



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGÓN

**“ANÁLISIS Y PROPUESTAS SOBRE LA
PROBLEMÁTICA DE LA INSEGURIDAD
PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A:

RAFAEL LARA MENDOZA

ASESOR:

LIC. MARÍA GRACIELA LEÓN LÓPEZ

MÉXICO

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

2008





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICO ESTE TRABAJO:

***A los cientos de policías que fallecen cada año innecesariamente y a los cientos de personas que fallecen por errores de las fuerzas de seguridad.**

***A mis padres Jaime Lara García y Mercedes Mendoza de Lara.**

***A mi esposa Gabriela.**

***A mis hermanos: Sandra, Virginia, Socorro, Martha, Lilia, Mercedes y Enrique; así como a mi sobrino José Emmanuel.**

AGRADEZCO:

***A la Universidad, a mis profesores y a mi asesora licenciada María Graciela León López, cuyas intervenciones han hecho posible la culminación de esta meta.**

***La colaboración del Oficial de la Secretaría de Seguridad Pública Saturnino Javier Martínez García.**

***La colaboración de la licenciada Gabriela Salas García.**

ANÁLISIS Y PROPUESTAS SOBRE LA PROBLEMÁTICA DE LA INSEGURIDAD PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL

INTRODUCCIÓN I

CAPÍTULO 1 CONCEPTOS

1. 1.- Seguridad pública como función del Estado.	1
1. 2.- Seguridad pública en el pensamiento moderno.	7
1. 3.- Seguridad pública y seguridad nacional.	10
1. 4.- Seguridad pública y seguridad jurídica.	18
1. 5.- Derechos humanos y seguridad pública.	23
1. 6.- Noción de seguridad pública.	28

CAPÍTULO 2 MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL

2. 1.- Marco constitucional.	36
2. 2.- Normatividad de la seguridad pública.	40
2. 3.- Cuerpos de seguridad pública.	44
2. 4.- Procuración de justicia.	54
2. 5.- Administración de justicia.	60
2. 6.- Sistema Penitenciario y readaptación social.	64

CAPÍTULO 3 PROBLEMÁTICA DE LA INSEGURIDAD PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL

3.1.- La sociedad frente al problema.	69
3.2.- Economía y seguridad pública.	73
3.3.- Factores educativos.	76
3.4.- El problema legislativo.	80
3.5.- Función del derecho penal.	87
3.6.- Criminalidad y política criminológica.	95

CAPÍTULO 4 ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN A LOS PROBLEMAS QUE ORIGINAN LA INSEGURIDAD PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL

4.1.- Ambito social.	104
4.2.- Ambito económico.	107
4.3.- Aspecto educativo.	110
4.4.- Legislación.	116
4.5.- Política criminológica.	122
4.6.- Instituciones de seguridad pública.	129

CONCLUSIONES.	137
----------------------------	------------

BIBLIOGRAFÍA.	143
----------------------------	------------

INTRODUCCIÓN

La Ciudad de México como otras grandes metrópolis, sufre una terrible inseguridad pública, la cual requiere de soluciones radicales y especializadas: constituye un problema multifactorial que necesita un tratamiento multidisciplinario.

Desde el punto de vista jurídico pueden proponerse varias alternativas de solución a las causas que lo originan. Sin embargo, ésto será insuficiente si no se producen cambios en otros ámbitos, específicamente en el económico, en el político y en el educativo.

Es por ello que el pretender dar un enfoque eminentemente normativo a este tópico, sería presentarlo de manera poco seria y parcial. El derecho es una ciencia social, lo que nos permite enfocar este tema no sólo en su aspecto legislativo, sino elaborar un análisis de mayor profundidad.

La hipótesis general de este trabajo de investigación consiste en que al dar solución a diversos problemas sociales, normativos, políticos y educativos provocará un menor índice de inseguridad pública en el Distrito Federal y el objetivo central es presentar alternativas para la atención a esos problemas.

Nuestro interés se centrará en la política criminológica, la prevención general del delito, la noción de readaptación social y la adecuación normativa a la realidad social, para la creación de leyes eficaces para un sistema de justicia penal más acorde con los tiempos que vivimos.

En el primer capítulo hemos establecido que debe entenderse por 'seguridad pública', pero para poder hacerlo, es necesario en primer lugar, definir que es el

Estado, cuáles son sus funciones, sus objetivos y sus finalidades, es por ello que al iniciar este trabajo de tesis, nos hemos abocado a la Teoría del Estado para auxiliarnos en la comprensión del aparato estatal.

Una vez comprendido el origen de la seguridad pública como función estatal, hemos considerado importante acercarnos a la noción que de seguridad pública que se tiene en el pensamiento moderno; hemos dejado a un lado un poco la historicidad de las instituciones, no porque no se considere importante sino porque este estudio es básicamente sobre el fenómeno actual y como resolverlo con los instrumentos legales, políticos, económicos, filosóficos, educativos y culturales de hoy y no del pasado. Por ello y por considerar que estos temas deben ser conocimiento básico y del dominio de todos los estudiantes que sustentan trabajos como el que ahora se presenta.

Asimismo tratamos de diferenciar conceptos circundantes a la idea de la seguridad pública, tales como la seguridad jurídica, la seguridad nacional y los derechos humanos.

Una vez analizada y comprendida la noción del aparato estatal y de conceptos circundantes estamos en condiciones de definir a la seguridad pública.

En el segundo capítulo hemos especificado el marco jurídico que regula las funciones de todas aquellas instituciones involucradas con la seguridad pública, y es importante recalcar que nuestra visión sobre la materia en estudio, no se circunscribe a los cuerpos de seguridad, esto es, a la policía preventiva y ministerial, sino sostenemos una visión mucho más amplia del problema, es decir, consideramos que la seguridad pública abarca como función estatal de carácter sui generis los mecanismos de control penal para el mantenimiento del orden y la paz públicos, mediante acciones y políticas tendientes a la prevención y represión de las faltas administrativas y delitos, la ejecución de las sanciones y la

readaptación social de menores infractores y delincuentes, en un marco de respeto a los derechos humanos, la legalidad y el Estado democrático de derecho.

Es por ello que consideramos que quienes aborden el tema de la seguridad pública únicamente en su aspecto policial, mantienen una visión parcial y simplista del problema y por consiguiente cualquier alternativa de solución para el mismo no será suficiente.

En este entendido, el capítulo segundo no sólo aborda la normatividad de los cuerpos de seguridad pública, sino también el de la justicia cívica, la procuración y administración de justicia y el sistema penitenciario.

En el capítulo tercero nos acercamos al pináculo de nuestra investigación y planteamos la problemática de la inseguridad pública en el Distrito Federal en el ámbito de nuestra experiencia y abordamos el objeto de estudio desde diversas aristas, es decir, desde el punto de vista social, político, económico, educativo, legislativo y sustantivo, de tal manera que el análisis no resulte parcial o simplista.

Finalmente en el capítulo cuarto hemos sustentado las alternativas de solución a los problemas planteados; sin embargo, queremos dejar en claro que éstas son sólo algunas ideas que junto con otras podrán hacer realidad nuestros anhelos de convivencia armónica dentro de un Estado planificado, social y democrático de derecho, plenamente respetuoso de los derechos del hombre.

Es de esta manera como se presenta este trabajo de tesis, agradeciendo de antemano la atención que se sirva prestar al mismo y esperando que su lectura resulte amena y productiva.

CAPÍTULO 1

CONCEPTOS

CAPÍTULO 1

CONCEPTOS

1.1 Seguridad pública como función del Estado

Si la seguridad pública es una función del Estado, debemos en primer término definir qué es el Estado.

Es una empresa difícil definir el término Estado, la concepción dependerá de la corriente de pensamiento en la cual se encuentre el individuo inmerso, es decir, según su posición filosófica, política o sociológica, señalará diversos conceptos de Estado. De igual manera, el concepto variará según el periodo histórico y el lugar.

"[...]Históricamente considerado, el Estado, es la resultante de una milenaria evolución de la coexistencia humana[...]las formas políticas son anteriores a la época en que se usó por primera vez el término Estado[...]";

En la Italia renacentista surgió la concepción moderna de 'Estado', pues en esta etapa se superaron los dualismos entre la lucha del poder temporal y el espiritual, en favor del primero. La denominación 'Estado' procede del léxico jurídico italiano. Al decir de Serra Rojas², quien cita a Jellinek, puede atribuirse a Nicolás Maquiavelo (1469-1527) el haber introducido en la literatura política y científica la voz 'Estado'.³

1. Serra, Rojas Andrés. *Teoría General del Estado*. Librería de Manuel Porrúa, S.A., México, 1984, página 160.

2. *Ibid.*, páginas: 159 y 162.

3. Escrito Maquiavelo: "[...]Todos los Estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados. [...]Hay tres modos de conservar un Estado que, antes de ser adquirido, estaba acostumbrado a regirse por sus propias leyes y a vivir en libertad: primero, destruirlo; después rodearlo en él; por último dejarlo regir por sus leyes, obligarlo a pagar un tributo y establecer un gobierno compuesto por un cierto número de personas, para que se encargue de velar por la conquista. Como ese gobierno esle que nada puede sin la amistad y poder del príncipe, no ha de reparar en medios para conservarlo el Estado. Porque nada hay mejor para conservar una ciudad acostumbrada a vivir libre que hacerla gobernar por sus mismas costumbres[...]". El Príncipe. Maquiavelo Nicolás, Ediciones Leyenda, S.A., segunda edición, México, 2000, páginas 21 y 33.

A continuación se expondrán diferentes conceptos de Estado:

"Es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada. Se integra u organiza con una población o elemento humano, asentada sobre un territorio o porción determinada del planeta, provista de un poder público que se caracteriza por ser soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo."⁴

"Es una sociedad humana asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes."⁵

"El Estado del mundo occidental de nuestros días, igual que el del pasado, es la consecuencia inevitable de las diferencias económicas y tiene como finalidad suprema la defensa de la propiedad privada, mediante ejércitos y cárceles o al través de un ordenamiento jurídico que otorgue un grado más o menos importante de libertad compatible con la estabilidad del sistema. Una definición del estado en el mundo socialista es imposible, porque la revolución social lo substituirá por la dictadura del proletariado, cuyo fin es la socialización de la riqueza, la defensas contra los intentos de la burguesía para recuperar su poder económico y político y la construcción del mundo socialista. Cumplidos estos fines desaparecerán los restos del Estado, que viajarán a su último nicho en el panteón de las antigüedades."⁶

El Estado es la persona jurídica que está constituida por un pueblo organizado sobre un territorio, bajo el mando de un poder supremo, para fines de defensa, de orden, de bienestar y de superación común.⁷

4. Serra, Rojas Andrés, Op. Cit. página 171.

5. Porrúa, Pérez Francisco. Teoría del Estado, vigésimo tercera edición, Porrúa, México, 1980, página 199.

6. De la Cueva, Mario. La idea del Estado, tercera edición, UNAM, México, 1986, página 414.

7. Serra, Rojas Andrés, Op. Cit., quien cita a Greppali, página 198.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

El Estado no es más que un orden normativo, un esquema interpretativo. El Estado es un orden de la conducta humana.⁸

El Estado es una unidad dialéctica de ser y deber ser, de acto y sentido, encarnada en una realidad social.⁹

Existen distintas posiciones doctrinales con relación a la teleología del Estado:

- a) La que sostiene que el fin de todo Estado es la conservación y el bienestar de los individuos (liberalismo)
- b) La que afirma que el Estado es el fin y los individuos son el medio (totalitarismo)
- c) Una ecléctica que señala que debe colocarse al hombre y al Estado en el lugar que les corresponde, de acuerdo a su naturaleza (el Estado se justifica en tanto cumpla con los fines para los que fue creado)

Nosotros nos incluimos dentro del último inciso: el Estado como obra humana ha sido construido para atender fines sociales, no para servir a una persona o a un grupo privilegiado, lo contrario desvirtuaría la esencia misma de la institución estatal. Asimismo, el Estado se constituye para crear un orden necesario y permanente que asegure la convivencia social.

Para Serra Rojas¹⁰, la finalidad especial del Estado es el mantenimiento de la seguridad, la libertad y el derecho.

Jellinek, citado por el autor antes mencionado, señala que los fines del Estado son:

- El bienestar del individuo y de la colectividad, manteniendo y protegiendo su existencia.

8. Cf. Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado, trad. Eduardo García Máynez, cuarta reimpresión de la segunda edición, UNAM, México, 1989, páginas 224 y 225.

9. Cf. Haber, Herman. Teoría del Estado, primera reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, páginas 76 a 82.

10. Cf. Serra, Rojas Andrés. Op. Cit., página 280.

- Asegurar la libertad, la seguridad y el mantenimiento del orden jurídico.
- Darle a la comunidad condiciones exteriores favorables bajo las cuales puedan desenvolverse algunas actividades vitales que no están, ni pueden estar bajo la influencia directa del Estado como las artes, la moralidad, la ciencia y el sentimiento religioso.
- Conservar, ordenar y fomentar las manifestaciones sistemáticas de la vida solidaria de los hombres.
- Defensa del territorio contra ataques externos.
- Asegurar los servicios públicos.¹¹

El fin específico que persigue la sociedad humana en virtud de su actividad es el bien público de los hombres que forman su población. El Estado tiene por objeto la obtención de ese fin. El fin que persigue el Estado es el bien público temporal.

Para precisar en que consiste ese fin, es necesario distinguir entre 'bien común' y 'bien público': cuando los hombres se agrupan socialmente para obtener un fin que beneficie a todos los componentes, estamos hablando de bien común, las sociedades mercantiles persiguen beneficios económicos para los integrantes de esa sociedad, para el sindicato, su bien común será el mejoramiento de las condiciones de trabajo; por su parte el Estado también persigue un bien común, un bien que beneficie a todos los que lo componen, este bien común perseguido por el Estado es el bien público.¹²

Hauriou, citado por Porrúa Pérez, dice que el bien público es el fin propio e irremplazable del Estado. Dentro del bien público existen tres elementos:

a) Necesidad de orden y paz; b) Necesidad de coordinación; y, c) Necesidad de ayuda y eventualmente de suplencia de las actividades privadas.¹³

11. Cfr. Serra, Rojas Anstia, Op. Cit., página 282.

12. Cfr. Porrúa, Pérez Francisco Op. Cit., página 277.

13. Cfr. Idem páginas 278 y 279.

El Estado tiene en su esencia una actividad no neutra, sino teleológica: la idea del bien público se inspira en principios superiores, pero sus aplicaciones dependen de las circunstancias de tiempo y de lugar, de la realidad de civilización y de la técnica del Estado. El bien público que debe realizar el Estado consiste en establecer un conjunto de condiciones económicas, sociales, culturales, morales y políticas necesarias para que el hombre pueda alcanzar su pleno desarrollo material y espiritual como persona, como miembro de la familia, de la empresa o actividad económica o de la cultura, de la agrupación profesional, del municipio, del Estado y de la comunidad internacional.

Para realizar sus fines, el Estado tiene que actuar, tiene que desarrollar una actividad. Esa actividad se desarrolla de acuerdo con el contenido propio de las funciones atribuidas a sus órganos inmediatos, así encontramos las siguientes funciones fundamentales:

1. La función legislativa formula normas para estructurar al propio Estado, regula las relaciones entre el Estado y los ciudadanos y las relaciones de los particulares entre sí.
2. La función jurisdiccional tutela el ordenamiento jurídico y define la norma precisa que debe aplicarse en los casos particulares.
3. La función administrativa promueve la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y fomenta el bienestar y el progreso de la colectividad.¹⁴

El Estado se justifica por sus fines y por la necesidad de su existencia. Ante la pregunta de por qué debe existir el Estado, debemos responder que su existencia se justifica ante "las exigencias de la persona humana que lo forma y que se sirve de él para su perfección. El hombre requiere de sus semejantes para satisfacer sus necesidades individuales, en forma natural le hace falta la vida de relación. Y al existir esa relación de manera necesaria, como algo derivado de sus calidades intrínsecas de la persona humana, esa convivencia sólo marchará de manera

14. Cf. Porrúa, Pérez Francisco. Op. Cit., páginas 283 y 284.



armónica, si se encuentra regulada por un orden jurídico que señale los lineamientos de las acciones de los sujetos de esas relaciones, señalando las esferas precisas de sus derechos y de sus deberes. Ese orden jurídico entraña, como requisito esencial, su imposición imperativa para que tenga validez como tal, y esa imposición entraña, a su vez la existencia de un poder que la efectúa" 15, así aparecen justificados todos los elementos del Estado.

"No es posible la convivencia armónica si no existe orden, si no existe una actividad que lo mantenga. Los medios de que se vale el Estado para realizar esos fines son, fundamentalmente, el sostener las fuerzas armadas: el ejército, guardián de la seguridad nacional, tanto en el interior como en el exterior, y las fuerzas policíacas, en el interior, que sirven como auxiliares para mantener ese orden necesario. También esta finalidad justifica al Estado". 16

Por todo lo anterior, afirmamos que la seguridad pública constituye un fin del Estado que justifica su existencia, y como todo fin estatal, debe objetivarse por acciones coherentes y articuladas que tiendan a garantizar la paz pública por medio de la prevención y la represión de delitos y las faltas contra el orden público, mediante un sistema de control penal y de policía administrativa.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 21 establece: "[...]La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios[...]"

Este trabajo de investigación sólo abordará el tema de la seguridad pública en el Distrito Federal.

15. Porrúa, Pérez Francisco. Op. Cit., página 437.

16. Idem, página 438 y 440.

1.2 Seguridad pública en el pensamiento moderno

Hemos dicho que el derecho a gozar de la seguridad pública y la obligación de proporcionarla nace por una necesidad social.

Erróneamente se ha creído que el servicio de la seguridad pública es facultad exclusiva de las corporaciones policíacas, sin embargo, en este trabajo, se plantea una visión más amplia de aquélla: esta función o tarea estatal no compete solamente a los cuerpos de policía, sino también al Ministerio Público, al órgano jurisdiccional, al sistema penitenciario y al propio poder legislativo, que deben interactuar para el logro del propósito estatal.

No podemos dejar de observar que la seguridad pública es un problema de todos, que afecta a todos y consecuentemente todos debemos contribuir para tener una mejor y adecuada seguridad pública. La participación del Estado como entidad reguladora de las conductas sociales, es importante e indispensable dentro del problema de seguridad, pero no lo es menos la participación de la sociedad, directamente o a través de organizaciones, y mediante los canales que la ley señala. No puede decirse que una sociedad tiene seguridad pública mientras su población no tenga los más mínimos elementos para que sobreviva y tenga una convivencia armónica, como son el empleo, la alimentación, la vivienda, la democracia, leyes equitativas, etcétera.¹⁷

Si tratamos al Estado como una estructura, como un sistema político, entonces es legítimo señalar que la seguridad pública constituye un subsistema del sistema político, y siguiendo este concepto moderno de seguridad pública, señalaremos al decir de González Ruiz que:

17. Cfr. Cerda, Lugo Jesús. *Derecho de Policía, Colegio de Abogados "Prof. y Lic. Rodolfo Manjares Bustro"*, México, 2000, página 53.

***Desde esta perspectiva, la seguridad pública tiene una función primordial para el resto de los subsistemas políticos -instituciones de gobierno como legislaturas, tribunales, organismos administrativos u organizaciones formales como partidos políticos, grupos de interés, medios masivos de comunicación, etcétera- y para otros componentes del sistema social en su conjunto: por los valores específicos que intercambia, en la medida que es una estructura aseguradora de las zonas limítrofes de los componentes del sistema social.**

Este proceso de interacción con otros subsistemas y sistemas sociales, supone la interdependencia y transacción, cuya importancia está determinada por los valores que se intercambian, siendo el caso del subsistema de seguridad pública el intercambio de dos clases de valores: la protección a la vida de los individuos y los bienes materiales, por una parte, y por la otra, la defensa de la ley y la paz pública. La vigencia de estos valores es la función de este subsistema político.

La vigencia de estos valores será funcional siempre que se encuentre en igualdad de intercambios con los otros sistemas, en el caso contrario, será disfuncional.

La seguridad pública es disfuncional al no cumplir con sus expectativas, por lo que el nivel de demanda de los otros sistemas y subsistemas aumenta en la medida en que el sistema político en su 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 en virtud de que no es posible mantener las relaciones sociales 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.

En esta lógica, es prioritario el hecho de que este subsistema no pueda subestir u ocupar las funciones o posiciones de otros elementos del sistema político; hacerlo equivale a romper los principios básicos de interacción e interdependencia sistémica. Es claro que no se puede suplantar las tareas de otros elementos, no puede intercambiar otros valores, puesto que contraviene su cumplimiento dentro de un conjunto de reglas, normas y expectativas completamente legitimadas y aceptadas por el conjunto social; transgredir esta regla es introducir interacciones anómalas y elementos de disfuncionalidad.

La seguridad pública, no 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 sistémicas es suponer que un elemento del sistema puede ejercer la acción masiva de todo el 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 falla 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 al que pertenece, sufre el efecto distorsionante que se ha inducido por un sistema político que tampoco está siendo funcional al conjunto de relaciones macroestructurales del sistema social."¹⁸

18 Cf. González, Ruiz Samuel, Ernesto López Perillo V., José Arturo Yépez. Seguridad Pública en México, Problemáticas, Perspectivas y Propuestas. UNAM, serie: Justicia, México, 1994, páginas 38 e 42.

La ausencia, en nuestra Carta Magna hasta 1995, de un tratamiento constitucional de la policía y de la seguridad pública como un derecho o garantía individual, no sólo es muestra de la vigencia de la versión dominante de los liberales del siglo XIX entre los constituyentes de 1917, sino de la poca atención que este problema brindaba a la comunidad política y científica. No obstante de su reciente regulación, la policía moderna es reducida a un mal menor pero necesario, su objeto de conocimiento ha sido despreciado o francamente no percibido como un objeto de conocimiento científico: el policía es simplemente la persona asalariada que realiza la triste función de perseguir a sus semejantes, no es otra cosa que la tropa destinada a reprimir los delitos.

No es sino ahora que el problema es sistémico y sumamente grave que los líderes de los grupos políticos han hecho de la policía y de la seguridad pública el tema que engrosa sus discursos políticos, sin más contenido o soluciones que las que les plantean sus asesores, de los cuales habríamos de preguntarnos sobre su capacidad y conocimiento en la materia.

1.3 Seguridad pública y seguridad nacional

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece lo siguiente:

Artículo 25. Corresponde al estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales cuya seguridad protege esta Constitución.

Artículo 131. Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como

reglamentar en todo tiempo y aun 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 VII del artículo 117.

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

VI. Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del Ejército Terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de las controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Artículo 20. En todo proceso de orden penal, el inculpado, la víctima o el ofendido, tendrán las siguientes garantías:

A. Del inculpado:

VI. Será juzgado en audiencia pública por un juez o jurado de ciudadanos que sepan leer y escribir, vecinos del lugar y partido en que se cometiere el delito, siempre que éste pueda ser castigado con un pena mayor de un año de prisión. En todo caso serán juzgados por un jurado los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la Nación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Los conceptos de seguridad exterior e interior del Estado se emplean, como hemos visto, en varias ocasiones en nuestra Carta Magna, misma que nunca usa la expresión "seguridad nacional", esto se debe a que este último concepto sólo se utiliza a partir de la segunda mitad del presente siglo, en tanto que la ley fundamental mexicana data de 1917.

El término "seguridad exterior del Estado" hace referencia a la situación de potencia nacional y equilibrio internacional, que garantiza a cada país la integridad de su territorio y el ejercicio de sus derechos, en plano de igualdad con la comunidad de naciones.¹⁹

Es facultad y obligación del Poder Ejecutivo Federal asegurar a todos los mexicanos su independencia respecto de otros países, y por tanto, su soberanía, la integridad de su territorio, su ideología, sus costumbres y tradiciones, su régimen democrático, la libertad y la dignidad de todos los mexicanos. Para lograr este objetivo, el Poder Ejecutivo Federal puede disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del Ejército Terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea.

Oficialmente, la última vez que México ha hecho uso de sus fuerzas armadas para proteger su independencia, soberanía y territorio fue en 1945, cuando nuestro país declaró la guerra a los países del Eje, durante la Segunda Guerra Mundial, debido a que barcos japoneses hundieron en el océano pacífico a buques nacionales.

El Código Penal Federal, en su título primero, denominado "Delitos contra la Seguridad de la Nación", tipifica como delictivas las siguientes conductas:

19 Cfr. González, Ruiz Samuel et al., *Op. Cit.*, páginas 46 y 48.

Traición a la patria:

El individuo nacional que

1. Realice actos contra la independencia, soberanía o integridad de la nación mexicana.
2. Tome parte en actos de hostilidad en contra de la Nación, mediante acciones bélicas a las órdenes de un Estado extranjero.
3. Forme parte de grupos armados dirigidos o asesorados por extranjeros; cuando tengan por finalidad atentar contra la independencia de la República, su soberanía, su libertad o su integridad territorial o invadir el territorio nacional.
4. Destruya o quite dolosamente las señales que marcan los límites del territorio nacional, siempre que origine conflicto a la República.
5. Reclute gente para hacer la guerra a México con la ayuda o con la protección de un gobierno extranjero.
6. Tenga relación o inteligencia con persona, grupo o gobierno extranjero o le dé instrucciones, información o consejos, con objeto de guiar a una posible invasión del territorio nacional o de alterar la paz interior.
7. Proporcione dolosamente y sin autorización a persona, grupo o gobierno extranjero documentos, instrucciones o datos de establecimientos o de posibles actividades militares.
8. Cometa actos de espionaje, sabiendo que los realiza.
9. Proporcione a un Estado extranjero o a grupos armados dirigidos por extranjeros, los elementos humanos, o materiales para invadir el territorio nacional, o facilite su entrada a puestos militares o le entregue o haga entregar unidades de combate o almacenes de boca o guerra o impida que las tropas mexicanas reciban estos auxilios.
10. Solicite la intervención o el establecimiento de un protectorado de un Estado extranjero o solicite que aquél haga la guerra a México.
11. Invite a individuos de otro Estado para que hagan armas contra México o invadan el territorio nacional, sea cual fuere el motivo que se tome.

12. Trate de enajenar o gravar el territorio nacional o contribuya a su desmembración.
13. Acepte del invasor un empleo, cargo o comisión y dicte, acuerde o vote providencias encaminadas a afirmar el gobierno intruso y debilitar el nacional.
14. Cometa, declarada la guerra o rotas las hostilidades sedición, motín, rebelión, terrorismo, sabotaje o conspiración.²⁰

Espionaje:

Al individuo extranjero que:

1. En tiempo de paz, con objeto de guiar a una posible invasión del territorio nacional o de alterar la paz interior, tenga relación o inteligencia con persona, grupo o gobierno extranjero o le dé instrucciones, información o consejos.
2. En tiempo de paz, proporcione sin autorización a persona, grupo o gobierno extranjero, documentos, instrucciones o cualquier otro dato de establecimientos o de posibles actividades militares.
3. Declarada la guerra o rotas las hostilidades contra México, tenga relación o inteligencia con el enemigo o le proporcione información, instrucciones o documentos o cualquier ayuda que en alguna forma perjudique o puede perjudicar a la Nación Mexicana.

Al mexicano que:

1. Teniendo en su poder documentos o informaciones confidenciales de un gobierno extranjero los revele a otro gobierno, si con ello perjudica a la Nación Mexicana.²¹

La frase seguridad interior del Estado es definida como situación y sistema político que manifiesta la realidad o el propósito de un orden nacional en que los poderes públicos son respetados como instituciones y en las personas que los

²⁰ Artículos 123, 124, 125 y 126 del CPF

²¹ Artículos 127, 128 y 129 del CPF

encarnen, con la adecuada defensa del régimen, de los derechos fundamentales de los ciudadanos, de la paz y la tranquilidad pública por parte de las autoridades.²²

La idea de seguridad interior se refiere principalmente a la protección del sistema político interno, a su gobierno legalmente constituido, a sus instituciones y a su cuerpo de leyes. Su contenido es eminentemente político: los grupos en el poder deben protegerse para mantener su propia hegemonía contra golpes de Estado, grupos subversivos, guerrillas o ideologías extrañas y contradictorias con las que se sustentan 'oficialmente'. Esto tiene aspectos positivos y negativos: si el gobierno no se protege contra los embates violentos e 'ilegales' de la oposición, no podría existir paz y tranquilidad pública, con el evidente daño social. En cuando al aspecto negativo, diremos que en ocasiones se 'legalizan' acciones no democráticas, para aplastar a grupos políticos contrarios a los intereses de las personas que detentan el poder público.

