato Vicente Fox Quezada, lo que significó una devastadora derrota para el partido tricolor que siempre

había dirigido al país, pero para México representó un verdadero cambio en la forma de gobernar al país, pues el partido azul llegó a la presidencia con apertura a la democracia y con estrategias e ideas nuevas y frescas para gobernar.

- López Obrador el 2 de julio de 2000, ganó la elección para la jefatura de gobierno del Distrito Federal y como auténtico representante de un partido de oposición tuvo serios enfrentamientos con el gobierno panista de Fox, lo que provocó gran inestabilidad para los habitantes del Distrito Federal pues como era de esperarse el jefe de gobierno se concentró en proclamar sus ánimos de contender por la presidencia.
- Alejandro Encinas como Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en su gobierno se manifestaron las diferentes facciones del PRD que se enfrentaron ambiciosamente por los cargos de elección popular que denota divisiones que han debilitado al partido. Circunstancia ésta que aprovechó el gobierno federal para controlar las aspiraciones de López Obrador en la contienda a la presidencia de la República, dejándolo fuera del camino.
- Las políticas de Ebrard se contraponen con la extrema derecha del PAN, siempre apegado con las ideas de la iglesia, generándose así un sinnúmero de conflictos políticos entre el gobierno federal y el del Distrito Federal.

Así lo expuesto en este capítulo se representa mejor con la siguiente gráfica:

INSEGURIDAD Y CONTEXTO POLÍTICO D. F.



GRÁFICA 19. Elaboración propia J.H.M.

d) Por cuanto hace al contexto cultural de la Seguridad Pública:

- Ante la falta de eficacia del sistema de procuración y administración de justicia, el Gobierno se ha escudado en la cultura de la prevención del delito. Así la Política Criminal empleada ha tomado en cuenta a las víctimas y ha tratado de apoyarse en aparatos alternativos de control como lo son la familia y la escuela fomentando valores para salvaguardar el orden, la paz y los derechos de las personas, implementando diversos programas para hacerle frente a la inseguridad pública. Denotando que ahora se pasa la carga al ciudadano de protegerse, pues si llega a sufrir alguna conducta delictiva fue porque no siguió las instrucciones que el Estado da para su protección.

CONCLUSIONES

Las conclusiones de esta investigación se dividen en:

- Teóricas
- Metodológicas
- Técnico-instrumentales
- Temáticas

Las conclusiones **teóricas** corresponden al capítulo “**EL PODER DEL ESTADO Y LA SEGURIDAD PÚBLICA**” y son:

- a) Los conceptos de **Estado** dados por Andrés Serra Rojas, Aurora Arnaiz Amigo y Agustín Basave Fernández del Valle se validan en esta investigación porque los tres autores coinciden en señalarlo como una asociación de hombres, políticamente organizada, pública, superior, soberana y coactiva.

Pero también los conceptos de **Estado** dados por Darío Melossi, Georg Jellinek, Bodino, Durkheim y Gramsci se validan porque dicho ente ha sido determinado como un gobierno soberano que debe ser recto y actúa sobre varias agrupaciones atendiendo a su ideología cuyo fin último es precisamente el Estado mismo, por lo que para ello impone su propia racionalidad a través de un sistema coercitivo. Esa forma de organización social lo ayuda a preservar su hegemonía.

Así, para efectos de esta investigación, el Estado se concibe como un ente supremo, público y coactivo creado por el hombre para que responda a los intereses que la sociedad civil persigue, actuando en defensa de los bienes jurídicos de sus gobernados en aras de mantener el anhelado Estado de

Derecho. Dicho ente impone su propia racionalidad para preservar el orden y su propia permanencia a través del instrumento denominado poder.

- b) Los conceptos de **poder** que aportaron Kelsen, Carl Friedrich y Correas se validan porque los tres autores lo establecen como aquel instrumento mediante el cual se consigue obligar a otros a que hagan o dejen de hacer algo. Esto sin pasar inadvertida la postura de Weber que distinguió dos tipos de poder; el que surge del interés propio de los individuos en el marco de un mercado libre y el que deriva de una relación de autoridad, relacionando el término “dominación” para referir un poder autoritario de mando.

