



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

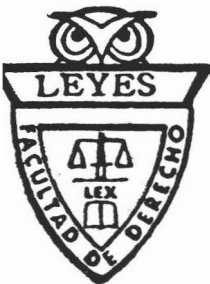
FACULTAD DE DERECHO

"ANALISIS SOCIO - JURIDICO DE LA SEGURIDAD PUBLICA
EN EL DISTRITO FEDERAL"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :
FRANCISCO JUAREZ FLORES



ASESOR: LIC. JORGE MORENO COLLADO

CIUDAD UNIVERSITARIA

2004



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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





UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

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

No. L /01/04

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E .**

El pasante de la licenciatura en Derecho **JUAREZ FLORES FRANCISCO**, solicitó inscripción en este H. Seminario a mi cargo y registró el Tema intitulado:

“ANALISIS SOCIO-JURIDICO DE LA SEGURIDAD PUBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL”, asignándose como asesor de la tesis al LIC. JORGE MORENO COLLADO.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo y después de revisarlo, su asesor envió a este Seminario la respectiva carta de terminación considerando que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales.

Apoyado en este y otro Dictamen, firmado por el Profesor Revisor DR. MARCO ANTONIO PEREZ DE LOS REYES, en mi carácter de Director del Seminario, tengo a bien autorizar su **IMPRESIÓN**, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes contados de día a día aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad

Le envié un cordial Saludo.



ATENTAMENTE.

“POR MI RAZA HABLARA EL ESPAÑOL”
CD. Universitaria D.F., a 11 de febrero de 2004.
FACULTAD DE DERECHO

LIC. JOSE DIAZ OLVERA **SOCIOLOGIA GENERAL Y JURIDICA**
DIRECTOR DEL SEMINARIO CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Francisco

Juarez Flores

FECHA: 19 - Marzo - 2004

FIRMA: [Firma]

Lic. Jorge Moreno Collado

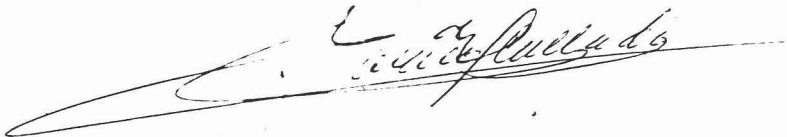
**MTRO: JORGE ISLAS LÓPEZ
DIRECTOR DEL SEMINARIO
DE SOCIOLOGÍA GENERAL Y JURÍDICA
P R E S E N T E**

Por medio de la presente me permito dirigirme a Usted para informarle que con fecha 15 de marzo del 2002, acepté dirigir el trabajo de investigación realizado por el **C. Francisco Juárez Flores**, con número de cuenta **9223570-8**, bajo el título de **“ANÁLISIS SOCIO—JURÍDICO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL”**. Trabajo de investigación que después de haber revisado exhaustivamente, considero que reúne los requisitos de fondo y forma exigidos por la legislación universitaria para la realización de dichos trabajos.

Motivo por el cual, no tengo inconveniente alguno en someter a su consideración el presente trabajo de investigación para su revisión final en ese H. Seminario de Sociología General y Jurídica.

Sin más por el momento, le envío un cordial saludo.

Atentamente
“POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU”
Ciudad Universitaria, a 21 de agosto del 2003.



A MIS PADRES COMO MUESTRA
DE MI AGRADECIMIENTO POR
SU APOYO, COMPRENSIÓN Y
AMOR.

A DIOS POR PERMITIRME
EXISTIR Y LLEGAR A ESTE
MOMENTO TAN IMPORTANTE
EN MI VIDA.

A MI UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO CON
PROFUNDA GRATITUD , POR LA
FORMACIÓN PROFESIONAL
QUE ME OTORGO.

A TODO MIS MAESTROS, POR
SU INNUMERABLE AYUDA, SUS
SABIOS CONSEJOS Y POR LOS
CONOCIMIENTOS QUE ME HAN
TRASMITIDO

A MIS AMIGOS QUE ME H'AN
BRINDADO Y DEMOSTRADO SU
AMISTAD.

AL LICENCIADO JORGE
MORENO COLLADO POR SU
VALIOSA COOPERACIÓN Y
AYUDA.

AL LICENCIADO JOSÉ G.
SANDOVODAL ULLOA POR SU
APOYO Y AYUDA.

ANALISIS SOCIO-JURIDICO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION	IV
CAPITULO I	
DESARROLLO HISTORICO DE LA SEGURIDAD PUBLICA EN MEXICO.	
1.- Epoca Prehispánica.	1
2.- Epoca Colonial.	4
3.- Epoca Independiente.	9
3.1. Porfiriato.	16
3.2. Post- Porfiriato.	19
4.- Epoca Actual.	22
CAPITULO II	
NOCIONES GENERALES DE LA SEGURIDAD PÚBLICA.	
1.- Etimologías.	26
2.- Conceptos.	27
3.- Naturaleza.	31
4.- Características políticas de la seguridad pública.	32
5.- Características sociales de la seguridad pública.	35
6.- Características económicas de la seguridad pública.	37
7.- Principios rectores o elementales de la seguridad pública.	39

8.- Marco jurídico de la seguridad pública.	43
8.1. Legislación federal.	45
8.2. Legislación local.	46
8.3. Legislación municipal.	48
8.4. Modelos policiales.	49
8.4.1 Policía federal.	51
8.4.2 Policía estatal.	53
8.4.3 Policía municipal.	54
8.4.4 Policía comunitaria.	55
8.4.5 Policía privada.	56

CAPITULO III

REALIDAD SOCIAL DE LA SEGURIDAD PUBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL.

1.- Gobierno, orden y seguridad pública.	58
2.- La seguridad pública como problema social.	63
2.1. Aspectos sociales que inciden en la delincuencia.	66
2.2. Entorno social de la delincuencia en el Distrito Federal.	69
2.3. Objetivos de la sociología en materia de seguridad pública.	73
3.- Seguimiento y evaluación de los cuerpos encargados de brindar seguridad pública en el Distrito Federal.	75
3.1. Autoridades rectoras.	76
3.2. Inspección y vigilancia.	79
3.3. Responsabilidad penal.	81
4.- Ineficacia institucional y de personas.	83
5.- Inseguridad pública por motivos de impunidad y corrupción.	86
6.- Papel del Gobierno del Distrito Federal en los servicios de seguridad pública.	89
6.1. Participación ciudadana en tareas de seguridad pública.	90
6.2. Servicios de seguridad pública.	92
7.- Políticas en materia de seguridad pública.	96
7.1. Modelos de prevención del delito.	98
7.2. Mecanismos para controlar los actos de autoridad.	100
8.- Las Garantías Individuales como límite de la función policial.	102

CAPITULO IV

ACCIONES Y PROGRAMAS DE SEGURIDAD PUBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL.

1.- Coordinación del Gobierno del Distrito Federal y el Gobierno Federal en materia de seguridad pública.	105
1.1. Estructura programática y obligación del Gobierno del Distrito Federal de coordinarse en el Sistema Nacional de Seguridad Pública.	108
1.2. Actividades desarrolladas por el Gobierno del Distrito Federal con base en el esquema de coordinación.	111
1.3. Cobertura del Sistema Nacional de Seguridad Pública en el Distrito Federal.	114
2.- Reformas jurídicas en materia de seguridad pública.	116
3.- Profesionalización de los cuerpos encargados de proporcionar seguridad pública.	120
3.1. Academia Nacional de Seguridad Pública e Instituto Técnico de Formación Policial capitalino.	122
3.2. Programas de la carrera policial en el Instituto Técnico de Formación Policial.	125
4.- Métodos de investigación policial.	127
5.- Nuevos mecanismos de control.	130
6.- Consolidación y combate contra la delincuencia.	132
7.- Beneficios para la sociedad.	137
8.- Perspectivas de la seguridad pública en el Distrito Federal.	139

CONCLUSIONES	142
---------------------	-----

BIBLIOGRAFIA	147
---------------------	-----

ANALISIS SOCIO-JURIDICO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL

INTRODUCCIÓN

La seguridad pública se ha convertido en uno de los principales problemas sociales, pendientes por resolver, las causas que generan este grave problema y sus posibles soluciones, requieren sin duda de un detenido análisis.

Debido a que en la Ciudad de México se presenta el mayor índice de delincuencia, es menester enfocar el estudio de dicho problema a la realidad social que se vive en el Distrito Federal. Los altos índices de antisociabilidad que vivimos perturban la paz y orden público, nuestro bienestar, vida y patrimonio. Pero no solo en la Ciudad de México se vive este problema, ya que en casi todo el país el sistema de seguridad pública se encuentra en una gran decadencia. Por tales circunstancias la Federación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios se han comprometido en enfrentar y tratar de resolver dicho problema, a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Un anhelo legítimo de todo habitante de la Ciudad de México es el de contar con una adecuada seguridad pública, sin embargo, será difícil establecer estrategias eficaces para resolver tal situación, sino existe la participación de la sociedad, por que no basta en pedir al Estado atender tal cuestión, sino que debemos tanto autoridades como sociedad participar e incidir en los orígenes de la inseguridad pública. Lo que nos abrirá la posibilidad de atacar frontalmente el ambiente de inseguridad pública que tanto daño hace a nuestra sociedad.

Una de las principales estrategias para enfrentar la inseguridad pública, que se establecen, es la profesionalización de los servidores públicos encargados de la misma, motivo por el cual se deberá de empezar por depurar la plantilla de tales servidores públicos, ampliar los sistemas de denuncias y quejas del público hasta lograr contar con personal debidamente organizado, profesional, eficiente y honesto.

El Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal deben de asumir su responsabilidad de garantizar la tranquilidad y paz pública en la Ciudad de México haciendo a un lado sus diferencias políticas, trabajando en coordinación para él

establecimiento de acciones y estrategias en el combate contra la inseguridad pública y mantener con ello el orden público, proteger la integridad física y patrimonial de los habitantes de la ciudad, prevenir la comisión de ilícitos y cualquier conducta antisocial, perseguir a los presuntos delincuentes; combatir la impunidad; colaborar en mejorar las condiciones de vida de los habitantes y auxiliarlos en caso de siniestros y desastres. Lograr todo esto no será excusa para violentar los derechos fundamentales de todo individuo, por que se deberán de respetar invariablemente los derechos humanos y la legislación aplicable, buscando la participación de toda la sociedad de manera individual y colectiva en el combate a este mal, tan grave.

El trabajo que presentamos va encaminado a analizar los principales rubros que en materia de seguridad pública se presentan en el Distrito Federal y determinar posibles estrategias para enfrentar el problema de inseguridad pública que vivimos, a partir del nuevo esquema de seguridad pública planteado por nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para poder abordar el tema de la seguridad pública, en las primeras páginas del presente trabajo, estudiamos los antecedentes de la seguridad pública en nuestro país, esto es a partir de la época prehispánica, en la que destacan la Cultura Olmeca, la Teotihuacana y por supuesto la Cultura Azteca, ya en la época colonial e independiente de nuestro país se analizan las diferentes ordenanzas, disposiciones y leyes que en materia de seguridad se dictaron, así como las diferentes instituciones y personas que se encargaron de la misma, destacando el periodo del porfiriato y pos-porfiriato. Se estudian también diferentes periodos presidenciales en los que se modificó la regulación y visión de la seguridad pública.

En el Capítulo II se estudian los aspectos generales de la materia de seguridad pública tales como conceptos, naturaleza jurídica, características sociales, políticas y económicas, sus principios, así como el marco jurídico aplicable tanto a nivel federal, local y municipal, destacando el análisis de los párrafos quinto y sexto del Artículo 21 Constitucional y la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que fundamentan en la actualidad la materia de seguridad pública en nuestro país, concluyendo con el estudio de los cuerpos de seguridad pública.

Dentro del Capítulo III se analiza el problema social que representa el deterioro de la seguridad pública en la Ciudad de México, las causas, consecuencias y responsables de solucionarlo, los aspectos sociales que inciden en la delincuencia y el entorno social de la delincuencia en nuestra ciudad, así

como los objetivos que tiene la Sociología en materia de seguridad pública. También estudiamos algunas de las funciones que tiene el Gobierno del Distrito Federal en los servicios de seguridad pública; la ineficacia y mal funcionamiento de las instituciones encargadas de la seguridad pública, sobre todo por la impunidad y corrupción que las envuelve; las políticas que establece el gobierno y que debe de establecer para el mantenimiento del orden social, destacando la prevención del delito como política fundamental para el combate a este mal, así como el adecuado control de las autoridades en la realización de sus funciones en la materia de seguridad pública, resaltando que no existe razón suficiente que justifique la violación o atentado de las garantías individuales para tratar de dar solución al problema de inseguridad pública que vivimos.

Por último, en el Capítulo IV se analizan las acciones y estrategias que en materia de seguridad pública el Gobierno del Distrito Federal, debe de seguir y hasta la fecha ha implementado, destacando sobre todo la coordinación de las instituciones encargadas de la seguridad pública, que se establece en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como la coordinación del Gobierno Capitalino con el Gobierno Federal en la materia de estudio, y la obligación que existe de coordinarse con los demás niveles de gobierno en el ámbito de sus respectivas competencias. Se analizan y estudian las reformas jurídicas necesarias para combatir eficazmente la inseguridad pública, así como la profesionalización del personal encargado de la seguridad pública, apoyada por la Academia Nacional de Seguridad Pública, y los aspectos que el Instituto Técnico de Formación Policial establece para la policía en el Distrito Federal. Con todo esto se realiza un esbozo de los beneficios que traerá para la sociedad el combate de la inseguridad pública y las perspectivas que se vislumbran en el Distrito Federal en materia de seguridad pública.

Con este análisis queremos dar una luz de alerta sobre una situación que sin duda es mucho más amplia de lo que se llega a conocer públicamente. La intención es ubicar una tendencia que en este caso particular coloca a la Ciudad de México entre las tres entidades con el mayor índice delictivo del país y que es necesario atender de manera inmediata. Esto sin duda nos servirá para tomar en cuenta la situación tan preocupante que vivimos los capitalinos en materia de seguridad pública y la necesidad urgente de resolver tal situación, analizando dicho problema desde un enfoque social y no simplemente como una cuestión de fuerza policial, en virtud de que la seguridad pública es un problema de todos, porque a todos nos afecta y en consecuencia todos debemos de contribuir a buscar una solución, para llegar a contar algún día con un adecuado esquema de seguridad pública, en el que toda la población tenga una cultura de seguridad pública, de anticorrupción, de estrategias de autoprotección, y contemos con las nociones elementales de los reglamentos y leyes que todos debemos de acatar para vivir en armonía y paz social.

C A P I T U L O I

**DESARROLLO HISTORICO DE LA SEGURIDAD PUBLICA
EN MEXICO.**

CAPITULO I

DESARROLLO HISTORICO DE LA SEGURIDAD PUBLICA EN MEXICO.

1.- Epoca Prehispánica.

La aparición de la seguridad o custodia en nuestro país se remonta al México precortésiano, en razón de que al igual que en toda civilización cuando el hombre deja de ser nómada y se convierte en sedentario comienza a interrelacionarse con sus semejantes. Es así como nace una incipiente sociedad en la cual en la medida en que el hombre renuncia a ciertos privilegios, libertades y derechos que disfrutaba en su individualidad, comienzan a verse limitados tales derechos, por el hecho de vivir en sociedad, ya que tiene que respetar y hacer respetar derechos fundamentales sin los cuales no subsistiría dicha sociedad. Resulta difícil precisar con exactitud el nacimiento de un sistema de seguridad en donde se da la protección del hombre por el hombre ante su comunidad, en virtud de que en toda civilización han existido hombres que imponen castigos, otros que los reciben, algunos gobiernan y otros son gobernados, creándose esquemas que aportan las condiciones de seguridad a toda una comunidad. Todas estas circunstancias se presentaron en las civilizaciones del México precortesiano, como en muchas otras civilizaciones del mundo

Las personas que transgreden las normas, las reglas, que violentan la convivencia social han existido por siempre, motivo por el que deben de ser controlados y reprimidos para beneficio común. Esto resulta de suma importancia para quien detenta el poder y lo ejerce, por que sabe que es necesario recurrir a ciertos medios para garantizar la paz y la convivencia social, para así conservar el poder.

Durante varias etapas las comunidades sedentarias, los pueblos de señoríos teocráticos y los estados militaristas del México prehispánico tenían cuatro grandes leyes, "la eterna, la natural, la humana y la divina, las cuales regulaban la conducta de sus miembros, dándoles al mismo tiempo seguridad y protección."¹

¹ Cfr. MARTINEZ Garnelo Jesús, Seguridad Pública Nacional, Porrúa, México, 1999, pág. 8.

En el mundo prehispánico de nuestro país existieron diversas culturas que se consolidaron plenamente con una economía agrícola, una vida sedentaria y con una organización social trivial. De dichas culturas, destacaron la Cultura Olmeca, la Cultura Teotihuacana y la Cultura Azteca.

La Cultura Olmeca floreció en el sureste del país en la región que se localiza entre el río Grijalva y el Papaluapan, entre 1500 y 500 años antes de Cristo, Olmeca significa habitante del país del hule, los Olmecas se dedicaron al cultivo del maíz, debido a que la región en que habitaban producía tres cosechas al año, utilizaron el sistema de la roza, practicaron también la caza, la pesca y la recolección, los excedentes de su agricultura, las plumas y las pieles de los animales que cazaban les permitieron comerciar con otros pueblos.

Los sacerdotes formaron la clase dirigente, su dios principal era el jaguar protector de la agricultura, la tierra y la lluvia, ese animal fue la base de su religión y su creencia mágica, además rindieron culto a sus muertos, sepultando los cadáveres directamente en el suelo. Poco y vago es lo que se sabe de los aspectos jurídicos de ésta cultura, sin embargo, como en toda civilización existieron personas que transgredían las normas y por lo tanto tenían que ser reprimidas. Las grandes tareas públicas motivaron la existencia de esclavos o cuando menos de una plebe sometida totalmente a una élite, además se habla de un gobierno teocrático y se dice que la Cultura Olmeca ha sido la raíz de la demás culturas.

La Cultura Olmeca aportó un sistema de numeración, un sistema de calendario con un año religioso de 260 días y un año solar de 365 días, una religión representada por un dios de la lluvia, el juego de la pelota ritual y deportivo, el arte lapidario en el que se distinguieron los objetos rituales conocidos con el nombre de "yugos", la erección de estelas y altares, como monumentos conmemorativos, también en esta civilización existieron especialistas en tallar la piedra o el jade, algunos otros se dedicaron a la construcción de los monumentos o al comercio y tal vez a la guerra o religión, nada se sabe de la organización política, pero es probable que el área no formara un sólo Estado sino que estuviera dividida entre una serie de ciudades estado, unidas de alguna forma entre sí.

La Cultura Teotihuacana se ubica a unos 45 kilómetros de la ciudad de México, el origen del pueblo Teotihuacano inició después de la erupción del volcán Xitle, lo que obligó a los grupos asentados en Copilco y Cuicuilco a trasladarse a la parte norte del valle de México, dos siglos antes de Cristo, Teotihuacán empieza a tomar forma de ciudad abarcando unos veinte kilómetros cuadrados, llegando a tener unos cincuenta mil habitantes, entonces aparece una organización política

con pretensiones imperiales que alcanzó Oaxaca y Veracruz, creando así un poderoso centro ceremonial.

En Teotihuacán hubo un gobierno teocrático, en el cual la clase sacerdotal controlaba todos los aspectos de la vida humana, actividades religiosas, políticas, administrativas y comerciales, todo lo regulaban y ordenaban los sacerdotes porque representaban a los dioses Teotihuacanos, lo que sin duda aseguró su fuerza política.

"Por el tamaño de la ciudad y la densidad de su población se exigía una organización muy compleja, ya que resultaba imposible gobernar a tan vasto número de habitantes en tan amplio territorio, motivo por lo que es indiscutible que se trataba de una sociedad realmente urbana dividida en clases sociales y grupos profesionales, con una compleja economía, y al considerar las extraordinarias dimensiones de dicha metrópoli, su alta densidad, así como su completa organización social y política, podemos afirmar que los Teotihuacanos fundaron en nuestro país una institución oficial con funciones específicas de vigilar que no fuera alterado el régimen existente y brindar así a sus habitantes cierta seguridad, sin embargo, su debilitamiento se debió quizás a que allí vivían varios grupos lo que provocó en algunos descontento, al observarse una excesiva centralización de los poderes de la ciudad, lo que quizás causó descontento del pueblo hacia sus gobernantes, sin embargo, Teotihuacán siguió teniendo un gran prestigio al menos hasta los inicios de la colonia, en virtud de ser la primera sociedad urbana y realmente civilizada que existió en nuestro país."²

El Pueblo Azteca por su cultura y poderío, crearon verdaderas instituciones relacionadas con el tema de la seguridad, vigilancia y orden de la ciudad, debido a que como todo pueblo al buscar un lugar para establecerse, buscaban ante todo protegerse de ataques de tribus enemigas, dando con ello a sus habitantes mayor seguridad, motivo por el que se puede hablar de un antecedente de la custodia y seguridad. Las medidas que adoptaron, otorgaron una defensa total de su cultura y de sus bienes, lo que quedó demostrado con su último emperador, al mostrar sus dotes militares para defender a su pueblo ante los españoles. Los Aztecas dirigidos principalmente por sacerdotes formaron gobiernos monárquicos con un soberano, cuatro consejeros y una especie de Estado Mayor que nombraba a los jefes inferiores de los Calpullis y a sus auxiliares.

"Había también toda una clasificación de policías, desde aquella que perseguía al delincuente, como aquellos de tránsito vial por donde pasaban los

² Cfr. COSIO Villegas Daniel y otros, Historia mínima de México. El Colegio de México. México, 2ª edición, 1998. Pág.48.

tributos en canoas o bien, aquellos vigilantes que calificaban la calidad de las mercancías o tributos que serían llevados al rey, así como también policías vigilantes de la seguridad ciudadana, que se reconocían por llevar un tipo de listón de color como brazalete en el brazo izquierdo, etcétera.”³

Los comerciantes conocidos en ese entonces como pochtecas realizaban actividades de vigilantes en los pueblos sometidos, por su parte los Comtecpampiquex en su labor preventiva cuidaban el orden y vigilaban a todos los sujetos con antecedentes delictivos, ya que de la persecución y detención de los delincuentes se encargaban los llamados Topilli.

Toda esta actividad se encontraba sustentada en una adecuada estructura jurídica y un vasto código de conducta basado principalmente en la religión, todo ello permitió una estabilidad social, con lo que el índice de delincuencia se mantuvo en niveles muy bajos.

En cada barrio existía un juez popular que conocía de casos particulares, algunos de tipo criminal pero de poca importancia, además existieron funcionarios auxiliares que vigilaban, custodiaban y protegían a la comunidad con el objeto de prevenir la comisión de actos que alteraran el orden público.

“Pero ni la habilidad política, ni la economía, ni la geografía explican la grandeza de Tenochtitlan. Es la religión, es misión mesiánica de los aztecas, esa creencia en su destino, lo que parece haberles dado un sello distinto al de los pueblos que los rodeaban.”⁴ Y fue hasta la conquista cuando comenzaron por establecerse las bases de una nueva cultura y organización política.

2.- Epoca Colonial.

Durante el siglo XVI fueron establecidas instituciones jurídicas españolas, en territorio americano, lo cuál se conoce como La Colonia, y fue en el año de 1524 cuando se funda la Nueva España sobre las ruinas de México-Tenochtitlan. Una vez constituido el Ayuntamiento, se procedió a realizar un plano de la ciudad, lo que se conoció con el nombre de la traza, y se estableció el lugar en que deberían de habitar los españoles y los indios, se fundaron iglesias y parroquias en los lugares que ocupaban los templos de los calpullís, quedando vinculadas a la vida religiosa y centralizadas todas las actividades gubernamentales, administrativas, judiciales y comerciales.

³ MARTINEZ Garnelo Jesús. Op. Cit. pág. 30.

⁴ COSIO Villegas Daniel y otros. Op. Cit. Pág.48.

Con el nacimiento de la capital de la Nueva España, se funda la Ciudad de México y con ello una serie de disposiciones administrativas, entre las que destacaron sin duda las referentes a la policía y vigilancia de la ciudad, lo que sirvió para establecer un buen gobierno en el que la función de policía no se limitaba a vigilar o cuidar el orden en la ciudad, ya que una vez establecido el municipio surgieron y emanaron las normas para crear el Ramo de Policía, que se encargaría principalmente de mantener el orden, aseo y vigilancia en todas las actividades que a nivel gobierno eran necesarias, esto por medio de ordenanzas, reglamentos y bandos de policía, para mantener así un "buen gobierno". De ahí que hasta nuestros días se hable de los bandos de policía y buen gobierno.

La corona española, con el objeto de mantener el orden en la Nueva España, estableció una división territorial en cuarteles, distribuidos entre jefes de manzana y vigilantes, destacando que dicho esquema no se reducía a vigilar las calles de la ciudad, sino que administraba todas las actividades, siendo las fundamentales el aseo, vigilancia y seguridad, controlándose todo desde el seno del Cabildo, en el que existía una comisión especial integrada por dos o más miembros de la "Junta de Policía", que era la encargada de manejar dicha actividad con personas de diversos oficios, como celadores, guarda faroles, vigilantes o inspectores, quienes entre otras tareas se encargaban de las obras de desagüe, del aseo de las calles, de la adecuada realización de las construcciones y de que en las plazas no se cometieran abusos, ni pleitos.

En el año de 1525 se crea el primer cuerpo de alguaciles de la Nueva España, contando con una policía complementaria, llamada alcaldes mayores, organizándose también los alguaciles menores y los tenientes de alguacil; y para el año de 1527 el rey de España crea un órgano superior de gobierno y justicia, llamado "Real Audiencia", dicha institución controlaba el funcionamiento de los Ayuntamientos y en consecuencia todo lo referente a la policía.

El primer reglamento de policía fue expedido en el año de 1529, en el que destacó la prohibición para los naturales de habitar dentro de los límites de la urbe destinada a los españoles, surgiendo desde ese entonces la corrupción en el sistema policial, ya que para evitar que fuesen sancionados, las autoridades les exigían a los naturales una dádiva.

"La Real Audiencia, inicia su vida en la ciudad de México como reguladora de las determinaciones políticas y jurídicas, sus funcionarios se conocieron como 'Oidores', teniendo un presidente, que a partir de 1535 fue el Virrey de la Nueva España."⁵

⁵ MARTINEZ Gamelo Jesús. Policía Nacional Investigadora del delito. Porrúa. México. 1999. pág. 51.

El Ayuntamiento continuaba controlando todo lo relacionado a la policía, pero el órgano institucional que la administraba era La Junta de Policía y fue hasta el año de 1546 cuando dentro de los cuerpos de vigilancia se destinaron personas cuya función principal era la de perseguir a los delincuentes, personas que fueron denominadas alguaciles de barrios y quienes sin duda mantuvieron tranquila a la ciudad, en virtud de que los índices de delincuencia se mantuvieron en niveles más o menos normales.

En el año de 1635 se da a conocer un nuevo Reglamento de Justicia que imponía castigos corporales, multas y confiscaciones de bienes, esto con el objeto de mantener un mejor control de la ciudad, así como que ésta se mantuviera en orden y limpieza; sin embargo, como la ciudad seguía creciendo y con ello la necesidad de nuevos sistemas de control para combatir a la delincuencia, se instituye para atacar tales hechos; "en el año de 1722 a la *Santa Hermandad de la Acordada*, a semejanza de la que existía en España: la Acordada en México tenía cárcel propia, concediéndosele jurisdicción amplia para frenar y castigar todo tipo de excesos que se cometieran en los campos, caminos, lugares despoblados y en parajes públicos, especialmente en plazas de mercados[...] grandes fueron los inconvenientes que la Acordada presentó para la policía pues al tener facultades propias ponían en mayor desorden el aspecto de las calles y sitios públicos, dándose tal generalidad porque sus sistemas fueron verdaderamente crueles y no se tentaban el corazón en lesionar o mutilar al que cometiera algún delito, dejando a los heridos o muertos tirados en la vía pública[...]"⁶

Para el año de 1780 se instituye a los Alcaldes de Barrios, quienes estaban encargados de vigilar y realizar registros de los ilícitos cometidos en la ciudad, sin embargo, la autoridad policial se deterioró por la multiplicidad de tareas que debían de cumplir, ya que éstas eran excesivas y complicadas, además de que para ese entonces comenzó aumentar considerablemente la población y como consecuencia aumentó también el número de ilícitos en la ciudad, observándose que el problema se agravaba porque si no se detenía al delincuente en flagrancia resultaba casi imposible capturarlos después, quedando impunes robos y asaltos por una inadecuada vigilancia.

Como consecuencia de la creciente ola de ilícitos, surge un nuevo tipo de policía, el privado, quienes se encargaban de la protección y vigilancia de gente acaudalada y de los altos miembros de la iglesia. A dichos policías se les conocía como "corchetes" y "golillas".

⁶ Ibidem, pág. 59

En el año de 1787, bajo el gobierno del virrey Manuel Antonio Flores comienza una verdadera vigilancia en las calles de la ciudad, ya que la principal función era la de prevenir ilícitos, con el gobierno del virrey de Revillagigedo se modificaron las ordenanzas para crear nuevos cuerpos policiales llamados policías de Seguridad y Ornato, con lo que se pretendió, de nueva cuenta, no tan solo preservar la seguridad sino que también el buen aspecto de la Ciudad de México, además de que éste nuevo cuerpo de policías, tenían que estar instruidos, ser disciplinados y contar con uniforme.

La iluminación de las calles siguió siendo un grave problema de la ciudad, porque por las noches era cuando más ilícitos se cometían, y fue hasta el año de 1790 cuando las calles y callejones de la ciudad estuvieron vigiladas por guardianes conocidos como "serenos", quienes a la luz del faro, atentos vigilaban y acudían a los llamados de víctimas de robo o atentados. Dicho cuerpo de seguridad estaba integrado por un guarda mayor, un teniente y doce guarda faroles. Esta nueva policía otorgó a los habitantes de la ciudad un ambiente de seguridad nocturna como nunca había existido.

Otro tipo de vigilante de aquella época lo fue el "Celador de Policía", que se encargaba del debido cumplimiento de los mandamientos contenidos en los bandos de policía. Estos celadores de policía se encontraban distribuidos en las diferentes actividades municipales y debían de entregar un informe diario de todos los hechos que se hubieren suscitado en la zona que vigilaban.

Los problemas de inseguridad continuaban, observándose que la mayoría de los delincuentes eran personas que vivían en condiciones de extrema pobreza e insalubridad, lo que sin duda era una amenaza para la conservación del orden social, además de que la multiplicidad de bandos de policía y buen gobierno no se ponían en práctica cabalmente por las autoridades; en consecuencia éstas eran rebasadas por el gran número de ilícitos y desorden que se vivía, resultando muy difícil mantener el orden en lugares públicos como pulquerías y vinaterías, que sin duda eran unos de los principales focos de conducta antisocial.

"En el último siglo del régimen colonial la Nueva España sufrió diez importantes ciclos de crisis agrícolas, de aumento de precios, de decadencia, de perturbaciones económicas y epidemias, el último ocurrió de 1808 a 1810. Estas crisis agrícolas se caracterizaban por un descenso en la producción del maíz y el correspondiente aumento de su precio, lo que hacía que aumentará el desempleo y que los miles de pobres sin hogar acudieran a la ciudad, esto sin duda a su vez, causaba grandes estallidos de inquietud social[...], además de que el cuerpo de vigilancia con el que se contaba en la ciudad era insuficiente, sobre todo a partir de 1808, cuando los alcaldes de cuartel y de barrio debieron además, aprehender

a todos aquellos individuos sospechosos de sedición y subversión. Para tal fin fue creado el 21 de septiembre de ese año un organismo especial para conocer de estas causas y negocios, y que recibió el nombre de Junta Extraordinaria de Seguridad y Buen Orden.”⁷

Tras el movimiento insurgente iniciado por los criollos de la clase media, la Nueva España aprovechando la crisis que se vivía por la invasión de Napoleón a España trataron de hacerse independientes, y en medida que dicha situación se agravaba por el movimiento, era comunes el desorden, los homicidios y robos, motivo por el que fue necesario crear un cuerpo especial de vigilancia para evitar cualquier movimiento extraño.

“Para el año de 1811 el señor Francisco Javier Venegas formó un nuevo *reglamento de policía*, en el que intentó englobar los puntos indispensables que marcaron las pautas fundamentales en la organización de la ciudad, así en el documento se planteó el nombramiento de un *Superintendente de Policía y de Tranquilidad Pública*, cuyas funciones serían desempeñadas sin remuneración alguna, así también en condiciones semejantes se instituyó la de *Diputado de Policía*, teniendo en total la organización 16 tenientes, distribuidos en los 32 barrios de la capital y que tampoco tendrían sueldo.

Bajo esta pequeña pirámide se presentaban las funciones de los servidores públicos de policía; el señor superintendente tenía como obligación cuidar la tranquilidad pública teniendo informes, en primera instancia, de las gentes que entraban y salían de la capital, dando pasaporte a los que pretendieran ausentarse de ella por tiempo determinado, y de esa forma evitar algún desorden; fue de su competencia vigilar y perseguir los lugares y casas consideradas sospechosas, dando al gobierno las noticias que pudiesen resolver algún caso que provocara problemas al bien común de la sociedad, poniendo en práctica todas las diligencias oportunas[...]⁸

Este superintendente además de cuidar la paz pública, de promover el bien común de la sociedad y de llevar un control de las personas que entraban y salían de la ciudad, vigilaba que en las vinaterías y pulquerías no hubiese reuniones numerosas, haciendo que se cumplieran cabalmente los bandos de policía y buen gobierno, para lo cual contaba con los recursos económicos y el personal necesarios.

⁷ LOZANO Armendaris Teresa. La Criminalidad en la Ciudad de México 1800-1821. UNAM, México, 1987. Pág. 35-36.

⁸ *Ibidem*, pág. 65

3.- Epoca Independiente.

Para el año de 1808 y tras la invasión de Napoleón a España, los habitantes de la Nueva España vieron la posibilidad de hacerse independientes, se conspiró en muchos lugares, pero fue hasta la madrugada del 16 de septiembre de 1810, que Don Miguel Hidalgo y Costilla, cura del pueblo de Dolores, se puso en pie de lucha.

Y mientras una parte luchaba contra el gobierno virreinal, otros aceptaban la invitación del nuevo gobierno Español para integrar un Congreso que se reuniría en Cádiz en 1811, donde exigieron igualdad jurídica de españoles e hispanoamericanos, extinción de castas, apertura de caminos, libertad de imprenta y declaración de que la soberanía reside originariamente en el pueblo, pero fue hasta el año de 1813 cuando el virrey Venegas promulgó en México la Constitución de Cádiz, la cual sólo estuvo vigente un año, ya que el virrey Calleja la abolió en agosto de 1814, restableciéndose un régimen autoritario y en consecuencia José María Morelos y Pavón decidió convocar a un Congreso Nacional para emitir una nueva Constitución Política, el cual sesionó cuatro meses en la ciudad de Chilpancingo. En dicho congreso el cura Morelos proclamó su discurso conocido con el nombre de "Sentimientos de la Nación", en el que hace la declaración de que México es libre e independiente de España, y cuando llega a Apatzingán en 1814 lo da a conocer; sin embargo, ésta Constitución nunca estuvo en vigor.

"La seguridad como derecho ciudadano, fue tomada rápidamente en 1814, en la todavía Nueva España por los redactores del Decreto Constitucional también llamado Constitución de Apatzingán, en donde se define la seguridad como un derecho de los gobernados, junto con la igualdad, la propiedad y la libertad. Principalmente en el artículo 27, donde se define que la seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social esta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes y responsabilidad de los funcionarios públicos."⁹

Los criollos que tenían interés en la independencia esperaron el momento oportuno para llevarla a cabo, sin realizar reformas sociales y encontraron en Agustín Iturbide a su líder. "Apoyado por el alto clero, los españoles y criollos mineros y latifundistas, Iturbide, que trataba de reducir a Guerrero, pactó con éste y lanzó el Plan de Iguala o de las Tres Garantías: religión única, unión de todos los grupos sociales e independencia de México con monarquía constitucional y rey prefabricado en alguna de las casas reinantes de Europa. Luego emprendió una doble campaña diplomática y militar, que en cinco meses lo hizo todo. La

⁹ YAÑEZ Romero José Arturo. *Policía Mexicana*. Plaza y Valdés Editores. México. 1999. Pág. 58

diplomática consistió en haberse ganado la amistad de los jefes insurgentes contra los que años antes había combatido[...], los españoles de la capital destituyeron al virrey Apodaca, inculpándolo de los triunfos de Iturbide, y nombraron sucesor al mariscal Novella. A los pocos días llegó de España Juan O'Donoju con el cargo de virrey; aceptó negociar con Iturbide y puso su firma, el 24 de agosto de 1821, en el Tratado de Córdoba que ratificaba en lo esencial el Plan de Iguala. El 27 de septiembre el ejército trigarante, con Iturbide al frente, hizo su entrada triunfal a México y el 28 se nombró al primer gobierno independiente.”¹⁰

Una vez consumada la independencia, continuaron vigentes las leyes españolas, porque fue hasta el año de 1822, cuando se crean nuevas disposiciones en las que se trata el régimen policial, estableciéndose quienes serían los encargados de perseguir y prevenir los delitos, los encargados de impedir los desórdenes, los de controlar la vagancia y la prostitución; sin embargo, estos preceptos tenían aún influencia de la Constitución de Cádiz, por que fue hasta la promulgación de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, cuando se adopta un sistema Federal. Con esta Constitución se dio comienzo a la vida Republicana de México y con ello a una serie de modificaciones administrativas, incluyendo las referentes a la policía punto fundamental del Gobierno Federalista. Para poder ubicar la residencia de los poderes generales del Gobierno de la República, se tuvo que consultar el Acta Constitutiva de 1824, que daba facultad al Congreso de la Unión para escoger el lugar adecuado para tales efectos, así que se dieron a la tarea, los congresistas, de erigir un Distrito Federal.

“Por decreto del 18 de noviembre de 1824, se crea el Distrito Federal, tanto del análisis de la formación de la República Mexicana como el de la creación del Distrito Federal que en líneas anteriores hemos comentado, son de importancia vital para ubicar en el México independiente los fundamentos administrativos de la policía, pues sin ellos, no sería posible comprender el cambio político y jurídico que experimentó el país, ya que aunque se crea el Distrito Federal no se termina con el sistema municipal, sino que los Ayuntamientos contando al de la Ciudad de México dependían del gobernador del Distrito Federal y no como en la época colonial de la Real Audiencia, por lo tanto, los asuntos de policía seguían perteneciendo al municipio de la Ciudad de México, aunque con distintas normas y disposiciones[...] En el periodo de Miguel Fernández Félix (Guadalupe Victoria) que gobernó de 1824 a 1829, conocido como el primer Presidente de México[...] Se iniciaron con este gobierno los arreglos de policía en el año de 1825, en donde seguía manteniendo el término como sinónimo de buen gobierno, por tal motivo el Congreso estudió unos puntos relativos a la policía que se proyectaron en un

¹⁰ COSIO Villegas Daniel. Op Cit. pág. 95.

bando que se publicó el día 7 de febrero de ese año, al que se denominaron 'Bando de Policía y buen Gobierno'.¹¹

La institución policial no sólo se encargaba de la solución de los problemas de policía y buen gobierno, sino que además se preocupaba por la seguridad de los ciudadanos, del orden y limpieza de la ciudad; así es como la ley de 1823 señaló que los delincuentes tenían que ser aprehendidos y juzgados militarmente debido a que aún no existía una adecuada organización judicial, existiendo por lo tanto la policía administrativa dependiente del ayuntamiento y la policía militar que emanaba del ejército, ya que fue hasta 1826 cuando se crea un cuerpo de policía federal, que tenía como principal tarea la de vigilar la ciudad a través de los denominados "Celadores Públicos", éstos nuevos policías se caracterizaron por que ya se encontraban armados y estaban distribuidos en cuarteles mayores, menores, manzanas, y mantenían comunicación directa con los regidores y Jueces de Paz.

Debido al constante aumento de la población, se complicaba la función de los policías, motivo por el que fue necesario crear un nuevo reglamento en el que destacó el señalamiento de la participación ciudadana. "Al contener normas que consideraron que todos los ciudadanos estaban obligados a cuidar el orden, dando parte a las autoridades de las faltas que notasen en él, auxiliándose en los vigilantes encargados del cumplimiento de las leyes de policía; para que los servidores públicos pudiesen cumplir sus funciones se determinó que era fundamental que conociera, tanto a la manzana como a los vecinos de ella[...] Igualmente se establece que cada uno de los ciudadanos que fueren cabeza de familia, deberían de tener una boleta de seguridad dada por el regidor del cuartel, y que el vigilante correspondiente tomaría en cuenta en sus obligaciones[...] El vigilante tenía la capacidad de nombrar a cuatro vecinos de cada calle de la manzana para que cuidaran de la misma, de tal manera los vigilantes e individuos a quienes les tocara la ronda diaria cuidaban de la conservación del orden evitando pleitos, violencias y toda clase de agresiones ya fueren verbales o físicas, reportando a las autoridades los hechos, y no castigándolos ellos porque no tenían esa competencia, que correspondía únicamente a los funcionarios de justicia[...]"¹²

Para el año de 1836 durante el gobierno, en el Distrito Federal, de José Justo Corro, se dictaron nuevas disposiciones para la administración de la ciudad, una de estas fue el llamado "Reglamento provisional para el Gobierno Interior de los Departamentos", en el que se establecía que la policía se ocuparía de la

¹¹ NACIF Mina Jorge. *La policía en la historia de la Ciudad de México*. Departamento del Distrito Federal, México, Socicultur. 1986. Pág. 38-39.

