

152
31



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS "ARAGON"

EL PROBLEMA DE LA INSEGURIDAD
PUBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL.

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ALEJANDRO GAMBOA OLIVARES

ASESOR: LIC. ENRIQUE CABRERA CORTES.

MEXICO

1997.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

A DIOS NUESTRO SEÑOR.

Por haberme dado la oportunidad de tener vida y
la de desarrollarme como un profesionista.

A MI MADRE, EMMA OLIVARES AVILA.

A ese ser tan querido que me dió la vida
el cariño y comprensión, que supo despertar
en mí los principios más indispensables
en todo ser humano; a tí.

A MI PADRE, ANTONIO GAMBOA AGUILAR.

Con respeto, cariño y admiración
por haber intentado hacer de mí una
persona honesta y responsable.

A ellos con una muestra de gratitud y que sus
esfuerzos en ningún momento fueron en vano.

A MI ESPOSA BEATRIZ.

Por el amor y cariño que me ha demostrado y el apoyo para la elaboración del presente - trabajo.

A MIS HERMANAS.

ROSA, ARACELI, PATRICIA, AIDA, LILIA, y KARINA; por la comprensión y los - consejos para poder llegar a superar me.

A MIS SOBRINOS:

JOSE TONATUIH, TONATUIH JR., JOSUE, ADRIANA, PAMELA, SAID, BELEM, ARACELI, AARON, ALEJANDRO, ARIZAI, DANIELA y EMMA ALEJANDRA.

A LA U. N. A. M.

E. N. E. P. CAMPUS ARAGON.

A los profesores que con su enseñanza me
fueron formando para poder ser un profesio-
nista y orientar por los caminos de
la vida; con gratitud.

AL LIC. ENRIQUE CABRERA CORTES

Por el apoyo, orientación y
amistad que me brindó para
la elaboración de éste trabajo.

AL LIC. MIGUEL PAGES HERNANDEZ

Por su amistad y su enseñanza jurídica.

A MIS TIOS:

FELIPE, RUBEN, RAUL, DANIEL, MARGARITA
ESPERANZA Y MIGUEL, por los consejos y
el ejemplo a llevar una vida digna y -
sana.

A MIS SUEGROS:

HOMERO Y GUADALUPE, con gratitud y
respeto.

A MIS CUÑADOS.

JOSE EVARISTO, RAUL, ABRAHAM, GUADALUPE,
DIEGO: por su amistad y consideración.

A MIS PADRINOS:

RUBEN RAMIREZ Y ANITA, por su
amistad y cariño

A TODOS MIS AMIGOS:

por su apoyo y gratitud.

A LOS SEÑORES:

ARMANDO TAGLE Y MARIA LUISA .
SOLIS, por su comprensión y
amistad.

EL PROBLEMA DE LA INSEGURIDAD PUBLICA EN EL
DISTRITO FEDERAL.

I N D I C E.

	PAG.
INTRODUCCION. - - - - -	I
CAPITULO I. EL MARCO SOCIAL MEXICANO.	
1.1 Concepto de Sociedad. - - - - -	1
1.2 Importancia de la Sociedad. dentro del Estado Mexicano. - - - - -	3
1.3 Marco Jurídico de la Sociedad Mexicana, Derechos y Deberes según la Constitución. - - - - -	6
1.4 Composición de la Sociedad Mexicana. - - - - -	9
1.5 Principales Problemas de la Sociedad Mexicana. - - - - -	13
1.5.1 Sociales. - - - - -	13
1.5.2 Económicos. - - - - -	17
1.5.3 Morales. - - - - -	19
CAPITULO II. LA SEGURIDAD PUBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL.	
2.1 Concepto de Seguridad Pública. - - - - -	20
2.2 Antecedentes de la Seguridad Pública. - -	21

2.3 El Estado Moderno, la Seguridad Pública y la Democracia. - - - - -	26
2.4 Diferencia entre Seguridad Pública y Seguridad Jurídica. - - - - -	31
2.5 La Seguridad Pública y los Derechos Humanos. - - - - -	33
2.6 Marco Legal de la Seguridad Pública.- - - -	34
2.7 Trascendencia de la Seguridad Pública. - - - - -	42

CAPITULO III.EL COMBATE A LA DELINCUENCIA EN EL DISTRITO
FEDERAL, LA PROCURACION DE JUSTICIA.

3.1 La Procuración de Justicia en el Distrito Federal, concepto e importancia. - - - - -	49
3.2 El papel de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en la procuración de Justicia. - - - - -	55
3.3 Las reformas de 1996 a la estructura Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. - - - - -	61
3.4 La delincuencia organizada en el Distrito Federal, sus estructuras y funcionamiento. - - - - -	77

3.5	Los principales delitos que se cometen en el Distrito Federal.	85
3.6	Insuficiencia de los cuerpos policiales en el Distrito Federal en la lucha contra la delincuencia.	91
3.7	Propuesta para solucionar el problema de la Inseguridad Pública participación tanto de las autoridades administrativas, judiciales y de los ciudadanos del Distrito Federal.	97

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

INTRODUCCION.

En el presente trabajo se realiza el estudio del Problema de la Inseguridad Pública, donde se da a conocer y se analizan muchas de las causas que hacen más grave y compleja situación de la seguridad pública en el Distrito Federal.

El tema de la Inseguridad Pública es a todas luces complejo debemos entender a éste como uno de los más graves problemas a nivel nacional; un escenario social de inseguridad pública generalizada puede constituirse, en condición de inviabilidad para todo modelo de desarrollo y bienestar social.

Por ello las posibles salidas al problema deben ser planteadas desde una óptica integral, que tome en cuenta todos los aspectos que en él intervienen y que permita generar propuestas de importantes transformaciones estructurales.

Reconocemos que el camino a recorrer para tener a México con resultados óptimos en materia de seguridad pública es, seguramente largo y difícil. Sin embargo, partir de la absoluta necesidad de redimensionar el papel de las instituciones competentes en materia de seguridad pública, puede constituirse en el factor clave para hacer más eficiente la estrategia estatal que logre inhibir el problema.

La inseguridad pública nos afecta a todos, nadie esta exento de resentir sus efectos; por ello otras de las vías más eficaces para enfrentarlo es la generación de políticas permanentes que involucren a la ciudadanía, particularmente en las

acciones preventivas. En virtud de que la seguridad es garantía del goce y ejercicio de los derechos de cada individuo y de cada grupo, es una visión de tarea conjunta la que también puede llevarnos a resultados satisfactorios.

Hemos identificado como un problema principal el que los temas de seguridad pública y fundamentalmente el de la policía han sido menospreciados al extremo que en el Distrito Federal son temas prácticamente desconocidos en el campo de las Ciencias Sociales. A la policía se le ve como un drenaje del edificio público, mismo caso para el Ministerio Público.

La policía y el Ministerio Público y la prisión son partes integrantes de la fuerza legítima de un Estado Moderno; su función en un Estado Democrático debe ser fijada a través de leyes y no de arbitrariedades que recuerden la política de los principes absolutistas.

Uno de los factores que demuestra claramente las anteriores aseveraciones es el que los salarios de los servidores públicos adscritos al sector justicia y de seguridad pública, son los más bajos de la administración pública, lo que en gran medida ha provocado el actual desastre en materia de seguridad pública.

De lo anterior se da una visión amplia del problema de la inseguridad pública en el Distrito Federal, donde se aportará una idea y razonamientos de este tema tan importante y, que debe enfocarse ampliamente para dar solución y erradicarlo.

C A P I T U L O I.

EL MARCO SOCIAL MEXICANO.

1.1 Concepto de Sociedad.

El significado etimológico de Sociedad es "Unión".

La sociedad es la comunidad total de los hombres o complejo total de las relaciones humanas.

La sociedad es un sistema de relaciones recíprocas entre los hombres.

La sociedad entendida como un sistema de relaciones entre los hombres es el lugar en donde se produce la cultura, el lenguaje, el arte, la ciencia, la moral, la religión y el derecho.

En su uso más general, la sociedad se refiere meramente al hecho básico de la asociación humana. Por ejemplo, el término ha sido empleado, en el más amplio sentido, para incluir toda clase y grado de relaciones en que entran los hombres, sean ellas organizadas o desorganizadas, directas o indirectas, conscientes o inconscientes, de colaboración o de antagonismo.

Ella incluye todo el tejido de relaciones humanas y no tiene límites o fronteras definidas. De una estructura amorfa en sí misma, surgen de ella sociedades numerosas, específicas, traslapadas e intercolectadas, aunque todas ellas no agoten el concepto de sociedad.

Esta concepción de la sociedad, que parece a veces abarcar a toda la humanidad, sirve principalmente para enfocar nuestra atención sobre una amplia gama de fenómenos centrales para el análisis de la conducta humana, principalmente las variadas y multi formas relaciones en que entran necesariamente los hombres durante el curso de su vida común.

La sociedad como grupo, considerada como el tejido total o el complejo esquema total de las relaciones sociales, puede distinguirse de aquellas determinadas sociedades en las que se agrupan los hombres. Es frecuente sin embargo, que en algunas definiciones de la sociedad se acentúe más el papel de las personas que la estructura de las relaciones.

"Georg Simmel, uno de los fundadores de la Sociología consideraba una sociedad como un cierto número de individuos unidos por la integración, mientras que el antropólogo Ralph Linton identificaba una sociedad como todo grupo de gentes que han vivido y trabajado juntos durante el tiempo suficiente para organizarse y considerarse como una unidad social, con límites bien definidos"(1)

La sociedad pues, es más un grupo dentro del cual pueden vivir los hombres una completa vida común, que una organización limitada a algún propósito o propósitos, específicos. Desde este punto de vista, una sociedad consta no solamente de individuos vinculados los unos a los otros, sino también de grupos interconectados y supuestos.

(1) CHINYO ELY, La Sociedad, 8a. edición, ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1977, p. 46.

1.2 Importancia de la Sociedad dentro del Estado Mexicano.

La pareja de conceptos, Estado y Sociedad, se pueden manejar como realidad e idea. Unas veces el Estado es realidad y la Sociedad idea, otras veces la sociedad es realidad y el Estado idea. Cuando se considera al Estado como realidad y la sociedad como idea no se trata de la contraposición de un ser y un deber ser, sino de postulados ético políticos opuestos, encubiertos con la pretendida oposición entre un ser; el del Estado y un deber ser; el de la sociedad; o a la inversa, el ser de la sociedad es contrapuesto al deber ser del Estado.

En este orden de ideas el pensador liberal Humbolt sostiene que en la sociedad existe una armonía que garantiza el libre juego de las fuerzas individuales, y piensa que el Estado es un mal, pero que es un mal necesario. Por su parte el pensador anarquista Proudhon, sostiene que hay que distinguir el Estado, un mal predominante de la sociedad, que no está sometida al gobierno, y que se encuentra representada por las fuerzas económicas en el libre juego.

Partiendo de la hipótesis aceptada por Hegel se llega a sostener que el Estado es la realidad de la idea moral, o como lo sostiene Stein; el principio del Estado es el interés general el de la sociedad es el interés individual.

Como buen discípulo de Hegel toma Marx de este pensador la oposición dialéctica entre Estado y sociedad. Marx sostiene dos puntos de vista opuestos en lo que toca a la relación entre Estado y sociedad; en sus trabajos iniciales Marx se había mantenido

fiel al punto de vista de Hegel en lo que se refiere a la relación entre los conceptos de estado y sociedad.

En dichos trabajos, por ejemplo, en la cuestión judía, se había referido Marx a la sociedad como la expresión de los intereses individuales y egoistas, mientras que el Estado político perfecto era algo totalmente diferente de la sociedad.

Todos los supuestos relativos a la vida egoista pertenecen a la sociedad, por lo cual quedan fuera del Estado. Después la terminología se invierte totalmente el Estado es donde cobra expresión un principio inmoral, el de los intereses de clase, egoistas, mientras que la sociedad llega a ser la expresión de la solidaridad moral.

En los escritos iniciales el Estado encarnaba el bien y la sociedad el mal, pero, después, a la inversa, el Estado era la encarnación del mal y la sociedad era la expresión del bien.

La búsqueda de nuevas formas de integración de las relaciones sociales rompe con el individualismo propio de la sociedad contemporánea y por supuesto asusta a quienes han olvidado la esencia misma de la sociedad humana, la socialización.

La organización de la sociedad, no sólo es un fruto del interés personal diluido en lo social, sino ante todo posibilidad de acción colectiva que se concreta en la participación ciudadana. Nuestra sociedad mexicana, reencontró sus propias maneras de encarnar la conciencia y participación individual en formas de ayuda mutua de contenido social.

Esta necesidad de organizarse de la ciudadanía, no sólo se concreta en colectividades de alguna manera ya formalizadas o ur

gentes, sino que se filtra hasta los niveles más embrionarios de de la sociedad, sobre todo en las zonas más pobres de nuestra me galópolis donde la carencia de servicios obliga a sus habitantes a hacer de ciertas actividades de repercusión colectiva.

Cierto es, que esta actividad de la sociedad se presente en intensidad en las grandes ciudades, en razón al carácter de nue tra estructura económica y social. Pero estas nuevas organiza- ciones sociales han impulsado el dinamismo de otras ya existen- tes.

Hoy la dinámica entre la política social del Estado y las acciones de la sociedad determinan nuevas relaciones en el Esta- do-sociedad, las cuales pueden derivar en forma de autonomía or- ganizativa o partidismo, rebeldía y denuncia social.

En sí la importancia de la sociedad en el Estado mexicano es la base fundamental para la creación y funcionamiento del Es- tado es la que motiva fundamentalmente a que el Estado trabaje se organice y represente a la sociedad en determinados proble- mas y los resuelva.

El Estado mexicano es creado principalmente por la sociedad, la cual determina la forma en que éste ha de organizarse, de es- ta manera hace que el Estado funcione y los represente, el Esta- do llega a organizarse en tres poderes fundamentales para su fun cionamiento que son el Poder Ejecutivo representado por el Pre- sidente de la Nación, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. Estas funciones del Estado son de las más importantes, que la so ciedad requiere para una adecuada vida común y tener quién los represente, para una mejor administración de los problemas socia

les.

La sociedad viene a ser el mecanismo para que el Estado mexicano se estructure y se defina ante otros países como un Estado soberano y libre, dando de esta manera la importancia de la sociedad dentro del Estado.

1.3 Marco Jurídico de la Sociedad Mexicana. Derechos y Deberes según la Constitución.

Como se dijo, la sociedad es un sistema de relaciones recíprocas entre los hombres.

El marco jurídico, se entiende como el conjunto de normas que rigen la conducta exterior del hombre en forma coactiva. La sociedad entendida como un sistema de relaciones entre los hombres es el lugar en donde se produce la cultura, el lenguaje, el arte, la ciencia, la moral, la religión y el derecho.

En todas las sociedades humanas se ha presentado el fenómeno jurídico, de ahí que se haya afirmado frecuentemente que donde exista sociedad hay derecho.

El derecho es un producto cultural, que no se puede explicar en función de elementos individuales, tales como la creación del hombre de gran talento o genio jurídico, sino por el contrario con la intervención de elementos sociales, tales como el deseo de seguridad o certeza que experimentan los hombres que pertenecen a un conglomerado humano cualquiera que sea.

El hombre necesita, en primer término, saber cuál es el dominio de lo suyo y el de los demás, hasta dónde llega su derecho

y en dónde empieza el de los demás, por otra parte, experimenta la necesidad de que sus derechos, una vez establecidos, se encuentren satisfactoriamente protegidos por el aparato del Estado.

Pero el derecho una vez creado ejerce una influencia sobre la sociedad modelándola, señalándole los cauces que debe correr.

El derecho se origina en la sociedad, el derecho una vez creado influye a su vez sobre la sociedad.

El marco jurídico es ante todo un sistema que establece sanciones, por sanción debemos entender el medio de que se sirve el derecho para provocar un comportamiento de acuerdo con lo que el establece, y en caso de que no se logre este comportamiento se seguirá una consecuencia; la sanción que se dirige a ocasionar un daño en la esfera de intereses (propiedad, libertad y vida) del infractor de las normas jurídicas.

El marco jurídico constituye el armazón exterior de la vida social, que da forma y figura consistente a la comunidad basada en los valores comunes internos. En ese sentido el marco jurídico, abarca el ámbito total de la vida social y no se limita únicamente a las formas particulares de la sociedad.

La sociedad mexicana dentro del Estado mexicano y territorio nacional, tiene derechos y deberes de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Mexicanos; donde primeramente se señala que en nuestra sociedad queda prohibida la esclavitud, y cualquier esclavo o esclavos del extranjero que entren al territorio nacional, alcanzarán la libertad y protección de las leyes.

Tienen derecho a recibir educación por parte del Estado, los individuos que componen la sociedad tendrán este derecho.

La nación mexicana tiene derecho a promover el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social.

Dentro de la sociedad, se tiene derecho a decidir de manera libre y responsable e informada sobre el número de hijos; también se tiene derecho a la protección de la salud, decidir un trabajo bajo legal.

En general la sociedad mexicana tiene derechos a servicios de salud, transporte, de justicia, de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, entrar en la República salir de ella viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte salvoconducto u otros requisitos semejantes, también se tiene derecho a una seguridad pública a determinar por medio del voto a designar quién será su gobernante.

Las principales obligaciones de la sociedad son pagar impuestos: llámese predial, agua, luz y demás servicios que el Estado proporcione, impuestos que deberán pagarse a la brevedad posible para no obtener algún contratiempo.

En sí la sociedad como unión se desarrolla en una nación que en el caso es la mexicana, tiene derechos y obligaciones que van a determinar una situación para poder organizarse y tener una vida común, que tendrá por parte del Estado determinados servicios y por parte de la sociedad obtendrá impuestos y deberes reales para la vida diaria dentro del Estado.

1.4 Composición de la Sociedad Mexicana.

Los mexicanos de hoy tenemos dos grandes raíces culturales por un lado la tradición grecolatina traída de Europa por los españoles, y por otro lado la prehispánica propia de los aborígenes americanos.

Todas las naciones del mundo presentan variantes en sus razgos culturales. Esto se aplica a los conquistadores, quienes provenían de distintas regiones de España y trajeron consigo sus culturas propias (alimentos, formas de hablar, costumbres etc.) que combinadas con los indígenas dieron por resultado una nueva forma cultural característica y una nueva composición social.

A la llegada de los españoles había dos grandes zonas: la alta cultura de Mesoamérica y la del Norte, de menor desarrollo.

A pesar de la variedad de lenguas que se hablaban, estas culturas compartían elementos básicos: el maíz, dioses, organización social etc.