Todo esto justifica que en Código Penal Federal se tipifiquen como conductas delictivas las siguientes:

Sedición: A los que en forma tumultuaria, sin uso de armas, resistan o ataquen a la autoridad para impedir el libre ejercicio de sus funciones.²³

Motín: A quienes para hacer uso de un derecho o pretextando su ejercicio o para evitar el cumplimiento de una ley, se reúnan tumultuariamente y perturben el orden público con empleo de violencia en las personas o sobre las cosas, para intimidarla u obligarla a tomar alguna determinación.²⁴

²² Cf. González, Ruiz Sarmatí, *et al.*, Op. Cit., página 48.

²³ Artículo 130 del CPF

²⁴ Artículo 131 del CPF

Rebelión: A los que no siendo militares en ejercicio, con violencia y uso de armas traten de abolir o reformar la Constitución federal, reformar, destruir o impedir la integración de las instituciones constitucionales de la Federación, o su libre ejercicio, separar o impedir el desempeño de su cargo a alguno de los altos funcionarios de la Federación, del Distrito Federal y de las Entidades Federativas. Al que proporcione a los rebeldes armas, municiones, dinero, víveres, medios de transporte o de comunicación o impida que las tropas del gobierno reciban estos auxilios. Al que con motivo de su cargo tenga documentos o informes de interés estratégico y los proporcione a los rebeldes. A los que no siendo militares en ejercicio, con violencia y uso de armas atenten contra el gobierno de alguna de las Entidades Federativas, contra sus instituciones constitucionales o para lograr la separación de alguno de los altos funcionarios del Estado.²⁵

Terrorismo: El que por cualquier medio violento realice actos en contra de las personas, las cosas o los servicios al público, que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para perturbar la paz pública o tratar de menoscabar la autoridad del Estado o presionar a la autoridad para que tome una determinación.²⁶

Sabotaje: Al que dañe, destruya o ilícitamente entorpezca vías de comunicación, servicios públicos, funciones de las dependencias del Estado, organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal o sus instalaciones; plantas siderúrgicas, eléctricas o de las industrias básicas; centros de producción o distribución de artículos de consumo necesario, de armas, municiones o implementos bélicos, con el fin de trastornar la vida económica del país o afectar su capacidad de defensa.²⁷

25. Artículos del 132 al 138 del CPF

26. Artículo 139 del CPF

27. Artículo 140 del CPF

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Conspiración: A quienes resuelvan cometer uno o varios de los delitos señalados con anterioridad y acuerden los medios de llevar a cabo su determinación.²⁸

La expresión seguridad nacional es una noción cargada de ideología. La idea de nación es más bien un concepto ideológico, cuya definición varía según el estudio que lo aborda. Algunos prefieren hablar de seguridad del estado, que implica tanto la exterior como la interior. La seguridad nacional está relacionada con la expresión geopolítica, entendida como doctrina que divide al mundo de acuerdo con los intereses imperialistas de ciertas potencias y que tiene estrecho vínculo con la idea nazista del espacio vital de Reich.²⁹

Asimismo, este concepto fue retomado en el vecino país del norte durante su "guerra fría" y su lucha contra la expansión del socialismo en América Latina. En 1950, H. D. Lasswell³⁰ afirmaba que la finalidad de la seguridad nacional era evitar la guerra a través del uso de las armas para detener a los comunistas. En 1947, en Estados Unidos se promulgó la Ley de Seguridad Nacional, que creó un consejo para asesorar al Presidente de esa Nación.³¹

En este sentido, el concepto de seguridad nacional que surgió en la Alemania Nazi y que fue retomado por la política exterior estadounidense para justificar su predominio mundial, es ahora introducido en el léxico de casi todos los países para significar a aquello que referimos en la primera parte de este apartado, como seguridad exterior.

Nosotros creemos que es más acertado el término seguridad exterior, no solamente porque es el que utiliza nuestra Carta Magna, sino porque el concepto

28. Artículo 141 del CPF

29. González, Puz Samuel, et al, *Op. Cit.*, páginas 46 y 47.

30. *Idem*, página 47.

31. *Idem*, página 47-48.

de seguridad nacional abarca otras esferas que atañen al predominio de una Nación sobre otra, que dista mucho del normal deseo de los países de garantizar su soberanía y libertad con relación a otras potencias.

1.4 Seguridad pública y seguridad jurídica

Abordaremos este tema señalando la relación entre seguridad y derecho, seguridad y certeza jurídica, la necesidad de un orden jurídico eficaz y justo para la existencia de la seguridad jurídica, la vinculación entre seguridad jurídica, legalidad y legitimidad, la seguridad jurídica como garantía individual, y el nexo con la seguridad pública.

El derecho no surge de las altas regiones de los valores éticos, sino de un valor de rango inferior, el de la seguridad en la vida social; surge de la necesidad del hombre de saber lo que será en sus relaciones con los demás -certeza- y de saber que eso se tendrá que cumplir, porque en caso contrario se impondrá por la fuerza -seguridad-.

Entre los múltiples quehaceres individuales y sociales de los hombres, algunos son reputados como necesarios e indispensables, la conducta relativa a éstos es la que más interesa establecer de modo cierto y asegurarla de manera efectiva, hacerla contenido del derecho, es decir, norma jurídica.

El derecho es seguridad, seguridad en aquello que a la sociedad de determinada época le importa garantizar por estimarlo ineludible para sus fines, de ahí que el contenido del derecho varíe según los pueblos y los tiempos.

Los valores superiores que inspiran al derecho se refieren a los fines que mediante él, deben ser cumplidos, porque de lo contrario el ordenamiento jurídico no estaría justificado, no sería justo; sin embargo, lo jurídico del derecho no

radica en esos valores, sino en la forma de su realización a través de él: lo jurídico no es un fin, sino un medio puesto al servicio de la realización de fines varios. Aunque el derecho se refiere a esos valores y encuentre en ellos su justificación (en la medida en que los realice), no los contiene dentro de su concepto, pero en cambio, sí contiene en su misma esencia la idea de seguridad, sin seguridad no hay derecho, ni bueno, ni malo, ni de ninguna clase. El derecho debe ser justo, sino no lo hace será injusto, estará injustificado, representará un malogro, pero sin seguridad, no hay derecho de ninguna clase. El cumplimiento de los valores inferiores (seguridad) condiciona la posibilidad de realización de los superiores (justicia). 32

El término 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. Es un concepto fundamentalmente normativo que se relaciona 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. 33

Por seguridad jurídica se ha entendido también el conocimiento que tienen las personas respecto de aquello que pueden hacer, exigir o que están obligadas a evitar o no impedir; esto es, el conocimiento que tienen de las libertades, derechos y obligaciones que les garantiza o impone el derecho positivo. De ahí que se diga que la seguridad jurídica es "un saber a que atenerse", la conciencia de lo que puede hacer y de la protección que puede esperar una persona, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente al cual está sometida. Quienes

32. Recasens Siches, Luis. *Treatado General de Filosofía del Derecho*, Décima Edición, Peris, México 1991, Páginas. 220-228

33. González, Ruz Samuel, et al, *Op. Cit.*, página 44.

entienden por seguridad "un saber a que atenerse" en conocimiento del derecho positivo y de su eficacia, confunden indudablemente la seguridad con la certeza jurídica.

El saber a que atenerse -dato subjetivo- supone un dato objetivo en el cual se apoya. Este dato objetivo es la seguridad jurídica. El fundamento del saber a que atenerse es la certeza jurídica.

En el concepto de seguridad jurídica están implicadas tres nociones: orden, eficacia y justicia. El orden es el plan general expresado por la legislación vigente en una comunidad. Pero no cabe hablar de seguridad jurídica allí donde existe un orden legal tédico, un orden legal ineficaz, es decir, una legislación que no es observada por los particulares ni por las autoridades. La seguridad jurídica aumenta con la eficacia de un derecho positivo y disminuye en proporción a su ineficacia. Además, para que el orden legal merezca el calificativo de jurídico y eficaz, es preciso que esté fundado en la justicia. Un orden legal fáctico, pero injusto, no produce verdadera seguridad. La obra del legislador no vale nada si no responde a la justicia. La experiencia nos enseña que no son útiles ni duraderas las leyes injustas; no son útiles por que no conducen a la paz; no son duraderas porque, antes o después, más que en el orden, desembocan en la revolución.

Para que haya verdadera seguridad jurídica en un medio social, no basta que exista un orden legal eficaz, fáctico; se requiere, además, que ese orden legal sea justo. 34

Desde que el positivismo y el historicismo dominan en la Teoría del Estado es corriente resolver la cuestión del valor del Estado refiriéndose a su fin. Esta

34. Precado Hernández, Rafael, *Lecciones de Filosofía del Derecho*, Dirección General de Publicaciones, UNAM, Primera Reimpresión, México, 1985. Páginas, Páginas 225-233.

confusión es uno de los más funestos errores del pensamiento contemporáneo: la concepción positivista que sostiene que el pueblo y el espíritu del pueblo son la única fuente del derecho y que no están limitados por norma alguna y como el espíritu del pueblo no existe de modo tangible, ha de ser representado por el legislador, esto significa prácticamente que todo aquel que logre hacerse dueño del poder en el Estado, se encuentra moralmente justificado para representar al pueblo y darle leyes sin sumisión de ninguna clase a principios morales.

El problema de la validez moral del Estado aparece casi siempre confundido con la validez del poder estatal, remitiéndose al reconocimiento de las autoridades por parte del pueblo y a las ideologías de legitimación dominantes, sin embargo, la conformidad de un acto estatal con la ley sólo puede constituir la base de una legalidad nunca de una legitimidad justificadora. La división de poderes, de carácter organizatorio, tiene como fin el garantizar la seguridad jurídica siendo esta un medio técnico simplemente, que nada dice respecto a la justicia del derecho. Nadie cree hoy que todas las disposiciones del legislativo, en virtud de una especie de predestinación metafísica, sean derecho justo. Por este motivo, la legalidad del Estado de Derecho no puede sustituir a la legitimidad.

La institución del Estado aparece justificada por el hecho de ser una organización de seguridad jurídica, pero en tanto sirva a la aplicación y ejecución de los principios morales del derecho. Las instituciones organizatorias del Estado por perfectas que se las imagine, sólo podrán garantizar la observancia de las formas jurídicas y la seguridad jurídica, pero en ningún caso a los principios de morales del derecho, la legalidad y la legitimidad pueden entrar en conflicto, y es esta relación de polémica la que plantea la problemática sustancial de la justificación del Estado.³⁵

35 Cf. Heller, Herman Op. Cit., página 241.

Garantía significa asegurar, proteger, defender o salvaguardar y proviene del término anglosajón *warrantie* (proteger contra algún riesgo).

Mediante las garantías constitucionales, los individuos hacen valer sus derechos subjetivos públicos frente al Estado, se dice ordinariamente que son el límite de la actuación del Estado frente a los particulares.

Las garantías constitucionales reconocidas en nuestro país, están establecidas en los primeros 29 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y suelen clasificarse en: a) garantías de igualdad; b) garantías de libertad, c) garantías de propiedad y, e) garantías de seguridad jurídica.

Las garantías de seguridad jurídica se encuentran consignadas del artículo 14 al 23 de la Ley Fundamental.

El Estado en ejercicio del poder que le es conferido, ejecuta actos a través de sus autoridades que pueden afectar al gobernado, sin embargo al existir las garantías de seguridad jurídica que él mismo reconoce en los individuos, debe obedecer a determinados principios previos, llenar ciertos requisitos sin cuya observancia no es válida su actuación.

Las garantías de seguridad jurídica se definen como el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el conjunto de sus derechos subjetivos.

La seguridad jurídica *in genere*, al conceptuarse como el contenido de varias garantías individuales consagradas en la ley fundamental, se manifiesta como la

sustancia de diversos derechos subjetivos públicos individuales del gobernado, oponibles y exigibles al Estado y a sus autoridades, quienes deben observarlos estrictamente.

Esta obligación estatal (tratándose de las garantías de seguridad jurídica) es de índole positiva en la generalidad de los casos: las autoridades deben dar cumplimiento efectivo a estos requisitos, condiciones, elementos o circunstancias para desplegar su actividad, para que ésta se produzca válidamente, a diferencia de las demás garantías individuales que se caracterizan por su naturaleza negativa, esto es, su conducta debe traducirse en un mero respeto o abstención de vulnerar los derechos individuales. 35

Ahora bien, para que exista la seguridad pública es necesaria la seguridad jurídica, pero ésta no asegura a la primera. El gobierno puede actuar conforme a derecho, comportándose como lo indican las normas y sin embargo no poder garantizar la seguridad pública. Supongamos que se ha cometido un delito y el Ministerio Público lo investiga, así como sus auxiliares, pero por una causa no imputable a éste, no se puede ubicar al probable responsable y por lo tanto, no se consigna o consignando, no se ejecuta la orden de aprehensión, por la misma causa, en este caso, el gobierno por conducto de sus instituciones, ha proporcionado seguridad jurídica, pero no seguridad pública, por que el delito ha quedado impune. El que los funcionarios se apeguen a la ley, es condición necesaria, más no suficiente, para garantizar la seguridad pública.

1.5 Derechos humanos y seguridad pública

Los derechos humanos son los que el hombre posee por el sólo hecho de serlo,

35. Plata, García Manual. Revista de la ENEP Aragón, No. 2, Año 1, Tomo I, Departamento de Difusión y Publicaciones de la ENEP Aragón, Nov. 1988.

por su propia naturaleza y dignidad, que le son inherentes y que lejos de nacer de una concesión de la sociedad política, han de ser por ésta consagrados y garantizados.

Son el conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que se reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente.

Se han clasificado los derechos humanos de la siguiente manera:

- a) **Derechos civiles:** Son las facultades y libertades esenciales e inalienables del hombre, individualmente considerado, reconocen determinados ámbitos de acción de los particulares, garantizándoles la iniciativa e independencia frente a sus semejantes y frente a los poderes públicos mismos. Por esta razón suele decirse que tales derechos tienen un contenido negativo, que implica obligaciones de no hacer por parte del Estado como de los demás individuos.
- b) **Derechos políticos:** Son las prerrogativas reconocidas exclusivamente a los ciudadanos que facultan y aseguran su participación en la dirección de los asuntos públicos.
- c) **Derechos económicos, sociales y culturales:** Son las prerrogativas de carácter colectivo, que suponen una participación activa del Estado, un deber hacer, en el logro y efectividad de los restantes derechos fundamentales; es decir, son derechos reconocidos, cuya efectividad requiere una actividad positiva de prestación por parte del Estado, que se traduce en la satisfacción de necesidades y la prestación de servicios a la población de acuerdo a sus posibilidades económicas. Frente a los derechos individuales proclamados por el liberalismo del siglo XIX, que sólo reclaman una actitud negativa de respeto, las Constituciones del siglo XX, incluyen gran número de disposiciones de orden económico, social y cultural.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

El reconocimiento de los derechos humanos ha sido en forma paulatina a nivel mundial, a través del desarrollo filosófico, social e histórico de los pueblos. En materia de derechos humanos se hace referencia a tres generaciones de derechos, caracterizada cada una por suponer un descubrimiento y reconocimiento de nuevas y más profundas dimensiones de la dignidad humana.³⁷

- **Primera generación:** Los derechos de esta generación surgen con la revolución francesa como rebelión contra el absolutismo del monarca y su evolución a seguido en aumento, comprenden los denominados derechos civiles y políticos que imponen al Estado respetar los derechos fundamentales del ser humano y que tienden a proteger la existencia, la libertad, la igualdad, la seguridad jurídica, la dignidad y la integridad física y moral, dentro de los derechos civiles; y el derecho a votar y ser votado, así como los derechos de reunión, asociación y petición, a fin de tratar, participar e intervenir en los asuntos políticos del país, dentro de los derechos políticos.
- **Segunda generación:** Con la revolución industrial surgen los derechos humanos de esta generación, lo cuales se derivan de la oposición de intereses entre el proletariado y la burguesía, que para entonces ha alcanzado el poder después de desbancar a la nobleza: los obreros comienzan a asociarse para defender sus intereses, con plena conciencia de su dignidad, de su autonomía personal y de su libertad, y se esfuerzan por conseguir los cambios sociales necesarios para que sus condiciones de vida sean más dignas y justas. Esta generación está constituida por los derechos de tipo colectivo, esto es, los derechos sociales, económicos y culturales, que implican una obligación de hacer a cargo del Estado. En México, la Constitución de 1917, contiene la primera declaración mundial de los derechos sociales. Entre los derechos económicos, sociales y culturales de esta segunda generación destacan los

37 Vega, Fernando. Nueva Ley de Amparo de garantías individuales, Miguel Ángel Porrúa, México, 1987, página 77.

siguientes: Toda persona tiene derecho a la seguridad social, al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias y a percibir un salario suficiente para mantener un nivel de vida adecuado; toda persona tiene derecho a formar sindicatos para la defensa de sus intereses; toda persona tiene derecho a la educación, a desarrollarse culturalmente y a la seguridad pública.

- Tercera generación: Los derechos de esta generación surgen en los tiempos actuales como respuesta a la necesidad de cooperación entre las naciones y de los distintos grupos que las integran, y se forman con los llamados derechos de solidaridad o de los pueblos. En esta generación, la defensa de los derechos humanos adquiere nuevas dimensiones, en torno a las reclamaciones de conservación de la naturaleza y el medio ambiente, el creciente sentimiento de que el mundo se encuentra amenazado por una conflagración nuclear que acabaría con la posibilidad de una vida digna en la tierra, así como la carrera armamentista y la instalación de dictaduras militares o de guerras locales permanentes que se convierten en causa directa de violación flagrante de derechos humanos. También alude a los derechos de los pueblos, de los derechos de los grupos más pobres para compartir con equidad y justicia los recursos mundiales, del derecho al desarrollo y a la paz, como pilares de toda propuesta de realización de una comunidad basada en los derechos humanos. Los derechos de esta generación pueden resumirse de la siguiente manera: a la autodeterminación, a la independencia económica y política, a la identidad, a la paz, a la coexistencia pacífica, a la cooperación internacional y regional, al desarrollo, al uso de los avances de las ciencias y la tecnología, a la solución de los problemas alimenticios, demográficos y ecológicos y al patrimonio común de la humanidad.²⁶

Dado el análisis anterior, podemos concluir que la seguridad pública se relaciona estrechamente con los derechos humanos: no podría afirmarse que en una

²⁶ Vega, Fernando Op. Cit., página 76 y 79.

situación de inseguridad pública se respetasen los derechos humanos, por el contrario, entre más inseguridad pública exista, mayor será el índice de violaciones a los derechos humanos.

Es factible, incluso, clasificar a la seguridad pública como un derecho social dentro del marco de los derechos humanos, según los conceptos de la segunda generación; sin embargo, es común escuchar a quienes afirman que entre más respeto a los derechos humanos, menos seguridad pública habrá: nada puede estar más alejado de la realidad. Cuando los servidores públicos encargados de la seguridad pública realizan conductas contrarias a los derechos humanos como torturas, actos crueles o degradantes, están actuando en forma delictiva, y estas conductas no apoyan al orden jurídico, ni a la seguridad pública, sino que los transgreden. La autoridad pública y sus agentes deben actuar en el marco irrestricto de la ley, que incluye, por supuesto, el respeto a los derechos humanos.³⁹

Por otro lado, y en relación a los delincuentes y transgresores de la ley que acuden invariablemente y en forma continúa ante las Comisiones de Derechos Humanos, alegando la violación a sus derechos por parte de las autoridades, no hay más que decir que, el quedar impune o el desear quedar impune, no es un derecho humano. La impunidad es la base de la inseguridad pública. En tanto se aplique la ley, en todos los niveles, sin violar el fundamento humanista de un Estado de Derecho, se tendrá garantizado el derecho social a la seguridad pública.

Valdría la pena hacer el siguiente análisis: hemos visto que a la seguridad pública se le incluye doctrinariamente como derecho social dentro del marco de los derechos humanos; sin embargo, ¿la inseguridad pública es susceptible del juicio de amparo, dentro de nuestra legislación? Antes de dar contestación a este

39. González, Ruiz Samuel, et al., Op. Cit., página 85.

cuestionamiento, debemos considerar que la inseguridad pública es el resultado de la violación directa de otros derechos individuales -libertad, seguridad jurídica, igualdad o propiedad- o colectivos -educación, trabajo, etcétera- y deriva de la falta de aplicación de las leyes: de la impunidad, y este problema -la impunidad- tiene diversas raíces, las cuales son muy amplias y que no sólo se circunscriben al sistema de justicia penal o a violación de los derechos fundamentales sino también a problemas jurídicos, sociales, políticos y económicos. Si bien es cierto, el concepto de seguridad pública, se encuentra contemplado en la Constitución federal, en el capítulo primero que trata de las garantías individuales, -aunque este término sea desafortunado, por que en el mismo, no sólo se tratan derechos individuales, sino también colectivos, como ya se ha estudiado-; también lo es, que si se acudiera al juicio de amparo para restituir la seguridad pública, nos encontraríamos ante la imprecisión de establecer con claridad el acto reclamado o la autoridad responsable, por que los actos reclamados son muchos y de muy diversa índole y las autoridades responsables, no son una ni diez, sino todo el sistema de administración pública, y el agraviado, no es un particular, ni un grupo en específico, sino toda la sociedad en general.

Por lo tanto, si se ha catalogado a la seguridad pública como un derecho social dentro del marco de los derechos humanos, entonces, es de aquellos que aún no se han establecido con precisión en la legislación, tal como acontece con otros derechos de carácter social e internacional, como la protección a la ecología y al medio ambiente. No obstante, es loable que se contemple a la seguridad pública como un derecho humano de carácter social, por que constituye un avance en el desarrollo del concepto de derechos humanos.

1.6 Noción de seguridad pública

Una vez que hemos arribado a este apartado, ya estamos en condiciones de proporcionar una concepción de seguridad pública, que de alguna manera ya se

ha vislumbrado en el desarrollo de los temas anteriores: hemos considerado a la seguridad pública a) como derecho de carácter colectivo; b) como servicio público; y, c) como función del Estado. Ninguna de estas afirmaciones se contraponen, por el contrario se interrelacionan y se complementan.

La seguridad pública es un derecho constitucional de naturaleza colectiva, que doctrinariamente se ha considerado como un derecho humano de carácter social.

En este sentido, el Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 1995-2000, ha señalado lo siguiente: "[...]La seguridad pública es un derecho colectivo y debe verse como un factor para lograr el bienestar de la ciudadanía, hay que partir de una concepción más amplia de seguridad pública, que la considere también como un producto de mejores condiciones de vida para la población. Se parte del reconocimiento de que para atender la demanda ciudadana de seguridad pública, es indispensable enfrentar la problemática social de manera integral, incorporando los aspectos policiacos y de seguridad tradicionales, pero a la vez, articulando políticas públicas que fomenten el bienestar de toda la sociedad. El respeto a la legalidad y el fortalecimiento del Estado de Derecho constituyen los fundamentos para avanzar en el combate a la inseguridad pública en el Distrito Federal. Además se entiende como el conjunto de normas, políticas y acciones coherentes y articuladas que tienden a garantizar la paz y el orden públicos a través de la prevención y persecución de los delitos y de las faltas contra el orden público[...]La seguridad pública es un factor para el bienestar colectivo. Para que una sociedad progrese es indispensable proporcionar condiciones mínimas que le permitan a sus integrantes desarrollar sus capacidades y proyectos en un ambiente de confianza y certidumbre[...]"]

Con respecto a la relación entre seguridad, paz y orden públicos, no todos los autores, están de acuerdo: Ortiz Ortiz⁴⁰ ha señalado que los conceptos anteriores se han aceptado como sinónimos por la doctrina, lo que considera ha sido un error, en virtud de que orden y paz públicos han sido definidos como la limitación de los particulares para que no perturben el imperante orden establecido por el Estado y que por lo tanto estas nociones encarnan con la idea de preferencia de los intereses del Estado frente a los derechos de los particulares y que así interpretado, orden y seguridad públicos se relacionan con la seguridad del Estado. "[...]De este modo [abunda Ortiz Ortiz] cualquier conducta perturbadora de los particulares que atenta contra este orden impuesto por el gobierno está contra la seguridad pública, y obviamente contra el 'buen orden de la comunidad' que sostenía Mayer; ese orden está prefigurado por las razones de Estado[...]. En un Estado democrático de derecho no es concebible continuar la tradición del manejo de estos conceptos, no sólo por razón de rótulos sino por que las definiciones llevadas al campo de los hechos implicarían gran detrimento a los derechos individuales. Ante esta situación, es más correcto ir construyendo una cultura diversa a la aceptación pacífica de estos conceptos, y en su lugar buscar la protección de los derechos ciudadanos, que deben prevalecer aun sobre los intereses del Estado. Por ello es preciso hablar de seguridad ciudadana[...]. En lugar de seguridad pública[...]. así, su función deberá ser el hecho concreto de cuidar y proteger a las personas y los bienes de los gobernados y estar siempre a disposición de los intereses del pueblo[...]."

Sea como fuere que se conceptúen la paz y el orden públicos (como interés del pueblo o como interés del grupo gobernante) y su vinculación con la seguridad pública, ya en otra parte de esta tesis hemos señalado, que en estas materias siempre se corre el riesgo de que los grupos en el poder legislen en favor suyo y no del pueblo e que incluso las propias doctrinas puedan estén encaminadas a

40 Ortiz, Ortiz Saraffin. *Función judicial y seguridad pública*. McGraw-Hill Interamericana Editores, México, 1988, páginas 29, 31 y 32.

reforzar esos criterios. Es por ello que uno de los objetivos en este trabajo de investigación se hacer hincapié en la resolución interdisciplinaria e interinstitucional del problema de la seguridad pública y no vincularlo exclusivamente a su carácter policial, debiendo hacer a un lado el colorido demagógico para desentrañar la verdadera naturaleza del problema, en cuya resolución debe participar activamente la sociedad.

La seguridad pública se ha definido también como un servicio público, el citado Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal señala: "[...]La seguridad pública se concibe en la política nacional como un derecho de todo individuo y una función de servicio y a quienes la ejercen como servidores de la sociedad[...]"

Por su parte el artículo 2o. de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal dispone: "[...]La seguridad pública es un servicio cuya prestación, en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado[...]"

El servicio público se ha considerado "[...]como una parte tan sólo de la actividad estatal creada con el fin de dar satisfacción a una necesidad de interés general que de otro modo quedaría insatisfecha y aunque la idea de interés público se encuentra en todas las actividades estatales y la satisfacción de los intereses estatales no es monopolio del Estado, lo que distingue al servicio público es que la satisfacción del interés general constituye el fin exclusivo de su creación[...]"⁴¹

Por su parte Rafael de Pina indica: "el servicio público es un complejo de elementos personales y materiales, coordinados por los órganos de la administración pública y destinados a atender una necesidad de carácter general,

41. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Vigésimasegunda edición, Porrúa, México, 1988, página 249.

que no podría ser adecuadamente satisfecha por la actividad de los particulares, dados los medios de que éstos disponen normalmente para el desarrollo de la misma"⁴²

Sin embargo, no todos los autores consideran que la seguridad pública esté correctamente interpretada como un servicio público, al decir de Gabino Frages: "[...]dentro de la actividad del Estado se pueden distinguir dos maneras de realizarla: una, dando órdenes, otra, prestando servicios. No puede dudarse que hay una gran diferencia entre el control que el Estado ejerce sobre la enseñanza o la beneficencia que imparten los establecimientos privados, y el servicio que el propio Estado presta al abrir una escuela oficial o fundar una casa de asistencia pública. Llamar servicio público a la primera categoría de actividades es desnaturalizar el lenguaje y adoptar una terminología convencional que sólo puede producir confusiones.[...]Existen servicios públicos a cargo del Estado, pero no creemos que toda la actividad de éste pueda llamarse servicio público[...]