¹² MARTINEZ Gamelo Jesús. *Policía Nacional Investigadora del delito*. Op. Cit. pág.101

salubridad, limpieza y ornato de las calles de la ciudad, quedando la ciudad bajo la responsabilidad de los llamados guardarios; por su parte, los prefectos y subprefectos se encargarían de combatir a la delincuencia, esto sucedió bajo un régimen centralista, en el que sin duda el objetivo del gobierno fue el de evitar que fuera alterado el orden público.

Bajo el gobierno de Luis Gonzaga Vieyra, en el año de 1838, y con la premisa de dar una adecuada seguridad y vigilancia a la ciudad, se crea el cuerpo de policía montada y se regula la actividad de los vigilantes nocturnos y la de los vigilantes diurnos.

Con los constantes cambios políticos en nuestro país y el crecimiento de la población, cambiaban de igual forma las disposiciones y formas de dirigir a los cuerpos de vigilancia, así fue como para el año de 1842 y tras la necesidad de brindar una mejor seguridad a los ciudadanos y a las autoridades de la federación, pero sin llegar al extremo de militarizar a la ciudad, se crea un nuevo cuerpo policial llamado "Regentes de Policía", los cuáles se encargaron de la vigilancia de las manzanas. Para poder desempeñar esta función, deberían de cubrir ciertos requisitos como; el de ser vecino de la manzana, haber tenido una conducta intachable y tener una adecuada solvencia económica, para evitar sobornos.

Durante el año de 1847 y tras la invasión norteamericana a nuestro país, fue necesario crear batallones de policía para vigilar la ciudad, iniciándose trabajos en materia de prevención del delito y protección de los habitantes de la ciudad, creando para ello un bando denominado "**Bando de Policía Preventiva y Seguridad del Distrito Federal**", documento en él que se da amplia participación al ciudadano común en la vigilancia, creando un organismo civil con características oficiales, en el que cada ciudadano cuidaba de su casa, familia y propiedades, se organizaban "Compañías Urbanas de Conservación", organismos que eran controlados por el Ayuntamiento, desapareciendo dicho organismo civil en agosto de 1848, al crearse los escuadrones de infantería y caballería.

Así fue como se creó un nuevo cuerpo policial bajo los principios básicos de institución, disciplina y uniforme, ello con la finalidad de contar con una policía profesional, que al igual que las anteriores tenía atribuciones para vigilar la seguridad, el control de las calles, el palacio municipal, las cárceles, los hospitales y el aseo de la ciudad, dando parte diariamente a sus superiores de todas sus actividades. Este cuerpo de seguridad estaba dividido en secciones de oficiales de policía y secciones de guardias municipales, quedando al frente el presidente municipal, un superintendente de policía y un regidor por cada uno de los cuarteles en que se dividía la ciudad. Debido a las múltiples funciones y atribuciones que tenían encomendadas los cuerpos policiales, fue necesario crear

el "Reglamento sobre los deberes y atribuciones del Superintendente de policía de la Municipalidad de México".

En 1855 cuando Santa Anna abandonó la ciudad, quedó como Presidente Interino Martín Carrera, quién convocó a integrar un Congreso Constituyente y suprimió el puesto de superintendente de policía, acciones que dieron origen a una serie de conflictos, ya que fue hasta que tomó posesión de la presidencia Ignacio Comonfort cuando nuevamente se convoca a un Congreso Constituyente, lográndose instalar el 14 de febrero de 1856, culminando sus funciones con la promulgación de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

En cuanto a la materia de seguridad pública, se establecieron nuevas disposiciones, creándose el cuerpo de Zapadores y Bomberos, así como la Guardia de Seguridad compuesta por celadores, quienes se encargaron de vigilar los cuarteles y manzanas reportando diariamente todas sus actividades.

Durante el gobierno de Benito Juárez, se mejoró el bando de Bomberos, en virtud de su ineficaz funcionamiento, creándose un grupo competente de "Zapa y Bombeo" que se dedicaba únicamente a controlar los incendios en la ciudad; también se crea una Inspección General de Policía, integrada por inspectores, sub-inspectores y vecinos de la manzana, quienes en conjunto colaboraban para la vigilancia de las calles.

Juárez aspiraba organizar una fuerza de policía política fuerte y firme. Así fundó en el año de 1861 la fuerza de policía rural de México, operando cuatro de éstos nuevos cuerpos de policía en la ciudad de México; sin embargo, la actuación de estos cuerpos policiales era irregular, en virtud de que sus actos eran algunas veces demasiado agresivos y algunas otras muy tibios.

Tras la invasión de los franceses a nuestro país, fue necesario trasladar los poderes de la Federación a San Luis Potosí (1863), y al abandonar Juárez la ciudad, los conservadores apoyaron a los franceses. "El 11 de junio de 1863 La Asamblea de Notables y La Junta Superior de Gobierno, pidieron a Napoleón Tercero de Francia que mandara a un noble Europeo, así fue como se ofreció esa corona al príncipe Fernando Maximiliano, quién la aceptó el 10 de abril de 1864 [...] Mientras Maximiliano tomaba posesión se nombró una regencia que tenía funciones de Ejecutivo [...] Se estableció una policía de seguridad para la ciudad de México, fundamental es pensar que era muy necesaria la vigilancia pública[...] empiezan a organizarse los guardias imperiales para garantizar la seguridad pública, vigilar el tránsito de carruajes y acudir en auxilio de la población en casos

de incendio, así mismo para el 26 de marzo de 1864 se complementó la vigilancia de la ciudad, haciendo una división de la ciudad en nueve cuarteles, para distribuir en ellos a los policías de seguridad dando la vigilancia necesaria a la población, y por ende dejando delimitado el aparato policiaco (sic) de la metrópoli seguramente para recibir al emperador con orden”¹³

El emperador Maximiliano, a su llegada a la ciudad de México, el 12 de junio de 1864, creó la policía secreta para vigilar al clero y conservadores; así mismo dictó disposiciones referentes al alumbrado, a los guardias nocturnos, al servicio vecinal de policía, al tránsito y limpieza de las calles, todo ello bajo el objetivo de que los policías fueran ejemplo de orden, obediencia, disciplina y buenas maneras. En cuanto al servicio vecinal de policía dispuso que quedaban fijos los cuarteles y manzanas que tenía la ciudad, quedando como jefes de cada cuartel un Regidor, que a su vez controlaría a los Tenientes de Cuartel y ayudantes de acera, y cuyas principales obligaciones serían el de vigilar, que en su cuartel se cumplieran todas las disposiciones de policía, cuidando el buen desempeño de sus subordinados, así como el de proponer al municipio las reformas de mejoras que considerará necesarias. En cuanto a obligaciones para los ciudadanos se impuso que éstos deberían de informar a las autoridades su cambio de domicilio, para evitar existiera indicios de sospecha hacia ellos, además deberían de apoyar en todo lo referente al orden en sus calles.

Una vez ganada la lucha contra Maximiliano y los traidores, en 1867, es declarado Presidente de la República Mexicana Benito Juárez, centrandó su preocupación en la seguridad, para lo cual renovó su idea de crear una fuerza de policía rural, organizando siete cuerpos de esta corporación, que dependían del ministro del interior; con esto se pretendió evitar rivalidades entre los policías y se confirmaban sus funciones, esto bajo la Ley de 1867; por otra parte se estableció el cargo de Inspector General de Policía del Distrito Federal, cuyas obligaciones fueron mantener el orden público, vigilar la estricta observancia de las disposiciones de policía y buen gobierno, cuidar eficazmente de las propiedades, perseguir a ladrones y dar parte diariamente al Gobierno del Distrito y al Ministerio de Gobernación de todas sus actividades. Este Inspector de policía podía disponer de toda la fuerza armada de policía, de infantería y de caballería, así como de los guardias diurnos y nocturnos para cumplir con todas y cada una de sus funciones.

Tras el impacto de la guerra civil, el bandidaje se agravó, perturbando al comercio y orden social, viéndose afectado el régimen de Juárez, y cuyo principal opositor fue Porfirio Díaz, quién agitaba a los ex soldados, afirmando que el gobierno de Juárez los había engañado y que dicha administración no era capaz de lograr la paz; motivo por el cual el gobierno de Juárez, en las Leyes Orgánicas

¹³ *Ibidem.* pág. 120-121.

para el Gobierno y Administración Interior de los Distritos, crea a los "jefes políticos" quienes se encargarían de la administración pública, quedando bajo su mando las fuerzas armadas y demás autoridades, excepto la Judicial. Para el año de 1869 aparecen las gendarmerías, integradas por grupos de infantería y caballería, las cuales se encontraron bajo el mando de un jefe, un comandante, un guía, un agente y un gendarme. El jefe era responsable de la seguridad y orden en general, ya que el comandante inspeccionaba los servicios de seguridad, proporcionando el apoyo necesario a los jefes políticos y autoridades locales, los guías tenían tareas administrativas, como las de comprar y distribuir forraje, tramitar documentos, pasar revista, etcétera, por su parte los agentes apoyaban al jefe superior y cumplían con tareas confidenciales, estableciéndose también la obligación para los ciudadanos de prestar auxilio y colaboración con los gendarmes en cualquier caso que fuesen requeridos.

Sebastián Lerdo de Tejada ocupa la Presidencia de la República el 1 de diciembre de 1872. En cuanto a seguridad y orden público propuso algunas reformas al reglamento de comisarios, autorizó al Ayuntamiento otorgar a los policías uniformes adecuados y estableció turnos de vigilancia de nueve horas.

El Inspector de policía seguía teniendo bajo sus órdenes a todas las fuerzas de gendarmería, bomberos, comisiones de seguridad y comisarias, pero debido al crecimiento constante de la ciudad, fue necesario establecer una nueva estructura de seguridad más sólida y con mayores atribuciones para proteger la propiedad y prevenir los ilícitos, evitando el caos y desorden político.

Sin embargo, bajo el mando de los Jefes Políticos, las fuerzas de seguridad estuvieron sujetas a una serie de abusos e impunidad, lo que ocasionó un desprestigio para toda la policía, ya que la ciudadanía desconfiaba de sus autoridades.

Como hemos señalado, durante los periodos presidenciales de Juárez (1867-1872) y Lerdo de Tejada (1872-1876), y tras los diferentes cambios políticos que motivaron la creación de la policía rural de México, misma que durante cuarenta años trató de imponer el orden en la ciudad, sin embargo, con esto no se logró terminar con el bandidaje, que subsistía por los intereses con los rurales, ya que los mismos bandidos vueltos rurales, ayudarían al sustento del sistema.

3.1. Porfiriato.

El período que va de 1877 a 1911, corresponde al *Porfiriato*. El 2 de mayo de 1877 es declarado como Presidente Constitucional de la República Mexicana Don Porfirio Díaz, implantando para 1878 un nuevo reglamento de policía en el que las comisiones de seguridad tuvieron funciones de policía judicial, ya que auxiliaban a los jueces e inspectores de policía en la captura de delincuentes y recababan pruebas para los juicios penales, pero se les prohibía realizar detenciones arbitrarias, maltratar a los detenidos y recibir dádivas.

Díaz no se daba por satisfecho en lo que se refería a seguridad pública, ya que el bandidaje continuaba siendo uno de los principales problemas del gobierno, y al no cumplir el gobierno con sus promesas la policía rural siguió siendo su principal instrumento para combatir ese mal.

“Tal vez ya no hubiera más bandidos vueltos rurales porque los tiempos habían cambiado, pero Don Porfirio todavía sacó a algunos de los elementos potencialmente más disidentes para meterlos en la fuerza de policía rural. Los nuevos reclutas eran sobre todo artesanos y campesinos del centro del país [...] Pocos eran los mexicanos que veían una carrera en el servicio de la policía rural, ni les bastaba con probar una vez[...] Para muchos ese servicio era visiblemente un recurso laboral, hasta que se presentara algo mejor, o una buena oportunidad de apoderarse de un rifle del gobierno, un caballo o cualquier otra pertenencia. Los desertores solían vender su equipo y a continuación se reenganchaban con un nombre supuesto[...] Casi un tercio de los reclutas eran artesanos, zapateros, panaderos, fabricantes de velas, de jabón, talabarteros, ladrilleros y ayudantes de artesanos. Las manufacturas los habían desalojados de sus antiguos trabajos. Las maquinas eliminaban empleos y producían gran cantidad de artículos baratos, que reemplazaban los artículos manuales, una quinta parte de los miembros eran campesinos, atraídos o arrancados de sus labores agrícolas por la llamada modernización.”¹⁴

Empero y tras los constantes esfuerzos del Gobierno de Díaz por garantizar una adecuada seguridad pública, aún era común que se suscitaran hechos delictivos que alarmaban a la sociedad.

Lo anterior nos lleva a precisar que la policía urbana y la rural, instituciones encargadas de mantener el orden público, no pudieron controlar las rebeliones y actividades ilícitas, motivo por el cuál fue necesario pensar en la profesionalización

¹⁴ *Ibidem*. pág. 144- 145.

del ejército y policía rural, principalmente esta última para hacerla más eficaz, moderna y seria. Quedando como obligaciones principales de dicha institución, el vigilar los caminos, apoyar a la policía urbana, perseguir y capturar a los delincuentes y ponerlos a disposición de la autoridad judicial.

Durante el segundo periodo de gobierno de Porfirio Díaz, que fue de 1884 a 1888, la ciudad tenía ya 547 manzanas divididas en ocho cuarteles, cada uno con un inspector, nueve compañías de guardias, las que se integraban por diez oficiales y un número de guardias de acuerdo al área que custodiaban, y una compañía encargada de la vigilancia de las casas del ayuntamiento y grupos de auxilio para casos de siniestro.

“En materia de policía se empezó a trabajar en 1885, pero los informes se dieron a partir de abril de 1886 al abrirse las sesiones del Congreso; se indicó que no se podían olvidar los grandes servicios que han prestado los cuerpos de policía urbana y rural: ya que eran las dos formas en que se dividían estas actividades y acreditaron el buen manejo de las fuerzas que para tal época, el índice de criminalidad había bajado considerablemente en la capital de la República y en los caminos nacionales, la presencia de una mayor seguridad, se manifestó que aquella policía denominada como rural estaba prestando servicio dentro del Distrito Federal y junto a la urbana. Contribuía eficazmente al mantenimiento de la seguridad, al perseguir a los malhechores, por lo tanto se aclaró que ningún cambio notable se había introducido últimamente en su organización[...]¹⁵

Para 1890 los policías rurales eran considerados políticamente menos confiables, por lo que fueron vigilados por personas de confianza, sin embargo se continuó con la colocación de éstos policías en las ciudades circunvecinas a la capital, asegurando con ello el comercio, actividad que resultaba ser de suma importancia para el desarrollo del país. Durante esta misma década nace la Policía Auxiliar y se ordena una nueva traza de la ciudad, con lo que se crean demarcaciones de policía y se considera a la gendarmería como un elemento básico para la seguridad de la ciudad, mejorando su organización y personal. Sin embargo, el gobierno seguía prestando mayor importancia a la policía rural, aumentando de nueve a diez los grupos de rurales, colocando rurales por todos lados y regiones inmediatas al Distrito Federal.

Para el año de 1893 se refuerza la policía montada con 15 gendarmes a caballo y se dan mayores facultades al Gobernador para dirigir a la policía, señalando Díaz que la seguridad pública en general y en particular la del Distrito Federal eran objeto de atención asidua por parte del gobierno, y que se dedica

¹⁵ Ibidem. Pág. 153

mayor cuidado al mejoramiento, organización y disciplina de los rurales y gendarmes.

En octubre de 1896 Porfirio Díaz es reelecto como Presidente de la República Mexicana para el periodo de 1896 a 1900, destacando en esta administración la inauguración de una penitenciaría, así como las modificaciones hechas al reglamento de automóviles, para mejorar el control del tránsito de vehículos, de igual forma se reforzó la vigilancia, reorganizando a los celadores municipales.

Nuevamente Díaz ocuparía la Presidencia de la República Mexicana para el período de 1900 a 1904, período en el cual la materia de seguridad pública se desarrolló en base a lo realizado en períodos pasados, ya que tan sólo se incorporaron gendarmerías con armamento a pie y montada, también se subsano el problema de las bombas para incendios y para el año de 1903 expide un nuevo Reglamento de Automóviles.

Porfirio Díaz presenta una reforma para que los períodos presidenciales ya no fueran de cuatro años, sino que fueran por sexenios, así fue como el siguiente período de gobierno fue de 1904 a 1910. En este sexenio se trabajó para el mejoramiento de la Compañía de Bomberos, dotándolo del equipo necesario para su trabajo, basándose el gobierno al igual que en los anteriores periodos, en que su poder se fundamentaba en controlar la ciudad en sus aspectos de orden, criminalidad y buen gobierno.

"Porfirio Díaz dirigió a México durante un cuarto de siglo gracias al capitalismo internacional. El orden era el capitalismo, con Díaz de administrador principal. Generosas remuneraciones asequible, fuera de la presidencia aliviaban las presiones contra ella o por lo menos minaban el apoyo potencial a quienes la pretendían. A Díaz nunca le faltaron impugnadores. Los intereses económicos rendían fácilmente las libertades regionales, tan vigorosamente defendidas frente a presidentes anteriores, ante una dictadura personal que podía mantener la paz y fomentar nuevas ganancias económicas para los agentes del poder. Pero la dictadura tenía sus límites. La dictadura alentaba la tendencia mediante alicientes para reducir los riesgos, como reducción de impuestos, subsidios, préstamos e inmensos regalos de bienes raíces, tales ventajas hacían que los bandidos y el desorden fueran menos preocupantes para los hombres de negocios".¹⁶

¹⁶ *Ibidem*. Pág. 159.

Tras la importancia del desarrollo económico del país durante el Porfiriato, el nacionalismo se había convertido en baluarte contra el desorden. Así Díaz pretendió convertirse en símbolo de un México adelantado, respetado y líder de su Nación. Hablando de una paz más imaginaria que real, ya que en los últimos años de su gobierno existía una apariencia superficial de la paz en el país. "A pesar de ello el 4 de octubre de 1910 el Congreso declara nuevamente como presidente y vicepresidente de México a Porfirio Díaz y Ramón Corral respectivamente. Inconforme Francisco I. Madero, refugiado en el extranjero, da a conocer su plan revolucionario, denunciando fraude electoral, haciendo un llamado a las armas para el 20 de noviembre, en su conocido Plan de San Luis y cuyo lema fue 'Sufragio efectivo. No reelección'." ¹⁷

El bandidaje no se acabó durante el Porfiriato, ya que este siempre fue un elemento de desorden producto de las condiciones socioeconómicas y políticas del país. Los capitalistas contrataron policías privados para proteger sus empresas, tratando de sostener a Díaz en el poder, y debido a que para Díaz el orden público significaba mantener el control político, los rurales y otras unidades de seguridad sometieron a unas cuantas manifestaciones, brotes de proletarios inconformes y comenzaron las actividades guerrilleras; con toda la serie de rebeliones que surgieron era imposible disponer de las fuerzas de seguridad para proteger las propiedades y por consecuencia los hacendados hacían la paz por separado con los revolucionarios, desatándose un gran desorden, y perdiendo prestigio el gobierno. Los rurales estaban en todas direcciones políticas, ya que ninguna de las opciones políticas existentes les convenía a sus intereses, como consecuencia de la ola de presiones que habían estallado con las actividades guerrilleras y toda vez que esta fuerza policial estuvo ligada a la dictadura de Díaz, su reputación quedó oscurecida y disminuida.

3.2. Post- Porfiriato.

Tras el levantamiento de la Revolución, el régimen de Díaz contraatacó sufriendo sus primeras derrotas en Chihuahua, Ciudad Guerrero, Mal Paso, Casas Grandes, Ciudad Juárez; al sur se levantó en armas Emiliano Zapata, dejándose sentir más brotes en otras partes del país. Debido a estas derrotas Díaz trató de negociar, sustituyendo funcionarios, sin embargo, no tuvo ningún significado, ya que el eco de los triunfos revolucionarios del norte, alentaron los motines en contra de Díaz y éste se vio obligado a renunciar finalmente a la presidencia de la República y abandonar el país.

¹⁷ Cfr. COSIO Villegas Daniel. Op Cit. pág. 140

Se conoce como post-porfiriato al período en el que el presidente legó el poder al vicepresidente, quedando el mismo gabinete del gobierno anterior, ya que una vez que Madero logra la victoria coloca en el gobierno interino a varios de sus hombres, siendo así que en materia de seguridad el 16 de septiembre de 1911, el Presidente Interino Francisco León de la Barra, señaló en su único informe de gobierno que; "se han hecho las reformas que tienden a producir mayor eficacia, aumentándose el personal de la gendarmería de a pie con un segundo jefe, un comandante, un primer ayudante, 24 oficiales, 24 gendarmes de primera y 2400 gendarmes de segunda. En la gendarmería montada se han aumentado 200 gendarmes, un comandante y un segundo jefe y en la compañía de bomberos se agregaron 80 hombres."¹⁸

Y fue hasta noviembre de 1911 cuando Francisco I Madero asume la Presidencia de la República Mexicana y José María Pino Suárez es designado vicepresidente. Sin embargo, el Porfiriato seguía vigente sin Díaz, ya que todo su gabinete fue utilizado por Madero en su Gobierno, continuando las mismas pretensiones de privilegios, motivo por el que, inconformes los zapatistas presionaron a Madero para que realizará las reformas necesarias y resolviera las demandas populares, continuando la intranquilidad y agitación en el país, por lo que fue necesario que la guardia nacional se hiciera cargo de los cuerpos de seguridad.

Para el año de 1912, el gobierno puso mayor atención en los servicios de policía local, formando un batallón de seguridad, aumentando el número de policías y equipándolos con fusiles y ametralladoras, esto con el propósito de controlar la situación que se vivía por los sublevados. Para el mes de febrero de 1913 fueron hechos prisioneros Madero y Pino Suárez, asumiendo la presidencia, interinamente, Pedro Lascuráin, por solo 45 minutos, tiempo suficiente para renunciar en favor de Victoriano Huerta, consumándose la traición de Huerta con el asesinato de Madero y Pino Suárez. Tales sucesos alteraron el ánimo e indignación en la mayoría del pueblo mexicano, por lo que Venustiano Carranza, pronuncia el Plan de Guadalupe el 26 de marzo de 1913, en el que desconoce al gobierno de Victoriano Huerta y organiza al Ejército Constitucionalista, nombrándose como jefe del movimiento armado.

Con esta serie de acontecimientos el desorden estaba a la orden del día, ya que eran demasiados los revolucionarios que buscaban un cambio sustancial, además de los bandidos que con membrete de revolucionarios aterrorizaban a las haciendas, por tales circunstancias fue necesario aumentar la policía para controlar dicha situación política; trato de reorganizar y reformar al ejército y fuerza

¹⁸ *Ibidem.* pág. 175.

policía rural, ya que los rurales resultaban muy poco confiables para ese entonces, motivo por el cual tras la irritación de Huerta los mandó a todos al ejército regular, ordenando al inspector general de rurales formar un cuerpo de policía enteramente nuevo, así fue como la fuerza de policía rural de México en el año de 1913 se desintegró, ya que Huerta había prometido al Congreso restablecer la paz cueste lo que cueste, apoyado principalmente en una fuerte policía central.

Empero, Huerta se dio cuenta de su inminente derrota y el 15 de julio de 1914 presentó su renuncia, quedando a cargo de la Presidencia Francisco S. Carvajal, iniciándose entonces las negociaciones para entregar el poder al jefe Constitucionalista, asumiendo el poder Carranza en agosto de ese año, quien dio a conocer reformas en materia de seguridad pública hasta diciembre de 1916, al establecer que el ministerio público y la policía judicial a su disposición, quitarían a los presidentes municipales y a la policía común, la posibilidad que hasta ese entonces tenían de aprehender a cuantas personas juzgaran sospechosos, sin más méritos que su criterio particular.

"Señalando además en la Ley de Organización de Distrito y Territorios Federales, del 4 de abril de 1917; que:

Artículo 38º.- En las poblaciones del Distrito Federal y en los Territorios de la Federación, la seguridad pública estará a cargo de los ayuntamientos respectivos, y por lo tanto, a éstos corresponde nombrar y remover libremente a todos los jefes, oficiales y demás personas que la desempeñen, hecha excepción de la policía de la ciudad de México y de la población que sea la cabecera de cada territorio, la que dependerá del respectivo gobernador siendo éste, quien nombre y remueva libremente a las personas que las integren, aunque los sueldos de ellas sean cubiertos con los fondos municipales, a cuyo efecto se entregarán mensualmente a la tesorería respectiva las cantidades que fueren necesarias.

Artículo 39.- La policía para la guardia y seguridad de los caminos y despoblados en el Distrito Federal y Territorios de la federación, estarán a cargo de los gobiernos respectivos y los miembros de aquéllas serán nombrados y removidos libremente por dichos gobiernos, hecha excepción del inspector general de la policía del Distrito Federal y de cada territorio que sólo podrá ser nombrado y removido, con aprobación del Presidente de la República."¹⁹

De lo señalado anteriormente se desprende que el Inspector General, era la autoridad de la policía en el Distrito Federal, pero este dependía del gobernador y su nombramiento correspondía al Presidente de la República, esto con el objeto

¹⁹ Ibidem. Pág. 182 -183.

de conformar una mejor policía que garantizara la paz y orden públicos de la sede de los Poderes de la Unión.

Dada la inestabilidad del país y los constantes cambios en los mandos de las fuerzas de seguridad pública, fue necesario establecer un nuevo orden el cual se logró hasta la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, destacando que se ordenó quitar el control de la policía al inspector general, pasando dicho control directamente al gobernador; además se creó un Departamento de Tránsito, pasando el cuerpo policial a un segundo plano en materia de seguridad, controlando los pleitos de vecindad y el escaso tránsito de vehículos y tranvías, sometiendo a los policías a procesos de capacitación y superación personal.

4.- Epoca Actual.

En razón de que nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, es la norma jurídica suprema que crea nuestro sistema jurídico, organiza la vida política del país y consagra los derechos y deberes de los miembros de nuestra sociedad, corresponde analizar el tema de estudio a partir de el desarrollo histórico de la seguridad pública, dejando para los subsecuentes capítulos los aspectos normativos.

Para diciembre de 1920, Álvaro Obregón toma posesión de la Presidencia de la República, en cuanto a vigilancia y seguridad toma las bases y fundamentos del gobierno anterior, reorganizando y equipando a los cuerpos encargados de la seguridad. Para el año de 1923 señala las bases para mejorar la vigilancia de los caminos, aumentando la gendarmería montada a seis escuadrones.

Debido al crecimiento de la Ciudad de México se establecieron nuevas colonias, con lo que comenzó agravarse los problemas de inseguridad y tránsito, motivo por el cual fue necesario aumentar la policía y mejorar los medios de vigilancia; sin embargo, los recursos económicos no eran suficientes, ya que fue hasta el año de 1922 cuando se reorganizó a las fuerzas de seguridad pública, procurando siempre una adecuada selección y moralización de su personal; para el siguiente año se crea la Escuela Técnica de Policía, impartiendo cursos a los policías en servicio, así como técnicas de investigación policial.

Para el periodo presidencial de 1924 a 1928, fue electo Plutarco Elías Calles, terminando así el periodo de los grandes caudillos, iniciándose en nuestro país un proceso de reconstrucción nacional con base en la formación de

instituciones permanentes. Este gobierno continuó con los planes políticos del gobierno anterior, avanzando con el reparto agrario, la mejora en los servicios públicos y la construcción de nuevos caminos y escuelas. En cuanto a la seguridad pública, siguió siendo una función importante y trascendental para el gobierno, reorganizando y depurando a los cuerpos policiales, pretendiendo con las ordenanzas y reglamentos de policía que estas fusionaran correctamente, que existiera una unidad de mando y de acción, que se estableciera una disciplina militar, haciendo que los policías ascendieran por escalafón y autorizando a los comisarios imponer sanciones administrativas por faltas leves.

En 1926 México participó en un Congreso de Policía Internacional en el que se trataron temas referentes a la unificación de los sistemas de identificación, a la cooperación de las policías en la lucha contra la criminalidad, a la persecución y captura de delincuentes, al uso y comercio de drogas y portación de armas.

Para las elecciones de 1928, Obregón fue electo nuevamente como Presidente de la República, pero dieciséis días después fue asesinado, designando el Congreso como presidente suplente al Licenciado Emilio Portes Gil, quien asumió la Presidencia el 1° de diciembre de 1928, y para el 30 de diciembre de ese mismo año se crea la Jefatura del Departamento del Distrito Federal, integrada por delegados, subdelegados y jefes de dependencias; desapareciendo en consecuencia el cargo de Inspector General de Policía, y los policías de gendarmería se convirtieron en policías del Distrito Federal; además se creó la jefatura de tránsito y por primera vez la ciudad de México fue patrullada por motocicletas, adquiriendo el tránsito de vehículos mayor importancia en la Ciudad de México por el aumento considerable de automotores.

Tras el continuó crecimiento de la Ciudad de México, el presidente Emilio Portes Gil señaló que era indispensable aumentar el número de policías, para así conseguir una mejor y completa seguridad pública, adscribiendo a la jefatura de policía a los agentes del ministerio público. Quedando integradas las fuerzas de seguridad por policías a pie, un cuerpo de investigaciones y seguridad pública, policía montada y las jefaturas de policía y la de tránsito.

Pascual Ortiz Rubio es declarado Presidente de la República Mexicana en 1929. Dentro de su administración dividió a la ciudad en once demarcaciones, ampliando el radio de acción de las comisarías, que posteriormente suprimiría para establecer delegaciones de policía en las demarcaciones, estableció de igual forma delegaciones del ministerio público, y fue necesario adoptar medidas para restituir a dicha institución sus atribuciones, garantizando una mejor protección a la sociedad, respetando las garantías constitucionales, aclarando su competencia para la persecución e investigación de los delitos, estableciéndose que la policía

común tendría una naturaleza netamente preventiva. Así crea en 1930 el Cuerpo de Policía Femenil, incorporando a la mujer en las actividades de vigilancia; sin embargo, uno de los problemas pendientes de resolver, era la moralización del personal policial.

Con la aparición del Sindicato Revolucionario de Veladores, la Sociedad de Vigilantes Nocturnos, Cuidadores de Automóviles, la Unión de Vigilantes de Casas, Comercios y Particulares, se constituyó la base de la Policía Auxiliar del Distrito Federal.

Para 1932 se aprueba la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, dividiéndose la Ciudad en doce delegaciones, quedando plenamente establecida la Policía Preventiva del Distrito Federal, junto con su reglamento en el que se precisa que corresponde al Presidente de la República el mando de las corporaciones de policía del Distrito Federal.

El 2 de septiembre de 1932 renuncia a la presidencia Pascual Ortiz Rubio, designando el Congreso para terminar el período a Abelardo L. Rodríguez, quién vivió una serie de tensiones sociales de las que salió al paso con la propuesta de su plan de largo alcance, Plan Sexenal, que sirvió de base para que Lázaro Cárdenas alcanzara la presidencia en 1934, iniciándose con este Gobierno el período de la vida moderna de México. Para el año de 1939 el Cuerpo de Investigaciones y Seguridad Pública se convierte en el Servicio Secreto.

Para el año de 1940 Manuel Ávila Camacho asume la Presidencia de la República, período presidencial en el que el índice de delincuencia se mantenía en niveles muy bajos, siendo hasta el 12 de noviembre de 1941, cuando se emite un nuevo Reglamento de la Policía Preventiva, en el que se estableció que el jefe de la policía debería de tener el grado de General de División; el subjefe, el de General de Brigada; el Coronel, el de Jefe de servicios; el de Teniente Coronel el director de la Escuela de Policía, y Mayor el comandante de Batallón. Por otro lado, en ese mismo año, mediante decreto se crea La Policía Preventiva del Distrito Federal y la Dirección General de Tránsito, así como la Policía Bancaria e Industrial; quedando dividida la policía en dos especialidades; la de vigilancia y la de vialidad.

Durante el primer Congreso Nacional de Policía realizado en el año de 1942, el presidente Avila Camacho fijó las bases generales para el tránsito y transporte en el Distrito Federal, implementando sistemas de control eléctrico de señales para evitar accidentes.

A partir de 1946, bajo el Gobierno de Miguel Alemán, la corrupción policial comenzaba a proliferar, motivo por el cual el gobierno se preocupó más por la moralización de los cuerpos de seguridad, su reorganización, el perfeccionamiento de los servicios de seguridad pública que se proporcionaban a los habitantes del Distrito Federal; todo ello para levantar la decaída moral de los policías ante la sociedad. Además de que con el constante crecimiento desmedido de la población, se establecieron nuevas colonias populares y fraccionamientos y con ello creció el índice de delincuencia y corrupción.

En el Gobierno de Adolfo Ruiz Cortines, se adquirieron vehículos para mejorar los servicios de policía y tránsito, y a partir de 1958 se tiene que hacer frente a un nuevo tipo de robo: los asaltos a camionetas bancarias, por lo que fue necesario nuevamente una reestructuración en las instituciones de seguridad pública.

Con motivo de los sucesos de 1968, se aumenta el número de policías de la ciudad a 10,000 elementos, adquiriendo además modernos equipos antimotines y se fusionan las policías preventivas y de tránsito, desapareciendo en 1970 la academia de Policía, pasando todo el personal a integrar el Centro de Capacitación y Formación, pero en 1972 pasa nuevamente a denominarse Academia de Policía y Tránsito del Distrito Federal. Mientras que la Dirección General de Policía y Tránsito brindaba sus servicios en las dieciséis delegaciones del Distrito Federal.

Señalaremos, por último dentro de este capítulo, que uno de los problemas que hasta nuestros días sigue vigente es el de la corrupción e impunidad, con que actúan los encargados de la seguridad pública, lo que hace necesario se tomen medidas para transformar las agrupaciones policiales, crear centros de capacitación y formación y se especialice en la lucha contra determinados delitos.

Es importante destacar que a partir de 1994, con las reformas constitucionales que establecen el Sistema Nacional de Seguridad Pública, se elevó a rango constitucional la materia de mérito en el artículo 21 constitucional, que permite coordinar los esfuerzos de todas las policías y órganos encargados de la seguridad pública, con lo cual México entra en una modernidad normativa que esperamos se traduzca en algo real.

C A P I T U L O I I

NOCIONES GENERALES DE LA SEGURIDAD PÚBLICA.

CAPITULO II

NOCIONES GENERALES DE LA SEGURIDAD PUBLICA.

1.- Etimologías.

Con el fin de poder determinar el sentido de lo que se entiende por **seguridad pública**, iniciaremos por estudiar el significado de las palabras **seguridad** y **público**, para posteriormente estudiarlas en su conjunto y así analizar los diferentes conceptos que existen sobre la materia.

En primer termino tenemos que la palabra **seguridad** proviene del latín **securitas**, la cual a su vez deriva del adjetivo **securus** o **secura** "que significa estar libre de cuidados, tener certeza, certidumbre, confianza, inmunidad, invulnerabilidad, garantía, salvaguardia, auxilio frente a cualquier peligro, libre y exento de todo peligro, riesgo o daño. De igual forma la palabra seguridad indica en un aspecto subjetivo el sentimiento de una persona de no tener ningún peligro y en un aspecto objetivo indica la ausencia real de cualquier peligro."²⁰

En cuanto a la palabra **público** esta deriva del latín "**publicus** y significa, conocido, divulgado, sabido, difundido, popular, oficial, legal, común, ordinario, notorio, que pertenece a todo el pueblo, común, potestad, autoridad para hacer una cosa, también se utiliza para referirse a aquello que es sabido por la generalidad de las personas que viven en una población."²¹

Después de analizar estas dos palabras podríamos cuestionarnos porqué se habla de una seguridad pública, a lo que responderíamos que es en razón de que el Estado debe de proteger y satisfacer los bienes comunes y generales que hacen posible la vida en sociedad, manteniendo la paz y orden público, además de que en la vida social necesitamos tener la seguridad de que los demás respetarán nuestros derechos, libertades y bienes, así como el saber como ha de ser nuestro comportamiento frente a los demás, asegurando con esto el cumplimiento de las conductas que sean valiosas para la vida en sociedad.

²⁰ Cfr. PALOMAR De Miguel Juan. Diccionario para Juristas Tomo II. Porrúa, México. 2000. Pág.1428

²¹ Cfr. Ibidem. Pág. 1276

2.- Conceptos.

Debido a que la noción de *seguridad pública* es múltivoca y que falsamente se ha creído que es una facultad exclusiva de las fuerzas policiales o que tiene por único objeto el que las personas que cometen delitos se encuentren en prisión y se les dicten sentencias condenatorias; ello sólo es una parte de las diferentes funciones que tiene el Estado para proporcionar una adecuada seguridad pública, porque esta función abarca un campo mucho más amplio.

En primer término encontramos que el Maestro Samuel González Ruiz dice que la seguridad pública tiene como características, la inviolabilidad del orden jurídico objetivo, de los derechos subjetivos del particular, así como de las instituciones y organismos del Estado y que ésta se encuentra ligada a la protección de la paz pública, conceptualizando a la seguridad pública *"como el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de policía administrativa."*²²

Respecto a este concepto consideramos que resulta un tanto impreciso, ya que limita dicha tarea al sistema penal y policía administrativa, siendo esto sólo una parte de la seguridad pública, en virtud de que de acuerdo con las reformas constitucionales de 1994, la seguridad pública se eleva a rango constitucional como una función estatal, estableciéndose la corresponsabilidad de los tres niveles de gobierno en dicha función.

Por su parte el Dr. Jesús Martínez Gamelo precisa que la seguridad pública "se refiere a los programas, principios, estamentos, niveles, formas y calidades, en que el Estado establece una gran diversidad de aspectos legales operativos y técnicos que redundan en la prevención, vigilancia, control, auxilio, regulación, protección y respeto a favor de los gobernados; ya sea contra la violencia, contra el delito, contra la delincuencia organizada, contra las acciones criminales, contra la impunidad o contra la corrupción, etc., con el único y evidente propósito de establecer y prestar los mecanismos estructurales de una supraespecialización dentro de estos rubros, encuadrándose el conjunto de sus acciones como la prestación de un nítido y transparente servicio de seguridad cuyo fin teleológico lo remarca la ciencia del derecho, dentro de un conglobante sistema de vigilancia Nacional, Estatal o municipal."²³

²² GONZALEZ Ruiz Samuel y otros. *Seguridad Pública en México*. UNAM. México. 1994. Pág. 49.

²³ MARTINEZ Gamelo Jesús. *Seguridad Pública Nacional*. Op. Cit. Pág. 56.

Sin embargo y debido a que dicho concepto es demasiado amplio propone uno mas concreto en los siguiente términos *"seguridad pública es el conjunto de actividades, programas, medios y técnicas establecidas por el Estado, cuyo fin directo e inmediato, es el encaminar la diligenciación, valorativa y evaluativa de estos programas que representan la regulación, la prevención y el control del delito."*²⁴

El maestro Narciso Sánchez Gómez señala que la seguridad pública es "un conjunto de acciones administrativas y políticas que realizan las autoridades federales, estatales y municipales para garantizar la tranquilidad, la paz y la protección a la integridad física y moral de la colectividad, mediante, la vigilancia, prevención de actos ilegales o delictuosos y la orientación ciudadana, que proporciona la policía responsable de dicho servicio y los comités de Protección Civil al conjunto de la comunidad."²⁵

El diccionario jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México señala que la seguridad pública comprende todas "aquellas actividades encaminadas a prevenir y disminuir las infracciones y delitos, así como, las acciones que realizan tanto el Ministerio Público, a través de la procuración de justicia, como las autoridades administrativas responsables de la readaptación social del delincuente y la adaptación del menor infractor; así mismo la labor de las instituciones encargadas de la protección de instalaciones y servicios estratégicos del país[...]"

Por otra parte la seguridad pública puede ser definida como *la actividad encomendada al Estado para salvaguardar los intereses de la sociedad, a los cuales definiríamos técnicamente como bienes jurídicos, en actividades de prevención y como el presupuesto de una debida procuración y administración de justicia.*²⁶

Nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hasta antes de 1994, regulaba el tema de seguridad pública en sus artículos; 115 fracción III inciso h), al precisar "que el servicio público de seguridad pública y tránsito que tienen a su cargo los Municipios de la República Mexicana, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario[...]" Reduciendo la función de seguridad pública a una labor de policía preventiva a cargo de los ayuntamientos.

²⁴ Idem.

²⁵ SÁNCHEZ Gómez Narciso. *Segundo Curso de Derecho Administrativo*. Porrúa. México. 1998. Pág. 336.

²⁶ NUEVO DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, *Instituto de Investigaciones Jurídicas*, Porrúa, UNAM. México, 2001. Pág. 3432.

Por su parte el artículo 122, en su fracción II inciso c), establecía que correspondía al Presidente de la República el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tuviera a su cargo. Pero a partir de las reformas de agosto de 1996, dicho artículo en su Apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso e), dispone que es facultad del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, "ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno. Por su parte la Asamblea legislativa tiene la facultad de normar [...] los servicios de seguridad prestados por empresas privadas."²⁷ Destacando que nuestra Constitución Política de ninguna forma atribuye facultades en la función de seguridad pública a las Delegaciones Políticas del Distrito Federal, careciendo por lo tanto de la independencia que se reconoce a los Ayuntamientos de acuerdo al Artículo 115 de la propia Constitución.