La combinación de estos elementos tendrá como consecuencia la creación de nuevos razgos culturales y sociales, en los cuales ya no habrá elementos sólo españoles o indígenas, sino que serán composiciones entre estas dos razas se dió origen a la raza mezclada, y posteriormente se dieron más razas.

De lo anterior se empieza a determinar la composición de la sociedad mexicana, donde se van a transformar conforme pasa el tiempo en clases sociales, que van a determinar la vida común de la sociedad mexicana.

El sociólogo mexicano Lucio Mendieta y Nuñez considera que

"la clase social está determinada por una combinación de factores culturales y económicos.

Podríamos decir que las clases sociales son grandes conjuntos de personas, conjuntos que se distinguen por los rasgos específicos de su cultura y su situación económica; aún cuando el factor económico tiene una gran importancia para la determinación de la clase social, en realidad el factor decisivo es el de la cultura, puesto que solo es posible el paso de los individuos de uno a otro círculo mediante la adaptación cultural!"⁽²⁾

Las tres clases principales no están tajantemente delimitadas una frente a la otra, sino que, por el contrario, en sus zonas marginales están interpretadas la una con la otra, dando eso lugar a la existencia de clases mixtas.

Mendieta se representa las tres principales clases como círculos secantes. Cada círculo tiene un contenido cultural y económico de los otros dos. Esos contenidos los constituye relaciones económicas y un acervo de ideas, prejuicios, costumbres, necesidades, sentimientos, conocimientos, formas de conducta, etc. que pueden señalarse con cierta precisión en una sociedad dada y en un momento dado, de tal modo que ofrecen indudable permanencia, cuando menos en sus lineamientos fundamentales.

Los individuos son los que se mueven dentro y a través de los círculos, permaneciendo unos, en el correspondiente círculo durante toda su vida; otros, acercándose al contiguo hasta pene-

(2) cfr. Mendieta y Nuñez Lucio, Las Clases Sociales, Instituto de Investigaciones Sociales, U.N.A.M., México, 1947, p. 37 y ss.

trar en el movimiento de ascenso o descenso, según el caso. Pero como dentro del círculo cultural y económico de cada clase siempre hay un número de personas que se manifiesta en conjunto, en volumen, de ahí estabilidad de las clases por la continuidad y persistencia de los círculos culturales y económicos, en el tiempo y en el espacio, concretados en un número indefinido de personas.

En consecuencia, en las clases sociales hay muchos estados intermedios fundamentados en situaciones económicas y en transiciones de cultura.

El peón que por azares de la fortuna se torna rico de la noche a la mañana, no por eso entra de inmediato a la clase alta, sino que se aproxima a ella a medida que adquiere sus consumbres su educación, su forma de vida hasta asimilar por fin sus ideas, sus sentimientos, sus prejuicios, etc., es decir, su cultura, llegando así a una total identificación. Similarmente, sólo que a la inversa, se podría recordar como ejemplo que hay socios en las cuales el aristócrata arruinado sigue perteneciendo a la clase alta.

La clase social constituye, un círculo colectivo, definido por unos modos de vida característicos, por la coincidencia de unos intereses, y por el sentimiento de constituir un grupo diferente de las otras clases sociales. Los miembros de una clase social tienen una conciencia de pertenencia a ella. Esta conciencia comprende dos aspectos: comprende un darse cuenta de tener con los demás miembros de su clase características comunes por ejemplo, un tipo de educación, de valoraciones, de actitudes, de

formas de vida, una función social similar, una determinada situación dentro del complejo colectivo total; y comprende al mismo tiempo un darse cuenta de que hay otras clases diferentes situadas a distintos niveles, es decir, un darse cuenta de que objetivamente hay una jerarquía entre las clases.

Al calificar esta jerarquía de objetiva no se trata en modo alguno de emitir un juicio de valor. De ninguna manera, se trata de subrallar una objetividad de hecho, la objetividad de unos hechos sociales, los cuales pueden ser estimados favorable o desfavorablemente.

Pero independientemente de que esos hechos puedan, en algunos casos, ser juzgados desfavorablemente por algunas personas desde puntos de vista valorativos, se presentan como hechos objetivos. Así pues, el darse cuenta de que hay diferencias entre las clases y una jerarquía objetiva entre ellas no implica necesariamente una plena aceptación individual de esa jerarquía, ni una sumisión voluntaria a dicha jerarquía.

Pueden darse tal aceptación y tal sumisión; pero pueden también no darse, y, en cambio, existir un disenso, un resentimiento, e incluso una protesta que se manifiesta en actitudes y en conductas que hacen patente la no aceptación del esquema vigente de estratificación.

Pero cuando sucede esto, en la misma protesta va implícita la conciencia de pertenecer a una clase, que es dispar de las otras, y que tiene un rango social como las otras.

1.5 Principales Problemas de la Sociedad Mexicana.

1.5.1 Sociales.

La Ciudad de México es un centro desproporcionado enormemente, ya que se concentra demasiada población, el capital, la riqueza, la industria, el comercio, los servicios, centros financieros, la burocracia gubernamental, el poder político, los centros académicos y escuelas, los centros de espectáculos y así se puede seguir enumerando. Se refiere por supuesto, a la concentración demográfica, económica, social, burocrática y política que existe en el país, haciendo de la ciudad una de las más conflictivas.

Las cifras son ya muy conocidas pero el área metropolitana cuenta con aproximadamente 15 millones de habitantes, que crecen a diario. Lo que significa más del 20% de la población nacional una ciudad que concentra más población que cualquiera de los Estados de la federación, y más que quince estados pequeños juntos.

Y además de tener tal población, su ritmo de incremento demográfico es considerable, por lo que para el año 2000, crecerá cerca de un 130%, lo que significa alrededor de 35 millones de habitantes.

Es obvio de lo anterior que el problema es complejo, en materia de números absolutos, en la distribución en el país, y de ritmo de crecimiento demográfico lo que lleva a decir que la ciudad de México constituye un problema nacional que probablemente

no tiene por el momento un remedio definitivo.

Quien vive en ella, si así puede llamársele a enfrentar los problemas cotidianos del tráfico, congestión, contaminación, escasez de agua, mal servicio policiaco o seguridad pública, acumulación de basura, pobreza, problema inquilinario, transporte, ambulantaje y procuración de justicia; y todos los pequeños y grandes contratiempos de la vida en una gran ciudad del subdesarrollo la contaminación del ruido y sus efectos de desgaste, y el aspecto del subdesarrollo civil de la población, que exige costos más elevados de los normales. como el ejemplo típico de la necesidad de tener un policía en cada semáforo y en cada esquina. pues de otra manera las personas, muy especialmente las de menor civilidad como los camioneros y taxistas, crean desorganización y embotellamientos.

A esto se añade como complementario, la característica de falta de disciplina de la población, a diferencia por ejemplo de las masas japonesas, o los grupos de algunos países occidentales.

En general las urbes de países subdesarrollados, son claramente representativas de la problemática social, tratándose de una enorme ciudad capital, los problemas que se muestran no son los representativos del resto del país, sino que están agudizados por el fenómeno de la concentración, que enfatiza los contrastes. Pues cuando se junta en un pequeño territorio, una gran concentración de pobreza y de riqueza que en el resto del territorio nacional se encuentra mayormente esparcida, entonces se presentan problemas adicionales a los típicos del país, en relación a los grandes grupos humanos asentados en un área comparativamente

pequeña.

De manera similar al apartado anterior, al hacerse un análisis del perfil demográfico por edades, dadas las características particulares del incremento de la población en los flujos migratorios de habitantes en busca de trabajo, se puede esperar una mayor proporción de adultos que en el resto del país, lo que implica una demanda de empleo mayor aún a la normal, dentro de una agrupación de habitantes, de tan grandes dimensiones. Pensando tal vez, en los 20 ó 25 nuevos millones de habitantes para fin de siglo, considerando el incremento natural de la población económicamente activa, proveniente de los niños y adolescentes actuales.

El crecimiento demográfico de la Ciudad de México, tiende a establecer una situación que promueve la inestabilidad política y social. Esto es obvio, considerando la dimensión masiva de los problemas, como se ha relatado, además de la circunstancia particular de que grupos urbanos se encuentran en mayor posibilidad de manifestar sus inconformidades, de alguna manera recordando los sucesos de 1968.

La integración urbana, de tales magnitudes, trae consigo un alto desgaste en la paciencia individual y colectiva, la elevación de la tensión, la irritabilidad, y la violencia y criminalidad. Y como tal, representa no una fuente potencial de desestabilización política, sino en realidad, con una población de 40 millones significa estar parado en un polvorín, y la posibilidad de continuas fricciones sociales, que se pueden agudizar en relación con el Estado.

Considerando a la Ciudad de México, como un estado dentro del Estado, va a representar sin duda, la principal fuente de de sestabilización política.

La cercanía al Gobierno Federal e independientemente de esto, los simples números de población, aunados a la composición de la misma, con la agudización de las demandas sociales, hace posible una combinación muy peligrosa. Pues se tienen mayores razones para inconformarse, mayores posibilidades estando cerca al poder y constituyendo una masa importante, que integrada urbanamente, tiene posibilidad de rápida y explosiva diseminación por un movimiento de inconformidad.

Hasta el momento en que un Presidente de la República se haga plenamente consciente, de lo que significa el ominoso futuro de la Ciudad de México, para la sobrevivencia del sistema del Estado mexicano, se tomará finalmente la decisión, que podía ser inclusive, demasiado tarde; pero probablemente se requiere que empiecen a aparecer mayores rasgos de crisis social, para presio nar al Presidente, a tomar una solución parcial, pero de consid erable magnitud. Mientras esto no pase, se pensará que tal vez se pueda continuar poniendo pequeños parches para que no se desinte gre la vida de la Ciudad de México.

Lo que falta es un adecuado sentido de urgencia, en propor ción a la realidad nacional, en términos del problema demográfico en general, y de la Ciudad de México en particular. Sucede co mo con el smog, que a pesar de que se ha advertido que la Ciudad de México tiene uno de los más altos grados de contaminación mun dial, no se toman medidas importantes, ni se tomarán hasta que

haya una crisis que obligue a hacerlo.

1.5.2 Económicos.

Los serios desequilibrios y problemas en el plano económico ponen en evidencia el atraso y estancamiento en que se encuentra la economía mexicana y sus rasgos más notables son:

- a).- Incapacidad para lograr un desarrollo relativamente autónomo y autosostenido en las ramas clave de la producción.
- b).- Disparidad en el crecimiento por regiones y por ramas.
- c).- Desempleo y subempleo agudos.
- d).- Dificultades para lograr una sustancial ampliación del mercado interno, debido primero a la concentración del ingreso y, segundo al agudo proceso inflacionario.
- e).- Estancamiento en el ritmo de crecimiento de la agricultura.
- f).- Incremento en el ritmo y volumen de endeudamiento externo.
- g).- Surgimiento de cuellos de botella en la producción de bienes de capital y equipo etc.

Si bien tal situación parece ser una constante de la economía, ello obviamente dificulta el proceso de reproducción de la clase política y del Estado.

Como ya se mencionó, a fines de los años sesenta y principios de esta década, el país entró en un estado de malestar político, social y económico; mismo que es un resultado de la crisis en el seno mismo de la estructura económica. Ante tal panorama, se criticó el desarrollismo y el modelo de crecimiento estabili-

zador, proponiéndose en cambio una política destinada a anular los efectos de la crisis y a reanimar el proceso.

Se proponen así políticas que deberían mejorar la situación económica y social de las mayorías. En este contexto se lanzan críticas al sector empresarial por los lucros desmedidos y su ineficacia productiva, al mismo tiempo que se les llamaba a participar más activamente en las tareas del desarrollo con un espíritu altruista y compartiendo los beneficios.

"Las causas de los desajustes se consideran simples aunque difíciles de resolver, ha sido la caída de los precios de las exportaciones, la elevación de las tasas de interés y sobre todo la corrupción.

Con un ordenamiento riguroso, disciplina y una vigorosa economía es posible rescatarlo de la postración!"(3)

La perspectiva para un crecimiento económico a corto plazo es promisoria principalmente porque el gobierno ha superado una parte importante de su deuda pública, lo cual dará a México alguna flexibilidad económica.

A mediano plazo, las perspectivas para el crecimiento económico sostenido se ven nubladas por los problemas y por la naturaleza y servicio de la deuda externa de México.

De lo anterior se desprende que la Ciudad de México dentro de sus grandes problemas sobresalta el aspecto económico, dando como resultado el creciente aspecto delictivo.

(3) cfr. López Díaz Pedro, Estructura Económica y Social de México, 7a. edición, ed. Quinto Sol, México, 1996, p. 130.

1.5.3 Morales.

Dentro de los principales problemas que tiene la sociedad mexicana, están los morales; donde los individuos que viven en una sociedad, por los grandes problemas que se tienen se van saliendo de las reglas éticas o comportamiento dando origen a ir en contra de las buenas costumbres y al derecho.

En la Ciudad de México el problema moral es fundamental, ya que en la actualidad ha aumentado considerablemente, en virtud de la poca preparación de los individuos, falta de educación y en cierto modo a la crisis que vive el país dando con esto a la alta delincuencia juvenil, que no mira los resultados, existiendo un camino equivocado por la falta de atención a su comportamiento.

En la actualidad en la Ciudad de México se vive en una etapa de zozobra y de constante amenaza, ya sea en nuestra persona o bienes, de tal manera que la ciudadanía se ve en la necesidad de evitar y cuidarse de las personas, que por el estado en que se encuentran, ya sean desempleados, con problemas intrafamiliares, descuidan un factor tan importante en el hombre que es la moralidad; dando como consecuencia que vayan perdiendo su comportamiento y como resultado el delinquir, dejando atrás todos los modales y normas morales que como ser humano tenemos, haciéndose personas de bajos instintos e inadaptados socialmente y siendo peligrosos para una sociedad que pide una moralidad estricta para tener un vida tranquila y sana.

C A P I T U L O II.

LA SEGURIDAD PUBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL.

2.1 Concepto de Seguridad Pública.

La Seguridad Pública es la inviolabilidad del orden jurídico objetivo, de los derechos subjetivos, del particular, así como de las Instituciones y Organismos del Estado y de los demás portadores de Soberanía.

"La seguridad pública está ligada a la protección de la paz pública, de tal manera que puede ser conceptualizada, desde el punto de vista objetivo, como el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de la policía administrativa."(4)

El sistema penal es uno de los denominados mecanismos duros de control social, cuyo origen lo encontramos en el derecho de castigar del Estado, dada su gravedad se caracterizó al derecho penal con reglas específicas de aplicación; no hay pena sin delito, y reglas específicas de ejecución; no hay pena sin ley.

(4) cfr. Zaffaroni Eugenio Raúl, Tratado de Derecho Penal, parte general, t.I, ed. Buenos Aires, 1980, p. 61.

De ahí que el funcionamiento del sistema de justicia penal abarque desde la procuración de justicia, continúe con la impartición de la misma y culmine en la ejecución de la pena.

En resumen, una política de seguridad pública coherente y racional implica el manejo de diversos elementos que interactúan y que pueden ser clasificados desde dos puntos de vista la procuración de justicia y con la policía de seguridad pública.

2.2 Antecedentes de la Seguridad Pública.

Este proceso de coacción física que se convierte en auto-coacción psicológica, en parte básica de la pacificación necesaria de convivencia urbana que en los siglos XIV al XVI, estuvo acompañada de una incipiente garantía de protección que todo príncipe debía otorgar a sus súbditos, a cambio de no portar armas, los súbditos debían recibir protección por parte del soberano.

Recordemos brevemente que las relaciones entre los soberanos y sus súbditos estaban regidas, hasta el siglo XVI, por la aceptación de "pactos" que establecían los deberes del príncipe con sus súbditos y viceversa, que incluso se establecían las condiciones en los que los gobernados podían desconocer y desobedecer o, incluso, luchar contra el príncipe si éste tresgredía los acuerdos; los asuntos que incluían eran: los antiguos derechos, la libertad habitual, la inviolabilidad de domicilio, la protección contra detenciones arbitrarias y pagos de impuestos.

"En este contexto aparece el nudo problemático de la paz entendida como seguridad en el momento en que se empiezan los siglos modernos, es, a saber, los tumultos y guerras interiores en efecto, las Cortes de Valladolid de 1440 se dirigían al rey recordándole que en su primer deber es acallar las disensiones interiores, esto ayudaría a que fuera España donde se inicie en gran parte el régimen del Estado Moderno, en cuanto organización garantizadora de la paz social interna"⁽⁵⁾

Contrato, mercancía y seguridad son conceptos que enlazan y apuntan el surgimiento de la mentalidad estatal y la mentalidad burguesa; mentalidad ésta que es raíz del concepto y necesidad de "seguridad", que adquiere gran relevancia desde finales del siglo XV, es decir, en el pleno renacimiento.

Brevemente podemos decir que el concepto de "seguridad" como paz o tranquilidad de la vida de los súbditos y el comercio en las ciudades y camino fue, desde el siglo XV, elemento o categoría, institución constituyente de la génesis del Estado moderno, es decir parte integral de la legitimidad pactada y objetivo del sistema de gobierno de los principios medievales y posteriormente, de los soberanos absolutistas.

Empero, la preocupación del gobierno por los súbditos durante el absolutismo de los siglos XVI y XVIII, generó Instituciones o aparatos burocráticos (tribunales, ejércitos, diplomacia, administración, etcétera) y sus correspondientes conceptos juri-

(5) Maraval José Antonio. Estado Moderno y Mentalidad Social Siglos XV-XVII, vol. II 3a. edición, ed. Alianza Madrid, 1986, p.224

dico- políticos que debian operar esa voluntad soberana de regir la vida y felicidad de los súbditos, aún sin el consentimiento de estos últimos.

La finalidad del Estado absolutista no era otra que garantizar a su propio pueblo el mayor bienestar y seguridad, pero se deja el criterio del gobernante del Estado determinar en qué consiste el mayor bienestar, queda facultado para intervenir en los asuntos de la gente cuando considere que va en provecho del interés general.

En el inicio del Siglo XVII (1611) se presenta a los Estados generales de Holanda uno de los primeros proyectos utópicos de estado con buena policia, donde recomienda la existencia de cuatro grandes dignatarios junto al rey, encargados de la justicia, la hacienda, el ejército y la otra la policia; es decir como proyecto de racionalizar la organización de la vida social del de el Estado y, el verdadero objeto de esta policia es el hombre todo lo viviente.

En el año de 1667 Luis XIV, mediante un decreto real, creará la institución de la policia al nombrar como parte de una reestructuración de su politica, al lugarteniente de policia. Policia que debia vigilar un sinnúmero de asuntos públicos, calidad de alimentos, precios, construcciones, sanidad, inundaciones incendios, carruajes, libros, etcétera.