Entonces, el poder se entenderá como la fuerza de la voluntad del dominante que es capaz de imponer su decisión a otros mediante la amenaza, logrando la intimidación.

- c) En cuanto a los **finés declarados y los fines latentes del Estado** que se manejaron en esta tesis, se validan las aportaciones de Basave, Arnaiz y Santaolalla, en virtud de que es evidente que en su discurso el Estado promete alcanzar el bien común tanto en lo político, económico, social y jurídico, esta es su meta, enfocándose principalmente a la tarea de preservar el orden público y con ello el seguro y pacífico desenvolvimiento de la vida social, como a bien lo refiere González y Ramírez.

Sin embargo, esos fines son falacias y se hacen presentes **los fines latentes del Estado**, de ahí que se advierte que el fin declarado del Estado es alcanzar el bien común, mientras su fin latente es mantener su hegemonía y reproducir su poder a cualquier costo.

- d) Por lo que hace a las **funciones del Estado** se validan los aportes de Carré de Malberg y Ferrajolli, puesto que éstas tienen como fin la defensa del bien común de los ciudadanos, a través de su organización política, que debe administrarse con eficacia para lograr el fin pretendido.

- e) Es importante resaltar que en la presente tesis se retoma la postura de Berumen Campos, quien concreta el esquema de “*sistema social*” de Talcott Parsons, modelo que a juicio de la suscrita es de gran utilidad para estudiar a la Seguridad Pública pues parte de la idea de concebir un modelo integral.
- f) Por tanto, siguiendo la postura teórica esquemática de Talcott Parson, la sociedad resulta ser un sistema que puede ser estudiado ordenadamente a través de sus subsistemas.
- g) Se validan los conceptos de Van Gigch, Johanse Bertaglio, Ludwig von Bertalanffy, que aportan una idea clara y sencilla de **sistema**, entendido como un conjunto de elementos interrelacionados con una organización propia para alcanzar los fines planteados. Reforzando dicho concepto el aportado por Jürgen Habermas al definir al sistema social como una pluralidad de actores individuales que interactúan entre sí en una situación que tienen, al menos, un aspecto físico o de medio ambiente; por tanto, tal idea es importante tomarla en cuenta al momento en que se sustenta que los subsistemas que componen al sistema social lo dotan de su estructura e intervienen para brindarle equilibrio y si se ven afectados dicho sistema lógicamente se altera, pues como ya se dijo se evidencia un trabajo conjunto de elementos interrelacionados por un fin, que es el equilibrio del sistema social.
- h) El concepto de **política criminal** de Von Liszt, Kleinsrod, Heinz, Baratta, Bacigalupo, Moreno, García Ramírez, Borja y Vidaurri se validan en virtud de que, para efectos de esta investigación, la Política Criminal parte del conocimiento del delito y actúa con base en criterios de prevención y represión con el empleo de medidas penales, sociales, económicas o culturales, pues se pretende que el Derecho Penal sea la última opción para mantener bajo límites tolerables los índices de criminalidad.

- i) Por cuanto hace al concepto de **seguridad pública**, abordado a través de Gonzalez Placencia y Martínez Garnelo se valida debido a que el primero muestra la jerarquía que ocupa ésta en las políticas públicas del Estado y el segundo establece una definición programática enfocada a los medios estatales en contra de la criminalidad. Sin embargo, García Ramírez, aporta una definición más filosófica, pero que coincide con la estructura de esta tesis, pues habla de que el bienestar común de la sociedad es un fin. Ahora bien, los conceptos dados por González Fernández, Pérez García, García Ramírez, González, Vidaurri, González Ruíz, Sánchez Sandoval, Polina León, Mendieta Jiménez, se validan porque los autores citados llegan al punto que se sostiene en esta tesis, siendo que la seguridad pública se puede entender como la garantía que debe brindar el Estado para el libre ejercicio de los derechos de todos y en beneficio de todos. Entonces se habla de las acciones que el Estado realiza para garantizar ciertos derechos fundamentales al hombre en su convivencia social, enmarcadas dentro del campo de la política criminal y que se extienden a distintas áreas de la administración pública, por lo que abarca el campo económico, el político, la procuración e impartición de justicia.
- j) El concepto de **inseguridad pública** de Peñaloza se valida, aunque no es concreto en aportar un concepto, sus manifestaciones son claras en aseverar que se trata de una epidemia que provoca la ruptura del tejido social y eliminación de valores. Así, también Ramos García lo establece como un problema complejo. Cabe señalar que lo que interesa en esta tesis es advertir que se trata de un problema que ha alcanzado dimensiones inimaginables y no obstante las respuestas de los distintos gobiernos, siempre reactivas, y la implementación de la participación ciudadana en aras de combatir la criminalidad; esto no ha sido suficiente. Validándose así también los conceptos de Placencia y Vidaurri en cuanto a **inseguridad objetiva y subjetiva**, por lo tanto la primera se refiere a una cuestión estadística que hace referencia al número de delitos que se materializan en