Tras la creación del *Sistema Nacional de Seguridad Pública* a partir de diciembre de 1994, nace un nuevo concepto de la seguridad pública, lo que queda precisado en el artículo 21 de nuestra Constitución Política Federal, el cual establece que la seguridad pública "es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública."²⁸

A partir de dicha reforma constitucional, se establece en nuestro país un nuevo modelo de seguridad pública, con parámetros en materia de coordinación entre Federación, Estados y Municipios, y como consecuencia de la continua crítica de la función ilegal, ineficiente y corrupta de las corporaciones encargadas de la seguridad pública, es así como el 11 de diciembre de 1995, se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la cual en su artículo 3° señala que la seguridad pública "*es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derecho de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.*"²⁹

²⁷ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 139 edición. Porrúa. México. 2002. Pág. 131.

²⁸ *Ibidem*. Pág. 28

²⁹ LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. ART. 3° Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de diciembre de 1995.

De acuerdo con la exposición de motivos, de dicha ley, "se concibe a la seguridad pública no sólo como una función que comprende las actividades ejecutivas de prevención, sino también las acciones sustantivas de investigación y persecución para que los delincuentes sean enjuiciados, sancionados y readaptados conforme a las leyes.

Esta proposición define a la seguridad pública como todas aquellas actividades encaminadas a prevenir, disminuir las infracciones y delitos, así como las acciones que realiza el ministerio público a través de la procuración de justicia, las autoridades administrativas responsables de la readaptación social del delincuente y la readaptación del menor infractor, asimismo la labor de las instituciones encargadas de la protección de instalaciones y servicios estratégicos del país y en general todas las que realicen directa o indirectamente, las dependencias y entidades que deban contribuir a los fines de la seguridad pública en México."³⁰

En el ámbito local, la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal en su artículo 2° establece que "*La seguridad pública es un servicio cuya prestación, en el marco de respeto a las garantías individuales corresponde en forma exclusiva al Estado, y tiene por objeto: Mantener el orden público; proteger la integridad física de las personas, así como de sus bienes; prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía; colaborar en la investigación y persecución de los delitos y auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.*"³¹

De acuerdo con el contenido de los preceptos constitucionales el Maestro **José G. Sandoval Ulloa**, define a la seguridad pública como "*la función estatal a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios, en sus respectivas competencias, que comprende todas aquellas actividades dirigidas a la prevención y persecución de infracciones y delitos; la imposición de las sanciones administrativas; la reinserción social del delincuente y del menor infractor y, en general, todas las que contribuyen a alcanzar los fines superiores de salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública.*"³²

³⁰ EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA DE LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA QUE PRESENTO EL C. PRESIDENTE DE LA REPUBLICA ANTE EL H. CONGRESO DE LA UNION.

³¹ LEY DE SEGURIDAD PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL Publicada en el Diario Oficial de la Federación El día 19 de julio de 1993.

³² SANDOVAL Ulloa José G. *Introducción al Sistema Nacional de Seguridad Pública*. S/editorial. 2° edición. México. 2000. Pág. 41.

Una vez analizados estos conceptos de seguridad pública, debemos de precisar que en todos ellos queda claro que la seguridad pública es una función del Estado que beneficia a toda la comunidad a través de la prevención, protección, seguridad y respeto de los derechos fundamentales de todo individuo, todo esto por medio de nuevos métodos, técnicas y programas a través de los cuales las autoridades encargadas de la seguridad pública deberán de cumplir cabalmente con su función.

Expuesto lo anterior y conforme a la reforma constitucional y con el fortalecimiento del concepto de seguridad pública, propongo el siguiente concepto de seguridad pública: **"Es la actividad estatal, que se desarrolla en los tres niveles de gobierno y cuya finalidad es preservar, procurar y fomentar la conservación de los derechos fundamentales de las personas, la paz y orden públicos, a través de acciones, programas y políticas adecuadas, basadas en la prevención general y persecución de los delitos, salvaguardando la integridad de las persona, sus derechos, propiedades y actividades estratégicas del país."**

Es necesario subrayar que la seguridad pública es un problema que a todos nos afecta y consecuentemente todos debemos de contribuir a tener una mejor y adecuada seguridad pública, esto a través de una constante actividad para su mantenimiento, actualización, y de acuerdo con las necesidades de nuestra sociedad.

3.- Naturaleza.

El Estado como institución reguladora de las conductas sociales tiene la obligación de proporcionar seguridad a su sociedad, satisfacer y proteger los bienes comunes y generales, ello en virtud de que es el único que tiene la potestad de vigilar, proporcionar y conservar la paz y orden públicos, a través del derecho de castigar (Jus puniendi) para bienestar común, haciendo uso de todos los medios que la ley le confiere.

Para cumplir con dichas obligaciones el Estado cuenta con una serie de instituciones cuyo objetivo principal es el de prevenir, procurar y alcanzar una adecuada seguridad pública, garantizando y asegurando los derechos y libertades del hombre, para poder así alcanzar el bienestar común.

Con motivo de las reformas de diciembre de 1994, al artículo 21 de nuestra Constitución Política, la seguridad pública deja de ser una función de

gobierno como atributo y responsabilidad de instituciones gubernamentales, para elevarse a categoría de función estatal en la que participan gobierno y ciudadanos, estableciéndose de igual forma una corresponsabilidad entre los tres niveles de gobierno y señalando cuatro principios fundamentales para la conducta policial.

En consecuencia la seguridad pública tiene como objetivos; la protección, el control, mantenimiento de la paz y orden públicos, garantizar y asegurar los derechos y libertades de los miembros de la sociedad a través de acciones de prevención general, misma que debe de comprender las causas y efectos de la delincuencia, así como la represión de los delitos y faltas administrativas, la procuración de justicia y la reinserción social del delincuente y menor infractor, que vulneran y alteran la paz y orden públicos, siendo la naturaleza de la seguridad pública de carácter legal, legítima, de coordinación institucional y de apoyo para enfrentar todo aquel acto que atente contra la paz y orden públicos.

4.- Características políticas de la seguridad pública.

El Estado a través de su gobierno e Instituciones, se encargan de interpretar el sentir de la población y observar las necesidades sociales, de las cuales surgen una serie de requerimientos y obligaciones que el Estado debe de cumplir. Ante esta situación, como función principal de las instituciones creadas para ejercer el poder, se establecen una serie de políticas, a través de las cuales el Estado, trata de dar solución a las necesidades de su sociedad, para conservar su hegemonía.

La política es aquel conjunto de actividades concernientes al gobierno de una sociedad. "Y que en el ejercicio del poder los titulares de los órganos gubernamentales son los únicos responsables de fijar políticas encaminadas a cumplir con los programas necesarios para la sociedad, los cuales deben de responder a una política gubernativa de carácter integral apoyada en criterios aplicativos de las políticas específicas en cada área, en virtud de existir una política educativa, una política de salud, una política económica o una política de seguridad pública, por lo tanto la política envuelve a todo el conjunto de relaciones sociales, económicas, culturales, y que por el sólo hecho de vivir en sociedad nos convierte en protagonistas o destinatarios de los fenómenos que se producen en este campo"³³

³³ SALAZAR Toledo Jesús. Gobierno y política en el Distrito Federal. (Memoria del Seminario realizado del 16 de abril al 23 de mayo de 1996). Distrito Federal, Sociedad, Gobierno y Justicia. Porrúa. México. 1997. Pág. 54-55.

En virtud de que la política es la vía para la solución pacífica de los conflictos sociales, toda política estatal debe partir de un conjunto de previsiones, decisiones y acciones vinculadas para obtener una determinada acción frente a un determinado problema o necesidad social. Por tales circunstancias, y toda vez que toda cuestión sobre seguridad pública debe atenderse con una política adecuada, esta debe comprender los aspectos arriba mencionados, para satisfacer así las necesidades y reclamos sociales, en materia de seguridad pública, con acciones simultáneas, coherentes, permanentes, apoyadas en la cooperación de las distintas instituciones gubernamentales.

Debido a la constante evolución de la sociedad, es necesario ir creando paulatinamente nuevas políticas, como la constante profesionalización de los cuerpos de seguridad pública y la atención de las causas de la delincuencia, para satisfacer las necesidades de la sociedad, ya que las cuestiones relacionadas con la seguridad pública no pueden dejar de actualizarse, en virtud de que esta materia se proyecta en el contexto político y por lo tanto determina en parte la actitud de la sociedad frente a sus autoridades por que, como ya se señaló, la seguridad constituye uno de los factores esenciales para la conservación de la paz y orden públicos.

"En el sentido político la seguridad pública implica la garantía de inviolabilidad de los derechos y libertades del ciudadano soportada por un eficiente, legal y limitado instrumental institucional, protegida por una amplia política social del gobierno que propicie el mantenimiento de las condiciones de desarrollo y bienestar material de la ciudadanía." ³⁴

Existen principalmente dos formas de crear planes contra la inseguridad, el primero de ellos parte de la teoría y práctica de la seguridad pública en la cual todo el régimen de justicia penal esta a su servicio; la otra forma para establecer los planes en contra de la inseguridad, "establece otra hipótesis acerca de la seguridad, que se difunde en un modelo opuesto de política criminal. Este no abandona el énfasis en la prevención policial y la persecución penal; pero anticipa y carga el acento en otro género de prevención, infinitamente más amplio y ciertamente más eficaz, que no suprime la delincuencia —sería imposible—, pero puede moderarla para dejar que la represión opere donde debe de operar; en el margen y para la excepción, no en el centro y para la generalidad". ³⁵

Por lo tanto, la prevención de las conductas antisociales no se debe de limitar al derecho penal, porque la prevención existe y se difunde en todas las

³⁴ YAÑEZ Romero José Arturo. Op. Cit. Pág. 57.

³⁵ GARCIA Ramírez Sergio. Temas y Problemas de Justicia Penal. Edit. Seminario de Cultura Mexicana. México. 1996. Pág. 81.

políticas públicas y en todos los aspectos sociales, razón por la cual se debe de tener una perspectiva más amplia que abarque las condiciones sociales que arrastran a los individuos a cometer dichas conductas, así como los factores económicos, sociales y culturales, tales como; el desempleo, la vagancia, la miseria, la ignorancia, la drogadicción, factores que no han sido atendidos correctamente.

La seguridad pública tiene una importancia primordial para los demás subsistemas políticos y otros componentes del sistema social, ya que el subsistema de seguridad pública intercala dos valores: la protección de la vida y bienes materiales de los individuos y por otra parte, la defensa de la ley y el mantenimiento del orden público, es decir; que el subsistema político de seguridad pública debe de coordinar las expectativas de vigencia de estos valores, y al no cumplir la seguridad pública con sus fines, esta se convierte en disfuncional.

"Con todo lo anterior se ocasiona que el nivel de demanda de los otros sistemas y subsistemas aumente en la medida en que el sistema político en conjunto adquiere rasgos que obstaculizan la reproducción pacífica del sistema global que es, analfáticamente, 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 de la sociedad sin un sistema de seguridad pública y de justicia. Los gobiernos pueden cambiar, los partidos desaparecer, las elecciones realizarse o no, los parlamentos existir o no, la economía estar en crisis o en abundancia; etcétera, pero la seguridad de las personas es lo mínimo que garantiza la soberanía de un Estado"³⁶

Una adecuada política en materia de seguridad pública, debe de sustentarse como cualquier otra en el conocimiento científico, lo que sin duda llevará a tomar decisiones adecuadas, esto no se aplica en la materia de estudio, porque es precisamente la falta de conocimiento de las causas del problema social que representa la inseguridad pública, lo que nos lleva a desconocer la naturaleza, las formas de actuar y distribución geográfica de la delincuencia, ocasionando con esto que no se puedan establecer verdaderas estrategias para combatirla, en consecuencia no se podrá dar solución al problema de inseguridad pública mientras se continúen tomando decisiones sin las debidas bases en una adecuada información científica.

³⁶ GONZALEZ Ruiz Samuel. Op. Cit. Pág. 50- 51.

5.- Características sociales de la seguridad pública

Una de las cuestiones que más preocupan actualmente a nuestra sociedad, es la de contar con una mejor y eficaz seguridad pública, ya que no es posible que subsista una sociedad sino existe una adecuada seguridad pública. "Entendida ésta como la circunstancia que permite el ejercicio de los derechos particulares, el desempeño de las funciones del Estado y la convivencia regular y pacífica de los ciudadanos. No se trata, por cierto, solamente de un estado de orden, en el que la fuerza pública se desempeñe como protagonista, sino de un estado de paz orgánica, en el que las condiciones de libertad y justicia generalizadas permitan que haya armonía –siempre relativa- en la convivencia de quienes integran, en cierto momento, determinada sociedad."³⁷

Las conductas antisociales, se han convertido para el Estado en una preocupación constante y en una necesidad social pendiente de resolver. Por ello el Estado trata de afrontar este compromiso a través de una serie de medidas tendientes a modificar las condiciones sociales que propician la comisión de conductas antisociales.

Las causas y consecuencias del ambiente de inseguridad en el que vivimos, son fuente de inquietud y miedo para toda nuestra sociedad. Esto constituye un fenómeno social que representa un peligro para la conservación del orden público y bienestar general, ya que ocasiona en nosotros cambios de conducta que ponen en peligro la seguridad y ambiente de paz en el que debemos de vivir e incluso fomenta en cierta forma el crecimiento de la inseguridad.

Ante esta situación la comunidad tiene diferentes opiniones sobre este problema, de acuerdo a variables individuales y sociales como; la edad, el sexo, la condición económica, el nivel de educación y el grado de integración en la sociedad. El crecimiento de la inseguridad pública también es más notorio en las ciudades que en las zonas rurales y menos pobladas.

"Ante estas variables el sentimiento y consecuencias de la inseguridad, nos permiten destacar que las mujeres sienten mayor temor ante la inseguridad que los hombres, ya que suelen ser víctimas potenciales de conductas antisociales, al igual que los niños y las personas de la tercera edad, de igual forma destaca que los habitantes de las grandes ciudades suelen sentirse más inseguros que los que viven en ciudades pequeñas o zonas rurales. Todo esto como hemos mencionado

³⁷ GARCIA Ramirez Sergio. Op. Cit. pág. 197.

tiene consecuencias importantes en la vida social, por que muchas personas cambian su forma de vivir y costumbres, verbigracia, evitan salir de noche, no ejercen determinadas actividades, no platican con gente desconocida, suelen adoptar medidas de autoprotección y diversos dispositivos de seguridad. Otro tipo de conducta asumida como consecuencia de la inseguridad es la de ejercer o tratar de hacerse justicia por propia mano, así como el cerrar calles limitando el paso a personas ajenas a la manzana, contribuyendo todo ello a un importante deterioro en las relaciones sociales. " ³⁸

También es consecuencia del sentimiento de inseguridad la corrupción, la impunidad de los cuerpos policiales, y la ineficacia del sistema penal para prevenir y reprimir las conductas antisociales; esto al no cubrir las necesidades reales de la sociedad o al exigir demasiados requisitos para acceder a la justicia, ya que todos sabemos del exceso de tiempo que se pierde en la tramitación de dichos asuntos y la sobrecarga de trabajo que tienen los jueces y ministerios públicos.

Es importante destacar que para determinar las conductas antisociales, éstas se deben de estudiar como un fenómeno socio-político y no como actos delictivos individuales, explicando dichas conductas con las diversas disciplinas centradas en el delincuente y estructuras socioeconómicas y políticas de la sociedad.

Como base para la protección de la sociedad, la prevención de las conductas antisociales debe de cumplir y adecuarse a las necesidades de la comunidad, sus condiciones de desarrollo, su convivencia social y su seguridad, lo cual se debe de basar en criterios sociopolíticos, conforme a los derechos fundamentales, tales como; la igualdad, la libertad y seguridad.

Como características en casi todos los países de la creciente ola de conductas antisociales, se encuentran las siguientes:

"El incremento de burocracias y servicios no siempre debidamente organizados, coordinados y controlados, lo que facilita la existencia de amplias áreas de permisibilidad que no deberían ser permitidas cuyas formas más sobresalientes son ineficacia y corrupción criminal;

La progresiva subordinación cultural a tipos, métodos y modelos de educación y medios de información y comunicación que no se distinguen siempre por su eficacia, objetividad e independencia;

³⁸ Cfr. RICO, José Ma. Y Salas Luis. Inseguridad Ciudadana y Policía. Editorial Tecnos. España. 1998. Pág.26-34.

Crecimiento desmesurado de las ya excesivas aglomeraciones urbanas existentes, señaladamente en los países en desarrollo[...] y que inevitablemente conduce a la aceptación de una mayor tolerancia de actos violentos y criminales[...]

Afirmación desmesurada de la juventud como un sector social con actitudes marcadamente indiferentes o antagónicas frente a los valores sociales y morales tradicionales[...]

Injusto desequilibrio económico como resultado de planes de industrialización, de economía dirigida y del afán armamentista que igualmente favorecen áreas de permisibilidad a menudo criminales.

Persistencia de grandes sectores de la población, especialmente en ciertos países en desarrollo, que para subsistir mínimamente recurren a la violencia y a la criminalidad; y

La creciente incapacidad de los sistemas penales no solo para hacer frente al incremento de la criminalidad, particularmente de la violenta, lo que da lugar a una permisibilidad ilegal y criminal."³⁹

6.- Características económicas de la seguridad pública

El crecimiento inusual de los hechos delictivos, los defectos y rezagos de las instituciones encargadas de la seguridad pública, nos dan la pauta para abordar el tema de inseguridad pública tomando en consideración todos los factores que provocan este ambiente, así es como en este apartado analizaremos las características de las conductas antisociales y su desarrollo como consecuencia de los factores económicos.

La situación actual en inseguridad pública que vive nuestro país, sobre todo la Ciudad de México, por no existir las condiciones económicas y sociales necesarias para el adecuado desarrollo del individuo, son situaciones que provocan en parte la actividad antisocial, lo que no significa que las condiciones socioeconómicas adversas sean las únicas causas de las conductas antisociales o que éstas conductas se realicen únicamente por personas desfavorecidas económicamente, pero sin duda crean circunstancias favorables para realizar alguna actividad ilícita.

³⁹ LOPEZ Rey y Arrojo Manuel. Opresión, Violencia y Permisibilidad. Editorial Universidad. Buenos Aires. 1985. Pág. 27-28.

"En fin con esto deseamos demostrar que tales correlaciones entre pobreza y delito es falsa y sólo lleva el interés del grupo gobernante por evadir su responsabilidad de la crisis del sistema y trasladar su responsabilidad entre las víctimas de la pobreza, calificándolos de culpables de la misma. De esta manera, las propias clases bajas llegan a internalizar tales acusaciones y autorreprimirse o por lo menos, aceptar como natural la represión oficial en su contra. " ⁴⁰

La diversidad de problemas que vive nuestro país y ciudad tienen como base las cuestiones económicas, ya que todos los grandes problemas que sufre nuestro país tiene un trasfondo económico que posteriormente adquieren efectos políticos, por ejemplo, la falta de empleo produce reacciones que deben de ser atendidas desde el punto de vista político y económico, en virtud de que el desempleo, el subempleo, el comercio informal, la marginación y la pobreza, son factores que provocan algunas de las causas del deterioro de la seguridad pública.

La crisis económica y el desempleo, la pérdida del poder adquisitivo, la escasez de inversiones y la fuga de capitales, son algunas de las circunstancias que explican el incremento de la delincuencia, ya que estas situaciones puede generar conductas delictivas, pero es difícil pensar que generen conductas crueles o violentas, con las que opera la delincuencia organizada hoy en día, ya que dependen de otras tantas circunstancias las conductas violentas y crueles.

Otra característica dentro de este rubro, la constituye la delincuencia organizada, sustentada principalmente por el narcotráfico, actividad que alcanza niveles insospechables de corrupción en todo tipo de funcionario, ya sea de procuración, impartición o administración de justicia, pero no sólo es importante darse cuenta de la corrupción de los funcionarios públicos, sino que debemos de tomar en cuenta a la iniciativa privada, tales como bancos, casas de bolsa, empresas comerciales y de producción que se dedican al lavado de dinero, en razón de que todo ello en su conjunto genera el deterioro del sistema de seguridad pública.

Ante el incremento y perfeccionamiento de la delincuencia organizada, hemos visto en las instituciones de seguridad pública un rezago e ineficacia para combatirla, volviéndose por ello aún mas preocupante dicha situación, además de que dicha delincuencia actúa con estructuras mejor equipadas, organizadas y que obtienen muchas de las veces ingresos que rebasan el presupuesto asignado a las dependencias encargadas de la seguridad pública.

⁴⁰ GOMEZJARA Francisco A. *Sociología*, Porrúa, 32ª edición. México, 2000. Pág. 441.

Dentro de la delincuencia organizada, además de narcotráfico, se presenta el tráfico de personas, el asalto a instituciones bancarias, el robo de autos, el robo a transportistas y los secuestros; que causan un gran impacto social por su gravedad y violencia con la que se cometen, además de causar grandes pérdidas económicas y en consecuencia fuga de capitales de inversionistas que por la sensación de inseguridad prefieren invertir en otros países más seguros.

Tras éstas múltiples formas de actuación de la delincuencia, sus consecuencias, ponen en peligro la existencia de nuestra sociedad, siendo necesario combatir sus causas y efectos, para lograr tales objetivos el Estado debe de destinar las cantidades necesarias de recursos, sin especular en ningún aspecto, ya que es necesario atender las causas de la delincuencia, tales como la crisis económica, el desempleo, la escasez de inversiones y la atención de la pobreza en que viven millones de mexicanos.

7.- Principios rectores o elementales de la seguridad pública

La inseguridad pública incuestionablemente constituye un problema social complejo mucho muy amplio, en razón de que la seguridad pública debe de lograr la protección de la sociedad y de cada uno de sus miembros, garantizando la conservación, protección de sus derechos y propiedades, lo que implica el análisis de todas y cada una de las cuestiones que inciden en el deterioro del esquema de seguridad, por lo que el estudio de la policía dentro del tema de seguridad pública y analizada como estructura o componente del sistema político, resulta ser importante.

“Hay que ir de la ideología de la seguridad pública como asunto policiaco (sic) a la seguridad pública como problema social, cuyo tratamiento pasa por una modernización político jurídica del Estado moderno”⁴¹

Con la reforma constitucional en materia de seguridad pública se reorganiza al Estado para enfrentar el grave problema de inseguridad pública, estableciéndose la obligación de la Federación, el Distrito Federal, Estados y Municipios para coordinarse y establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública, otorgando mayor prioridad a la carrera policial, la cual tendrá como base los principios de legalidad, eficacia, profesionalismo y honradez; aclarando que esta función estatal corresponde de manera directa e inmediata a todas las

⁴¹ GONZALEZ Ruiz Samuel. Op. Cit. Pág. 41

instituciones, instancias y niveles de gobierno, comprendiendo la prevención y persecución de los infractores y delincuentes, la reinserción social del delincuente o infractor. Alcanzando con ello salvaguardar la integridad y derechos de las personas y colectividad, preservando las libertades, la paz y el orden público.

Conviene señalar que hemos vinculado las cuestiones de seguridad pública con los temas de procuración y administración de justicia, a pesar de que dichas materias deben de ser analizadas por separado, ya que no podemos concebir a la seguridad pública como el género inmersa en todo el sistema penal, sino que resulta más acertado pensar en una relación de presupuesto y consecuencia, por que la seguridad pública actualmente tiene aparejada la existencia y persistencia de condiciones necesarias para la vida social, logrando el desarrollo individual y colectivo de todos los miembros de nuestra sociedad.

Analizando el tema de seguridad pública desde la perspectiva estrictamente policial, resulta ser un asunto de las fuerzas del orden público, sin embargo, debe de ser analizada de igual forma desde sus causas, es decir, como un fenómeno social en el que destacan las cuestiones políticas, económicas, culturales y sociales, lo que no excluye la necesidad de los métodos preventivos y persecutorios de carácter policial.

Dado el mal estado de las instituciones policiales, nace la propuesta relativa a los principios para su actuación, motivo por el cual nuestra Constitución Política Federal incorpora los principios a considerar en el despacho de las funciones públicas, la organización de los servicios, facultades y deberes, todo ello en razón de la creciente ola de delincuencia, principalmente la organizada y tras la necesidad de corresponsabilidad y articulación entre los tres niveles de gobierno, lo que nos conduce a un Sistema de Coordinación en la materia, para garantizar la seguridad y tranquilidad de la sociedad.

Ante tales circunstancias existen órganos policiales dependientes de las instituciones de seguridad pública dentro de los tres niveles de gobierno, mismos que se rigen por los principios de *legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez*, los cuales establecen las bases y principios que en materia de seguridad pública regirán la actuación de las instituciones policiales, que sin duda consideramos deben de ser observados por todo aquel funcionario que desempeñe funciones en materia de seguridad pública.

Por lo que hace al principio de **legalidad**, esta palabra, proviene del latín *legalis* y se refiere a lo prescrito por la ley y conforme a ella, comprende la calidad de legal en relación con el régimen político establecido en la Constitución Política, por lo que las funciones, actividades y facultades de las autoridades encargadas de la seguridad pública quedaran sujetas a lo establecido por la Constitución y leyes que de ella deriven, verbigracia, toda actuación o diligencia de las autoridades debe de ser de carácter oficial, respaldada por un documento debidamente fundado y motivado para la realización de dicha actividad.

Para cumplir con dicho principio las autoridades deberán conducirse con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos, auxiliando a las personas amenazadas de algún peligro o que hayan sido víctimas de algún delito, de manera congruente, oportuna y proporcional, actuando con imparcialidad, sin discriminación, absteniéndose de infligir, tolerar o permitir cualquier acto de tortura, observando siempre trato respetuoso hacia las personas y evitar cualquier acto arbitrario contrario a los derechos humanos; abstenerse de realizar detenciones de personas si no se cumple con los requisitos legales y omitir cumplir ordenes ilegales. Todos éstos deberes se relacionan con el deber de respeto al orden jurídico, principalmente a las garantías individuales.

En cuanto al principio de **eficiencia**, este proviene del latín *efficientia*, que significa la virtud o facultad para lograr un objetivo, sin embargo, no sólo debe de ser considerado como una virtud o actividad, sino como un conjunto de aspectos que se describen en el desarrollo de las actividades de las autoridades para hacer una cosa o diligencia, es decir, el conjunto de acciones con las que se acredite un resultado favorable y cierto, o bien lograr hacer un efectivo intento para llegar a la objetividad y trascendencia de sus acciones y de que estas sean legales y altamente redituables. Para cumplir con lo anterior, las autoridades deberán de brindar auxilio a las personas en peligro y protección a sus bienes y derechos, así como velar por la vida e integridad de las personas detenidas, participar en operativos en coordinación con las demás autoridades, cumplir con las ordenes de sus superiores y obligaciones siempre con apego a derecho, conservar el secreto de los asuntos relacionados con sus funciones. Con esto se pretende que se realice un ejercicio debido en la función de seguridad pública, ya que la eficacia se presentara cuando la actuación de las autoridades preserve los valores jurídicamente protegidos como lo son la vida, la integridad física, los bienes y derechos de las personas y de la colectividad.

El principio de **profesionalismo** deriva del latín *profession*, que significa cultivo y utilización de ciertas disciplinas o artes. Por lo tanto la profesionalización de los cuerpos encargados de la seguridad pública comprende las acciones tendientes a progresar y especializarse continuamente en su labor, con lo que se elevará su desarrollo intelectual, lo que implicará necesariamente el conocimiento

de la normatividad, con resultados favorables en el desempeño de sus funciones, esto representará un mejor y adecuado manejo de sus actividades, como resultado de las pericias y destrezas adquiridas, así como la sujeción a un código ético o moral, y en base a este principio se pretende enaltecer la función de los servidores públicos responsables de la seguridad pública y sentar las bases para un servicio profesional de carrera.

"Por ello, entendemos el profesionalismo como el cumplimiento de los requisitos y características personales; la adquisición y manejo de los conocimientos; el desarrollo de las pericias y destrezas, las convicciones ideológicas y morales, que se requieren para desempeñar un oficio, ocupación o cargo con niveles de capacidad, eficiencia y probidad especiales."⁴²

El principio de *honradez*, deriva del latín *honoratus*, que significa proceder con honradez, con rectitud en el obrar. Lo que debe de revestir en todo servidor público es un actuar recto y propio de un hombre de honor, con probidad, bondad, rectitud, ya que al hablar de honradez es hablar de probidad; la probidad debe de ser un distintivo del valor intrínseco que deben de tener los hombres que realicen alguna labor relacionada con la seguridad pública. Respecto a dicho principio las autoridades deberán desempeñar su misión, sin solicitar, ni aceptar pagos o compensaciones ilegales y evitar realizar cualquier acto de corrupción.

Tales principios al ser mandamientos normativos, deben de ser observados y aplicados inexcusablemente, para ello la Ley General que establece la Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de manera concreta señala en su Capítulo Tercero, Artículo 22, que para que la actuación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública se apegue a los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, las instancias de coordinación del Sistema Nacional promoverán que en las normas aplicables se prevean, como mínimo los deberes establecidos en dicho artículo.⁴³

Por lo tanto los cuerpos de seguridad pública deben de ajustarse a dichos principios, pero esto no quiere decir que sean los únicos, ya que deben de igual forma observar, el del trato no discriminatorio, el de respeto a la persona humana, el de inmediatez, el de transparencia, el de racionalidad en el uso de la fuerza, el de prohibición de la tortura.

⁴² SANDOVAL Ulloa José G. Op. Cit. Pág. 114.

⁴³ Cf. LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. Artículo 22. Publicada el 11 de diciembre de 1995 en el Diario Oficial de la Federación

8.- Marco jurídico de la seguridad pública.

Toda sociedad debidamente organizada, para su subsistencia, necesita de la existencia de una norma primera o fundamental, a la que denominamos Constitución, que es el cimiento sobre el cual se inicia la producción normativa de todo el sistema jurídico, ya que a través de esta norma se gestan los órganos encargados de crear las demás normas jurídicas, como son las leyes, los reglamentos, los decretos y sentencias, así como los procedimientos para su formación. Partiendo de estas ideas nos queda claro que la Constitución tiene como atributo el ser la norma primaria o fundamental, en la que se expresan las decisiones fundamentales de la nación que le da vida, y que da vida a los órganos representativos del Estado

Bajo este contexto se genera el principio de legalidad, que obliga a todas las autoridades a fundar sus actos directamente en la Constitución o en las normas constituidas, que a su vez deben estar fundadas en la Ley Fundamental, que es el ordenamiento que da validez a todas las normas secundarias.

Analizando la integración de nuestro sistema jurídico, nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la norma primaria o fundamental, base sobre la que se asienta todo el sistema normativo mexicano. En un segundo plano se encuentran las normas secundarias, dentro de las que encontramos a las leyes generales y reglamentos federales, tratados internacionales, constituciones y leyes estatales, y en un tercer plano se ubican las normas establecidas para regular un caso en particular, como son las sentencias judiciales, laudos y decisiones administrativas.

Así tenemos que nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fundamenta la materia de seguridad pública, en sus siguientes artículos; 21 párrafos 5° y 6°; 18; 32, tercer párrafo; 73 fracción XXIII; 115, fracción III inciso h) y fracción VII; 122 Base Primera, Fracción V, incisos h) e i), apartado E; 123, apartado B fracción XIII; 102, apartado A; y 119. Artículos que establecen los fines y principios de la seguridad pública y limitan la actuación de las instituciones e instancias de seguridad pública.

Es importante precisar que con motivo de la reforma constitucional de 1994, al artículo 21 constitucional, la seguridad pública se eleva a categoría de función estatal en la que participan gobierno y ciudadanos, estableciéndose la obligación de coordinación entre los tres niveles de gobierno y señalando cuatro principios fundamentales para la conducta policial.

Por su parte, el artículo 73, fracción XXIII otorga facultad al Congreso de la Unión; "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." Esta última parte es de aplicación en toda la República pero sólo en el ámbito federal.

Algunas otras disposiciones constitucionales como el artículo 18 y 32, establecen la jurisdicción y competencia de las instituciones e instancias de seguridad pública al señalar que; "sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva[...] Los Gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente[...] La Federación y los gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de los menores infractores[...]; así como que ningún miembro extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública, en tiempos de paz.

Por su parte, el artículo 102, Apartado A, organiza al Ministerio Público, encabezado por el Procurador General de la República, que ejerce constitucionalmente el ejercicio de la acción penal y la investigación de los delitos del orden federal, tiene de igual forma la facultad de vigilar la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, la de promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia.

El artículo 115, fracción III, inciso h), y fracción VII; determina que será competencia del Municipio con concurso de los Estados cuando así fuese necesario y/o determinen las leyes, tener a su cargo la seguridad pública y tránsito, además de que el Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residan habitual o transitoriamente.

El artículo 119 constitucional establece las bases para la extradición entre los Estados y el Distrito Federal de los indiciados, procesados o sentenciados. Esta norma es de aplicación en toda la República y en todos los niveles de Gobierno.

El artículo 122 Base Primera, Fracción V, incisos h) e i), apartado E, dispone que la Asamblea Legislativa legislará en materia penal, normará la justicia cívica, los servicios de seguridad privados, la prevención y la readaptación social,

así como que corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo.

El artículo 123, apartado B, fracción XIII, establece que; "Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, se regirán por sus propias leyes, también establece que los miembros de las instituciones policiales de los diferentes ámbitos de gobierno, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que establezcan las leyes vigentes.

8.1. Legislación Federal.

Puesto que la finalidad de la legislación secundaria es hacer posible la aplicación de las normas constitucionales su texto no puede ser contrario a lo establecido por la norma que le dio origen; en los siguientes apartados analizaremos las normas que regulan la materia de seguridad pública, para conocer en su conjunto todas las disposiciones que regulan la materia de estudio.

La principal ley general que regula la materia de seguridad pública, es la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1995, reglamentaria del artículo 21 constitucional), misma que une y coordina a la Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios en las funciones de seguridad pública. "Esta ley general, al establecer las bases de coordinación del sistema de seguridad pública, propiciará que el propio sistema produzca normatividad, políticas, lineamientos, compromisos y reglas de coordinación y cooperación entre entidades, instituciones e instancias, que por su amplitud espacial y temática pueden incidir en los ámbitos de competencia y ejercicio de atribuciones considerados en otros ordenamientos legales, federales y locales." ⁴⁴

En el articulado de dicha ley se exponen los principios, materias, políticas, organización e instrumentos del Sistema Nacional de Seguridad Pública y se determina la constitución del Consejo Nacional de Seguridad Pública, entidad considerada como ente superior de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública

⁴⁴ SANDOVAL Ulloa José G. Op. Cit. Pág. 8.

En cuanto a las leyes y reglamentos federales aplicables en materia de persecución y prevención de delitos e infracciones, de imposición de sanciones y de la reinserción social de los delincuentes y menores infractores, todas relacionadas con la seguridad pública destacan, las siguientes;

Código Penal Federal;
 Código Federal de Procedimientos Penales;
 Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República;
 Ley Federal de Armas y Explosivos;
 Ley que Establece la Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados;
 Ley Reglamentaria del Artículo 119 de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos (extradición de reos entre Estados de la República);
 Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social;
 Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura;
 Ley de la Defensoría de Oficio Federal;
 Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada;
 Ley de la Policía Federal Preventiva.

Con todas estas normas federales se pretende regular, prevenir y disminuir las conductas antisociales, así como determinar la competencia de las autoridades encargadas de la investigación y persecución de los delitos del orden federal.

8.2. Legislación Local.

La normatividad jurídica que regula la materia de seguridad pública a nivel estatal, estará a cargo de la administración local y municipal, y la desempeñarán los cuerpos de policía local, que conforme a la ley se hayan creado en el ámbito estatal, encargados de conservar el orden público, el tránsito vehicular, la vigilancia y protección de los derechos fundamentales, así como el cumplimiento de las leyes y reglamentos. Dentro de este rubro encontramos a las Constituciones Políticas de los Estados y en el caso del Distrito Federal al Estatuto de Gobierno.

“ La función de la seguridad pública, es parte de las funciones del ejecutivo y como tal se debe de legislar, reglamentar, dentro del ámbito estatal en concordancia con la legislación federal.”⁴⁵

⁴⁵ MARTINEZ Gamelo Jesús. Seguridad Pública Nacional. Op. Cit. Pág. 72

Además de las Constituciones Locales de los Estados, existen dentro del ámbito local, Leyes Orgánicas de las diversas Instituciones encargadas de la seguridad pública y legislación especializada, que regulan las funciones del Ministerio Público de los Estados y de las Procuradurías de Justicia; de igual forma existen leyes de seguridad pública estatales, en las que se establece la organización y funcionamiento de los órganos encargados de la seguridad pública estatal, así como las actividades de coordinación en la materia; destacan de igual forma dentro de este ámbito la legislación penal adjetiva y subjetiva. Debido a que en el presente trabajo se analiza la seguridad pública del Distrito Federal, citaremos como legislación local la siguiente:

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
Nuevo Código Penal para el Distrito Federal;
Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal;
Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal;
Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.
Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;
Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Distrito Federal;
Ley de la Defensoría de oficio del Fuero Común en el Distrito Federal;
Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal;
Ley de Justicia Cívica del Distrito Federal;
Ley de los Servicios de Seguridad prestados por empresa privadas;
Reglamento Interior del Instituto Técnico de Formación Policial;
Reglas para la Integración y Funcionamiento de la Comisión Técnica de Profesionalización para la Policía del Distrito Federal;
Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal;
Sistema Nacional de Seguridad Pública, Convenio de Coordinación 2003.
Convenio de Coordinación y Colaboración para realizar acciones Institucionales de Seguridad Pública en el Distrito Federal.
Acuerdo por el que se establece el Consejo de Seguridad Pública del Distrito Federal.
Acuerdo N° A/009/2001 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el que se establece la circunscripción territorial de las 70 coordinaciones territoriales de seguridad pública y procuración de Justicia;
Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal.
Convenio de Coordinación en Materia de Seguridad Pública suscrito por los Gobiernos Federal y del Distrito Federal.

8.3. Legislación Municipal.

El Sistema Nacional de Seguridad, no limita de manera alguna las atribuciones que previamente correspondían a los diversos niveles de gobierno e instituciones de seguridad pública. "Por que se conserva la estructura y se respetan las jurisdicciones y competencias que corresponden a las distintas entidades que conforman nuestro sistema federal, conforme a las leyes respectivas. Cada entidad e institución seguirá haciendo lo mismo, de acuerdo a las leyes que le dan las atribuciones respectivas y rigen su actuación; la diferencia es que ahora todas las entidades, instituciones e instancias, tienen la obligación constitucional de coordinarse para desempeñar mejor su función y optimizar sus resultados."⁴⁶

En acatamiento a lo establecido por el artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que determina que será competencia del Municipio tener a su cargo la seguridad pública en términos del artículo 21 Constitucional, la policía preventiva municipal y de tránsito, además de que el Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente.

Sobresalen dentro de este ámbito de gobierno los Bandos de Policía y buen Gobierno, los Reglamentos de seguridad pública, los reglamentos de la Administración Municipal y las disposiciones que regulan la justicia de paz y cárceles municipales, los cuales varían de Municipio en Municipio, debido a sus necesidades, sus costumbres, tradiciones, hábitos y religión.

Las anteriores disposiciones fijan las bases para el establecimiento del gobierno y sus acciones, así como las infracciones, prohibiciones y sanciones dentro del ámbito municipal, establecen las garantías de la población y facultades de los ayuntamientos, así como la estructura y organización de los órganos encargados de la seguridad pública.

⁴⁶ SANDOVAL Ulloa José G. Op. Cit. Pág. 9

8.4. Modelos Policiales

El Estado debe de hacer todo lo posible para conservar el orden y la paz, públicos, pero si a pesar de todos los esfuerzos realizados no logra sus objetivos, el Estado cuenta con la policía, que interviene como último recurso para evitar daños mayores a la sociedad; ello en virtud de que el Estado tiene constitucionalmente el uso exclusivo de la fuerza para mantener el orden público, además de que el Estado no puede delegar, ni concesionar a los particulares el uso de la fuerza, ni la coerción para que se cumplan las leyes y así conservar el orden y la paz, públicos. Por esa razón cuenta con la fuerza pública, la cual se refleja principalmente en los cuerpos de policía, por medio de los cuales se reproduce el poder del Estado basado en la fuerza física que controla todos los actos que atenta contra el orden establecido por el Estado.

Por su naturaleza la policía forma una institución jurídica, política y administrativa, que tiende a proteger y garantizar el interés general de la sociedad y la vigilancia de las conductas antisociales, para lo cual, como ya se dijo, cuenta con la fuerza necesaria para hacer que se cumplan las normas.

De allí que exista la importancia de conocer la ciencia política actual o derecho de policía, toda vez que existen una serie de ordenamientos que regulan la actividad de las corporaciones policiales, que comprenden el conjunto de normas jurídicas que regulan su estructura, funcionamiento, ingreso, facultades y obligaciones de los elementos que integran dichas instituciones, sobre todo de la policía que esta bajo el mando del ministerio público.

"Policía proviene del latín *politia* y del griego *politea*, en términos generales, es el buen orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas cumpliéndose las leyes y ordenanzas establecidas para su mejor gobierno. También significa un cuerpo organizado y estructurado encargado exclusivamente de mantener el orden de una ciudad."⁴⁷

Otro concepto de policía determina que es "el cuerpo encargado de vigilar el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos a las órdenes de las autoridades políticas[...] es una institución que tiene como fin primordial mantener el orden, la seguridad, la custodia del ciudadano, respetar y hacer respetar la ley. La policía preventiva tal y como su nombre lo indica, previene, auxilia y ejecuta."⁴⁸

⁴⁷ ACOSTA Romero Miguel. Derecho Administrativo Especial. Volumen I. Porrúa. México. 2001. Pág. 767

⁴⁸ MARTINEZ Gamelo Jesús. Seguridad Pública Nacional. Op. Cit. Pág. 426.