Por ejemplo la policia del comercio de libros vigilaba los contenidos de todo tipo de publicaciones, y la vida íntima y social de los escritores. El objetivo era evitar la publicación de todo aquello que atentara contra la autoridad del rey.

Además la policía recibió en su seno a los tradicionales espías y éstos toman, desde entonces, el nombre de policía secreta o policía política.

Nos dice Cesar Beccaria: "Las leyes son las condiciones en que los hombres independientes y aislados se unieron en sociedad fatigados de vivir en continuo estado de guerra y de gozar una libertad convertida en inútil por la incertidumbre de conservar-la, sacrificaron una parte de ella para gozar la restante con seguridad y tranquilidad. La suma de todas estas porciones de libertad sacrificada al bien de cada uno constituye la soberanía de una nación"(6)

De manera que el contenido político básico de la Constitución del estado Pasando por la ilustración, son las leyes que garantizan la seguridad, que es el principio de la soberanía nacional. Más adelante, de entre los posibles tipos de delitos, es imposible no asignar a la violación del derecho de seguridad (contra su vida y propiedades), adquirido por todo ciudadano alguna de las penas más considerables.

Beccaria considera también como delito toda turbación de la tranquilidad pública, como los alborotos, en las vías públicas destinadas al comercio y al tránsito de los ciudadanos o como los fanáticos sermones que excitan las fáciles pasiones de la curiosa multitud.

Valga la larga cita para ejemplificar cómo ya a finales del siglo XVIII, la acepción restringida de policía encargada

(6) De los delitos y de las Penas, s/e. CNDH, México, 1991, p.42

de la seguridad pública ha tomado el sentido y la definición bajo la que desde entonces se le conoce.

En este contexto histórico es importantísimo conocer algunos conceptos del primer jurista mexicano inscrito en el pensamiento jurídico y político moderno, Manuel de Lardizabal y Uribe quien publicó en España en el año de 1782 su libro Discurso sobre las Penas.

Destaca el hecho de que Lardizabal señala que de entre las cuatro posibles clases de delitos que se pueden cometer, el que atenta contra la "seguridad pública o privada" es uno de ellos. Más aún, llega a identificar una y otra, al decir que: "Es verdad que el que sale a robar a un camino, no sólo quita los bienes si no que también perturba la seguridad de la persona y la pública que debe haber en los caminos."

Considerando que no es simple coincidencia de Lardizabal y César Beccaria la relevancia otorgada a la seguridad pública en sus respectivos discursos jurídicos, resalta más aún la centralidad de la seguridad en el pensamiento jurídico moderno.

Este amplio ambiente ilustrado europeo no es casual, como se desprende de lo dicho, que ya en el artículo 16 del 3er Brumario del año (1792) de la Revolución Francesa, se establece que la policía está formada para el orden público, la libertad, la seguridad individual; su característica principal es la vigilancia; la sociedad en conjunto es el objeto de su presencia; o bien en el Código General Prusiano de 1794 se establece que es función de la policía el tomar las medidas necesarias para mantener la tranquilidad pública, la seguridad y el orden y para prevenir pe

ligros inminentes al público o alguno de sus miembros.

La ciencia de la policía y el concepto de policía como el arte de gobernar, desapareció para ceder paso al concepto que ten
drá la función ideológica de neutralizar la politicidad del poder del aparato del Estado; la administración pública. Al mismo tiempo, las decisiones de gobierno y las acciones de los ciudad
nos sobre el estado se definieron como "política".

Y la policía que quedó, la encargada de la seguridad pública, ese principio político básico del Estado, fue también neutra
lizada políticamente, en tanto se le ubicó, dentro del nuevo uni
verso sociopolítico, en una zona técnica intermedia entre el espacio de lo administrativo (derecho administrativo y ciencias ad
ministrativas) y de lo jurídico (derecho penal e infracciones gu
bernativas).

2.3 El Estado Moderno, la Seguridad Pública y la Democracia.

Reducida a un mal menor pero necesario, la policía moderna es también un objeto de reconocimiento menor o desaparecido, o francamente no percibido como objeto de conocimiento científico por ello resulta útil aplicarle algunos esquemas que ha utiliza
do la ciencia política actual.

Si, como lo han definido los politi
ólogos, el sistema politi
co comprende no sólo instituciones de gobierno, como legislaturas, tribunales de justicia y organismos ad
ministrativos o las organizaciones formales: partidos políticos, grupos de interés, medios masivos de comunicación, sino todas las estructuras en sus

aspectos políticos, en lo que de relación con la coacción presentan; es obvio que desde la perspectiva del análisis político, el estudio de la policía, entendida como seguridad pública y analizada como estructura o componente del sistema político, resulta más que legítimo.

Desde esta perspectiva, en principio, la policía, como subsistema del sistema político (que a su vez es un tipo especial de sistema social), funciona mediante un particular tipo de insumos que se denominan "demandas": demandas en cuanto a la regulación de la conducta, en lo que respecta a seguridad pública y ayudas: la obediencia a la Ley, los reglamentos y las normas.

El resultado de los insumos del subsistema policial es un producto: la obediencia a la ley y las normas, esto es la paz pública.

Este proceso de interacción con otros subsistemas y sistemas sociales, supone las interdependencias o transacciones, cuya importancia está determinada por los valores que se intercambian siendo caso del subsistema de seguridad pública de un estado, municipio o Estado-nación el intercambio de dos clases de valores; la protección a la vida de los individuos y a los bienes materiales de su propiedad, por una parte; y por otra, la defensa de la ley y la paz pública.

Así como la coordinación de expectativas y comportamientos mediante cooperación y hábitos de obediencia es la función característica del sistema político, la coordinación de las expectativas de la vigilancia de los valores de seguridad pública es función de este subsistema político.

La seguridad pública es disfuncional al no cumplir con las expectativas que le corresponde integrar, por lo que el nivel de demanda de los otros sistemas y subsistemas aumenta en la medida en que el sistema político en conjunto adquiere rasgos que obstaculizan la reproducción pacífica del sistema global que es, analíticamente, la sociedad.

Sostener que el subsistema de seguridad pública es de alta prioridad para el conjunto del sistema político, es verdad de no es posible mantener las relaciones de la sociedad sin un sistema de seguridad pública y de justicia, los gobiernos pueden cambiar los partidos desaparecer, las elecciones realizarse o no, los parlamentos existir o no, la economía estar en crisis o en abundancia etcétera, pero la seguridad de las personas es lo mínimo que garantiza la soberanía de un Estado.

La seguridad pública, ni puede auxiliar a otros elementos del sistema político que no estén respondiendo al conjunto de expectativas propias, ni tampoco puede ser sometida a la lógica funcional de otros componentes de la estructura social. Lo más peligroso para las relaciones es suponer que un elemento del sistema puede ejercer la acción masiva de todo sistema al que pertenece; esto es, la seguridad pública no puede desempeñar el papel total que corresponde actuar al sistema político al que pertenece. El subsistema de seguridad pública no es el sistema político.

Inversamente se puede decir que la falta en el cumplimiento de las expectativas de la seguridad pública encuentra una última explicación en que, en tanto subordinado a la lógica del

sistema político, sufre el efecto distorsionante que se ha inducido por un sistema político que tampoco está siendo funcional al conjunto de las relaciones macroestructurales del sistema social, etcétera.

Empero, otro ejemplo práctico de los efectos del desconocimiento o neutralización política de lo policial, que representa una omisión grave por las circunstancias negativas que ha tenido para la ciudadanía, consiste en que, al ser excluida del discurso jurídico y constitucional, la policía como seguridad pública ha quedado fuera del discurso por excelencia de la modernidad.

La ausencia, en nuestra carta magna, de un tratamiento jurídico de la policía y de la seguridad como un derecho o garantía individual, no sólo es muestra de vigencia de la visión instrumentalista dominante en los liberales del siglo XIX y entre los constitucionalistas de 1917; además es como un fósil viviente en la medida en que, al igual que durante el absolutismo, ha quedado a la discrecionalidad soberana de los gobernantes, pero ahora funcionando en un Estado de Derecho.

Hay que ir de la ideología de la seguridad como asunto policiaco, a la seguridad como problema social, cuyo tratamiento pasa por una modernización político-jurídica del Estado mexicano.

Recordémoslo, durante el período medieval tardío y el período absolutista, la vigencia y defensa de los derechos y libertades de los súbditos dependía de la voluntad del soberano, la modernidad quiso tener una fuerza pública que siendo de los ciudadanos, protegiera la vigencia y el respeto de esas libertades y derechos ante el poder de los gobernantes; en este sentido entien

do la seguridad pública moderna; la seguridad de los gobernados, no la de los gobernantes.

Para mantener la libertad no basta la separación de poderes, es necesario que los gobernados tengan una defensa institucional política, actuante, en defensa de esa separación y que la vigencia del Estado de derecho sea, por consecuencia, garantizada por la ciudadanía a través de esta Institución que debe ser garante de eso que llamamos seguridad pública: la defensa de las libertades y derechos del ciudadano; esto es, la recuperación de la politicidad de su posición dentro del sistema político efectivamente moderno y democrático.

La concepción jurídica y social de la seguridad en las naciones democráticas, como un derecho fundamental del ciudadano, significativamente se encuentra vigente en naciones en que los derechos fundamentales, además de ser respetados están garantizados efectivamente por aquello que estableció el artículo 12 de la declaración de los Derechos Humanos y el ciudadano: "la garantía de los derechos del hombre y el ciudadano necesita de una fuerza pública no es otra que la policía, la policía moderna que está para garantizar y asegurar los derechos y libertades del hombre moderno.

Si sabemos que el conjunto de derechos y libertades del ciudadano conforman la materia prima elemental de la organización pública moderna llamada Estado, es también básico el que la garantía y defensa institucional de ese estado político de cosas (derechos, deberes, leyes y libertades), representa un interés público prioritario para mantenerlo en salvaguarda, esa es la segu

ridad moderna, la seguridad del interés público por mantener su estado democrático.

2.4 Diferencia entre Seguridad Pública y Seguridad Jurídica.

Conviene distinguir claramente ambas expresiones. Seguridad jurídica hace referencia a la certeza de que la situación jurídica de una persona sólo podrá ser modificada mediante procedimientos establecidos en el orden normativo.

Así define T. J. Delos "la seguridad jurídica es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que, si éstos llegan a producirse, le serán aseguradas por la sociedad protección y reparación".⁽⁷⁾

Como se puede observar, esta definición implica una postura amplia que pretende una garantía, no sólo de que el Estado va a actuar conforme lo señala el orden jurídico (principio de legalidad), sino una garantía de que el Estado no permitirá ataques violentos de terceros que dañen los bienes y los derechos de los ciudadanos. En este sentido está emparentada con la seguridad pública.

Una concepción tan amplia de la seguridad jurídica es problemática en las actuales circunstancias de violencia social, ya que seguridad jurídica, es un concepto normativo que se relaciona

⁽⁷⁾ Delos J.T. Los fines del derecho, 3a. edición, UNAM. México, 1975, p. 47.

na estrechamente con la legalidad y con el Estado de Derecho.

Se entiende por Estado de Derecho un modelo de estado en el que el gobierno está sometido a leyes, es decir, no actúa arbitrariamente sino que lo hace conforme lo prescribe el ordenamiento jurídico. El principio de legalidad es el fundamento básico del comportamiento de las autoridades en un Estado de derecho.

El gobierno puede actuar conforme a derecho, comportándose sus órganos de conformidad como lo indican sus normas y sin embargo no poder garantizar la seguridad pública, como sería el caso de una situación de creciente violencia. La eficacia del derecho, que tiene que ver con el acatamiento (aplicación y obediencia) fáctico de las normas, es de importancia central para la garantía eficaz de los derechos de las personas.

En consecuencia, el hecho de que los funcionarios se apeguen a la ley en el ejercicio de sus funciones es condición necesaria mas no suficiente, para que impere el respeto integro de terceros a los derechos de los individuos. Esto es producto de una política de seguridad pública que garantice el correcto funcionamiento de las autoridades encargadas de la procuración y la administración de justicia, así como del servicio público de policía.

Desde luego, es utópico pensar que pueda existir una sociedad donde no se ataquen los derechos de terceros; la razón de ser del derecho, está justamente en prever los mecanismos para encauzar los conflictos sociales.

2.5 La Seguridad Pública y los Derechos Humanos.

La seguridad pública no presenta conflicto alguno con los Derechos Humanos; estos son traducidos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en las garantías que se comprenden en los primeros 29 artículos de su texto. Dichas garantías regulan el marco dentro del cual el estado puede actuar como autoridad; es decir son la concreción del Estado de derecho, en el cual impera el gobierno de leyes, no de hombres.

Debe recordarse que el principio central del Estado de derecho radica en que todo aquello que no le está permitido a la administración le está prohibido. Es decir la administración no puede actuar discrecionalmente; por el contrario, sus acciones deben estar enmarcadas en el ordenamiento jurídico que las prevé.

Al reflexionar sobre la seguridad pública como obligación del Estado, que es parte de los derechos públicos en algunas comtitucionales de otros países. Esta garantía no significa que el Estado pueda impedir que nos dañen en nuestra persona, nuestra familia o nuestros derechos, ya que el daño de un tercero a tales bienes jurídicos es un acto antijurídico. El Estado debe prever un sistema que se sancione a aquellos que realizan actos antijurídicos que lesionan a los ciudadanos, así como un sistema eficiente de seguridad que prevenga la realización de los actos ilícitos que afecten a terceros.

En cuanto a la falsa ecuación, más respeto a los derechos humanos menos seguridad pública, que se oye frecuentemente en al

gunas opiniones actuales de la sociedad, también vale la pena hacer algunas reflexiones. En primer lugar, cuando los agentes del Estado realizan conductas contrarias a los derechos humanos como torturas, actos crueles y degradantes, sus actos son anti-jurídicos, es decir, son hipótesis de otra sanción por lo que no apoyan el orden jurídico, ni a la seguridad pública, sino que los transgreden.

Los órganos de la autoridad pueden lograr la protección de la seguridad pública, al desarrollar un auténtico sistema que la conceptualice como servicio público que requiere de políticas para su desarrollo.

En este sentido es absolutamente factible lograr eficiencia con respeto a los derechos humanos, bajo una visión sobre la seguridad pública que abarque una estructura operativa racional, con los elementos en la procuración de justicia, en los que se comprenda a un Ministerio Público técnico y autónomo.

En tal concepción deberán integrarse además, en el ámbito de la policía administrativa, modernos sistemas de análisis criminológicos y las técnicas más avanzadas de la criminalística. A todo ello debe sumarse una reforma orgánica al derecho penal, procesal penal y penitenciario, con los estudios científicos sobre políticas de seguridad pública. Lo anterior resume en muy grandes rasgos la propuesta de nuestro estudio.

2.6 Marco Legal de la Seguridad Pública.

La seguridad pública como principio, parte y función del ser

vicio y administración públicos, está gravemente afectada su imagen, sistema y resultados, como producto del panorama de zozobra existente en México, por los altos índices de violencia social y delincuencia criminal, ya sea la común, el terrorismo de Estado, el crimen organizado o simplemente la violencia intrafamiliar.

El marco legal de la seguridad pública se contempla Constitucionalmente en los artículos: 16, 21, 32, 55 fracción IV, 73 fracción XXIII, 115 fracciones II Y III inciso H, 122 Base segunda fracción II inciso E y 131.

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

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que proceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado.

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

Sólo en caso urgente, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse de la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de

la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundado y expresando los indicios que motiven su proceder.

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

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

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

Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sanciona penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas. Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente, por escrito,

deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral fiscal, mercantil, civil, laboral, administrativo, ni el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que con cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.

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

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro y su violación será penada por la ley. En tiempo de paz ningún miembro del ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer presentación. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con un policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato.

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Tratándose de trabajadores no asalariados la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que se establezca la ley.

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

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

Artículo 32.- Los mexicanos serán a los extranjeros, en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones del gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano. En tiempo de paz ningún extranjero podrá servir en el ejército ni en las fuerzas de policía o de seguridad pública.

artículo 55.- Para ser diputado se requieren los siguientes requi

sitos: fracción IV, no estar en servicio activo en el ejército federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde haga la elección, cuando menos noventa días ante ella.

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

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

Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular teniendo como base su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

Fracción II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos poseerán facultades, para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares, disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Fracción III.- Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

h).- Seguridad Pública y Tránsito.

Artículo 122.- Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, las atribuciones legislativa, ejecutiva y judicial y corresponden a los Poderes de la Unión en el ámbito local de la entidad que es su sede; el ejercicio de sus atribuciones concurren las autoridades locales en los términos de este artículo.

Base Segunda.- Respecto al jefe de Gobierno del Distrito Federal Fracción II.- El jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

Inciso e).- Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno

Artículo 131.- Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que se pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo, y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía la circulación en el interior de la república de toda clase de efectos cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma federación pueda establecer ni dictar en el Distrito Federal los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VIII del artículo 177.

Constitucionalmente, no se determina cuales son las funciones de la policía en la seguridad pública; ni tampoco define claramente qué tipo de policías deben existir, pues hay registros de que en México existen más de 2500 corporaciones de policía trabajando cada cual a su modo. Y, por otro lado, debe establecerse de manera expresa que en ningún caso, salvo tratándose de guerra declarada interna o externa, podrá el Ejército realizar fun-

ciones de policía.

La seguridad pública es una cuestión de carácter civil y la seguridad nacional es una cuestión de carácter militar.

Por lo tanto, la intervención del ejército con funciones de policía preventiva y judicial es violatoria del texto constitucional y de los derechos humanos. Ya que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no plantean que el Ejército o la Marina realicen funciones de policía en ese tenor.

El marco legal de actuación de los policías preventivos y judiciales, locales y federales presenta grandes problemas, ya que hemos dicho, no existen normas precisas en las que se regule claramente su actuación, sin embargo, un esfuerzo loable ha sido la Ley de Seguridad Pública del distrito Federal.

Otra ley que regula aspectos de organización y funcionamiento de los cuerpos que intervienen en la seguridad pública es la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Dentro del marco legal de seguridad pública, también se señala en el Código Penal para el distrito Federal Vigente en su Título Cuarto, los delitos contra la seguridad pública; que son Evasión de Presos, Quebrantamiento de Sanción, Armas Prohibidas y Asociaciones Delictuosas.

2.7 Trascendencia de la Seguridad Pública.

La Ciudad de México, capital de la República, comprende una superficie de alrededor de 1,500 Kilómetros cuadrados y colinda con los Estados de México y Morelos.