un Estado y la segunda se refiere al nivel de riesgo que percibe la población y que nunca coincide al nivel objetivo.

2. Las conclusiones **metodológicas** son:

Para realizar un estudio semejante a éste es necesario o se recomienda tomar en cuenta:

- En el marco teórico: se considera oportuno iniciar con el concepto de Estado para conocer su poder, sus fines y sus funciones. Y como se ha señalado que dicho ente debe procurar la estabilidad a sus gobernados tanto en lo económico, lo político, lo jurídico y lo cultural, es oportuno abordar a *grosso* modo también estos rubros desde un punto de vista estructural para visualizar cómo es que el Estado crea y pone en práctica su Política Criminal para garantizar la seguridad y el orden público. De esta manera, será más fácil estudiar a la Seguridad Pública como función del Estado.
- En el marco jurídico: toda vez que, corresponde al Estado establecer medidas, estrategias y acciones encargadas de la prevención y represión del fenómeno criminal, es necesario conocer cómo está regulada la Seguridad Pública, yendo de lo general a lo particular. En ese contexto se parte de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para ir a los Convenios Internacionales en materia de seguridad pública de los que México ha formado parte, de ahí se abordan los ordenamientos jurídicos de carácter general y federal en materia de seguridad pública en México y finalmente los del Distrito Federal.
- Finalmente, tal como se propuso en el capítulo I, si se concibe a la sociedad como un sistema, que a su vez se compone de otros subsistemas, para tratar el problema que enfrenta la Seguridad Pública resulta oportuno estudiarlo tomando en consideración los contextos

jurídico-administrativo, económico, político y cultural, porque como se ha señalado todos estos componen un sistema en el que si uno de estos elementos se ve afectado se genera un desequilibrio que afecta al tejido social.

Esto tiene sentido porque para tratar el fenómeno Seguridad-Inseguridad Pública los gobernantes deberían primero conocer las causas y no sólo tratar de calmar sus efectos con la creación de más leyes. Por lo que se recomienda analizar los índices de inseguridad pública que ha registrado el Distrito Federal a partir del año de 1994 al 2008, así como los diferentes contextos en que dicho fenómeno se ha desarrollado (económico, político y cultural) a efecto de verificar si entre estos tres elementos existe alguna relación de aparición.

3. Las conclusiones **técnico-instrumentales** se van a referir a:

- **ESQUEMAS.** Principalmente en el capítulo teórico de esta investigación se elaboró un cuadro esquemático por cada subcapítulo que sirvió para facilitar la comprensión de los temas tratados, así como su retención para mantener la idea al momento de abordar los capítulos subsecuentes. Técnica que ayudó en el proceso de análisis y síntesis de la información aquí expuesta.
- **GRÁFICAS.** En el capítulo III se elaboraron diversas gráficas:
 - ✓ **De barras**
 - ✓ **De líneas**
 - ✓ **Circulares**

Herramientas que ayudaron a representar los datos obtenidos de la investigación en forma clara, considerándose un medio más efectivo que las tablas no sólo para describir y resumir la información, sino también para su análisis.

4. Por último, se presentan las conclusiones **temáticas**:

Ha quedado claro que, formalmente el Estado opera bajo el discurso de garantizar el bienestar a sus gobernados; pero, materialmente enfoca su actividad para mantener y reproducir su poder utilizando cualquier medio que así se lo permita, pues su objetivo es seguir dominando. Para ello, crea un marco jurídico que legitima sus acciones mediante programas que se diseminan y expanden, sin advertir que dicha expansión es a costa de la violación a los derechos de sus gobernados.