Estimamos que el concepto de atribución del Estado es más adecuado que el de servicio público para referirse a la actividad estatal, dicho concepto no excluye, sino compagina las nociones de poder y de servicio público[...]"

Y continúa el autor citado: Las atribuciones del Estado pueden agruparse en las siguientes categorías: a) atribuciones de mando, de policía o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden públicos; b) atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares; c) atribuciones para crear servicios públicos; d) atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país.⁴⁴

42. De Pina Rafael, Rafael de Pina Vera. Diccionario de Derecho, vigintinueve edición, Porrúa, México, 1997, páginas 483 y 454.

43. Frages, Gabino. Op. Cit., páginas 22 y 23.

44. Op. Cit., páginas 14 y 15.

Algunos servicios públicos para Gabino Fraga son los siguientes: la defensa nacional, vías de comunicación, de sanidad, puertos, faros, enseñanza, correos, telégrafos, radiocomunicaciones, transportes, asistencia pública, previsión, seguros sociales, vivienda barata, etcétera.⁴⁵ Y como advertimos clasifica la seguridad pública como atribución del estado pero lo deja fuera de los servicios públicos, por considerar que en éstos, la función del estado es sólo de prestación, no para establecer situaciones de carácter coactivo como lo son las funciones de seguridad pública.

Independientemente de la noción que se tenga de "servicio público", cuyo concepto, que al decir de Gabino Fraga, surgió en la doctrina francesa y que ya está en decadencia⁴⁶, nosotros consideramos que el seguridad pública es de carácter *sui generis*: por que ésta es proporcionada sólo por órganos del Estado y no a los particulares, y si bien es cierto, los actos estatales referidos a la seguridad pública son en su carácter de imperio (las leyes y su aplicación coercitiva), al mismo tiempo tiene visos de asistencia social, en la prestación de servicios múltiples, como son los albergues para menores, los servicios médicos de urgencia, la asistencia psicológica, en caso de delitos sexuales, la intervención en caso de siniestros y desastres, etcétera; sin embargo, y para evitar confrontaciones conceptuales inútiles, referiremos a la seguridad pública como una función del Estado, porque efectivamente esta noción engloba la actividad del estado en su carácter de imperio y de asistencia social.

La seguridad pública es una función estatal y como tal el Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal ha señalado: "[...]La seguridad pública como función exclusiva del Estado mexicano tiene por finalidad la integridad, los derechos de las personas y preservar sus libertades, el orden y la paz públicos[...]"

45. Fraga, Gabino, Op. Cit., página 244.

46. Idem., páginas 21 e 25.

"[...]Si aceptamos que la seguridad pública es una responsabilidad del Estado y sus fines son preservar la integridad, el patrimonio y los derechos de las personas, así como las libertades, el orden y la paz públicos, entonces es una función totalizadora en sus aspectos de prevención, procuración e impartición de justicia[...].El anquilosado concepto de seguridad pública centrado en la vigilancia municipal es modificado radicalmente y se asume ahora de una forma mucho más extensa al englobar tanto la acción de prevención del delito, es decir sus causas, como la readaptación y desde luego, la procuración e impartición de justicia[...].Así, las instituciones correspondientes quedan definidas por su competencia y atribuciones específicas, como las entidades encargadas de preservar la integridad, el patrimonio y los derechos de las personas y a garantizar la paz social y el orden público[...]"⁴⁷

"El carácter intrínseco de la seguridad radica en la convivencia pacífica y civilizada. El Estado debe ser un instrumento útil de los ciudadanos para ejercer las libertades y preservar el orden que la propia sociedad se ha dado. La seguridad pública se define como una función del estado que va más allá de la prevención de las conductas antisociales y delictivas y se articula a todo el proceso de justicia, desde una comprensión sistemática de política, actores, programas e instituciones, integrados e interdependientes unos de otros. Para ser eficaz la seguridad pública requiere coordinarse con políticas de distintas autoridades de los tres órdenes de gobierno que tienen bajo su responsabilidad alguna o algunas de las tareas definidas por el artículo 3o. de la ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública: la prevención, la persecución y sanción de los delitos e infracciones, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor"⁴⁸

47. Guerrero, Rentería Julio. El concepto de seguridad pública y la reforma de la justicia, Recepción para la H. Cámara de Senadores. Seminario Internacional "Justicia y Sociedad en México", páginas 188 y 189.

48. G4. Elorduy Ernesto. Las reformas en materia de seguridad pública, Recepción para la H. Cámara de Senadores, Seminario Internacional "Justicia y Sociedad en México", páginas 243 y 244.

El citado artículo 3o. de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece en su párrafo cuarto: "La función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de los responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país; así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deben contribuir directa o indirectamente al objeto de esta Ley".

Ahora bien, no podemos dejar de lado que la noción de seguridad pública tiene dos aspectos uno subjetivo y otro objetivo: el primero, se refiere al sentimiento de una persona de que no tiene peligro, y el segundo, a la ausencia real del peligro. "La distinción anterior, no es ociosa, sobre todo si se recuerda que frecuentemente los medios de comunicación pueden agravar la sensación al emitir información no fundada en hechos".⁴⁹

Entonces, la seguridad pública es una función del estado, de carácter sui generis, que constituye un derecho de carácter colectivo, que se ejecuta a través de mecanismos de control penal para el mantenimiento del orden y la paz públicos, mediante acciones y políticas tendientes a la prevención y represión de faltas administrativas y delitos, la ejecución de las sanciones y la readaptación social de los menores infractores y delincuentes, en un marco de respeto a los derechos humanos, la legalidad y el Estado democrático de derecho.

⁴⁹ González, Ruiz Samalá, et al. Op. Cit., página 48.

CAPÍTULO 2

MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL

CAPÍTULO 2

MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL

2.1 Marco constitucional

Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse, ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas.

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

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

Artículo 26. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al

crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La Planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlos al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

Artículo 32 párrafo tercero. En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para 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, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre conforme a las bases siguientes:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

VII. (párrafo segundo) El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde reside habitual o transitoriamente.

Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

h) Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio.

l) Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social.

BASE SEGUNDA.- Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

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

BASE CUARTA.- Respecto al Tribunal Superior de Justicia y los demás órganos judiciales del fuero común:

II. La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales, estará a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

IV. Se fijarán los criterios conforme a los cuales la Ley Orgánica establecerá las normas para la formación y actualización de funcionarios, así como del desarrollo de la carrera judicial.

BASE QUINTA.- (Respecto a las autoridades administrativas):

D. El Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno; este ordenamiento y la Ley Orgánica respectiva determinarán su organización, competencia y normas de funcionamiento.

E. En el Distrito Federal será aplicable respecto al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en la fracción VII del artículo 115 de esta Constitución.

G. Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115 fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, transporte, agua potable y drenaje, recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participen con apego a sus leyes.

Artículo 123. El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

XIII. Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior, se regirán por sus propias leyes.

2.2 Normatividad de la seguridad pública

LEYES FEDERALES

- 1. Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**
- 2. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos**
- 3. Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados**
- 4. Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal**
- 5. Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura**
- 6. Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos**
- 7. Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública**
- 8. Ley Federal contra la Delincuencia Organizada**
- 9. Ley de la Policía Federal Preventiva**

LEYES LOCALES

1. Estatuto de Gobierno para el Distrito Federal
2. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal
3. Código Penal para el Distrito Federal
4. Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.
5. Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal
6. Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal
7. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
8. Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal
9. Ley de Ejecución de Sanciones Penales para el Distrito Federal
10. Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
11. Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar
12. Ley de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal

PLANES

1. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

REGLAMENTOS

1. Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
2. Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal
3. Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica del Distrito Federal
4. Reglas para la Aplicación de Conectivos Disciplinarios de la Policía del Distrito Federal
5. Reglas para el Establecimiento y Operación del Sistema de Carrera de la Policía del Distrito Federal

6. Reglas para la Integración y Funcionamiento de la Comisión Técnica de Profesionalización para la Policía del Distrito Federal
7. Reglamento de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar
8. Reglamento de la Ley de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal

MANUALES

1. Manual Operativo de la Policía Judicial del Distrito Federal
2. Manual Administrativo de la Policía Auxiliar

PROGRAMAS

1. Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 1995-2000 *
2. Programa de Procuración de Justicia para el Distrito Federal 1995-2000 *
3. Subprograma Delegacional de Seguridad Pública

ACUERDOS

- Acuerdo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal por el que se crea el Consejo Consultivo de Justicia y Seguridad Pública del Distrito Federal
- Acuerdo Mediante el cual se dan a conocer las Bases para la organización y Funcionamiento de los Comités Delegacionales de Seguridad Pública, para que Funcionen como una Instancia Colegiada de Consulta y Participación Ciudadana en cada una de las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal
- Acuerdo número A/029/89 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal por el que se crea la Unidad de Inspección Interna de la Policía Judicial y la Comisión Disciplinaria de la propia corporación

- Acuerdo número A/012/90 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal por el que se dan Instrucciones a los Agentes de la Policía Judicial
- Acuerdo número A/010/92 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal por el que se Establece el Sistema de Control de Servicios Privados de Seguridad
- Acuerdo número A/0011/94 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal en que se Establecen las Reglas Generales del Título Noveno de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal
- Acuerdo número A/003/99 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal por el que se Establecen las Bases y Especificaciones para la Atención y Servicio a la Población, los Procedimientos y la Organización de las Agencias del Ministerio Público

CONVENIOS INSTITUCIONALES

1. Bases de Colaboración que Celebran la Procuraduría General de la República y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, para Fortalecer el Combate a la Delincuencia y Abatir la impunidad
2. Bases de Colaboración que Celebran el Departamento del Distrito Federal a través de la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y el Gobierno del Estado de México a través de la Secretaría General de Gobierno y la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, para Fortalecer la Seguridad Pública, Combatir la Delincuencia y Abatir la Impunidad
3. Convenio Específico de Colaboración para Prevenir y Combatir el Robo de Vehículos y Autopartes, Propiciar la Recuperación de los Mismos y la Devolución a sus Legítimos Propietarios, que Celebran el Departamento del Distrito Federal a través de su Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y el Gobierno del Estado

de México a través de la Secretaría General de Gobierno y la Procuraduría General de Justicia del Estado de México.

4. Convenio de Colaboración Celebrado entre el Procuraduría General de la República, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y las Procuradurías Locales de las Entidades Federativas para la Ejecución de Órdenes de Aprehensión y Detenciones, Celebrado en el Puerto de Mazatlán

2.3 Cuerpos de seguridad pública

- Policía ministerial (llamada judicial)

Agrupamiento fuerza de tarea (escudo)

Agrupamiento granaderos

poniente (yelmo) y oriente (guerrero)

Agrupamiento helicópteros (cóndor)

Metropolitana Agrupamiento femenino (ciene)

Agrupamiento a caballo (centauro)

- Policía preventiva

Agrupamiento motopatrullas (potro)

Agrupamiento grúas rutas presidenciales (gato)

Agrupamiento especial (toma)

Sectorial 51 Sectores de policía preventiva

Policía auxiliar

- Policía complementaria

Policía Bancaria e Industrial

- Servicios privados de seguridad

El mando supremo de los cuerpos de seguridad pública corresponde al Presidente de la República, y la prestación del servicio, al Gobierno capitalino, por conducto de su Secretaría de Seguridad Pública y a la Procuraduría General de Justicia en los respectivos ámbitos de su competencia.

En 2000, los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal operaron con los siguientes recursos humanos y materiales: la Policía Preventiva, con 24500 elementos y 4900 vehículos; la Auxiliar, con 31800 elementos y 330 vehículos; la Bancaria e Industrial con 13300 elementos y 170 vehículos; la Policía Judicial, con 3100 elementos y 1200 vehículos. Es decir, los cuerpos de seguridad pública operaron con aproximadamente 72700 elementos y 6600 vehículos.

Los cuerpos de seguridad pública, en 2000, atendieron 637 unidades habitacionales, 1376 colonias, 158 barrios y 91 pueblos; 212 oficinas de correos y telégrafos, 277 hospitales; 154 estaciones del metro; 7 centrales camioneras y ferroviarias; 7,662 instituciones educativas; 792 centros de esparcimiento; así como diversos centros comerciales y empresas industriales.

Los elementos de los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal, independientemente de las obligaciones que establece la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y otras leyes especiales, deben:

1. Actuar dentro del orden jurídico.
2. Servir con fidelidad y honor a la sociedad.
3. Respetar y proteger los derechos humanos.
4. Actuar con decisión y sin demora en la protección de personas y bienes.
5. No discriminar a las personas por razón de raza, religión, sexo, condición social, preferencia sexual, ideología política o por cualquier otro motivo.
6. Desempeñar con honradez, responsabilidad y veracidad el servicio encomendado, debiendo abstenerse de todo acto de corrupción, ni hacer uso de sus atribuciones para lucrar.
7. Observar un trato respetuoso con las personas a quienes brinden servicio.
8. Prestar auxilio a quienes estén amenazados de peligro personal y/o solicitar servicios médicos de urgencia, cuando las personas se encuentren heridas o enfermas de gravedad, dando aviso a familiares o conocidos de aquéllas

9. Usar el equipo a su cargo con cuidado y prudencia.
10. Recurrir a medios no violentos antes de emplear la fuerza y las armas.
11. Velar por la vida e integridad física y proteger los bienes de las personas detenidas o que se encuentren bajo su custodia.
12. No infligir ni tolerar actos de tortura, tratos crueles o inhumanos a las personas que se encuentren bajo su custodia. En caso de tener conocimiento de tales actos, deberán denunciarlo inmediatamente.
13. Obedecer las órdenes de sus superiores jerárquicos y cumplir con todas las obligaciones que tengan a su cargo, siempre y cuando la ejecución de éstas o el cumplimiento de aquéllas no signifique la comisión de un delito.
14. Observar un trato digno y decoroso hacia los elementos policiales que se encuentren bajo su mando, con apego a las normas disciplinarias aplicables.
15. Guardar reserva y confidencialidad respecto de las órdenes que reciban y la información que obtengan en razón del desempeño de sus funciones, salvo que la ley les imponga actuar de otra manera.
16. Asistir a los cursos de formación policial.
17. Actuar coordinadamente con otras corporaciones y brindar el apoyo que legalmente proceda.

COORDINACIÓN ENTRE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA

La Procuraduría y el Gobierno del Distrito Federal, a través de su Secretaría de Seguridad Pública, en el ámbito de sus competencias, deben coordinarse operativa y administrativamente, de esta manera:

1. Creando sistemas para el intercambio de información en el desarrollo de sus actividades y en la selección de su personal.
2. Cooperando en la instrumentación de operativos policíacos.
3. En el intercambio académico y de experiencias.

4. Estableciendo las bases mediante las cuales, la policía dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública, actúa bajo el mando de la Procuraduría en la averiguación o persecución de un delito.
5. Para participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública.
6. En la actualización del registro del personal policial y de seguridad (Registro de Datos y Fotografías Digitalizadas de los Elementos de Seguridad Pública)
7. Para desarrollar mecanismos de coordinación, información y colaboración con las policías federales y estatales, en la prevención y combate al delito.
8. Para mejorar la red de radiocomunicación: permitir una cobertura total sobre la zona metropolitana y vincular las frecuencias de radiocomunicación entre los cuerpos de seguridad pública.
9. En el estudio y avance de la normatividad y los convenios de colaboración, a fin de participar en el diseño en una política criminal con visión metropolitana; desarrollando los programas que permitan agilizar la instrumentación de las acciones que conjuntamente lleven a cabo los cuerpos de seguridad pública en el marco de la Comisión Metropolitana de Seguridad Pública.

En esta tesitura, los cuerpos de seguridad pública deben cooperar con las autoridades penitenciarias del Distrito Federal, en la vigilancia y seguridad exterior de los Centros de Reclusión y en los operativos destinados al traslado de reclusos o internos; así como con los Jefes Delegacionales, en los denominados "Subprogramas Delegacionales de Seguridad Pública".

POLICÍA MINISTERIAL (LLAMADA JUDICIAL)

Este cuerpo de seguridad pública se encarga de investigar el delito, localizar y perseguir a los delincuentes. Su tarea no es prevenir delitos: su intervención se justifica cuando los hechos punibles ya se han cometido.

La Jefatura General de la Policía Judicial del Distrito Federal es la que integra y organiza a esa policía y cuenta con las Unidades Administrativas siguientes: a) Estado Mayor de la Policía Judicial; b) Dirección General de Investigación Criminal en Fiscalías Centrales; y c) Dirección General de Investigación Criminal en Fiscalías Desconcentradas.

El Jefe General de la Policía Judicial ejerce por sí o a través de los servidores públicos que le estén adscritos, las siguientes atribuciones:

1. Designa al Coordinador de los Servicios de la Policía Judicial ante las Agencias Investigadoras.
2. Participa en la elaboración de los proyectos de normas generales que regulan la actuación de los agentes de la policía judicial.
3. Dicta medidas para que las investigaciones se lleven a cabo bajo el código ético, en forma científica y de manera que se aprovechen los recursos humanos, materiales y tecnológicos a su cargo.
4. Ejecuta, por conducto de los elementos de la policía judicial, las órdenes de presentación, comparecencia, aprehensión, reaprehensión, cateo y detención.
5. Instruye a los agentes de la policía judicial sobre las acciones que les ordene el Ministerio Público para la debida investigación de los delitos, y en su caso, para acreditar la probable responsabilidad del indiciado.
6. Se enlaza con la Policía Judicial Federal y de las Entidades Federativas para la mejor procuración de justicia, en los términos de las bases, convenios e instrumentos de colaboración celebrados.
7. Vigila que durante el desarrollo de las investigaciones, los agentes de la policía judicial, se apeguen a los principios de actuación, que establecen la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal y las demás disposiciones aplicables.
8. Opera una base de datos para el adecuado control de las investigaciones realizadas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

9. Planea, coordina y dirige la operación del grupo de agentes de la policía judicial destinados a la reacción inmediata (GERI) en las situaciones de emergencia o gravedad.
10. Coordina el servicio de seguridad a las personas prestado por los agentes de la policía judicial.
11. Vigila que se atiendan de inmediato, las llamadas de auxilio de la comunidad.
12. Lleva el control de radio de la guardia de agentes.
13. Mantiene la disciplina entre los agentes de la policía judicial, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras Unidades Administrativas.
14. Formular la relación de los agentes de la policía judicial que se hayan hecho merecedores a condecoraciones, estímulos y recompensas, en los términos de las disposiciones aplicables.

POLICÍA PREVENTIVA

Son funciones de la policía preventiva:

1. Mantener el orden público.
2. Proteger la integridad física de las personas, de sus propiedades y derechos
3. Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía.
4. Colaborar en la persecución e investigación de los delitos.
5. Auxiliar a la población en casos de siniestros y desastres.
6. Aprender, en los casos de flagrante delito, al delincuente y a sus cómplices; en situaciones urgentes y a petición de parte interesada.
7. Aplicar el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal.
8. Detener y presentar ante el Juez Cívico a los infractores flagrantes en los términos del artículo 7o. del Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal.

9. Notificar citatorios y ejecutar órdenes de presentación que se dictan con motivo del procedimiento que establece el Reglamento antes mencionado.
10. Trasladar y custodiar a los infractores a los lugares destinados para el cumplimiento de arrestos.

Los elementos de la policía preventiva deben portar identificación oficial y exhibirla al ejercer sus funciones y tienen obligación de portar los uniformes, insignias, divisas y el equipo reglamentario correspondiente, está estrictamente prohibido portarlos fuera del servicio.

La policía preventiva está organizada territorialmente en tres regiones operativas: norte-centro, oriente-sureste y poniente-suroeste, que cubren las 16 delegaciones a través de 51 sectores base y auxiliares y 8 agrupamientos en 721 zonas de patrullaje.

Estos agrupamientos son:

1. **Fuerza de tarea (indicativo escudo)** Instrumentado para buscar artefactos explosivos y laborar en zonas de siniestros, con apoyo de perros entrenados.
2. **A caballo (indicativo centauro)** Realiza patrullaje a caballo y efectúa remisiones como policía preventivo, es decir, despliega acciones de prevención en actos masivos.
3. **De helicópteros (indicativo cóndor)** Realiza acciones de prevención en lugares de difícil acceso y auxilia en casos de extrema urgencia.
4. **Femenil (indicativo cisne)** Regula la vialidad, por tanto, está autorizado para levantar infracciones al Reglamento de Tránsito. También se ha asignado a la protección escolar.
5. **De granaderos zonas poniente y oriente (indicativo yelmo y guerrero, respectivamente)** Policía de disuasión, evita que las multitudes provoquen violencia o desorden. Patrulla zonas de robo y remite ante las autoridades correspondientes, en casos de flagrancia.

6. **De motopatrullas (indicativo potro)** Verifica las causas de caos vial, detecta irregularidades en los conductores. Está autorizado para levantar infracciones por violaciones al Reglamento de Tránsito. Se les ha destinado patrullas ecológicas para sancionar por las infracciones al Programa "Hoy no circula" por la emisión de humos contaminantes.
7. **Grúas de rutas presidenciales (indicativo gato)** Especializado en trasladar al Presidente de la República por las diferentes arterias capitalinas, bloqueando e improvisando el tránsito vehicular, a fin de evitar emboCADas.
8. **Especial (indicativo torre)** Encargado de proporcionar el servicio de seguridad personal -escortas- a servidores públicos de alto nivel.

POLICÍA COMPLEMENTARIA

La policía complementaria, que integra a la Policía Auxiliar y a la Bancaria e Industrial, desempeña sus funciones bajo el mando y dirección de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal y contribuye en las tareas de seguridad pública con operativos específicos y en módulos de vigilancia y auxilio a la comunidad, aunque su tarea principal es brindar el servicio de seguridad privada en más de 7,500 comercios, bancos, unidades habitacionales, espectáculos públicos e industrias, entre otros.

Los servicios de la policía complementaria en seguridad privada se realizan mediante contratos que celebran la empresa u organismo público solicitante y las Direcciones Generales de la policía complementaria correspondiente.

Los ingresos que se generan por los servicios prestados por la policía complementaria deben enterarse en la Tesorería del Gobierno del Distrito Federal.

SERVICIOS PRIVADOS DE SEGURIDAD

Además de cumplir con las disposiciones de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, los particulares que prestan servicios de seguridad, protección, vigilancia o custodia de personas, lugares o establecimientos, de bienes o valores, incluidos su traslado, deben obtener autorización previa de la Secretaría de Gobernación, cuando los servicios comprendan varias Entidades Federativas; o en su caso, de la Secretaría de Seguridad Pública y de la Procuraduría capitalina, cuando los servicios se presten sólo en el Distrito Federal

Los servicios privados de seguridad son auxiliares a la función de seguridad pública, sus integrantes deben coadyuvar con las instituciones de seguridad pública en situaciones de urgencia, desastre o cuando así lo solicite la autoridad competente. Sin embargo, están impedidos para ejercer las funciones que corresponden a las autoridades de seguridad pública.

Corresponde al Estado la normatividad y el control de estos servicios de seguridad y sólo pueden prestarse en las siguientes modalidades: a) Protección y vigilancia de personas o bienes fuera de las áreas públicas; b) Traslado y custodia de fondos y valores y, c) Investigaciones encaminadas a proporcionar informes sobre los antecedentes, solvencia, localización o actividades de personas.

Los particulares que se dedican a la prestación del servicio privado de seguridad deben sujetarse a los siguientes lineamientos:

1. Sólo pueden prestar este servicio personas físicas o morales de nacionalidad mexicana que hayan obtenido la autorización y el registro correspondiente ante la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Toda solicitud de registro debe hacerse del conocimiento de la Unidad Administrativa Federal

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

competente en materia de protección ciudadana, la cual debe formular las observaciones que estime pertinentes.

2. Está prohibida la realización de funciones que constitucional o legalmente sean competencia exclusiva de los cuerpos de seguridad pública o de las fuerzas armadas.
3. Cuando en el desempeño de sus funciones conozcan hechos que presumiblemente sean constitutivos de delito, lo deben hacer del conocimiento inmediato de la autoridad competente.
4. Está prohibido usar en su denominación, razón social o nombre; papelería, identificaciones, documentación y demás bienes de la negociación, las palabras de "policía", "agentes", "investigadores" o cualquier otro que derive de los anteriores o que pueda dar a entender una relación con autoridades o con los cuerpos de seguridad pública. El término "seguridad" solamente puede utilizarse acompañado del adjetivo "privada".
5. En sus documentos, bienes, insignias e identificaciones no pueden usar logotipos oficiales, ni el escudo o los colores nacionales, tampoco pueden utilizar escudos o banderas oficiales de otros países. Está prohibido el uso de todo tipo de placas metálicas de identidad.
6. Sólo pueden utilizar uniformes, insignias, divisas o equipos diferenciables de los que reglamentariamente corresponden usar a los cuerpos de seguridad pública o a las fuerzas armadas, en forma tal, que a simple vista, no exista la posibilidad de confusión.
7. Las personas que intervienen en la prestación de servicios privados de seguridad deben cumplir con los requisitos de selección, capacitación o adiestramiento que al efecto señale la Procuraduría; a excepción de aquellas personas que desempeñan funciones de carácter estrictamente administrativo o ajenas a los servicios privados de seguridad.
8. Deben llevar un registro de su personal, debidamente autorizado por la Procuraduría capitalina. Todas las altas y bajas de personal deben notificarse personalmente a dicha dependencia.

2.4 Procuración de Justicia

Procurar justicia es una de las más importantes actividades del Estado, que se lleva a cabo al realizar acciones en la aplicación del derecho, en los casos concretos que corresponde conocer el Ministerio Público. Esta institución, dependencia del Estado, con sus atribuciones constitucionales en materia de persecución del delito, es la razón de la existencia de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y que comprende al Ministerio Público y todas las unidades administrativas de apoyo a esta institución.

Para que la procuración de justicia constituya el medio por el que se cumplen los fines del derecho, debe estar sometida a la normatividad legal, que constituye el marco jurídico que la regula y el espacio conceptual que le otorga el derecho para el desarrollo de las atribuciones del Ministerio Público, que se proyectan en muy diversas líneas de naturaleza jurídica.⁵⁰

El Ministerio Público es una institución jurídica dependiente del titular del poder ejecutivo, cuyos funcionarios intervienen en representación del interés social, en el ejercicio de la acción penal, la persecución de los probables autores de los delitos y la tutela social y en todos aquellos casos ordenados por las leyes.⁵¹

El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ordena que la persecución e investigación de los delitos compete al Ministerio Público, el cual debe auxiliarse de una policía que esté bajo su autoridad y mando inmediato.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal tiene por objeto organizar a esa institución, para el despacho de los asuntos que al

50. Lombardini, Méndez Fernando. El Ministerio Público en el Distrito Federal. PGJDF-UNAM, México, 1987, página 48.

51. Colín, Sánchez Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. Séptima cuarta edición, Porrúa, México, 1989, página 95.

Ministerio Público atribuyen la Constitución federal, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la propia Ley Orgánica y otras disposiciones aplicables.

Esta institución está a cargo del Procurador que ejerce autoridad jerárquica sobre todo el personal. El artículo 20 de la Ley Orgánica en cita, faculta a su titular para expedir acuerdos, circulares, instructivos, bases, manuales de organización y procedimientos conducentes al buen despacho de las funciones de la Procuraduría.

El artículo 10 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal dispone que el Ministerio Público del Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, nombrado y removido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con la aprobación del Presidente de la República.