Por su parte, el maestro Narciso Sánchez Gómez considera a la policía, "como una potestad en virtud de la cual el Estado establece ciertas limitaciones o restricciones razonables y necesarias al ejercicio de los derechos individuales, con el fin de asegurar el bienestar de la comunidad o de una población determinada [...] es la actividad ejercida por la administración pública para asegurar, por los medios del poder público, el buen orden de los asuntos públicos contra las perturbaciones de los particulares."⁴⁹

Toda vez que la policía es el órgano del Estado que se encuentra en constante contacto con el crimen, delincuentes y con el público en general, esto le confiere una importancia particular. "De esta manera la policía, que constituye históricamente una forma de cristalización de la reacción social contra el crimen y de mantenimiento del orden social establecido, cumple su misión en una sociedad en constante evolución, representa por consiguiente un dato inmediato y concreto de la dinámica social, y al mismo tiempo es una de las instituciones esenciales del Estado."⁵⁰

La policía realiza funciones preventivas de protección, seguridad de las personas en su integridad física, bienes, derechos y propiedades, así como funciones persecutorias o de investigación de conductas delictivas, quedando claro que es el Estado el único que puede brindar a través de la función policial, parte de lo que es la seguridad pública, y para lo cual cuenta con diferentes corporaciones policiales en el ámbito federal, estatal y municipal.

"La coacción directa tiene como elemento fundamental el uso de la fuerza por lo agentes de policía que puede ser utilizada de conformidad con los siguientes géneros:

- a) Como autodefensa administrativa, para combatir desordenes que puedan ocasionar daños a la administración general;
- b) Para evitar hechos punibles, es decir para hacer frente a conductas tipificadas como contrarias al orden público y para prevenir la comisión de actos contrarios a las normas penales;
- c) En casos de extrema necesidad, siempre y cuando no se vulneren las libertades garantizadas en la Constitución[...]"⁵¹

Debemos de hacer la aclaración de que la policía, al depender del Poder Ejecutivo, forma parte de la administración pública, ya que hasta antes de la

⁴⁹ SÁNCHEZ Gómez Narciso. *Op. Cit.*. Pág. 323.

⁵⁰ MARTINEZ Gamelo Jesús. *Policía Nacional Investigadora del delito*. *Op. Cit.* Pág. 252.

⁵¹ GONZALEZ Ruiz Samuel. *Op. Cit.* Pág. 53.

reforma al artículo 21 constitucional, se hablaba de una policía judicial, lo que ocasionaba confusión, por que se creía que esta dependía del poder judicial, lo que resultaba falso en virtud de que esta depende del Ministerio Público Federal o Local según sea el caso.

Además de la policía que esta bajo el mando del Ministerio Público, existen un sin número de cuerpos policiales en el ámbito federal, estatal y en el ámbito municipal. La policía preventiva o policía municipal, se desprende de la interpretación del artículo 115 Constitucional, el cual faculta a los Municipios a proporcionar el servicio de seguridad pública en términos del artículo 21 constitucional, por medio de la policía preventiva municipal y de tránsito, la cual estará bajo el mando del Presidente Municipal.

8.4.1. Policía Federal.

Como hemos señalado, el Estado por medio de diferentes instancias está obligado a proporcionar una adecuada seguridad pública a su sociedad, para lo cual cuenta con diferentes corporaciones policiales, en el ámbito federal, estatal y municipal. En virtud de ello se considera a la policía como un subsistema del sistema político, en donde su función consiste en asegurar el orden y paz públicos, lo cual realiza en el ámbito federal con apoyo en las policías federales, tales como; La Policía Federal Preventiva, La Policía Fiscal y los Agentes Federales Investigadores

Como medida para asegurar y proporcionar una adecuada seguridad pública en el ámbito federal, se crea a principios de 1999 a la Policía Federal Preventiva, con el objeto de plantear como estrategia del Estado Mexicano la función preventiva, asegurando una adecuada aplicación de las políticas en la materia y combatir eficazmente a la delincuencia organizada; además se pretendió agrupar en esta policía a todas las corporaciones policiales que a nivel federal existían, ya que existía la Policía Federal de Caminos y Puertos, dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Policía Fiscal Federal de la Secretaría de Hacienda y la Policía de Migración dependiente de la Secretaría de Gobernación.

“Por Decreto publicado en el Diario Oficial el 4 de enero de 1999, se promulgo la Ley de la Policía Federal Preventiva y se reforman diversas disposiciones de la Ley de la Administración Pública Federal, de la Ley General de Población, de la Ley General de Vías de Comunicación y de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, para crear la Policía Federal Preventiva, dependiente de la Secretaría de Gobernación, para consolidar en un solo cuerpo

policial todas las funciones de seguridad pública federal, incluyendo expresamente las funciones de la Policía Federal de Caminos y de las desarrolladas por los agentes de migración y excluyendo la relativa a la de los servicios aduanales y de inspección, así como a la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera, que continúa dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.⁵²

Con la creación de la Policía Federal Preventiva, algunas Secretarías de Estado sufrieron modificaciones en sus cuerpos de seguridad, tal es el caso de la Policía Federal de Caminos y Puertos, dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, considerada hasta ese momento como la crema y nata de las policías, ya que su preparación y eficiencia, de esa corporación, no eran discutidas. Por otro lado la Policía Federal Preventiva fue y sigue siendo una corporación militarizada, en virtud de que los primeros integrantes de dicha corporación de seguridad, fueron militares, en un total de 5000 mil elementos, formando con ello un grupo llamado Fuerzas Federales de Apoyo, las cuales funcionan como;

- Fuerzas de reacción y Alerta inmediata;
- El Grupo de Operaciones Especiales; y
- La Coordinación de Instalaciones estratégicas y de servicios;

Estas fuerzas federales de apoyo son las responsables de realizar los operativos mas delicados en virtud de contar con elementos altamente capacitados en: desactivar bombas, disolver motines, resguardar y proteger instalaciones estratégicas, etcétera.

En un principio tanto el Sistema Nacional de Seguridad Pública como la Policía Federal Preventiva, dependían de la Secretaría de Gobernación, pero con las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada el 30 de noviembre del año 2000, se creó una nueva secretaría de Estado con el nombre de Secretaría de Seguridad Pública Federal, de la cual dependen actualmente el Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Policía Federal Preventiva.

"La ley de la PFP es reglamentaria del artículo 21 constitucional en lo relativo a la seguridad pública a cargo de la Federación. Es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional y tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de la PFP. La PFP tendrá autonomía técnica y operativa en el ejercicio de sus atribuciones. Para el mejor ejercicio de sus atribuciones podrá suscribir convenios de colaboración con las autoridades respectivas."⁵³

⁵² SANDOVAL Ulloa José G. Op. Cit. Pág. 111.

⁵³ ACOSTA Romero Miguel. Op. Cit. Pág. 948.

8.4.2 Policía Estatal.

La policía como parte de la función pública del Estado, esta configurada y distribuida en los tres niveles de gobierno; así es como tenemos que a nivel estatal y municipal existen treinta y dos cuerpos de policía judicial o ministerial estatal; treinta y dos cuerpos de seguridad pública estatal. Como hemos mencionado, la policía cumple con una función preventiva y otra de investigación y persecución de los delitos, es decir, que existe una policía preventiva y otra que se encarga de auxiliar al ministerio público; sin embargo, en el caso de la policía preventiva y de acuerdo a las distintas disposiciones legales, ésta realiza un sin fin de actividades, debiendo de ser sus principales funciones las de;

- 1.- Vigilar y cuidar el orden público en el territorio del Estado con el objeto de proteger la seguridad de las personas su patrimonio y sus derechos.
- 2.- Auxiliar al Ministerio Público y a las autoridades judiciales, administrativas, cuando sean requeridos para ello.
- 3.- Prevenir la comisión de delitos.
- 4.- Operar los módulos de seguridad pública.
- 5.- Proporcionar auxilio a la población en caso de siniestros o accidentes.

Entrando al estudio de la Policía a nivel local, específicamente la del Distrito Federal, la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal en su artículo 5° señala que:

“La policía del Distrito Federal estará integrada por;

I. La Policía Preventiva, con todas las unidades y agrupamientos que prevé su reglamento, y

II. La Policía complementaria, que estará integrada por la Policía auxiliar, la Bancaria e Industrial y las demás que determine el reglamento correspondiente.”⁵⁴

Resulta necesario hacer la aclaración de que la policía complementaria, en el Distrito Federal, integrada por la Policía Auxiliar y la Policía Bancaria e Industrial, no está al servicio de la sociedad en general, ya que se encuentra al servicio de los particulares que la contratan, quienes deben de pagar por sus servicios, ya que particularmente se encargan de la protección de bienes patrimoniales.

⁵⁴ LEY DE SEGURIDAD PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL Publicada en el Diario Oficial de la Federación El día 19 de julio de 1993. Artículo 5°

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal contempla el establecimiento de tres niveles de policía preventiva capitalina las cuales analizaremos en el Capítulo cuarto del presente trabajo.

8.4.3 Policía Municipal.

A nivel estatal existen miles de cuerpos de Policía Municipal, en virtud de que casi todos los Municipios de nuestro país cuentan con un cuerpo de seguridad a nivel municipal. De toda esta Policía Municipal, hasta hace algunos años teníamos que; "335 municipios carecían de policías, 749 municipios contaban con un número oscilante entre 1 a 10 elementos; 77 municipios tenían entre 1,001 y 5,000 policías y 10 municipios poseían una población policial entre 5,001 y 13,100 elementos. El resto contaba (1,559 municipios) con una fuerza entre 11 y 1000 policías."⁵⁵

Las principales funciones de la Policía Municipal son;

- Vigilar la debida observancia y cumplimiento de los Bandos de Policía y Buen Gobierno, ya que dicho reglamento contiene, una serie de normas que regulan y prohíben ciertas conductas consideradas antisociales, las cuales deben de evitar que se cometan, pero si se cometen, deben de detener a las personas y remitirlas ante el juez calificador, a efecto de que se le aplique la sanción correspondiente.
- Mantener la paz y orden público en el Municipio;
- Vigilar calles, parques, plazas y recintos públicos;
- Combatir la delincuencia, asegurando el respeto a la vida e integridad de las personas.

La policía preventiva al ser la que esta en constante contacto con la población es la que acude en primera instancia a una llamada de auxilio, es la que sale y atiende cualquier disturbio o manifestación, y son los que como fuerza pública auxilian a cualquier autoridad que lo requiera para hacer cumplir sus resoluciones, por lo tanto dicha policía realiza funciones de vigilancia, protección y seguridad del tránsito de personas y de vehículos, todo ello en el ámbito preventivo.

En el ámbito municipal, estatal y federal existe también un grupo de seguridad, el cual se encarga de la vigilancia del interior de los reclusorios o centros de readaptación social, llamados custodios o celadores, personas que forman parte también de los cuerpos de seguridad pública.

⁵⁵ SANDOVAL Ulloa José G. Op. Cit. Pág 18.

8.4.4. Policía Comunitaria.

La Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, dispone que las autoridades establecerán mecanismos eficaces para que la sociedad participe en la planeación y supervisión de la seguridad pública, así como los mecanismos, procedimientos y competencia de los órganos de participación social, ello en virtud de la necesidad de la participación de la ciudadanía en la prevención del delito.

Por lo tanto la participación de la comunidad, se promoverá a través de los Consejos de Coordinación y en las Instituciones de Seguridad Pública, esto en razón de la convivencia y necesidades sociales, lo que obliga a las autoridades a promover la participación de la comunidad, determinando las materias en las que se podrá participar y que son:

- I.- Conocer y opinar sobre políticas y seguridad pública;
- II.- Sugerir medidas específicas y acciones concretas para mejorar esta función;
- III.- Realizar labores de seguimiento;
- IV.- Proponer reconocimientos por méritos o estímulos para los miembros de las instituciones policiales;
- V.- Realizar denuncias o quejas sobre irregularidades; y
- VI.- Auxiliar a las autoridades competentes en el ejercicio de sus tareas y participar en las actividades que no sean confidenciales o pongan en riesgo el buen desempeño en la función de la seguridad pública."⁵⁶

Es importante aclarar que la participación ciudadana en materia de seguridad pública, de ninguna manera otorga a los participantes facultad para integrar o formar parte de alguna autoridad, en virtud de que sus atribuciones se limitan a opinar, sugerir, dar seguimiento, proponer, denunciar, auxiliar y no resolver, ni ordenar, por lo que solo prestarán auxilio a las autoridades para el debido cumplimiento de sus tareas en materia de seguridad pública, tal y como se establece en la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

⁵⁶ Cfr. LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. Artículo 50. Publicada en el Diario Oficial de la Federa

8.4.5. Policía Privada.

El Estado al ser único facultado para proporcionar a la sociedad seguridad y tranquilidad, debe de reconocer que no ha cumplido eficazmente con esta función, ya que todos conocemos del crecimiento de la delincuencia, la impunidad, la corrupción en sus órganos, situaciones que no ha podido controlar.

Como consecuencia de lo anterior, y tras la imposibilidad de las instituciones de seguridad pública de satisfacer y cubrir todas las necesidades de la sociedad, surgen las policías complementarias, tales como la policía auxiliar y la policía bancaria e industrial, así como los cuerpos de seguridad privados, que solo van dirigidos a un sector de la población y no a toda la ciudadanía, ocupándose principalmente del traslado de valores, protección y seguridad de instalaciones privadas, de la seguridad de empresarios, magistrados, líderes políticos, líderes sindicales y religiosos, así como de funcionarios públicos de alto rango, todas éstas personas pagan por dicho servicio una cierta cantidad de dinero, para así lograr y obtener protección en su patrimonio, persona y familia, lo que se ha convertido en una alternativa para que los particulares puedan gozar de una adecuada seguridad.

Los servicios privados de seguridad van adquiriendo en el mercado un constante crecimiento, el cual se justifica por el derecho de las personas, físicas o morales, de defenderse por sí o por un tercero de acciones delictivas que pretendan agredirlos o lesionarlos, y se explica por la incapacidad de las instituciones encargadas de la seguridad pública de garantizar y proteger los bienes y patrimonio de las personas.

"La policía privada, viene a ser pues una institución de seguridad prácticamente de iniciativa económica, comercial o para empresas privadas y lo importante de ellas es que su eficacia en los resultados, respecto de la seguridad que ofrece la corporación es muy alta que va más allá del 90 por ciento, por eso es tan solicitada su presencia y sobre todo la prestación de su servicio aunque en muchas ocasiones el pago es obviamente alto. Se sostiene que su eficacia se encuentra estipulada [...] en el comportamiento del elemento para con las demás personas, su puntualidad y asistencia, los actos que deben realizar en caso de que se llegue a perpetrar un hecho delictivo, asimismo con las facultades con que cuenta dicho elemento, deberán quedar sujetas a su reglamento, los cuales no deben sobrepasarse ni mucho menos rebasar aspectos que estén intrínsecamente relacionados con su función."⁵⁷

⁵⁷ MARTINEZ Gamelo Jesús. Seguridad Pública Nacional. Op. Cit. Pág. 460.

Debido a la realidad indiscutible de nuestro país, la posición correcta del Estado es de reconocer, regular, registrar, controlar y supervisar los servicios privados de seguridad, para evitar que las empresas que presten dicho servicio defrauden y se aprovechen de la necesidad que tienen las personas que contraten sus servicios, evitando en lo posible que dichas empresas den un mal servicio o bien que estas operen sin contar con los permisos necesarios. Ante tal situación el Sistema Nacional de Seguridad Pública precisa que cualquier acción en materia de seguridad interior es de naturaleza pública y por lo tanto estará a cargo del Estado, por tal razón regula y establece las obligaciones a que se sujetarán los servicios privados de seguridad, asignándoles el carácter de auxiliares y coadyuvantes de las autoridades.

Sin embargo, dichas disposiciones no han sido debidamente asumidas por nuestras autoridades, ya que ante el gran incrementado de empresas dedicadas a la seguridad privada, las autoridades han perdido el control sobre estas, observando que dichas empresas brindan un mal servicio y algunas han servido como refugio de expresidarios o expolicías que realizaron o cometieron alguna conducta ilícita, lo que nos indica claramente que no existe un control sobre los elementos que integran dichos cuerpos de seguridad y qué decir de su capacitación la cual en la mayoría de los casos es nula. Por tales circunstancias nuestras autoridades deberán de poner especial atención en hacer cumplir las disposiciones que regulan a las empresas de seguridad privada, y sobre todo hacer cumplir lo establecido por el Sistema Nacional de Seguridad Pública, para de esta manera garantizar el debido funcionamiento y eficacia de los servicios prestados por dichas empresas.

C A P I T U L O I I I

**REALIDAD SOCIAL DE LA SEGURIDAD PUBLICA EN EL
DISTRITO FEDERAL.**

CAPITULO III

REALIDAD SOCIAL DE LA SEGURIDAD PUBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL.

1.- Gobierno, orden y seguridad pública.

La noción de gobierno esta vinculada a cualquier forma de organización social, en virtud de que resulta imprescindible la existencia de un ente superior con poder de ordenar, decidir y hacer obedecer sus decisiones, ente reconocido por la sociedad, que protege los intereses comunes y en su caso resuelve los conflictos de intereses entre los particulares, toda esta organización indispensable en la sociedad es el gobierno. Lo que implica que éste sea el legítimo depositario del poder.

El gobierno esta obligado a otorgar seguridad a la sociedad, en razón de que por voluntad de ella ésta instaurado dicho gobierno, por tal razón tiene la facultad para llevar acabo la función de seguridad pública, sin embrago, dicha facultad y autoridad para desarrollar y proporcionar seguridad a la sociedad, no puede ser con un actuar arbitrario, ni caprichoso, en virtud de que solo pueden realizar lo que la ley expresamente les permite, apoyándose en las instituciones establecidas para desarrollar la función de seguridad pública y por supuesto con la debida participación de la población.

“En este orden de ideas, los depositarios del gobierno serán todos aquéllos órganos del poder público –legislativo, ejecutivo y judicial- que tengan la facultad de decidir o influir directamente en forma institucional sobre la conducción de las políticas del Estado, sea estableciendo un marco normativo general, impersonal y abstracto; sea ejecutando acciones derivadas de esas leyes, o bien, pronunciando resoluciones a consecuencia de la aplicación de ese sistema jurídico o mediante los mecanismos de control constitucional para dejar sin efectos a las leyes o actos de autoridad.”⁵⁸

⁵⁸ CARRANCO Zuñiga Joel. Régimen Jurídico del Distrito Federal. Porrúa. México. 2000. Pág.63.

Gobierno y sociedad no son ni deben de ser antagónicos, ya que se complementan y no puede existir un gobierno sin una sociedad y una sociedad sin gobierno, en otras palabras el gobierno es producto de la voluntad popular, así el poder que ejerce debe de obedecer y buscar los mejores beneficios para la sociedad, ello implica que los órganos de gobierno deban de estar al servicio de la sociedad y nunca en contra de ella, por tal motivo la función de seguridad pública no debe de ser vista, ni pensada como una función pública para limitar los derechos de los ciudadanos y menos aún para violentarlos, ya que la seguridad pública es abordada por la Constitución y esto obedece a una razón de Estado.

Conforme a las reformas constitucionales de 1993 y 1996, a la fracción VI del artículo 73 y 122 de nuestra Constitución Política Federal, el Gobierno del Distrito Federal sustenta sus nuevas bases para su organización, creándose así el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, disposiciones que establecen las bases para la estructura de los órganos de poder; la competencia de los órganos locales, los derechos y obligaciones de los habitantes de la ciudad y las bases para elegir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

El artículo 122 Constitucional, establece que el gobierno del Distrito Federal; “está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local”, alterándose la disposición que establecía que el Gobierno del Distrito Federal lo ejercían los Poderes Federales por sí y a través de los órganos locales competentes, con ello las autoridades del Distrito Federal cuentan con facultades propias y exclusivas, con capacidad para emitir actos de gobierno en el ámbito de su competencia, coordinándose con los poderes federales.

Sin embargo, los Poderes Federales respecto del Distrito Federal siguen contando con facultades o atribuciones, en razón de que el artículo 122 Constitucional establece que corresponde al Congreso de la Unión:

- I.- Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;
- II.- Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
- III.- Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;
- IV.- Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; y
- V.- Las demás atribuciones que le señala esta Constitución”⁵⁹

⁵⁹ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. Pág. 128. Artículo 122.

La competencia para legislar en el Distrito Federal difiere a la de los Estados, ya que no opera el principio consistente en que las facultades que no estén expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entenderán reservadas a los Estados, en virtud, de que el Distrito Federal se rige por el principio de que en aquellas materias en las que no se confiera expresamente la facultad de legislar a la Asamblea Legislativa, se entenderán propias o reservadas al Congreso de la Unión.

Por lo tanto se disminuye la autonomía de la Asamblea Legislativa, ya que el Congreso de la Unión conserva la facultad de expedir el Estatuto de Gobierno, ordenamiento al que se sujetan todas las autoridades locales.

Por su parte el Presidente de la República Mexicana, respecto del Distrito Federal, cuenta con las siguientes facultades:

- I.- Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;
- II.- Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- III.- Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la ley;
- IV.- Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal; y
- V.- Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.⁶⁰

Resulta importante destacar que corresponde, de igual forma, al Presidente de la República Mexicana el mando de la fuerza pública dentro del Distrito Federal, tal y como lo establece el artículo 34 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que precisa además que podrá designar y remover libremente o ha propuesta del Jefe de Gobierno, al servidor público que la tenga a su cargo. Dicha situación repercute en una constante lucha política, lo que ocasiona un ineficiente servicio en la materia de seguridad pública hacia la sociedad. En la reforma política del Distrito Federal, se sigue estableciendo que corresponde al Presidente de la República el mando de la fuerza pública, y solo se fortalece al Jefe de

⁶⁰ Cft. Idem.

Gobierno del Distrito Federal al señalar que será este el responsable del nombramiento, pero previo acuerdo con el Ejecutivo Federal.

“Por lo que se refiere a la fuerza pública en la Ciudad de México el Estatuto de Gobierno prevé como una obligación del Jefe de gobierno del Distrito Federal, el que informe al Presidente de la República, de la situación que aquélla guarda. Igualmente se faculta al titular del Ejecutivo Federal para, con la finalidad de mantener el orden público y garantizar la seguridad de las personas y sus bienes, instruir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal sobre la disposición de la fuerza pública, y el ejercicio de las funciones de seguridad pública. En el supuesto de que el Jefe de Gobierno se abstenga, incumpla, contravenga o no acate las instrucciones del Presidente de la República, éste podrá instruir directamente a los cuerpos de seguridad pública; solicitar al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública y al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, información sobre la situación que guarde la fuerza pública a su cargo; y ejercer las demás facultades que le corresponden como titular del mando de la fuerza pública.”⁶¹

Las anteriores disposiciones fueron materia de conflicto, entre el Gobierno Local y el Federal, en virtud de que en el pasado mes de febrero del año 2002, el titular de la Secretaría de Seguridad Pública, Leonel Godoy Rangel, anunció su salida, informándose que su lugar sería ocupado por el subsecretario de Gobierno Francisco Garduño Yañez, situación que extrañó a las autoridades Federales, toda vez que al Presidente de la República no se le había notificado oficialmente dicha designación y por lo tanto no había ratificado ese nombramiento, descalificando la designación de dicho funcionario, ya que tampoco se le había informado de los avances de los programas de seguridad pública en la ciudad; días después mediante un comunicado el Jefe de Gobierno, informó y propuso al Presidente de la República al Lic. Francisco Garduño Yañez para ocupar el cargo de Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, e informó que ya había enviado el Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 2001-2006 y que mes con mes envía a la Secretaría de Seguridad Pública Federal un informe sobre la incidencia delictiva en la ciudad.

Sin embargo el Presidente Vicente Fox Quesada rechazó la propuesta que le hizo el Jefe de Gobierno de poner al frente de la Secretaría de Seguridad Pública a Francisco Garduño Yañez, argumentando que para el mando de la policía se requiere a un profesional apartidista, y que los índices delictivos en la ciudad se han ido incrementando, recordando que es responsabilidad del Ejecutivo Federal garantizar la plena seguridad de la sede de los poderes de la

⁶¹ CARRANCO Zuñiga Joel. Op. Cit. Pág.70

Unión. Por su parte el Secretario de Gobernación estableció que el control de la seguridad pública en el Distrito Federal, había sido asumido por el Gobierno Federal ante la creciente ola de hechos delictivos, razón por la que la Policía Federal Preventiva resguarda y seguirá resguardando la Ciudad de México.

Todo esto sin duda se convirtió en un tema de política partidista, que en nada ayuda a resolver el problema de la seguridad pública, quedando claro que es el Presidente de la República quien tiene el control de la fuerza pública, dejando al Jefe de Gobierno facultad para proponer, sin dar nombramiento, al titular de la Secretaría de Seguridad Pública. Sin embargo, la lucha por el control de la fuerza pública en la capital, ha hecho de la inseguridad pública el problema número uno, tomando control de la ciudad la Policía Federal Preventiva, comprometiéndose el gobierno federal con su responsabilidad compartida con el gobierno local en materia de seguridad, sin que a la fecha podamos observar la puesta en marcha de ese compromiso. Debiendo de tomar en cuenta que la inseguridad pública es uno de los grandes problemas nacionales, lo que obliga al gobierno local y federal a colaborar y compartir la responsabilidad en dicha materia y dejar a un lado sus diferencias políticas, para trabajar e implementar acciones en materia de seguridad pública, que esperamos sean rápidamente palpables por la sociedad.

Como hemos visto el Gobierno del Distrito Federal ejerce el poder público en beneficio de la sociedad, pero sin duda para mantener el orden público y la seguridad pública, necesita del apoyo y colaboración del Gobierno Federal y demás gobiernos locales, ello en razón de que una de las más importantes demandas de la sociedad es la solución a la creciente inseguridad pública, que perturba la paz y tranquilidad social, situación que afecta considerablemente el orden público, la tranquilidad, vida y patrimonio de los capitalinos; por ello sociedad y gobierno deben de enfrentar dicho fenómeno de manera pronta y eficaz, reconociendo las carencias y rezagos que existen en la materia de seguridad pública, principalmente la corrupción e impunidad de las corporaciones policiales, la falta de coordinación entre autoridades, la ausencia de capacitación y especialización de los cuerpos encargados de brindar seguridad pública a la sociedad.

La seguridad pública debe de cumplir con sus expectativas para el mantenimiento de la estructura social garantizando y asegurando los derechos y libertades de las personas, evitando que los ciudadanos busquen otros medios para garantizar su seguridad y traten o se hagan justicia por su propia mano

Por todo lo anterior “se puede evidenciar que orden y seguridad públicos son de habitual manejo en la Constitución y obedecen a una razón de Estado, es decir, se debe interpretar como orden y seguridad públicos la seguridad del Estado. De este modo 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”⁶²

2.- La seguridad pública como problema social.

La inseguridad pública es uno de los problemas sociales que más afectan a nuestra sociedad, porque todos conocemos de la creciente ola de ilícitos que día con día se cometen en nuestra ciudad, observando que las autoridades no han hecho nada eficaz por detenerla, ya que sólo se han concretado en afirmar que tal situación se debe a los grandes problemas económicos, lo que sin duda no es un factor determinante, en virtud de que existen otros tantos factores como; la impunidad, la corrupción, la irresponsabilidad e incompetencia de las autoridades, la inadecuada prevención de las conductas antisociales, la ignorancia, el alcoholismo, la drogadicción y la desintegración familiar, factores que en su conjunto, son urgentes de resolver con medidas eficaces y pertinentes.

El problema de inseguridad pública afecta seriamente las relaciones humanas y amenaza la convivencia pacífica de los habitantes de nuestra ciudad, motivo por el que se considera un problema social, porque amenaza y afecta seriamente a la sociedad en su conjunto; por tal motivo se requiere de un detenido y profundo estudio de todos y cada uno de los factores que la provocan, para con ello lograr encaminar acciones y estrategias, para atacar y disminuir este problema social.

“Existe un problema social cuando parece fallar la capacidad de la sociedad para ordenar las relaciones entre las personas; cuando sus instituciones vacilan, cuando sus leyes son escarnecidas, cuando falla la transmisión de sus valores de una generación a otra y cuando se resquebraja el marco de sus expectativas. La preocupación actual ante la delincuencia juvenil sólo en parte se explica porque la delincuencia abra el camino al crimen o constituya una amenaza para la seguridad personal y la propiedad. Se explica también por el temor de que la sociedad sea incapaz de transmitir valores sociales positivos a su juventud. En otras palabras, se le considera como un hundimiento de la sociedad misma.”⁶³

⁶² ORTIZ Ortíz Serafín. Función Policial y Seguridad Pública. Edit. Mc. Graw Hill. México. 1999. Pág.31

⁶³ BOTTOMORE. T.B. Introducción a la Sociología. Onceava Edición. Ediciones Península. Londres. 1992. Pág. 319

Analizando las conductas delictivas encontramos que la delincuencia cuenta con nuevos tipos de operación, que se han efectuado cambios, tanto en la calidad e intensidad de las conductas antisociales, y que las leyes no se han adecuado a la realidad social que se vive en nuestra ciudad, porque vivimos en un ambiente de corrupción, de impunidad, de incompetencia y de permisibilidad de conductas antisociales. Además de no existir las condiciones necesarias para el desarrollo del hombre en la sociedad, situaciones que sin duda provocan en parte una mayor actividad antisocial.

“El delito, se desencadena como producto de una serie de factores individuales (que pueden ser heredados o adquiridos) y sociales. El conocimiento práctico de tales factores, hace sospechar que un individuo, en tales o cuales circunstancias, cometerá un delito. Tal sospecha al ser más objetiva, puede fundar una predicción, y ésta concretarse afirmando un estado predelinquencial.”⁶⁴

Para comprender aun más el problema de inseguridad pública, recordemos el punto de análisis de Talcott Parson del sistema social, en el que se desenvuelve dicho problema. La inseguridad pública como cualquier otro problema social, “comprende una acción que abarca toda conducta humana, individual o colectiva, consciente o inconsciente, incluyendo los comportamientos exteriorizados, los pensamientos, sentimientos, aspiraciones y deseos. Presentándose en todo sistema social una interdependencia entre los sistemas biológico, psíquico, social y cultural, los cuales son parte de un sistema mas general, llamado sistema humano de acción.

Los sistemas social y cultural se refieren a la colectividad de individuos, por lo que son importantes dentro del problema de seguridad pública, el primero está conformado por condiciones que implican la interacción de los individuos pertenecientes a colectividades concretas integradas de miembros reales a través del cual se logra la integración de los individuos o bien se contrarrestan las conductas que alteran el funcionamiento social, restaurando el equilibrio de la sociedad mediante mecanismos de control social institucionalizados para prevenir tales desviaciones, generalmente a través del subsistema policial. Así es como dentro del sistema social la policía es la primera institución encargada de enfrentar el problema de inseguridad pública.

Por su parte, el sistema cultural comprende los valores, conocimientos e ideologías que determinan que un individuo realice alguna conducta antisocial, por lo tanto es importante establecer el vínculo y distinción entre ambos sistemas a lo

⁶⁴ SOLIS Quiroga Héctor. Sociología Criminal. Porrúa. México. 1997. Pág. 265.

cual se le conoce como institucionalización, que consiste en la transformación o traducción de los elementos culturales (valores, ideas y símbolos), que tienen por naturaleza un carácter general, en normas de acción, roles, grupos que ejercen un control directo e inmediato sobre la acción social y la interacción de los miembros de una colectividad.

Tanto el sistema social como el cultural están íntimamente ligados; en lo que se llama organización social, encontrando dentro de todo sistema social, los roles; que son los modos de pertenencia y participación de los individuos en la sociedad; las colectividades que están formadas alrededor de ciertos valores, ideas que se institucionalizan, estableciendo las modalidades de aplicación por los actores sociales; las normas que corresponden a los modelos de conducta, permisibles o prohibitivas; y los valores que son las orientaciones deseables para el sistema entero y que ayudan a mantener el orden público.

Encontramos que dentro de toda estructura social, existen constantes presiones o demandas; una de ellas es contar con una adecuada seguridad pública, respondiendo a tales requerimientos a través de las diferentes funciones estatales, es decir, que todo sistema social debe de regular los problemas para existir y mantenerse, encontrando la función de estabilidad normativa que es la que asegura los valores de la sociedad, a través del conocimiento de los mismos por sus miembros, motivándolos a aceptar dichos valores, teniendo como objeto mantener y proteger el orden normativo; la función de integración asegura la coordinación necesaria entre las partes del sistema en su contribución a la organización y funcionamiento del conjunto; la función de logro de fines consiste en lograr los objetivos por el sistema entero o sus unidades constitutivas; la función de adaptación comprende los medios por los cuales el sistema y sus miembros deben de recurrir en la persecución de sus objetivos, así las estructuras de socialización responden a la función de estabilidad normativa, el derecho y el aparato judicial a la función de integración, la estructura política a la función de logro de fines y la estructura económica responde a la función de adaptación”⁶⁵

El problema de inseguridad pública debe de ser abarcado de manera integral, de tal forma que comprenda lo relativo al desarrollo social e incremento cultural de la ciudadanía, así como el respeto irrestricto de la norma jurídica, con el único propósito de lograr una mejor convivencia social, ya que dicho problema no se debe de limitar a cuestiones de investigación, persecución y sanción de los delitos, en razón de que no se pueden de dejar de reconocer las carencias que en la materia se tienen, debiéndose de replantear nuestro orden jurídico, para luchar de manera frontal y eficaz contra la delincuencia, atacando las causas de la delincuencia, combatiendo la impunidad y corrupción, sobre todo la de los cuerpos

⁶⁵ Cfr. PARSONS Talcott, El Sistema Social. Alianza Editorial. Madrid España 1951. Pág. 113- 145.

policiales, ministerios públicos y todo aquel funcionario que de manera directa o indirecta participa en la función de seguridad pública.

"Es preferible partir de la idea de la pluralidad como régimen de vida, dentro de una sociedad tolerante y democrática que previene y comprende los casos extremos de la conducta antisocial, con la idea de reincorporarlos a un ámbito social tolerante de las diferencias y no perseguir y reprimir solamente."⁶⁶

2.1. Aspectos sociales que inciden en la delincuencia.

Desde el punto de vista social existen factores o circunstancias que influyen en la realización de conductas antisociales. En la Ciudad de México encontramos como principales factores que influyen en la delincuencia: la excesiva propaganda periodística, la desorganización de las instituciones públicas, la permisibilidad e inobservancia de las normas, el claro ambiente de impunidad y corrupción, la irregular e ineficiente actuación de los cuerpos de seguridad pública, la inadecuada prevención de las conductas antisociales, así como la escasez de fuentes de empleo, la vagancia, la miseria, la ignorancia, el alcoholismo, la drogadicción y la desintegración familiar, condiciones sociales, que como ya señalamos, propician y encaminan a los individuos a la comisión de conductas antisociales; condiciones que se han convertido para el gobierno capitalino en una preocupación constante y en una necesidad social pendiente de resolver.

Comprender y analizar todos los factores que provocan la inseguridad pública resultan de vital importancia, para así poder atender sus causas y que las autoridades, junto con la población, emprendan acciones tendientes a disminuir tales circunstancias.

Cuando el desorden social es ignorado o no se hace algo para corregirlo, y cuando la autoridad no responde ante la comisión de infracciones y delitos menores, tal y como sucede en nuestra ciudad, los individuos perciben un clima permisivo en el que proliferan conductas antisociales y que propicia la comisión de delitos mas graves. Acciones tales como la venta al menudeo de drogas, personas alcoholizadas en la vía pública, la prostitución o el graffiti, el daño e invasión a edificios públicos, todo esto genera un ambiente de impunidad, solapado por una minoría, pero de gran malestar para el resto de los ciudadanos que ven como impunemente quedan cientos de delitos sin castigar.

⁶⁶ GOMEZ JARA Francisco A. Op. Cit. Pág. 438

"La inobservancia de las normas se convierte en un modo de vida porque; la sola circunstancia de que la norma de convivencia no sea observada puntualmente en todas las actividades cotidianas, aún tratándose de reglas de menor jerarquía, como pueden ser los reglamentos de policía y buen gobierno, es causa importante para cimentar o fraguar una actividad antisocial de mayor envergadura y su consiguiente daño mayor."⁶⁷

Lo anterior resulta de suma trascendencia ya que del análisis del respeto de las normas, se puede hablar de una adecuada o ineficaz seguridad pública, encontrándonos con un elevado índice de incumplimiento del orden jurídico, es decir, que en nuestra ciudad es frecuente la evasión de la normas, ya que no tiene grandes consecuencias para los infractores, sobre todo cuando se realizan conductas antisociales en grupo y tras el anonimato, generando esto impunidad y descontento en la sociedad. En este sentido, estamos de acuerdo en que una de las tareas fundamentales en materia de seguridad pública es el fortalecimiento de las instituciones y el respeto a la ley.

El hecho de agruparse en determinados lugares, también influye sobre los habitantes de ese lugar, creando zonas criminógenas, verbigracia, el Barrio de Tepito, la colonia Doctores, zonas de la Delegación Iztapalapa, lugares en los que son comunes conductas y ocupaciones ilícitas, que hacen de la piratería, el comercio informal, la distribución de droga, la venta de autopartes robas y asaltos, actividades comunes y aceptadas por los habitantes de dichos lugares, todo ello propicia un terreno fértil para la delincuencia, de la cual de manera indirecta o directa participa parte de la sociedad al no denunciar tales ilícitos.

Otro aspecto que afecta considerablemente a la seguridad pública es la constante e irregular actuación de los cuerpos de seguridad pública, en razón de que todos conocemos de sus extorsiones a todo tipo de personas, extorsiones que se convierten en un vil atraco, además de sus intolerables formas arbitrarias y abusivas de actuación, siendo tan temidos, peligrosos y despreciados como los mismos delincuentes, ocasionando todo ello la desconfianza y el desprecio de la ciudadanía hacia tales servidores públicos.

La desintegración familiar es otro factor que contribuye a la comisión de conductas antisociales, ya que esta se encuentra asociada con el proceso de urbanización y de industrialización, con lo que se afecta sin duda la transmisión de valores, ya que la familia es uno de los factores más importantes de socialización y explica en parte la crisis que se vive en instituciones como la escuela, la iglesia y la actitud que toman algunos individuos hacia la autoridad.

⁶⁷ GONZALEZ de la Vega René . "La lucha contra el delito". Porrúa. México. 2000. Pág. 107.

La inadecuada prevención de las conductas antisociales es otra circunstancia que a propiciado el incremento de la delincuencia en el Distrito Federal, en virtud de que no se han adoptado verdaderas medidas de prevención contra el delito, ya que el gobierno sólo se ha concretado en reprimir la comisión de ilícitos, en vez de prevenir correctamente la realización de cualquier conducta antisocial; por tales razones la prevención no se debe de ceñir únicamente al ámbito político criminal, sino que se deben de atender los aspectos económicos, culturales y sociales que sin duda son primordiales también para evitar la comisión de dichas conductas antisociales. Es decir, que la prevención de las conductas antisociales, no se debe de limitar al derecho penal, por que la prevención existe y se difunde en todas las políticas públicas y en todos los aspectos sociales, razón por la cual se debe de tener una perspectiva más amplia que abarque las condiciones sociales que arrastran a los individuos a cometer dichas conductas, así como los factores económicos, sociales y culturales, tales como el desempleo, la vagancia, la miseria, la ignorancia, la drogadicción, la desintegración familiar, factores que no han sido atendidos correctamente, porque no se han tomado en cuenta un sin número de cuestiones que deben de atenderse con igual o mayor importancia, como lo sería; la creación de fuentes de empleo, salarios justos, proporcionar a la mayoría de la población educación, acceso a los servicios de salud, contar con una vivienda, y evitar con ello, en parte, la comisión de dichas conductas.

Algunas de las causas de fondo de la delincuencia están directamente relacionadas con la falta de oportunidades de empleo y el detrimento en el salario que afectan directamente la calidad de vida y el acceso a la educación y la cultura. Tomando en cuenta esto es importante señalar que el ataque a la delincuencia debe darse en un sentido integral, atendiendo sus causas y efectos, porque no basta con poner más cárceles y endurecer las penas, ya que prevenir y evitar los delitos acarreará mejores resultados para la sociedad en conjunto. Así por ejemplo si se concentran todos los esfuerzos en tener mejores policías, pero se descuidan otras áreas, como la economía, el empleo, el desarrollo social, la educación y la cultura, quizás tendremos una sociedad que cometa menos infracciones a la ley, pero que será una sociedad reprimida que finalmente explotará en manifestaciones más violentas y peligrosas.

2.2. Entorno social de la delincuencia en el Distrito Federal.

La inmensa población que habita en la Ciudad de México, implica la presencia de graves problemas y dificultades para gobernarla, así como para resolver el sin fin de problemas que en ella se presentan, teniendo como una de las principales dificultades la Inseguridad pública, situación que se debe atender de manera inmediata, porque de no hacerlo ocasionará consecuencias lamentables y un mayor deterioro social.

El constante incremento de la población, la crisis económica, la ineficacia y corrupción de los órganos de seguridad pública han contribuido al deterioro de la seguridad en la ciudad, ya que ni la militarización de los cuerpos de seguridad, ni la adquisición de armamento y equipo, ni la renovación y especialización de las policías, han sido medidas suficientes para contener a una delincuencia mejor organizada y cada vez más despiadada.