En la especie, la Seguridad Pública se encuentra como una función enmarcada constitucionalmente para ejercerse en los ámbitos Federal, del Distrito Federal, Estatal y Municipal. Así, con el fin de obtener el orden público, el Estado pone en práctica su Política Criminal, a la cual se le ha atribuido el carácter de prevención para “mantener bajo límites tolerables los índices de criminalidad”; sin embargo, realmente actúa como un dispositivo de represión.

Ahora bien, aunque la Seguridad Pública es una función estatal de suma importancia, no se pasa desapercibido que, en México, no fue sino hasta 1994 que los legisladores se preocuparon porque dicha función se elevara a rango constitucional, por lo que en esta materia todavía hacen falta investigaciones que den luz a nuevos planteamientos para controlar el fenómeno seguridad/inseguridad pública.

No obstante, no hay datos estadísticos exactos del comportamiento de índices de incidencia delictiva o de cómo se comporta la economía de una entidad; es de hacerse notar que en la presente se han tomado datos emitidos por órganos oficiales que ayuden a obtener un panorama general.

En ese contexto esta investigación que arroja datos de la incidencia delictiva, economía y contexto político y cultural en el Distrito Federal de 1994 a 2008, deja ver que aparece cierta relación entre ellos, se podrían sugerir algunas relaciones de causa efecto. Sin embargo, no se pretende verificar aquí dicha relación, como

ocurre frecuentemente en los análisis cuantificados, sino utilizar inteligentemente lo que se ha hallado provocando así la inquietud de elaborar nuevas investigaciones que, con base en el punto de vista de esta tesis, permitan tener un panorama más amplio y la certeza empírica de que el fenómeno criminal no está aislado y no se debe estudiar solamente desde el punto de vista de un marco jurídico. Por lo tanto, es oportuno que se inicien estudios que analicen la relación de la incidencia delictiva con diversos factores y no sólo se trate de remediar tal problema con modificaciones a las diversas leyes o reglamentos que implementan los legisladores.

En ese contexto, toda vez que México enfrenta severos problemas de inseguridad pública, es importante realizar una investigación integral en la materia, que no sólo se ocupe de estudiar al sistema jurídico como medio de control, sino que se amplíe a otros sistemas, que son determinantes para favorecer un equilibrio y bienestar social.

LISTA DE FUENTES CONSULTADAS

BIBLIOGRAFÍA

1. Arnaiz Amigo, Aurora, Estructura del Estado, 4ª ed., México, McGraw-Hill, 2003.
2. Bacigalupo, Enrique, Estudios de derecho penal y política criminal, México, Cárdenas editor, 1989.
3. Badeni, Gregorio. Tratado de Derecho Constitucional. Tomo I. Editorial Fedie. Argentina 2006.
4. Baratta, Alessandro, Criminología crítica y crítica del derecho penal: introducción a la sociología jurídico-penal, México, Siglo XXI, 1986.
5. Basave Fernández del Valle, Agustín, Teoría del estado, fundamentos de filosofía política, 2ª ed., México, Trillas, 2005.
6. Bendix, Reinhard, Max Weber, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 2001.
7. Bergman, Marcelo, Seguridad pública y Estado en México, México, Fontamara, 2007.
8. Borja Jiménez, Emiliano, Curso de política criminal. Valencia, Tirant lo Blanch, 2003.
9. Carré de Malberg, R., Teoría general del Estado, 2ª ed., trad. de José Lio Depetre, México, UNAM, 1998.
10. Cerda Lugo, Jesús, Delincuencia organizada, México, Universidad Autónoma de Sinaloa, 2000.
11. Correas, Oscar, Introducción a la sociología jurídica, México, Fontamara, 2007.

12. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo VIII. Editorial UNAM. México 1984.
13. Espinosa y Gómez, Magdalena, Conciencia, lenguaje y Derecho, Tesis para obtener el grado de Doctorado en Derecho en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, UNAM, 2006.
14. Ferrajoli, Luigi, "Derecho y razón, teoría del garantismo penal", España, Trotta, 1989.
15. Friedrich, Carl, El hombre y el gobierno, Madrid, Tecnos, 1968.
16. García García, Leticia, Derecho penal ejecutivo, Análisis de la aplicación de la pena en México, México, Porrúa, 2005.
17. González, Vidaurri, Alicia, et. al., Criminología, México, Porrúa, 2008.
18. ---, et. al., Control social en México, D.F. Criminalización primaria, secundaria y derechos humanos. México, UNAM-ENEP Acatlán, 1998.
19. González Placencia, et. al. (coord), Aproximaciones empíricas al estudio de la inseguridad, México, Porrúa, 2007.
20. ---, Ciudades seguras, percepción ciudadana de la inseguridad, México, Fondo de cultura económica, 2002, tomo V.
21. González Ruíz, Samuel, et. al., Seguridad pública en México. Problemas, perspectivas y propuestas, Serie: Justicia, México, UNAM, 1997, p. 43.
22. Heinz, Sif. "Introducción a la política criminal", Serie monografías, trad. de Miguel Izquierdo Macías- Picavea, España, EDERSA, 1979.
23. Hulsman, Louk, y Bernat de Celis, Jaqueline, Sistema penal y seguridad ciudadana: hacia una alternativa, Barcelona, Ariel S.A., 1984.
24. Johanse Bertaglio, Oscar, Introducción a la Teoría General de Sistemas, México, Limusa, Cuarta Reimpresión. 1989.

25. Jürgen Habermas, Teoría de la acción comunicativa, Madrid, Taurus, 1999, t. II.
26. Kelsen, Hans, Teoría General del Estado, México, Ediciones Coyoacán, 2004.
27. Liszt, Franz Von, Tratado de derecho penal, trad. de Luis Jiménez de Asua, Madrid, Reus, 1999, Tomo II.
28. Ludwig von Bertalanffy, Perspectivas en la Teoría General de Sistemas. Estudios científico-filosóficos, trad. de Antonio Santisteban, 2ª reimpresión, Madrid, Alianza, 1986.
29. Luhman, Niklas. Sociología del riesgo. Traducción Silvia Pappe, Brunhilde Erker y Luis Felipe Segura. Tercera Edición en Español 2006. Editorial: Universidad Iberoamericana.
30. Martínez Garnelo, Jesús, Seguridad pública nacional, México, Porrúa, 1999.
31. Mendieta Jiménez, Ernesto, et. al. La fuerza de la razón y la razón de la fuerza. El uso legítimo de la violencia. México, INACIPE, 2009.
32. Moreno Hernández, Moisés, Política criminal y reforma penal. Algunas bases para su democratización penal en México, México, CEPOLCRIM, 1999, p. 469.
33. Peñaloza, Pedro José, Notas graves y agudas de la seguridad pública, México, INACIPE, 2003.
34. Pérez García, Gabriela C., La perspectiva del sector académico. Seguridad pública, prevención del delito y derecho humanos construyendo alternativas desde la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos, México, Comisión de Derechos Humanos, 2004.

35. Polina León, José Gerardo, La seguridad pública entre la racionalidad y el caos, México, Porrúa, 2007.
36. Ramírez Marín, Juan, Seguridad pública y Constitución, México, Porrúa, 2003.
37. Ramos García, José María, Inseguridad pública en México: una propuesta de gestión de política estratégica en gobiernos locales, México, Porrúa, 2006.
38. Ritzer, George, Teoría sociológica clásica, trad. de María Teresa Casado Rodríguez, España, McGraw-Hill, 1993.
39. Ruiz, Harrell, Rafael, "Criminalidad y mal gobierno", México, Sansores & Aljure, 1998.
40. Sánchez, Sandoval, Augusto, Derechos humanos, seguridad pública y seguridad nacional, INACIPE, México, 2000.
41. ---, (coord.), Seguridad pública y la teoría de los sistemas en la sociedad del riesgo, México, Porrúa, 2007.
42. ---, Sistemas ideológicos y control social, México, UNAM, 2008.
43. Sarrulle, Oscar Emilio, La crisis de legitimidad del sistema jurídico penal (abolicionismo o justificación), Buenos Aires, Editorial Universidad, 1998.
44. Serra Rojas, Andrés, Teoría del Estado, México, Porrúa, 1993.
45. Talcott Parsons, El sistema social, Traducción José Jiménez Blanco, José Cazorla Pérez, 2ª edición, España, Alianza, 1984.
46. Tena, Ramírez, Felipe, Derecho constitucional mexicano, México, Porrúa, 2001.