Son funciones del Ministerio Público en el Distrito Federal:

- *Perseguir los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal.*
- *Velar por la legalidad y por el respeto de los derechos humanos, en la esfera de su competencia, así como promover la pronta, completa y debida impartición de justicia.*
- *Proteger los derechos e intereses de los menores, incapaces, ausentes, ancianos y otros de carácter individual o social, en general, en los términos que determinen las leyes.*
- *Realizar estudios, formular y ejecutar lineamientos de política criminológica y promover reformas que tengan por objeto hacer más eficiente la función de seguridad pública y contribuir al mejoramiento de la procuración e impartición de justicia.*
- *Las que en materia de seguridad pública le confiere la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.*

- *Participar en la instancia de coordinación del Distrito Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, de acuerdo con la ley y demás normas que regulen la integración, organización y funcionamiento de dicho sistema.*
- *Realizar estudios y desarrollar programas de prevención del delito, en el ámbito de su competencia.*
- *Proporcionar atención a las víctimas o los ofendidos por el delito y facilitar su coadyuvancia.*
- *Promover la participación de la comunidad en los programas de su competencia, en los términos que los mismos señalen.*
- *Auxiliar a otras autoridades en la persecución de los delitos de la competencia de éstas, en los términos de los convenios, bases y demás instrumentos de colaboración celebrados al efecto.*
- *Las demás que señalen otras disposiciones legales.⁵²*

Sus funciones indagatorias y persecutorias son:

- *Recibir denuncias y querrelas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delito.*
- *Investigar los delitos del orden común con la ayuda de sus auxiliares y otras autoridades competentes, tanto locales como federales, en los términos de los convenios de colaboración.*
- *Practicar las diligencias necesarias para la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad que corresponda, así como la reparación de los daños y perjuicios causados.*
- *Ordenar la detención y, en su caso, la retención de los probables responsables de la comisión de delitos en los términos previstos por el artículo 16 de la Constitución federal.*
- *Asegurar los instrumentos, huellas, objetos y productos del delitos, en los términos que señalen las normas aplicables.*

⁵² Artículo 2 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

- Restituir provisionalmente y de inmediato al ofendido en el goce de sus derechos siempre y cuando no se afecte a terceros y esté acreditado el cuerpo del delito de que se trate y, en caso de considerarse necesario, ordenará que el bien se mantenga a disposición del Ministerio Público, exigiendo el otorgamiento de garantías que, de ejercitarse la acción penal se pondrán a disposición del órgano jurisdiccional.
- Conceder la libertad provisional a los indiciados en los términos previstos por la fracción I y el penúltimo párrafo del artículo 20 de la Constitución federal.
- Solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo y las medidas precautorias de arraigo y otras que fueren procedentes en los términos de lo dispuesto por la Carta Magna.
- Promover la conciliación en los delitos perseguibles por querrela.
- Determinar el no ejercicio de la acción penal cuando así proceda conforme a la ley.
- Poner a disposición del Consejo de Menores a los menores de edad que hubiesen cometido infracciones correspondientes a ilícitos tipificados por la leyes penales.
- Poner a los inimputables mayores de edad a disposición del órgano jurisdiccional cuando se deban aplicar medidas de seguridad, ejercitando las acciones correspondientes, en los términos establecidos en las normas aplicables.
- Ejercer la acción penal ante el órgano jurisdiccional competente y solicitar los órdenes de aprehensión, comparecencia y presentación.
- Poner a disposición de la autoridad judicial, las personas detenidas y aprehendidas dentro de los plazos establecidos por la ley.
- Aportar los elementos pertinentes y promover las diligencias conducentes para la debida acreditación del delito, la responsabilidad penal y justificar la reparación del daño.
- Formular conclusiones y solicitar la imposición de penas y medidas de seguridad que correspondan y el pago de la reparación de los daños y

perjuicios o, en su caso, plantear las causas de exclusión del delito o las que extingan la acción penal.

- Impugnar en los términos previstos por la ley, las resoluciones judiciales que, a su juicio, causen agravio a las personas cuya representación corresponde al Ministerio Público.⁵³

Sus atribuciones en materia de derechos humanos, son:

- Promover entre los servidores públicos de la Procuraduría, una cultura de respeto a los derechos humanos.
- Atender las visitas, quejas, propuestas de conciliación y recomendaciones de las Comisiones de Derechos Humanos.
- Coordinarse en el ámbito de su competencia con las Comisiones de Derechos Humanos para procurar el respeto a dichos derechos.
- Recibir las quejas que formulen directamente los particulares y darles atención.⁵⁴

Sus funciones en materia de política criminológica, son:

- Recabar, sistematizar y analizar la información generada en materia de incidencia delictiva.
- Promover las reformas jurídicas en el ámbito de su competencia y las medidas que convengan para el mejoramiento de la seguridad pública y de la procuración e impartición de justicia.
- Investigar y determinar las causas que dan origen a los delitos, precisar los lugares de su comisión, desarrollar estadísticas criminales y conocer el impacto social del delito y su costo.

53. Artículos 3 y 4 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

54. Artículo 6 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

- Promover la formación profesional y el mejoramiento de instrumentos administrativos y tecnológicos para la investigación y persecución eficaz de los delitos.
- Estudiar y analizar las medidas de política criminológica adoptadas en otras ciudades, tanto de la República Mexicana como del extranjero, e intercambiar información y experiencias sobre esta materia.
- Participar en el diseño de los proyectos del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas correspondientes en los términos de las normas aplicables.
- Intervenir en la evaluación del cumplimiento de los programas de procuración de justicia en el Distrito Federal.⁵⁵

Sus atribuciones en materia de prevención del delito, son:

- Fomentar la cultura preventiva de la ciudadanía, involucrar al sector público y promover la participación de los sectores social y privado.
- Estudiar las conductas antisociales y los factores que las propician y elaborar programas de prevención del delito, en el ámbito de su competencia.
- Promover el intercambio con otras entidades federativas e instituciones nacionales e internacionales de carácter público o privado para la cooperación y fortalecimiento de acciones en materia de prevención del delito.⁵⁶

Sus atribuciones en materia de servicios a la comunidad, son:

- Promover y desarrollar programas de colaboración comunitaria para mejorar el desempeño de la institución.
- Proporcionar orientación jurídica a los miembros de la comunidad, para el mejor ejercicio de sus derechos.

55. Artículo 9 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

56. Artículo 10 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

- Promover acciones que mejoren la atención a la comunidad por parte de los servidores públicos de la Procuraduría.
- Brindar información general sobre sus atribuciones y servicios, así como recoger las opiniones de la población en torno a la procuración de justicia.⁵⁷

2.5 Administración de justicia

La administración de justicia, en un sentido amplio, incluye al servicio público de procuración de justicia y al de impartición de la misma, entendiéndose el servicio público de procuración de justicia como la actividad del estado destinada a satisfacer la necesidad colectiva, de que un órgano del mismo, promueva y vigile la correcta aplicación de la ley y por impartición de justicia, la función del Estado consistente en resolver controversias aplicando la norma jurídica al caso concreto. La administración de justicia es un servicio público propio y exclusivo del Estado que no puede concesionarse, ni ser objeto de prestación por parte de los particulares en ningún caso, sólo el Estado puede prestar el servicio público de administración de justicia, a través del Ministerio Público, el de procuración de justicia, y por medio del órgano jurisdiccional, el de impartición de justicia.⁵⁸

En un sentido estricto, la administración de justicia, sólo comprende la función de impartición, es decir la de declarar y aplicar el derecho a un caso concreto: jurisdicción. Este servicio del Estado, se delega a los tribunales y jueces.

Señala el artículo 17 de la Constitución federal: "Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando en consecuencia, prohibidas las costas judiciales".

57 Artículo Artículo 12 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

58. Osorio y Nieto, César Augusto. La averiguación previa, sexta edición, Porrúa, México, 1992, página 171.

La función judicial la delega el Estado en un servidor público encargado de aplicar el derecho en un determinado proceso. El artículo 108 de la Carta Magna, estipula que son servidores públicos los miembros del poder judicial del Distrito Federal.

Desde el punto de vista doctrinario, la jurisdicción, se clasifica en: civil, penal, laboral, etcétera, de tal manera que según este criterio, habrá tantas jurisdicciones como materias existan. También, es clasificada en preventiva y sancionadora, según se trate de imponer una medida de seguridad o un pena al infractor.⁵⁹

Según Fenech, la jurisdicción en materia penal es la potestad soberana de decidir en un caso concreto sobre la actuación de una pretensión punitiva y la de resarcimiento en el caso, de acuerdo con las normas jurídicas, ejecutando las penas en la sentencia, función que se garantiza mediante la reserva de su ejercicio exclusivo a los órganos jurisdiccionales del Estado, instituidos con sus garantías de independencia e imparcialidad (tribunales penales), y la observación de determinadas normas que regulan la conducta de aquellos y de los demás sujetos cuyos actos son necesarios y convenientes para el cumplimiento de la instrucción (proceso penal).⁶⁰

Por mandato constitucional, la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial.

El poder judicial del Distrito Federal se ejerce por los tribunales que establecen las leyes. La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones está garantizada por la Constitución federal y por la Ley Orgánica del

59. Collín, Sánchez Guillermo. Op. Cit., página 188.

60. Citado por Collín, Sánchez Guillermo. Op. Cit., página 181.

Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los cuales establecen las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de los servidores públicos encargados de esa función.⁶¹

La administración e impartición de justicia en el Distrito Federal corresponde al Tribunal Superior de Justicia.⁶² El ejercicio jurisdiccional del orden común corresponde a los Magistrados, a los jueces de lo civil, de lo penal, de lo familiar, del arrendamiento inmobiliario, de lo concursal, de inmatriculación judicial, de paz, al jurado popular, al presidente de debates y a los árbitros.⁶³

Son auxiliares de la administración de justicia: a) La Subsecretaría de Gobierno del Distrito Federal; b) El Consejo de Menores; c) El Registro Civil; d) El Registro Público de la Propiedad y del Comercio; e) Los peritos médico legistas; f) Los intérpretes oficiales y demás peritos en las ramas encomendadas; g) Los síndicos e interventores de concursos y quiebras; h) Los albaceas, interventores depositarios, tutores, curadores y notarios; i) Los agentes de la policía preventiva y judicial; y j) Los demás que la ley les confiera ese carácter.⁶⁴

Corresponde a los Tribunales Penales del Distrito Federal declarar cuándo un hecho ejecutado es o no delito y sobre la responsabilidad o irresponsabilidad de las personas acusadas, así como aplicar las sanciones correspondientes.⁶⁵ Los Tribunales y jueces penales no pueden, bajo ningún pretexto, aplazar, demorar, omitir o negar la resolución de las cuestiones que legalmente haya sido sometidas a su conocimiento.⁶⁶

61. Artículo 115 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

62. Artículo 10 de la LOTSJDF

63. Artículo 20 de la LOTSJDF

64. Artículo 40 de la LOTSJDF

65. Artículo 10 del CPPDF

66. Artículo 77 del CPPDF

La relación que existe entre la impertición de justicia y la seguridad pública es evidente: aquélla es uno de los pilares fundamentales para que se evite la inseguridad pública. La ineficiencia del servicio acarrea impunidad e inseguridad pública.

Es mucho lo que se tiene que trabajar en este rubro, la eficacia y eficiencia de la administración de justicia es poco atendida: se critica mucho la profesionalización de los servidores públicos encargados de la función policial y los de la procuración de justicia y se deja de lado la actuaciones de los jueces, tal pareciera que ellos todo lo hacen correctamente, pero no es así.

Analicemos esta situación: de los delitos que son denunciados, pocos son los que llegan a consignarse ante los jueces y de éstos, menos son aún los que llegan a sentencia y de estos últimos, los que se ejecutan eficientemente son mínimos. ¿qué es lo que esto conlleva?, sin duda alguna a la impunidad y en consecuencia a la inseguridad pública.

Dejando a un lado las causas legítimas en las que se absuelve al probable responsable, o en las que las personas evadidas no se presentan más a su juez, por causas fuera del alcance de las autoridades; ¿cuántas personas no son condenadas o procesadas por actuaciones negligentes o ilícitas del mismo personal del poder judicial? No existe un real control sobre las actuaciones del personal del poder judicial, ¿es eficaz el control que ejerce el Consejo de la Judicatura? consideramos que no, ya que son muchas las funciones que realiza y es totalmente insuficiente en la revisión exhaustiva de los expedientes y situaciones jurídicas que se plantean ante los juzgados y tribunales. Como no se descarta la corrupción e ineficiencia de los cuerpos policíacos y del personal de la Procuraduría, tampoco se descarta por cuanto hace el personal del poder judicial, en todos sus niveles.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.6 Sistema penitenciario y readaptación social

La penología es una rama del derecho penal que tiene como objeto el estudio de las penas, medidas de seguridad y sistemas penitenciarios.⁶⁷

Una rama importante de la penología es la ciencia penitenciaria, misma que se encarga del estudio de la pena de prisión, su aplicación, sus fines y sus consecuencias.⁶⁸

El derecho penitenciario es el conjunto de normas jurídicas que regulan la ejecución de las penas y medidas de seguridad, o sea la relación jurídica que se establece entre el Estado y el interno.

Las ciencias como la psicología forense, la sociología criminal, la antropología criminal, la psiquiatría criminal, etcétera, prestan auxilio para obtener la readaptación social del sentenciado. El derecho penitenciario y la criminología se complementan, las dos ciencias persiguen la readaptación social de quienes a cometido delitos.

La pena es el medio idóneo que tiene la sociedad a través del Estado, para prevenir y sancionar conductas reconocidas como ilícitas. Según Castellanos Tena, es el castigo legalmente impuesto por el Estado al delincuente, para conservar el orden jurídico.⁶⁹

El fin último de la pena es la salvaguarda de la sociedad. Para conseguirla debe ser intimidatoria o preventiva, es decir, evitar la delincuencia por el temor de su

67 De Pina Rafael, Rafael de Pina Vera. Diccionario de Derecho, vigesimosesta edición, Porrúa, México, 1987, páginas 401.

68 Castellanos, Tena Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal, trigésimosesta edición, Porrúa, México, 1987, página 317.

69 Castellanos, Tena Fernando. Op. Cit., página 318.

aplicación, ejemplar, al servir de ejemplo a los demás y no sólo al delincuente, para que todos adviertan la efectividad de la amenaza estatal; correctiva, al producir en el penado la readaptación a la vida normal, mediante los tratamientos curativos y educacionales adecuados, impidiendo así la reincidencia; eliminatoria, ya sea temporal o definitivamente, según el condenado pueda readaptarse a la vida social o se trate de sujetos incorregibles; y justa, pues la injusticia acarrearía males mayores, no sólo con relación a quien sufre directamente la pena, sino para todos los miembros de la colectividad al esperar que el derecho realice elevados valores ante los cuales destacan la justicia, la seguridad y el bienestar social.⁷⁰

Carlos Daza, advierte que la diferencia entre pena y medida de seguridad, es que la pena se fundamenta en el acto cometido y su base es la culpabilidad; en la medida de seguridad el sustento es la peligrosidad, la probabilidad de que en el futuro se cometa un delito, precisamente ese es el fundamento de la medida de seguridad, impedir que esa persona cometa el delito y de ahí su función preventiva.⁷¹

El delito es un fenómeno que altera la vida de la comunidad social no sólo en el momento en que se comete sino por sus consecuencias en la vida y el progreso individual y colectivo, ya que impide el desarrollo de una convivencia social acorde a los valores que la rigen. Desde el punto de vista social, el individuo que comete un delito posiblemente presente síntomas de desadaptación que lo obligan a rechazar los cuadros y valores de la comunidad a la cual pertenece. Para ello deben existir un conjunto de actividades bien desarrolladas a favor de los reclusos (actividades laborales, educativas, culturales, deportivas, recreativas, médicas, psiquiátricas, religiosas, asistenciales, sociales, etcétera) dirigidas a la

⁷⁰ Castelazo, Tena Fernando. Op. Cit., páginas 319 y 320.

⁷¹ Cárdo por Andrade, García Irma. Sistema Penitenciario Mexicano, ritos y perspectivas, Sista, México, 1989, página 48.

reeducación y a la recuperación del reo y a su reincorporación a la vida social con el fin de combatir su reincidencia y favorecer así la readaptación social.

El Estado no sólo tiene la responsabilidad de hacer cumplir sus normas y sancionar penalmente a sus transgresores, sino que tiene la obligación de proporcionar los medios de educación, capacitación y trabajo para los internos, así como disponer de los establecimientos adecuados y del personal penitenciario idóneo para tales tareas.

Los sistemas penitenciarios son todos los procedimientos ideados y llevados a la práctica para el tratamiento, castigo y corrección de todos aquellos que han violado la norma penal. Históricamente han existido cinco sistemas penitenciarios:

1. Filadélfico o celular: Preveía el aislamiento continuo de los detenidos de peligrosidad mayor para alcanzar el arrepentimiento en la calma contemplativa más absoluta. Para los presos de menor peligrosidad estaba previsto la ocupación en trabajos útiles para la comunidad.
2. Auburn y Sing-Sing, Nueva York: En el día se desempeñaba el trabajo bajo un estricto rigor disciplinario y en el silencio más absoluto; de noche regía un aislamiento en pequeños cuartos individuales.
3. Reformatorios: Es una forma de disciplina especial para adolescentes y jóvenes adultos, de los 16 a los 30 años, condenados por sentencias indeterminadas dentro de límites mínimos y máximos de pena, en el cual era previsto y regulado un tratamiento progresivo para estimular al máximo, en el joven interno, la capacidad de obtener con el trabajo y el buen comportamiento la libertad.
4. Inglés de los Borstals: Este sistema tiene como finalidad el tratamiento específico de los jóvenes delincuentes más allá de cualquier tipo de castigo.
5. Progresivo: El principal objetivo de estos sistemas radica en beneficiar a los presos durante su estancia penitenciaria en el cumplimiento de sus condenas,

apoyándolos con diversas etapas de estudio de manera gradual, esto es, paso a paso y valorando ante todo la buena conducta, al participar en actividades laborales y educativas, el buen desempeño en las mismas, lo que conllevaba a ganar mayores beneficios.⁷²

En la actualidad, se practica el sistema celular en casi todos los centros penitenciarios de nuestro país, ignorando la personalidad del delincuente.⁷³

El peligro mayor de un inadecuado tratamiento en la cárcel se encuentra en la posibilidad de regresar a ella en un tiempo más o menos breve o bien no regresar porque se han aprendido las altas técnicas delincuenciales que le hacen más peligroso por su difícil detección, después que el interno ha obtenido su libertad. El problema de la reincidencia es el que pesa más sobre los modelos carcelarios tradicionales, pues la mayor parte de la población penitenciaria está constituida de reincidentes habituales, los cuales regresan repetidamente a la cárcel como si fuera una etapa obligada en su vida social. En cuanto al individuo que no regresa a prisión pero que se ha especializado se convierte en un problema de seguridad pública.

Dentro de los principales problemas en los Centros Penitenciarios encontramos los siguientes:

- Falta de personal calificado, esto conlleva al desconocimiento de la técnica penitenciaria, carencia de sensibilidad y calidad humana.
- Falta de personal técnico para dar cumplimiento a lo señalado por la Ley de Normas Mínimas en el sentido de aplicar el estudio de personalidad al interno y así cumplir con la clasificación a que dicha Ley se refiere.

72. Andrade, García Irma. Op. Cit., página 17 a 21.

73. Ídem, página 25.

- La sobrepoblación penitenciaria origina graves problemas como son la promiscuidad y contaminación criminal
- El trabajo penitenciario no ofrece a los internos los incentivos por los cuales el hombre se esfuerza en producir y ganar, el trabajo en el Centro Penitenciario es una alternativa al ocio, mientras que las gratificaciones que lo acompañan son siempre mínimas, gran parte de la población no trabaja, no obstante que el trabajo penitenciario es un elemento para lograr la readaptación social del interno.

CAPÍTULO 3

PROBLEMÁTICA DE LA INSEGURIDAD PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL

CAPÍTULO 3

PROBLEMÁTICA DE LA INSEGURIDAD PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL

3.1 La sociedad frente al problema

Las conductas que causan zozobra y malestar a los miembros de la comunidad, o que los inhiben a desarrollar sus actividades cotidianas con entera libertad, o que causan incertidumbre de que se vea afectado el bienestar familiar, la seguridad del domicilio o del patrimonio, deben ser motivo de preocupación y actividad por parte del Estado.

La seguridad pública es una tarea fundamental para el desarrollo pleno de los integrantes de la comunidad y por ello, se requiere la participación activa de todos sus miembros a través de organizaciones vecinales, comunitarias, de comerciantes, educativas, etcétera, para establecer un frente común que asegure el bienestar de los ciudadanos.

El tópico de la participación ciudadana, en los problemas de inseguridad pública capitalinos, se encuentra regulado en la Ley de Seguridad Pública, en la Ley Orgánica de la Administración Pública, en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia, en el Estatuto de Gobierno, en el Programa de Seguridad Pública 1995-2000, en el Acuerdo por el que se crea el Consejo Consultivo en Procuración de Justicia y Seguridad Pública, todos para el Distrito Federal; en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La sociedad se encuentra disgustada ante la ineficacia de las autoridades para controlar el problema de inseguridad pública, si bien es cierto los ordenamientos

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

legales mencionados regulan la participación ciudadana para coadyuvar en este problema, también lo es que la comunidad se siente sola, sin el apoyo de las autoridades: muchas veces hemos sabido que cuando se comete un ilícito, el ciudadano no encuentra respuesta eficiente y eficaz por parte de la fuerza pública, o en ocasiones, es el propio ciudadano quien tiene que hacer frente al delincuente, poniendo en riesgo su integridad física, a veces con resultados lamentables, tanto para la víctima como para el delincuente, este último, en el caso de los linchamientos.

Se han establecido dispositivos de participación ciudadana a través de los llamados "Comités Delegacionales de Seguridad Pública" en cada uno de los dieciséis órganos político administrativos, -antes Delegaciones Políticas- con la finalidad de que la sociedad conozca y opine sobre políticas de seguridad pública, o en su caso, para que sugiera a la autoridad acciones concretas para mejorar la seguridad y fomentar la cultura de la denuncia; sin embargo, la población no responde y las autoridades se quejan de que la comunidad no denuncia los delitos de los que han sido víctimas, o bien, de los que han sido testigos. La sociedad no participa activamente debido a sus experiencias negativas con respecto a la autoridad: cuando el ciudadano denuncia o reporta los ilícitos no recibe, en muchas ocasiones, respuesta eficaz de las autoridades, revirtiéndose el riesgo por la posible toma de represalias por parte de los delincuentes; este temor de ser agredidos, la impunidad existente y el sentimiento de inseguridad que priva en las personas, es lo que ha originado la nula participación y la ausencia de una cultura de la denuncia, convirtiéndose esto en un círculo vicioso: la ciudadanía no denuncia porque no tiene confianza en sus autoridades y éstas no actúan porque no tienen denuncias ni la información suficiente.

Los ciudadanos al no encontrar respuesta de la autoridad ante la ola de violencia que impera en la capital y la escasa presencia policiaca, han tomado la decisión de organizarse en los lugares de su residencia y optar por el cierre de calles,

colocando rejas, plumas, casetas o barricadas para no permitir el tránsito de vehículos y personas a esos lugares, originando con ello graves problemas de circulación, que afectan el buen desempeño de los cuerpos de rescate en casos de desastres o emergencias.

Otro problema grave es el inadecuado ejercicio del derecho a manifestarse. La Constitución federal reconoce esta libertad: es lícito realizar manifestaciones sin afectar a terceros, pero actualmente en la capital del país, las marchas, plantones y bloqueos en las principales avenidas, ya rebasa esta libertad porque se afectan los derechos de los demás, se vulnera el libre tránsito de las personas, los vehículos y las mercancías, y por ello, existen innumerables pérdidas económicas y sociales; estos eventos provocan verdaderos trastornos pues se ha hecho costumbre que, en un mismo día, se efectúen varios actos de esta naturaleza y no sólo realizados por los habitantes de la capital sino también de las provincias y ante el anonimato que producen las muchedumbres se cometen actos de pillaje y vandalismo, en perjuicio de los particulares, los comerciantes y los monumentos públicos.

Los representantes vecinales, los presidentes de las asociaciones de residentes (los famosos presidentes de colonia), los presidentes de los Comités Delegacionales de Seguridad Pública, los Consejeros Ciudadanos (en su tiempo) y los jefes de manzana constituyen otro factor que limita la participación ciudadana, ya que estas personas son elegidas por las propias autoridades delegacionales, simpatizantes de sus partidos políticos, que lo último que les importa es el bienestar de la comunidad, ya que en la mayoría de los casos sólo buscan el beneficio personal o conseguir un cargo público, así tenemos que estos representantes vecinales, posteriormente ocupan cargos como diputados, jefes delegacionales, directores de área, entre otros; dando como resultado el desánimo de la comunidad.

Por otro lado, debe mencionarse la función que han tenido los medios de comunicación al explotar el morbo de las personas para vender su producto, logrando con esto que la sociedad entre en un estado de pánico, inseguridad y desinformación que agrava más la situación, esto en el mejor de los casos, porque en ocasiones, son verdaderos promotores de la violencia familiar y callejera al dar una imagen del delincuente como una persona importante, digna de los programas estelares de la televisión. No se duda que personas enfermas o enajenadas traten de ser los "héroes" de este tipo de espectáculos televisados. Es evidente que programas como "Duro y Directo", "Ciudad Desnuda", "Hasta en las Mejores Familias", etcétera, únicamente promueven el morbo y la violencia, sin ética alguna en la labor educacional, periodística e informativa.

No es concebible que los reporteros y periodistas tengan equipos de comunicación directa con las claves y señales de los cuerpos policíacos para cubrir sus notas periodísticas, acciones que entorpecen la función de la policía. Incluso este tipo de periodistas llegan primero al lugar de los hechos delictivos para hacer entrevistas a los involucrados como si fuesen comediantes o actores de cine.

Los productores de televisión han vuelto a los elementos de seguridad pública reales "actores" en programas tales como "Policías", haciendo un verdadero "show" de las detenciones a borrachos, rijosos y prostitutas. Es lamentable que la labor policiaca ya de por sí devaluada, se ve teatralizada en este tipo de escenas, porque de esta manera, pierde totalmente su seriedad.

La ciudadanía necesita volver a creer en sus autoridades, no sentirse sorprendida, ni engañada, con discursos y campañas demagógicas en donde se asegura que el problema de inseguridad pública va a ser resuelto (en 100 días, al decir de Cuauhtémoc Cárdenas). El gobierno necesita forzosamente el acercamiento directo con la comunidad para orientarla, capacitarla y apoyarla y

de esta manera, enfrentar y colaborar en el problema que nos aqueja; porque si bien es cierto, existen programas de coordinación y participación ciudadana, la verdad es que no se llevan a cabo por parte de las autoridades, sólo se recurre a las personas cuando se trata de convocarlas a audiencias públicas o conferencias sobre esta materia y en donde harán acto de presencia personajes tales como el Jefe de Gobierno, el Procurador o el Secretario de Seguridad Pública y una vez concluida su intervención en estos eventos, a la hora que se le concede el uso de la palabra a los presentes, estos personajes se retiran del lugar, argumentando compromisos o actividades pendientes por atender, o incluso haciendo burla de los comentarios de los ciudadanos, -recordemos la actitud de la Jefa de Gobierno de Cuauhtémoc, Dolores Padierna, cuando un particular le comentaba sobre la problemática de su colonia y lejos de escucharlo, sólo sarcásticamente le dijo: "quiere llorar, quiere llorar"-; este tipo de actitudes sólo desmerita el interés de la comunidad por la participación, interés y participación que por otro lado, en innumerables ocasiones, se le solicita a la población.

3.2 Economía y seguridad pública

No se puede negar que uno de los factores que han influido en el incremento de la delincuencia es el desempleo, producto de una mala política económica, que ha generado que diversas empresas se vean en la necesidad de despedir a un número considerable de trabajadores. Estas personas, en algunas ocasiones, al estar desempleadas han delinquido o se han ocupado en el comercio informal; si a esto agregamos la corrupción que existe por parte de las autoridades en otorgar permisos para que sean ocupadas las calles de la Ciudad de México con puestos ambulantes, convirtiéndose éstas en verdaderos mercados públicos en donde impera la inseguridad y donde el gobierno capitalino solapa este tipo de actividades que tienen su origen en compromisos electorales, ha dejado que este fenómeno se haya convertido en un problema social que ha dañado la economía de la Ciudad.

Gran número de personas desempleadas, no sólo de la capital sino también de la provincia y municipios colindantes con el Distrito Federal, han encontrado en esta actividad una salida o una alternativa de solución a sus problemas laborales y económicos pues se han encontrado con ventajas tales como no pagar impuestos, no estar subordinados a ningún jefe inmediato, no tener horario fijo, no necesitar preparación académica, a tener ingresos superiores al salario mínimo en ocasiones, no pagar rentas por locales comerciales, y sobre todo, no estar sujetos a ninguna responsabilidad sobre la procedencia y la calidad de los productos que venden.