Ante la evolución constante de nuestra sociedad es necesario ir creando paulatinamente nuevas políticas que satisfagan las necesidades de la sociedad, ya que las cuestiones relacionadas con la seguridad pública no pueden dejar de actualizarse, toda vez que esta materia se proyecta en el contexto político y por lo tanto determina en parte la actitud de la sociedad frente a su gobierno, observando que la ciudadanía frente a este problema tiende a ser reactiva, impulsiva, efímera y a veces anárquica, pero sobre todo, se observa una desesperanza y desánimo social.

Es necesario conocer la situación actual de la delincuencia en el Distrito Federal, conocer sus causas, para así fijar planes y objetivos que en verdad ayuden a lograr una mejor seguridad pública capitalina.

Tras las investigaciones realizadas por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, organismo civil integrado por la Universidad Nacional Autónoma de México; el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey; el Consejo Coordinador Empresarial; la Confederación Patronal de la República Mexicana, y la revista Este País, encontramos que el Distrito Federal es el lugar con mayor índice delictivo porque; "durante el año dos mil uno se cometieron en todo el país cuatro millones cuatrocientos doce mil delitos y las pérdidas por los diversos ilícitos ascendieron a cuarenta y nueve mil millones de pesos que representan el 0.85 % del Producto Interno Bruto, siendo víctimas de algún delito cuatro punto dos millones de mexicanos, abarcando la cifra negra, es decir, que los delitos que se cometen pero no se denuncian representan el 66%

en promedio, lo que significa que en ese año dos millones novecientos setenta y dos mil doscientos treinta delitos no fueron denunciados, además de que de las denuncias que se presentaron en solo el 2% se logró recuperar los bienes y en el 11% se consignó al delincuente.

Dicha encuesta demuestra de igual forma que el 92% de todos los delitos que se cometieron en el país fueron robos y que el Distrito Federal es la ciudad con mayor índice de delincuencia, ya que en la capital se cometieron diecisiete mil setecientos dieciocho delitos por cada cien mil habitantes, mientras que la media nacional es de cuatro mil cuatrocientos doce delitos por cada cien mil habitantes.

A nivel nacional, en ese mismo año en el 14% de los hogares mexicanos, de acuerdo a la encuesta arriba mencionada, al menos una persona fue víctima de un delito y la quinta parte de ellos sufrió más de un delito, en el Distrito Federal las cifras fueron del 39% de los hogares en los que al menos una persona fue víctima de algún delito; por lo que hace a las víctimas de los delitos, solo el 34% reportó el delito ante alguna autoridad y de éstos sólo el 64% lo hizo ante el Ministerio Público y únicamente en el 76% de los casos de denuncia se levantó un acta; por otro lado en el Distrito Federal el 76% de los ciudadanos víctimas de algún delito no lo denunciaron, como consecuencia de la pérdida de tiempo y/o la realización de trámites largos y engorrosos, que todos conocemos y que en alguna ocasión hemos tenido que padecer, además de tener desconfianza en las autoridades.

Por lo que hace a los tipos de delitos, como ya se mencionó, el 92% de los delitos cometidos fueron robos, de los cuales el 61% fueron a transeúntes, el 20% de vehículos, el 18% a casa habitación y el 5% al comercio, el resto de delitos fueron en 8% lesiones, 25% abuso de autoridad, 25% daño en propiedad ajena, 13% amenazas, 7% secuestros, 6% secuestros exprés, entre otros.⁶⁸

Otra investigación realizada por especialistas del Instituto Politécnico Nacional, demuestra que la delincuencia en el Distrito Federal cada vez opera con mayor violencia y los presuntos responsables, son en su mayoría jóvenes, sobresaliendo diez colonias con mayor índice delictivo. Dichas colonias son: "Del Valle, Agrícola Oriental, Narvarte, Portales, Centro, Doctores, Guerrero, Juárez, Roma y Santa María la Ribera, en las que con mayor frecuencia se cometen delitos en la vía pública y en los transportes colectivos, presentándose el mayor índice delictivo entre las 14:00 y 21:00 horas, además de que día a día son

⁶⁸ Cfr Datos obtenidos del Instituto Ciudadano de estudios sobre la inseguridad. a.c. de la encuesta realizada del 2 al 24 de marzo del año 2002.

más los jóvenes que integran grupos delictivos, además de que en la mayoría de los delitos que se cometen se utilizan armas de fuego, a pesar de que en su promedio se obtengan ganancias inferiores a los mil pesos, siendo los delitos más frecuentes el robo a transeúnte, asalto a repartidores y comercios, sobre todo en calles como Eje Central, Juárez, Bucareli, Arcos de Belém, Correo Mayor y en zonas como Garibaldi y la Lagunilla, presentándose en todas estas zonas factores como, giros negros, comercio informal, venta de droga, bodegas clandestinas, prostitución y niños de la calle, que como ya señalamos propician o crean zonas criminógenas.

En la colonia del Valle se presenta un índice de delitos, sobre todo de robo de autopartes y automóviles, junto con asalto a cuentahabientes, mismos que se presentan en la colonia Doctores, en la Roma existe inseguridad sobre todo por motivo de la venta de drogas y prostitución, así como por el conflicto entre vecinos y comerciantes; Narvarte es muy peligrosa de noche y madrugada, sobre todo en las inmediaciones de lo que era el Estadio del Instituto Mexicano del Seguro Social, así como el cruce entre Viaducto y Eje Central; en Santa María La Ribera se da sobre todo el asalto a comercios y repartidores, por lo que hace a la colonia Guerrero los puntos más inseguros son la calle de Camelia, entre Soto y Lerdo, así como el Eje Central, entre Magnolia, Sol y Zarco; en Portales se ubican zonas peligrosas en Avenida Municipio Libre, Ermita y Calzada de Tlalpan; en la Agrícola Oriental la incidencia delictiva es mayor en las inmediaciones del Deportivo Magdalena Mixhuca, Calzada Zaragoza, Periférico y en las escuelas que se ubican en el sur y poniente de dicha demarcación territorial “⁶⁹

Es común también en la Ciudad de México, debido al desempleo, el incremento del comercio informal, favorecido a menudo por funcionarios corruptos y con fines electorales, situación que ocasiona que los vendedores mantengan una continua lucha por un lugar en la vía pública, siendo comunes las batallas campales entre ambulantes y policías, con víctimas de ambas partes, que involucran a menudo a transeúntes inocentes, situación que no se ha atendido correctamente por el gobierno de la ciudad.

También debemos de señalar que en la Ciudad de México existen más de trece mil indigentes que viven sin recibir asistencia de ninguna institución de beneficencia pública o social. Entre ellos hay menores que dejaron sus hogares o fueron abandonados y que viven en un estado infrahumano, alcohólicos, farmacodependientes, ancianos en desamparo, individuos en estado de vagancia, inválidos y enfermos mentales, que en las más de las veces deben de recurrir a alguna conducta antisocial para cubrir alguna de sus necesidades.

⁶⁹ Cfr. El Universal, Sección Ciudad, Jueves 6 de junio del 2002, Pág. B 5

Otro entorno que ha agravado la situación de inseguridad pública en el Distrito Federal, es el incremento de las personas adictas, principalmente en los sectores populares, en razón de que entre 70 % y 80% de los delitos registrados en la Ciudad de México se cometen bajo la influencia del alcohol o de algún enervante, situación que de igual forma no ha sido atendida correctamente por el gobierno de la ciudad

El incremento de la inseguridad pública en nuestra ciudad, también ha propiciado que la ciudadanía adquiera armas de fuego y otros medios de autoprotección, para así de alguna forma sentirse seguros, lo que demuestra una vez mas que las autoridades no han sido capaces de brindar una adecuada seguridad pública, lo que lleva a que se cometan mayor número de ilícitos y con ello una constante descomposición social, ya que hasta ahora solo hemos visto un descontrol de las autoridades para solucionar dicho problema y nuestra sociedad al percibir que el gobierno ha sido rebasado por este mal, sin poder garantizar la seguridad de la misma, toma y trata de hacerse justicia por si misma, rebasando dicho problema los limites de tolerancia de la sociedad.

“Existe un incremento de los índices delictivos, con presencia de una delincuencia más organizada, peligrosa y violenta; por que vivimos en un ambiente de clara impunidad, en el que no se sanciona a los delincuentes, por la incompetencia de las autoridades, además existe una manifiesta desconfianza e incredulidad en las instituciones de justicia y de seguridad pública; y por si fuera poco contamos con una legislación penal, sustantiva, adjetiva y ejecutiva, inadecuada, altamente represiva contra el ciudadano común y no contra el delincuente profesional, además de obsoleta e insuficiente para combatir con eficacia al crimen organizado; por otro lado de igual forma existe una gran desconfianza en la policía preventiva por contar con personal incompetente y corrupto.”⁷⁰

Toda esta descripción nos muestra el panorama que se vive en nuestra ciudad y el grave problema que representa la inseguridad pública, situación que es necesario modificar, debiendo de ser atendida de inmediato por gobierno y sociedad a partir de objetivos y programas bien estructurados, a través de múltiples acciones y de todo un modelo teórico práctico que establezca las relaciones entre las causas y efectos, tanto individuales como sociales, de la determinación de objetivos claros y precisos, que se deberán de alcanzar a corto, mediano y largo plazo, y de una constante revisión para determinar su buen o mal funcionamiento, y con todo ello evitar un mayor deterioro de nuestra sociedad.

⁷⁰ Cfr GONZALEZ de la Vega René. Op. Cit. Pág. 113.

2.3. Objetivos de la sociología en materia de seguridad pública.

La sociología al encargarse del estudio científico de la vida social de los seres humanos, como organización social, implica el desarrollo de conocimientos que explican a la sociedad y el comportamiento social que se presenta en ella, así como los problemas sociales que afectan la estabilidad y normal desarrollo de la vida en sociedad.

Los problemas sociales se relacionan con los factores básicos de la vida social. La sociología estudia de manera especial los diferentes problemas sociales que se presentan en una organización social y presta especial atención en encontrar y establecer las acciones necesarias para disminuirlos o erradicarlos.

“La sociedad como un sistema social implica ubicar el objeto de estudio en el marco de la teoría de sistemas, con el propósito de explicar la estructura y el funcionamiento de la sociedad y el subsistema de policía. La sociedad se integra por diversos elementos debidamente organizados y jerarquizados que forman su estructura y le permiten su funcionamiento, cuyo punto de partida y llegada es la acción humana”⁷¹

Los estudios sociológicos sobre la delincuencia sirven para clarificar lo que es y debe ser considerado como una conducta antisocial, para poder así definir el alcance del problema social que representa la inseguridad pública y ubicarlo en el contexto más amplio del sistema social para influir y hacer posible una política más afectiva, para combatir sus causas y efectos. Por lo tanto, la contribución de la sociología al problema social que representa la inseguridad pública consiste en realizar una investigación especializada para encontrar posibles acciones y establecer programas para erradicar o disminuir tal situación.

“Combatir el delito es el fin, extinguirlo es el propósito y sobre todo prevenirlo es la acción, ello con una medida prioritaria nacional que traiga como beneficios la disminución de la delincuencia en todo el país, su existencia atenta contra todo el tejido social por su potencialidad desintegradora, por ello, combatir sus causas y sus efectos, y acabar con la impunidad es lo que de alguna manera generará un estatus de bienestar y de confort a la sociedad, siempre y cuando se castiguen a sus autores, se establezcan medidas más severas y sobre todo se amplíe el catálogo de delitos en donde el crimen organizado maneja una especie

⁷¹ Cfr. ORTIZ Ortíz Serafin. Op. Cit. Pág. 57

de tentáculos, que urge emprender ya su combate y sobre todo su eficacia legalizadora sin dilaciones ni titubeos.”⁷²

La seguridad pública, con apoyo en estudios sociológicos, debe de cumplir con sus expectativas para el mantenimiento de la estructura social, garantizando y asegurando los derechos y libertades de las personas, evitando que los ciudadanos busque otros medios para garantizar su seguridad o se convierta en un tema de explotación con fines partidistas de determinados grupos que quieren llegar al poder, los cuales solo darán soluciones temporales o simbólicas.

“Es preciso comprender que el delito es la manifestación mas grave e intolerable del lado oscuro de las sociedades. Esta resultante de la vida comunitaria, reconoce los defectos en el desarrollo humano, como factor primordial en su progreso; los rezagos o desórdenes en el orden social[...]. El delito como conducta del hombre que goza de libre albedrío y que decide no actuar conforme ha sentido como la ley le exige, violentando las normas de convivencia, no es objeto de conocimiento de la biología, de la química o de otras ciencias de lo físico y en cambio, sí se ubica como factor de la sociología, de la antropología, la economía, la filosofía o el Derecho, ciencias todas del hombre y de la humanidad”⁷³

El estudio de la vida social implica el estudio de toda la organización social, organización en la que se presentan una serie de problemas sociales, motivo por el que la inseguridad pública como problema social, represente en la organización social un desajuste en el orden social y altere las relaciones entre las partes de la sociedad, por tal motivo es que es de vital importancia para la vida social el estudio de las acciones y comportamientos que nos proporcionen la certeza de tener la seguridad de que los demás respetarán nuestros derechos, libertades y bienes, así como el saber como a de ser nuestro comportamiento frente a los demás, asegurando con ello el cumplimiento de las conductas que sean valiosas para la vida en sociedad.

⁷² MARTINEZ Gamelo Jesús. Seguridad Pública Nacional. Op. Cit. Pág. 215

⁷³ GONZALEZ de la Vega Rene .Op. Cit. Pág. 106.

3.- Seguimiento y evaluación de los cuerpos encargados de brindar seguridad pública en el Distrito Federal.

Como hemos señalado, la seguridad pública es una función de Estado; para realizar esta función el Estado cuenta con la fuerza o autoridad necesaria; sin embargo, dicha función se encuentra limitada por el principio de legalidad,⁷⁴ ya que no existe causa suficiente para que el Estado con motivo de preservar el orden público y armonía social, violente o transgreda las garantías individuales consagradas en nuestra Constitución Política Federal, por tal motivo resulta importante conocer el control y evaluación que existe sobre los cuerpos encargados de la seguridad pública.

El cuerpo de policía es el principal organismo encargado de la seguridad pública, ya que es el organismo del Estado que se encuentra en contacto directo con la sociedad y con la delincuencia, situaciones que le otorgan una importancia trascendental en la materia de estudio, ya que se encarga de manera directa del mantenimiento del orden y paz públicos.

“El enfoque jurídico constituye una de las formas mas tradicionales de encarar el estudio de la policía. Mediante dicho enfoque se trata de precisar el estatuto constitucional, la jurisdicción y organización de tal organismo y exponer las disposiciones legales que conceden ciertos poderes a las fuerzas de orden público, les imponen obligaciones y regulan el conjunto de sus actividades. Todos estos aspectos, son estudiados en los tratados de derecho administrativo y de derecho penal, la mayoría de las veces en forma descriptiva y superficial. En cambio los trabajos de carácter sociológico sobre la policía son prácticamente inexistentes en nuestro país.”⁷⁵

Tomando en cuenta que las policías deben de contar con objetivos de servicio, esquemas de trabajo con la comunidad, profesionalización de sus funciones y un verdadero control de sus actividades, la puesta en marcha de estas actividades dará lugar a la credibilidad, responsabilidad y seguridad que la comunidad requiere, borrando la mala imagen que la sociedad tiene de estas corporaciones, las que de igual forma deberán de actuar siempre con apego al principio de legalidad, adecuando su actuar al marco constitucional y legal de las diversas disposiciones que les otorgan facultades, cuya función tiene como fines

⁷⁴ El artículo 16 Constitucional contempla el principio de legalidad que postula que las autoridades únicamente pueden realizar lo que las normas le permitan y por su parte los gobernados pueden hacer todo aquello que no este prohibido por las normas.

⁷⁵ MARTINEZ Gamelo Jesús. *Policía Nacional Investigadora del delito*. Op. Cit. pág.252.

inmediatos el salvaguardar la integridad y derechos de los individuos, preservando el orden y paz públicos, principalmente.

"Los cuerpos policiales, en la Ciudad de México, han estado integrados básicamente por gente de muy poca preparación académica, lo que ha ocasionado su constante deterioro y desprestigio, porque pierden la autoridad que representan, ya que su poca cultura y autoimagen en la sociedad, los convierte en verdaderos enemigos de la misma, porque solo buscan obtener ganancias en su provecho, extorsionado a cuanto ciudadano se deja, extorsiones que no son más que un vil atraco en contra de los ciudadanos, siendo tan temidos, peligrosos y despreciados como los mismos delincuentes, sin duda todo esto es lo que ocasiona las constantes quejas y denuncias, porque son intolerables las formas arbitrarias y abusivas de su intervención. Ante tales situaciones es necesario reestructurar los programas y estrategias para el control y seguimiento de tales corporaciones y así garantizar el correcto y eficaz funcionamiento de dicha institución, para que otorguen una verdadera protección a la sociedad."⁷⁶

3.1. Autoridades rectoras.

La administración pública del Distrito Federal cuenta con diferentes instituciones para llevar a cabo la función de seguridad pública, principalmente la Secretaría de Seguridad Pública capitalina y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Dichas dependencias deben de trabajar en forma coordinada con las instituciones federales y locales, intercambiando información, a través de acuerdos para combatir en conjunto a la delincuencia y establecer esquemas de control de su personal.

La Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, cuenta para la inspección y vigilancia de su personal con una Subsecretaría, una Dirección Ejecutiva de Derechos Humanos, una Contraloría Interna, la Dirección del Instituto Técnico de Formación Policial, la Presidencia del Consejo de Honor y Justicia, la Dirección General de Control Sectorial y los setenta Directores de los sectores de seguridad pública distribuidos en las dieciséis Delegaciones Políticas de la Ciudad, quienes de manera directa controlan a los más de treinta y cinco mil elementos del estado de fuerza de la Secretaría de Seguridad Pública capitalina, así como a su personal administrativo. Siendo la instancia a la que compete la substanciación de los procedimientos administrativos y aplicación de sanciones, la Contraloría Interna de dicha secretaría.

⁷⁶ Cfr. ROMERO J y Guerra A. *Policía- Hampa Cruda Realidad al descubierto de los cuerpos policíacos y la delincuencia en General*. Editorial Diana. México. 1997. Pág. 67-70.

Analizando a los órganos de Gobierno del Distrito Federal, y de los cuales destacaremos principalmente sus facultades en la materia de estudio. De acuerdo con el artículo 36 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal corresponde a la **Asamblea Legislativa del Distrito Federal**, legislar en las materias que expresamente le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, emitir actos que crean, modifica o extinguen situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales, entre las que destacan las de:

- "g) Legislar en materia administrativa pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;
 - h) Legislar en 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 del comercio;
 - i) 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 la asistencia social; y previsión social;
 - j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso de suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos[...]
 - k) Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos[...]
 - l) Expedir normas sobre el fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; e espectáculos públicos; fomento cultural cívico y deportivo; y función social educativa;
 - m) Expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal[...]
 - p) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito, ante el Congreso de la Unión;
- Las demás que le confieran expresamente en esta Constitución.”⁷⁷

Tiene de igual forma y de acuerdo al Estatuto de Gobierno, la facultad de recibir durante el segundo periodo de sesiones ordinarias, los informes por escrito de los resultados anuales de las acciones realizadas por el Procurador General de Justicia del Distrito Federal y el Secretario de Seguridad Pública, quien tiene a su cargo el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal.

En cuanto al **Jefe de Gobierno del Distrito Federal**, que es el encargado del Poder Ejecutivo local y de la administración pública de la ciudad, dentro de sus derechos y facultades, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados

⁷⁷ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. Artículo 122.. Pág. 130, 131, 132.

Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, tiene las siguientes atribuciones;

- a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;
- b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera de su competencia su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos[...]
- c) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;
- d) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o no estén previstas de manera distinta[...]
- e) **Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno; y**⁷⁸

Nombrar y remover al Procurador de Justicia del Distrito Federal, con aprobación del Presidente de la República, nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; administrar los establecimientos de arresto, prisión preventiva y de readaptación social locales.

Debemos de mencionar que a partir del año dos mil, los titulares de los órganos políticos administrativos de las demarcaciones territoriales en las que se divide el Distrito Federal (delegaciones políticas), fueron electos en forma universal, libre, secreta y directa, perdiendo facultad, el Jefe de Gobierno de designarlos o removerlos de su cargo. De acuerdo con lo establecido por la base Tercera del artículo 122 Constitucional.

Actualmente el Distrito Federal se divide en dieciséis delegaciones. Dentro de su competencia, los titulares de dichas Delegaciones deben de conocer los asuntos propios de la demarcación territorial a su cargo, debiendo de atender y vigilar la prestación de los servicios públicos, imponer sanciones no fiscales, por violaciones a reglamentos gubernativos, fomentar las relaciones de colaboración con instituciones cuya finalidad sea el bienestar de la comunidad, entre otras, sin tener aún la disposición directa de la fuerza pública que se encuentra en sus demarcaciones, ya que la policía delegacional de las distintas demarcaciones territoriales depende directamente de la Secretaría de Seguridad Pública capitalina.

⁷⁸ Cfr. Idem.

Podemos señalar como principales órganos de control dentro de la administración pública del Gobierno del Distrito Federal al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal; la Contraloría Interna de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; el Consejo de Honor y Justicia de la Policía Judicial; La Dirección de Responsabilidades y Sanciones de la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal; la Contraloría Interna de la Secretaría de Seguridad Pública; el Consejo de Honor y Justicia de la Secretaría de Seguridad Pública; la Dirección de Justicia Cívica del Gobierno del Distrito Federal y la Contraloría Interna de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social del Distrito Federal.

3.2. Inspección y vigilancia.

A pesar de las múltiples modificaciones y cambios dentro de las instituciones de seguridad pública, las mismas no han podido cumplir con sus fines por múltiples causas, verbigracia de ello es el desaparecido Servicio Secreto, que mantuvo a la delincuencia en jaque y sobresalto, el cual surge con el propósito de que sus elementos investigarán, indagarán y recabarán datos de los ilícitos que se cometían, sin embargo, a pesar de su eficacia, esta corporación no estaba encuadrada dentro de los preceptos legales establecidos y por lo tanto tuvo que desaparecer. Por su parte, el Presidente Miguel de la Madrid, en 1983, suprimió la División de Investigación y Prevención del Delito de Policía y Tránsito del Distrito Federal, la cual en parte provenía del Servicio Secreto y que de alguna forma mantenía controlada a la delincuencia de la ciudad, pero de igual forma la mayoría de las veces violaba los derechos fundamentales de los ciudadanos e incluso de los propios delincuentes; lo mismo sucedió con la desaparecida Dirección Federal de Seguridad a raíz de su gran corrupción, sobre todo por efectos del narcotráfico.

Este grave problema afecta sensiblemente al esquema de seguridad pública ya que la supresión de corporaciones policiales enteras, implica que mucho personal capacitado o vinculado con la delincuencia se enliste en sus filas y por lo tanto se desperdicie su capacitación, ya que es del dominio público que en las bandas de delincuentes se encuentran policías en servicio o expolicías, y lo que es peor, que sean comandadas por éstos.

Hasta antes de mil novecientos noventa y cinco no se contaba con un mecanismo para controlar la actividad de los policías y expolicías, porque es hasta la publicación de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la que establece en uno de sus apartados tal regulación, y que es el "Del Registro Nacional del Personal de Seguridad Pública," en el que se considera la posibilidad de un registro con toda la

información de los elementos de seguridad pública, que permita identificar plenamente y localizar al servidor público, conocer sus antecedentes laborales, así como su trayectoria en los servicios de seguridad pública, además de los reconocimientos o sanciones a las que se hayan hecho acreedores, saber de los cambios de adscripción y razones que la motivaron, conocer de cualquier auto de proceso, sentencia, sanción administrativa o resolución que modifique, confirme o revoque la situación jurídica de cualquier servidor público de las instituciones de seguridad pública.

Empero, hasta el mes de mayo del año dos mil dos, solo cuatro Estados de la República Mexicana habían entregado la información completa de sus archivos de policía, siendo estos Aguascalientes, Baja California Sur, Colima y San Luis Potosí, por lo que no puede descartarse que existan actos de corrupción en los gobiernos locales al retardar la entrega de información al Sistema Nacional de Seguridad Pública, encontrando que el Distrito Federal, el Estado de México, Jalisco, Chihuahua y Sinaloa no han entregado la información completa respecto de sus archivos de policías, ya que sólo se cuenta con el 60% de los archivos a nivel nacional, argumentando que resulta difícil concluir con dicha tarea por motivos de la rotación del personal en las distintas corporaciones policiales, acordando por tal motivo el Secretario de Seguridad Pública Federal, Alejandro Gertz Manero, un nuevo plazo para completar las base de datos de policías e incidencia delictiva que será hasta el tercer bimestre del año dos mil tres y para la instalación completa del equipo de telecomunicaciones Matra el tres de diciembre del año dos mil dos, lo que sin duda impide hasta el momento a las autoridades intercambiar información para realizar acciones eficaces contra la delincuencia. En consecuencia, hasta ahora es mentira que exista un adecuado funcionamiento de las instituciones de seguridad pública y que contemos con policías profesionales, honrados y respetables, de los que tanto necesita la sociedad mexicana.

Se carece de normas claras y precisas que establezcan un verdadero control sobre los cuerpos policiales, en las que se regule la actuación de los mismos, con modelos procedimentales adecuados a cualquier situación que se presente, lo que sin duda ayudaría a los miembros de tales corporaciones a adecuar su conducta y actuar en un esquema procedimental establecido y a través del cuál será vigilado y controlado constantemente.

“El control que la misma policía ejerce tanto, sobre sus miembros como sobre las actividades de éstos, parece ser no sólo la forma más clásica de vigilancia, sino también la que ofrece mayores garantías de eficacia. En efecto, la aceptación de cualquier mecanismo de control puede ser tanto más fácil y completa cuanto que los policías consideran que dichos mecanismos de control, aplicados por sus colegas o por sus superiores, forman parte integrante del

sistema policial. Parece además prácticamente imposible que un organismo de vigilancia ajeno al cuerpo policial pueda reemplazar a los numerosos niveles jerárquicos de control ya existentes en la policía,"⁷⁹

Resulta de suma importancia la constante supervisión y evaluación del personal de las corporaciones policiales, ya que la mayoría se enlista en sus filas por necesidad económica o laboral y no por vocación, lo que origina un alto grado de desertión, inestabilidad laboral, improvisaciones, inexperiencias y corrupción, observando la ciudadanía que no se cuenta con la capacidad preventiva necesaria, ni la reacción de respuesta inmediata ante hechos delictuosos, además de que no existe un arraigo en dichas corporaciones, al no obtener los beneficios que buscaban o al verse extorsionados por sus superiores. Esto nos muestra una vez más que la actividad policial debe estar encaminada a proteger a la sociedad y no a ultrajarla o reprimirla como sucede, cuidando el perfil del policía; su constante capacitación y supervisión, para llegar así a contar algún día con verdaderos agentes policiales protectores de la sociedad y respetuosos de la misma.

3.3. Responsabilidad penal.

La constante actividad deshonestas y los excesos que cometen en su actuar el personal vinculado con la seguridad pública, no se pueden eliminar de la noche a la mañana, por no existir un remedio eficaz para ello, pero sí se puede ir cambiando de manera gradual su formación y profesionalización, modernización, reconocimientos e incentivos laborales, para que poco a poco sean eliminadas las conductas que dañan su imagen frente a la sociedad.

Debemos de tomar en cuenta la relación que existe entre la delincuencia y los policías, situación que daña su imagen, además de que la actividad que realizan los policías y demás personal vinculado con la seguridad pública representa cierto riesgo, logrando hacerse de enemigos rápidamente y de manera gratuita, encontrándose sujetos constantemente a cometer cualquier delito, en razón de ello la penalidad de sus conductas se agrava ya que en muchas ocasiones la actividad de tales servidores públicos se comete con excesos, causando extorsiones, abuso de autoridad, lesiones, tortura y homicidios, agravándose tales conductas porque pudo haber obtenido o conocía información para cometer tales ilícitos o bien adquirió adiestramiento en alguna disciplina o se relacionó con las mismas personas que investigó o detuvo.

⁷⁹ MARTINEZ Gamelo Jesús. Policia Nacional Investigadora del delito. Op. Cit. pág. 482.

Lo anterior hace necesaria la existencia de múltiples sanciones que van desde la amonestación, el arresto, el cambio de adscripción y la responsabilidad penal correspondiente por los ilícitos que pudiesen cometer. Las sanciones administrativas constituyen un instrumento para disminuir las actividades deshonestas y arbitrarias; sin embargo, es necesario incentivar sus funciones, estimularlas y reconocerlas, para abatir la impunidad y corrupción no solo con medidas sancionadoras sino con acciones que acaben de raíz con el problema.

“Por otra parte, está haciendo falta un código de ética y comportamiento policial sustantivo, esto es, que precise las reglas de la actuación policial en el momento mismo de ejercer su trabajo; en cuestiones de persecución, sujeción y aprehensión de inculpados o sospechosos; en materia de ejercicio de un derecho, cumplimiento del deber, legítima defensa, obediencia jerárquica o no exigibilidad de otra conducta[...] También por daños a terceros en el ejercicio de funciones y por excesos en el cumplimiento del deber[...], pues sin estos manuales de actuación policial en el campo, siempre será muy difícil lograr hacer justicia.”⁸⁰

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal junto con la Contraloría del Gobierno de la ciudad tienen la tarea de investigar la responsabilidad de los servicios públicos e imponer la sanción administrativa correspondiente o bien encargarse de la persecución de sus conductas ante los tribunales, dependiendo de la naturaleza de las conductas que establecen el título XVIII del Nuevo Código Penal para el Distrito Federal.

De tal forma podemos señalar como delitos que pueden ser cometidos por los servidores públicos encargados de la seguridad pública: la evasión de presos, la asociación delictuosa, el ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio indebido y abandono del servicio público, tráfico de influencia, cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito y delitos contra la administración de justicia, tortura, lesiones, secuestro, homicidio y extorsión, entre los más comunes.

Sin un sistema de responsabilidades que precise la actuación de los policías, éstos no podrán ser eficaces y en consecuencia continuaremos observando detenciones arbitrarias, corrupción e impunidad.

⁸⁰ GONZALEZ de la Vega René. Política Criminológica Mexicana. Porrúa. Segunda Edición. México 2000. Pág. 370.

4.- Ineficacia institucional y de personas.

Ante la exigencia viva de la sociedad de resolver el grave problema que representa el inadecuado funcionamiento de las instituciones y personas encargadas de la seguridad pública, y tras las constantes violaciones por parte de los agentes encargados de la seguridad pública, que se manifiestan a través de las múltiples quejas contra detenciones arbitrarias, tortura, abusos de autoridad, inadecuada integración de averiguaciones previas, incomunicación, intimidación, lesiones e incluso homicidios, situaciones que sin duda han provocado en la sociedad una gran desconfianza.

“La seguridad pública depende en gran medida de la facultad de observación, rápido pensamiento, claro criterio, sano juicio y sobre todo adiestramiento profesional del hombre encargado de velar por la vida humana y por los intereses de la sociedad.”⁸¹

Nuestro gobierno debe de atender con prioridad el problema de la inseguridad pública, la que sin duda se ha incrementado de manera gradual en los últimos años, sin que se pueda resolver dicho problema, cuando en la mayoría de las instituciones relacionadas con la seguridad pública, sus titulares y miembros no poseen la experiencia y capacidad necesaria para atender dicha problemática.

Para nadie resulta ser un secreto que determinados servidores públicos protejan delincuentes, razón por la que el gobierno capitalino debe de establecer mecanismos para controlar los actos de corrupción e influencia en las instituciones encargadas de la seguridad pública. Dentro de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, su funcionamiento siempre es cuestionado y se habla de la malas decisiones que realizan sus funcionarios, consecuentemente la sociedad y agrupaciones civiles, siempre están vigilando y cuestionando su actuar, sobre todo el desempeño del cuerpo policial con el que cuenta dicha institución, quienes realizan un sin fin de funciones, y muchas de las veces se salen de su competencia objetiva, lo que da lugar a confundir cuáles son sus verdaderas funciones, ya que son utilizados como escoltas o personal administrativos y lo más grave es que se vean vinculados con la delincuencia e incluso como líderes de bandas delictivas. El narcotráfico y la delincuencia organizada han invadido las corporaciones encargadas de perseguirlos y combatirlos porque los mismos funcionarios y policías se han encargado de abrirles las puertas a la impunidad, al delito y a la corrupción.

⁸¹ CARRANCO Zuñiga Joel. Op. Cit. Pág.140.

A pesar de los avances gubernamentales y crecientes recursos presupuestales destinados a resolver el problema de la inseguridad pública no se ha logrado resolver dicho problema, por que se requiere de esfuerzos adicionales ya que la delincuencia actúa en cualquier lugar y sobre cualquier persona, constantemente se perfecciona y se manifiesta con mayor violencia, con lo que se limita el desarrollo individual y colectivo de los miembros de la sociedad.

Ante la creciente ola delictiva en la Ciudad de México el Gobierno Federal se ve obligado a enviar cientos de elementos de la Policía Federal Preventiva para la protección, vigilancia y resguardo de la ciudad; así a finales del año dos mil uno la Policía Federal Preventiva vigila las calles y avenidas de la Ciudad de México, hasta ahora insuficiente, por que ésta sigue siendo una fuerza de temporal, que demuestra su fracaso, ya que solo se dedica a patrullar por encima sin llegar a la raíz de las organizaciones criminales y sin considerar las verdaderas dimensiones del delito en la ciudad.

A principios de mil novecientos noventa y nueve se crea la Policía Federal Preventiva, la cual actúa como elemento central para combatir a la delincuencia organizada, prevenir los delitos federales y apoyar a policías locales y Ministerios Públicos en la investigación y persecución de delitos, sin embargo, esta institución surgió con muy buenas intenciones, pero con una inadecuada aplicación operativa, porque agrupa en ella a todas las corporaciones que tenían por lo general cada una de las secretarías de estado del Ejecutivo Federal, sobre todo de la Policía Federal de Caminos y Puertos dependiente de la Secretaria de Comunicaciones y Transportes, considerada hasta ese entonces como la mejor corporación policial que existía en el país, ya que su preparación y eficacia no eran cuestionadas; y por su fuera poco la Policía Federal Preventiva desde su nacimiento es una corporación militarizada, porque sus primeros integrantes fueron militares, en un total de cinco mil elementos, formando un grupo llamado Fuerzas Federales de Apoyo, confundiendo de manera aberrante la función policial y la función militar, pretendiendo que un policía realice funciones militares y que un militar tenga funciones policiales, esto ha sido uno de los más grandes errores dentro de la administración pública, en razón de que reciben distinta formación encaminada a actividades totalmente distintas, reconociendo que si bien es cierto que la formación militar podría garantizar disciplina, lealtad y respeto, éstos son elementos insuficientes para realizar una adecuada función policial.

“El Ejecutivo Federal ha creado varios cuerpos de seguridad los cuales funcionan o tienen las características de una corporación policial a nivel Estatal y Federal, las cuales han invadido la competencia de los ayuntamientos y cuyas direcciones muchas de las veces están asignadas a militares lo que crea un sin fin de problemas, porque se pierde el ámbito de competencia, las esferas estatales

invaden las municipales, sin que exista una delimitación objetiva lo que ocasiona que una misma conducta sea regulada por más de una dependencia y por si fuera poco se dilapidan recursos económicos, humanos y materiales, ocasionando falta de equipo y capacitación, impidiendo que se actué de manera adecuada en contra de la delincuencia y en beneficio de la sociedad”⁸²

Es importante destacar una vez mas que tal y como lo establece el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, corresponde al Presidente de la República Mexicana el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo, a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal; es decir, que hasta ahora corresponde al Ejecutivo Federal el mando de la fuerza pública en la Ciudad de México, para efectos de garantizar la plena seguridad de la sede de los poderes de la Unión. Ejemplo, de dicha situación es que durante el mandato del Presidente Ernesto Zedillo, se crearon fuertes grupos armados, como los zorros y jaguares, además se implementaron operativos como el de Reacción inmediata de Máxima Alerta y en la actual administración se ha ordenado a la Policía Federal Preventiva resguardar la Ciudad de México, iniciando los policías federales rondines de vigilancia en puntos estratégicos de la ciudad, tales como el Centro Histórico, paraderos de Indios Verdes, Observatorio y Pantitlán, lugares donde los índices de delincuencia son altos, y con ello tratar de disuadir la comisión de ilícitos tales como; el narcotráfico, la piratería, el contrabando, el tráfico de armas, el secuestros, robo y tráfico de vehículos, así como auxiliar a la sociedad civil cuando esta lo requiera, sin que ello implique que la Policía Federal Preventiva realice el trabajo de la policía capitalina.

Todo esto nos demuestra que existe “una total desconfianza en la policía preventiva, ausencia de mandos policiales, que contamos con una Procuraduría de Justicia ineficiente en la investigación de delitos, además de una mala atención al público en las barandillas del Ministerio Público y de la Justicia Cívica, observamos que la administración de justicia es lenta e inconfiable y que se trata de una justicia cara e ineficiente, que se vive un gran hacinamiento carcelario, altos grados de corrupción, nulo trabajo penitenciario, ausencia absoluta de apoyos post-penitenciarios y de una alta reincidencia. Por lo que hace al personal este es incompetente y corrupto, la mayoría, no existen modelos de evaluación, planes, sistemas de estudio y capacitación del personal encargado de la seguridad pública, es nula la actualización y reevaluación, además de que la selección y reclutamiento de dicho personal carece de confiabilidad y no existe un política salarial adecuada al tipo de trabajo y existe una gran rotación de personal.”⁸³

⁸² Cfr. GONZALEZ Ruiz Samuel. Op. Cit. Pág.

⁸³ Cfr. GONZALEZ De La Vega René. La Lucha Contra el Delito. Op. Cit. Pág. 113-115.

Existe una crisis de principios y valores tanto en lo individual como en lo colectivo que provoca la ineficacia de las instituciones y personas ocupadas de la seguridad pública de nuestra sociedad, recordando que no existe hasta ahora una institución encargada permanentemente de la formación de personal directivo de tales instituciones, ya que del operativo se encargan las academias de policía e institutos de formación o capacitación profesional y solo el Instituto de Ciencias Penales ha realizado esfuerzos a través de sus Estudios de Especialidad en Seguridad Pública, para formar personal capacitado para administrar y dirigir a dichas corporaciones. Y si bien es cierto que dichos directores o titulares de las instituciones encargadas de la seguridad pública no tienen capacitación para dirigir tales instituciones, esto no les impide que en el transcurso de su administración reciban o cursen un diplomado en administración policial o seguridad pública que los lleve a conocer y realizar mejor sus funciones.

5.- Inseguridad pública por motivos de impunidad y corrupción.

La problemática que vive el Distrito Federal tras la creciente ola de ilícitos en los últimos años, nos muestra nuestra realidad social, la que sin duda se encuentra motivada por la impunidad y corrupción en la que vivimos, pues los delitos registrados, perseguidos y sancionados por las autoridades muestran resultados desalentadores, ya que a diario escuchamos hablar de homicidios, secuestros, asaltos, violaciones, y de que los probables responsables no son sancionados, es decir, que vivimos en un ambiente de clara impunidad, en el que no se sanciona a los delincuentes, por la incompetencia de nuestras autoridades, sobre todo por su ineficacia en la investigación de los delitos y su corrupción, denotando lo anterior el rezago y carencias de las instituciones encargadas de la seguridad pública, provocando sentimientos de inseguridad, desconfianza e incredulidad en la sociedad, lo que es socialmente muy negativo por que se pierde cualquier esperanza en las autoridades, las cuales no escuchan el reclamo de la sociedad de que se combata adecuadamente a la delincuencia y ésta deje de actuar impunemente.

La impunidad de los delincuentes en la comisión de sus ilícitos, deriva por consiguiente de la deficiente investigación y persecución de los delitos, de los defectos y carencias en la integración de las averiguaciones previas, del inadecuado seguimiento de los procesos penales y del vínculo que tienen los delincuentes con las autoridades.

Las múltiples encuestas demuestran que la delincuencia no ha disminuido a pesar de los múltiples intentos que se han implementado por la autoridad por estar

ésta corrompida, volviéndose inconfiable para el ciudadano, ya que la policía no es respetada y el ministerio público se ve como una institución ineficaz e incapaz de cumplir con su función de autoridad investigadora y representante de la sociedad, trastocando todo esto gravemente a nuestra sociedad en sus costumbres, tradiciones y valores.

Observamos que en nuestra ciudad la impunidad y corrupción es ya una conducta asumida por la mayoría del conglomerado social, ya que hemos tomado como una regla el ofrecer dinero a las autoridades para evitar ser sancionados, en virtud de que al encontrarnos en alguna situación real o ficticia, por cualquier violación a una disposición legal, y con motivo de evadir nuestra responsabilidad, patrocinamos con nuestro dinero la corrupción, al ofrecer una dádiva y así dejar impune nuestra falta por leve que sea.

La inseguridad pública es parte de la vida diaria de los capitalinos, lo que resulta alarmante, porque tales esquemas de antisocialidad muestran su tolerancia por parte de las autoridades, resultando obsoletos los mecanismos para combatirla, observando por el contrario a una delincuencia cada vez mas fuerte, violenta, organizada y vinculada con las autoridades, delincuencia que actúa con plena impunidad, porque como ya lo dijimos todos los días sabemos de las puestas a disposición de presuntos responsables por la comisión de algún ilícito y el otorgamiento de su libertad inmediata por falta de pruebas o elementos para consignar.