Actualmente, la Ciudad de México cuenta con 16 Delegaciones Políticas, la concentración humana y el modo de vida son eminentemente urbanos, salvo en las Delegaciones de Cuajimalpa, Milpa Alta, Tlalpan, Tláhuac y Xochimilco, que conservan en forma parcial, características rurales.

Desde su fundación de la ciudad de México constituyó un centro de actividad política y cultural, a partir del surgimiento del México Independiente fue la sede del gobierno de la República, lo que trajo como consecuencia una excesiva centralización que repercutió en casi todos los aspectos de la vida del país.

Este fenómeno propició, junto con otros factores, una aguda explosión demográfica, tanto de habitantes permanentes como de población flotante, a la que contribuyeron en forma determinante los flujos de inmigración provenientes de diversas entidades federativas de la República, primordialmente del campo.

En las últimas décadas los impulsos centralizadores en torno al Distrito Federal, han cedido en favor de la desconcentración, ideas el crecimiento de la población de la zona metropolitana de la Ciudad de México ha sido equiparable a la tasa media anual a nivel nacional.

"Sin embargo no deja de ser impresionante el número de habitantes que residen en una de las concentraciones más pobladas a

nivel mundial"⁽⁸⁾

Por ello, los servicios de seguridad pública deben considerarse como destinados, en principio y de manera general, a una población potencial de 16 millones, y en consecuencia los recursos de las estrategias para su desarrollo, calcularse sobre dicha cifra.

Asimismo, el fenómeno de conurbación que se da entre el Distrito Federal y diversos municipios del Estado de México, requiere de acciones coordinadas entre la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Procuraduría General de la República, así como el gobierno y las autoridades de seguridad pública, para un combate efectivo de la delincuencia.

El Gobierno del Distrito Federal y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal como Institución en la cual se integra el Ministerio Público; dichas dependencias, a su vez, tienen bajo su mando a la Policía del Distrito Federal y a la Policía Judicial respectivamente.

Funciones preventiva y persecutoria de los medios para alcanzar un mismo fin; contribuye a la seguridad pública tanto al que previene como el que persigue; por otra parte, la persecución del delincuente también guarda un carácter preventivo en la

(8) La población de la zona metropolitana de la Ciudad de México pasó de 9'029,602 habitantes en 1970 a 15'047,685 en 1990 lo que significa una tasa de crecimiento promedio anual de 2.6% similar al registrado por la población en el resto del territorio nacional. Cf. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Ciudad de México, XI Censo Nacional de Población y Vivienda 1990. México, 1993 pag. 2.

medida que se evita la comisión de subsecuentes delitos al combatir el crimen organizado o perseguir al criminal patológico o reincidente. De esta manera, tanto la policía judicial como la policía del Distrito Federal deben considerarse complementarias y requieren una estrecha colaboración.

En lo que respecta la policía del Distrito Federal (seguridad pública), se considera integrada por dos tipos de policía, la preventiva, con todas las unidades y agrupamiento que prevea su reglamento y la complementaria compuestas por las policías Auxiliar, Bancaria e Industrial y en general cualquier otra que prevea el ordenamiento respectivo y que, por la especificidad o complementariedad de sus funciones no pueda considerarse como policía preventiva; la policía complementaria debe actuar por la naturaleza de sus actividades, siempre en coordinación con la policía preventiva.

El mando supremo de seguridad pública le corresponde, como ocurre en las grandes capitales del mundo, al titular del Poder Ejecutivo Federal; siendo nuestra ciudad capital la sede de los Poderes Federales, debe organizar a éstos el control de la fuerza pública, solamente así se evitan posibles conflictos que pudieran poner en grave riesgo al pacto Federal. En el nivel jerárquico inmediato inferior, se confiere el alto mando al titular del Gobierno del Distrito Federal en lo que a la policía del Distrito Federal se refiere, y al Procurador General de Justicia del Distrito Federal en lo tocante a la policía judicial, por ser éste a quien constitucionalmente se encomienda al Ministerio Público capitalino.

La importancia de la seguridad pública en el Distrito Federal lleva a que el gobierno desarrolle un programa de seguridad pública como el instrumento rector de la población, y se encomienda al Departamento del Distrito Federal y a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en sus respectivos ámbitos de competencia.

La participación de la ciudadanía del Distrito Federal, en el proceso de la seguridad pública, resulta indispensable para lograr una verdadera estrategia.

Considerada para muchos como una de las principales deficiencias en el servicio actual de seguridad pública, la coordinación de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal y el Departamento del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, o la implementación de acciones conjuntas entre estas dependencias y los gobiernos municipales y estatales es un imperativo que debe atacarse desde un nivel informativo.

En la medida que se logren sistemas ágiles para el intercambio de información, para instrumentación de operativos policíacos conjuntos o para la retroalimentación en técnicas de investigación y prevención del delito estaremos actuando bajo estrategias definidas ante fenómenos de la delincuencia y el crimen organizado.

Además los cuerpos de seguridad pública deben cooperar con las autoridades penitenciarias en el Distrito Federal, en la vigilancia exterior de los centros de reclusión, así como en los operativos de traslado. lo anterior como una medida de carácter preventivo que permita disminuir el riesgo de posibles evasio-

nes.

Con el ánimo de fortalecer desde los niveles delegacionales las acciones de los cuerpos de seguridad pública, se dispone en el marco del subprograma delegacional la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría establecen mecanismos de coordinación con el Delegado correspondiente.

Los problemas de seguridad pública en la Ciudad de México requieren ser abordados con enfoque metropolitano en donde se respeten y reconozcan las diversas instancias de gobierno y jurisdicciones, pero al mismo tiempo se trabaje cordialmente en la solución, por esta razón se establece que tanto el Departamento como la Procuraduría deberán coordinarse.

Ya se ha hecho referencia con anterioridad la importancia de la participación de los habitantes del Distrito Federal que tiene la planeación, prestación y evaluación del servicio de seguridad pública.

Por ser la población la que directamente recibe los embates de la delincuencia, sus opiniones y sugerencias resultan indispensables para un eficiente desempeño de los cuerpos de seguridad pública.

La seguridad pública es una función civil y las tareas para garantizar nuestra tranquilidad y nuestra seguridad son una función de los poderes civiles, no de los militares. Ya que la seguridad pública es obligación del Estado su tarea es de garantizar la tranquilidad a los hombres y a las mujeres y a todos los habitantes del país. La Seguridad Nacional en cambio, tendría que ver con las medidas que debe aplicar el Estado para

garantizar la integridad del territorio frente a una amenaza externa.

Las otras actividades que el ejército y la marina pueden realizar tienen que ver con la protección civil, como labores de rescate en desastres, pero en ningún modo, en tareas de policía.

Cuando se dice que los militares entran en acción en la persecución del narcotráfico porque no está funcionando la Procuraduría, se está entrando en un camino equivocado. Lo que hay que lograr, es que funcionen las Procuradurías, las policías; que se revisen de manera integral las causas del delito; no en sentido inverso, que si no funcionan la Procuraduría o la policía, entra el Ejército. Si no, al rato el Ejército va a entrar en todo, por que casi todo funciona mal; es anticonstitucional, absolutamente inadmisibles, que las fuerzas armadas, tanto el Ejército como la Secretaría de Marina, tengan estas funciones.

En sí, la importancia que tiene la seguridad pública es la de dar servicio, cuya prestación en el marco de respeto, a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al estado y tiene como objeto:

- I.- Mantener el orden público.
 - II. Proteger la integridad física de las personas así como sus bienes.
 - III. Prevenir la comisión de los delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de la policía.
 - IV. Colaborar en la investigación y persecución de los delitos.
 - V. Auxiliar de la población en caso de siniestros y desastres.
- Estas funciones se entienden encomendadas al Departamento

del Distrito Federal (Secretaría de Seguridad Pública) y a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de acuerdo con la competencia que para cada uno de los cuerpos de seguridad establece la Constitución Mexicana.

C A P I T U L O I I I .

EL COMBATE A LA DELINCUENCIA EN EL DISTRITO FEDERAL, LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA.

3.1 La procuración de Justicia en el Distrito Federal, concepto e importancia.

La procuración de justicia es una función del Estado que tiene la finalidad de; la investigación de los delitos cometidos la persecución de los delincuentes ante los tribunales y la imposición de las penas correspondientes, la representación de la sociedad y de los grupos vulnerables en asuntos no sólo del orden penal, sino también en lo civil y lo familiar, la atención a las victimas u ofendidos por los delitos y la obtención de la indemnización por los daños y perjuicios causados; la realización de estudios en materia de política criminal y la aplicación de medidas de prevención del delito.

Todo ello con miras a preservar la seguridad pública, dentro de un marco de participación de la comunidad y de un escrupuloso respeto a los derechos humanos y al principio de legalidad.

En la Ciudad de México, al igual que en otras grandes concentraciones urbanas, tanto de la República Mexicana como del exterior, el aumento de la delincuencia es debido a la presencia de varios factores criminógenos de naturaleza demográfica, educativa,

cultural y desde luego económica.

Se vive una aguda sensación de que la impunidad prevalece y de que la prevención de los delitos, la persecución jurídica de los delincuentes y la aplicación de las sanciones no han dado los resultados esperados. En todos los estratos la demanda principal tal vez sólo superada por la de solución a la problemática económica, es la de seguridad

Durante décadas, la justicia no ocupó la prioridad que le era debida en la atención gubernamental. Esto se reflejó de manera muy palpable en los insuficientes recursos que se le asignaron, lo que provocó un delicada situación de abandono que se combinaba, al mismo tiempo, con la intensificación de las principales causas generadoras de conductas antisociales.

Precisamente porque el deterioro del sistema de justicia es grave, las soluciones para revertir esta situación no son fáciles, ni tampoco inmediatas.

Con visión y sensibilidad y ante una clara demanda popular el Presidente de la República incorporó como objetivo prioritario de su gobierno, plasmado en el Plan Nacional del Desarrollo 1995-2000, el de consolidar en México un verdadero y efectivo Estado de Derecho, un país en donde el respeto a las leyes sea la regla general y en donde su aplicación no admita excepciones, una comunidad en la que prevalezca la seguridad y en la que se abata la impunidad; una sociedad en la que funcionen eficazmente las instituciones de seguridad pública y de procuración e impartición de justicia.

La planeación constituye un medio para el eficaz desempeño

de las responsabilidades del Estado, entre las que destaca la procuración de justicia, función cuyo cumplimiento está encomendada al Ministerio Público por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el caso del Distrito Federal por el artículo 122 Base Quinta letra D.

"La procuración de justicia es de suma importancia tanto para la sociedad como para el gobierno, es por ello que el Presidente de la República incorporó como objetivo prioritario de su gobierno El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, donde señala con gran importancia el Programa de Procuración de Justicia para el Distrito Federal"(9)

La procuración de justicia como función del Estado juega un papel relevante, la eficaz investigación de los delitos y la efectiva persecución de los delincuentes ante los tribunales, repercute necesariamente en el abatimiento de la impunidad y en la consecuente disminución de la delincuencia. Estas acciones se traducen sin duda en el desarrollo de un clima de respeto generalizado al orden jurídico y en el logro del objetivo central: Contribuir a través de la procuración de justicia, a tener una ciudad segura en beneficio de todos sus habitantes.

Con base en las prioridades detectadas en el diagnóstico y del análisis del programa general de la procuración de justicia en el Distrito Federal, se señala en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 en materia de procuración de justicia en el Distri

(9) Poder Ejecutivo Federal, Programa de Procuración de Justicia para el Distrito Federal 1995-2000, México, 1995, p. 3.

to Federal, se plantean estrategias generales como son:
legalidad, profesionalización, especialización y modernización.

Legalidad.

La procuración de justicia presupone que todos los servidores públicos de la Procuraduría apeguen escrupulosamente su conducta a lo dispuesto en las normas jurídicas, cuya plena eficacia debe garantizar a los particulares la seguridad en sus personas y bienes, así como el acceso a la justicia y el goce cabal de sus derechos.

Para garantizar la legalidad en la actuación de los servidores públicos de la Procuraduría, se debe trabajar en los ámbitos de un permanente y sistemática fiscalización técnico-jurídica de los actos del Ministerio Público, de la Policía Judicial y de los Peritos; del manejo de los recursos asignados a los servidores públicos de la Institución con sujeción a los principios de transparencia, legalidad, honestidad y eficiencia y del respeto pleno a los derechos humanos tanto de las víctimas y ofendidos por los delitos como los probables responsables de su comisión.

Profesionalización.

Transformar a la Procuraduría en una Institución capaz de responder a los reclamos de justicia de los habitantes del Distrito Federal y en un auténtico representante de la sociedad que sea garante de la legalidad e instrumento efectivo de combate a la impunidad, solamente puede lograrse a través de la actuación cotidiana de los hombres y mujeres que la integran.

Es imprescindible la creación de una verdadera cultura de servicio entre los encargados de procurar justicia, que necesariamente

te debe complementarse con la preparación técnica que garantice su eficacia.

En tal virtud, se requiere de una estrategia de profesionalización que sienta las bases para una verdadera formación de los servicios públicos de la Procuraduría, que comprenda aspectos, técnicos y el compromiso de servicio en los procesos de reclutamiento, selección, ingreso, en la capacitación y actualización del personal.

Especialización.

Se requiere de la especialización de los servidores públicos de la Procuraduría para responder a la complejidad del fenómeno delictivo, a través de una investigación eficiente de los delitos la integración completa de las averiguaciones previas y un surtimiento efectivo de los procesos penales.

Esta estrategia contempla la especialización por unidades tanto del Ministerio Público como de la Policía Judicial, que pemitan la investigación de averiguaciones previas y seguimiento de procesos penales para determinados delitos o grupo de delitos clasificados según sus particularidades, bienes jurídicos tutelados y modos de operación de la delincuencia.

Con esta estrategia se evita la dispersión de esfuerzos y se fortalece el combate efectivo a la delincuencia a través de Agentes del Ministerio Público y de la Policía Judicial, cuya espécialización garantice mejores resultados en las investigaciones, acusaciones y en el surgimiento de los procesos, con lo que se pretende obtener sentencias condenatorias en contra de los responsables de los delitos y así contribuir al abatimiento de

la impunidad.

En el diseño de las unidades especializadas se considera la evolución de los índices delictivos, así como en los efectos sociales y la gravedad de las diversas modalidades que presentan las conductas delictivas perpetradas en la Ciudad de México.

Modernización.

La complejidad del fenómeno delictivo en el Distrito Federal requiere que los encargados de la investigación y persecución de la delincuencia cuenten con los elementos técnicos, materiales y administrativos que les permitan actuar con oportunidad y eficiencia.

La estrategia de modernización comprende la actualización de equipos, sistemas y métodos de trabajo que permitan una investigación científica y especializada de las conductas delictivas una persecución eficaz de sus autores ante los tribunales y una mejor y más ágil administración y operación de la Procuraduría en lo general.

Se contempla entre los elementos para modernizar a la Procuraduría, la incorporación de equipos de cómputo y el establecimiento de sistemas de informática y comunicación en todas las áreas de la Institución, así como el mejoramiento y adquisición de inmuebles de acuerdo con las necesidades de trabajo y la simplificación administrativa de los procedimientos internos.

3.2 El papel de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en la Procuración de Justicia.

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal es un Organismo del estado, cuyo papel principal es el de impartir justicia, representada por el Ministerio, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato, con el fin de poder llevar a cabo una procuración de justicia, que la ciudadanía lo exige.

Como toda organización, la Procuraduría se manifiesta a través de los hombres y mujeres que la integran; es por ello que la prioridad más importante y la estrategia en cuya aplicación se concentran en forma primordial los esfuerzos, es la formación y superación profesional de los servidores públicos de la Institución, con el objeto de realizar más y mejores investigaciones y de garantizar la eficacia de la actuación de la parte acusadora en los juicios del orden penal y en los asuntos donde requieren la intervención del Ministerio Público como representante social.

Dentro del papel que desempeña la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en la procuración de justicia, se desarrollan estrategias, con sus respectivas líneas de acción.

Profesionalización de los servidores públicos de la procuraduría.

La Procuraduría contribuye a salvaguardar un Estado de Derecho donde se instrumentan estrategias para combatir en forma efectiva

las deficiencias en materia de capacitación, actitudes de trato con el público, así como las condiciones de trabajo de sus servidores públicos.

La confianza de la sociedad hacia la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en la procuración de justicia así como el combate a la delincuencia y un Estado de Derecho es el actuar de los integrantes de la Procuraduría, de ahí que la procuración de justicia consiste en una superación profesional de los Agentes del Ministerio Público de la Policía Judicial así como de los miembros de los Servicios Periciales.

Marco Jurídico en la procuración de justicia.

La procuración de justicia debe satisfacer la exigencia de perseguir los delitos con eficacia y apego al orden jurídico; para responder cabalmente a los retos que afronta con un marco legal adecuado y desarrolla entre los servidores públicos de la Procuraduría una cultura de comportamiento estricto de las normas jurídicas..

La Investigación y Persecución de los Delitos.

Los Agentes del Ministerio Público y de la Policía Judicial conocen e investigan toda clase de hechos delictivos cuyas causas modos de operación y medios de ejecución que presentan ciertas peculiaridades.

La Averiguación Previa.

La Procuraduría es una Institución capaz de responder con agilidad a las necesidades de la población, particularmente en la integración de la averiguación previa, mediante una actuación del Ministerio Público, de la Policía Judicial y de los miembros de

los servicios periciales.

En efecto, la Procuraduría puede constituirse en una auténtica casa de la Justicia, ya que tiene la capacidad de investigar y perseguir los delitos, en forma eficiente y expedita.

Del Control de Procesos.

La integración de la averiguación previa eficiente es suficiente para alcanzar una debida procuración de justicia y con la simplificación de la consignación de las indagatorias ante la autoridad judicial y el seguimiento del Ministerio Público en el control de procesos.

En efecto, una procuración de justicia exige que el Ministerio Público, en su calidad de representante de los intereses jurídicos de la sociedad, realice todas las diligencias necesarias tendientes a obtener de los órganos jurisdiccionales la imposición de las penas correspondientes a los autores de hechos delictivos.

Por ello, es preciso que se establezcan mecanismos que permitan a los Agentes de Ministerio Público adscritos a juzgados o salas penales, promover oportunamente las diligencias necesarias ante los órganos jurisdiccionales, con el fin de obtener la imposición de las penas y la represión de los daños y perjuicios causados por la comisión de los delitos.

Respeto a los Derechos Humanos.

Su forma de conciencia entre los servidores públicos de la Procuraduría de que las tareas que desempeñan son plenamente compatibles con absoluto respeto a los derechos humanos, sin el cual no se puede concebir un estado de Derecho, cuya salvaguardia es

el objetivo fundamental de la procuración de justicia.