Esta actividad ha originado el auge de asociaciones delictuosas que trafican con drogas, estupefacientes, armas de fuego, animales en peligro de extinción, automóviles, auto partes u obras de arte robadas; mercancías de procedencia ilícita en el país; piratería en todo tipo de productos: ropa, calzado, material discográfico, programas de computación, incluidos uniformes e insignias de cuerpos policíacos, etcétera.

Ante esta competencia desleal e ilegal y el caso omiso de las autoridades por erradicar el problema, los empresarios han tenido un gran déficit en sus utilidades, que les ha llevado a abandonar sus inversiones, colaborando en gran medida con la crisis económica a la que nos enfrentamos.

Otro problema de carácter económico es el bajo salario que por sus servicios reciben los servidores públicos encargados de la seguridad pública, de bajo y medio nivel, que no satisface adecuadamente las necesidades de estos individuos y que resulta sumamente desproporcionado con el sueldo que reciben los altos funcionarios.

El problema económico, la ausencia de una instrucción adecuada, la crisis de valores éticos y falta de una verdadera vocación de servicio han generado que la

ciudadanía pierda el respeto por los mencionados servidores públicos, a quienes percibe como sujetos de corrupción.

Los policías son los más satanizados por la sociedad, sus condiciones de trabajo los torna extremadamente vulnerables a la corrupción y los expone cotidianamente a tomar el camino fácil de la delincuencia. Además, tomemos en cuenta, que el policía, en ocasiones, es obligado a dar dinero a sus propios superiores jerárquicos y es clásico observar al oficial encargado de la seguridad de un banco, que se encuentre cuidando o acomodando automóviles o apartando lugares de estacionamiento. Recordemos, por otro lado, el fraude que se cometió en agravio de los elementos de la Policía Auxiliar por conducto de sus comandantes y directores generales, en lo referente a sus aportaciones: fondos de retiro, fondos de ahorro y préstamos de mediano y largo plazo, aguinaldos, vales de despensa, entre otras prestaciones; sólo por mencionar algunas de las lacras que pesan sobre la policía.

La falta de estímulos, las presiones constantes y las cargas de trabajo arduas originaron que los servidores públicos de bajo y medio nivel no se sientan comprometidos con la institución para la cual prestan sus servicios: cuando surge un problema que trasciende a los medios de comunicación, lo primero que buscan los altos funcionarios y los políticos es a un culpable, por no decir a "chivo expiatorio" que casi siempre resulta ser un servidor público de bajo nivel, con quien se actúa de manera implacable. No existe apoyo ni ayuda alguna por parte de la institución donde se labora. Todo esto origina el conformismo y la no participación en la toma de decisiones, porque además de lo comentado anteriormente, el servidor público encargado de la seguridad pública siempre corre el riesgo de verse afectado en su integridad física, sin que exista la seguridad de que sus familiares serán apoyados en lo económico de manera justa, en caso de muerte.

Todo esto nos da como resultado un mal servicio público en materia de seguridad, lleno de injusticias e irregularidades que aunque Secretarías de Seguridad Pública van y vienen, no logran poner un orden en la institución, igualmente en lo que respecta a la Procuraduría capitalina, a la Secretaría General de Gobierno y a todas las demás autoridades encargadas de la seguridad pública.

3.3 Factores educativos

La adquisición de las ideas, conceptos, destrezas, hábitos, etcétera, es lo que constituye la educación.

Nos educamos en forma continua, constante y permanente, desde el instante del nacimiento hasta la muerte.

La instrucción puede considerarse como una parte o fracción de la educación, que se refiere a la educación sistematizada que comúnmente se imparte en escuelas o colegios.

La educación se ha considerado por muchos criminólogos como uno de los medios más eficaces para prevenir la delincuencia. Ya es de todos conocida la frase de que "abrir una escuela es cerrar una prisión". Pero esto no es suficiente, pues el fenómeno criminal obedece a causas o factores sumamente complejos, los que deben apreciarse en el marco histórico de cada sociedad.

Las estadísticas de los países latinoamericanos con relación a sus penitenciarías, señalan que los analfabetos predominan en las cárceles, lo que tampoco debe constituir un argumento a favor de que la educación es por sí sola una eficaz medida preventiva, pues puede suceder que el analfabetismo sea una consecuencia de la marginación, no sólo cultural, sino más propiamente

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

económica y/o política-social de las condiciones de vida, que los colocan en situación notablemente desventajosa ante la sociedad en que se desenvuelven, de tal manera que el analfabetismo sólo viene a resultar el reflejo de esas condiciones, pero no el origen de las mismas.

La criminalidad ha ido en aumento cada vez mayor en grupos de estudiantes y universitarios, donde debía suponerse un fenómeno opuesto. Pero también este hecho, obedece a causas complejas, dentro de las cuales podrían destacarse la inconformidad de estos grupos frente a los moldes sociales y en particular con la educación o instrucción que reciben, exigiendo cambios, reformas, etcétera, en forma a veces violenta, transgrediendo la ley, las más de las veces impunemente, y esto último no contribuye precisamente a eliminar el fenómeno de este tipo de delincuencia.

En ocasiones una mayor educación permite escalar a mejores niveles económicos dentro de la sociedad y las manifestaciones de criminalidad de este grupo se tornan más peligrosas, pues su mayor preparación y su condición social les permiten, las más de las veces, escapar del castigo de la ley, tal es el caso de la llamada delincuencia de "cuello blanco".⁷⁴

La educación en nuestro país atraviesa por una crisis, y no nos referimos sólo a la instrucción que se imparte en las aulas: la educación inicia desde que nacemos y comenzamos a recibirla en el seno familiar. Es en nuestras casas, con nuestras familias, en donde aprendemos a respetar las normas, cuya observancia nos auxilia para adaptarnos y desenvolvemos correctamente en la sociedad.

Desafortunadamente, la familia mexicana, por lo general, no se destaca por ser promotora de la cultura del respeto a los demás, de la cultura de la legalidad o de

74. Crí. Orellana, Wierco A. Octavo. Manual de Criminología, quinta edición, Porrúa, México, 1983, páginas 300-302.

la prevención del delito. Vivimos en una sociedad individualista, principalmente en la capital del país: el ciudadano del Distrito Federal con frecuencia exige ilegalmente el respeto de sus derechos, hace marchas, mítines, bloques calles, realiza "pintas", hace alianzas con grupos políticos aunque no conozca su base ideológica o filosófica, porque finalmente, para el ciudadano común, más común que ciudadano, lo importante es el logro de sus objetivos: obtener un terreno donde vivir, aunque sea en zonas ejidales o federales o que no reúnen las características para hacerlas habitables, por que al fin de cuentas, con otras marchas, plantones o bloqueos se logrará la urbanización por parte del gobierno; o conseguir ser comerciantes no establecidos, privilegiando el cohecho y la corrupción al no pagar impuestos.

Es común en las colonias del Distrito Federal el que vecinos cierran las calles para efectuar fiestas callejeras a altas horas de la noche, o simplemente impidan el libre tránsito de vehículos y personas para salvaguardar, según se afirma, a sus familias y propiedades. Es común la vendimia de productos robados y "piratas" porque son más baratos para el que los consume. Es común que individuos se "apropien" de la vía pública y cobren a los automovilistas que buscan un lugar de estacionamiento. Es común considerar más listo al que logra burlar la ley que al que la cumple. En fin, hemos desarrollado toda una cultura de la ilegalidad y de la falta de respeto a los derechos de los demás.

De nada servirá una buena ley cuando a los particulares no la conocen o aunque la conozcan no la cumplan por no tener la costumbre de cumplirla. Debe inculcarse en la ciudadanía la cultura de la legalidad y del respeto a los demás, la cultura de la denuncia y del acatamiento a las leyes.

Y si a esta prácticamente nula educación familiar, añadimos las deficiencias de la instrucción escolarizada, comprenderemos el porqué del subdesarrollo y de inseguridad pública.

La educación pública, en todos los niveles, no atraviesa por sus mejores momentos: los planes de estudio son anacrónicos e insuficientes y rara vez son estudiados al cien por ciento, ya sea porque no todos los maestros están suficientemente capacitados para la labor docente o por que parte del grado escolar se encuentran profesores o alumnos en "huelga", no se ha fomentado el hábito por la lectura o el autoaprendizaje. La Ciudad de México siendo la más grande del mundo, tiene menos bibliotecas y menos librerías que algunas ciudades europeas mucho más pequeñas.

La mayor parte de los profesionistas egresados de escuelas públicas no están bien capacitados, incluidos por supuesto a los abogados que pasan a formar parte de los servidores públicos del país: ¿qué podemos esperar de los agentes del Ministerio Público que no saben que es la dogmática jurídico penal, que integran averiguaciones previas cuando no conocen los conceptos básicos como delito, antijuridicidad, culpabilidad o el valor legal de las pruebas? ¿Qué podemos esperar de jueces y jueces calificadoros cuando aún en menor escala, están en las mismas circunstancias? ¿Qué podemos esperar de los policías cuando ni siquiera son profesionistas y su capacitación técnica es sumamente deficiente?

Muchos consideran que el mayor problema que existe en los servidores públicos es la corrupción, nosotros consideramos que no. El mayor problema de los servidores públicos es su falta de capacitación para desempeñar la función pública.

El servicio civil de carrera que ha sido incorporado en las leyes del Distrito Federal, específicamente, está aún en el papel, no se ha llevado a cabo plenamente. Los cursos de los institutos de formación profesional son deficientes e insuficientes para la trascendente labor que, los egresados de aquéllos, deben desempeñar.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

3.4 El problema legislativo

Parte del problema de la inseguridad pública tiene su origen en la legislación. Las relaciones sociales son el motivo de la ley, ésta existe para regular a aquéllas y exista una convivencia armoniosa. Los defectos y las lagunas en las leyes provocan incertidumbre e inseguridad pública. El país en general y su capital en particular, sufren de una legislación deficiente en materia de seguridad pública.

Existe la tendencia a vincular la seguridad pública sólo en su aspecto policiaco en funciones de prevención, esto es muy evidente en la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal que aborda la materia de manera parcial, refiriéndose sustancialmente a la policía preventiva.

Debemos partir considerando que la seguridad pública debe abarcar todos los mecanismos de control penal para el mantenimiento del orden y la paz públicos, mediante acciones y políticas tendientes a la prevención y represión de faltas administrativas y delitos, la ejecución de las sanciones y la readaptación social de los menores infractores y delincuentes, en un marco de respeto a los derechos humanos, la legalidad y el Estado democrático de derecho.

La legislación en materia de seguridad pública debe constreñirse en:

- a) Las políticas de prevención de faltas administrativas y delitos.
- b) La función de la policía preventiva.
- c) La función de la policía complementaria.
- d) La función de jueces calificadores y todo lo relacionado a las faltas administrativas e infracciones.
- e) La procuración de justicia y la policía que la auxilia (conocida como policía judicial)
- f) La impartición de justicia.

- g) La ejecución de sentencias.
- h) La readaptación social y los centros de reclusión.
- i) La participación ciudadana.

De lo señalado en el párrafo anterior, es que estamos en condiciones de afirmar que la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal contempla una visión sumamente parcial del problema, o que en su caso, su nombre no es el adecuado.

Del gran cúmulo de leyes que abordan el problema de la seguridad pública y del cual ya se ha abundado en el capítulo segundo de este trabajo, observamos que gran cantidad de ellas no son más una serie de cuerpos normativos dispersos, repetitivos, apresurados y demagógicos.

Repetitivos porque existen principios de actuación que una vez contemplados en la Constitución Federal, como lo es el código ético sobre la legalidad, eficacia, profesionalismo y honradez (que son de carácter general para todos los servidores públicos, no sólo para policías) no hay motivo para estar contemplándolos nuevamente en todas y cada una de las leyes que tratan de las funciones de servidores públicos de la seguridad pública. Baste que se cumpla la norma fundamental: estos señalamientos tan repetitivos en todos los cuerpos normativos más suenan a demagogia que a realidad.

Repetitivos porque los legisladores han abundado en "leyes especiales" para problemas "relevantes" y harto "específicos" que están totalmente por demás, baste, de igual forma, que se aplique efectivamente la norma general, sin necesidad de crear más leyes que lo único que hacen es agrandar la confusión y la incertidumbre respecto a cual norma, de todas existentes sobre un mismo aspecto, es la aplicable: como por ejemplo la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura: en todos los Códigos Penales (tanto federal como locales)

están tipificados el homicidio, las lesiones, las amenazas, el abuso de autoridad, la intimidación, el cohecho, el peculado, el ejercicio indebido de funciones, el uso indebido de atribuciones y facultades, el tráfico de influencia, delitos contra la administración de justicia, etcétera, delitos que, por otra parte, están agravados por cometerse en calidad de servidor público. O los innumerables programas y acuerdos que emiten el Jefe de Gobierno, el Procurador o la Asamblea Legislativa que no sólo son de corto plazo, sino que sus señalamientos ya están contemplados en las leyes secundarias y reglamentos, en los que sólo se innovan paliativos y soluciones superficiales.

Apresurados y demagógicos porque no tienen como sustento un análisis profundo y sistemático del problema de fondo, sino que tienden a calmar las protestas del momento.

En cuanto a los legisladores en lo particular, existe el problema de que algunos de ellos, si no es que la mayoría, tienden a defender en la curules, en ocasiones irracionalmente, las opiniones de sus partidos y grupos políticos, para beneficiarse en el control del poder y no siempre en beneficio de la población en general. El famoso mayoriteo en la aprobación de leyes a veces se sustenta en los revanchismos entre los partidos políticos.

Con sus deficiencias y lagunas, la legislación existente en materia de procuración, impartición de justicia y ejecución de sentencias, está más o menos estructurada: sabemos que funciones desempeña el procurador capitalino, los subprocuradores, los agentes del Ministerio Público, sus secretarios, e incluso el personal administrativo. Son numerosos los acuerdos que a través de los años han emitido los procuradores en turno, que registran los principios de actuación de los miembros de esta institución; el Código de Procedimientos Penales y la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, establece que funciones desempeñan el Consejo de la Judicatura, los jueces en materia penal,

sus secretarios, y los auxiliares en la administración de justicia; la Ley de Ejecución de Sanciones Penales para el Distrito Federal establece los medios de prevención y readaptación social, el sistema penitenciario en el Distrito Federal, los sustitutivos penales, etcétera; sin embargo, esto no acontece en lo referente a la policía preventiva y a la policía complementaria.

Es inadmisibile que no exista ningún ordenamiento legal que establezca de manera precisa las funciones que competen a cada uno de los agrupamientos y sectores de la policía preventiva y de la policía complementaria.

La Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal y el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal establecen de manera muy genérica, las atribuciones de toda la policía preventiva en general, sin efectuar mayores distinciones o especificaciones respecto a su división de tareas. De manera que esto ha sido designado de manera discrecional por parte de los directores de la policía preventiva, asignado tareas y roles que no están establecidos en ninguna ley secundaria.

El Reglamento de la Policía Preventiva data de 1984 y no se ha ajustado a los cambios sociales, políticos e institucionales que han acontecido a partir de ese año: ente cuerpo legal aún hace referencia a los extintos Departamento del Distrito Federal y Secretaría General de Protección y Vialidad, a la derogada Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, entre otros.

También existe el grave problema social y jurídico respecto a la situación legal de la policía complementaria respecto de si son servidores públicos o no, esto ha acarreado un sin fin de cuestionamientos y desajustes respecto a sus funciones y atribuciones.

Si bien es cierto la policía complementaria depende orgánicamente de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, (artículo 5o. fracción II del la ley de Seguridad Pública) en realidad la mayoría de sus elementos desempeñan funciones de cuerpos de seguridad privada, puesto que no protegen a la sociedad en general, sino al particular que los ha contratado: los particulares que desean contratar los servicios de vigilancia proporcionados por la policía complementaria, lo hacen directamente con el Director de la Policía Auxiliar o con el Director de la Policía Bancaria e Industrial, según sea el caso; estos particulares pagan los servicios a la Tesorería del Distrito Federal (artículo 6o. párrafo segundo de la Ley de Seguridad Pública), pero no con carácter de impuesto, como el resto de la población para el servicio de seguridad pública, sino con motivo del contrato de prestación de servicios para la vigilancia de comercios, industrias, centros de espectáculos, casas particulares, oficinas, y eventos especiales.

El particular contratante paga los haberes del personal, gastos y prestaciones consistentes en seguro de vida, servicio médico, incapacidades temporales o permanentes, primas de antigüedad y todas las demás prestaciones que establece la Ley Federal del Trabajo, incluyendo el costo del servicio de vigilancia, gastos de adquisición y conservación del equipo (uniformes, armas, chalecos, etcétera), gastos de administración y gastos de capacitación y adiestramientos. Los contratos pueden llegar a rescindirse en caso de que el contratante no pague a la corporación, a través de la Tesorería, una o varias quincenas laboradas (dependiendo de las cláusulas del contrato).

Es evidente que la policía complementaria no desempeña una función pública, y la Tesorería no es más que un intermediario en el pago del policía complementario, sus propios honorarios son establecidos mediante un contrato particular y no mediante nómina (con tabuladores fijos) del Gobierno del Distrito Federal como el resto de los servidores públicos. Entonces, ¿Los elementos de

la policía complementaria son servidores públicos, por el sólo hecho de depender de la Secretaría de Seguridad Pública, aunque no realicen funciones públicas?

El artículo 108 de la Constitución Federal establece: "[...] se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal[...]"

¿Pueden ser considerados los elementos de la policía complementaria empleados de la Administración Pública del Distrito Federal, aún cuando no realicen funciones públicas?

El artículo 12 segundo párrafo de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal establece: "La Administración Pública del Distrito Federal tendrá a su cargo los servicios públicos que la Ley establezca".

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 1o. establece: "Esta ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto Constitucional en materia de:

- I. Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;
- II. Las obligaciones en el servicio público;
- III. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público así como las que se deban resolver mediante juicio político;
- IV. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;

V. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero, y

VI. El registro patrimonial de los servidores públicos.”

El artículo 3o. fracciones VI y VIII de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal otorga a la policía complementaria el carácter de cuerpos de seguridad pública; sin embargo, el artículo 9o. del mismo ordenamiento establece que “Las relaciones de trabajo de los elementos de seguridad pública se regirán por su propia ley, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. No formarán parte de los cuerpos de seguridad pública aquellas personas que desempeñen funciones de carácter estrictamente administrativo o ajenas a la seguridad pública aun cuando laboren en las dependencias encargadas de prestar dicho servicio”.

Resulta interesante analizar cabalmente estos dos artículos de la Ley en cita: por su parte el artículo 3o. otorga a la policía complementaria el carácter de cuerpo de seguridad pública, pero el artículo 9o. la excluye al señalar que las personas que laboren en una dependencia de la Secretaría de Seguridad Pública, como es el caso de la policía complementaria, que sean ajenas a las funciones propias de la seguridad pública, no se consideran cuerpos de seguridad pública.

Ahora bien, el propio artículo 9o. señala que los elementos de los cuerpos de seguridad pública se regirán en sus relaciones laborales con lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Federal, pero no hace ningún señalamiento sobre los apartados del artículo en cuestión, ya que el apartado A se refiere a los trabajadores empleados por particulares y el apartado B a los trabajadores al servicio del Estado. Situación que incrementa aún más la duda respecto a la

situación legal de la policía complementaria respecto de si son servidores públicos o no.

Por lo tanto, no estamos en condiciones de determinar la real naturaleza (sobre su carácter de servidores públicos) de la policía complementaria, pues ésta debe establecerse legalmente, en forma precisa y clara.

3.5 Función del derecho penal

Ante el desorbitante incremento de la inseguridad pública, en los últimos años, en México ha existido una tendencia a incrementar las penas y a tipificar conductas que anteriormente estaban reguladas sólo por el derecho civil o el administrativo, en su carácter de ilícitos civiles o faltas administrativas; pues existe la creencia que tomando más severa la reacción estatal se abatirá exitosamente la delincuencia.

Nada más lejos de la realidad. ¿De qué sirve incrementar las penas o llevar al campo penal conductas que no merecen ese tratamiento, si de cien conductas tipificadas como delitos, sólo dos de ellas van a ser efectivamente sancionadas? Beccaria señalaba que "más importante que la gravedad del castigo es la seguridad de que se impondrá pena alguna".

La impunidad y la ilegalidad son la causa principal en el incremento de la inseguridad pública y no la suavidad de las penas.

En un Estado social y democrático de derecho, el derecho penal debe cumplir no sólo una función punitiva, sino además una de carácter preventivo; el derecho a castigar del Estado, debe respetar los límites que la propia voluntad de la

75 Bonvino, César, Marqués de Beccaria. Del delito de la pena -Tratado de las Delitos y de las Penas-, décima edición, Porrúa, México, 2000, página 113.

sociedad soberana le ha marcado y que se basen en los principios de legalidad, de necesidad social de la intervención penal, de intervención mínima, de exclusiva protección de bienes jurídico-penales, de humanidad de las penas, de culpabilidad y de proporcionalidad. Cualquier norma jurídico penal que no respete los principios mencionados, no será acorde con un Estado social y democrático de derecho. Los límites del *ius puniendi* deben ser respetados por el legislador y los demás órganos encargados de observar y aplicar el derecho penal.⁷⁶

En el principio de legalidad se distinguen cuatro aspectos: una garantía criminal, una garantía penal, una garantía jurisdiccional y una garantía de ejecución. La garantía criminal exige que no exista delito sin ley: *nullum crimen sine lege*. La garantía penal requiere que la ley señale la pena que corresponde al hecho: *nulla poena sine lege*. La garantía jurisdiccional exige que la existencia del delito y la imposición de la pena se determinen por medio de una sentencia judicial y según un procedimiento legalmente establecido. La garantía de ejecución requiere que la ejecución de la pena se sujete a una ley que la regule. Estas distintas garantías también deben exigirse respecto a las medidas de seguridad y sus presupuestos. A la norma jurídico penal se le imponen ciertos requisitos para que cumpla con las garantías anteriores, que constituyen la triple exigencia de *lex praevia*, *lex scripta* y *lex stricta*: la *lex praevia* expresa la prohibición de retroactividad de las leyes en perjuicio del individuo; la *lex scripta* hace origen de las conductas delictivas a la ley y se excluye a la costumbre o a las normas reglamentarias del poder ejecutivo: decretos, órdenes ministeriales, etcétera; la *lex stricta*, excluye a la analogía en la interpretación de la norma y exige que la ley determine de forma suficientemente diferenciada las diferentes conductas

76. Véase, Puig Santiago, *Derecho Penal, parte general*, cuarta edición, Temis, S.L., Barcelona, 1988, páginas 73 y 74.

punibles y las penas que pueden acarrear, llamada también "mandato de determinación" o "exigencia de tipicidad del hecho", lo anterior para limitar el arbitrio judicial .77

Si el derecho penal de un Estado social se legitima sólo en cuanto protege a la sociedad, perderá su justificación si su intervención se demuestra inútil por ser incapaz para evitar delitos. El principio de necesidad conduce pues, a la exigencia de utilidad. Cuando se demuestre que una determinada reacción penal es inútil para cumplir su objetivo protector, deberá desaparecer, aunque sea para dejar lugar a otra reacción penal más leve. Así, por ejemplo, estudios importantes han demostrado que la supresión de la pena de muerte no ha determinado un aumento en los delitos a que se señalaba; ello confirma que debe bastar una pena inferior.78

El derecho penal deja de ser necesario para proteger a la sociedad cuando esto puede conseguirse por otro medios, que serán preferibles en cuanto sean menos lesivos para los derechos individuales. Se trata de una exigencia de economía social coherente con la lógica del Estado social, que debe busca el mayor bien social con el menor costo social. El principio de *máxima utilidad posible* para las víctimas debe combinarse con el de *mínimo sufrimiento necesario* para los delinquentes. Entra en juego así el *principio de subsidiariedad*, según el cual el derecho penal ha de ser la *ultima ratio*, el último recurso a utilizar a falta de otro menos lesivo. Para proteger los intereses sociales, el Estado debe agotar medios menos lesivos que el derecho penal antes de acudir a éste, que en este sentido debe constituir un arma subsidiaria, una *ultima ratio*. Deberá preferirse ante todo

77 Mir, Pug Santiago. Op. Cit., páginas 75-78.

78 Idem, página 88.

la utilización de medios desprovistos del carácter punitivo: una adecuada política social y la aplicación de sanciones no penales, como las civiles y las administrativas.⁷⁹

El derecho penal debe tener un carácter fragmentario, esto significa que no ha de sancionar todas las conductas lesivas de los bienes que protege el derecho en general, sino sólo las modalidades de ataque más peligrosas: no todos los ataques a la propiedad constituyen delito, sino sólo ciertas modalidades especialmente peligrosas como el apoderamiento subrepticio, violento o fraudulento.

Las características del derecho penal en su calidad de subsidiariedad y fragmentariedad constituyen el principio de intervención mínima.

El derecho penal de un Estado social ha de justificarse como sistema de protección de la sociedad. Los intereses sociales que por su importancia pueden merecer la protección del derecho se denominan bienes jurídicos. El derecho penal sólo puede proteger bienes jurídicos, pero esto no significa que todo bien jurídico haya de ser protegido penalmente, ni tampoco que todo ataque a los bienes jurídicos penalmente tutelados deba determinar la intervención del derecho penal. Ambas cosas se opondrían respectivamente, al principio de intervención mínima. El concepto de bien jurídico es, pues, más amplio que el de bien jurídico-penal. Un Estado social y democrático de derecho, sólo deberá amparar como bienes jurídicos condiciones de la vida social, en la medida en la que afecten a las posibilidades de participación de individuos en el sistema social. Y para que dichos bienes jurídicos merezcan ser protegidos penalmente y considerarse bienes jurídico-penales, será preciso que tengan una importancia fundamental. Todo ello puede verse como una exigencia del Estado social y

79. Mr. Puig Santiago Op. Cit. páginas 88 y 89.

democrático. El derecho penal de un Estado social no ha de ocuparse en respaldar mandatos puramente formales, valores puramente morales, ni intereses no fundamentales que no comprometen seriamente el funcionamiento del sistema social. El postulado de que las condiciones sociales a proteger deben servir de base a la posibilidad de participación de individuos en el sistema social, puede fundarse en el Estado democrático. Democrático además, ante la exigencia de que sean los propios ciudadanos quienes decidan qué objetos reúnen las condiciones requeridas para constituir bienes jurídico-penales. Por último, el Estado de Derecho, con base al principio de legalidad, impone que los objetos cuya lesión pueda determinar la intervención penal, se concreten en forma bien diferenciada en un catálogo de bienes jurídicos específicos correspondientes a los distintos tipos de delito, sin que baste una referencia a cláusulas generales como "perturbación del orden social" o "perjuicio social", etcétera.²⁰

El principio de humanidad de las penas parte de la dignidad del ser humano, aunque haya delinquirido y tiende a la readaptación social, más que a la supresión del individuo con penas como la de muerte, la cadena perpetua o las corporales.

El principio de culpabilidad exige como presupuesto de la pena, que pueda culparse a quien la sufra, del hecho que la motiva y engloba a los llamados principios de personalidad de las penas, de responsabilidad por el hecho, de dolo o culpa y de imputación personal.

El principio de personalidad impide castigar a alguien por un hecho ajeno. No admite la responsabilidad colectiva que conlleva a castigar a todos los miembros de una familia o pueblo por el hecho de uno de ellos.

El principio de responsabilidad por el hecho, que exige un *derecho penal del*

²⁰ Mr. Pug Santiago. Op. Cit. páginas 90-93.

hecho y se opone a la posibilidad de castigar el carácter o el modo de ser. Enlaza este principio con el de legalidad y su exigencia de tipicidad que reclama una descripción diferenciada de cada conducta delictiva. Ello se negó por el *derecho penal de autor* y la *teoría de los tipos de autor*, que en lugar de castigar el homicidio, el robo o la falsedad (tipos de conductas) castigaban al homicida, al ladrón, al falsificador (tipos de autor)

El principio de dolo o culpa considera insuficiente la producción de un resultado lesivo o la realización objetiva de una conducta nociva, para fundar la responsabilidad penal: para imponer una pena, la conducta que la merece debe ser dolosa o culposa.

El principio de imputación personal impide castigar con una pena, al autor de un hecho antijurídico que no alcance unas determinadas condiciones psíquicas que permitan su acceso normal a la prohibición infringida. Es lo que sucede en el caso de los inimputables, ya sea por su menor edad o por causa de enfermedad mental, defecto de inteligencia o percepción, o trastorno mental transitorio.