Los niveles de impunidad alcanzan cifras alarmantes, por que el 96% de los delitos denunciados se queda sin castigo; el 80% de los delincuentes consignados ante una autoridad sale libre y solo un pequeño porcentaje de las conductas antisociales denunciadas son resueltas favorablemente por el Ministerio Público. Percibiendo las víctimas de los delitos, no sólo el delito que los lastima sino también la impunidad que esta de atrás de tales ilícitos y que funciona como promotor de tales conductas. Es así como la impunidad es un grave problema que hace que el índice delictivo se incremente en la forma como viene ocurriendo.

Por lo tanto, consideramos que la impunidad sigue siendo uno de los principales obstáculos de la lucha contra la inseguridad. Si oficialmente se reconoce que menos del 5% de las denuncias culminan con una consignación, el mensaje es claro, el crimen compensa, pues el riesgo de ser castigado es muy bajo. También preocupan las acciones de la autoridad ante esta problemática, ya que se observa una tendencia autoritaria, con consecuencias y resultados desalentadores, ya que las acciones como la operación "mochila segura", las revisiones aleatorias en las calles y transporte público, los registros a vehículos y domicilios, sin las ordenes correspondientes, como la actuación de policías sin

uniforme, la instalación de cámaras de vídeo en toda la ciudad, las redadas entre otras muchas, no tienen el debido sustento jurídico y cuya legalidad es cuestionada por la mayoría de la sociedad.

Cuando los particulares acuden ante la autoridad para denunciar la comisión de algún ilícito y la autoridad en cualquiera de sus instancias, no sanciona al delincuente, por falta de capacidad para ello o bien por corrupción y se libera al presunto responsable o inculpado, se evidencia un ataque contra la propia seguridad pública, por que esas personas seguirán cometiendo sus ilícitos sin que sean sancionados, dejando de cumplir constantemente con el ordenamiento jurídico establecido, es así cómo el Estado al no castigar o tomar las medidas adecuadas para sancionar las conductas antisociales propicia la impunidad, ocasionando un resentimiento social que hace que cada vez se crea menos en la autoridad, creando una crisis de valores que conlleva a una descomposición social constante.

“Ya se indicó que existe un alto índice de impunidad que urge afrontar como mal que mantiene y aumenta la criminalidad, ya que los elementos sociales que generan incertidumbre en la población, son gérmenes para alimentar acciones que terminan por ser criminales. El gobierno no debe de encauzar este fenómeno, o peligra con ser rebasado. En sí lo anterior no es un caso o fenómeno actual, tiene ya su raigambre en décadas pasadas, debiéndose en parte a la desintegración social. La reintegración se va a dar y que mejor que se dé con rumbo coordinado, positivo o será altamente negativo su resultado.”⁸⁴

Requerimos de esfuerzos en conjunto sociedad y gobierno congruentes con la realidad que se vive, de presupuestos suficientes, de un nuevo marco jurídico, de servidores públicos profesionales y honestos, de una cultura social participativa y organizada en el combate contra la delincuencia y en consecuencia contra la impunidad y corrupción con que ésta actúa.

⁸⁴ MARTINEZ Gamelo Jesús. Policia Nacional Investigadora del delito. Op. Cit. pág. 379.

6.- Papel del Gobierno del Distrito Federal en los servicios de seguridad pública.

El gobierno capitalino establece en su Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 2001- 2006, elaborado por la Secretaría de Seguridad Pública capitalina y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la creación de un mapa criminológico de la ciudad, así como esquemas de vigilancia dinámicos con operativos permanentes, para lo cual determina las colonias con mayores problemas de inseguridad, adecuando la labor policial y de procuración de justicia, como base de la seguridad pública para nuestro gobierno, así como la puesta en marcha de constantes operativos y la creación de un sistema de inteligencia policial, todo ésto con el propósito de reducir los índices delictivos que se presentan en la ciudad de México.

Ante el problema de inseguridad pública que se vive en el Distrito Federal se crean setenta coordinaciones territoriales de seguridad pública y procuración de justicia, cubriendo distintos puntos de la ciudad, tomando en consideración criterios como: índices demográficos, índices delictivos, comités vecinales, extensión territorial, recursos humanos y materiales, lo anterior tras la insuficiencia de los servicios que en materia de seguridad pública y procuración de justicia venían prestando tanto los sectores de la Secretaría de Seguridad Pública, las Fiscalías y Agencias del Ministerio Público y los Juzgados Cívicos.

Para realizar parte de la función de seguridad pública el Gobierno de la Ciudad de México cuenta con la Policía Preventiva capitalina, la cuál se integra por dos tipos de ella: *la Preventiva*; que se divide para efectos prácticos en sectorial y metropolitana; y *la Complementaria* compuesta por las policías Auxiliar y la Policía Bancaria e Industrial. Para desarrollar sus funciones y operativos, la ciudad se divide en setenta sectores distribuidos en las dieciséis delegaciones a las cuales está adscrita la Policía Sectorial, la que de manera territorial cubre las necesidades de cada demarcación territorial contando siempre con apoyo de la policía metropolitana.

El Gobierno de la Ciudad de México plantea la entrada en vigor de una nueva Ley de Seguridad Pública, en la que se contempla el establecimiento de tres niveles de policía preventiva, las cuales se dividen en: *Policía de seguridad ciudadana*; la cual tendrá jurisdicción en todo el Distrito Federal, y que dependerá directamente de la Secretaría de Seguridad Pública, existiendo además grupos especializados, como el de salvamento y rescate, detección y desactivación de explosivos o para actuar en situaciones de riesgo o peligro; La *Policía de*

seguridad local; cuya área de competencia se limitará únicamente a las delegaciones políticas de la ciudad, y se encargará de mantener la seguridad y orden público, proteger la integridad de las personas, sus bienes, así como prestar servicios de circulación de personas y vehículos, custodiar y vigilar las instalaciones de la delegación política a la que se encuentren adscritos; y *La Policía de seguridad básica*; que se encargará del patrullaje de barrios y colonias, realizando las mismas funciones que la anterior sólo que en colonias y barrios, además se encargarán de realizar un mapa criminológico de las distintas zonas que vigilen a efecto de detectar los lugares más conflictivos y las conductas antisociales mas comunes para su eficaz combate. Contemplando también dicha ley la responsabilidad de los delegados políticos sobre la policía local y básica, así como del nombramiento de los mandos de estas áreas a propuesta del Secretario de Seguridad Pública.

6.1. Participación ciudadana en tareas de seguridad pública.

En virtud de que la seguridad pública nace por una necesidad social, particulares y gobierno deben de contribuir para su realización a través de la regulación de las conductas sociales y la participación de la sociedad, por medio de organizaciones sociales y denuncias de cualquier conducta que afecten a la seguridad pública, acciones que serán de vital importancia para la conservación de la paz y orden públicos. La ciudadanía debe de participar en la prevención de delito, conociendo las disposiciones legales, los derechos y obligaciones que tiene, los lugares y autoridades ante las que debemos de acudir para denunciar algún ilícito y organizarnos en tareas de vigilancia y auxilio.

Actualmente la Sub-procuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad se encarga de difundir en la población una cultura de prevención del delito, sensibilizando a la sociedad para que se organice en contra de la delincuencia, fortaleciendo la autoseguridad en diferentes colonias de la ciudad, brindando apoyo logístico a los vecinos que se organizan. Por su parte la Secretaria de Seguridad Pública capitalina establece operativos en zonas de alto riesgo en donde los vecinos solicitan vigilancia en determinados lugares y horarios, certificando dicha vigilancia con la firma de los interesados que recaban los encargados de la misma y responde de manera inmediata a los llamados que se realizan por medio del sistema de alarmas vecinales.

“La participación ciudadana se concibe como un proceso de acercamiento de las instancias de gobierno a los gobernados, es decir, establecer condiciones de corresponsabilidad entre el gobierno y ciudadanía, con la finalidad de que esta última ejerza influencia en la toma de decisiones que le atañen directamente. En este sentido, los Comités Vecinales tienen dentro de sus funciones principales la

verificación del Programa de Seguridad Pública Delegacional, a partir de la elaboración de un diagnóstico de las principales demandas y propuestas presentadas por los vecinos de su entorno, según señala la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. De acuerdo con lo anterior el Gobierno del Distrito Federal establece los lineamientos para la participación de las 1352 Asambleas y Comités Vecinales y define las prioridades en la prevención del delito.

La participación de los Comités Vecinales, hasta el momento, se ha dado a través del Programa Integral Territorial de Desarrollo Social, a partir del cual se desarrollan acciones interinstitucionales en materia de seguridad pública, prevención del delito y utilización de fondos, brindándose de igual manera, la capacitación relativa a la elaboración del diagnóstico de seguridad pública en su entorno específico. También sea instalado el Consejo de Seguridad Pública, en donde participan, académicos, investigadores y empresarios, con la finalidad de proponer soluciones, verificar el cumplimiento de los programas y planes de acción, así como de evaluar las acciones implementadas. ⁸⁵

El fomento de la participación ciudadana en las tareas de seguridad pública sirve de apoyo para desarrollar medidas preventivas y persecutorias del delito que permitirán recobrar la confianza y credibilidad hacia los cuerpos de seguridad pública e integrar una visión compartida entre autoridades y habitantes, con el fin de contar con una adecuada seguridad pública. Para ello el gobierno proporcionará recursos a los 1352 comités vecinales (a través de los subcomités de seguridad pública) para que sean los habitantes de cada unidad territorial quienes definan las prioridades para el uso de esos recursos y contribuyan con sus opiniones, información y sugerencias a alcanzar los fines propuestos.

A efecto de tener una mejor comunicación con la ciudadanía las autoridades deben de atender de inmediato las situaciones y anomalías que detecten los vecinos, como pueden ser autos sin placas, vehículos desconocidos, mudanzas sin presencia de los dueños de casa, camionetas de carga, camiones o trailers estacionados en lugares no habituales, entre otras, con lo que sin duda se alentará la participación ciudadana y se recobrá la confianza en las autoridades.

"De igual forma con la participación y colaboración de los ciudadanos en materia de seguridad pública y prevención de delito, se podrán llevar a cabo operativos de prevención y respuesta inmediata, reduciendo sensiblemente los factores de riesgo de victimización e índices delictivos, alcanzando con ello una mejor seguridad pública. Debiendo la autoridad informar constantemente de los avances en contra de la delincuencia e índices delictivos, así como de las zonas

⁸⁵ Cfr. Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia para el Distrito Federal. Pág 53 y 54.

de mayor riesgo que se hayan detectado. También se deberán de dar a conocer la forma en que serán atendidas las demandas y las propuestas que emanen de los órganos ciudadanos y así garantizar que sean resueltas con prontitud y eficiencia y sirvan como canales eficaces de información sobre las acciones desarrolladas por el gobierno del Distrito Federal y obtener con ello una percepción cualitativa de los ciudadanos acerca de la disminución del índice criminológico, estableciéndose la coordinación con los Comités Delegacionales de Seguridad Pública a fin de instrumentar las acciones propuestas”⁸⁶

6.2. Servicios de seguridad pública.

A partir de octubre de mil novecientos noventa y ocho se estableció la descentralización de los servicios de la policía sectorial, recibiendo cada una de las delegaciones políticas del Distrito Federal una estructura de apoyo para mantener la paz y orden públicos en sus respectivas demarcaciones, contando con un sistema de comunicación radial que hace que las llamadas de emergencia de cada delegación sean atendidas directamente por las patrullas de esa demarcación, correspondiendo a los Jefes Delegacionales coordinar la participación vecinal con los elementos de seguridad pública, además de establecer el Programa de Barrios en zonas de alto riesgo con el fin de que los vecinos conozcan y ubiquen a los policías que vigilan su zona.

La Secretaría de Seguridad Pública capitalina, como hemos señalado, cuenta con un cuerpo policial que está integrado por la policía *preventiva*, sectorial y metropolitana y la *complementaria*, compuesta por la Policía Auxiliar y la Policía Bancaria e Industrial. La policía metropolitana esta dividida en los agrupamientos que a continuación se enuncian:

Agrupamiento de Helicópteros; Agrupamiento Femenil; Agrupamiento a Caballo; Agrupamiento Fuerza de Tarea; Agrupamiento de Unidad Especial; Agrupamiento de Grúas y los Agrupamientos de Granaderos, teniendo cada uno de ellos una tarea específica, trabajando en coordinación con la Dirección de Policía Sectorial cuando la situación lo requiere.

El agrupamiento de helicópteros conocido como Cóndores, tiene sus instalaciones en el aeropuerto de la Ciudad de México y cuenta con pilotos, mecánicos, médicos, paramédicos y personal administrativo, prestando servicio a la ciudadanía, en coordinación con el Escuadrón de Rescate y Urgencias Médicas, Cruz Roja, patrullas y hospitales en toda la ciudad, transportando a personas en

⁸⁶ Cfr. Programa General de Desarrollo del Distrito Federal. 2000-2006. Pág. 73- 79

peligro y que requieren de atención médica urgente; de igual forma realiza una vigilancia aérea, sirviendo de apoyo para la ubicación y persecución vía aérea de vehículos y personas sospechosas, también proporciona una vigilancia vial en coordinación con la Dirección General de Control de Tránsito, detectando las zonas con mayor tránsito vehicular.

El agrupamiento femenino conocido como Cisne, recibe un curso de formación policial y se integran a funciones de seguridad y vialidad, participando en operativos de actos multitudinarios en coordinación con los sectores de policía y otras unidades, de igual forma supervisan el programa "hoy no circula" en apoyo a la protección ecológica.

El agrupamiento a caballo denominado Centauro, se conforma por lo que comúnmente conocemos como policía montada, cuyas principales funciones son evitar asentamientos irregulares, la tala de árboles y apoyar en la vigilancia de diferentes zonas del Distrito Federal, primordialmente en zonas agreste que por su geografía impide el acceso a los vehículos automotores, de igual forma apoya en la vigilancia de eventos deportivos, recreativos, culturales y actualmente apoyan también la vigilancia de unidades habitacionales.

El agrupamiento fuerza de tarea "álamos", en sus inicios se encontraba integrado por personal de motocicletas, patrulleros de diferentes sectores, teniendo como finalidad el servir como apoyo táctico para desempeñar servicios y misiones especiales en la ciudad, formando grupos F-1, F-2, F-3 Y F-4, contando actualmente con la denominación de unidad de fuerza de tarea integrado por grupos de tiradores selectos, desarme de artefactos explosivos, penetración, asalto y captura, actividades diversas y actividades especiales..

El agrupamiento de unidad especial "Torre", nació con el nombre de 29/vo Batallón de Protección y Escoltas en 1934, teniendo el nombre actualmente de Dirección de Unidad de Policía Metropolitana Unidad Especial, y cuya finalidad es la de brindar seguridad a los funcionarios y ex funcionarios de las diferentes secretarías de Estado y edificios públicos; actualmente tienen como responsabilidad el proponer y establecer en coordinación con la Dirección General de Agrupamientos las tácticas y estratégicas para ofrecer seguridad a las instalaciones, funcionarios y dependencias oficiales del gobierno capitalino, así como a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal; de igual forma determina los recursos humanos y logística necesarios para cumplir con los servicios de seguridad que tiene encomendados la Secretaría de Seguridad Pública, manteniendo constante coordinación con los sectores y agrupamientos de policía, otorgando el apoyo necesario en los operativos, estableciendo además las

estrategias a seguir en los dispositivos de seguridad en los servicios extraordinarios asignados.

El agrupamiento de granaderos Guerrero y Ciclón, tiene como principales funciones: vigilar el orden público en caso de grandes concentraciones de personas, evitando que tales multitudes provoquen violencia o desorden poniendo en peligro la seguridad de los ciudadanos como son marchas, mítines y plantones; participan en la prevención de delitos y faltas a los reglamentos de policía y buen gobierno, proporcionando seguridad a los habitantes de la ciudad; apoyan a la policía sectorial en diversos operativos de seguridad, como son desfiles, eventos deportivos, culturales, religiosos, sociales y espectáculos; también participan en operativos en los diferentes centros de Readaptación Social en caso de amotinamiento de internos, así como servicios de seguridad y vigilancia en los mismos; auxilian y participan en apoyo de la ciudadanía en caso de desastres naturales o provocados; apoyan a las diferentes autoridades delegacionales y judiciales cuando estos los requieren para realizar diligencias de lanzamientos o embargos.

Debido al incremento de delitos en el transporte público, la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, en agosto del año dos mil dos crea, un nuevo agrupamiento de acción, reacción inmediata e investigación, con policía civil, denominado "Policía del Transporte", encargados principalmente de resguardar la seguridad de los transportistas, así como de los conductores de microbuses y taxis, instalados principalmente en las rutas que cubren la Magdalena Contreras, los Dinamos, Cerro del Judío, El Tanque, San Andrés Tollepec, Reclusorio Sur e Izazaga, y así dar una respuesta al grave problema de inseguridad que se presenta en el transporte público.

De igual forma se crearon agrupamientos especiales para proteger la actividad turística de la ciudad como lo son: la Policía Hípica y la Ribereña que se encargan de la vigilancia en parques y canales que tiene la ciudad y se ha ampliado la Policía Turística con la primera Unidad de Protección Ciudadana, integrada por 400 elementos, que tiene a su cargo el corredor Zócalo-Alameda. El pasado mes de abril se puso en marcha el programa "Policía de Barrio" para acercar a la policía con la ciudadanía y se instalaron 156 cámaras de vigilancia en el centro de la Ciudad de México junto con puestos de alarma de pánico para dar respuesta inmediata a las emergencias en caso de un delito. Contando actualmente con 324 cámaras de vigilancia en toda la ciudad

Por su parte, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal creó un concepto denominado "G7", éste es un grupo integrado por un Agente del Ministerio Público, un Comandante y seis elementos de la Policía Judicial quienes

se abocan a estudiar las averiguaciones previas radicadas en unidades de investigación con el objeto de ubicar los puntos de mayor incidencia delictiva y llevar a cabo recorridos a bordo de unidades o pie en las zonas conflictivas, se relacionan las indagatorias por el modus operandi, el número de sujetos y tipo de armas utilizadas, lo que les permite cruzar información y atacar a los grupos organizados en estos delitos, así como de reaccionar rápidamente y tomar las medidas inmediatas de carácter preventivo y persecutorio y dar seguimiento diario a la delincuencia, considerando lugares, tipos de delito, autores, retratos hablados, víctimas; así como horas y días de comisión de los ilícitos. Para ello se incrementan los recursos, se forman nuevas unidades centrales de investigación, se incrementan los sistemas de cruzamiento de datos, estadísticas y monitoreo de lugares frecuentados por los delincuentes.

También la Procuraduría capitalina en coordinación con la Secretaría de Seguridad Pública establece como prioridad la protección de zonas escolares, para lo cual pone en marcha el Operativo Protoescolar; por medio del cual se brinda protección y seguridad a los alumnos, padres de familia, maestros y personal administrativo de la acción de pandilleros y vendedores de droga en las instalaciones y alrededores de los centros educativos.

Actualmente se trabaja en conjunto con las Secretarías de Turismo, Transporte y Vialidad en materia de seguridad en los principales corredores turísticos, contando con la participación de las Delegaciones Políticas, la Cámara de Comercio de la Ciudad de México y otras organizaciones representativas. Definiendo a los corredores turísticos en dos ejes principales, el primero de ellos comprende la zona recreativa, residencial y hotelera de Chapultepec, de la Delegación Miguel Hidalgo, al Centro Histórico en la Delegación Cuauhtémoc, a través del eje de Reforma - Avenida Juárez - Madero; el segundo eje va de la Ciudad Universitaria, en la Delegación Coyoacán, a la Basílica de Guadalupe, en Gustavo A. Madero y tiene como puntos de referencia significativos las zonas comerciales y restauranteras de Insurgentes y la Basílica de Guadalupe, zonas que cuenta con comercio ambulante y establecido y en torno a tal situación existe una importante afluencia vehicular y de personas, lo que sin duda genera alto riesgo de ser víctima de algún ilícito.

La Procuraduría de Justicia capitalina apoya a las Delegaciones Políticas, en el combate a la inseguridad pública con acciones operativas específicas por parte de la Policía Judicial en las áreas de mayor incidencia delictiva tales como: Avenida Insurgentes, Felix Cuevas, Avenida Universidad, Patriotismo, Revolución, Centro Histórico, Avenida 20 de Noviembre, Plaza de la Constitución, Avenida Pino Suárez, Paradero Indios Verdes, Central Camionera del norte, Basílica de Guadalupe y Tepito.

Las acciones realizadas por la Policía Auxiliar en funciones de prevención, consisten en apoyar a las delegaciones políticas en la vigilancia de paraderos, unidades habitacionales y centros comerciales, motivo por el cual realizan acciones y remisiones ante el Ministerio Público de presuntos responsables detenidos en flagrancia, siendo las principales por bebidas alcohólicas, robo, asalto y contravenir el orden público en los lugares y zonas que vigilan.

En cuanto a los servicios proporcionados por el Escuadrón de Rescate y Urgencias Médicas, dicha corporación realiza principalmente el traslado de enfermos a hospitales, atiende a víctimas de lesiones en vía pública, participa en la preservación del orden y paz públicos en actos masivos, como marchas, mítines y plantones.

Actualmente las Delegaciones Iztapala, Gustavo A. Madero, Alvaro Obregon, Azcapotzalco, Benito Juárez y Cuauhtémoc, cuentan con policías complementarias, destacando de todas estas, la unidad de la Delegación Miguel Hidalgo que entró en funciones el pasado treinta de octubre del 2002, llamado CUERPO DE ALTA SEGURIDAD, quienes realizan labor de inteligencia, acudiendo a los sitios donde los delitos se cometen en lugar de esperar a recibir las denuncias; sin embargo, dicho cuerpo se encuentra al margen de la Ley por que los Jefes Delegacionales aún no cuentan con la facultad para crear cuerpos policiales especializados.

7.- Políticas en materia de seguridad pública.

El gobierno capitalino reconoce que las causas de la inseguridad son muchas, y que para combatir dicha situación debe de atender sus causas y efectos, tales como el desempleo, la drogadicción, la desintegración familiar, la pobreza, las adicciones, la corrupción y la impunidad, factores esenciales para establecer las políticas a seguir en materia de seguridad pública.

Las políticas en materia de seguridad pública deben tener como base acciones simultáneas, coherentes y permanentes, apoyadas en la cooperación de las instituciones gubernamentales que de manera directa o indirecta participen en tareas de seguridad pública. También se deben de establecer operativos permanentes con grupos especializados, con la creación de un sistema de inteligencia policial y un mapa delictivo de la capital, para con ello reducir los índices delictivos a niveles tolerables por medio de esquemas de vigilancia flexibles y dinámicos.

"La prevención existe y se difunde en todas las políticas públicas y en todos los aspectos sociales, razón por la cual se debe de tener una perspectiva más amplia que abarque las condiciones sociales que arrastran a los individuos a cometer dichas conductas, así como los factores económicos, sociales y culturales, tales como el desempleo, la vagancia, la miseria, la ignorancia, la drogadicción, que no han sido atendidos correctamente, considerando que existen un sin número de cuestiones que deben de atenderse con igual o mayor importancia como lo serian; la creación de fuentes de empleo, salarios justos, proporcionar a la mayoría de la población educación, tener acceso a los servicios de salud, contar con una vivienda, etcétera, para evitar con ello la comisión de dichas conductas".⁸⁷

Lo anterior resulta importante en razón de que la función del sistema social debe de ser articulada, ordenada y coherente con la función de los demás subsistemas, en este caso el subsistema de seguridad pública, motivo por el cual el Estado debe de establecer una serie de políticas a seguir principalmente en lo que se refiere a la prevención de las conductas antisociales, la adecuada investigación de los delitos, la procuración de justicia y la readaptación social.

En razón de lo anterior el Programa de Seguridad Pública del Distrito Federal 2001- 2006, entre sus objetivos y estrategias para abatir el problema de inseguridad establece: la realización de diagnósticos en todas las colonias de la ciudad para detectar problemas de desempleo, desintegración familiar y adicciones, así como la creación de empleos permanentes y de becas para jóvenes; también establece la realización de trabajos de inteligencia policial y operativos coordinados entre las autoridades, creando un sistema integral de información sobre seguridad que contenga una base de datos con información detallada sobre los delincuentes, bandas delictivas, modus operandi y sus antecedentes, agilizando la respuesta de la autoridad. Para ello se crearon las setenta coordinaciones de seguridad pública y procuración de justicia, ubicando en un mismo espacio agencias del ministerio público, sectores de la policía preventiva y juzgados cívicos.

"Se plantea de igual forma la descentralización del mando y recursos económicos y financieros hacia las dieciséis delegaciones políticas de la ciudad, con la finalidad de que los Jefes Delegacionales se encarguen de atender la demanda de seguridad pública dentro de sus respectivas demarcaciones, lo que les permitiría vincular a la ciudadanía en la planeación, ejecución y control de los programas de seguridad pública, para lo cual se creará la Policía Preventiva Delegacional. Con esta medida se territorializará a la policía preventiva a las especificaciones y demandas de los habitantes de cada demarcación territorial.

⁸⁷ Cfr. Capitulo II. 4.-Características Políticas de la Seguridad Pública. Pág. 35-39.

El gobierno capitalino señala que se trabajará intensamente en la erradicación de la corrupción, en la reformulación de los programas de readaptación social y en la modernización de los centros penitenciarios para hacer de éstos verdaderas instituciones de readaptación social. Para esto, se propone combatir los poderes informales que controlan las cárceles y desarticular las redes de tráfico de influencias y negocios turbios. Para ello serán removidos los custodios y funcionarios que se opongan y se reubicará a los internos de acuerdo a su edad, escolaridad y capacidad de reinserción social.”⁸⁸

Bajo la justificación de que la visión represiva y reactiva que ha prevalecido durante muchos años para atender los problemas de seguridad pública, "situación que ha demostrado sobradamente sus insuficiencias", las dependencias capitalinas han fijado cuatro premisas fundamentales en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000–2006, para combatir la inseguridad pública; la prevención del delito, la participación ciudadana, la aplicación de la ley y el respeto a los derechos humanos. El programa pretende también resolver el problema de credibilidad que enfrentan las autoridades sobre los índices delictivos, ya que como parte de sus objetivos a corto plazo plantea buscar organismos sociales que realicen encuestas de victimización, para conocer la percepción ciudadana sobre la seguridad pública y crear tanto sistemas de observación ciudadana para evaluar el desempeño de las zonas de patrullaje, como una comisión especial de seguimiento y evaluación sobre las metas gubernamentales, incluso esboza un sistema de fiscalización ciudadana o supervisión social sobre la actuación del ministerio público.

7.1. Modelos de prevención del delito.

La prevención de las conductas antisociales es necesaria para garantizar una adecuada seguridad pública, ya que al prevenir tales conductas sean delictivas o no, es primordial por que muchas de estas conductas antisociales son el preámbulo al delito y en la medida que se prevengan estas disminuirá el delito.

Es así como el gobierno capitalino aplica dentro de las principales políticas a seguir en materia de seguridad; las referentes a la prevención de las conductas antisociales, acciones que resultan fundamentales para garantizar una adecuada seguridad pública, pero es aquí donde se ha fallado, ya que el gobierno sólo se concreta a reprimir, en vez de prevenir adecuadamente las conductas antisociales. La prevención de dichas conductas no se debe de ceñir únicamente al ámbito político criminal, sino que se deben de atender los aspectos económicos,

⁸⁸ Cfr. Programa General de Desarrollo del Distrito Federal. 2000-2006. Pág. 68- 73.

culturales y sociales que sin duda son primordiales también para evitar la comisión de conductas antisociales.

Tanto la Secretaría de Seguridad Pública capitalina como la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, basan su actuar en la prevención del delito, la participación ciudadana, la aplicación estricta de la ley y el respeto de los derechos humanos.

Debido a que el énfasis en prevenir, investigar y perseguir la comisión de delitos, comprende diversos factores, se considera la necesidad de establecer un Gabinete de Gobierno y Seguridad Pública, integrado por la Secretaría de Gobierno, la Consejería Jurídica, la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia, órganos que se reúnen diariamente por la mañana para discutir y planear las estrategias a seguir en el combate contra la inseguridad, con lo que se busca establecer una política general e integral de prevención del delito y participación ciudadana, logrando mantener el orden público, proteger la integridad física y patrimonial de todos los habitantes de la ciudad.

La prevención de los delitos debe de atender todos y cada uno de los factores que provocan la comisión de actos ilícitos, atacándose con estrategias a corto, mediano y largo plazos, verbigracia, otorgando becas y facilidades para buscar empleo a jóvenes, generando una política educativa que les permita acceder y terminar sus estudios, desde el nivel primaria hasta la licenciatura, promover y aplicar programas de empleo permanente y mejorar los servicios de infraestructura urbana básica, entre otros.

"Las acciones preventivas a largo plazo atenderán los ambientes sociales y familiares que favorecen la inseguridad y el crimen, con la finalidad de avanzar hacia su modificación positiva, teniendo como eje el fortalecimiento de la familia, en el entendido de que ninguna otra institución proporciona más apoyo, educación y formación que la misma. Asimismo se alentará el uso constructivo del tiempo libre y el ocio por medio del deporte o actividades artísticas y culturales tendientes al desarrollo de la inteligencia y la salud corporal. Se pondrá en práctica un programa especial de fortalecimiento familiar y de prevención de la delincuencia con grupos de trabajadores sociales, psicólogos y maestros quienes recorrerán las colonias más pobres de la ciudad y visitarán las casas detectando problemas de desempleo, desintegración familiar, alcoholismo y drogadicción. Se establecerá contacto con los jóvenes y sus familias para otorgar las becas y facilitar su acceso al trabajo, a la educación, al deporte, a la recreación y a la cultura. Para ello se

invitara a participar a los grupos con mayor capacidad económica, cultivando la fraternidad y haciendo una ciudad más humana “⁸⁹.

7.2. Mecanismos para controlar los actos de autoridad.

Todo servidor público en el desempeño de sus labores debe de adecuar su actuar a lo establecido por la ley, porque de no hacerlo así puede incurrir en responsabilidad administrativa, civil o penal, por tal razón debe de cumplir con la máxima diligencia sus funciones absteniéndose de cualquier acto u omisión que cause la deficiencia del servicio o implique abuso o ejercicio indebido del cargo o comisión que desempeñe, observando buena conducta en su cargo, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas que atienda con motivo de su cargo.

De acuerdo con el principio de que nadie esta por encima de la ley, los servidores públicos del Distrito Federal se encuentran sujetos a la Ley de Responsabilidades de los servidores públicos, así como a los reglamentos internos y leyes orgánicas de las instituciones a las que pertenezcan, ordenamientos en los que se establecen una serie de sanciones consistentes en amonestación, multa, arresto, suspensión, destitución; ejercicio de acción penal, inhabilitación, imposición de penas privativas de la libertad, entre otras.

La diferentes instituciones a través de sus órganos competentes determinarán las sanciones correspondientes, lo que implica, que no basta que la ordene un superior jerárquico, sino que debe de seguirse un procedimiento previamente establecido por el organismo competente, en el que por lo menos se cuente con la queja, acta o denuncia que señale la falta, el informe del servidor público responsable, las pruebas que existan en su contra y en su favor, y la resolución en la que se señale si los hechos se probaron y en su caso la sanción correspondiente.

"Es incongruente que algunos encargados de velar por la seguridad y el orden público sean los primeros en infringir la ley, motivo por el cual para atacar esta situación, se desarrollan estrategias en las siguientes vertientes: impulsar y reforzar el régimen de inspección dentro de las instituciones de seguridad y procuración de justicia con el propósito de vigilar se realicen las labores de manera legal, eficiente, profesional y honrada; reforzando el régimen disciplinario, revisando y modificando los procedimientos a efecto de que se observen los principios de legalidad y seguridad jurídica, con los cuales se garantice a todos los

⁸⁹ Cfr. Programa General de Desarrollo del Distrito Federal. 2000-2006. Pág. 72- 76.

policías y servidores públicos involucrados en procedimientos disciplinarios, que se les seguirá un procedimiento legal para acreditar su responsabilidad y serán atendidos conforme a la ley en todas las instancias legales, observando el respeto a sus derechos. En forma paralela se reforzarán las medidas disciplinarias correspondientes para quienes realice alguna conducta que vaya en contra de los principios de actuación de las instituciones encargadas de la seguridad pública.

También se constituirán órganos de vigilancia y auditores externos con el propósito de que éstos establezcan mecanismos de vigilancia en las actividades operativas, que es donde se manifiestan la mayor parte de las denuncias y abusos por parte de los servidores públicos, fomentando y apoyando la denuncia ciudadana para con ello erradicar las conductas ilegales cometidas por los servidores públicos encargados de la seguridad pública.⁹⁰

La Contraloría Interna y la Visitaduría de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, tienen una estrecha coordinación con la Fiscalía para Servidores Públicos, esta última creada para lograr el esclarecimiento de los hechos delictivos relacionados con los servidores públicos, y con la finalidad y el firme propósito de que a través de la estricta y eficiente aplicación de las normas legales, se integren y perfeccionen las averiguaciones previas, se acredite el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de los indiciados y se evite la dilación o integración de las averiguaciones previas sin que se cuente con los requisitos que exige la ley.

De igual forma se plantea la descentralización de la policía preventiva hacia las delegaciones políticas y el saneamiento de su administración para tener un mejor control. Así como la desconcentración de los servicios de la procuraduría y contraloría en cada una de las delegaciones políticas de la ciudad, para contar con contralorías internas y oficinas de denuncias en contra de los servidores públicos por su mal desempeño en cada una de las delegaciones, desarrollando también un programa de investigación por enriquecimiento ilícito de servidores públicos.

⁹⁰ Cfr. *Ibidem*. Pág. 89- 92.

8.- Las Garantías Individuales como limite de la función policial.

El respeto a las garantías individuales consagradas en nuestra Constitución Política Federal, no es un pretexto para dejar de cumplir con una adecuada prevención y persecución de los delitos, ya que la actuación de las autoridades puede adecuarse perfectamente a dichas garantías, sin que ello signifique que pueda alegarse el respeto de tales derechos, para intentar evadirse de la acción de la justicia, ni que por ello el servidor público pueda dejar de cumplir con su deber pretextando la violación de las mismas, en razón de que cuando un funcionario público no actúa conforme a lo establecido por la normas, viola de igual forma una serie de disposiciones, entre ellas los derechos de las víctimas y los de la sociedad en conjunto.

“En general se trata de derechos que no pueden ser vulnerados por la actuación del Estado, o que deben de ser protegidos por el Estado[...], las garantías individuales comprenden el marco en el que los individuos pueden desarrollar sus actividades sin dañar a terceros. Este es el principio básico de la convivencia social. El Estado de derecho radica en que todo aquello que no le esta permitido a la administración le está prohibido. Es decir, la administración no puede actuar discrecionalmente; por el contrario, sus acciones deben de estar irrestrictamente enmarcadas en el ordenamiento jurídico que la prevé.”⁹¹

Aún a pesar del desbordamiento de la delincuencia, no es justificable que se presenten ejecuciones extrajudiciales de delincuentes, venganzas privadas o se exija un abuso policial constante en la persecución y detención de los delincuentes, ya que los derechos humanos implican obligaciones para el Estado, tales como la de respetarlos, garantizarlos, promoverlos y satisfacerlos.

La víctima de un delito cuando acude ante las autoridades para denunciar un ilícito y exigir se castigue al culpable, y las autoridades no lo logran, ya sea por que no realizan las acciones adecuadas o actúan corruptamente, violan los derechos humanos de las víctimas, en razón de que su finalidad es resguardar la libertad de las personas, velar por el respeto irrestricto de las normas jurídicas, restituir en sus derechos a las víctimas, proteger en todo momento a las personas contra actos ilegales, proteger la dignidad personal, no utilizando la fuerza sino en casos sumamente necesarios e impidiendo cualquier tipo de tortura y actos de corrupción.

⁹¹ GONZALEZ Ruiz Samuel. Op. Cit. Pág. 55.

"Garantizar la seguridad, es el límite inequívoco de la acción del Estado(...) solo puede ocuparse de que los derechos de uno no sean lesionados por los otros. Aquí, desde luego, no se contempla la posibilidad de que el Estado sea el lesionador de los derechos ciudadanos, pues el principio básico del Estado liberal es, precisamente, que el Estado no debe de afectar los derechos ciudadanos. Justo en ellos tiene su límite de acción." ⁹²

Es un error pensar que para combatir a la delincuencia sea necesario que las autoridades no sean muy estrictas en el respeto a las garantías individuales, ya que podemos afirmar que toda violación a los Derechos Humanos –aunque aparentemente dé resultados - constituye un atentado contra la misma seguridad pública y favorece la delincuencia, ya que cuando la policía actúa violentando las garantías individuales genera desconfianza en la ciudadanía y esta falta de confianza ocasiona su falta de colaboración, ocasionando mayor inseguridad.

"Esto nos permite darnos cuenta que los puros análisis formales resultan insuficientes e insatisfactorios cuando frente a la letra y al espíritu de la ley contemplamos dicho acontecer cotidiano y a fin de cuentas, para percatarnos cuán lejos estamos del respeto efectivo y de la plena realización de los derechos fundamentales que nuestra Carta Magna ha consignado. Una acción concreta para superar las deficiencias en el respeto y protección a los derechos fundamentales en el Distrito Federal es la adecuada profesionalización de quienes tienen la responsabilidad de velar por la seguridad pública en la capital". ⁹³

Es por todo ello que nuestro mas alto Tribunal reconoce que la seguridad pública implica el respeto a las garantías individuales en la siguiente Jurisprudencia que establece:

SEGURIDAD PÚBLICA. SU REALIZACIÓN PRESUPONE EL RESPETO AL DERECHO Y EN ESPECIAL DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.

Del análisis de los artículos 16, 21, 29, 89 fracción VI, 129 Y 133, de la Constitución, así como 2º., 3º., 9º., 10, 13, y 15 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 1º., 2º., 3º., 10, 11, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y 1º., 2º., 9º., y 10 de la Ley Orgánica de la Armada de México, se deduce que el Estado mexicano, a través de sus tres niveles de gobierno y de todas las autoridades que tengan atribuciones relacionadas, directa o indirectamente, con la seguridad

⁹² YAÑEZ Romero José Arturo. Op. Cit. Pág. 55.

⁹³ CARRANCO Zuñiga Joel. Op. Cit. Pág.137.

pública, deben de coadyuvar a lograr los objetivos de ésta, traducidos en libertad, orden y paz pública, como condiciones imprescindibles para gozar de las garantías que la Constitución reconoce a los gobernados. El examen de los diferentes preceptos citados, con los demás elementos que permiten fijar su alcance, lleva a concluir que, jurídicamente, los conceptos de garantías individuales y seguridad pública no sólo no se oponen sino se condicionan recíprocamente. No tendría razón de ser la seguridad pública sino se buscara con ella crear condiciones adecuadas para que los gobernados gocen de sus garantías; de ahí que el Constituyente Originario y el Poder Reformador de la Constitución, hayan dado las bases para que equilibradamente y siempre en el estricto marco del derecho se puedan prevenir, remediar y eliminar o, al menos disminuir, significativamente, situaciones de violencia que como hechos notorios se ejercen en contra de las personas en su vida, libertad, posesiones, propiedades y derechos. Por ello sería inadmisibles en el contexto jurídico constitucional interpretar la seguridad pública como posibilidad de afectar a los individuos en sus garantías, lo que daría lugar a acudir a los medios de defensa que la propia Constitución prevé para corregir esas desviaciones. Consecuentemente, por el bien de la comunidad a la que se debe de otorgar la seguridad pública, debe concluirse que resulta inadmisibles constitucionalmente un criterio que propicie la proliferación y fortalecimiento de fenómenos que ateten gravemente contra los integrantes del cuerpo social, así como de cualquier otro que favoreciera la arbitrariedad de los órganos del Estado que, so pretexto de la seguridad pública, pudieran vulnerar las garantías individuales consagradas en el Código Supremo. Por tanto, debe de establecerse el equilibrio entre ambos objetivos: defensa plena de las garantías individuales y seguridad pública al servicio de aquéllas. Ello implica el rechazo a interpretaciones ajenas al estudio integral del texto constitucional que se traduzca en mayor inseguridad para los gobernados o en multiplicación de las arbitrariedades de los gobernantes, en detrimento de la esfera de derecho de los gobernados.

Acción de inconstitucionalidad 1/96 Leonel Godoy Rangel y otros. 5 de marzo de 1996. Once Votos. Ponente; Mariano Azuela Gúitron. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdalena.

El Tribunal Pleno, en sesión privada celebrada el veintisiete de marzo del año dos mil, acuerdo número 4/1996, se publica como Jurisprudencia, con el número 35/200. México, Distrito Federal, a veintisiete de marzo del dos mil.

Para contar con un eficiente sistema de seguridad pública. las autoridades deben de actuar siempre respetando los derechos humanos, vigilando, manteniendo y conservando el orden y paz públicos, haciendo uso únicamente de los medios que la ley les confiere para lograr el bienestar social.

C A P I T U L O I V

ACCIONES Y PROGRAMAS DE SEGURIDAD PUBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL.

CAPITULO IV.

ACCIONES Y PROGRAMAS DE SEGURIDAD PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL.