47. Texier, Jacques, Gramsci teórico de las superestructuras, acerca del concepto de sociedad civil, trad. de José Fernández Valencia, México, Ediciones de cultura popular S.A., 1975.
48. Van Gigch, John P., Teoría General de Sistemas, Traducción Fernando Arias Galicia, Sexta reimpresión, México, Trilas, 1989. Pág. 199.

LEGISLACIÓN

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**
- **Convenios Internacionales en materia de Seguridad Pública.**
 - Convención Interamericana para prevenir y sancionar la Tortura
 - Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas
 - Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo
 - Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional
 - Corte Penal Internacional
- **Ordenamientos jurídicos de carácter general y federal en materia de Seguridad Pública**
 - Código Penal Federal
 - Código Federal de Procedimientos Penales
 - Ley para el tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal

- Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública
 - Ley Federal contra la Delincuencia Organizada
 - Ley de la Policía Federal Preventiva
 - Ley Federal de Seguridad Privada
- **Ordenamientos jurídicos del distrito federal relacionados con la Seguridad Pública**
- Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal
 - Ley contra la Delincuencia Organizada para el Distrito Federal
 - Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Distrito Federal
 - Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar
 - Ley de participación ciudadana del Distrito Federal
 - Ley de Seguridad Privada para el Distrito Federal
 - Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal
 - Código Penal para el Distrito Federal

FUENTES ELECTRÓNICAS

Libros en línea

1. Bonner, Kris, et. al., Delito y seguridad de los habitantes, [en línea], México, Siglo XXI, 1997, [citado 27/04/09], Formato PDF, Disponible en Internet

- http://books.google.com.mx/books?id=MpTExs_SydEC&printsec=frontcover, ISBN 9682320917, 9789682320910.
2. Ceballos, Jorge Gilbert, *Introducción a la Sociología*, [en línea], Chile, LOM Ediciones, 1997, [citado 30/08/2010], Formato PDF, Disponible en Internet: http://books.google.com.mx/books?id=fKHHZRqWK64C&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false, ISBN 956-282-028-9.
 3. Delgado, De Cantú, Gloria M. "Historia de México.", Volumen II De la era revolucionaria al sexenio del cambio. [en línea], México, 5ª ed. Pearson Educación, 2007. [citado 10/03/10], Formato PDF, Disponible en Internet: <http://books.google.com.mx/books?id=K0WME5ub7WkC&pg=PA577&dq=ANDRES+MANUEL+L%C3%93PEZ+OBRADOR&lr=&cd=44#v=onepage&q=&f=false>, ISBN 970-26-0956-9.
 4. Fernández Ruíz, Jorge, *Servicios Públicos Municipales*, [en línea], México, INAP-UNAM, 2002, [citado 29/08/2010], Formato PDF, Disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1442>, ISBN 968-6080-30-9.
 5. Galeano, Eduardo, *Patas arriba: la escuela del mundo al revés*, [en línea], México, Siglo XXI, 1998, [citado 29/04/09], Formato PDF, Disponible en Internet: <http://books.google.com.mx/books?id=ZDpw05ESH2YC&printsec=frontcover>, ISBN 9682321557, 9789682321559.
 6. García, Ramírez, Sergio, *Temas de derecho*, [en línea] México, D.F., Seminario de cultura Mexicana-UAEM-UNAM, 2002, [citado 26/04/09], Serie Doctrina Jurídica, Núm. 128, Formato PDF, Disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/756/22.pdf>, ISBN 970-32-0237-3.
 7. González, Casanova, Pablo (coord.), *Ciencias sociales: algunos conceptos básicos*, México, D. F., Siglo XXI editores, S.A. de C.V, 1999, [citado 06/04/09], Disponible en Internet: <http://books.google.com.mx/books?id=dKZRFX0Er9oC&printsec=frontcover>