El principio de proporcionalidad exige que la pena sea proporcionada con la gravedad del hecho punible, y sirve de base para la graduación de las penalidades en los Códigos Penales.⁸¹

Con base en lo expuesto, ¿cuántos tipos penales del Código Penal para el Distrito Federal, no cumplen con los principios que limitan al derecho penal, en un Estado social y democrático de derecho?

La respuesta es que son varios, pero un ejemplo muy claro es el recién incorporado delito de utilización indebida de la vía pública que viola en forma

⁸¹ Mir, Pug Serbago. Op. Cit. páginas 94-100.

flagrante, los principios de protección exclusiva de bienes jurídico-penales fundamentales para la convivencia social, el de subsidiariedad y fragmentariedad del derecho penal y de igualdad.

Artículo 171 bis. Comete el delito de utilización indebida de la vía pública:

I. El que utilice la vía pública para consumir, distribuir o vender sustancias ilícitas o para inhalar sustancias lícitas no destinadas a ese fin y que produzcan efectos psicotrópicos, sin perjuicio de lo dispuesto por otros ordenamientos jurídicos; para los efectos de este artículo, son sustancias ilícitas las así calificadas por la Ley General de Salud.

II. El que determine a otros a ejercer el comercio en la vía pública sin permiso de la autoridad competente obteniendo algún beneficio o lucro para sí o para un tercero.

Al que incurra en la comisión de alguna de las conductas señaladas en la fracción primera se le impondrá de seis meses a un año de prisión y multa de treinta a sesenta días. Cuando la conducta realizada consista en el consumo o la inhalación, la pena será hasta de seis meses del tratamiento de desintoxicación o deshabituación que corresponda en el centro de atención destinado para tal efecto.

Al que incurra en la comisión de alguna de las conductas señaladas en la fracción II de este artículo, se le impondrá de uno a tres años de prisión y multa de cien a trescientos días.

Este artículo está pésimamente redactado en su fracción segunda, porque aunque se contemple como delito determinar a otro a ejercer el comercio en vía pública, tal conducta -determinar a otro- no puede sancionarse, en virtud de que tal forma de participación (inductor, artículo 13 fracción V del Código Penal) no se considera culpable cuando el autor (el que ejerce el comercio en vía pública) no está cometiendo delito alguno, ya que no está tipificada la conducta de ejercer comercio en vía pública. La participación es accesorio a la autoría y

Únicamente puede sancionarse al partícipe cuando el autor actúa de manera típica y antijurídica y como el autor, en este delito, no comete ninguna conducta típica, entonces el partícipe, el inductor, tampoco puede ser sancionado penalmente, ¡qué pésima técnica legislativa!, esta fracción sólo ocupa espacio en el Código Penal del Distrito Federal, porque el partícipe al que alude la fracción en comento, nunca va a ser sancionado.

La fracción I de este artículo viola el principio de igualdad, respecto de las conductas de consumo e inhalación de drogas, en virtud de que este tipo penal protege, como bien jurídico, a la seguridad y a la tranquilidad en la utilización de la vía pública; sin embargo, no sólo los que consumen e inhalan drogas ponen en peligro tal bien jurídico: también los que ingieren bebidas alcohólicas en vía pública lo hacen, el consumo e inhalación de sustancias psicotrópicas, al fin de cuentas, produce el mismo efecto que las bebidas embriagantes; entonces, ¿por qué el legislador solamente contempló a los que inhalan solventes y consumen drogas y no a los que ingieren bebidas embriagantes? Con anterioridad al establecimiento del artículo 171 bis, el consumo e inhalación de drogas en vía pública era, como el ingerir bebidas embriagantes, una falta administrativa, ¿por qué el legislador penalizó aquéllas y no la última conducta? No tiene ningún sentido, ¿también va a penalizar la prostitución en vía pública?, ¿en qué política criminológica se basó para penalizar a los drogadictos que inhalan solventes o consumen marihuana en vía pública? No lo sabemos, quizá sólo tuvo la finalidad de aumentar el número de consignaciones, para justificar la labor estatal en contra de la inseguridad pública, ya que es sumamente fácil detener en flagrancia a los "ex-niños" de la calle que mantienen ese vicio y no así a la verdadera delincuencia organizada.

Y siguiendo con la crítica a este artículo, ¿Es justificable que el derecho penal, que debe proteger bienes jurídicos fundamentales, se ocupe de conductas que ponen en peligro -ya que ni siquiera lesiona- la tranquilidad y la seguridad en la

utilización de la vía pública? Evidentemente no: la función del derecho penal se basa en las penas y medidas de seguridad, no en los tratamientos de desintoxicación a drogadictos, que como "sanción" impone el artículo 171 bis. Este artículo es una clara muestra de la "diarrea legislativa" en materia penal, que sólo busca demagógicamente controlar las molestias y críticas de la población ante la ineficacia del gobierno en erradicar a la verdadera delincuencia y no dar solución al verdadero problema de la inseguridad pública y que de paso, viola los principios en que debe basarse el ius puniendi del aparato estatal.

En otro orden de ideas, y ya que estamos hablando de derecho penal, nos percatamos que el código sustantivo penal del Distrito Federal alude a los "delitos contra la seguridad pública", al parecer ese es el bien jurídico-penal que protegen los delitos de evasión de presos, quebrantamiento de sanción, armas prohibidas y asociación delictuosa; sin embargo, nos preguntamos ¿acaso no todos los delitos son en contra de la seguridad pública? Tal parece que el legislador no ha comprendido el concepto de seguridad pública.

3.6 Criminalidad y política criminológica.

La criminología es el conjunto de estudios enfocados al análisis científico del fenómeno criminal, es decir, el estudio del crimen, el criminal y la criminalidad; su génesis y su desarrollo; con el fin de aportar elementos básicos que permitan estructurar una política criminal de prevención y control del crimen.⁸²

Es la ciencia cuyo objeto es el estudio del delincuente, del delito, de sus causas y de su represión, tomando en cuenta los datos proporcionados por la antropología, la psicología y la sociología criminales. La criminología ha sido definida como la

82 Gamdo y Vivas, Mario. Notas de la clase de criminología, Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, quinta promoción, 1995-97.



ciencia complementaria del derecho penal que tiene por objeto la explicación de la criminalidad y de la conducta delictiva, a fin de lograr: a) un mejor entendimiento de la personalidad del delincuente; b) una adecuada aplicación de sanciones; c) una mejor realización de la política criminal.⁸³

La criminalidad es el conjunto de conductas criminales o antisociales que se ejecutan en un tiempo y lugar determinado. Para fines meramente doctrinarios, la criminalidad, para su estudio, se ha dividido en:

1. criminalidad real: conjunto de crímenes conocidos, desconocidos o calculados.
2. criminalidad aparente: todas las infracciones a la ley penal que llegan al conocimiento de la autoridad por medio de las vías legales (denuncia o querrela)
3. criminalidad impune: es aquella conocida por la autoridad, pero que no es juzgada por causas diversas: corrupción, muerte, sustracción de la acción de la justicia, prescripción, etcétera.
4. criminalidad legal: es aquella que ha sido del conocimiento de la autoridad y es juzgada legalmente.
5. criminalidad oculta: conocida como cifra negra, es cúmulo de delitos que no son denunciados.
6. criminalidad dorada: aquella que queda impune por tratarse de sujetos activos con poder económico, político o social.⁸⁴

A la política del Estado que trata del conjunto de estrategias, medidas y decisiones frente al problema de la criminalidad, se le ha denominado tanto política criminal como política criminológica.⁸⁵ Nosotros hemos utilizado en este trabajo de tesis el segundo término, para evitar las confusiones que implica el uso

83 De Pine Raffel, Raffel de Pine Vers Op. Cit., páginas 204 y 205.

84 Gardo y Vives, Mario. Notas de la clase de criminología, Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, quinta promoción, 1986-87.

85 González de la Vega, René. Política Criminológica Mexicana, Porrúa, México, 1983, páginas 116 y 117.

del primer calificativo, puesto que "criminal" es un adjetivo que puede llevarnos a considerar jocosamente que lo que es "criminal" es la política utilizada por el Estado; pero sobre todo, hemos decidido utilizar el término 'política criminológica' por considerar que la política del Estado respecto al combate de la criminalidad debe estar basada en una de las ciencias penales denominada criminología. Sin embargo, hemos de respetar a los autores que denominan a esta ciencia en particular 'política criminal' y así lo asentaremos cuando se trate de citas textuales.

Zaffaroni ha señalado respecto a la discusión de la nomenclatura de esta materia lo siguiente: "[...]el monótono pregón aséptico de la criminología positivista engendró la crítica europea que propugna la deglución de la política criminal por parte de la criminología. En latinoamérica, las decisiones político-criminales carentes de fundamento criminológico, contra las que Quiroz Cuarón luchó toda su vida, le llevaron en sus últimos años a propugnar el reemplazo de la expresión 'política criminal' por la de 'política criminológica'. La crítica europea quiere la politización de la criminología, en tanto que Quiroz Cuarón quiso la 'criminologización' de la política. Puede pensarse que la expresión 'política criminológica' es equívoca y retardataria, porque puede querer expresar la pretensión de que la ciencia empírica dicte la política (conclusión otrora positivista, hogaño 'tecnocrática'). Sin embargo, Quiroz Cuarón no quiso expresar eso, sino sólo protestar contra una realidad latinoamericana, signada por la decisión política brutalmente ignorante de todo fundamento empírico. Dada esta realidad penal, en el contexto latinoamericano la expresión cobra un sentido justo, al resaltar que *la decisión política que implica el derecho criminal (o penal) necesita una fundamentación empírica, como condición ineludible para lograr la realización del objetivo político...*"⁶⁶

66 Zaffaroni, Eugenio Raúl. *Política criminal latinoamericana*, Hammurabi, Buenos Aires, 1982, página 71.

La política criminológica como parte de la política general del Estado, se la entiende como aquella que el Estado adopta en materia criminal y tiene como función primordial la lucha contra el delito, para lograr una vida ordenada en comunidad, la que realiza previniéndolo y/o reprimiéndolo. Para ello, diseña y utiliza medidas de prevención (general y especial) y/o de represión; las que pueden ser de carácter "no penal" o de carácter "penal". La política criminológica se fija en las causas del delito, intenta comprobar la eficacia de las sanciones empleadas por el derecho penal para coartar lo menos posible el ámbito de libertad de los ciudadanos, discute cómo pueden configurarse correctamente los elementos de los tipo penal para corresponder a la realidad del delito y comprueba si el derecho penal se haya configurado de tal forma que pueda ser verificado y realizado en el proceso penal.⁸⁷

"[...]La política criminal, por otra parte, comprende los siguientes sectores: la política legislativa, la judicial y la ejecutiva[...]"⁸⁸

En la realización de sus objetivos, la política criminológica tiene que observar ciertos criterios o principios y revestir ciertas características; tiene que observar determinados límites, dependiendo del tipo de Estado en que se da. La política criminológica debe estar acorde con la política general que el mismo Estado sigue, y ambas ser congruentes con el Modelo de Estado que consagra la Constitución Política, la cual está imbricada de una determinada ideología.⁸⁹

La dogmática penal por su parte, entendida como equivalente de la ciencia del derecho penal, tiene como objeto de conocimiento al derecho penal positivo, cuyos contenidos los toma como dogmas, los explica y sistematiza. La función o misión de la dogmática penal consiste en desarrollar y explicar el contenido de las

87 Moreno, Hernández Mosada. Sobre el estado actual de la dogmática jurídica penal mexicana, hacia una mayor vinculación entre dogmática penal y política criminal, trabajo de formal ingreso a la Academia Mexicana de Ciencias Penales, presentado en la sesión del 17 de septiembre de 1982, página 69 y 70.

88 Ídem, páginas 70 y 71

89 Ídem, páginas 71 y 72.

reglas jurídicas en su conexión interna, es decir, sistemáticamente, o en procurar una correcta interpretación de los textos positivos, buscar las relaciones existentes entre éstos, descubrir ideas, principios e instituciones insitos en la ley y, luego, construir y sistematizar sobre la base de una teoría completa y bien asentada las bases orgánicas del derecho positivo. Todo lo anterior, para posibilitar una aplicación racional y uniforme de la ley, que ayudará esencialmente a garantizar la seguridad jurídica y a procurar una administración de justicia igualitaria y justa; en otras palabras, para posibilitar una adecuada política criminológica, sobre todo en lo que concierne a la aplicación de la ley penal, pero también en lo que se refiere a su proceso de creación.⁵⁰

"[...]Actualmente se plantea la necesidad de una política criminal, y por lo tanto de un sistema penal y de un derecho penal, más acorde a las exigencias de un Estado social y democrático, ampliamente respetuoso de los derechos humanos, que se ajuste a los lineamientos o directrices marcados por las Constituciones Políticas y los instrumentos internacionales que en esta materia han sido aprobados por los Estados del mundo. Hablar de una vinculación entre política criminal y dogmática penal, por lo tanto, es referirse a una política criminal de éstas, imbricada de una ideología determinada, de una concepción filosófica y de una orientación política precisas, en torno al hombre, al Estado, al derecho penal y a las funciones que a éste corresponde. Tanto la dogmática penal como la política criminal están ligadas a ciertas ideologías, que sirven de fondo a los diversos conceptos y criterios que se manejan en cada una de ellas, las que pueden coincidir, divergir o contradecirse. Si la política criminal desea tomar en cuenta las bases que proporciona la dogmática penal, podrá seleccionar las que estén más acordes con su pensamiento o interés. Así, por ejemplo, si se trata de una política criminal cuyos criterios y principios se corresponden con los de un Estado respetuoso y garantizador de derechos del hombre, seguramente optará

⁵⁰ Moreno, Hernández Mosés. Op. Cit., páginas 74-78.

por sugerencias dogmáticas que parten también de criterios análogos; pero si la política no actúa de manera consciente, podría adoptar criterios equivocados. Si la intervención dogmática, en el proceso de creación de las leyes penales, es la correcta, las bases que aporte serán las adecuadas para que la decisión política del legislador sea también tomada adecuadamente y la ley que dé origen se corresponda de alguna manera con la ideología propuesta por la dogmática. Si la intervención, en cambio, es una vez creada la ley, para desentrañar su contenido y explicarla, es decir, para interpretar y dar criterios para su aplicación concreta, entonces procurará determinar qué ideología encierra, si ella es o no acorde a la Constitución, si encierra o no lagunas o contradicciones. En ambos casos, puede darse la situación de que la postura dogmática que se sustente sea opuesta a la de la Constitución o de los correspondientes instrumentos internacionales y pugne por otros criterios y otros contenidos de la ley. Deben, pues, distinguirse diferentes tipos de dogmática y de dogmáticos: unos que, colocándose en un extremo, procuran justificar o legitimar sistemas penales autoritarios o totalitarios, sugiriendo las bases científicas para ello, o aquellos que pugnan por un sistema integral y coherente que respete los derechos humanos[...].⁹¹

Ahora bien, ¿cuál es el estado de las ciencias penales en México y cuál ha sido su utilización práctica para abatir la criminalidad?

En México ha surgido un desarrollo 'autónomo' de las ciencias penales desde la década de los cuarenta aproximadamente. Sin embargo, el sistema de justicia penal no se ha visto prácticamente favorecido por ese desarrollo. Esta situación es de alguna manera explicable pero no justificable.

Es apenas en el siglo XIX cuando México fue un país independiente y ese siglo fue en México sumamente caótico: baste recordar las guerras de reforma, las intervenciones armadas de España, Francia y Estados Unidos, la pérdida de más

⁹¹ Moreno, Hernández Mosés. Op. Cit., páginas 74.

de la mitad del territorio, etcétera; de manera que se pudiese tener una paz duradera y un desarrollo científico y legislativo fructífero. En los albores del siglo XX, la situación no fue del todo cambiante con el régimen totalitario de Porfirio Díaz y después con el movimiento revolucionario hasta mediados de la segunda década de este último siglo; posteriormente, un Estado de partido único, con una democracia 'oficial' pero en la práctica inexistente. Todo lo anterior, ha sido la causa fundamental del nulo desarrollo científico en el país.

Toda nuestra legislación, sin excluir por supuesto a la penal, ha sido 'copiada' de la legislación europea, y está basada en el desarrollo legislativo, jurisprudencial y dogmático de países europeos, principalmente de España, Francia, Italia y Alemania.

Cuando se elaboró la Constitución Política que actualmente nos rige, estaba en boga la escuela clásica y en sus albores la escuela positivista en Europa; fue por ello que la Constitución Política y los Códigos Penales se vieron sumamente influenciados por estas doctrinas, pese a ello, los políticos y teóricos mexicanos, nunca quisieron afiliarse, aparentemente, a ninguna corriente de pensamiento al señalar que las leyes mexicanas no iban a basarse en ninguna corriente filosófica, a pesar de la influencia que de hecho existió y existe. Esta actitud veleidosa de los políticos y teóricos mexicanos, únicamente ha traído como consecuencia, una legislación en la que se advierten múltiples ideologías, tanto en la política criminológica (clásica, positivista, de defensa social, etcétera), como en la dogmática jurídico penal (causalista y finalista). El resultado de todo lo anterior es una **total incongruencia** en el sistema de justicia penal mexicano.

La Constitución Política ha sufrido desde su elaboración, cada sexenio, una infinidad de reformas -incluidas las que en materia de política criminológica se refiere- increíble, y todas ellas, **atendiendo, no una base filosófica, científica o política sustentada, sino a los escándalos 'politiqueros' del momento.**

Es lamentable afirmar que actualmente en México, la política legislativa no tiene una base científica criminológica y de dogmática jurídico penal, sino de partido político, de intereses del grupo en el poder, de tal suerte que las leyes penales en pocos años brincan de una teoría a otra (analicase el caso de las teorías causalistas y finalistas) y esto, no es más que el resultado de un prácticamente nulo desarrollo de las ciencias penales, ya que nada más nos hemos dado a la tarea de copiar lo que en otras latitudes se desarrolla y crítica, pero nada hemos hecho por desarrollar lo autóctono, porque quizá se considere, que lo autóctono sea copiar, sin crítica ni desarrollo propio.

Para hacer a un lado los lastres del pasado, deberíamos comenzar por crear una nueva Constitución Política, congruente y sistemática con una ideología, que no puede ser otra que la de un Estado social y democrático de derecho, y con esta base, crear un nuevo Código Penal congruente con ese sistema: protector de derechos humanos, preventivo y humanista en donde se respeten los principios de legalidad, de necesidad social de la intervención penal, de intervención mínima, de exclusiva protección de bienes jurídico-penales, de humanidad de las penas, de culpabilidad y de proporcionalidad.

México no ha querido adherirse a ningún sustento filosófico fijo respecto del Estado, el derecho y el hombre, es hora de que lo vaya haciendo: este sustento no debe ser otro que el de un Estado social y democrático de derecho. No debemos temer por alinearnos a un principio, por el contrario, debemos ponderar la congruencia del sistema, tanto en lo político, como en lo legislativo y lo práctico.

El fenómeno de la criminalidad -inseguridad pública- debemos analizarlo desde el punto de vista de las ciencias penales: criminología, dogmática jurídico penal, psicología criminal, sociología criminal, etcétera, para crear normas penales que vayan acorde con la problemática, y una vez creadas tales normas,

analizarlas nuevamente con base a las ciencias penales y modificarlas; de esta manera existirá una evolución no sólo de las ciencias penales, sino de la manera de legislar y de resolver los problemas que se nos plantean en la realidad.

La interpretación de las normas penales -jurisprudencia- deberá basarse en la dogmática jurídica, siempre tendiente a modificar las normas obsoletas y basar en ella, la política criminológica para crear nuevas normas: sólo de esta manera existirá un desarrollo científico y un avance pragmático en beneficio de la sociedad.

CAPÍTULO 4

ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN A LOS PROBLEMAS QUE ORIGINAN LA INSEGURIDAD PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL

CAPÍTULO 4

ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN A LOS PROBLEMAS QUE ORIGINAN LA INSEGURIDAD PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL

4.1 Ámbito social

Es indudable que para lograr resultados positivos en el problema de la inseguridad pública se deben coordinar esfuerzos entre todas las instituciones encargadas de la materia y la participación activa y decidida de la comunidad, para esto se deben corregir algunos aspectos para recuperar la confianza de la población en sus autoridades.

Es necesario que exista un interés permanente de las autoridades hacia los grupos vecinales, comunitarios, comerciales y educativos de los sectores públicos y privados, no solamente cuando se avocinan las jornadas electores para enaltecer la imagen de un candidato.

Se deben cumplir con los ordenamientos señalados en materia de participación ciudadana, esto es, todo el cúmulo de leyes, estatutos, programas y acuerdos, etcétera, que la regulan; pero que efectiva y fielmente se cumpla con el objetivo de educar, preparar, orientar, organizar y apoyar a la población y no dejarla a la deriva, sin que ninguna de las autoridades asuma la responsabilidad de dar cumplimiento y un seguimiento real, permanente y efectivo a dichas ordenanzas.

Es necesario brindar el auxilio inmediato al ciudadano cuando lo requiere, sabemos que no contamos con un policía para cada habitante de la capital, pero si sabemos y nos damos cuenta que existe un número considerable de elementos policiacos suficiente para proporcionar un mejor servicio que el que actualmente recibimos, esto lo vemos cuando por ejemplo, en el Zócalo capitalino se cubren

eventos masivos, culturales o políticos y prácticamente la zona está invadida con miles de elementos de las fuerzas públicas, esos elementos, en ese gran número de efectivos los queremos ver patrullando o realizando rondines pie a tierra o con sus agrupamientos, efectuando operativos en nuestras colonias, estamos seguros que se recobraría la confianza vecinal.

Para lograr lo anterior, la Secretaría de Seguridad Pública podría echar mano de las bases de coordinación y colaboración tan nombradas en sus programas, acuerdos, planes, etcétera, solicitando el apoyo de la policía complementaria, la judicial, la federal preventiva y los servicios privados de seguridad (que no son molestados en lo absoluto para apoyar en labores preventivas locales)

No tenemos el propósito de menospreciar a nadie, pero una de las actividades que se le pide a la comunidad, en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, es la de "conocer y opinar sobre políticas y seguridad pública, la de sugerir medidas específicas y acciones concretas para mejorar esta función", cuando ni las propias autoridades responsables y supuestamente profesionales en la materia, han sido capaces de tomar decisiones y establecer acciones que reduzcan por lo menos la incidencia delictiva.

A la ciudadanía se le tiene que educar en la materia, para eso se cuenta con la infraestructura, como por ejemplo, el Instituto Técnico de Formación Policial, el Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría o las Instituciones de educación pública y privada.

Se debe involucrar al sector empresarial que, como ya lo hemos mencionado, es una parte importante en la participación ciudadana.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Fomentar una representación vecinal capacitada y conocedora de la problemática de la inseguridad pública: entonces si se podría esperar una buena aportación para la disminución del problema.

En cuanto a los representantes vecinales, una alternativa de solución sería que el oficial o los oficiales asignados por la Secretaría de Seguridad Pública al servicio de vigilancia en cada colonia, fuera o fueran los responsables de escuchar las quejas y representar a los vecinos de aquélla, tomando y coordinando acciones directamente con sus comandantes y jefes de sector para dar solución a la problemática que se le plantee en su colonia o colonias asignadas. Con esto se evitarían los compromisos con la Jefatura Delegacional y la triangulación de información, pues se estaría actuando directamente con un servidor público perteneciente a un cuerpo de seguridad, que estaría coordinado con las demás instituciones policiales y que está dedicado de tiempo completo a esa labor, poniendo fin, con esta propuesta, a todas esas personas que buscan un cargo público, aprovechándose de su popularidad.

Referente a la labor que realizan los medios de comunicación, la Secretaría de Gobernación debe restringir a las televisoras, la difusión de programas amarillistas y la proliferación o publicación de periódicos y revistas de nota roja, respetando la libertad de expresión.

Para lograr una mayor participación ciudadana es de suma importancia fortalecer los programas de protección y atención a víctimas, testigos y denunciantes de delitos graves y delincuencia organizada. Realizar campañas de difusión sobre los programas de seguridad pública y fomentar la cultura de la denuncia; campañas parecidas a las que se realizan cuando va a ver elecciones populares, y en lugar de gastar los dineros del erario público, en actos tan innecesarios como las famosas encuestas populares o plebiscitos, en temas como la aplicación del horario de verano, el incremento de la tarifa de los transportes públicos; los

gastos que se realizan para promover imágenes políticas en televisión o radio, etcétera. Todo ese dinero podría ser utilizado para fortalecer los programas de seguridad pública enfocados a la participación ciudadana.

4.2 Ámbito económico

El país sufre una crisis económica, su economía depende de la de países industrializados y no podemos alejar el problema económico de la inseguridad pública que a nuestro entender, afecta desde tres perspectivas:

- a) México es un país de pobres: el sesenta por ciento de la población vive en la pobreza y el cuarenta por ciento en la extrema pobreza. Esto acarrea una serie de delitos contra el patrimonio y otros delitos vinculados con la ignorancia y la marginación.
- b) En México ha proliferado el comercio informal, la piratería y el subempleo, que son de índole eminentemente económica pero que afectan de sobremanera a la inseguridad pública.
- c) Los bajos salarios de los servidores públicos de mediano y bajo nivel, lo cual aunado al problema de la crisis de valores, provoca la corrupción.

Como vemos, la criminalidad tiene múltiples factores y no únicamente los vinculados con el derecho y la legislación. El Estado debe abatir, en primera instancia, el problema del desarrollo económico para poder tener éxito en otras áreas de la función pública.

Recordemos lo que establece el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral y sustentable, que fortalezca la

soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuyas seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán con responsabilidad social el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo de manera exclusiva las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de

organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional en los términos que establece esta Constitución”.

Por su parte el artículo 26 del mismo ordenamiento dispone: “ El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señala la ley”.

El actual Plan Nacional de Desarrollo 2001-2008 dedica la mayor parte de su contenido a los problemas económicos y sólo cuatro hojas a la seguridad pública. Esperemos que ese gran tratamiento de la economía, en tan importante documento, cumpla sus objetivos.

¿Cuáles son las alternativas de solución para los problemas económicos vinculados a la seguridad pública?

1. El Estado debe sustentar un desarrollo económico sostenido, de otra manera el problema de inseguridad y otros tantos, como el educativo, no tendrán adecuada solución, porque para su atención, la administración pública debe destinar recursos suficientes para el logro de sus fines.
2. No es de fácil solución el problema del comercio informal porque es la consecuencia de la falta de empleo y otro tipo de oportunidades. Por lo tanto, debe mejorarse la economía nacional para la erradicación de este mal.
3. Aunado a la reforma educativa, los servidores públicos deben recibir un salario remunerador y digno, que sea acorde con los riesgos propios que implica la difícil labor que desempeñan. El salario de los servidores públicos encargados de la seguridad pública depende de los recursos que la administración pública dedique a esa materia, los cuales hasta el momento, no han sido suficientes.

4.3 Aspecto educativo

El principal problema que enfrenta nuestro país, en nuestro entender, es la crisis educativa y de valores. Si bien es cierto, la educación no constituye el único factor criminógeno, si es el más importante y analicemos por qué.

- La población en general recibe de su familia una escasa cultura cívica de legalidad y respeto a los demás, generando corrupción.
- Las instituciones educativas básicas, medias y superiores atraviesan por una crisis: los planes y programas son obsoletos e insuficientes para la adecuada formación académica de los educandos.
- Los profesionistas que pasan a formar parte de los servidores públicos de las instituciones públicas vinculadas a la seguridad pública: agentes del Ministerio Público y jueces no están calificados.
- Los institutos de formación profesional y policial tampoco alcanzan los grados de eficiencia requeridos para la formación adecuada de los servidores públicos.
- El servicio civil de carrera es escasamente llevado a la práctica con éxito.

Con este panorama: la delincuencia común crece y los servidores públicos son incapaces de controlarla; y si a ello sumamos otros factores criminógenos como el desempleo, la inadecuada política criminológica, la legislación deficiente, la crisis económica, etcétera; el resultado no será otro que el tremendo problema de inseguridad pública que padecemos.