1.- Coordinación del Gobierno del Distrito Federal y el Gobierno Federal en materia de seguridad pública

El 13 de mayo de 1996, el regente Óscar Espinosa Villarreal, con fundamento en los artículos 21 y 122 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con base en lo establecido por la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, instaló el Consejo de Seguridad Pública del Distrito Federal. Dicho Consejo se establece con el objeto de coordinar, planear y supervisar las instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones a que se refiere el Sistema Nacional de Seguridad Pública, aplicables en el Distrito Federal.

El Consejo de Seguridad Pública del Distrito Federal funciona como instancia de coordinación, para realizar la función de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el mencionado consejo esta integrado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, El Secretario General de Gobierno; los Jefes Delegacionales; el Procurador General de Justicia; El Secretario de Seguridad Pública; El Director del Instituto Técnico de Formación Policial; El Secretario de Transporte y Vialidad; los funcionarios representantes o delegados en la entidad de las autoridades federales que forman parte del Consejo Nacional y el secretario ejecutivo local.

El Consejo de Seguridad Pública del Distrito Federal, se encarga de la coordinación, planeación y supervisión del Sistema Nacional de Seguridad Pública en el ámbito de su competencia, es decir, de todas aquellas funciones necesarias para hacer posible la coordinación y fines de la seguridad pública dentro de su demarcación y alcanzar así una ciudad segura para todos.

El Acuerdo por el que se Establece el Consejo de Seguridad Pública del Distrito Federal en su artículo segundo, establece que: "El Consejo conocerá y resolverá los asuntos siguientes:

- I.- La determinación de las medidas para vincular el Sistema Nacional de Seguridad Pública con los planes y programas del Distrito Federal en la materia;
- II.- La determinación de lineamientos para el establecimiento de políticas generales de seguridad pública;
- III.- La formulación de propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública;
- IV.- La elaboración de propuestas de reformas a disposiciones jurídicas que incidan en la seguridad pública;
- V.- El análisis de proyectos y estudios, que se sometán a su consideración;
- VI.- La expedición de reglas para la organización y funcionamiento de los Comités Delegacionales de Seguridad Pública, por lo que hace a la aplicación de aquellos lineamientos y políticas establecidos en el Sistema Nacional de Seguridad Pública; y,
- VII.- Los demás que sean necesarios para cumplir el objetivo de este acuerdo."⁹⁴

Por otra parte, el Convenio de Coordinación para realizar Acciones Institucionales en materia de Seguridad Pública y Procuración de Justicia en el Distrito Federal, suscrito entre el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, el 30 agosto del 2001, es otro de los instrumento que en materia de seguridad pública establece la coordinación entre la Federación y el Gobierno del Distrito Federal para realizar de manera conjunta o separada acciones institucionales de seguridad pública en el Distrito Federal, estableciendo esquemas estratégicos, tácticos y operativos para la prevención, combate, investigación y persecución del delito, así como para realizar acciones en materia de readaptación social.

El convenio antes citado tiene carácter de convenio marco, por lo que las obligaciones contenidas en él se formalizarán mediante la suscripción de convenios específicos, para poder así trabajar de manera coordinada en el combate contra la delincuencia, principalmente contra delitos como el narcotráfico, la piratería, el tráfico de armas, el secuestro, el robo, el tráfico de vehículos y la falsificación de documentos. Como una de las acciones implementadas en el contexto del mencionado convenio, desde el mes de diciembre del 2001, la Policía Federal Preventiva patrulla la Ciudad de México, en zonas específicas

⁹⁴ Acuerdo por el que se establece el Consejo de Seguridad Pública del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 10 de mayo de 1996. No. 362. Tomo I.

consideradas de alta incidencia delictiva, limitándose el trabajo de dicha corporación a la persecución de los delitos en flagrancia y en apoyo a la sociedad civil cuando ésta lo requiera.

Otro de los instrumentos que establece la coordinación entre la Federación y el Distrito Federal para realizar acciones en materia de seguridad pública, es el Convenio de Coordinación en Materia de Seguridad Pública para el año 2003, celebrado en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuyo antecedente mas remoto es el Convenio de Coordinación para la realización de acciones en el año de 1998. En dicho convenio se acordó la constitución de un Fideicomiso Local para la Distribución de Fondos. De igual forma en los años de 1999, 2000, 2001 y 2002, se suscribieron convenios de coordinación para la realización de acciones en materia de seguridad pública, convenios en los cuales se acordó que los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, se continuarán administrando a través del Fideicomiso Local para la Distribución de Fondos, distribución que se basa en criterios como el número de habitantes, el índice de ocupación penitenciaria, la tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados, así como el avance de aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura de cada entidad federativa.

"El objeto de dicho convenio es coordinar las políticas y estrategias entre la Federación y el Gobierno del Distrito Federal, para el desarrollo de acciones en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, conforme a los acuerdos y resoluciones del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Las estrategias y acciones son:

1. Profesionalización.
2. Equipamiento para la Seguridad Pública.
3. Sistema Nacional de Información
4. Red Nacional de Telecomunicaciones y el Servicio Telefónico Nacional de Emergencia.
5. Infraestructura para la Seguridad Pública.
6. Seguimiento y Evaluación.
7. Cobertura y Capacidad de Respuesta.
8. Instancias de Coordinación.
9. Participación de la Comunidad en la Seguridad Pública."⁹⁵

⁹⁵ Cfr. Convenio de Coordinación en materia de Seguridad Pública para el año 2003. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 6 de febrero del 2003.

La coordinación entre la Federación y el Gobierno del Distrito Federal es una de las respuestas para solucionar la labor poco profesional, ilegal, ineficiente y corrupta de los cuerpos encargados de la seguridad pública. Reorganizándose el Estado para enfrentar el grave problema de inseguridad pública en todos los niveles de gobierno.

Con la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública nace una nueva etapa en materia de seguridad pública, con un nuevo modelo, con nuevos parámetros en la coordinación de la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios: además se definen los objetivos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se precisa el objeto de la coordinación, se definen las instancias de coordinación como órganos colegiados en las que participan todas las instituciones de seguridad pública y se prevén como instrumentos para el ejercicio de la coordinación: el Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial, el Registro Nacional del personal de Seguridad Pública, el Registro Nacional de armamento y equipo, las estadísticas de seguridad pública e información de apoyo a la procuración de justicia.

Todo esto favorecerá sin duda la toma de decisiones en ambos niveles de gobierno, estableciéndose además el esquema de organización, facultades y procedimientos de las instituciones que intervienen en la materia de seguridad pública.

1.1. Estructura Programática y obligación del gobierno del Distrito Federal de coordinarse en el Sistema Nacional de Seguridad Pública

El párrafo quinto del artículo 21 de nuestra Constitución Política Federal, establece: "La Federación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública", por lo tanto es una obligación que todas las instituciones de gobierno se coordinen en el *Sistema Nacional de Seguridad Pública*, y conforme a lo dispuesto por la fracción XXIII del artículo 73 Constitucional, el Congreso de la Unión tiene facultad "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."

Con base en lo anterior se aprobó la *Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1995, la cuál coordina a la Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios en las funciones de seguridad pública. "Esta ley general, al establecer las bases de coordinación del sistema de seguridad pública, propiciará que el propio sistema produzca normatividad, políticas, lineamientos, compromisos y reglas de coordinación y cooperación entre entidades, instituciones e instancias, que por su amplitud espacial y temática pueden incidir en los ámbitos de competencia y ejercicio de atribuciones considerados en otros ordenamientos legales, federales y locales."⁹⁶

El Sistema Nacional de Seguridad Pública se integra por las instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones previstos por la ley, tendientes a cumplir con lo objetivos y fines de la seguridad pública. Por tal motivo, cuando sus disposiciones comprendan materias y acciones que incidan en diversos ámbitos de competencia, será necesario que se apliquen y ejecuten mediante convenios generales y específicos. Asimismo las políticas, lineamientos y acciones de coordinación se llevarán acabo mediante la suscripción de los convenios respectivos y con base en los acuerdos y resoluciones que se tomen en el Consejo Nacional de Seguridad Pública y en las demás instancias de coordinación.

La Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece la obligación de crear un Sistema Nacional de Seguridad Pública cuyos principios, políticas, organización e instrumentos se consolidaron al constituirse el Consejo Nacional de Seguridad Pública como entidad superior de coordinación, el cual comenzó a funcionar plenamente en marzo de 1996, junto con la instalación del Consejo Nacional y los treinta y dos Consejos de Seguridad Pública de cada entidad federativa, y la creación de 716 Consejos Municipales.

Por lo tanto, el Consejo Nacional de Seguridad Pública, los Consejos Regionales, los Consejos Estatales y el del Distrito Federal, los Consejos Municipales y Delegacionales, los Consejos Intermunicipales, las Conferencias de Prevención y Readaptación Social, de Procuración de Justicia y de Participación Municipal, funcionan como instancias de coordinación, para realizar la función de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

102. SANDOVAL Ulloa José G. Op. Cit. Pág. 8.

El Consejo Nacional de Seguridad Pública tiene como principales funciones; la coordinación general y nacional del Sistema Nacional de Seguridad Pública; la realización de operativos conjuntos entre las corporaciones policiales, determinar los lineamientos de las políticas generales a seguir; la realización de programas de cooperación internacional sobre seguridad pública; establecer las medidas de vinculación entre el Sistema Nacional de Seguridad Pública con otros nacionales, regionales y locales; proponer reformas a las leyes de la materia; establecer las reglas para el funcionamiento y organización del sistema de mérito; proponer y evaluar el Programa Nacional de Seguridad Pública.

En el Sistema Nacional de Seguridad Pública se establecen las bases para la coordinación de todas las instituciones que tengan que ver con la materia de seguridad pública, además se plantean varios subsistemas de información sumamente útiles. Sin embargo, esto no quiere decir que el Sistema Nacional de Seguridad Pública sea el responsable directo de la seguridad pública, sino que sólo se encarga de promover, encauzar y evaluar la coordinación de las diferentes instancias responsables de la materia.

“Es por eso que una base fundamental de la coordinación en esta materia deben de ser los principios que configuren las formas jurídicas a través de las cuales la Federación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios se obliguen directamente respecto de las determinaciones que se tomen en el seno de las instancias de coordinación [...]. Así la coordinación nacional en materia de seguridad pública se inserta en este nuevo enfoque que integra funcionalmente los diversos ámbitos de competencia e induce la participación social. Con esto se fortalecen los canales de colaboración concurrentes entre las instancias y mecanismos de autoridad, generando la corresponsabilidad necesaria para atender un problema de dimensión nacional.”⁹⁷

Para ello el Gobierno del Distrito Federal deberá de dejar de pensar en que es un función potestativa el sujetarse a los convenios de coordinación con los demás niveles de gobierno, ya que debe de ser tomada como una obligación el acatamiento y suscripción de convenios de colaboración y coordinación en relación con la seguridad pública.

⁹⁷ ACOSTA Romero Miguel Derecho Administrativo Especial Volumen I. Porrúa. México. 2001. Pág. 959.

1.2. Actividades desarrolladas por el gobierno del Distrito Federal con base en el esquema de coordinación.

El artículo 21 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la obligación de crear un Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuyos principios, políticas, organización e instrumentos se consolidaron al constituirse el Consejo Nacional de Seguridad Pública, como instancia superior de coordinación.

El Gobierno del Distrito Federal como parte integrante del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y con el objeto de que funcione en los términos previstos por la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, estableció el 10 de mayo de 1996 el Consejo de Seguridad Pública del Distrito Federal, para poder así coordinar, planear y supervisar las instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones que en materia de seguridad pública se aplican en la Ciudad de México.

De igual forma, el gobierno capitalino para lograr tener una ciudad segura ha emprendido acciones para mejorar los mecanismos de coordinación interinstitucional de seguridad pública, principalmente en materia de prevención, investigación y persecución de los delitos, así como en acciones en materia de readaptación social. Para lograr los objetivos planteados ha celebrado Convenios de Coordinación en materia de Seguridad Pública para los años de 1998, 1999, 2000, 2001, 2002 y 2003, así como el Convenio de Coordinación para realizar Acciones Institucionales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia en el Distrito Federal. De igual forma dictó el Acuerdo por el que se estableció el Consejo de Seguridad Pública del Distrito Federal, el Acuerdo No A/009/2001 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el que se estableció la circunscripción territorial de las 70 coordinaciones territoriales de seguridad pública y procuración de justicia y estableció el Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 2001-2006.

"Para lograr una verdadera coordinación entre la Federación y el Gobierno del Distrito Federal y realizar acciones en materia de seguridad pública, en el ámbito de sus respectivas competencias; las autoridades de seguridad pública del Distrito Federal, como auxiliares del Ministerio Público de la Federación, coadyuvarán con éste en la investigación y persecución de los delitos federales, que se cometan en el Distrito Federal, conforme a las peticiones que se formulen y, a su vez, le informará de la comisión de delitos federales de los que llegare a tener conocimiento.

En materia de prevención del delito se coordinarán y realizarán conjuntamente campañas generales de orientación y combate al delito en los medios de comunicación y ejecutarán acciones específicas sobre prevención de adicciones, así como prevención del tráfico y comercio de droga en las escuelas y en su entorno.

El Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal se brindarán apoyo para el cumplimiento de órdenes de aprehensión del fuero común y federal, de igual forma se comprometen a establecer mecanismos que permitan dar aviso oportuno de los operativos policiales que se desarrollen en el Distrito Federal, por su parte la Procuraduría General de la República establecerá Agencias del Ministerio Público de la Federación en el ámbito territorial del Distrito Federal, especializadas en la atención de delitos federales, y por su parte el gobierno del Distrito Federal otorgará las facilidades necesarias para el establecimiento de dichas agencias del Ministerio Público.

De igual forma se comprometen en establecer los mecanismos necesarios para fortalecer la capacitación e intercambio de experiencias en materia de seguridad pública e instrumentar los mecanismos necesarios para la actualización y adecuado funcionamiento del registro vehicular. Para la atención del delito de robo de vehículos y otros relacionados o derivados de la comisión de los mismos, las corporaciones policiales federales y locales establecerán vigilancia conjunta en las principales vías de acceso al Distrito Federal. " 98

En cuanto a la prevención del delito, el gobierno capitalino estableció estrategias de seguimiento y estudios del fenómeno criminológico, generando la creación de un "sistema de inteligencia policial para la ejecución de acciones preventivas"; así como un mapeo de las zonas con mayor índice delictivo y la realización de investigaciones en estas zonas con el apoyo de las autoridades federales cuando así fuese necesario.

"Por lo que se refiere a la procuración de justicia se pretende desarrollar un sistema de inteligencia criminal, pero también una evaluación periódica de planes y rendición de cuentas, para diseñar programas y operativos específicos contra la delincuencia, lo mismo en torno a los delitos violentos, como aquellos realizados en taxis, paraderos, zonas escolares o unidades habitacionales, extendiendo estas medidas a través de convenios de coordinación con el Estado de México y otras

⁹⁸ Cfr. Convenio de Coordinación para realizar Acciones Institucionales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia en el Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 6 de septiembre del 2001.

entidades vecinas, con el objeto de que se puedan desarticular las cadenas delictivas que operan a nivel metropolitano y federal.”⁹⁹

Conscientes las autoridades del Distrito Federal de que una de las principales actividades en materia de seguridad pública es la profesionalización de los cuerpos de seguridad pública, así como la homologación de las formas de organización y modernización tecnológica de tales corporaciones, dentro del marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, realizan, en coordinación con las autoridades federales esquemas de profesionalización y operativos de prevención y persecución de delitos conjuntamente, en las zonas más conflictivas de la ciudad.

La profesionalización de los cuerpos de seguridad pública capitalinos se ve complementada con la coordinación en la información que se proporciona a través del Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial; el Registro Nacional de Armamento y Equipo; la Estadística de seguridad pública e Información de apoyo a la procuración de justicia. Lo que en un plazo no muy lejano permitirá un mejor aprovechamiento y control de los recursos humanos y materiales, así como una coordinación adecuada y eficiente entre los diferentes órganos de gobierno.

Por último y conforme a lo establecido por la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, por lo que hace a los servicios de seguridad privada se determina que es competencia de los Estados, en este caso del Distrito Federal, registrar y autorizar la prestación de este servicio, excepto cuando se trate de empresas de seguridad privada que operen en varios Estados de la República, en cuyo caso será la Secretaría de Seguridad Pública Federal la encargada de proporcionar dicha autorización, además de que dichas empresas deberán de cumplir con los requisitos y condiciones establecidos para la prestación de dicho servicio, debiendo de proporcionar, de igual forma, datos sobre su personal y equipo, así como toda la información requerida por el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

⁹⁹ Cfr. Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia para el Distrito Federal. Pág 53 y 54.

1.3. Cobertura del Sistema Nacional de Seguridad Pública en el Distrito Federal

El Sistema Nacional de Seguridad Pública "es el conjunto de instancias, instrumentos, servicios y mecanismos jurídicos de coordinación que establecen y promueven las reglas, políticas, lineamientos y acciones que tienden a armonizar el ejercicio de las atribuciones de las instituciones de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios que tienen a su cargo constitucionalmente la función estatal de la seguridad pública".¹⁰⁰

Por ese motivo las instancias de coordinación que son: El Consejo Nacional de Seguridad Pública; Los Consejos Regionales; Los Consejos Estatales y del Distrito Federal; Los Consejos Municipales y Delegacionales; Los Consejos Intermunicipales; Las Conferencias de Prevención y Readaptación Social, de Procuración de Justicia y de Participación Municipal. Se corresponsabilizan en armonizar, optimizar, modernizar y hacer mas eficiente las normas, instrumentos y acciones de coordinación en materia de seguridad pública. Sin embargo y toda vez que su actuación consiste en analizar, discutir y acordar o resolver las materias de su competencia, el alcance de sus resoluciones se debe de apegar a lo establecido por el artículo 21 constitucional.

Por que recordemos que el párrafo quinto del artículo 21 constitucional establece que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios, en la respectiva competencia que la Constitución señala y que el párrafo sexto del mismo artículo constitucional establece que Federación y entidades federativas tienen la obligación de coordinarse, en los términos que la ley señale, para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública.

"Los mecanismos de coordinación deberán de realizarse con apego a la autonomía de los Estados. Por ello las acciones de coordinación no pueden invadir la esfera de competencia de las Instituciones de Seguridad Pública, en razón de que la Constitución señala la competencia que corresponde a las diversas instituciones encargadas de la función de seguridad pública, funciones que no pueden ser invadidas o afectadas en forma alguna por resoluciones emitidas por los órganos del Sistema Nacional de Seguridad Pública

¹⁰⁰ SANDOVAL Ulloa José G. Op. Cit. Pág. 45.

Cuando las disposiciones de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, comprendan materias, acciones y estrategias que incidan en diversos ámbitos de competencia de la Federación, de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, se aplicarán y ejercerán mediante convenios generales y específicos entre las partes componentes del sistema nacional, de igual forma las políticas, lineamientos y acciones de coordinación se llevarán a cabo mediante la suscripción de los convenios respectivos o con base en los acuerdos y resoluciones de los órganos del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Los acuerdos serán las decisiones que se adopten, por los órganos del sistema, para fijar, políticas, lineamientos y acciones de coordinación vinculatorias para las partes integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública, siempre que no incidan en ámbitos de competencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios. Ahora bien las resoluciones en sentido estricto, serán las decisiones internas de los órganos y dependencias del Sistema Nacional de Seguridad Pública y que, como tales, serán obligatorias para las instancias jerárquicamente inferiores y para las estructuras administrativas de apoyo del propio sistema. Los convenios vinculan a quienes lo suscriben voluntariamente, el acuerdo es la decisión que vincula y obliga a las partes integrantes del Sistema, como tales y no como entidades autónomas; y la resolución es la decisión procesal o de funcionamiento interno de los órganos y de las estructuras administrativas del propio sistema."¹⁰¹

Es así como el Sistema Nacional de Seguridad Pública vincula y coordina a las autoridades del Distrito Federal en las funciones de Seguridad Pública en el marco de una coordinación institucional que, como ya señalamos, el gobierno capitalino para cumplir con esto ha celebrado diversos convenios de coordinación, y ha suscrito diversos acuerdos en materia de seguridad pública aplicables en el Distrito Federal.

Ahora bien, los Comités Delegacionales de Seguridad Pública del Distrito Federal, conforme al ámbito de su competencia y organización, son las instancias a través de las cuales el Consejo de Seguridad Pública del Distrito Federal aplica las políticas, lineamientos, servicios y acciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública en cada una de las delegaciones políticas del Distrito Federal, dichos Consejos Delegacionales de seguridad pública se ubican en cada una de las Delegaciones Políticas del Distrito Federal.

¹⁰¹ Cfr. *Ibidem*. pág., 57 -60

2.- Reformas jurídicas en materia de seguridad pública

Con el establecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública se reconoce la preocupación de nuestra sociedad, sobre todo de los habitantes de la Ciudad de México, de resolver el grave problema que representa la inseguridad pública, lo que sin duda hace necesaria la modernización, actualización y adecuación, a la realidad social, de todo el sistema de seguridad pública, en razón de que el combate contra la delincuencia debe de realizarse en forma coordinada, de manera integral y con instrumentos adecuados y modernos.

Las fallas en la aplicación del marco normativo de la materia ocasionan una desorganización en cuanto a las facultades y procedimientos, así como en la colaboración institucional y de formación del personal.

Debemos de destacar que actualmente el Distrito Federal cuenta con un marco jurídico institucional caduco e insuficiente que no satisface la dinámica social, por la agudización de los problemas ocasionados por la inseguridad pública, con lo que se obstaculiza la colaboración y coordinación territorial e institucional de los órganos encargados de la seguridad pública.

Necesitamos por lo tanto un marco jurídico que nos permita establecer políticas integrales para avanzar hacia una nueva concepción de la seguridad pública; que descentralice funciones y acerque la policía a la comunidad, detallando con claridad las funciones de los policías, de los mandos medios, de los jefes de policía, de los directores de prevención y readaptación social, de los directores de centros penitenciarios y de menores infractores, peritos y agentes del Ministerio Público. Con esto sin duda se podrá comenzar en constituir un sistema capitalino de seguridad pública y cumplir con una coordinación más estrecha y efectiva con el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Es importante mencionar que la Asamblea Legislativa está analizando y ha aprobado algunas de las iniciativas que tienen que ver con la seguridad pública como son: La Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública misma que fue aprobada el pasado 1 de abril del 2003; la Ley de Convivencia Ciudadana, y las recientes reformas propuestas para modificar los Códigos Penal y de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

El gobierno de la ciudad y la Secretaría de Seguridad Pública consideran que es fundamental transformar radicalmente el marco jurídico, endureciendo las penas, lo que sin lugar a dudas es un grave desacierto por parte de las

autoridades, en virtud de que con esto únicamente se atacan los efectos de la delincuencia, sin tomar en cuenta, ni preocuparse por las causas que la originan, mismas que consideramos deben de ser tomadas en cuenta para lograr una reforma integral en la materia; es decir, que se deben de atender en primera instancia las causas de la delincuencia para lograr mejores resultados y mayores beneficios para toda la sociedad, situación que se debe de considerar para posibles iniciativas de reformas en los ordenamientos que regulan la materia de seguridad pública.

Como fundamento para adecuar el marco jurídico, que regula la seguridad pública, se debe de conocer a la delincuencia y sus formas de operar, para poder así atacar los puntos más vulnerables, más complicados y que causan mayor daño a la sociedad. Así tenemos, por ejemplo, que el delito de robo, en sus diversas modalidades ha aumentado constantemente por su fácil realización, motivo por el cual ya no es suficiente con atacar al delincuente, como se puede apreciar en las recientes reformas del mes de mayo del año dos mil tres, al Código Penal del Distrito Federal, que mas que nada atacan los efectos de este delito, sin preocuparse por sus causas, porque como hemos visto la prisión y la amenaza de la misma no han sido suficientes para inhibir la comisión de tales ilícitos, debiéndose de enfocar las autoridades, para atacar éste y otros delitos en sus causas, es decir, atender ante todo las causas que lo originan e incluso atender dichas causas por medio de programas de asistencia social y no únicamente con reformas en las leyes penales, porque consideramos que es importante construir y recuperar antes que nada la confianza hacia nuestras autoridades y darnos cuenta de que en verdad éstas están atendiendo las causas de la delincuencia y utilizando al derecho penal como última instancia, dado que este derecho debe ser el último de los recursos en una sociedad democrática sana.

“Es necesario modernizar el marco legal que nos rige, en base al marco constitucional, el marco jurídico penal, el marco del derecho penal adjetivo, el marco de la Ley Orgánica de la procuración de justicia[...] No es que por decreto o simplemente por la aparición de una nueva ley, con eso ya se combata el delito mágicamente, no, pero sí es uno de los ingredientes fundamentales que la autoridad y la ciudadanía cuenten con los instrumentos legales, modernos, adecuados que permitan un combate al delito mucho más eficaz, sobre todo con un cabal respeto a los derechos humanos y dentro de los lineamientos que enmarca nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”¹⁰²

También es necesaria una reforma estructural de las corporaciones policiales, que permita ir más al fondo en el problema de seguridad pública,

¹⁰² SALAZAR Toledo Jesús. Op. Cit. Pág. 133.

planteándose la necesidad de instrumentar a una policía delegacional y establecer una verdadera coordinación con todos los niveles de gobierno, sobre todo una coordinación metropolitana, en las áreas de prevención del delito en toda la ciudad y el Estado de México.

De igual forma es importante regular a las empresas de seguridad privada, las cuales han aumentado en forma considerable en la Ciudad de México, ya que al menos existen unas dos mil, y sólo ochocientas de éstas se encuentran debidamente registradas, convirtiéndose en refugio de expolicías y delincuentes, y en la mayoría de los casos operan al margen de la ley, debiendo de crearse un banco de datos con todos los antecedentes de cada uno de sus elementos, además de vigilar y supervisar que cumplan con los requisitos de selección, capacitación y profesionalización del personal, prohibiéndoseles utilizar uniformes similares a los de las policías preventivas o complementarias y contar con los permisos necesarios para portar armas.

Por otra parte para evitar la impunidad y corrupción, se deberán de aplicar estrictamente los reglamentos y leyes, sobre todo los relativos al funcionamiento de bares, cantinas, centros nocturnos y otros establecimientos similares, así como los relativos a servicios públicos como el de transporte en taxis y microbuses, en especial por lo que se refiere a horarios, permisos, ingreso de menores de edad, ubicación de los locales, rutas, estacionamiento de vehículos en la vía pública, así como la portación de armas y todas las medidas de seguridad que se requieran para la convivencia en armonía de los capitalinos.

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal junto con la Secretaría de Seguridad Pública, deberán de trabajar en coordinación para revisar y proponer reformas a la Ley de Seguridad Pública a los reglamentos y políticas en materia de seguridad pública, código penal y de procedimientos penales a los ordenamientos de justicia cívica y de materia de readaptación social de acuerdo con la información y experiencia que adquieran en sus respectivas funciones, sin olvidar que para ello deberán de tomar en cuenta las causas que originan las conductas ilícitas que se pretenden combatir.

“En el ámbito procesal, la legislación de la materia debe basar su actuación en un sistema de garantías ya que el fin del procedimiento es la justicia no el maltrato, respetando por ende los principios de inmediatez, oralidad, lealtad, probidad, honradez y búsqueda de la verdad material. Se analizará la conveniencia de buscar medidas alternativas para la persecución de los delitos; la revisión de la defensoría de oficio, y para promover que el juzgador no sólo emita una resolución de condena o absolución, sino que también incluya, en caso de ser necesario, el tratamiento psicológico, médico y educativo para el delincuente y la

víctima. Hasta ahora la pena más común para quienes son sentenciados por la comisión de un ilícito es la prisión: sin embargo, es fundamental desarrollar un sistema alternativo en el caso de delitos no calificados como graves por la ley, que permita a las autoridades por un lado no dejar impunes a quienes los cometan y, por el otro, abatir la sobre población en los centros de reclusión. Se hará transparente la función pública en la ejecución de las penas, eliminando en lo posible las facultades discrecionales que puedan derivar de actos de corrupción, esto permitirá disminuir el costo social y económico que ha originado un sistema penal saturado y contribuirá a encontrar alternativas novedosas a la prisión. Para esto se promoverá la participación de la sociedad civil en el análisis de los problemas y en la búsqueda de mejoras administrativas. De manera particular, se agilizarán los procesos legales, tanto de la autoridad Procuraduría General de Justicia Capitalina, como de los encargados de la impartición de justicia. De común acuerdo con el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, se hará una revisión minuciosa de los códigos de procedimientos civil y penal, a fin de proponer a la Asamblea Legislativa las modificaciones que se requieran. Asimismo, se dará seguimiento puntual a las averiguaciones previas y a los procesos ante los jueces, así como a las apelaciones y amparos que se interpongan, buscando la colaboración plena entre quienes hacen la investigación y quienes litigan los juicios."¹⁰³

Todo esto es necesario, por que la seguridad pública es de naturaleza general y se dirige a toda la comunidad, lo que implica la necesidad de actualizar constantemente el marco regulatorio y así garantizar su funcionamiento conforme a la ley y en apego a los principios y reglas que establece el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

¹⁰³ Cfr. Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal. Pág.60- 65.

3.- Profesionalización de los cuerpos encargados de proporcionar seguridad pública.

Como punto central en la función de seguridad pública se encuentra el personal encargado de realizar esta función, motivo por el que se necesita de personal profesional, que verdaderamente contribuya a la prevención y persecución de las conductas antisociales, siendo el servicio civil de carrera la base de un sistema de ascenso y promoción, basado en méritos, capacitación y antigüedad.

El Gobierno del Distrito Federal no ha logrado la profesionalización del personal encargado de la seguridad pública, por que cada funcionario encargado de la seguridad pública en la ciudad, entiende y desarrolla a su leal entender la profesionalización del personal, de tal forma que se puede contar con un significado común pero en los medios y las formas para lograrlo, es donde cada quien lo hace a su modo. Por tales motivos la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, viene a precisar los términos, objetivos y medios para lograr la profesionalización del personal encargado de la seguridad pública.

Debemos de considerar como elementos básicos de la profesionalización los requisitos y procedimientos de ingreso, selección, formación, permanencia, promoción, registro, capacitación, especialización y evaluación, ya que hasta ahora hemos visto en nuestra ciudad que el personal encargado de tal función la realiza sin ética, sin ninguna técnica, con carencia e ignorancia de los métodos adecuados y sobre todo sin una responsabilidad social, actuando con ineficacia, realizando un mal servicio de prevención y persecución de las conductas antisociales, motivando con ello un incremento en la delincuencia.

Para modificar y hacer más profesional el perfil de la policía, debe convertirse en una policía investigadora, con objetivos y planes de trabajo específicos, que sepa emplear métodos modernos y científicos para la averiguación y prevención de los delitos, respetando el servicio civil de carrera, incluso y en la medida de las posibilidades, extenderlo al personal administrativo. A través del servicio civil de carrera se desterrará el sistema de padrinazgo y la formación de grupos alrededor de quien puede lograr el ingreso o el ascenso en favor de sus protegidos. Cada servidor público sabrá que su ingreso, estabilidad en el trabajo y carrera dependerán tan sólo de su esfuerzo, de su desempeño y de su mejor preparación.

La Secretaría de Seguridad Pública capitalina establece que los aspirantes a agentes de la policía preventiva, cursarán un periodo de formación durante un año, que hasta la fecha es de seis meses, lo que implicará que durante seis meses recibirán la teoría policial en el Instituto de Formación Policial y el tiempo restante en el nuevo esquema de seguridad, además de que el requisito de escolaridad aumentará de secundaria a preparatoria lo que les permitirá acceder a ocupar grados superiores, como policías terceros y como policías segundos.

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, deberán de incrementar los cursos de especialización, capacitación y actualización, evitando en lo posible conductas fallidas por faltas técnicas o consignaciones deficientes. Admitiendo solamente como nuevos elementos de los cuerpos de seguridad pública a quienes hayan sido capacitados previamente, sin que ni un solo policía ingrese si no cumple con los requisitos que la ley establece y si no aprueba los cursos de formación y capacitación.

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal establece para los agentes de la policía judicial un curso de capacitación de diez meses, debiendo de cumplir con lo menos con dos años de cualquier carrera profesional, mientras que la capacitación para Ministerios Públicos es constante, además de ser supervisados por personal de la visitaduría de la misma procuraduría.

La capacitación y el adiestramiento continuos del personal encargado de la seguridad pública debe de ser uno de los ejes estratégicos en la reforma integral de la seguridad pública, porque resulta esencial, especializar y actualizar a los elementos activos y formar a los aspirantes antes de su integración; conformando un servicio civil de carrera policial que permita el ascenso mediante concurso, previa convocatoria, situación que eliminará cualquier acto de corrupción o discrecionalidad lo que contribuirá sin duda a la dignificación de los policías y Ministerios Públicos, pues a mayor profesionalización mejores ingresos y prestaciones sociales; conformar y consolidar una política de profesionalización, capacitación y actualización de los policías, será la base para comenzar la transformación de los cuerpos encargados de la seguridad pública. En la medida en que se avance en esta tarea los frutos y la percepción de la gente hacia los cuerpos de seguridad cambiará para beneficio de la consolidación institucional en un marco de legalidad y credibilidad.

3.1. Academia Nacional de Seguridad Pública e Instituto Técnico de Formación Policial capitalino

El Instituto Técnico de Formación Policial es un organismo que se crea con el objeto de formar y preparar profesionalmente a los elementos de la policía preventiva de la Ciudad de México. Es así de igual forma como el 4 de noviembre de 1996, el Consejo Nacional de Seguridad Pública, con base en lo estipulado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que se acordó la constitución de La Academia Nacional de Seguridad Pública, como órgano autónomo, rector, plural, participativo y sustantivo del Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial, institución integrada por todos los planteles, institutos o centros de capacitación policial, siendo a su cargo la coordinación de todos los planteles y centros de formación policial, así como el establecimiento de los elementos y criterios de la carrera policial y la definición de políticas y acciones específicas. Su objeto es unificar los esquemas, homologación de los programas de capacitación y formación de los cuerpos de seguridad pública con el fin de que desempeñen sus funciones con legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. Esto en razón de los graves problemas que se presentan por la falta de uniformidad en los programas de formación de los policías, así como por la ausencia de criterios para el ingreso y selección de los mismos y la falta de cooperación y coordinación entre las instituciones encargadas de la formación de los policías.

Empero, debido a que la determinación de los requisitos y procedimientos de selección, requisitos y procedimientos de ingreso, los procedimientos de formación, procedimientos de desarrollo y actualización, requisitos de permanencia, requisitos y procedimientos de promoción, procedimientos de evaluación y requisitos y procedimientos de separación, son cuestiones que son propias y corresponden determinar a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en sus respectivos ámbitos de competencia, fue necesario, con base en el marco del respeto de la autonomía de las entidades federativas, suscribir el Convenio General de Colaboración en Materia de seguridad Pública, en el cual se acordó la constitución de La Academia Nacional de Seguridad Pública de fecha 4 de noviembre de 1996, en el que participaron autoridades de la Federación, los Estados y el Distrito Federal y no así representantes de los Ayuntamientos, ya que esto quedó sujeto a la suscripción de convenios entre los Estados y Ayuntamientos que contaran con alguna institución de formación para anexarlos al Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial e integrarlos a la Academia Nacional de Seguridad Pública.

La Academia tiene independencia administrativa y técnica. Su órgano superior es el Consejo Técnico, órgano colegiado y deliberativo, el cual se integra por todos los directores de las instituciones, academias y planteles de formación del personal de seguridad pública.

“El Consejo Técnico de la Academia Nacional de Seguridad Pública desarrollará las normas y propondrá políticas, pero de ninguna manera, podrá aprobar o emitir normas o establecerá políticas, es decir, que solo realizará estudios, buscará equivalentes, promoverá los consensos entre los titulares de las instituciones de formación policial para elevarlos por conducto del Consejo Nacional de Seguridad Pública único con facultad para establecer los lineamientos, políticas y reglas que conforman el Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial.”¹⁰⁴

La importancia que representa la Academia Nacional de Seguridad Pública y el Instituto Técnico de Formación Policial de la Ciudad de México, es en razón de que se aplican y coordinan en la profesionalización del personal de las instituciones de seguridad pública; sin embargo, esto no quiere decir que el Instituto Técnico de formación Policial sólo se encargue de la profesionalización de los policías capitalinos, sino que debe de ocuparse de la formación y capacitación de los mandos medios, de los jefes de policía, directores de prevención y readaptación social, de los directores de centros penitenciarios y de menores infractores, capacitadores y peritos, ya que todos ellos forman parte del personal encargo de la seguridad pública.

“La Academia Nacional de Seguridad Pública se constituye como instrumento rector y sustantivo del Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera en seguridad pública, que tendrá a su cargo la coordinación de los planteles y centros de formación policial existentes en el país y de los que se instituyan al efecto, así como la unificación de sus instituciones, planes y programas y procedimientos[...]

Se establecen como funciones de la misma las siguientes:

- I. Procurar la homologación de los planes y programas de estudio de las diversas instituciones capacitadoras en materia de seguridad pública.
- II. Crear y proponer proyectos de leyes y reglamentos relacionados con la profesionalización de los cuerpos de seguridad pública.
- III. Impulsar la instalación, fusión y operación de planteles y centros educativos [...]
- IV. Diagnosticar permanentemente la situación que guardan los centros de capacitación y formación en seguridad pública del país.

¹⁰⁴ Cfr. SANDOVAL Ulloa José G. Op. Cit. Pág. 128.

- V. Evaluar periódicamente los resultados de las acciones propuestas o asumidas por la Academia Nacional de Seguridad Pública.
- VI. Establecer las comisiones de consulta y dictamen, para la evaluación y certificación de los integrantes de las instituciones encargadas de la seguridad pública[...]
- VII. Procurar la certificación y capacitación de los empleados de las empresas que presten servicios privados de seguridad[...]
- VIII. Conocer los requerimientos económicos, técnicos y académicos de las instituciones de formación[...]
- IX. Crear Academias Regionales con programas y plantas administrativas y magisterial propias, así como centros regionales de actualización policial.
- X. Preparar y realizar cursos especiales, en las diversas áreas de la seguridad pública[...]
- XI. Gestionar ante el Sistema Nacional de Educación, la acreditación oficial y el reconocimiento laboral de los cursos superiores que imparta la Academia[...]
- XII. Vincular a los centros locales de capacitación con instituciones extranjeras, a fin de obtener y distribuir los cursos que éstas ofrecen[...]
- XIII. Organizar y operar un sistema de educación continua[...]
- XIV. Crear la biblioteca y área nacional de investigaciones en materia de seguridad pública.
- XV. Realizar investigaciones de campo vinculadas a las acciones programadas por el Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- XVI. Crear materiales didácticos[...] para uso de las instituciones de formación y capacitación en seguridad pública.
- XVII. Controlar y realizar directamente, estudios vinculados con la seguridad pública.
- XVIII. Publicar una revista trimestral que facilite la divulgación de las investigaciones realizadas, eventos, programas y acciones realizadas por el Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- XIX. Preparar y difundir de boletín informativo trimestral, sobre las acciones realizadas por la Academia Nacional y las Instituciones que la integran.
- XX. Difundir monografías, informes, memorias, tesis jurisprudenciales y cualquier otro material relacionado con la seguridad pública.
- XXI. Concentrar y actualizar, a través del Sistema Nacional de Información, los antecedentes académicos y laborales de todo el personal de seguridad pública[...]
- XXII. Actualizar los datos sobre estructura y funciones de las academias, institutos y escuelas de capacitación en la República Mexicana.
- XXIII. Registrar los cursos de actualización impartidos en las diversas instituciones de capacitación[...]
- XXIV. Certificar los estudios, evaluaciones y prácticas realizados en la Academia Nacional de Seguridad Pública o por gestión de la misma.
- XXV. Supervisar el desarrollo sectorial de las instituciones de capacitación.

- XXVI. Organizar y apoyar proyectos de certificación, evaluación y capacitación especiales, vinculados con los diferentes cuerpos encargados de la seguridad pública.
- XXVII. Determinar la ubicación y estructura y funciones de las Academias Regionales y los centros de actualización policial[...] ¹⁰⁵

La Academia Nacional además de su función normativa y de coordinación respecto de los centros e institutos de formación policial, tiene el control académico, la gestión, la investigación y difusión de la seguridad pública, así como el establecimiento de políticas y acciones tendientes a la profesionalización de los integrantes de las empresas de seguridad privada.

3.2. Programas de la carrera policial en el Instituto Técnico de Formación Policial capitalino

El Instituto Técnico de Formación Policial del Distrito Federal, para cumplir con el objetivo de profesionalizar, desarrollar aspectos científicos, técnicos, humanísticos, tecnológicos y de respeto a los derechos humanos, en los elementos de la policía capitalina y demás personal vinculado con la seguridad pública, y tomando en consideración que la carrera policial es el elemento básico de carácter obligatorio y permanente en los distintos niveles de gobierno para la formación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública, y para dar cumplimiento a los principios constitucionales de legalidad, profesionalismo, eficiencia y honradez, establece en su plan y programa de estudios las siguientes materias:

"El curso básico de formación policial tiene una duración de seis meses, el cual se divide en una etapa académica de tres meses de duración y un horario, de las ocho a las dieciocho horas de lunes a viernes, y los días sábados de las ocho a las once horas, debiendo de cubrir durante esta etapa las materias de; Documentación Policial; Legislación Policial; Justicia Cívica; Derechos Humanos; Reglamento de Tránsito y Vialidad; Auxilio Ciudadano; Seguridad Pública y Prevención; Armamento y Tiro; Disciplina e Instrucción Policial; Defensa Policial I; Acondicionamiento Físico I; Nociones de Mecánica y Conducción Vehicular.