- &dq=%22ciencias+sociales:+algunos+conceptos+b%C3%A1sicos%22&lr=&source=gbs_summary_r&cad=0, ISBN 9682321794, 9789682321795.
8. Jiménez, Edgar, Enfoques teóricos para el análisis político, [en línea], México, IFE, 2008, [citado 12/03/10], Cuadernos de orientación metodológica, Núm. 4, Formato PDF, Disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=517>, ISBN 968-7750-24-3.
 9. Lima Malvido, María de la Luz, “Un nuevo paradigma: la participación ciudadana en seguridad pública” en Peñaloza, Pedro José, et. al., (coord.), Los desafíos de la seguridad pública en México, [en línea], México, UNAM, 2002, [citado 29/04/09], Serie: Doctrina Jurídica, Núm. 120, Formato PDF, Disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=419>, ISBN 970-32-0234-9.
 10. López, Villafañe, Víctor, La formación del sistema político mexicano, [en línea] México, Siglo XXI editores, S.A. de C.V., 5ª Edición, 2005 [citado 21/03/10], Formato html, Disponible en Internet: http://books.google.com.mx/books?id=1xTV7T87qLYC&printsec=frontcover&dq=sistema+politico&hl=es&ei=IUqmS4-IFoy2swP969ki&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CCsQ6AEwAA#v=onepage&q=&f=false, ISBN 968-23-1723-1.
 11. Melossi, Darío y Mur, Ubasart, Martín, El estado del control social, [en línea], México, Siglo XXI, 1992. [citado 20/04/09], Formato PDF, Disponible en Internet: <http://books.google.com.mx/books?id=5-ivpYIYiSIC&printsec=frontcover#PPP1,M1>, ISBN 9682318122, 9789682318122.
 12. Pavarini, Massimo y Bergalli, Roberto, Control y dominación: teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico, México, Siglo XXI, 1993, [citado 27/04/09], Formato PDF, Disponible en Internet: <http://books.google.com.mx/books?id=gYfHMZKVbkAC&printsec=frontcover>, ISBN 9682312140, 9789682312144.
 13. Peñaloza, Pedro José, et. al., (coord.), Los desafíos de la seguridad pública en México, [en línea], México, UNAM, 2002, [citado 29/04/09], Serie:

- DOCTRINA JURIDÍCA, Núm. 120, Formato PDF, Disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=419>, ISBN 970-32-0234-9.
14. Pliego, Carrasco, Fernando, “El mito del fraude electoral en México”, [en línea], México, Pax México, Librería Carlos Cesarman, S.A., 2007. [citado 10/03/10], Formato PDF, Disponible en Internet: <http://books.google.com.mx/books?id=iLzgfuLC82sC&pg=PA139&dq=ANDRES+MANUEL+L%C3%93PEZ+OBRADOR&lr=&cd=58#v=onepage&q=&f=false>, ISBN 978-968-870-906-4.
 15. Ramírez, Kuri, Patricia (coord.), “El espacio público y reconstrucción de ciudadanía”, [en línea], México, Porrúa-FLAGSO, 2003. [citado 10/03/10], Formato PDF, Disponible en Internet: <http://books.google.com.mx/books?id=gqGUaBEOmBAC&pg=PA204&dq=jefes+de+gobierno+distrito+federal&lr=&cd=15#v=onepage&q=jefes%20de%20gobierno%20distrito%20federal&f=false>, ISBN 970-701-375-3.
 16. Reveles, Vázquez, Francisco, coord., El nuevo sistema político mexicano: los Poderes de la Unión, [en línea] México, Ediciones Gernika, S.A., 2006, [citado 21/03/10], Formato html, Disponible en Internet: http://books.google.com.mx/books?id=eVtbtGEqhgwC&printsec=frontcover&dq=sistema+politico&hl=es&ei=IUqmS4-IFoy2swP969ki&sa=X&oi=book_result&ct=book-thumbnail&resnum=6&ved=0CEIQ6wEwBQ#v=onepage&q=sistema%20politico&f=false, ISBN 970-637-111-7.
 17. Salazar, Rojas, “La transición mexicana. Realidad y utopía”, [en línea], México, Plaza y Valdez editores, 2002. [citado 10/03/10], Formato PDF, Disponible en Internet: http://books.google.com.mx/books?id=b8nulwZ_ruEC&pg=PA49&dq=Rosario+Robles+Berlanga&lr=&cd=9#v=onepage&q=Rosario%20Robles%20Berlanga&f=false, ISBN 970-722-043-0.
 18. Santaolalla López, Fernando, Derecho constitucional, [en línea], Madrid, Dykinson, 2004, [citado 25/04/09], Formato PDF, Disponible en Internet:

<http://books.google.com.mx/books?id=5mFLv39zwaAC>, ISBN 8497724232, 9788497724234.