¿Cuáles son las alternativas de solución en el problema educativo, como factor criminógeno? Varias, pero muy complejas y que no se pueden realizar de la noche a la mañana: para el problema educativo, deben llevarse a cabo medidas a mediano y largo plazo.

¿Cómo educar en la familia, si no existen escuelas para padres, si los males y lacras del pasado se van reproduciendo mediante la enseñanza de una generación a otra?

Es en extremo complicado y extenso el problema de la educación familiar, para ello se deben abatir graves problemas como la marginación, la promiscuidad, la

pobreza extrema, la discriminación, la intolerancia, la televisión idiotizante, violenta y desinformativa, la "literatura" barata y la violencia familiar: todos estos factores altamente criminógenos.

La solución a estos problemas no puede ser otra que la justa distribución de la riqueza y las oportunidades, así como una seria y eficaz regulación sobre los medios masivos de comunicación: es el momento de que los representantes de estos medios tomen conciencia de la importancia y la gravedad que asumen.

La corrupción tiene su origen en problemas educativos porque los valores éticos y morales se enseñan primordialmente en el seno familiar, la corrupción no conoce de estratos sociales o económicos, pero sí de valores éticos y morales. La corrupción no depende de la pobreza o la riqueza, de los altos o bajos salarios, del analfabetismo o de los posgrados, sino de los valores que se inculcan en la familia, en la escuela y en las relaciones humanas, y es ahí donde se debe atacar el problema, no necesariamente castigando cuando ocurre, sino fundamentalmente previniendo su aparición.

La instrucción escolar es sólo parte del gran fenómeno educativo. La instrucción escolar, desde los niveles básicos, debe inculcar el florecimiento de la cultura cívica, el conocimiento de las leyes, el respeto por la libertad y derechos ajenos, la cultura de la legalidad y de la denuncia, el gusto por la lectura de calidad, el autoaprendizaje, la motivación, la superación personal y las ciencias. La instrucción escolar debe promover la tecnología, sin menoscabo de la salud y la ecología.

El Estado debe efectuar una reforma educativa en todos los niveles, para contar con profesorado capaz, eficiente y conciente de su trascendental labor social, política y económica. Deben elaborarse nuevos planes y programas educativos actualizados. Hoy por hoy, los estudiantes no sienten inclinación por las ciencias

exactas: matemáticas, física y química, esto se debe principalmente a la forma de enseñanza de estas materias en las escuelas. Esto no debe seguir así, porque de lo contrario no existirá ningún avance tecnológico y científico en el país y repercutirá gravemente en la economía nacional, con el subsecuente atraso de las ciencias sociales. En México son éstas, las ciencias sociales, las que presentan mayor interés por parte de los estudiantes y una de las más saturadas es precisamente la carrera de derecho: existen más abogados en el país que ingenieros, economistas, físicos, químicos, matemáticos, y ni se diga de filósofos, historiadores, antropólogos, arqueólogos, etcétera. Y si por lo menos los abogados al finalizar nuestras carreras estuviésemos bien preparados, pero ni siquiera eso, a pesar de ser una de las carreras con más arraigo en la cultura popular: los planes y programas no están actualizados y no se estudian totalmente en los semestres por ausentismos y huelgas.

Otro problema grave es el bajo índice de titulación debido a la nula enseñanza del gusto por la investigación, por lo tanto, ésta debe promoverse desde la educación básica y no sólo considerarse como requisito para obtener un título. El bajo índice de titulación se debe a la ineficaz instrucción escolarizada de la investigación científica y no al estudiantado.

Y en estas circunstancias, los egresados de la carrera de derecho, pasan a formar parte de los servidores públicos: ¿qué se puede esperar de estos servidores públicos con una educación, en ocasiones, ausente de valores éticos, con escaso hábito por la lectura, el autoaprendizaje y la investigación y con los programas obsoletos de la carrera de derecho a medio terminar, jugando a "memorama" para los exámenes únicamente y olvidar gran parte de lo aprendido al final?

Repetimos: la alternativa de solución no puede ser otra que la modificación de los planes y programas de estudio desde el nivel básico hasta el superior, la

capacitación pedagógica del personal docente y la inyección de recursos económicos suficientes para ello.

La capacitación en los institutos de formación de la Procuraduría General de Justicia y de la policía preventiva capitalinos no es suficiente ni eficiente, para la policía, los cursos tienen una duración de seis meses, para la Procuraduría, en el caso de los agentes del Ministerio Público, nueve meses. Pero tal parece que estos institutos presentan el mismo problema de otras instituciones académicas del país: los planes y programas son obsoletos, no se estudian completamente y el profesorado no siempre es el especializado en las materias requeridas, porque en México existen pocos especialistas en este sentido. Es verdad que el Estado ha enviado a personas a capacitarse en el extranjero o llegan al país especialistas de otros países para dar cursos en el país, pero tales programas no son aprovechados al cien por ciento y sólo benefician a los pocos "elegidos" del sistema, quienes por lo regular no se quedan en las instituciones de seguridad pública por mucho tiempo, de manera que éstas absorban los conocimientos adquiridos por tales personas.

Las alternativas de solución para este problema son las siguientes:

- a) Crear posgrados (maestrías y doctorados) específicos sobre procuración y administración de justicia en las universidades y que sean estos egresados, los agentes del Ministerio Público y jueces; y sobre la base de la experiencia académica y profesional cimentar los ascensos dentro de las instituciones de referencia.
- b) En el caso de los jueces cívicos, secretarios de acuerdos y oficiales secretarios del Ministerio Público, sólo exigirse la licenciatura en derecho.

- c) En cuanto a la policía ministerial debe considerarse seriamente la creación de una licenciatura de investigador criminal en las universidades (por supuesto sus salarios y compensaciones deberán estar acordes con su nivel universitario) con una duración mínima de tres años, en donde se impartan materias tales como derecho constitucional, derecho penal, amparo, criminalística, medicina forense, técnicas de investigación policial científica, técnicas de interrogatorio y entrevista, bases de psicología criminal, como parte de su formación académica; acondicionamiento físico y técnicas en operativos de poco, mediano y alto riesgo y manejo eficaz de diferentes tipos de armamento, como parte de su formación operativa.
- d) Para la policía preventiva deberá exigirse un mínimo de preparatoria y un curso básico de uno año en el Instituto Técnico de Formación Policial, donde se impartan materias tales como derecho, técnicas de interrogatorio y entrevista, como parte de su formación académica; acondicionamiento físico y técnicas en operativos de poco, mediano y alto riesgo y manejo eficaz de diferentes tipos de armamento, como parte de su formación operativa.

En cuanto al servicio civil de carrera, deberán los Institutos de Formación Profesional de la policía, del Ministerio Público y de la carrera judicial llevar un control de los avances académicos y éxitos profesionales de los servidores públicos de cada institución, para el escalafón correspondiente y practicar evaluaciones periódicas (cada dos años como mínimo) no sólo en el ámbito académico, sino también en el psicológico y de detección de consumo de alcohol y drogas. Estas evaluaciones deberán practicarse a todos los servidores públicos con independencia de su rango o estatus.

No creemos exagerar en las medidas de solución al problema educativo de los servidores públicos encargados de la seguridad pública. En otros países, los encargados de estos servicios tienen mejor preparación académica y física para

desempeñar tan importante función, véanse los ejemplos del F.B.I de los Estados Unidos de América y de la policía científica de Francia; México no debe ser la excepción: el país reclama de policías preparados en investigaciones científicas y acordes con los tiempos que vivimos en pleno siglo XXI.

Ya no estamos en condiciones de tener policías con salarios mínimos y con mínimas capacidades, agentes del Ministerio Público y jueces que no saben integrar sus expedientes por no saber teoría del delito y el valor jurídico de las pruebas, corruptos y desprestigiados, generadores de impunidad legalizada.

4.4 Legislación

¿De qué manera la ley puede contribuir a combatir el problema de la inseguridad pública?

En nuestro concepto, la inseguridad pública debe abatirse en primer lugar, con la educación, posteriormente con la solución de varios problemas que aquejan a nuestro país: distribución inequitativa de la riqueza, el desempleo y la instauración real de la democracia.

En segundo lugar, la legislación: en tanto no exista un cuerpo de leyes coherente, congruente y sistemático, no será mucho lo que la ley pueda hacer para atacar el problema de fondo.

Las alternativas de solución desde el punto de vista legislativo, son a nuestro entender las siguientes:

a) *Promover la educación política en la ciudadanía para la elección consciente y responsable de los legisladores.*

Es el pueblo quien finalmente, mediante su voto, lleva al Congreso de la Unión y a la Asamblea Legislativa a los diputados y senadores. Si la población no tiene educación política y conciencia social, no podrá elegir responsablemente a sus representantes y las leyes sólo serán como han sido hasta ahora, el resultado de las confrontaciones de los partidos políticos, sin ningún análisis real de la problemática actual.

b) La utilización por parte de los legisladores de las herramientas que para la creación de leyes le proporciona la ciencia: la filosofía, la sociología criminal, la psicología criminal, la dogmática jurídica, la criminología y la política criminológica, entre otras.

Hasta ahora el legislativo no ha optado por ceñirse a una sola corriente de pensamiento, por tal motivo, las leyes que se han expedido son incongruentes respecto de sus contenidos y por ello su aplicación también lo es.

La Constitución Política, desde su elaboración, ha sido muy reformada y esas reformas no han seguido un único sustento filosófico o teórico, lo mismo a sucedido con los Códigos Penales y las leyes reglamentarias que no son coherentes en sus propios contenidos, ni unas respecto de las otras; en consecuencia, todo el sistema legislativo padece de incongruencia y de asistemización.

La alternativa de solución es, en este sentido, la realización de un estudio de fondo respecto a toda la normatividad existente relativa al problema de la inseguridad pública y legislar nuevamente códigos completos, o en su caso, reformar las normas creadas con anterioridad que sean contrarias al nuevo espíritu del legislador, pero tales reformas deberán ceñirse a un sólo criterio, el de la mayoría, el de la razón, que vaya acorde con la norma fundamental y su basamento filosófico. De lo contrario, cualquier reforma que se realice, sólo será

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

lo que ha sido hasta ahora, sólo un "parche" sin sustento ni congruencia con todo el sistema, y sólo aumentará más la "diarrea legislativa".

c) Consideración por parte del legislador de la estructura ontológica de la norma, sin la cual, aquella no será justa, válida o eficaz. De nada sirve legislar si la norma jurídica no será respetada.

El orden jurídico es un conjunto sistemático de normas de estructura bilateral, externa y coercible, que encuentran la razón de su fuerza obligatoria en la llamada ley fundamental del sistema.

La relación entre el comportamiento de las personas y las normas jurídicas no constituye un elemento del orden jurídico - el hecho de que los preceptos legales sean normalmente cumplidos o aplicados es condicionante de la vigencia (eficacia) del sistema -; y esto se debe a que el derecho no es un orden concreto, sino abstracto, es un conjunto de reglas de conducta cuya efectividad es conditio sine qua non, más no conditio per quam de la validez de las mismas.

En los ordenamientos normativos, su mayor o menor eficacia depende del grado y medida en que sus destinatarios ajusten su comportamiento a las normas que los rigen.

Tanto el orden cósmico como el de un sistema de normas exigen la intervención de seres capaces de conducirse en forma inteligente, entre los dos tipos de ordenación existen diferencias radicales. Una lo es de cosas, mientras que la otra regula el comportamiento de las personas. El criterio ordenador es en ambos casos creación humana. Pero los objetos difieren esencialmente. En los ordenamientos del primer grupo se trata de entidades materiales -libros, documentos, monedas, cuadros,- en los del segundo, de seres dotados de personalidad, éstos no sólo tienen conciencia de su posición dentro del orden

sino que pueden someterse espontáneamente a él (lo que implica el reconocimiento de su validez), intervenir en su creación de algún modo (autonomía) y condicionar en gran medida su eficacia, así como también poner en tela de duda su fuerza obligatoria, negarle justificación y violar sus preceptos.

Es por lo anterior, que el orden jurídico no es un conjunto de prescripciones, sino un orden concreto que deriva del sometimiento normal de la conducta de ese conjunto. El término orden jurídico no debe referirse al sistema normativo, sino a la eficacia del sistema. Sólo cuando los preceptos en vigor son cumplidos o aplicados, el orden se convierte en realidad y los actos de cumplimiento o aplicación asumen el carácter de medios respecto de las finalidades del ordinante (la sociedad jurídicamente organizada)

Si bien es cierto, el sometimiento -libre o impuesto-, a un conjunto de reglas, condiciona la eficacia de éstas últimas, nada indica sobre el valor de su contenido. Para atribuir valor intrínseco al conjunto de normas hay que atender a las finalidades que la aplicación de éstas permite realizar.

La eficacia del sistema como resultado de actos de imposición, más que de cumplimiento, hace que los particulares en vez de sentirse ligados por el derecho, se consideren sometidos al poder. La seguridad jurídica no deriva simplemente de la imposición coactiva de los preceptos en vigor, la única seguridad genuina es la fincada en la justicia. Los particulares no pueden dejar de plantearse el problema de la bondad o justicia intrínsecas de las normas legales, sus juicios acerca de éstas en gran medida determinan los actos de obediencia o desacato y por tanto, la mayor o menor eficacia de la regulación.

El estudio del orden jurídico concreto de una sociedad no debe limitarse al examen de los preceptos que el poder público considera obligatorios, ni a la comprobación de su eficacia, tendrá que descubrir el espíritu del sistema, las

finalidades perseguidas por los creadores de las normas, los valores que a través de estas últimas, aquéllos pretenden realizar.

En la idea del derecho como orden normativo concreto, encontramos elementos necesarios que determinan la estructura ontológica de lo jurídico. Estos elementos son: la vigencia (entendida también como derecho positivo), la validez intrínseca y la eficacia de los ordenamientos legales.

Los atributos de vigencia, validez intrínseca y eficacia, si bien es cierto, no se implican reciprocamente, tampoco se excluyen de modo necesario. La coincidencia de los tres atributos en los preceptos de un ordenamiento constituiría el ideal de implantación de la justicia en una sociedad determinada. Sería un ordenamiento perfecto y merecería el nombre de derecho no sólo desde el punto de vista de los órganos estatales, sino desde el punto de vista filosófico de la justicia y sociológico como una organización eficaz de la convivencia humana.

Estos atributos sólo coinciden en un sistema normativo cuando los miembros de la comunidad son capaces de conocer, formular y realizar convenientemente los valores y las normas que hacen posible una convivencia ordenada, pacífica y justa.

El enlace de los atributos de validez oficial y objetiva en un mismo orden jurídico, elimina la posibilidad de conflicto. Al romperse el equilibrio se producen estados de tensión. La oposición se manifiesta en múltiples formas y su intensidad resulta condicionada por el grado de discrepancia: desde la mera petición de reforma legal hasta el levantamiento revolucionario. La revolución es un movimiento negador y el proceso culmina en la creación de un orden nuevo.⁹²

92. Cfr. García Máynez, Eduardo. *Positivismo Jurídico, realismo sociológico y legalismo*, tercera edición, UNAM, México, 1986, páginas 143-173.

d) Participación de los doctrinarios en la creación y reforma legal.

La tarea del dogmático no se limita simplemente a decir que la ley se refiere a tal o cual cosa en cada uno de sus contenidos: no debe ser un simple exégeta de la ley, mucho menos un servil de ella, sino también explicar sus bases o fundamentos filosóficos y políticos, así como sus implicaciones prácticas, e incluso ser crítico ante ella.⁹³

Si la dogmática jurídica, según su propia naturaleza, tiene como punto de referencia y objeto de estudio a la ley existente (positiva y vigente), y es en torno a ella que se construye y desarrolla, desentrañando y sistematizando su contenido, puede en esa búsqueda del real sentido de la ley, descubrir lagunas o contradicciones, falta de precisión y uniformidad de criterios político-criminales, o la presencia de criterios que no se ajustan a una determinada ideología (a la de la Constitución sobre todo) y que permitan excesos en el ejercicio del *ius puniendi* y consecuentemente, violaciones de derechos humanos. Esto plantea que la dogmática no puede ser neutral ideológicamente hablando, sino que necesariamente lleva consigo en el desarrollo de su función una determinada concepción de sí misma y de su función, así como de las cosas en torno a la cual se desenvuelve, pues es a partir de ella que puede enfocar su objeto de estudio y poder determinar también la orientación (filosófica y política) que prevalece en cada uno de los aspectos de su objeto de estudio. Ello ha hecho que, con relación a los contenidos de la ley, se den diversos puntos de vista: de quienes lo alaban y de quienes lo critican, de manera extrema o moderada; de quienes la ven perfecta y no plantean ninguna posibilidad de cambio, y de quienes señalan sus defectos y los cambios que debe experimentar para mejorar.⁹⁴

⁹³ Cf. Moreno, Hernández Meléndez. Op. Cit., página 76.

⁹⁴ Idem, páginas 76 y 77.

Es así como la dogmática jurídica debe convertirse en un instrumento de proposiciones y de cambios, de transformaciones de su propio objeto de estudio, en la medida en que lo analiza críticamente. Y es así como se debe establecer un proceso de retroalimentación entre la dogmática jurídica, la política criminológica y la legislación que se vaya elaborando.

En resumen: las alternativas de solución que la ley puede aportar al problema de la inseguridad pública son: la educación política ciudadana para la elección responsable de sus legisladores y que éstos últimos tomen seriamente en consideración los criterios de las ciencias para la elaboración de un sistema normativo justo, válido y eficazmente coherente, congruente y sistemático (como todo sistema debe ser), así como una participación de los dogmáticos para una retroalimentación entre dogmática y política legislativa y de esta forma, efectuar un desarrollo continuo de la legislación y de todo el sistema de justicia.

4.5 Política criminológica

Como ya se había mencionado, la política criminológica es la parte de la política general del Estado que tiene como función la lucha contra la criminalidad, que realiza previniendo y reprimiendo conductas que vulneren el adecuado desenvolvimiento social y para ello plantea y ejecuta una serie de estrategias, medidas y decisiones, en sus tres ámbitos: legislativo, ejecutivo y judicial.

La política criminológica no es necesariamente de carácter penal. El Estado toma decisiones y medidas en otros ámbitos no penales que atañen o combaten a la criminalidad: educación, alumbrado público, empleo, distribución de la riqueza, etcétera.

Para tener éxito en la aplicación de las medidas de política criminológica es necesaria una coherencia entre la política legislativa, la política administrativa y la política judicial.

a) La política legislativa: Ya hemos abundado en esta materia en otros apartados, sin embargo, es menester reiterar que en México padecemos una verdadera legislomanía, cuando queremos resolver un problema, entonces hacemos una ley y creemos que con eso se resolvió el problema, por ello, tenemos una de las colecciones de leyes más impresionantes del mundo. No es raro que, ante la comisión de algún crimen con características sensacionales, se llegue a desatar tal conmoción colectiva que, incluso, lleve al país a la promulgación de leyes casuísticas, eminentemente represivas, que en modo alguno contribuyen a la erradicación del mal perseguido. Este fenómeno de la inflación penal (penalización de conductas que no merecen el tratamiento penal) y el aumento injustificado de las penas (sin ningún análisis sobre el merecimiento y fin de la pena) indica más una necesidad de deslegislar que de legislar.⁹⁵

La ley, lejos de ser sentida como protectora, puede ser percibida como violencia, cuando, esotérica, inflacionista y cambiante, no puede ser conocida razonablemente. El legislador debe legislar de acuerdo a los conocimientos que le da la ciencia pero no de acuerdo a lo que le conviene al partido al que pertenece. El legislador no puede justificar sus actos con brillantes juegos de palabras que nada dicen en la esfera práctica.⁹⁶ En opinión de Versele y Van del Velde⁹⁷: "en la democracia parlamentaria, los elegidos deberían representar la voluntad de sus electores, pero la realidad es que en la mayoría de los países no es así, porque la voluntad de los ciudadanos se deforma a través de las estrategias de los partidos políticos. Nuestros sistemas de democracia parlamentaria se fundan más en una partidocracia que en una democracia".

95 Cfr. González de la Vega, René. Op. Cit., páginas 122 y 123.

96 Veltaria, Ignacio, citado por González de la Vega, René. Op. Cit., página 123.

97 Citado por González de la Vega, René. Op. Cit., página 123.

Existen muchos ejemplos de aberraciones en el aspecto legislativo, incluso de casos en los que la ley, en lugar de convertirse en un instrumento regulador o normativo del delito, se convierte en un factor criminógeno. Uno de los fenómenos más interesantes estudiados por la criminología, son los casos en que, tratando de prevenir un delito, se provoca la comisión de otros delitos más graves; tal es el caso del delito de exposición de menores, que lleva al aborto o al infanticidio, o de la punción del aborto, que lleva al homicidio o al infanticidio, o quizá el ejemplo más citado, el de la prohibición o ley seca, que produjo un estallido de la criminalidad en los Estados Unidos de América.⁹⁸

René González de la Vega señala: "nos adherimos a la conclusión de Roxin en que los tres requisitos fundamentales que deben exigirse en un sistema fructífero: a) Claridad y ordenación conceptual; b) Referencia a la realidad; y, c) orientación en finalidades político criminales."⁹⁹

Por cuanto a nosotros hace, consideramos que la política legislativa debe:

- a) Basarse en un modelo de pensamiento filosófico coherente y congruente.
- b) Basarse en los avances de las ciencias del derecho y afines.
- c) Atender la estructura ontológica del derecho: validez intrínseca, eficacia y vigencia de la norma.
- d) Respetar el principio de legalidad.
- e) Respetar el principio de necesidad de las penas.

Respetar los principios de *ultima ratio* del derecho penal, subsidiariedad y fragmentariedad del derecho penal, de intervención mínima y de protección de bienes jurídicos esenciales en el derecho penal: existen otras ramas del derecho que pueden sancionar conductas lesivas, no todo debe cargarse o

⁹⁸ Cfr. González de la Vega, *Rev. Op. C.L.*, página 124.

⁹⁹ *Ibidem*.

"echarse al bote" del derecho penal, porque lo único que se logra es la sobrecarga del sistema de justicia penal y no abatir la inseguridad pública.

f) Respetar los principios de: humanidad de las penas, culpabilidad, de responsabilidad por el hecho, de presunción de inocencia, de imputación personal y de proporcionalidad de la pena.

b) Política judicial: Después del momento legislativo, una ley bien hecha, una ley bien elaborada, una ley que sepamos que es justa, positiva y vigente; debemos buscar su correcta aplicación y aquí es donde la política criminológica queda en manos de los jueces, lo que representa una terrible responsabilidad.

El momento judicial es muy importante: una equivocada política de los jueces se puede convertir, incluso, en un factor criminógeno.¹⁰⁰

Los jueces se ven obligados a actuar dentro de una política criminológica general y son una pieza importante del sistema, por eso la necesidad de su cuidadosa selección y especial preparación: están obligados a conocer bien la ley y a aplicar correctamente sus preceptos.

La equivocada política legislativa de inflación penal repercute seriamente en lo judicial, ya que recarga el trabajo de los tribunales, lo que es grave principalmente en los casos en que el acusado está detenido en una prisión preventiva.

Malas leyes y malos jueces: ¿qué podemos esperar de la administración de justicia, que según la Carta Magna debe ser pronta, completa e imparcial?

Reiteramos lo siguiente: los jueces están obligados a conocer bien la ley y a aplicar correctamente sus preceptos, por eso la necesidad de su cuidadosa selección y especial preparación.

¹⁰⁰ Cfr. González de la Vega, René. Op. Cit., página 124.

La política criminológica a nivel judicial se aprecia precisamente en las resoluciones judiciales, que se traducen en la jurisprudencia, esto es, en la interpretación jurídica de las leyes, la interpretación de sus lagunas y deficiencias. Por ello es de suma importancia una coherencia en el sistema de justicia: la jurisprudencia se sustenta no sólo en la ley, sino en la interpretación que de ella hacen los dogmáticos y si como ya afirmamos, no existe una sola corriente de pensamiento que sustente las leyes, tampoco la encontramos en la jurisprudencia: existen infinidad de criterios jurisprudenciales que incluso se contradicen y todo con base a una serie de múltiples ideologías, teorías y filosofías muchas veces contradictorias entre sí. ¿cuántas veces hemos visto que de un juzgado a otro se modifican los "criterios" para considerar si una conducta es o no delictiva y si su autor es o no un delincuente?, ¿Cuál es el resultado de todo ello? Inseguridad jurídica e impunidad legalizada y por consiguiente, inseguridad pública.

Consideramos que la política judicial debe:

- a) Hacer una revisión exhaustiva de la jurisprudencia, desechar la obsoleta y publicar sólo la que se encuentra vigente.
- b) Hacer efectivo el servicio civil de carrera.
- c) Someter al personal judicial a exámenes periódicos.
- d) Proporcionar salarios dignos al personal judicial, no sólo a los "altos funcionarios".
- e) Vigilar de cerca la actuación judicial: el Consejo de la Judicatura no es suficiente para efectuar una real y exhaustiva vigilancia. Los magistrados, en las apelaciones, no pueden apreciar muchas veces la cantidad de actuaciones irregulares e ilegales que se producen en los juzgados. El Ministerio Público está sujeto a diversas revisiones y supervisiones que no se realizan en el poder judicial y no existe justificación para ello, tan capaz de ser corrupto es el agente del Ministerio Público como el juez o los secretarios de acuerdos.

f) Las actuaciones en materia penal no están sujetas a horarios, existen términos que se cuentan de momento a momento: por ello el Ministerio Público trabaja las veinticuatro horas del día los trescientos sesenta y cinco días del año, no es posible que el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal no mantenga la misma política, lo cual ha traído como consecuencia la violación a derechos humanos, específicamente cuando se ejecutan órdenes de aprehensión o se efectúan consignaciones con detenido: si alguna se realiza en las horas nocturnas, no existe juzgado penal que estén abierto a esas horas y por consiguiente las horas de detención nocturna no son contabilizadas para la elaboración de los autos de plazo constitucional. El Ministerio Público cuenta con cuarenta y ocho horas para investigar cuando tiene detenido, si en alguna de sus averiguaciones previas, el plazo culmina durante las horas en las que no laboran los juzgados, traslada al indiciado al Reclusorio correspondiente y envía la averiguación previa al día siguiente al juzgado para hacerla del conocimiento al juez, sin embargo, es práctica viciosa de los jueces no contabilizar estas horas, sino a partir de que tiene conocimiento de la averiguación previa y por lo tanto, sus autos de plazo cuentan las horas a partir de que recibe la indagatoria y no desde que le fue puesta a disposición una persona en el Reclusorio correspondiente. Por lo tanto y para evitar esta práctica viciosa y violatoria de derechos constitucionales, el Tribunal Superior de Justicia debe, al igual que lo ha hecho el Ministerio Público, contar con personal judicial todos los días del año, las veinticuatro horas del día.

c) Política administrativa: La política administrativa abarca lo siguiente:

1. La política de faltas administrativas.
2. La política en procuración de justicia.
3. La política policiaca.
4. La política penitenciaria.

Son muchos los males que enfrentan los jueces cívicos, el Ministerio Público y la policía, principalmente la incapacidad, la corrupción, la ineficiencia, la ineficacia y la ausencia de recursos materiales y técnicos.

Ante lo cual debe realizarse lo siguiente:

- a) Una Adecuada formación profesional: llevar a cabo el servicio civil de carrera.
- b) Efectuar evaluaciones periódicas.
- c) Instrumentar medidas de vigilancia y supervisión durante las horas laborables.
- d) Dignificar el salario.
- e) Incentivos de eficiencia y eficacia.
- f) Todo lo anterior debe hacerse efectivamente, no bastan los buenos deseos y las leyes reglamentarias demagógicas.

Respecto a la política penitenciaria debemos señalar que la ley debe ir acompañada de los medios para cumplirse: leyes retóricas sin instituciones, edificios, presupuesto y personal capacitado y seleccionado, quedan tan sólo buenos deseos, como ya señalamos anteriormente.

La política penitenciaria representa uno de los problemas clave y es donde se han encontrado mayor número de fracasos y frustraciones. En mucho la política penitenciaria no puede funcionar adecuadamente por la lentitud del poder judicial, que llega a alargar los procesos por más de un año, con la consiguiente aglomeración y sobrepoblación en la prisión preventiva.