La estrategia en materia de respeto a los derechos humanos parte de que la violación de éstos no hace más eficiente la persecución de los delitos; por el contrario, deteriora la confianza y credibilidad de los órganos y servidores públicos encargados de procurar justicia.

Atención a las víctimas u ofendidos por los delitos.

No es posible concebir una procuración de justicia integral si ésta se concentra en la procuración de los delincuentes, se establecen mecanismos de atención a las víctimas de los delitos se perfeccionan las existentes en atención integral de las víctimas tanto a nivel individual como familiar, especialmente por lo que se refiere a los procedimientos legales tendientes a hacer efectiva la reparación de los daños y perjuicios

Otra de las formas de atención a las víctimas es de que se canalizan diversas instituciones que tienen por objeto brindar asistencia médica y social.

Prevención de los delitos y participación de la comunidad. La mejor manera de combatir el crimen es evitar que se produzca, por lo que la Procuraduría realiza campañas de prevención del delito, se requiere de la participación activa de la comunidad, bajo condiciones de confiabilidad de la sociedad con la Institución.

Por ello se promueven mecanismos preventivos, dando a la publicación conocimientos básicos para evitar colocarse en situaciones de riesgo o peligro que faciliten la comisión del delito. Se estrechan vínculos entre la Procuraduría y las diversas orga-

nizaciones de la sociedad, los representantes de la ciudadanía en los órganos legislativos para el distrito Federal, los partidos políticos, los medios de comunicación y los comités delegacionales.

Modernización tecnológica de la averiguación previa y del control de procesos.

La procuraduría de Justicia ha incorporado adelantos tecnológicos a las tareas de la integración de las averiguaciones y persecución de los delinquentes.

La procuración de justicia en los procedimientos de integración de la averiguación previa se realizan bajo criterios objetivos de carácter técnico y científico, que garantizan una investigación y persecución efectiva del delito bajo los principios de seguridad y certeza jurídica.

La participación del Ministerio Público en los procesos penales, por medio de ciertos instrumentos tecnológicos necesarios para acreditar plenamente ante el órgano jurisdiccional los elementos que integran el tipo penal y la responsabilidad del delincuente, así como para reparar el daño y perjuicio causado directamente a la víctima u ofendido y restablecer el orden social quebrantado por la comisión del delito.

Intensificación de los controles internos de la Procuraduría.

Es imposible mantener el orden social o restablecerlo cuando es violentado por la comisión de un hecho ilícito, sin la función de justicia no se realiza con estricto apogo a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez y seguridad por

ello se fortalecen los órganos de control interno en la Procuraduría e intensifica los procedimientos para la imposición de sanciones a los servidores públicos que falten a su deber.

La confianza de la ciudadanía en las instituciones se forja en el actuar cotidiano de los servidores públicos, de ahí que es indispensable la evaluación permanente, en los cuales se incluyen procedimientos eficaces para el desahogo de las quejas que contra aquellos formule la población.

La evaluación de los servidores públicos encargados de la procuración de justicia debe realizarse en los ámbitos técnico y jurídico, por lo que se refiere a la integración de las averiguciones previas y las actuaciones del Ministerio Público ante los órganos jurisdiccionales; en materia de derechos humanos, tanto de las víctimas u ofendidos como del inculpado, y en lo relativo al control y manejo eficiente de los recursos humanos, financieros y materiales.

Los órganos de control interno de la actuación de los servidores públicos de la Procuraduría deben hacer especial énfasis en el diseño de mecanismos para prevención y detección de actos de corrupción e impunidad dentro de la dependencia, para combatirlos con oportunidad y efecacia.

Coordinación interinstitucional para la eficaz persecución de los delitos.

Dada la vertiginosa evolución de la actividad colectiva, resulta imposible combatir el crimen si las autoridades a cargo de la procuración y administración de justicia, así como de la seguridad pública, tanto a nivel federal como de las diversas entidades fe

derativas y municipios, especialmente de los colindantes con el Distrito Federal, no establecen estrategias y políticas específicas que logren una efectiva coordinación interinstitucional.

Por ello el reclamo social de la justicia y seguridad pública, lleva a la coordinación entre las instituciones y corporaciones a cargo de la procuración de justicia y la seguridad pública en los tres órdenes de gobierno, tanto en una actuación ágil y eficiente en la prevención y persecución de los delitos como para la pronta e integral atención a las víctimas u ofendidos

3.3 Las reformas de 1996 a la estructura Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

La primera organización sistemática del Ministerio Fiscal en el México Independiente, se introduce a nuestro país en la Ley para el arreglo de la administración de justicia (conocida quizá en mejor forma bajo la denominación de la Ley de Lares), dictada el 6 de diciembre de 1893, bajo el régimen de Antonio López de Santa-Ana.

En el título VI de dicha Ley, y bajo el rubro "Del Ministerio Fiscal" se establece la organización de la Institución, que en su artículo 246 dispone las categorías del Ministerio Fiscal de libre ordenamiento del Presidente de la República en los términos del artículo anterior, como promotores fiscales, agentes fiscales, fiscales de los tribunales superiores y fiscal del tribunal supremo.

Los artículos 271 y 272 establecen que el procurador general ejer

ce su ministerio cerca de los tribunales, representando al gobierno; y será recibido como parte del supremo tribunal, y en cualquier tribunal superior, y en los inferiores cuando así lo disponga el ministerio que el negocio corresponda.

El procurador general ejerce autoridad sobre los promotores fiscales y les dará directamente todas las instrucciones que estime convenientes, relativas al desempeño de su ministro.

En los términos del artículo 264 corresponde al Ministerio Fiscal promover la observancia de las leyes; defender a la nación cuando por razón de sus bienes, derechos o acciones, sea parte en los juicios civiles; interponer su oficio en los pleitos y causas que interesen a las demarcaciones, pueblos y establecimientos públicos dependientes del gobierno, así como en las causas criminales y en los civiles en que se interese la causa pública o la jurisdicción ordinaria; promover cuando sea necesario u oportuno para la pronta administración de justicia, acusar con arreglo a las leyes a los delincuentes; averiguar con particular solicitud las detenciones arbitrarias e intervenir en todas los demás negocios y casos en que dispongan o dispusieren las leyes.

El 15 de junio de 1869, expide Benito Juárez la Ley de Jurdos. En ella se establecen tres procuradores a los que por vez primera se les llama representantes del Ministerio Público no constituyan una organización, eran independientes entre sí, y estaban desvinculados de la parte civil.

Se promulga el primer Código de Procedimientos Penales el 15 de septiembre de 1880 en el que se establece una organización completa del Ministerio Público, asignándole como función la de

promover y auxiliar a la administración de justicia en sus diferentes ramas sin reconocer el ejercicio privado de la acción penal.

El 30 de junio de 1891 se publicó un reglamento del Ministerio Público, pero no es sino hasta el año de 1903 en que el General Porfirio Díaz expide la primer Ley Orgánica del Ministerio Público y lo establece, ya no como auxiliar de la administración de la justicia, sino como parte en el juicio, interviniendo en asuntos en que se afecta el interés público y el de los incapacitados y en el ejercicio de la acción penal de la que es el titular.

Se le establece como una Institución a cuya cabeza está el Procurador de Justicia.

En el año de 1919 se expiden las Leyes Orgánicas del Ministerio Público Federal, del Distrito y Territorios Federales, primeras que se ajustan a las disposiciones de la Constitución de 1917, que estableció un giro destacado en la Institución.

Estas fueron la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal y reglamentación de sus funciones, publicada en el Diario Oficial de 14 de agosto de 1919 y la Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito Federal y Territorios Federales, publicada el 13 de septiembre de 1919.

Si bien dichas leyes establecen al Ministerio Público como el único depositario de la acción penal, en la práctica siguió imperando el antiguo sistema con el cual quiso terminar la Constitución de 1917.

Este último se obtiene ya con la Ley Orgánica del Distrito

Federal publicada el 7 de octubre de 1929, que da mayor importancia a la Institución y crea el Departamento de Investigaciones con agentes adscritos a las delegaciones, los cuales sustituyen a los antiguos comisarios. Al frente de la Institución establece como jefe al Procurador de Justicia del Distrito; en lo Federal ello se ratifica en la Ley Orgánica o sea Reglamentaria del artículo 102 Constitucional, del Ministerio Público Federal, publicada el 31 de agosto de 1934, quedando a la cabeza de la Institución el Procurador General de la República.

En lo local se suceden: la Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales el 31 de Diciembre de 1954; la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales del 31 de diciembre de 1971 que entró en vigor en 1972; y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, publicada el 15 de diciembre de 1977.

"Como puede observarse, a partir de 1971, en el Distrito Federal, las leyes correspondientes no se refieren al Ministerio Público, como Institución que lleva a cabo la función persecutoria, sino a las Procuradurías que desempeñan el papel de Órganos Administrativos con funciones múltiples, una de las cuales es la persecución de los delitos"⁽¹⁰⁾

A fines de 1983, y por iniciativas presidenciales adecua-

(10) V. CASTRO JUVENTINO, El Ministerio Público en México 8a. ed. editorial Porrúa Hermanos S. A., México, 1994, p. 15.

das, se proponen y aprueban nuevas leyes orgánicas Federal y del Distrito, que cambian con el sentido de hacer mención en su articulado solamente a las atribuciones de las Procuradurías, las bases de su organización y las disposiciones generales que rigen fundamentalmente su quehacer, reservando para un reglamento interior al precisar sus órganos concretos con sus facultades y algunas disposiciones, conteniendo regulaciones y menciones que resulta necesario tener en cuenta en el funcionamiento de tales Procuradurías.

De lo anterior se desprende el origen de la estructura Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. La actual Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, fue publicada en el Diario Oficial el 30 de abril de 1996, y su Reglamento de la Ley Orgánica de la Procura-duría General de Justicia del Distrito Federal fue publicada el 17 de julio de 1996.

De las nuevas reformas a la estructura orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se determinan las siguientes:

De la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, determina las bases de su organización como se señala en los siguientes artículos:

Artículo 16.- La Procuraduría estará a cargo del Procurador titular de la Institución del Ministerio Público, quien ejercerá autoridad jerárquica sobre todo el personal de la Institución.

La Procuraduría, de conformidad con el presupuesto que se le asigne, contará además con subprocuradores, agentes del Minis

terio, Oficial Mayor, Contralor Interno, coordinadores, directores generales, delegados, supervisores, visitadores, subdelegados, directores de área, subdirectores de área, jefes de unidad departamental, agentes de la policía judicial, peritos y personal de apoyo administrativo que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones, quienes tendrán las atribuciones que fijen las normas legales, reglamentarias y demás aplicables.

Artículo 18. La Procuraduría contará con delegaciones que tendrán el carácter de órganos desconcentrados por territorio con autonomía técnica y operativa, cuyos titulares estarán subordinados jerárquicamente al Procurador.

Las Delegaciones tendrán funciones en materia de averiguaciones previas, policía judicial, servicios periciales, reserva de la averiguación previa, consignación, propuesta del no ejercicio de la acción penal y control de procesos, vigilancia del respeto a los derechos humanos, servicios a la comunidad, atención a la víctima o el ofendido por algún delito, prevención del delito, seguridad pública, información y política criminal y servicios administrativos y otras, en los términos que señalen las normas reglamentarias y demás disposiciones aplicables.

De conformidad con las necesidades del servicio, el Procurador podrá establecer las delegaciones y agencias del Ministerio Público que se requieran, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales.

Dentro de las nuevas disposiciones a esta Ley orgánica se amplió el funcionamiento del Instituto de Formación Profesional donde se llevará a cabo el Servicio Civil de Carrera en la Procura-

duría, del cual su artículo 32 dice lo siguiente:

El Servicio Civil de Carrera en la Procuraduría para los Agentes del Ministerio Público, Agentes de la Policía Judicial y los peritos adscritos a los Servicios Periciales de la Institución se regirá por esta Ley, sus normas reglamentarias y demás disposiciones aplicables.

Artículo 33.- El ingreso, formación, permanencia, promoción especialización, evaluación, reconocimiento, prestaciones y sanciones de los servidores públicos de la Procuraduría se sujetarán a lo dispuesto por este ordenamiento, sus normas reglamentarias y demás disposiciones aplicables.

Para el ingreso de los servidores públicos a la Procuraduría, los responsables de las unidades administrativas competentes, deberán consultar previamente el Registro Nacional del Personal de Seguridad Pública, previsto en la Ley General que Establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad, cuya información se tomará en cuenta para adoptar la determinación que corresponda.

Para el caso de los agentes de la Policía Judicial, será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto por la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Del Consejo Interno del Ministerio Público.

Artículo 49. El consejo interno del Ministerio Público será un cuerpo colegiado integrado por el Procurador y los servidores públicos de la Procuraduría que se determinen en las normas reglamentarias y demás disposiciones aplicables.

Artículo 50. El consejo interno del Ministerio Público ten-

drá las siguientes funciones:

I. Proponer criterios generales para unificar la actuación del Ministerio Público.

II. Asesorar al Procurador en las materias que éste requiera.

III. Proponer reformas para el mejoramiento del ejercicio de las funciones de la Procuraduría, y

IV. Las demás análogas o complementarias a las anteriores que se determinen en las normas reglamentarias y demás disposiciones aplicables"⁽¹¹⁾

51.- La organización y funcionamiento del Consejo Interno del Ministerio Público se sujetarán a las bases que al efecto expida el Procurador.

52.- El Consejo podrá invitar a una o varias de sus sesiones para tratar temas específicos a profesionales del derecho o académicos para aprovechar su experiencia o conocimientos.

(11) Diario Oficial de la Federación, Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Publicada el día 30 de abril de 1995, (primera Sección), p. 15

Cabe hacer mención que el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal respecto a las reformas a la Estructura Orgánica nos dice:

Artículo 1o. La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal tiene a su cargo el ejercicio de las atribuciones conferidas al Ministerio Público del Distrito Federal y el despacho de los asuntos que le corresponden, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Distrito Federal y las demás disposiciones legales aplicables.

Artículo 2o. La Procuraduría, cuyo titular será el Procurador, para el ejercicio de las atribuciones, funciones y despacho de los asuntos de su competencia, se integrará con las siguientes unidades administrativas:

Subprocuraduría "A" de Procedimientos Penales.

Subprocuraduría "B" de Procedimientos Penales.

Subprocuraduría "C" de Procedimientos Penales.

Subprocuraduría Jurídica y de Derechos Humanos.

Subprocuraduría de Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad Oficialía Mayor.

Contraloría Interna.

Visitaduría General.

Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador.

Coordinación de Investigación de Robos de Vehículos.

Supervisión General de Derechos Humanos.

Direcciones Generales "A", "B", "C" de Consignaciones.

Dirección General de Asuntos Especiales y Relevantes del Procedimiento Penal.

Dirección General de Asuntos de Menores e Incapaces.

Dirección General de Atención a Víctimas de Delito.

Dirección General de Control de Procesos Penales.

Dirección General de Investigación de Delitos Contra la Seguridad de las personas, las Instituciones y la Administración de la Justicia.

Dirección General de Investigación de Delitos Contra el Honor, Responsabilidad Profesional y Relacionados con Servidores Públicos.

Dirección General de Investigación de Delitos Patrimoniales No Violentos.

Dirección General de Investigación de Delitos Patrimoniales No Violentos Relacionados con Instituciones del Sistema Financiero

Dirección General de Investigación de Delitos Sexuales.

Dirección General de Investigación de Homicidios.

Dirección General de Investigación de Robo a Bancos y de Delincuencia Organizada.

Dirección General de Investigación de Robo a Negocios y Prestadores de Servicios.

Dirección General de Investigación de Robo a Transporte.

Dirección General Jurídico Consultiva.

Dirección General del Ministerio Público en lo Civil.

Dirección General del Ministerio Público en lo Familiar.

Dirección General de Normatividad y Control Operativo Técnico

Penal.

Dirección General de la Policía Judicial.

Dirección General de Política y Estadística Criminal.

Dirección General de Prevención del Delito.

Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.

Dirección General de Recursos Humanos.

Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales.

Dirección General de Servicios a la Comunidad.

Dirección General de Servicios Periciales.

Dirección General de Tecnología y Sistemas Informáticos.

Unidad de Comunicación Social.

Organos Desconcentrados.

Albergue Temporal.

Delegaciones.

Instituto de Formación Profesional.

Artículo 3o. La Procuraduría, de conformidad con el presupuesto que se le asigne, contará asimismo con las unidades subalternas que se señalen en el Manual General de Organización de la Dependencia.

Artículo 4o. Serán Agentes del Ministerio Público para todos los efectos legales, el Procurador, los Subprocuradores, el Contador Interno, el Visitador General, los Coordinadores, el Supervisor General de Derechos Humanos y los Directores Generales cuyas unidades a su cargo realicen funciones en materia de averiguaciones previas, consignaciones y control de procesos, así como los Directores Generales de Asuntos de Menores e Incapaces, Jurídico Consultivo, del Ministerio Público en lo Fami-

liar, de Atención a las Víctimas de Delito; igualmente los Delegados y Subdelegados, Directores Y Subdirectores de Area, Jefes de Unidad Departamental y además servidores públicos que estén adscritos a los señalados anteriormente y cuyas funciones así lo requieran.

Artículo 5o. La Procuraduría Planeará, conducirá sus actividades en forma programada y de conformidad con las políticas, estrategias, prioridades y restricciones que para el logro de objetivos y metas determine el Procurador conforme a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, este Reglamento y las demás disposiciones jurídicas que fueren aplicables.

Artículo 6o. El trámite y resolución de los asuntos de la competencia de la Procuraduría corresponde originalmente al Procurador, quien para la mejor distribución y desarrollo del trabajo y el despacho de los asuntos, se auxiliará de las unidades administrativas de la Procuraduría en los términos previstos en este Reglamento y además, podrá delegar otras facultades en los servidores públicos de las unidades administrativas de la Dependencia, sin perjuicio de la posibilidad de su ejercicio directo, esta delegación se hará mediante acuerdos que se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

De la Coordinación de Investigación de Robo de Vehículos.