19. Silva Bascuñán, Alejandro, Tratado de Derecho Constitucional, [en línea], Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1997, Tomo II, 2ª edición, [citado 01/04/10], Formato PDF, Disponible en Internet: http://books.google.com.mx/books?id=9ZM5kd7EEzMC&pg=PA204&dq=autocracia&hl=es&ei=R4C1S7bYPJD-sgPq2NWBaw&sa=X&oi=book_result&ct=book-thumbnail&resnum=7&ved=0CEMQ6wEwBjgK#v=onepage&q=autocracia&f=false, ISBN 956-10-1178-6.
20. Tejeda, José Luis, "La transición y el pantano. Poder, política y elecciones en el México actual, 1997-2003", [en línea], México, Plaza y Valdez editores, 2004. [citado 10/03/10], Formato PDF, Disponible en Internet: <http://books.google.com.mx/books?id=HWHKigK8d3cC&printsec=frontcover#v=onepage&q=&f=false>, ISBN 970-722-282-4.

Revistas

1. Alonso, Jorge, "Espinosa Villarreal: la punta de un turbio iceberg", Revista Digital Envío, Nicaragua, núm. 226, enero 2001, <http://74.125.155.132/search?q=cache:Mbug88CodwcJ:www.envio.org.ni/articulo/1054+gobierno+oscar+espinosa+villarreal&cd=8&hl=es&ct=clnk&gl=mx>.
2. De Andrea S., Francisco J., "La elección del jefe de gobierno del Distrito Federal de 1997", [en línea], México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, [citado 16/09/2010], Boletín Mexicano de Derecho Comparado (Núm. 93 Septiembre-Diciembre), Formato PDF, Disponible en: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:liz0e7OZm9UJ:www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/93/art/art1.htm+cultura+de+la+seguridad+publica+df+Cuautemoc+cardenas&cd=7&hl=es&ct=clnk&gl=mx>, ISSN 0041 8633.

3. Fernández, David, “Los cuatro flancos de una crisis total”, Revista Digital Envío, Nicaragua, núm. 159, enero 1995, <http://74.125.155.132/search?q=cache:iXaHXwXajaYJ:www.envio.org.ni/articulo/127+gobierno+zedillo+crisis+corrupcion&cd=13&hl=es&ct=clnk&gl=mx>.
4. Vergara, Rosalía, “Ebrard, virtual jefe de gobierno electo en el DF”, Revista Digital Proceso, México, 2006/07/03, <http://www.proceso.com.mx/rv/modHome/detalleExclusiva/41951>.

Instituciones oficiales consultadas

1. Banco de México, Regímenes Cambiarios en México a partir de 1954, publicada por el, [citado 13/04/2010], Formato PDF, [en línea] <http://www.banxico.org.mx/portal-mercado-cambiarior/material-educativo/%7B7F0E9FE8-AD9E-638E-F734-B40D7776E02C%7D.pdf>.
2. Consejo Nacional de Población, [citado 13/04/10], Formato PDF, http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/cipd15/CIPD15_ESPA%D10L.pdf.
3. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Anuarios estadísticos del Distrito Federal, ediciones 1995-2009, [fecha de actualización 23/03/2010], Formato EXCEL, [en línea] <http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx>.
4. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Resolución sobre estadísticas de la población económicamente activa, del empleo, del desempleo y del subempleo, adoptada por la decimotercera Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo (octubre de 1982), <http://www2.inegi.gob.mx/estestint/ficha.asp?idf=1195>.
5. Secretaría de Desarrollo Económico, Dirección General de Abasto, Comercio y Distribución, [citado 05/04/10], Formato PDF, http://www.sedeco.df.gob.mx/indicadores/abasto/informacion_basica/quees_inflacion.pdf.