Es necesario no sólo transformar las prisiones en instituciones de tratamiento, sino buscar el mayor número de sustitutos de la pena de prisión, que ya ha demostrado con la mayor amplitud su ineficacia.

Son válidas las críticas a la criminología y a la política criminológica en cuanto que se han convertido en criminología y política carcelaria.¹⁰¹

La pena de prisión debe ser el último y desesperado recurso de defensa social, no es posible continuar con el abuso de la prisión, tanto preventiva como penitenciaria.

La penología debe ser la base de la política penitenciaria, ya que es la ciencia que más datos aporta al conocimiento, la eficacia o ineficacia de las penas. El principio que debe regir toda política penitenciaria es el de necesidad y humanidad de las penas.

4.6 Instituciones de seguridad pública.

En este último apartado trataremos las alternativas de solución que en nuestro criterio, son necesarias para abatir los problemas que cada una de las instituciones de seguridad pública enfrentan.

a) **Policía preventiva:** Lo primero que debe realizarse en la policía preventiva es la renovación completa de su marco jurídico, esto es, elaborar un nuevo reglamento de la policía preventiva, o mejor aún, una Ley Orgánica en la que se concreten los agrupamientos que deberán componerla y cada una de sus funciones, de manera que no queden al arbitrio de los directores de cada uno de esos agrupamientos, o en su caso, del Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal y evitar de esta forma, los núcleos excesivos de poder y la corrupción. Este nuevo reglamento deberá ajustarse a la realidad actual y deberán derogarse todos los reglamentos anteriores y normas paralelas que ya no sean acordes con la nueva normatividad.

101. Cfr. González de la Vega. *Rev. Op. C.*, página 128.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En el nuevo cuerpo normativo que se propone, se deberá determinar claramente el estatus jurídico de la policía complementaria, la cual deberá ser en dos sentidos: su desaparición en la contemplación orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública y su incorporación a las llamadas empresas de servicios privados de seguridad o su adhesión completa a esta Secretaría, pero no para realizar funciones privadas de seguridad, sino para asimilar a todo ese personal que compone a la policía complementaria, al servicio público de la policía preventiva; y de esta manera romper con la corrupción y con la doble función y ambivalencia que actualmente se observa en la llamada policía complementaria.

Por otro lado, la calidad de cualquier servicio de policía preventiva depende en gran medida de los hombres que la componen, y por consiguiente, de las políticas de reclutamiento selección, formación y promoción, así como de las condiciones de trabajo que prevalezcan en cada cuerpo policiaco. La imagen de la policía preventiva ante la opinión pública suele estar relacionada con la excelencia de los servicios prestados, dicho de otra manera, con el grado de profesionalismo de la institución policiaca.

El reclutamiento del personal policial deberá efectuarse entre individuos con cierto nivel de educación ya que ello aumenta la calidad y la eficacia de los servicios que la institución ofrece, el nivel exacto exigido deberá ser el de bachillerato. Las principales cualidades de cualquier policía preventivo deberá ser la inteligencia, el tacto, el espíritu de iniciativa, el buen juicio, el valor, la imparcialidad, la integridad y un adecuado equilibrio emocional.

En lo que atañe a la selección, las numerosas dificultades de la profesión policial (intervenciones en situaciones problemáticas, necesidades de acción directa, crítica en caso de error o abuso, etcétera) justifican que todos los candidatos sean sometidos a estudios psicológicos destinados a descubrir los factores que

podieran impedir una eficacia óptima o contribuir a accidentes o jubilaciones prematuras del personal.

Pero no basta con reclutar policías. Hay que formarlos y prepararlos para sus funciones. Tal formación y preparación requieren, sin embargo, una pedagogía especial y la contemplación de materias tales como derecho, técnicas de interrogatorio y entrevista, como parte de su formación académica; acondicionamiento físico y técnicas en operativos de poco, mediano y alto riesgo y manejo eficaz de diferentes tipos de armamento, como parte de su formación operativa.

Asimismo debería preverse un sistema periódico de capacitación del personal policial en servicio, así como como la posibilidad de completar la formación básica y de cursar estudios universitarios o especializados e incluso otorgar becas.

b) Policía ministerial: En cuanto a esta corporación, deberá primeramente crearse una carrera universitaria de investigador criminal, como ya se había señalado con anterioridad, en donde se contemplen materias específicas y necesarias para su formación científica.

En la Ciudad de México en particular y en todo el país en general, la población ha formado una imagen del llamado policía judicial de un torturador corrupto; en años pasados esto se ajustaba prácticamente a la realidad, sin embargo, hoy en día, la policía ministerial cumple con funciones que no le competen propiamente, gracias a una desafortunada reforma en el Código de Procedimientos Penales en el Distrito Federal y a una peor aplicación por parte de las autoridades, que hacen del policía ministerial una especie de notificador (véase artículo 133 del Código en cita), aún cuando entre las atribuciones que le señala la Ley Orgánica de la Procuraduría capitalina no esté la de fedatario público, de tal manera que tales

notificaciones tengan validez jurídica.¹⁰² Además, gracias a las Comisiones de Derechos Humanos, el policía ministerial mal preparado, no interviene oportunamente por miedo a ser sancionado por sus superiores o verse involucrado en la comisión de delitos como sujeto activo, aunque esta problemática no es privativa del policía ministerial, sino de todos los cuerpos de seguridad pública: no intervienen cuando es necesario por temor a verse involucrados en delitos, aún cuando la propia ley les faculta para intervenir y hacer uso de la fuerza necesaria, sin embargo, las propias instituciones no dan apoyo a sus elementos cuando se ven inmiscuidos en asuntos como el que se ahora se señala. A nuestro parecer, cuando la misma Procuraduría consigna a sus propios elementos por supuestos delitos cometidos, lo hace no siempre con la convicción de la probable culpabilidad de su personal, sino debido a presiones políticas y con base en la opinión pública.

Por ello, es necesario preparar a la policía investigadora de manera científica, mediante una carrera universitaria y autorizar legalmente el uso de la fuerza necesaria para el sometimiento de los infractores y delincuentes, sin vulnerar derechos humanos.

De esta manera, deberá modificarse la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en lo referente a los requisitos de ingreso y formación de agentes de la policía ministerial.

De igual forma deberán efectuarse evaluaciones académicas, físicas y psicológicas a su personal policiaco para determinar su capacidad para seguir efectuando sus funciones de manera idónea.

102. La redacción actual del artículo 133 del Código de Procedimientos Penales no dispone que la policía ministerial sea la que debe notificar las órdenes de comparecencia giradas por los jueces, sino establece lo siguiente: "Las órdenes de comparecencia se entregarán al Ministerio Público, quien las notificará por conducto de los servidores públicos que al efecto designe la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal". Pero acontece que la Procuraduría no ha dispuesto de tales servidores públicos y además el Ministerio Público sufre su situación en el Juzgado no es autoridad para notificar órdenes, ya que es parte en el proceso. En la práctica es la policía ministerial quien "notifica" las órdenes de comparecencia de la autoridad jurisdiccional.

Y si se exige una carrera universitaria para la policía ministerial, entonces su salario deberá ser acorde con la formación requerida.

c) Agentes del Ministerio Público: En primera instancia, deberá establecerse un posgrado en procuración de justicia para todo aquel licenciado en derecho que pretenda incorporarse a la Representación Social, cuya duración no deberá ser inferior a dos años, donde se estudien materias tales como teoría del delito y dentro de ésta, en específico, teorías de la acción, del nexo causal, de la tentativa, de la autoría y participación, del concurso, de la antijuridicidad, de la norma, de la culpabilidad, etcétera, derecho probatorio, amparo, criminología, criminalística, etcétera.

Asimismo deberá modificarse la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal para incorporar este requisito para poder ser agente del Ministerio Público.

Por otra parte, deberán efectuarse evaluaciones periódicas de los agentes del Ministerio Público en aspectos académicos, físicos (consumo de alcohol y drogas) y psicológicos para verificar su capacidad de continuar en el cargo.

d) Jueces cívicos, secretarios de acuerdos del juzgados penales y secretarios del Ministerio Público: Para ellos deberán exigirse como mínimo la licenciatura en derecho. En los dos primeros casos ya es exigido por la ley, sin embargo, no lo es aún para los oficiales secretarios del Ministerio Público.

En el caso de los oficiales secretarios del Ministerio Público, observamos que son ellos los que resienten la mayor carga del trabajo sustantivo de la Procuraduría capitalina, son estos empleados los que en realidad reciben las declaraciones de denunciantes, querellantes, testigos e indiciados, dan intervención a la policía judicial y a los servicios periciales; por lo tanto, no es posible que en manos de

ellos esté la integración de las averiguaciones previas, personas que no tienen licenciatura en derecho, ya que la inmensa mayoría son pasantes de la carrera o personas que ya tienen mucho tiempo de trabajo en la institución y que basan su trabajo y sus resoluciones en lo que han aprendido con anterioridad y repiten los vicios del pasado. Esto es, su trabajo no es necesariamente científico, sino lo es práctico, con base a los moldes aprendidos y que difícilmente van a modificar.

Es por ello que se propone que se exija a los secretarios ministeriales la licenciatura en derecho para poder desempeñar tan trascendente función. En consecuencia la Ley Orgánica de la Procuraduría deberá modificarse en lo relativo.

Respecto a los secretarios de acuerdos y a los jueces cívicos, tanto el Tribunal Superior de Justicia como el Gobierno del Distrito Federal, respectivamente, deberán implementar sistemas de vigilancia sobre las actuaciones de este personal en particular, para la revisión de las áreas de trabajo y sobre los expedientes tramitados por los mismos, para evitar corruptelas y violaciones de derechos humanos.

Dentro de la Procuraduría capitalina existe una área específica para la vigilancia de los Agentes del Ministerio Público, de sus áreas de trabajo, de sus libros de gobierno y sus expedientes, tal dependencia es la visitaduría; una dependencia similar deberá crearse en el Tribunal Superior de Justicia para vigilar la actuación de jueces y secretarios de acuerdos, porque el Consejo de la Judicatura es insuficiente para llevar a cabo una vigilancia real sobre los mismos; y otra, para las actuaciones de los jueces cívicos dependientes del Gobierno del Distrito Federal.

Por ello, deberá modificarse la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia y la Ley de Justicia Cívica y la Ley Orgánica de la Administración Pública, todas del Distrito Federal.

Y en forma similar a la expresada anteriormente, deberán efectuarse evaluaciones periódicas sobre ellos, en los aspectos académicos, físicos (consumo de drogas y alcohol) y psicológicos para saber si son aptos para continuar en sus labores.

d) El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal deberá establecer al igual que la Procuraduría capitalina, sistemas para que las veinticuatro horas del día, los trescientos sesenta y cinco días del año, exista personal de esa dependencia para recibir las consignaciones con detenido y atender a las personas que han sido detenidas, aprehendidas o reaprehendidas en las horas nocturnas y los fines de semana, a toda hora. Porque en materia penal algunos plazos se cuentan de momento a momento. El que el Tribunal no haya implementado este sistema hasta la fecha, ha provocado innumerables violaciones a derechos humanos y detenciones por más del tiempo que señala la ley, es decir, por más de setenta y dos horas.

En consecuencia, deberá efectuarse una reforma sustancial en este sentido en la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

e) Sistema penitenciario: La readaptación social en la realidad es un mito, el sistema penitenciario no ha logrado su objetivo. Por lo tanto, el Estado deberá efectuar un análisis profundo de la situación carcelaria actual y observar una efectiva política criminológica, con planes y programas de largo alcance y a largo plazo.

Debe el Estado hacer a un lado la tendencia a penalizar todo tipo de conductas que no son relevantes para el derecho penal en un Estado social, democrático y de derecho, en lugar de ser represor, ser preventivo. En lugar de endurecer las sanciones, aligerar las penas y implementar en la mayor medida posible sustitutivos penales y medidas de seguridad. No es descañonado, en vez de endurecer las penas, debe aplicarse la ley a todo el que la infringe: esta es la mejor manera de reducir la criminalidad y no la otra.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El Estado está constituido por una sociedad humana políticamente organizada, asentada en un territorio determinado, provista de poder público que se caracteriza por ser soberano, que crea, define y aplica un orden jurídico para la obtención del bien público temporal y se justifica por los fines sociales obtenidos.

SEGUNDA. El Estado tiene como fin genérico el bien público y para su obtención despliega diversas actividades o funciones y éstas son: la legislativa, la jurisdiccional y la administrativa. Los medios de que se vale el Estado para la realización de sus fines específicos son el sostenimiento de las fuerzas armadas para la seguridad interior y exterior, las fuerzas policíacas y los tribunales para mantener el orden necesario.

TERCERA. En la opinión pública, en los medios de comunicación y aún en los legisladores ha prevalecido una idea errónea sobre la seguridad pública: se la vincula únicamente al aspecto policiaco; esto ha traído como consecuencia una visión parcial del problema de inseguridad pública que sufrimos.

La inseguridad pública se percibe cuando un individuo comete cualquier falta administrativa o cualquier delito si éstos quedan impunes. En consecuencia, la seguridad pública está vinculada no sólo a las corporaciones policíacas o a su capacidad de acción: la policía es sólo una parte del sistema de justicia judicial o administrativo.

CUARTA. La seguridad pública es el sistema que contiene las siguientes áreas del quehacer público:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1. La prevención de faltas administrativas y delitos;
 2. La función de la policía preventiva;
 3. La función de jueces calificadoros y todo lo relacionado a las faltas administrativas e infracciones;
 4. La función de procuración de justicia y de la policía que la auxilia;
 5. La impartición de justicia;
 6. La ejecución de sentencias;
 7. La readaptación social y los centros de reclusión; y
- B. La participación ciudadana.

QUINTA. En consecuencia, la seguridad pública es una función del Estado, de carácter *sui generis*, que constituye un derecho de carácter colectivo, que se ejecuta a través de mecanismos de control penal para el mantenimiento del orden y la paz públicos, mediante acciones y políticas tendientes a la prevención y represión de las faltas administrativas y delitos, la ejecución de las sanciones y la readaptación social de los infractores y delincuentes, en un marco de respeto a los derechos humanos, la legalidad y el Estado democrático de derecho.

SEXTA. El tópico de la seguridad pública está presente en los tres niveles de la función pública, es decir, en el legislativo, en el ejecutivo y en el jurisdiccional.

SÉPTIMA. En los últimos años, el país en general y la capital de la República en particular, han sufrido un incremento desorbitante de la inseguridad pública.

OCTAVA. Este fenómeno tiene su origen en múltiples causas, entre las de mayor envergadura figuran la economía, la educación, el aspecto social y político, la legislación y la función del derecho penal.

NOVENA. México no ha alcanzado un adecuado desarrollo económico, esto ha hecho que su economía dependa de la de otros países, principalmente de la de

Estados Unidos de América, con quien además mantiene una deuda económica desde hace varios años, situación que se resiente por el pago de los intereses que afectan el presupuesto estatal, que el gobierno federal podría destinar a otras áreas del desarrollo como la economía interna, la educación, el desarrollo social y por supuesto, la seguridad pública.

DÉCIMA. Los problemas de carácter económico repercuten en el desempleo, en el comercio informal y en los insuficientes recursos destinados a la problemática de la inseguridad pública; todos ellos factores que incrementan la criminalidad y la comisión de faltas administrativas.

Para su solución el Estado debe sustentar un desarrollo económico sostenido y una equitativa repartición de la riqueza.

DÉCIMA PRIMERA. Los factores de inseguridad pública que tienen su origen en aspectos sociales son los siguientes: pérdida de confianza en las autoridades, inaplicación de las disposiciones legales en materia de participación ciudadana, ausencia de una cultura de la denuncia, cierre de calles, marchas y plantones, líderes comunitarios corruptos, falta de ética en los medios masivos de comunicación y demagogia política.

Las soluciones para esta problemática son: abatir la impunidad, la aplicación irrestricta de la ley, fomentar la educación cívica, democratizar las instancias de participación ciudadana y reglamentar sobre los medios de comunicación que explotan el morbo y la violencia.

DÉCIMO SEGUNDA. México enfrenta también un problema educativo, que inicia desde el seno familiar y continúa con el resto de las relaciones sociales, donde se observa la existencia de una crisis de valores que repercute en la ausencia de

una cultura de la legalidad, de respeto a los derechos de los demás y de prevención del delito.

DÉCIMA TERCERA. La instrucción escolarizada es deficiente, desde el nivel básico hasta el superior, ya que no existe una debida instrucción cívica en los individuos. Los planes de estudio son deficientes y rara vez son estudiados al cien por ciento. No se ha fomentado el gusto por la lectura, el autoaprendizaje y la investigación.

La solución de esta problemática es la realización de una reforma educativa de fondo y en todos los niveles, pero con resultados a largo plazo.

DÉCIMA CUARTA. Las deficiencias educativas, la falta de valores éticos y los bajos salarios originan ineficacia y corrupción. Sin embargo, el mayor problema que enfrenta el servicio público no es la corrupción, sino la incapacidad para desempeñar la función pública.

DÉCIMA QUINTA. El servicio civil de carrera está aún en el papel, no se ha llevado a cabo plenamente. Los institutos de formación profesional presentan las mismas deficiencias que otras instituciones educativas: planes y programas anacrónicos e insuficientes que no se cubren al cien por ciento y profesores no calificados. La solución es la misma que se plantea en la conclusión décima tercera.

DÉCIMA SEXTA. Los legisladores han asumido una visión parcial de la seguridad pública. La legislación es abundante, dispersa, deficiente, apresurada y demagógica, que sólo tiende a calmar las protestas del momento, sin un análisis profundo y sistemático sobre la problemática actual.

DÉCIMO SÉPTIMA. Padecemos una legislomanía y una partidocracia: existe un cúmulo impresionante de leyes en materia de seguridad pública, la mayor parte de ellas son asistemáticas, repetitivas e incongruentes. Los legisladores tienden a defender los criterios y revanchismos de partido sin un estudio de fondo y sin auxilio de las ciencias para la elaboración de las leyes.

DÉCIMO OCTAVA. No se encuentra claramente definida la situación legal de la policía complementaria, circunstancia que ha dado origen a una serie de problemas jurídicos sobre la determinación de su calidad de servidores públicos.

DÉCIMO NOVENA. No existe una Ley Orgánica de la Policía Preventiva en el Distrito Federal, de tal suerte que sus funciones y atribuciones quedan al arbitrio de los secretarios de seguridad pública, directores generales y comandantes, lo que ha dado lugar a abusos de poder y deficiencias en el servicio.

VIGÉSIMA. En el Código Penal del Distrito Federal se trasgreden diversos principios de derecho penal tales como el de necesidad de las penas, de última ratio, de su subsidiariedad y fragmentariedad, de intervención mínima y de protección exclusiva de bienes jurídicos esenciales, de culpabilidad, responsabilidad por el hecho y de presunción de inocencia.

VIGÉSIMA PRIMERA. El problema legislativo puede solucionarse promoviendo la educación política en la ciudadanía, para la elección consciente y responsable de los legisladores. Además, éstos deben apoyarse en las herramientas que, para la creación de leyes, proporciona la ciencia: filosofía, sociología criminal, psicología criminal, dogmática jurídica, criminología y política criminológica, entre otras.

VIGÉSIMA SEGUNDA. Los legisladores deben tomar en cuenta, en el proceso de creación de leyes, la estructura ontológica de la norma, respecto de sus atributos

de vigencia, validez y eficacia y respetar los principios del derecho penal para la creación de tipos penales.

VIGÉSIMO TERCERA. Cuando una persona es detenida, aprehendida o reaprehendida en las horas nocturnas o cuando los Juzgados Penales no están en servicio, suele pasar más tiempo en prisión del que establece la ley para la resolución de su situación jurídica, debido a que algunos jueces locales no contabilizan el tiempo en el cual fue puesta la persona a su disposición en los reclusorios, sino hasta que reciben la indagatoria en cuestión o les es informada la ejecución de aprehensión o la reaprehensión. En consecuencia, debe reformarse la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal para posibilitar que exista personal judicial en servicio, los trescientos sesenta y cinco días del año, las veinticuatro horas del día, ya que en materia penal algunos plazos se cuentan de momento a momento.

VIGÉSIMO CUARTA. Debe reformarse la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal para establecer un órgano de vigilancia más estrecha sobre las actuaciones de jueces y secretarios de acuerdos ya que el Consejo de la Judicatura es insuficiente en esta labor.

VIGÉSIMO QUINTA. Debe crearse una licenciatura de investigador criminal cuyos egresados sean los agentes investigadores de delitos, para que paulatinamente desaparezca la denominada policía judicial; por lo tanto, debe reformarse la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en este sentido.

VIGÉSIMO SEXTA. Deben instaurarse posgrados en materia de procuración y administración de justicia cuyos egresados sean los agentes del Ministerio Público y jueces, respectivamente; por lo tanto, también deben efectuarse las reformas legislativas correspondientes para llevar a la práctica tal cometido.

BIBLIOGRAFÍA

1. Andrade, García Irma. Sistema Penitenciario Mexicano, retos y perspectivas, Sista, México, 1989.
2. Bonesano, César, Marqués de Beccaria. Dei delittie della pene -Tratado de los Delitos y de las Penas-, décima edición, Porrúa, México, 2000.
3. Castellanos, Tena Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal, trigésimo octava edición, Porrúa, México, 1997.
4. Cerda, Lugo Jesús. Derecho de Policía, Colegio de Abogados "Prof. y Lic. Rodolfo Monjaraz Buelna", México, 2000.
5. Colín, Sánchez Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. décimo cuarta edición, Porrúa, México, 1993.
6. De la Cueva, Mario. La idea del Estado, tercera edición, UNAM, México, 1986.
7. De Pina Rafael, Rafael de Pina Vera. Diccionario de Derecho, vigesimocuarta edición, Porrúa, México, 1997.
8. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Vigésimo quinta edición, Porrúa, México, 1986.
9. García Máynez, Eduardo. Positivismos Jurídico, realismo sociológico y iusnaturalismo, tercera edición, UNAM, México, 1986.
10. Garrido y Vivas, Mario. Notas de la clase de criminología, Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, quinta promoción, 1996-97.

11. Gil, Elorduy Ernesto. **Las reformas en materia de seguridad pública, Recopilación para la H. Cámara de Senadores, Seminario Internacional "Justicia y Sociedad en México".**
12. González, Ruiz Samuel, Ernesto López Portillo V., José Arturo Yáñez. **Seguridad Pública en México, Problemas, Perspectivas y Propuestas. UNAM, serie: justicia, México, 1994.**
13. González de la Vega, René. **Política Criminológica Mexicana, Porrúa, México, 1993.**
14. Guerrero, Rentería Julio. **El concepto de seguridad pública y la reforma de la justicia, Recopilación para la H. Cámara de Senadores, Seminario Internacional "Justicia y Sociedad en México".**
15. Heller, Herman. **Teoría del Estado, séptima reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.**
16. Kelsen, Hans. **Teoría General del Derecho y del Estado, trad. Eduardo García Máynez, cuarta reimpresión de la segunda edición, UNAM, México, 1988.**
17. Lombardini, Méndez Fernando. **El Ministerio Público en el Distrito Federal. PGJDF-UNAM, México, 1997.**
18. Maquivelo Nicolás, **El príncipe. Ediciones Leyenda, S.A., segunda edición, México, 2000**
19. Mir, Puig Santiago. **Derecho Penal, parte general, cuarta edición, Tectfoto, S.L., Barcelona, 1995.**

20. Moreno, Hernández Moisés. *Sobre el estado actual de la dogmática jurídico penal mexicana, hacia una mayor vinculación entre dogmática penal y política criminal, trabajo de formal ingreso a la Academia Mexicana de Ciencias Penales, presentado en la sesión del 17 de septiembre de 1992.*
21. Orellana, Wiarco A. Octavio. *Manual de Criminología*, quinta edición, Porrúa, México, 1993.
22. Ortiz, Ortiz Serafin. *Función policial y seguridad pública*. McGraw-Hill Interamericana Editores, México, 1998.
23. Osorio y Nieto, César Augusto. *La averiguación previa*, sexta edición, Porrúa, México, 1992.
24. Plata, García Manuel. *Revista de la ENEP Aragón*, No. 2, Año 1, Tomo I, Departamento de Difusión y Publicaciones de la ENEP Aragón, Nov. 1988.
25. Porrúa, Pérez Francisco. *Teoría del Estado*, vigésima tercera edición, Porrúa, México, 1990.
26. Preciado Hernández, Rafael, *Lecciones de Filosofía del Derecho*, Dirección General de Publicaciones, UNAM, Primera Reimpresión, México, 1986.
27. Recasens Siches, Luis. *Tratado General de Filosofía del Derecho*, Décima Edición, Porrúa, México 1991.
28. Serra, Rojas Andrés. *Teoría General del Estado*, Librería de Manuel Porrúa, S.A., México, 1964.
29. Zaffaroni, Eugenio Raúl. *Política criminal latinoamericana*, Hammurabi, Buenos Aires, 1982.

ORDENAMIENTOS JURÍDICOS

30. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
31. Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
32. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
33. Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados
34. Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal
35. Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura
36. Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos
37. Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública
38. Ley Federal contra la Delincuencia Organizada
39. Ley de la Policía Federal Preventiva
40. Estatuto de Gobierno para el Distrito Federal
41. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal
42. Código Penal para el Distrito Federal
43. Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.
44. Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal
45. Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal
46. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
47. Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal
48. Ley de Ejecución de Sanciones Penales para el Distrito Federal
49. Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
50. Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar
51. Ley de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal
52. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

53. Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
54. Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal
55. Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica del Distrito Federal
56. Reglas para la Aplicación de Correctivos Disciplinarios de la Policía del Distrito Federal
57. Reglas para el Establecimiento y Operación del Sistema de Carrera de la Policía del Distrito Federal
58. Reglas para la Integración y Funcionamiento de la Comisión Técnica de Profesionalización para la Policía del Distrito Federal
59. Reglamento de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar
60. Reglamento de la Ley de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal
61. Manual Operativo de la Policía Judicial del Distrito Federal
62. Manual Administrativo de la Policía Auxiliar
63. Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 1995-2000 *
64. Programa de Procuración de Justicia para el Distrito Federal 1995-2000 *
65. Subprograma Delegacional de Seguridad Pública
66. Acuerdo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal por el que se crea el Consejo Consultivo de Justicia y Seguridad Pública del Distrito Federal
67. Acuerdo Mediante el cual se dan a conocer las Bases para la organización y Funcionamiento de los Comités Delegacionales de Seguridad Pública, para que Funcionen como una Instancia Colegiada de Consulta y Participación Ciudadana en cada una de las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal
68. Acuerdo número A/029/89 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal por el que se crea la Unidad de Inspección Interna de la Policía Judicial y la Comisión Disciplinaria de la propia corporación
69. Acuerdo número A/012/90 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal por el que se dan Instrucciones a los Agentes de la Policía Judicial

70. Acuerdo número A/010/92 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal por el que se Establece el Sistema de Control de Servicios Privados de Seguridad
71. Acuerdo número A/0011/94 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal en que se Establecen las Reglas Generales del Título Noveno de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal
72. Acuerdo número A/003/99 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal por el que se Establecen las Bases y Especificaciones para la Atención y Servicio a la Población, los Procedimientos y la Organización de las Agencias del Ministerio Público
73. Bases de Colaboración que Celebran la Procuraduría General de la República y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, para Fortalecer el Combate a la Delincuencia y Abatir la Impunidad
74. Bases de Colaboración que Celebran el Departamento del Distrito Federal a través de la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y el Gobierno del Estado de México a través de la Secretaría General de Gobierno y la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, para Fortalecer la Seguridad Pública, Combatir la Delincuencia y Abatir la Impunidad
75. Convenio Específico de Colaboración para Prevenir y Combatir el Robo de Vehículos y Autopartes, Propiciar la Recuperación de los Mismos y la Devolución a sus Legítimos Propietarios, que Celebran el Departamento del Distrito Federal a través de su Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y el Gobierno del Estado de México a través de la Secretaría General de Gobierno y la Procuraduría General de Justicia del Estado de México.
76. Convenio de Colaboración Celebrado entre el Procuraduría General de la República, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y las Procuradurías Locales de las Entidades Federativas para la Ejecución de Órdenes de Apreensión y Detenciones, Celebrado en el Puerto de Mazatlán.