Artículo 14. Al frente de la Coordinación de Investigación de Robo de Vehículos habrá un Coordinador, quien ejercerá por sí

o a través de los agentes del Ministerio Público que le estén adscritos, las siguientes atribuciones:

- I. Recibir denuncia o querrelas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delitos relacionados con el robo de vehículos automotores terrestres y aquellos otros delitos que se señalen en los acuerdos que al efecto expida el Procurador.
- II. Investigar los delitos del orden común en las materias que le correspondan, con el auxilio de la Policía Judicial los Servicios Periciales y las demás autoridades competentes, en los términos que de las disposiciones legales aplicables, así como practicar las diligencias necesarias para la integración de la averiguación previa y allegarse las pruebas que considere pertinentes para la acreditación de los elementos que integran el tipo penal del delito, la probable responsabilidad de quienes en él hubieren intervenido y el monto de los daños y perjuicios causados.
- III. Restituir provisionalmente y de inmediato al ofendido en el goce de sus derechos, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.
- IV. Ordenar la detención y decretar la retención de los probables responsables de la comisión de los delitos en las materias que le compete, en los términos previstos por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- V. Poner a disposición de la autoridad competente a las personas detenidas en caso de delito flagrante o de urgencia, de acuerdo con el artículo 16 Constitucional.
- VI. Poner en conocimiento de la Dirección General de Consignacio

nes que corresponda, sin demora, la detención o retención de personas, en los términos del artículo 16 Constitucional.

VII. Conceder la libertad provisional a los indiciados, en los términos previstos por la fracción I y el penúltimo párrafo del artículo 20 Constitucional.

VIII. Solicitar, a través de la Dirección General de Control de Procesos Penales, las medidas precautorias de arraigo y las órdenes de cateo que sean necesarias.

IX. Instruir a los Agentes de la Policía Judicial y a los Peritos que le estén adscritos, sobre los elementos o indicios que deban ser investigados o recabados, así como sobre otras acciones de la investigación que fueren necesarias para la integración del tipo penal del delito de que se trate y para acreditar la probable responsabilidad del indiciado.

X. Asegurar los bienes, instrumentos, huellas, objetos, vestigios o productos relacionados con los hechos delictivos, en los casos que corresponda, para ponerlos a disposición del órgano jurisdiccional, e informar de ello para su debido control a la Oficialía Mayor.

XI. Recabar de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y del Distrito Federal, así como de los Estados y Municipios de la República, en los términos de las disposiciones aplicables, los informes, documentos, opiniones y dictámenes necesarios para la integración de las averiguaciones previas.

XII. Solicitar al Ministerio Público Federal o de las entidades federativas, el auxilio o colaboración para la práctica de diligencias en averiguación previa, de conformidad con el artículo

119 Constitucional, y las demás disposiciones aplicables y los convenios de colaboración que suscriban las respectivas Procuradurías.

XIII. Auxiliar al Ministerio Público Federal y al de las entidades federativas en los términos que determinen las disposiciones jurídicas aplicables.

XIV. Requerir informes y documentos de los particulares para el ejercicio de sus atribuciones.

XV. Devolver en coordinación con la unidad competente de la Oficialía Mayor de los vehículos recuperados y demás objetos, instrumentos y productos del delito a sus legítimos propietarios o en su caso, entregarlos en depósito, en los términos que señalen las disposiciones legales aplicables.

XVI. Establecer y mantener actualizado, en coordinación con la Dirección General de Política y Estadística Criminal, un banco de datos que contenga información sobre áreas geográficas, de delincuentes, bandas organizadas y modo de operar en el robo de vehículos, así como integrar y rendir los informes y estadísticas que establezca la normatividad interna de la Procuraduría.

XVII. Coordinarse con la Dirección General Jurídico Consultiva, en la formulación de informes previstos y justificados en los juicios de amparo promovidos contra actos de los servidores públicos adscritos a la Coordinación, así como en la presentación de las promociones y los recursos que deban interponerse.

XVIII.- Remitir a la Dirección General de Asuntos de Menores e Incapaces copia autorizada de las averiguaciones previas que se re-

lacionen con menores incapaces que se encuentren en situación de daño, peligro o conflicto, a efecto de que se determine lo que corresponda.

XIX. Remitir a las autoridades correspondientes las investigaciones de los delitos que no sean competencia del Ministerio Público del fuero común en el Distrito Federal.

XX. Solicitar el aseguramiento precautorio de bienes, para los efectos del pago de la reparación de los daños y perjuicios.

XXI. Proponer al Procurador la celebración de bienes y convenios de colaboración con otras autoridades, así como instrumentos de concertación con personas físicas y morales de los sectores social y privado tendientes al abatimiento y prevención del robo de vehículos, y

XXII. Las demás que le señalen las disposiciones aplicables y las que le confiera el Procurador.

De todo lo anterior se desprenden las principales reformas a la estructura orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, donde se señalan puntos importantes para una buena administración e impartición de justicia, para que tenga una estructura más apegada a derecho, confiable y pueda así, prevenir y perseguir los delitos, permitiendo de esta manera que la sociedad adquiera una confianza en la impartición de justicia y así combatir la delincuencia y la inseguridad pública que se vive en la actualidad.

3.4 La delincuencia organizada en el Distrito Federal, sus estructuras y funcionamiento.

Para determinar la política de seguridad pública en nuestro país, es fundamental también entender la estructura y funcionamiento de los grupos mexicanos de delincuencia organizada.

En Italia se tienen perfectamente ubicadas las características de los grupos de delincuencia organizada; así la mafia como organización dedicada al crimen, cuyo principal lugar de actuación es Sicilia, está claramente estructurada en familias y su órgano mayor de gobierno es "La Comisión":

"Cada una de las familias trabaja en un territorio definido donde es esencial el control del mismo; en él la familia vende protección y comercia ilegalmente; dado el control que ejercen y la estructuración del poder al interior de la organización, la violencia raramente se usa entre ellos mismos, por lo que no existen guerras generalizadas, contra algunos representantes del Estado como jueces, policías o políticos, se utiliza como coacción para no ser sancionados, o contra personas que no aceptan el poder de la mafia y no pagan la protección. Es interesante subrayar que, lo que tal vez haya significado el primer representante del Estado asesinado, fue la muerte del comisario Tandoj en 1960; antes la mafia no mataba policías"⁽¹²⁾

En cuanto a los grupos de narcotraficantes mexicanos, éstos

(12) Deaglio Enrico, Recolto Rosso, 4a.edición, ed. Feltrinelli Italia, 1976, p. 114.

no se pelean por el control del territorio, sino por el mercado ilegal de drogas. Lo importante para ellos es el control del mercado de la transportación y distribución de droga y de otros ilícitos. Así, pueden tener en cualquier parte del territorio nacional su base de operaciones para cometer diferentes delitos.

No están organizados en una sola agrupación o cartel, sino en varios grupos que tienen el control sobre una parte del mercado; así, para la seguridad pública es mucho más peligrosa esta situación debido a que lleva a potenciales enfrentamientos a cada momento. De hecho los delincuentes intentan controlar estados, para desde ahí operar, por lo que en un futuro, veremos cada vez guerras por control de mercado, con lo que se alterará más la seguridad pública.

La delincuencia organizada es, sin duda, uno de los problemas graves por los que atraviesa México y toda la comunidad mundial, en sus diversas manifestaciones, entre las que destaca el narcotráfico, afecta las vidas de miles de seres humanos y atenta contra los principios básicos de la vida comunitaria, generando descomposición social e inestabilidad política, se trata además, de un fenómeno de carácter transnacional que plantea incluso una amenaza directa para la estabilidad de las naciones y constituye un ataque frontal contra las autoridades políticas de los Estados.

Los métodos y técnicas que se utilizan en las formas modernas de delincuencia, así como su forma de realización cada vez más violenta y su internacionalización, hacen que la delincuencia organizada observe actualmente una mayor eficacia frente a

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

los medios tradicionales de control estatal, por lo que obligan a que estos tambien se modernicen para combatirla eficazmente.

Si tales medios no se modernizan, entonces se quedan rezagados y, consecuentemente, harán que se debilite el Estado de Derecho y la capacidad efectiva de proteger a los derechos fundamentales del ser humano.

El gobierno de la República ha sido y es consciente de la gravedad del problema, por tal razón, en reiteradas ocasiones ha expresado su ineludible y permanente compromiso de fortalecer la lucha contra la delincuencia organizada buscando estrategias que pueden resultar más eficaces frente a dicho fenómeno.

Por ello ha resultado la necesidad, igualmente de manera reiterada, de dar origen a la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, cuya elaboración ha estado a cargo principalmente de la Procuraduría General de la República.

Se ha sugerido, tambien, que en la legislación que sobre el particular se originó, se establecen procedimientos exigentes para atacar un grupo de delincuentes altamente sofisticados, que utilizan tecnología avanzada para la consecución de sus fines.

La delincuencia que es precisamente una manifestación social ciertamente negativa, también cambia. Algunos individuos y grupos dedicados al crimen se modernizan y perfeccionan su organización y formas de operación, mostrando con frecuencia una mayor eficacia frente a los medios de control estatal, en los diversos órdenes, obligando a las formas institucionales de reacción a su perarse. Agilizar sus procedimientos y mejorar su organización y capacidad de respuesta, para no quedarse rezagados y ser inefi

caces frente al fenómeno delictivo.

Se insiste en que debe tenerse presente que la delincuencia organizada es uno de los problemas más graves por los que atraviesa no sólo nuestro país sino la comunidad mundial, que se trata de una delincuencia de carácter transnacional, que ha sido identificada en diversos foros como todo un sistema económico clandestino, con ingresos que sobrepasan el producto nacional bruto de algunas naciones.

Se ha hecho la afirmación de que uno de los componentes principales es, el narcotráfico, que arroja por sí mismo ganancias exorbitantes e implica, incluso, la evasión fiscal y las prácticas comerciales restrictivas para eliminar la competencia.

Se ha resaltado, igualmente, que otras consecuencias de estas conductas ilícitas son; el comercio ilícito de armas, el uso de la fuerza física, la corrupción, la pérdida de la seguridad urbana y rural y aún la participación en conflictos políticos y étnicos, por lo que es una amenaza directa para la estabilidad de las naciones y constituye un ataque frontal contra las autoridades políticas de los Estados; en definitiva, debilita el Estado de Derecho y la capacidad efectiva a los derechos fundamentales del ser humano. Por tal razón, la lucha eficiente contra la delincuencia organizada es un presupuesto necesario para fortalecer al Estado de Derecho y al respecto a los derechos humanos en México.

En los últimos tiempos, el Ejecutivo Federal ha afirmado con reiteración que en México debe ser un país de leyes, pues ese es el clamor de todos, en todas partes; por lo que, "no podg

mos fincar nuestras expectativas en la certidumbre de la ley y vivir en la incertidumbre de su cumplimiento".

En efecto, los mexicanos necesitamos, queremos y demandamos un sistema de justicia eficaz, queremos que la ley sea la norma real de la convivencia. Por ello, se ha afirmado también que para hacer frente a la extendida criminalidad, a la frecuente violación a las garantías individuales y derechos humanos, y a la grave inseguridad pública, habrá de emprender una honda y genuina reforma de las instituciones encargadas de la procuración de justicia, en las que se involucren, por una parte, las diversas dependencias del Ejecutivo Federal, y, por otra, se observe una corresponsabilidad de estados y municipios, así como que se cultiven nuevas formas de relación entre los Poderes de la Unión a través de las cuales no podemos acercar cada vez más y con plano respecto y en el marco de nuestras respectivas atribuciones y sumemos nuestra voluntad y creatividad para un México mejor en lo que respecta a la seguridad pública.

De lo anterior se desprende que la delincuencia organizada es una asociación o banda de tres o más personas con el propósito de delinquir, donde llevan un orden jerárquico y organizado para desempeñar sus ilícitos o conductas antisociales.

Uno de los planteamientos para combatir la delincuencia organizada es: crear las condiciones que permitan a la Procuraduría combatir la manera frontal y más eficiente, con una mayor profesionalización del Ministerio Público, la policía judicial y los servicios periciales del Distrito Federal.

Las líneas de acción a través de las cuales la Procuraduría

trabaja para su objetivo, están contenidas en las estrategias relativas a la profesionalización del marco jurídico en la procuración de justicia, la especialización y persecución de los delitos, la modernización y mejoramiento tecnológico de la averiguación previa y del control de procesos, así como con la coordinación interinstitucional para la eficaz persecución de los delitos.

"En la Ciudad de México y de su área metropolitana es innegable que la crisis económica ha traído como consecuencia el agravamiento de la desigualdad, el incremento en el desempleo y una sensible disminución en los ingresos familiares; esto implica en cierta medida, el crecimiento de los delitos patrimoniales"(13)

Por otra parte, se ha llegado a considerar que el fenómeno de la manifestación de la delincuencia, cuyas manifestaciones son evidentes, principalmente en la multiplicación del robo en sus diversas modalidades, deriva en parte, de las condiciones económicas y falta de oportunidades que padecen un número importante de jóvenes habitantes de la capital y de su zona conurbada

Lo anterior se ha combinado con el agravamiento del crimen

(13) De acuerdo con el INEGI la tasa de desocupación abierta porcentaje de desocupados respecto de la población económicamente activa, pasó del 4.3% en el primer trimestre de 1994 a 8.8% en el tercer trimestre de 1995; la de desempleo abierto incluye además a los desocupados encubiertos, del 5.2% en el primer trimestre de 1994 al 10% en el tercero de este año; y la presión general (que también incluye a la población ocupada que busca un trabajo adicional), del 7.1% al 13% en el mismo periodo.

organizado y sus formas sofisticadas y equipo novedoso para la comisión de los delitos, aunado al manejo de grandes recursos económicos, los que les facilita su poder corruptor.

Es claro que la delincuencia organizada está operando en mayor o menor o menor medida en el narcotráfico, en el tráfico de personas y en la comisión de los delitos como secuestro, robo de autos, robo a bancos y robo a casa habitación.

También el reto que ha significado la atención a un muy numeroso grupo de la población en edad estudiantil, ha repercutido como es inevitable, en la claridad de la educación, esto afectó a la transmisión y asimilación de valores y se introdujo en el desapego de las cualidades cívicas; la desintegración familiar es un hecho del mundo moderno, que también ha trastocado los principios morales que durante décadas se habían arraigado.

Asimismo, cabe destacar la vulnerabilidad de la juventud para ser influenciada por los factores criminógenos, a diferencia de quienes se encuentran en edad madura. Por ello, debe tomarse en consideración el hecho de que la población en la ciudad de México y su área metropolitana es esencialmente joven.

El promedio de edad de la mayoría de los habitantes es menor a 30 años, a esto debemos agregar la existencia de un numeroso grupo de niños que sólo han encontrado la calle por hogar.

El crecimiento desmesurado de la población ha traído también como consecuencia que en los últimos años se haya perdido la convivencia tradicional entre grupos vecinales y la confianza entre los habitantes de la metrópoli, fenómeno que ha sido aprovechado por la delincuencia para mantenerse en el anonimato de

esta gran concentración urbana.

Otro fenómeno que ha contribuido al clima de la inseguridad pública del Distrito Federal, lo constituye la proliferación de las llamadas ciudades perdidas o asentamientos humanos irregulares, ubicados principalmente en las delegaciones Ixtapalapa y Gustavo A. Madero, conglomerados que por sus características son de difícil acceso a las autoridades, lo que facilita que los delincuentes se refugien en ellos.

Es importante considerar como uno de los factores crimíogenos que han incidido en los últimos lustros en el incremento de la comisión de delitos, el abandono y descuido administrativos y presupuestales que han afectado a las instituciones de seguridad pública y de procuración e impartición de justicia.

Por diversas razones el Estado no pudo atender ni otorgar la prioridad necesaria que reclaman dichas funciones, a pesar de que son esenciales.

Hoy en día, para frenar la tendencia de masificación delictiva, debe enfatizarse en el combate a la miseria y al desempleo, crear mecanismos que neutralicen la apología de los delitos prevaletentes en algunas expresiones sociales, mediante el fortalecimiento de los valores éticos y las ciudades cívicas; estas medidas y otras pertinentes como el reforzamiento de las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia, deben formar parte de la aplicación de mecanismos preventivos de la criminalidad.

3.5 Los principales Delitos que se cometen en el Distrito Federal.

La Ciudad de México es concentradora de población, de actividades económicas y financieras, pero también de la riqueza y la pobreza extremas. Por ello los conflictos de la violencia social, hacen al fenómeno de inseguridad pública más explosiva que cualquier otra entidad del país.

En esta Ciudad se produce el mayor número de delitos, y en los últimos años, especialmente en el año de 1995 y lo que va hasta el mes de junio de 1997, el crecimiento de la delincuencia ha llegado a ser un problema fuera de control por parte de las autoridades.

"Para tener un panorama del fenómeno delictivo, es necesario establecer el diagnóstico preciso del mismo; de acuerdo con los datos de la procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, entre 1989 y 1995 el número de delitos paso de 155 mil 241 a 219 mil 247, es decir, se presentó un aumento del 41 por ciento; y sólo hasta junio de 1997 de acuerdo con la misma fuente se han cometido 163 mil 103 delitos, y hasta algo más traumático esta cifra de junio de 1997, supera a la registrada en todos los años anteriores a 1995"⁽¹⁴⁾

Del total de los ilícitos cometidos en esta Ciudad, destaca por su magnitud la importancia de los delitos conocidos como pa

⁽¹⁴⁾ Peñaloza Pedro José, Asambleista de la Primera Legislatura de la Asamblea de Representantes, Investigación sobre el Tema de la Seguridad Pública, 10 de Octubre de 1996, p. 14.

trimoniales es decir, los robos en contra de cualquier ciudadano sin importar su posición económica, social o política.

Para ilustrar nuestra afirmación basta señalar que entre 1989 y 1995 el número de robos pasó de 71 mil 677 a 135 mil 697 habiéndose registrado un aumento del 47 por ciento. Y en los ocho primeros meses de 1997, se han cometido ya en la ciudad capital 105 mil 549 robos.

En 1989 los robos representaron el 47 por ciento de todos los delitos, mientras que en 1995, los robos significan ya el 64 por ciento de los mismos. Esto significa que la mayor incidencia delictiva ocurrió precisamente entre los años de 1994 y 1995 con una elevación del 61 por ciento.

De todos los robos que se han reportado debidamente a las autoridades, y que se cometieron en la Ciudad de México, el robo de vehículos encabeza la lista: en 1989 se reportaron 19 mil 265 autos robados y en 1995 el número creció a 56 mil 498, como puede verse, se registró un incremento de 193 por ciento.

Esta tendencia lejos de aminorarse, se ha recrudecido como podemos ilustrarlo con los 38 mil 967 vehículos reportados en los primeros ocho meses de 1997.

La Ciudad de México vive en materia de delitos, tiempos inseguros, poco a poco, se ha visto envuelta en la situación de inseguridad pública, de tal forma que no sería exagerado decir, sin ánimo de caer en tentaciones catastróficas que en este terreno, se padece una crisis a gran escala.

El robo de autos constituye un negocio rentable dentro de las actividades ilícitas, lo forman grandes agrupaciones con al-

to grado de especialización que operan con eficiencia, tienen además diversos niveles de actuación: desde el robo directo hasta la venta con documentación falsa de los carros, o bien se venden en partes en los diversos tianguis de la Ciudad de México inclusive, hay una extensión de este negocio hacia otros países especialmente de Centro América, a donde se exportan autos como Suburban, Jetta, etc.

En segundo término, el robo a repartidores se ha colocado como uno de los más importantes, en 1989, se reportaron 7 mil 322 casos y para 1995 fueron 17 mil 752, habiendo crecido 142 por ciento en ese periodo.

En 1997 en sus primeros seis meses, ya se presentaron 19 mil 719 mil 719 robos a repartidores, por su número este fenómeno llama la atención, ya que en solo seis meses, se han generado más robos que en cada uno de los años anteriores.

En tercer término, figura el robo a transeúntes, que por su crecimiento destaca como uno de los peores castigos que los capitalinos padecen en estos tiempos de crisis económica: en 1989 se reportaron 7 mil 112 casos y para 1995 fueron 23 mil 530, habiendose incrementado en 231 por ciento, cabe mencionar que en los primeros seis meses del año de 1997, se ha registrado 19 mil 536 robos.

Además los elementos que pueden sustraerse de estas cifras de suma relevancia, debe agregarse que las características nuevas que hoy adquiere este fenómeno, son de mayor violencia, en la cual las víctimas de los delincuentes, son generalmente maltratados y muchas veces se llega al asesinato.

De modo que esta transformación bien puede sintetizarse en la frase siguiente: si antes algún ciudadano era asaltado, hoy corre el riesgo de ser golpeado y asesinado.

Por otro lado, es indispensable caracterizar a la delincuencia en este segmento; a diferencia de las bandas de roba-coches de asalta-bancos y de negocios grandes los delincuentes que asaltan al transeúnte, o al pasajero del metro, crimen etc. son grupos pequeños o individuos que actúan por sí solos y que portan armas de bajo calibre o instrumentos punzocortantes.

Por su modus operandi, estos grupos actúan bajo la sombra del anonimato que les ofrece la gran ciudad, sus métodos de operar no son muy sofisticados, sin embargo son eficientes y además son beneficiados por la indefensión de los ciudadanos.

Aparte de todo esto, cabe decir que los asaltados no acuden a exponer su queja por temor a ser reprimidos o simplemente porque consideran que constituye una pérdida de su tiempo.

Este tipo de delincuentes por sus características socioeconómicas en nuestra opinión, constituyen lo que hemos denominado los hijos de la crisis, pues se trata de los segmentos más luminizados de nuestros desempleados, por eso, cuando cometen sus atracos generalmente revelan sus resentimientos sociales.

Se ha hecho el porcentaje de los delitos patrimoniales que más sobresalen por su cantidad y tendencia creciente de los últimos años, pero obviamente existen otros como el robo a negocio con violencia que creció entre 1989 y 1995, 173 por ciento el de casa habitación con violencia, con el 34 por ciento en el mismo periodo.

En este orden de ideas, cabe mencionar que el robo de nóminas es por su monto de lo más relevante, ya que de entre enero y diciembre de 1996 se ha producido 700 casos registrados en la Procuraduría, con un monto que supera la estratosférica cantidad de 43 millones de pesos.

Este caso al igual que el robo a bancos, que hasta el mes de junio de 1997 suman 48, constituyen un caso generalmente son reparados los daños, porque están asegurados, pero se señala que hay varios delitos que se cometen en esta ciudad con mayor impunidad, y a cuyas víctimas no le son reparados los daños.

Dentro de los que menos se denuncia están los delitos sexuales, porque los agredidos generalmente tienen facultades jurídicas y familiares que inhiben una actitud de defensa, por ello, la cifra negra en caso de las violaciones es todavía mayor a las anteriormente señaladas.

Hay además otros delitos cometidos contra los habitantes de la ciudad y sus familiares tales como el robo de infantes, secuestros, daño en propiedad ajena, lesiones, extorsión, etc. que sin duda son atentatorios contra los capitalinos.

En 1995 el promedio diario de la incidencia delictiva (hechos denunciados) en el Distrito Federal tuvo un incremento del 35.36% en comparación con el año de 1994; en cuanto a los delitos que más afectan a la seguridad pública, resulta por su importancia el crecimiento del robo con violencia en sus diversas modalidades, según se puede apreciar en el siguiente cuadro los principales delitos violentos, donde resalta primeramente el robo:

C U A D R O 1.
 DISTRITO FEDERAL.
 PRINCIPALES DELITOS VIOLENTOS PROMEDIOS
 DIARIOS.

D E L I T O S.	1994.	1995.	VARIACION PORCENTUAL.
HOMICIDIO DOLOSO.	3.0	3.3	10.0
LESIONES DOLOSAS.	43.2	51.3	18.75
DELITOS SEXUALES.	6.5	6.3	-3.08
ROBO A CASA HABITACION CON VIOLENCIA.	1.9	2.5	31.58
ROBO A NEGOCIO CON VIOLENCIA.	18.5	24.0	29.73
ROBO A TRANSEUNTE.	46.1	64.4	39.7
ROBO A REPARTIDOR.	28.5	48.6	70.53
ROBO DE VEHICULO CON VIOLENCIA.	34.5	58.5	69.57
DANO EN PROPIEDAD AJENA.	59.3	66.1	11.47

FUENTE: CENTRO DE INFORMACION P.G.J.D.F.

3.6 Insuficiencia de los Cuerpos Policiales en el Distrito Federal, en la Lucha Contra la Delincuencia.

El fenómeno delictivo ha crecido exponencialmente en nuestra ciudad para convertirse en un problema de primer orden no es casualidad que de las encuestas aplicadas para reflejar las principales demandas de la ciudadanía, el de la atención a la seguridad pública constituya el primero.

Esto revela la enorme inconformidad que la población tiene la que es producto del acoso permanente a la que está expuesta por lo que se dedican a cometer actos delictivos. Frente a ello las autoridades encargadas de procurar seguridad pública y justicia, se ven rebasadas por los delincuentes. Los órganos policíacos son incapaces de someter a los que realizan los ilícitos descritos, los recursos generalmente limitados, son insuficientes para dar a la ciudadanía el servicio de seguridad pública y justicia.

Como vemos la seguridad pública es un servicio que debe prestar el Estado a la población; por lo tanto dicho servicio debe generar lo contrario a la inseguridad, que consiste en ser secuestrado, asaltado, robado y hasta asesinado.

Una policía profesional y digna, que sirva a una sociedad humana, disminuirá los índices delictivos significativamente.

Por ello no es permisible ni correcto que se confunda a los ciudadanos, homologando la seguridad del Estado con la seguridad de la gente; en la primera quedan comprendidas la recopilación de informaciones políticas, militares y económicas; sobre otros

Estados y sobre la oposición; p-ro no es válido que con el pre-
texto de cuidar a los ciudadanos se militaricen los cuerpos poli-
cianos y su actuar se desvía a la represión política.

La inseguridad no es un fenómeno aislado y producto única-
mente de la maldad humana; hay causas estructurales que tienen
que ver con política, con economía y con desarrollo social. Los
hijos de la crisis se relacionan directamente con el deterioro
de las condiciones económicas, el desempleo, la crisis de la fa-
milia que impacta a niños, jóvenes y ancianos; así también otros
efectos se relacionan con la deshumanización y la violencia in-
trafamiliar que desintegra a estos importantes núcleos sociales,
es entonces un fenómeno de carácter multifactorial, que requiere
de soluciones múltiples.

En todos estos rubros hay desconfianza por parte de los ciu-
dadanos; porque la gigantesca corrupción, la impunidad y la con-
vivencia se combinan para hacer ineficiente el servicio de segu-
ridad. En los aspectos fundamentales hay ausencia de coordinación
de comunicación, información y desarticulación entre los cuerpos
policianos y de justicia.

Una mejor educación cívica desde la niñez, y la salida de
viejos jefes formados en la escuela de la corrupción, que conta-
gian a los nuevos elementos que tienen voluntad de servir bien
a la sociedad, pueden contribuir a mejorar la seguridad pública.

La corrupción y la impunidad que existe actualmente en las
instituciones policianas ha crecido desmesuradamente, y es de
tal naturaleza que el incremento delictivo se debe mucho más a
la delincuencia oficial, de los cuerpos de seguridad que a la

pobreza de los mexicanos.

Pensar en secuestros asaltos organizados, en la comercialización de los artículos robados, en el incremento desmesurado del tráfico de drogas, nos lleva necesariamente a los organismos de seguridad. Prácticamente, no hay un informe de un escándalo en el tráfico de drogas en el que los participantes no sean los que deberían combatir el narcotráfico.

Siempre en cuestión de drogas están involucrados el comandante de la Policía Judicial de la Federación, todos sus agentes, sus madrinan, el Ministerio Público, el Delegado, el Subdelegado. Es un hecho verdaderamente grotesco que los que se supone que es tán dedicados a combatir el delito, sean los principales cómplices y encubridores del delito.

Tenemos más policía per cápita que cualquier otro país y te nemos precisamente, un incremento delincencial per cápita más grande que ningún otro país; entonces pues, la relación es evidente. Ahí es donde está el problema, no se puede concebir que los mexicanos que se han empobrecido se convierten en sofisticados miembros de bandas organizadas de robo de coches para llevar selos a Sudamérica, y que tengan la capacidad para poder delinquir con la frialdad y la dureza con la que delinquen, asesinando a quien se les opone.

Para eso se necesita tener preparación, eso no se hace de un día para otro. Se ve el incremento de la delincuencia, es delincuencia organizada, no es delincuencia eventual por pasión o por hambre, tiene que estar vinculada de una manera u otra con el aparato represivo o con las fuerzas de seguridad.

Es indispensable que las personas que tienen la responsabilidad frente a la seguridad, también respondan frente a la comunidad. Porque se ve muy activo al sistema político para nombrar consejeros, asambleístas, personas que trabajan en actividades que no necesariamente son útiles de manera inmediata para la sociedad, pero no se ven muy activos para que podamos nombrar jefes de la policía, al Procurador del Distrito o a los jueces.

Estas personas que están nombradas por la propia estructura burocrática no obedecen a un sistema democrático de nombramiento obedecen a un sistema interno en el cual sólo responden a quien los nombró. Si un juez tuviera que rendir informes sobre su conducta, si un Procurador tuviera que ser nombrado en razón de su forma de procurar justicia, quizás no tendríamos los Procuradores ni jueces que tenemos.

Si de un secretario de Protección que maneja 60,000 personas de las cuales un buen número delinque, ubiéramos conocido cuáles son sus antecedentes, qué es lo que ha hecho para la sociedad por qué está ahí, no habría tantos jefes de la policía en la cárcel o prófugos.

Los últimos jefes o secretarios de seguridad han estado en prisión, y los que no, están señalados por la comunidad como delincuentes que andan sueltos. Si esa gente tuviera la obligación de demostrarle a la comunidad que merece el puesto quizás ésta haría un esfuerzo mayor que el que hacen las autoridades para nombrarlos.

Aspiramos a que haya seguridad para nosotros, para todos los

habitantes, a que se garantice nuestra tranquilidad; pero sobre todo, a que haya prevención del delito, a que haya profesionalismo y eficacia por parte de las policías, a que actúen con absoluto respeto a los derechos humanos.

También se aspira a que haya mecanismos de vigilancia por parte de la ciudadanía, tanto para que los programas y los lineamientos sean establecidos por las instancias de representación popular como para que no se extralimiten en sus funciones quienes están en las instituciones de seguridad pública y de la procuración y administración de la justicia.

La aspiración no es para que se garantice la tranquilidad se empiece a transitar en la construcción de un Estado policia-co, persecutorio y autoritario, eso no es la opción, sino que se trabaje para construir un Estado de Derecho en donde la policía actúe de manera eficaz, donde se respete el Estado de Derecho donde no se atropellen las garantías y donde la policía actúe con profesionalismo.

La diferencia entre un buen policía y uno malo es el profesionalismo. Sin embargo en México, de profesionalismo se conoce muy poco. También se aspira a quienes investigan delitos actúen más; los policías judiciales están acostumbrados a actuar con extorsión, presión, amenazas, con abuso y así es como quieren resolver los delitos, no con investigación, con inteligencia, con mecanismos científicos, como debiera ser. Claro, nadie quiere que haya impunidad, pero tampoco queremos que se atropellen las garantías individuales.

Hay otro elemento que se encuentra considerado en el Siste-

ma Nacional de Seguridad Pública; la creación de un registro nacional de personal policial. Es necesario tener un registro de todos los policías preventivos, judiciales y municipales, con fichas, con fotografías, porque sucede cotidianamente que si aquí se da de baja a un agente, se inscribe en otro Estado y puede continuar como sin nada.

Pero, además de ese registro de personal policial, es necesario crear un registro nacional de equipo; es decir, de armamento y de vehículos.

Como hemos ya afirmado, carecemos de normas claras y precisas para el control de las policías. Este problema se presenta particularmente en las corporaciones de la Policía Judicial, toda vez que en los códigos de procedimientos penales federal y de las entidades, se carece de una regulación estricta de su actuación.

La legislación procesal penal mexicana tiende a regular la actuación de los cuerpos policiales, a través de modelos procedimentales que se consideran adecuados para cualquier situación a la que se enfrenta el policía; se trata entonces de normas muy abiertas, que en tanto no establecen procedimientos precisos para cada una de las etapas en la que el policía interviene conllevan amplios márgenes decisionales en el proceder; esto, como es evidente, coadyuva al incumplimiento de deberes en el mismo.

Es indudable que uno de las vértices fundamentales para transformar a nuestros policías, se constituye en el establecimiento de sistemas de formación en los que cada miembro de la corporación interiorice plenamente el esquema procedimental que

conducirá sus labores, así como la forma en que el mismo será vigilado y controlado permanentemente.

Un elemento significativo que demuestra la falta de capacitación de los policías, se refiere al elevado número de muertos en los cuerpos de seguridad.

En síntesis la anterior evidencia que en México no hace falta más policía judicial, sino un policía más capacitada. Ello además de un sistema coherente de policía en nuestro país, con políticas más definidas, no sujeto a decisiones políticas fragmentadas y de momentos.

3.7 Propuesta para solucionar el problema de la Inseguridad Pública, participación tanto de las Autoridades Administrativas Judiciales y de los Ciudadanos del Distrito Federal.

La propuesta para solucionar el problema de la inseguridad pública por lo que hace a la autoridad administrativa, se va a determinar por medio del Programa de Procuración de Justicia para el Distrito Federal, 1995-2000; ya que la sociedad reclama mayor vigor, que el Estado lleve a cabo con eficacia las tareas de garante de la seguridad pública y particularmente las relativas a la procuración de justicia, por parte de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

"El contenido del capítulo segundo del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, titulado "Por un Estado de Derecho y un País de Leyes" aplicado a las materias de procuración de justicia, y seguridad pública, en el ámbito del Distrito Federal se traduce

en los siguientes objetivos y propuestas, cuyas líneas de acción son planteadas en el presente programa"⁽¹⁵⁾

Comportamiento ético de los servidores públicos.

Establecer condiciones legales, institucionales, administrativas y de comportamiento ético del Ministerio Público, de la Policía Judicial y Servicios Periciales del Distrito Federal, que aseguren a los capitalinos la debida protección de su integridad física y patrimonial y un ambiente propicio para su desarrollo.

Para alcanzar este objetivo, se plantea la profesionalización de los servidores públicos de la Procuraduría, el respeto a los derechos humanos y la intensificación de los controles internos de la Institución.

Combate a la Delincuencia Organizada.

Crear las condiciones que permitan a la Procuraduría combatir de manera frontal y más eficiente la delincuencia organizada, con una mayor y mejor profesionalización del Ministerio Público, la Policía Judicial y los Servicios Periciales del Distrito Federal.

Las líneas de acción a través de las cuales la Procuraduría trabaja para alcanzar este objetivo, están contenidas en las estrategias del Programa relativas a la profesionalización de los servidores públicos de la Institución, la actualización del marco jurídico en la procuración de justicia, la investigación, persecución de los delitos, la modernización y mejoramiento tecnoló

(15) Poder Ejecutivo Federal, Programa de Procuración de Justicia para el Distrito Federal 1995-2000, p. 25.

gico de la averiguación previa y del control de procesos así como con la coordinación interinstitucional para la eficaz persecución de los delitos.

Control de la Legalidad.

Lograr que la Procuraduría se constituya en auténtico vigilante de la legalidad y persecutor de los delitos, y realice sus acciones con base en un correcto ejercicio de las atribuciones que el orden jurídico le ha conferido.

En las estrategias relativas a la actualización del marco jurídico en la procuración de justicia la simplificación de la averiguación previa, la optimación del control de procesos, el respeto a los derechos humanos, la simplificación administrativa en la procuración de justicia y la intensificación de los controles internos de la Procuraduría, se contienen acciones que permiten alcanzar este objetivo.

Efectiva Investigación de los Delitos.

Establecer, a través de las adecuaciones a la legislación penal para el Distrito Federal, instrumentos modernos y ágiles para la investigación de los delitos y con ello se pueda castigar pronta y eficazmente a quienes delinquen, sin dar lugar a las peligrosas inquietudes y evasivas que la sociedad capitalina resiente.

Las estrategias necesarias para el logro de este objetivo son la profesionalización de los servidores públicos de la Procuraduría, actualización del marco jurídico en la procuración de justicia, la especialización en la investigación y persecución de los delitos, la simplificación de la averiguación previa, la modernización y mejoramiento tecnológico de la averiguación pre-

via y control de procesos, así como la coordinación interinstitu
cional para la eficaz persecución de los delitos.

Acceso a la Justicia.

Contar con un régimen en donde todos los habitantes del Distrito Federal, tanto permanentes como los que constituyen la población flotante, puedan tener acceso a la justicia y satisfacer sus ju
tas demandas, un régimen donde los individuos y las autoridades se sometan a los mandatos de la ley y, cuando esto no acontezca se sancione a los infractores.

Para lograr este objetivo, se plantean líneas de acción eg
pecíficas en las estrategias del programa, relativas a la simpli
ficación de la averiguación previa optimización del control de pro
cesos, respeto a los derechos humanos, atención a las víctimas u
ofendidos por los delitos, simplificación administrativa en la
procuración de justicia e intensificación de los controles inter
nos de la Procuraduría.

Prevención de la Corrupción.

Otorgar a los capitalinos la confianza de que los recursos públi
cos, destinados a la procuración de justicia en el Distrito Fede
ral se utilizan con legalidad, transparencia, honradez y eficien
cia; que existen en la Procuraduría mecanismos idóneos para pre
venir y detectar acciones de corrupción y que las infracciones
son sancionadas pronta y oportunamente, con independencia del ni
vel jerárquico del infractor.

Este objetivo sólo se podrá alcanzar mediante el desarrollo
de estrategias en materia de profesionalización de los servido
res de la Procuraduría respeto a los derechos humanos, preven
ción de los delitos y participación de la comunidad, así como in

tensificación de los controles internos de la Procuraduría.

Reestructuración del Sistema de Seguridad Pública.

Emprender un esfuerzo sin precedentes en materia de prevención del delito y participar activamente en una reestructuración a fondo del sistema de seguridad pública, para que la población en encuentre una respuesta profesional, honesta y expedita a sus demandas.

Para coadyuvar en los esfuerzos de reestructuración del Sig tema de seguridad pública, en el programa se incluyen líneas de acción específicas contenidas en las estrategias relativas a: profesionalización de los servicios públicos de la Procuraduría, actualización del marco jurídico en la procuración de justicia; prevención de los delitos y participación de la comunidad; moder nización y mejoramiento de la averiguación previa y el control de procesos; intensificación de los controles internos de la dependencia, así como la coordinación interinstitucional para la eficaz persecución de los delitos.

Dentro de las acciones ya iniciadas del presente programa respecto de la legalidad, profesionalización, especialización y modernización en la Procuraduría, para llevar una procuración de justicia y un sistema de seguridad pública, destacan por su importancia los siguientes:

Elaboración de la Ley Orgánica de la Procuraduría, exedi ción del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría; Ley General que establece las bases para la coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Celebración de bases de colaboración para fortalecer el com

bate a la delincuencia y abatir la impunidad con la Procuraduría General de la República, así como la Secretaría de Seguridad Pública del Departamento del Distrito Federal, también con la participación de esta última, se establecen bases de colaboración en materia con el Estado de México y con el Estado de Morelos.

Colaboración de convenios para la prevención y combate al robo de vehículos con el Gobierno del Estado de México y del Estado de Morelos, en los que también participe la Secretaría de Seguridad Pública del Departamento del Distrito Federal.

Participación con la Secretaría de Seguridad Pública del Departamento del Distrito Federal, en la elaboración del Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 1995-2000, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de Noviembre de 1995.

Participación en la V Conferencia Nacional de Procuradores Generales de Justicia de México y Coordinación de sus cinco reuniones de seguimiento.

Elaboración y distribución del manual de prevención del delito; realización de una campaña radiofónica de prevención del delito, con la colaboración de la Asociación de radiodifusores del Distrito Federal.

Celebración de un convenio de colaboración comunitaria con la Confederación de Organizaciones de Comerciantes de la Zona Económica de Tepito y del Distrito Federal, para llevar a cabo programas de desarrollo comunitario, vigilancia y prevención del delito.

Elaboración de un programa de prevención del delito en las

escuelas primarias del Distrito Federal; con la Secretaría de Educación Pública.

Incorporación de un sistema de cómputo en red que permite la ágil identificación y devolución de los vehículos robados recuperados.

Puesta de operación de 50 patrullas de la policía judicial equipadas con sistema de localización a través de computadora.

Inicio de operaciones de un sistema computarizado de identificación que permite a la Procuraduría contar con el mayor banco de huellas dactilares del país.

Conclusión del registro computarizado de integrantes de la Policía Judicial.

Las líneas de acción contenidas en el presente, se complementan entre sí, y son congruentes con los principios establecidos por el artículo 21 Constitucional y su ordenamiento reglamentario, la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Tal como lo ordena la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, la participación de la Procuraduría en la elaboración del Programa de Seguridad Pública en el Distrito Federal el 28 de noviembre de 1995, garantiza la congruencia que debe haber entre las políticas, procedimientos y mecanismos de prevención con los de persecución de los delitos en la capital de la República.

Esto sin duda redundará en la recuperación de la confianza de la comunidad, la creación de mejores condiciones de seguridad para la Ciudad de México, el combate frontal a la delincuencia y el abatimiento de la impunidad.

La propuesta para solucionar el problema de la inseguridad pública de acuerdo con los ciudadanos del Distrito Federal, y quienes los representa ante la Asamblea de representantes por conducto del C. Pedro José Peñaloza, determina y puntualiza las propuestas como sigue:

"Profesionalizar la carrera de la policía con la finalidad de capacitar a los elementos que forman parte de las corporaciones; en dicha profesionalización se observarán los principios de honradez y eficacia en los cuerpos policiacos."(16)

Recuperar la confianza de la ciudadanía, garantizando la estricta aplicación de la ley y el respeto a los derechos humanos en el ejercicio de las funciones policiacas.

Participar conjuntamente Gobierno y Sociedad para abatir la inseguridad, diseñando el programa de policía comunitario.

Conformar comités ciudadanos de seguridad en cada una de las 1,162 colonias, 181 barrios, 683 unidades habitacionales, 109 pueblos, 115 zonas residenciales y 136 zonas ejidales del Distrito Federal.

Ese proceso organizativo tendrá como meta el desdoblarse hasta cubrir, por medio de comités, las 55 mil 546 manzanas de nuestra ciudad, mismos que deberán coordinarse con el comité de colonia y con el comité delegacional. Con ello se podrá mantener un diagnóstico permanente sobre la delincuencia cercana a la realidad.

(16) Peñaloza Pedro José, op. cit. p. 14

Así mismo, se asignará un policía a cada comité el cual deberá vincularse a la vida cotidiana de la colonia para profundizar en el conocimiento de la misma en colaboración con los vecinos.

El policía seleccionado para esta labor, deberá tener su residencia efectiva en el lugar en que va a prestar el servicio lo que redundará en contra de la corrupción y en fidelidad a su trabajo en favor de sus vecinos. Se requiere cuando menos de un año de prueba, a partir de la cual los vecinos evaluarán los resultados y decidirán sobre la permanencia o no de dicho elemento.

Mejorar las condiciones laborales de los policías mediante salarios dignos, acceso a la información que necesitan para el buen desempeño de sus funciones, equipo y armamento adecuados.

Es necesario crear el Instituto de Vivienda Policial, para que los elementos disfruten de esta prestación mientras estén activos: los servicios médicos deben ser uniformados y garantizar la obtención de medicinas, lo cual se puede lograr mediante un convenio con algún hospital de prestigio profesional.

El seguro familiar es una necesidad urgente para los policías, porque su actividad es de alto riesgo; en caso de fallecimiento y/o incapacidad el Seguro deberá incluir cláusulas, garantizando que los hijos de los fallecidos y/o incapacitados tengan acceso a la educación básica (primaria y Secundaria).

Coordinar acciones entre distintas corporaciones de policía para abatir la delincuencia, especialmente, atacando a las bandas organizadas.

Es urgente que los módulos de policía, que se encuentran

abandonados, sean dotados de personal e infraestructura a la brevedad posible, con el fin de utilizarlos en favor de la ciudadanía y no representen puntos de inseguridad, al ser usados como refugios de posibles delincuentes.

Depurar los cuerpos de policía con la finalidad de erradicar la corrupción de los mismos, así como la impunidad que tanto irrita a los ciudadanos y los orilla a realizar acciones como el linchamiento, generado por la desconfianza en la aplicación de justicia.

La Secretaría de Seguridad Pública debe avocarse, de inmediato, a la supervisión de los criterios de selección y contratación del personal de las empresas de seguridad privada, pues se desconocen los requisitos para ingresar a esos cuerpos de seguridad.

Concretar ya, la integración del necesario Banco de Datos de las corporaciones policiacas y de los delincuentes lo que permitirá darle un tratamiento al problema de la convivencia.

Crear un área de investigación policial vinculada a los comités ciudadanos en la Secretaría de Seguridad Pública a fin de conocer de manera precisa y sistematizadora los problemas sobre seguridad existentes en la ciudad, determinando las zonas con alta incidencia delictiva y diseñando políticas eficaces en esta materia.

Proponemos la creación del Consejo Consultivo de Seguridad Pública de la Ciudad de México, con carácter honorífico, el cual se integrará por ciudadanos de reconocido prestigio a propuesta del Titular del Ejecutivo Federal, y ratificado por mayoría ca-

lificada en el pleno de la A.R.D.F., dicho consejo tendría entre sus funciones, el velar porque las tareas propias de los cuerpos de policías sean cumplidas sin violar las Garantías Constitucionales.

Estas son algunas medidas para la democratización de la policía de la Ciudad de México:

Elección de los jefes policiacos a nivel delegacional y los llamados jefes de sector, por medio de la representación vecinal correspondiente.

Introducir el sistema de control de los jefes policiacos, donde los policías puedan opinar sobre el desempeño de sus jefes y defenderse en caso de que sean violados sus derechos.

Esto es posible por medio de la notificación de la Comisión de Honor y Justicia, donde los cargos deben ser rotados anualmente, a propuesta de los propios policías.

De esta manera, dicha comisión actuará en defensa de los intereses ciudadanos y de los policías honorables sin aceptar consignas.

Otra propuesta que da la Autoridad Judicial para solucionar el problema de la inseguridad pública, se determinan diferentes criterios al respecto, donde algunas autoridades judiciales se dividen al señalar, que; para combatir la inseguridad pública se deben de reformar determinadas leyes y aumente la penalidad de los delitos, y en caso de delitos graves implantar la pena de muerte, dando por consecuencia, que se debe de legislar al problema de implantar una mayor sanción a los que cometan determinados delitos.

Otro criterio que señalan las Autoridades Judiciales, establecen que el problema de la inseguridad pública es sumamente complejo y que se debe combatir desde sus raíces, por tal motivo se debe de luchar en contra de este mal, previniendo los delitos implantado además, despositivos que contrarresten a la delincuencia; se debe de prevenir el delito, que es uno de los aspectos más importantes para combatir la inseguridad, aunque algunos consideran que el aumento de la penalidad no combatiría realmente este problema de la inseguridad pública, y buscar mecanismos de prevención para controlar esta situación.

Dentro de los puntos de vista se generaliza en sí que la Autoridad Judicial, en un sentido amplio determina que la inseguridad pública se debe combatir en forma frontal, por medio de prevenir el delito y combatir la corrupción de los cuerpos policia-cos y demás situaciones que se dan para combatir este problema.

C O N C L U S I O N E S .

PRIMERA.- El marco social mexicano es una de las líneas principales de acción, donde van a recaer los problemas existentes, que determina el presente y el futuro del país.

La sociedad mexicana viene a ser de suma importancia para el Estado mexicano, donde es ella la que va a determinar su composición y desarrollo. La sociedad es la composición de un conjunto de individuos en una comunidad donde adquieren derechos y obligaciones, de esto se desprende que están regidos por leyes que van a determinar qué conductas deben seguir para una adecuada estabilidad social.

De esto se señala el vivir de los individuos en sociedad, y su forma de realizar sus actividades; de tal modo, se desprende que en la sociedad mexicana por los bastantes problemas que se dan, llegan a significar una situación inestable dando como origen a problemas sociales, económicos y morales; de esto se desprende uno de los problemas de índole social, que nos afecta mayormente como es la inseguridad pública, que viene a ser una situación compleja para el Estado en el sentido de poder controlarla.

SEGUNDA.- Debido al alto índice de desempleo y demás problemas, el Estado mexicano se ve en la necesidad de afrontar y tratar de erradicar este serio problema que es la seguridad pública. La importancia que tiene la seguridad pública es de sumo interés para el gobierno y la sociedad, el desempleo y la explo-

sión demográfica son unos de tantos factores que vienen a generar el problema de no tener una seguridad pública como se debería.

El gobierno y sociedad, poco a poco se han ido conjuntando, para agudizar la inseguridad pública que se vive en la Ciudad de México.

La seguridad pública anteriormente se trataba como uno de tantos problemas que tenía la ciudad, sin tomar en cuenta que conforme iba pasando el tiempo se ha ido aumentando este problema; de tal forma que poco a poco ha llegado a ser el factor problema más importante, ya que los habitantes de esta ciudad, viven en una constante zozobra y miedo; de que en cualquier momento les causen un mal en su persona o sus bienes.

TERCERA.- Como lo mencionamos al comienzo de la presente investigación, y como se ha evidenciado a lo largo de la misma, el problema de la seguridad pública es extraordinariamente complejo. A partir de tal premisa, hemos reflexionado inicialmente sobre su concepción a lo largo de la historia, así como respecto de su significado político, jurídico y social, en el marco de nuestro Estado moderno de derecho.

Intentamos establecer la definición y el concepto de seguridad pública, lo que nos permitió demostrar las confusiones que sobre el particular se han venido manifestando desde muchos años atrás.

En virtud de que estamos convencidos que sólo a través del reconocimiento de la gravedad de los problemas que nos aquejan, y de su posterior discusión abierta será posible controlarlos e

inhibirlos gradualmente, establecimos un diagnóstico de la seguridad pública en México, ubicando las manifestaciones más graves de su problemática. Por ello intentamos precisamente que nuestro estudio coadyuve a estimular una amplia y sistemática investigación sobre la materia. Ese sería el primer gran paso para recorrer el largo camino que se nos presenta.

Asimismo, hemos manifestado nuestras preocupaciones para el caso de que no se reaccione inmediata y decididamente para abatir la inseguridad, a través de breves análisis prospectivos.

CUARTA.- Empezar un esfuerzo sin precedentes en materia de prevención del delito y participar activamente en una reestructuración a fondo del problema de seguridad pública, para que la población encuentre una propuesta profesional, honesta y expedita a sus demandas.

Cabe destacar que tal como lo ordena la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, la participación de la Procuraduría en la seguridad pública para el Distrito Federal, garantiza la congruencia que debe haber entre las políticas, procedimientos y mecanismos de prevención con los de persecución de los delitos en la capital de la República.

Con dedicación y trabajo, pero sobre todo con voluntad política por parte de las autoridades y la participación activa de la sociedad, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal habrá visto el inicio sólido de una transformación consistente en su modernización y en su organización con base en la especialización, así como la actuación de los servidores públicos: que en ella laboran en forma profesional y en su cabal apego a la lega

lidad, para convertirse en una verdadera Casa de la Justicia. Esto sin duda redundará en la recuperación de la confianza de la comunidad, la creación de mejores condiciones de seguridad para la Ciudad, el combate frontal a la delincuencia y el abatimiento de la impunidad.

QUINTA.- Del presente trabajo se establecen los factores más importantes que han dado pauta al problema de la inseguridad pública, dentro de los que destacan: el deterioro de niveles de vida, problemas económico y social, el desempleo, raíz de la inseguridad pública, problema de la justicia; debe ser la justicia accesible, el actuar de los cuerpos policiacos, que deben dotarlos de técnicas, pagarles mejor, evitar la extorsión, combatir la corrupción y responsabilidad de los servidores públicos.

De lo anterior se dan las bases para combatir la inseguridad pública en forma general y frontal como son: el desempleo donde las autoridades competentes, deben abrir más fuentes de trabajo, concientizar a la gente respecto a la prevención de los delitos, el actuar de los cuerpos policiacos en una mejor preparación y sueldos adecuados, tener una justicia sin corrupción y que sea accesible para la sociedad, buscar soluciones sobre los problemas interfamiliares, que hace familias desintegradas donde va a tener por consecuencia en muchos casos, que miembros de ésta, no se reintegran a la sociedad y por consecuencia se vuelven resentidos de la sociedad, y se convierten en delincuentes peligrosos.

Es necesario tener un archivo judicial, donde se registren a los integrantes de los cuerpos policiacos, que ingresan y renuncian de estas corporaciones, y tenerlos bien ubicados en caso de que

infrinjan alguna disposición legal, y de que no se integren a otros cuerpos policíacos.

Por último el análisis del presente tema, nos han llevado a dar propuestas que quizá, para algunos, parecerán demasiado pretenciosas, sin embargo, creemos que volver a iniciativas parciales que obedecen más criterios de forma que de fondo, no nos llevará a ningún resultado importante.

Sea pues este esfuerzo un medio que sirva para el encuentro de nuevas propuestas y caminos de solución; la importancia de generar condiciones de seguridad pública que así lo demandan.

B I B L I O G R A F I A .

- ALARCON HERNANDEZ JOSE. Las Normas del Poder, 2a. edición, ed. - Rústica, Puebla, 1994.
- BECCARIA CESAR. De los Delitos y las Penas, CNDH, México, 1992
- BONIFAZ LETICIA. El Problema de la Eficacia del Derecho, edit. - Porrúa Hermanos S. A., México, 1993.
- BURGOA ORIHUELA IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano, 9a - edición, edit. Porrúa Hermanos S. A., México, 1994.
- CARRANCA Y TRUJILLO RAUL Y CARRANCA Y RIVAS RAUL, Derecho Penal Mexicano, 18a. edición, edit. Porrúa Hermanos S. A., México, 1995
- ELIAS NORBERT, El Proceso de la Civilización, edit. Fondo de - Cultura Económica, México, 1987.
- ELY CHINYO. La Sociedad. Una Introducción a la Sociología, 8a. - edición, edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1977.
- FIX ZAMUDIO HECTOR. Comentarios a la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 1a. edición, edit. Rústica, - México, 1993.
- FOUCAULT MICHEL. La Verdad y las Formas Jurídicas, edit. Gedisa, México, 1995.
- GONZALEZ RUIZ SAMUEL. Diccionario Jurídico Mexicano, UNAM, - - México, 1992.
- - - Seguridad Pública en México, 1a. edición, UNAM, México, -- 1994.
- JIMENEZ DE AZUA LUIS. Tratado de Derecho Penal, 3a. edición - - edit. Lozada, Buenos Aires, 1964.

KARDINER ABRAHAM. Fronteras Psicológicas de la Sociedad. 3a. edición, edit. Fondo de Cultura Económica, México. 1965.

KELSEN HANS. Teoría General del Derecho y del Estado. UNAM, -- México, 1965.

LARDIZABAL Y URIBE MANUEL. Discurso Sobre las Penas, edit. Porrúa Hermanos S. A., México 1982.

LOPEZ GARRIDO DIEGO. El Aparato Policial en España, edit. Ariel Barcelona, 1987.

MARTINEZ FERNANDEZ MANUEL. La Profesión de Policía, edit. Siglo-XXI, Madrid, 1990.

ROCOS JOSE MARIA. Inseguridad Ciudadana y Policía, edit. Tecnos-Madrid, 1988.

V. CASTRO JUVENTINO. El Ministerio Público en México, 8a. edición, edit. Porrúa Hermanos S. A., México, 1994.

WHYTE WILLIAM H. El Hombre y la Organización. 2a. edición, edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1961.

LEGISLACION CONSULTADA.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL.

CODIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL.

LEY DE SEGURIDAD PUBLICA PARA EL DISTRITO FEDERAL.

LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA.

LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL Y SU REGLAMENTO RESPECTIVO.