La segunda etapa denominada de instrucción activa, tiene una duración de tres meses y un horario, de las ocho a las dieciocho horas de lunes a viernes, y los

¹⁰⁵ Cfr. Acuerdo que modifica las Bases del Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial y Amplia las funciones de la Academia Nacional de Seguridad Pública (aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública el 25 de agosto de 1998).

días sábados de las ocho a las once horas, se cubren en esta etapa las siguientes materias; Etica Policial; Espíritu de Cuerpo; Atención y Trato a la Ciudadanía; Area de Servicio; Armamento y Tiro II; Instrucción Policial; Defensa Policial II; Acondicionamiento Físico II; Técnicas y Tácticas Policiales; Prácticas de servicio."¹⁰⁶

Recientemente la Universidad Nacional Autónoma de México y la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, suscribieron un convenio, para que el personal de la secretaria de seguridad pública reciba clases, y se capacite a diecinueve mil policías preventivos de la capital, quienes tomarán sesenta horas de clase en materias relacionadas con los Códigos Penal, de Procedimientos Penales, Criminología, Etica y Derechos Humanos. Dichos cursos iniciaron el pasado 21 de abril del año 2003, bajo la coordinación de la Facultad de Derecho.

Con esto el gobierno de la ciudad encamina, apoya y estimula la profesionalización de los elementos de seguridad pública del Distrito Federal, ya que hay servidores públicos con más de treinta años de antigüedad, que por primera vez conocerán el Estado de derecho que salvaguardan, lo que a mediano y largo plazo seguramente ayudará en la disminución de los índices de criminalidad que tanto afectan a nuestra ciudad.

De igual forma el Instituto Politécnico Nacional apoya a la Secretaría de Seguridad Pública capitalina en la profesionalización de su personal, a través de cursos, que se iniciaron también en abril, y que están enfocados a ingeniería del transporte, idiomas y computación.

Cursos que consideramos necesarios para lograr los objetivos de la seguridad pública, con lo que esperamos que la policía empiece a dejar el aislamiento en el que ha vivido y se les abra la puerta y la oportunidad del conocimiento y la dignidad con la que deben de contar.

"La formación y capacitación permanente del personal, mediante evaluaciones periódicas de sus conocimientos y capacidades, asegurará que cuentan con un nivel óptimo para seguir desempeñando sus funciones, adecuando su actuación al desarrollo social que se vaya generando. Así como una constante actualización con programas que contengan los avances tecnológicos para la prevención, investigación y persecución de los delitos, reclusión y readaptación de los delincuentes. La especialización en la diferentes áreas de trabajo para combatir con eficiencia las nuevas modalidades de operación de los delincuentes, sobre todo de aquellos que operen con mayor frecuencia y violencia

¹⁰⁶. <http://www.ssp.df.gob.mx> (Instituto Técnico de Formación Policial).

La formación de mandos y docentes, para contar con verdaderos líderes en la conducción de los grupos policiales, que capaciten, entrenen y transmitan sus conocimientos a los miembros de las instituciones de seguridad pública. Serán cuestiones que deberán de ser tomadas en los programas de una verdadera carrera policial.”¹⁰⁷

4.- Métodos de investigación policial

La investigación en materia de seguridad pública es de vital importancia para desarrollar sistemas de inteligencia y así poder atacar al delito con eficiencia, porque como hemos visto que no se han obtenido los resultados deseados debido a las deficiencias cuantitativas y cualitativas, el atraso tecnológico y los procedimientos obsoletos que existen, cuestiones que se relacionan a la circunstancia de que más del noventa y cinco por ciento de los delitos son del fuero común y que por tal motivo corresponde a las entidades federativas prevenirlos, investigarlos y perseguirlos; es decir, que las conductas antisociales tales como los homicidios, el secuestro, las lesiones, el robo en sus diversas modalidades, el daño en propiedad ajena, la violación, el abuso sexual, el abuso de confianza, el fraude, el cohecho, el peculado, la falsificación de documentos, el aborto, entre otros, son competencia del fuero común y que hasta ahora las autoridades no han podido contrarrestar el alto índice delictivo que se presenta, sobre todo en el Distrito Federal.

“Lo que debería hacerse es capacitar y especializar al Ministerio Público a partir de sus conocimientos jurídicos, como un verdadero investigador, que conozca la criminalística, la criminología, la custodia y manejo de escenarios del delito, la detección y protección de evidencias, las técnicas de entrevistas e interrogatorio, la administración de investigación; solo con perfiles adecuados y selección rigurosa del personal del Ministerio Público, será posible pensar en líderes de investigación.”¹⁰⁸

Debemos de señalar que al no saber los objetivos que tienen que lograr los policías preventivos, que es precisamente el de prevenir las conductas ilícitas y que ésto se deba a la falta de información. Una verdadera función preventiva se iniciará con una base de información para así saber qué es lo que se va a combatir y con qué estrategia, cumpliendo con ordenes de trabajo y no sólo salir a patrullar, realizando con mayor inteligencia su labor al desplegarse con conocimiento de lo que se esta combatiendo. Así los responsables de la seguridad

¹⁰⁷ Cfr. SANDOVAL Ulloa José G. Op. Cit. Pág. 133.

¹⁰⁸ GONZALEZ de la Vega René “La lucha contra el delito” .Op. Cit. Pág. 94

pública contarán con instrumentos modernos y eficaces con lo que se combatirá de igual forma a la impunidad.

La información mínima con la que deben de contar las personas encargadas de la seguridad pública deberá ser:

- Información de personas(delincuentes, sus allegados, víctimas, otros protagonistas);
- Información sobre delitos, incluir datos sobre el número de sujetos, modus operandi, armas empleadas, horarios y lugares.;
- Información criminalística (datos de los laboratorios de periciales y de sistemas de identificación);
- Información Judicial (órdenes de aprehensión y reaprehensión);
- Información auxiliar (pasaportes, licencias, registro de propiedad, educación, salud, etc.)¹⁰⁹

Es evidente que tanto la policía preventiva, la policía judicial y ministerios públicos no rendirán los frutos que la sociedad requiere, hasta en tanto no cuenten con la posibilidad de consultar los archivos del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de cada uno de las entidades federativas. Ante tal situación se pone en marcha la creación de una Red Nacional de Telecomunicaciones en materia de seguridad pública como instrumento para establecer un banco de datos que permitan cruzar información, actualizar y aprovechar los datos, tales como huellas dactilares, rasgos faciales y antropomórficos, así como las principales características de los delincuentes y modus operandi; además se establece la operación de un servicio telefónico de emergencia a nivel nacional, el cual tendrá comunicación directa con las instituciones de seguridad pública, salud, protección civil, para así atender de manera inmediata cualquier emergencia. Esperamos que estos instrumentos pronto entren en funciones.

El Gobierno del Distrito Federal considera a la investigación como pilar para que las autoridades cumplan con sus metas a corto, mediano y largo plazo en materia de seguridad pública, incluso en aquellas referidas sólo a la parte operativa, como es la cobertura policial o la profesionalización del personal de seguridad pública. Para lo cual propone la creación de un Centro de Investigación sobre Seguridad Pública y la celebración de constantes intercambios académicos con escuelas de nivel superior tanto nacionales como extranjeras.

El Gobierno del Distrito Federal en su Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia establece que: La inteligencia policial se integra

¹⁰⁹ Ibidem. pág. 97

con una base de datos de información prioritaria, así como con un equipo de analistas y criminólogos especializados, y que con base en la información obtenida formularán estrategias policiales conjuntas con una metodología de evaluación, supervisión y control, que esperamos de resultados.

“Para lograr todo esto se debe: Integrar un equipo coordinado entre Secretaría de Seguridad Pública, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal; Modernizar las infraestructuras de comunicación y Tecnología de la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de tal forma que garantice una comunicación efectiva y una infraestructura homogénea que facilitará el intercambio de información y una coordinación más efectiva; Adquisición de Tecnología de punta en materia de investigación policial, que permita mejorar las investigaciones policiales en sus distintas especialidades, implementando laboratorios de investigación profesionales y especializados, situación que repercutirá en la detención y desmembramiento de bandas delictivas; Crear un Sistema Integral de Información sobre Seguridad Pública.”¹¹⁰

Lo anterior resulta ser una de las alternativas que toma el gobierno capitalino para combatir eficazmente a la delincuencia, creando nuevas técnicas, métodos de investigación y persecución de delitos, con lo que se espera lograr verdaderos esquemas de seguridad pública en favor la sociedad. Sin duda esto es necesario, pero de nada servirá sino se analizan e incluyen mejores prestaciones para sus integrantes tales como; mejores salarios, bonos, seguros de vida, becas, escalafón en su trabajo, en fin profesionalizar y constituir un verdadero servicio civil de carrera, con lo que se revalorizará y dignificará al personal de las instituciones de seguridad pública y se cumplirá con los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

¹¹⁰ Cfr. Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia para el Distrito Federal. Pág 31-34.

5.- Nuevos mecanismos de control policial.

Es importante combatir la corrupción y mal funcionamiento tanto de policías, ministerios públicos y custodios, quienes se deberán de comprometer a trabajar en favor de la sociedad. Lo anterior porque tanto la policía preventiva, la policía judicial y ministerios públicos, son de los elementos mas erosionados del Estado, quienes aterrorizan a los ciudadanos por su arbitrariedad e ineficacia en su funcionamiento, motivo por el que controlar y vigilar sus funciones es trascendental para controlar, reducir, eliminar y corregir sus abusos.

Todos conocemos del contacto que a diario se da entre ciudadanos y policías y sus constantes extorsiones, por lo que es incomprensible que los encargados de cuidar la seguridad, sean los primeros en violentar la ley. Ante esta situación el gobierno capitalino impulsa y refuerza el régimen de inspección dentro de las instituciones de seguridad y procuración de justicia, vigilando se realicen las labores de manera legal, eficiente, profesional y honrada; reforzando el régimen disciplinario, revisando y modificando los procedimientos por los que se imponen sanciones.

"También se constituirán órganos de vigilancia y auditores externos con el propósito de que éstos establezcan mecanismos de vigilancia en las actividades operativas, que es donde se manifiestan la mayor parte de las denuncias y abusos por parte de los servidores públicos encargados de la seguridad pública, fomentando y apoyando la denuncia ciudadana, para con ello erradicar las conductas ilegales cometidas por los servidores públicos encargados de la seguridad pública, esto a través principalmente de observadores ciudadanos y una contraloría externa. Ya que hasta ahora solo se cuenta con la Contraloría Interna y la visitaduría de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal."¹¹¹

Como posibles soluciones para combatir los abusos del personal de las instituciones de seguridad pública se deberán de reglamentar sus actividades y límites de las mismas, para tener una buena administración de sus servicios, resolviendo de manera inmediata las irregularidades cometidas por alguno de sus miembros y profesionalizar sus actividades, con base en un programa riguroso de selección y formación de sus integrantes.

"No obstante, la existencia de un equilibrio razonable entre las exigencias de la seguridad general de la sociedad y la protección de los derechos

¹¹¹ Cfr. Pág. 112-113 Capítulo III.

fundamentales de los ciudadanos; ello implica la búsqueda de una armonía minuciosa entre los poderes que la policía necesita para realizar sus funciones y el derecho del ciudadano a ser protegido contra los hipotéticos abusos de poder de la policía.

Los poderes mas importantes confiados a la policía se refieren a la identificación, al arresto y al interrogatorio de las personas sospechosas, así como a la persecución y el uso de la fuerza[...] El poder discrecional de la policía puede tener graves consecuencias, sobre todo cuando se trata de delitos leves o de delinquentes menores, el más importante de los cuales consiste en acarrear desigualdades de tratamiento, ya que los agentes de policía no actúan de la misma manera, incluso en circunstancias idénticas[...] la existencia de dichos criterios también sirve de base a una evidente discriminación hacia ciertos grupos marginados.¹¹²

Para controlar la actuación policial se debe de comenzar por una adecuada selección y formación del personal, quienes obtendrán directrices claras y precisas en su actuar frente a la comunidad, estableciéndose además una constante supervisión, imponiendo sanciones proporcionales a la falta que se cometa, asegurando en todo momento la eficacia e imparcialidad de los mecanismos de control, sancionando únicamente a los funcionarios que verdaderamente cometan abusos en el desempeño de sus funciones, siendo sin duda el establecimiento de leyes y reglamentos la base que regirá su actividad, sus condiciones, límites, selección y motivos de baja.

También es fundamental como forma para controlar las actividades de los policías que la ciudadanía realice una evaluación, la cual se realizará en cada sector a través de observadores ciudadanos, con un constante seguimiento, haciendo de esto un comportamiento cotidiano. Sin embargo, con esto no se va a resolver el problema de seguridad pública que vive nuestra ciudad, pero sin duda ayudará para combatir a la delincuencia, ya que se enfocará mas el recurso humano a la función de prevenir el delito y conservar el orden público, evitando distracciones por controlar a los integrantes de sus mismas instituciones.

La Ley Orgánica de la Secretaria de Seguridad Publica del Distrito Federal, aprobada el 1 de abril del año 2003, establece la creación de una Unidad de Asuntos Internos, que será la responsable de la supervisión de la actuación policial, con la finalidad de verificar y vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los elementos de policía. De igual forma se crearán Unidades de Protección Ciudadana, que sustituyen la actuación sectorial y las que serán el primer punto

¹¹² MARTINEZ Gamelo Jesús. Policía Nacional Investigadora del delito. Op. Cit. pág.475.

de contacto con la ciudadanía para el mantenimiento del orden y la paz pública. Asimismo se crea el Centro de Control de Confianza como instancia de control médico, físico y ético de los elementos de policía, con la finalidad de coordinar la práctica de exámenes médicos, físicos, psicológicos y toxicológicos, y determinar si se mantiene en sus puestos o no a los elementos de la policía en servicio. De fundamental importancia es la creación del Centro de Control de Confianza y su vinculación con el proceso de credencialización que está a punto de iniciarse en los próximos meses, así como la correcta operación de la Dirección General de Asuntos Internos y la del Consejo de Honor y Justicia, que cuenta con una nueva estructura que facilitará el procesamiento de los casos que dicho consejo conoce.

Estos son grandes avances que Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal establece para el control de su personal, además de que dicha ley como su nombre lo dice, organiza a la dependencia encargada de la seguridad pública en el Distrito Federal.

6.- Consolidación y combate contra la delincuencia.

La modernización y adecuación de los instrumentos con los que cuenta el gobierno de la ciudad para combatir a la delincuencia, permitirán reducir los índices delictivos, ya que es una utopía el pensar en la desaparición total de las conductas antisociales. “La erradicación del delito es imposible, pero no así la capacidad de controlarlo. Por ello, lo importante ha sido que tanto las autoridades como la comunidad, hemos tomado franca conciencia de la urgente necesidad de corregir las anomalías que aquejan al sistema de justicia, sobre todo a partir del mejoramiento del recurso más importante con que cuenta, el elemento humano.”¹¹³

La delincuencia avanza mientras que policía y sociedad no han avanzado al mismo paso, ni se han preparado para combatir las nuevas formas de operar de la delincuencia, la cual no tiene ningún miedo a la autoridad, realizando cada vez mayor número de ilícitos y con mayor violencia.

Debemos de señalar, también que las personas se están acostumbrando a, protestar violentamente contra las autoridades y agredir a todo aquel que no esté de acuerdo con ellos, dejando de respetar a las autoridades y las normas establecidas. Estas situaciones sin duda nos muestra el deterioro social en el que estamos viviendo, motivo por el cual urge tomar medidas eficaces contra la delincuencia y actos de vandalismo que son comunes en nuestra ciudad.

¹¹³ Cfr. SALAZAR Toledo Jesús. Op. Cit. Pág. 90.

“Es un hecho innegable que en toda agrupación social existe un conjunto de normas que regulan todo el funcionamiento de los órganos colectivos como las relaciones de los miembros del agregado social y las de éstos con los órganos colectivos. Si los hombres respetaran voluntariamente esas normas; el procurar administrar la justicia para la seguridad y bienestar de la colectividad sería innecesaria, pero los seres humanos son constantes transgresores del orden jurídico establecido, y por ello al derecho constitutivo figura el sancionador [...] el Estado se ve en la necesidad de acudir a formas coactivas, más energías y la pena por consecuencia se impone.”¹¹⁴

La seguridad pública debe basarse en la confianza de la ciudadanía hacia sus autoridades, por lo que los ciudadanos como miembros de la sociedad deben de conocer las normas que los rigen y sobre todo deben de ser conocidas por los servidores públicos encargados de la seguridad pública, debido a que deben de procurar justicia, prevenir la comisión de delitos, preservar el orden público, basando su actuar en una adecuada política de prevención y readaptación social, colaborando así a conservar el estado de derecho.

Resulta mejor aplicar una vigilancia discreta en las zonas de alta incidencia delictiva para capturar en flagrancia a los delincuentes, que realizar operativos espectaculares, cuyos resultados son mínimos y sin embargo violentan la mayor de las veces las garantías individuales de los detenidos, pues ante la impotencia de las autoridades para combatir a la delincuencia hacen de inocentes criminales, atacando con frecuencia la libertad y dignidad de los ciudadanos.

La seguridad pública para otorgar mayores beneficios, debe basarse en una justicia social, debe también apoyarse en instituciones sociales adecuadas, en virtud de que;

1. La justicia social constituye el mejor medio de prevenir la criminalidad. Hay que basarse más en la acción social que en lo penal.
2. Se ha abusado históricamente del principio de represión sin conceder suficiente atención a las formas de control social no penal y a las disposiciones de prevención primaria.
3. Todos los países deberían reevaluar constantemente sus sistemas de justicia penal, para que estos se ajusten a las necesidades sociales actuales. Esto exige la sustitución de las leyes e instituciones que estén anticuadas o que no sean autóctonas.

¹¹⁴ MARTINEZ Gamelo Jesús. *Policía Nacional Investigadora del delito*. Op. Cit. pág.443.

4. Toda modificación del sistema penal, al igual que la aplicación práctica de sus procedimientos, deben de respetar siempre los derechos humanos y las libertades fundamentales de toda persona interesada.
5. Conviene recurrir con mas frecuencia a la comunidad a fin de elaborar programas para la prevención del delito y del tratamiento de los delincuentes.
6. La política penal debe de ser coordinada en sus múltiples aspectos y su conjunto debe de integrarse a la política social general propia de cada país.
7. La investigación criminológica que sirve de base a la política penal, debe hacerse extensiva a la interacción entre la delincuencia y la sociedad, así como el funcionamiento del sistema judicial a los programas comunitarios de control social. " ¹¹⁵

Por todo lo anterior el Gobierno del Distrito Federal estima necesario acotar las facultades del Ministerio Público para otorgar la libertad bajo fianza, así como el de la discrecionalidad que tienen para determinar si se cumplen o no con los elementos del cuerpo del delito para dejar en libertad o poner a disposición de un Juez a un indiciado, lo que sin duda implicará un cambio constitucional. En cuanto a la policía preventiva se prevé otorgar mayor número de facultades, las cuales deberán de estar debidamente reglamentadas.

Se planteó también, ante los altos niveles de inseguridad, que el ex alcalde de Nueva York Rudolph Giuliani, proporcionara asesoría a la Secretaría de Seguridad Pública capitalina, aplicando su exitoso programa de seguridad cero tolerancia.

Dicha asesoría consistió en realizar un diagnóstico de la secretaria, que incluye aspectos administrativos, organizativos de infraestructura y equipamiento, sobre las tecnologías de información y comunicaciones, el profesionalismo y entrenamiento del personal operativo. También se analizaron los procesos para la obtención de datos y se realizó un estudio sobre la criminalidad en la Ciudad de México. Para así recomendar estrategias para reducir los índices de delincuencia en la ciudad.

“Los principios de la cero tolerancia: Se apoya en un sistema computacional denominado estadísticas comparativas, consistente en la medición de la incidencia delictiva en tiempo real, mediante el empleo de estadísticas, mapas electrónicos y

¹¹⁵ [sic.] Cita Documento A/CONF.56/10. N.Y. 1976, pág. 25. Antonio Beristáin. MARTINEZ Garnelo Jesús. Policía Nacional Investigadora del delito. Op. Cit. pág. 447.

juntas administrativas para conducir y guiar las estrategias de la policía, una política de control y prevención del crimen basada en cuatro principios; Inteligencia oportuna y precisa, consistente en reunir en tiempo real la información esencial para responder a los delitos reportados; Despliegue rápido, consistente en llevar a cabo rápidamente la acción policial, de acuerdo con los datos recopilados y con un equipo adecuado para resolver casos específicos; Táctica efectiva, se trata de buscar la táctica policial eficaz para combatir un tipo de delito; Seguimiento y evaluación inexorable, que consiste en revisar que las tácticas utilizadas para combatir un tipo de delito funcionen, enfocándose a reducir el crimen y prevenirlo.”

116

A partir del diagnóstico se presentó un reporte con recomendaciones sobre los procesos de operación, organización y administración; el diseño de un sistema de seguimiento, manejo administrativo y evaluación delictiva. El Gobierno del Distrito Federal evaluará el reporte de las recomendaciones, a fin de decidir sobre su instrumentación, tiempos y modalidades, de acuerdo al marco legal y a las prioridades de la ciudad.

El pasado siete de agosto la consultoría de Rudolph Giuliani presentó al Gobierno del Distrito Federal un paquete con ciento cuarenta y seis recomendaciones para combatir a la delincuencia, entre las que destacan; El dotar de nuevas facultades a los policías preventivos, así como su reorganización y modernización tecnológica; El acotamiento del poder discrecional del Ministerio Público para determinar si se ejerce acción penal o no; Una revisión del sistema de procuración y administración de justicia; La reestructuración del sistema penitenciario y el fortalecimiento de la participación ciudadana en el combate a la delincuencia. Estableciendo que la Secretaría de Seguridad Pública, el sistema de procuración y administración de justicia y la comunidad forman la triada indispensable para combatir de manera eficaz a la delincuencia en la Ciudad de México.

Dentro de las recomendaciones que se le hacen al gobierno capitalino, no hay grandes sorpresas, ya que muchas de ellas son de sentido común, por ello resulta aún más sorprendente que no se hubieran aplicado antes, ya que muchas de estas recomendaciones las hubiera podido hacer cualquiera de los investigadores que existen en nuestro país y que se han dedicado a estudiar el problema de la inseguridad pública.

Debemos de tomar en consideración, en cuanto al programa que se pretende instalar en nuestra ciudad, que la delincuencia tiene diversas causas, en razón de que el modus operandi y las raíces de la delincuencia son otras,

¹¹⁶ Angel Bolaños Sánchez. Principios de la cero tolerancia. México, D.F., viernes 11 de octubre del 2002. Diario La Jornada, pág. 42. Sección La Capital.

diferentes en cada lugar, motivo por el cuál las autoridades deben de adecuar el marco jurídico para poder aplicar este sistema, resolviendo al mismo tiempo los problemas que originan la comisión de dichas conductas ilícitas, atendiendo en consecuencia las causas de la inseguridad en nuestra ciudad, mejorando las condiciones de salud, de educación y empleo. También se deben de combatir la impunidad y la corrupción de los cuerpos policiales. Tomando en cuenta de igual forma que la seguridad pública es una función del Estado, por lo que resulta desacertado contratar a una empresa privada extranjera que establezca los medios para combatir a la delincuencia, ya que de ser así se reconocería de manera plena que el Estado Mexicano no puede solucionar este problema. Lo anterior no quiere decir que no se participe en programas de colaboración con otros países, ya que esto resulta benéfico, siempre y cuando se adecue a la situación real de la ciudad y se cumplan con los requisitos que se establecen por el marco jurídico aplicable.

Debemos de tomar en cuenta, de igual forma, que la incidencia delictiva en el Distrito Federal se presenta por la falta de cultura ciudadana para presentar denuncias y la desconfianza de las víctimas hacia sus autoridades, resultando en consecuencia importante la participación de la comunidad, ya que es ella la que conoce los problemas que se viven en su demarcación y cuenta con la información necesaria para desarrollar acciones preventivas o persecutorias en contra de los probables responsables de algún ilícito.

Otro programa importante que se realiza en casi todas las Delegaciones del Distrito Federal, consiste en la instalación de miles de alarmas vecinales en las colonias con mayor índice delictivo, con lo que la policía podrá responder de manera más pronta y eficaz ante cualquier conducta antisocial. Esto a través de una central de monitoreo, conectada a una antena satelital e interconectada a mecanismos instalados en patrullas, las cuales se encuentran distribuidas en distintos puntos muy cercanos a cada alarma vecinal para brindar inmediatamente auxilio cuando se requiera y así detener en flagrancia a los culpables de algún delito.

Sin embargo, consideramos que si verdaderamente el gobierno quiere cambiar la situación actual que vive la ciudadanía en el Distrito Federal en torno a la inseguridad pública, primero debe cambiar la actitud de la autoridad, para que conceptualice con claridad que su papel es prevenir el delito y proteger a la sociedad, mejorando los perfiles de los policías, eficientando los procedimientos y, sobre todo, promover la participación activa de la ciudadanía, para que la seguridad pública de manera integral cumpla con sus objetivos, involucrándonos todos para beneficio de nuestra ciudad.

7.- Beneficios para la sociedad.

El mejoramiento de la seguridad pública comenzará con la profesionalización del personal encargado de la misma, quienes al analizar y poner en práctica métodos de investigación eficientes en el combate contra la delincuencia, así como un adecuado control académico, una gestión adecuada, y la difusión de la seguridad pública, permitirá establecer políticas y acciones para la profesionalización constante de los integrantes de las instituciones encargadas de la seguridad pública.

“La capacitación, formación y actualización de este servicio público, que debe prepararse para así cubrir los requisitos y perfiles que garanticen el eficiente desempeño de su trabajo para integrar el denominado servicio civil de carrera, y revalorar la imagen del servidor público que desea comprometerse con la sociedad y se conciente del servicio que diariamente desempeñará. Lograrlo es cambiar las estructuras morales, éticas y mentales del nuevo policía que deberá mostrarse abierto a los nuevos conceptos, métodos y técnicas de investigación; en un reto de cambio de actitud, personal de eficiencia, en el trabajo lograr trascendentales resultados en sus investigaciones, detenciones y receptoría de datos o pruebas, así como otros tantos logros que redundarán en beneficio de la sociedad y en pro del sistema de Procuración de Justicia[...] Esto responderá a las múltiples necesidades para abatir a la delincuencia con eficiencia y eficacia; así como el de brindar seguridad social altamente gratificante para un país como el nuestro.”¹¹⁷

Por lo tanto, la profesionalización comprenderá la especialización en determinadas áreas, con lo que la sociedad se verá beneficiada por la calidad, eficiencia y eficacia de los encargados de la seguridad pública y con esto se alcanzará una mejor vigilancia, se contará con una policía confiable y depurada, una aplicación irrestricta de las normas, un abatimiento de la impunidad, una mejor atención al público, una mejor comunicación entre la sociedad y sus autoridades y una procuración de justicia eficaz, profesional y moderna.

“La colaboración y el apoyo de la ciudadanía para desarrollar medidas preventivas y persecutorias del delito será de gran apoyo para las autoridades en el combate contra la delincuencia. Esta colaboración ciudadana se llevará a cabo a través de actividades, cursos y programas en materia de prevención y combate a la delincuencia, con el fin de recobrar la confianza y credibilidad de los ciudadanos. Dichas actividades, cursos o programas están orientados a disminuir los niveles de inseguridad pública y el número de delitos. Se promoverá entre los

¹¹⁷ MARTINEZ Gamelo Jesús. Policía Nacional Investigadora del delito. Op. Cit. pág. 423

Comités Vecinales, la información relacionada con los servicios que se prestan en estas Instituciones, para que la difundan entre los vecinos de sus colonias y hagan uso de los mismos en caso de ser necesario.”¹¹⁸

Ahora bien, conforme la ciudadanía recupere la confianza en sus autoridades, se reconocerá la importancia de sus funciones en la materia de seguridad pública, entendiendo que las autoridades protegen la vida, la salud, la igualdad, la propiedad y el orden público, colaborando en consecuencia con la autoridad, y en conjunto de forma eficaz lograr la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos, concretándose el tan anhelado esquema de seguridad pública, lo que significará una prosperidad social y económica en toda nuestra comunidad.

“Sabemos que el derecho a la vida es el primero de todos los derechos, y antes que el derecho a la alimentación, o a la educación, está el derecho a la seguridad, y que para con tales bienes jurídicamente protegidos de altísimo orden jerárquico; de los cuales el ciudadano no tiene seguridad; en su hogar, es robado, asesinado, violado, golpeado en plena calle, asaltado a cualquier hora, etc. Por ello los capitalinos se convirtieron en desconfiados y egoístas. Si el Estado a través de sus estructuras políticas no logra controlar las funciones de la policía, en torno al funcionamiento de seguridad pública, eliminando una serie de deficiencias, prepotencias, compadrazgos, acciones policiacas [sic] fuera de la Constitución, influyentismo, caeremos en el caos definitivo del que sólo disfrutará tranquilidad y seguridad jurídica, aquél que puede pagar su propia protección.”¹¹⁹

El gobierno del Distrito Federal en el combate contra la inseguridad pública, como ya lo hemos señalado, deberá de respetar los derechos humanos, ya que no tendría ningún sentido el tratar de lograr una adecuada seguridad pública si las autoridades no respetan los derechos fundamentales consagrados en nuestra Constitución Política Federal.

El atender de manera adecuada los problemas de inseguridad pública que vivimos, nos permitirá el pleno ejercicio de nuestros derechos y una convivencia pacífica, acercando a la ciudadanía los servicios de seguridad pública y fortaleciendo la coordinación con las distintas instituciones y ámbitos de gobierno encargados de la seguridad pública.

Los sectores de la sociedad que se interesen en apoyar y participar en diversas alternativas y estrategias, planteadas por el gobierno de la ciudad, para

¹¹⁸ Cfr. Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia para el Distrito Federal. Pág. 38-40

¹¹⁹ MARTINEZ Gamelo Jesús. Policia Nacional Investigadora del delito. Op. Cit. pág.442.

mejorar la seguridad pública en el Distrito Federal, recibirán una atención eficiente y eficaz a sus demandas en materia de seguridad pública, atendiendo los factores de riesgo que provocan la comisión de algún ilícito, y con esto se fortalecerá una cultura de prevención del delito, lo que ayudará a disminuir la incidencia delictiva.

Así es como esperamos que disminuyan drásticamente los altos índices de delincuencia, abatir la impunidad y recobrar la confianza hacia nuestras autoridades.

8.- Perspectivas de la seguridad pública en el Distrito Federal.

La inseguridad pública, como no nos hemos cansado de repetir, es una de las mayores preocupaciones y demandas sociales de los capitalinos. Este fenómeno se ha convertido ya en parte de nuestras vidas, porque hemos aprendido paulatinamente a vivir con ello, lo que sin duda resulta funesto, ya que al permitir estos esquemas de antisociabilidad lo único que estamos logrando es su tolerancia y, porque no decirlo, también su justificación.

El tema de seguridad pública debe de ser considerado uno de los temas prioritarios en la agenda de los problemas sociales y urgentes de resolver. Situación que pone a prueba la capacidad de nuestro gobierno, y que se convierte en un gran reto para la sociedad entera, ya que es necesario hacer frente de manera integral, eficiente y eficaz a la delincuencia.

De manera preocupante observamos que la inseguridad en la que vivimos ha sido utilizada como bandera política para llegar a ocupar puestos públicos, sin proponer verdaderas soluciones al problema, observando de igual forma que los medios de comunicación han descubierto un gran mercado en la venta de noticias rojas, lo que sin duda crea una psicología y una tendencia social a incrementar la inseguridad, creando una percepción y sensación mucho más grave que la realidad ya tan temible y amenazante.

Observamos de igual forma que nuestro gobierno se ha preocupado más en reprimir y encarcelar a los delincuentes, lo que significa posponer la solución del problema, ya que simplemente se les retira de la circulación o se pretende retirarlos de la circulación y tenerlos ahí guardados, pero a final de cuentas van a salir y como sabemos que los reclusorios no son centros de readaptación, sino escuelas de la delincuencia, obviamente que van a salir mejor preparados para delinquir, obviamente con mayor rencor y con mayor odio social, y van a atracar y

a delinquir con más violencia y con mayor brutalidad. Si no se hace nada por establecer una verdadera reinserción social de los delincuentes de nada servirán los programas de prevención del delito, ni la actuación de las policías preventivas, así como el combate a la impunidad y corrupción, ya que al continuar con el reciclaje y perfeccionamiento de los delincuentes, será necesario un aumento en las fuerzas policiales y mecanismos más sofisticados para la investigación de los delitos, aumentando en consecuencia el deterioro social, motivo por el cual resultaría con mayores beneficios establecer un programa de trabajo social, psicológico y de creación de fuentes de empleo para los reos liberados o preliberados, evitando la reincidencia, lo que resultará más benéfico para la sociedad.

“Las áreas gubernamentales de seguridad pública no pueden estar divorciadas de la política penitenciaria, la ejecución de sanciones y de las tareas de reinserción social de liberados o de la política y acción postpenitenciaria. La circunstancia de que el círculo de la justicia y la seguridad pública no se cierre, al tocarse la prevención general y la prevención especial, esto es, el trabajo en la vía pública de la policía preventiva, al no relacionarse con quienes tienen a su cargo la reinserción social y evitar el fenómeno de la reincidencia, se generan los huecos o vacíos que reciclan la delincuencia y los resultados satisfactorios, son en verdad muy escasos.”¹²⁰

La inseguridad pública no debe de ser reducida a un problema de corrupción y de ineficiencia policial, y de que los delincuentes se encuentren en las cárceles, cuya solución no supera el horizonte meramente coercitivo. Si bien, algunas batallas serán ganadas con las medidas que se instrumentan, es cierto que ni la profesionalización policial, ni la militarización de las dependencias de seguridad pública, son suficientes. A menos que el objetivo sea otro, como hemos señalado. La falta de una visión sistémica ha impedido abordar el problema de la seguridad pública con eficiencia. La visión reduccionista que percibe el problema como un asunto de persecución de delitos o de eficiencia policial ha derivado en un fracaso institucional y social. Una visión amplia de la seguridad pública debe estar encaminada a la recomposición del tejido social de nuestra ciudad, a una depuración no sólo de los cuerpos policiales, sino de los ministerios públicos y de los responsables de la ejecución de sanciones, además se deberán de mejorar los esquemas de participación de la ciudadanía. Ninguna estrategia de combate a la delincuencia va a tener éxito si no considera atacar la raíz económica y social de este problema, ya que se debe de considerar, en el contenido de la seguridad pública una orientación educativa y social, preocupándose más por reconocer los orígenes y causas de la inseguridad pública, que por atacar sus efectos.

¹²⁰ GONZALEZ de la Vega René. Política Criminológica Mexicana. Op. Cit. Pág. 20

"Debemos de señalar que la prevención del delito es fundamental en la visión moderna de la seguridad pública y para lograr verdaderas formulas para prevenir el delito debemos de atender los factores sociales, económicos y políticos más que la penalización, en virtud de que el castigo penal no ha funcionado al no existir espacios carcelarios, generando hacinamientos, no hay trabajo penitenciario, ni apoyos extracarcelarios, que permitan la reinserción social y el abatimiento de la reincidencia, ante ello la sociedad ha desarrollado mecanismos de autodefensa y se han creado cuerpos de seguridad formados por grupos civiles, en algunos casos se ha tratado de hacer justicia de propia mano. "¹²¹

La delincuencia ha penetrado en casi toda actividad social y económica del país, marcando su repunte en las estadísticas, lo que ocasiona que los métodos para combatir a la delincuencia cambien, requiriendo de mayores esfuerzos tanto de gobierno, como de sociedad. Necesitamos de presupuestos suficientes, de un marco jurídico moderno e instituciones públicas eficientes y coordinadas que atiendan las causas y orígenes de la delincuencia, de servidores públicos profesionales y honestos, de tecnología y equipos modernos, y de una sociedad participativa y organizada. Por que de no solucionar y resolver los problemas de inseguridad pública que vivimos, se continuará con el deterioro social de nuestra comunidad, lo que generalizará la violencia social, alterará el desarrollo y bienestar social de todos lo capitalinos.

Ahora bien, al basarse la seguridad pública, de acuerdo al nuevo esquema de seguridad pública, en la coordinación de Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios, vemos que aún existen espacios por llenar y falta una verdadera cooperación y coordinación entre las instituciones encargadas de la seguridad pública, así como el combate eficaz contra la corrupción e impunidad. Todos estos defectos se lograrán abatir solamente con trabajo continuo, ordenado, coordinado, viable y financieramente soportado.

En nuestra ciudad requerimos de una visión que integre en justa medida a todas las políticas, y que dé como resultado mejores condiciones de vida para sus habitantes, que recupere uno de los valores más preciados del gobernado: su tranquilidad; tranquilidad de poder salir a la calle, de saber que su padre o esposa llegarán a salvo, que sus hijos pueden jugar seguros en el parque, que su vida, su integridad y su libertad serán respetados, que nuestra ciudad ya no seguirá siendo rehén de la delincuencia, para lograr así que la seguridad, junto con la justicia y el bien común, alcance los fines propios del derecho.

¹²¹ Cfr. Sin Autor. "Retos y propuestas. Seguridad Pública y Justicia". Fundación Mexicana Cambio Siglo XXI "Luis Donaldo Colosio". México. 1994. Pág. 19-17.

CONCLUSIONES

Primera.- En toda sociedad en la medida en que el hombre comienza a interrelacionarse con sus semejantes renuncia a ciertos privilegios, libertades y derechos que disfrutaba en su individualidad. Tales privilegios comienzan a verse limitados por el hecho de vivir en sociedad, ya que tiene que respetar y hacer respetar derechos fundamentales, sin los cuales no subsistiría dicha sociedad; sin embargo, siempre han existido personas que transgreden las normas, las reglas, que violentan la convivencia social, personas que por tal motivo deben de ser controladas y reprimidas, para de esta manera garantizar que los derechos de uno no serán lesionados por los otros, y lograr así el beneficio común de toda la sociedad.

Segunda.- El Estado como institución reguladora de las conductas sociales, tiene la obligación de proporcionar seguridad a su sociedad, satisfacer y proteger los bienes comunes y generales; ello en virtud de que es el único que tiene la potestad de vigilar, proporcionar y conservar la paz y orden públicos, para lo cual puede y debe de hacer uso de todos los medios que la ley le confiere, como consecuencia de que la seguridad pública es de carácter legal, legítima, de coordinación institucional y de apoyo para enfrentar todo aquel acto que atenté contra la paz y orden públicos.

Tercera.- La sociología estudia de manera especial los diferentes problemas sociales que se presentan en una organización social, y presta especial atención en encontrar y establecer las acciones necesarias para disminuirlos o erradicarlos. En este caso, clarifica lo que es y debe ser considerado como una conducta antisocial, define el alcance del problema social que representa la inseguridad pública, ubicando dicho problema social en el contexto más amplio del sistema social para influir y hacer posible una política más efectiva que combata sus causas y efectos. Por tales motivos la contribución de la sociología en materia de seguridad pública, consiste en realizar una investigación especializada, de dicho problema social, para encontrar posibles acciones y establecer programas para disminuir la inseguridad pública que vivimos.

Cuarta.- La inseguridad pública ha sido reducida a un problema de corrupción y de ineficiencia policial, cuya solución se ha quedado en cuestiones de carácter meramente coercitivo, siendo insuficientes las medidas hasta ahora adoptadas, por nuestros gobernantes, porque este problema no se arregla con soluciones policiales, sino con proyectos políticos y con justicia social. El

endurecimiento de las penas, es un desacierto por parte de nuestras autoridades, en virtud de que con esto únicamente se atacan los efectos de la delincuencia, sin tomar en cuenta, ni preocuparse por las causas que originan a la delincuencia, mismas que consideramos deben de ser tomadas en cuenta para lograr una reforma integral en la materia, y lograr así mejores resultados y mayores beneficios para la sociedad.

Quinta.- La seguridad pública no es estrictamente de carácter policial o un asunto únicamente de las fuerzas del orden público, en razón de que de acuerdo al análisis sociológico, la seguridad pública debe de ser analizada desde sus causas, es decir, como un fenómeno social en el que inciden y afectan cuestiones políticas, económicas, culturales y sociales. Por tales motivos se deben de combatir factores como; la impunidad, la corrupción, la irresponsabilidad e incompetencia de las autoridades, la ignorancia, el alcoholismo, la drogadicción, la desintegración familiar, la excesiva propaganda periodística, la desorganización de las instituciones públicas, la escasez de fuentes de empleo, la miseria, condiciones sociales todas que de manera integral tiene que ser atendidas y resueltas con medidas eficaces y pertinentes, para con ello lograr encaminar acciones y estrategias integrales, ya que ninguna acción de combate a la delincuencia va a tener éxito si no considera atacar la raíz económica, cultural y social de este problema.

Sexta.- La seguridad pública debe de ser abarcada de manera integral y sistemática, de tal forma que comprenda lo relativo al desarrollo social e incremento cultural de la ciudadanía, así como el respeto irrestricto de la norma jurídica, con el único propósito de lograr una mejor convivencia social, atendiendo sus causas y efectos, tanto individuales como sociales, para así fijar planes y objetivos bien estructurados, en un modelo teórico práctico que en verdad ayude a lograr una mejor seguridad pública y determinar su buen o mal funcionamiento del sistema en la sociedad.

Séptima.- Conforme a las reformas constitucionales de diciembre de 1994 y el establecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la seguridad pública se extiende y deja de ser una función de o labor únicamente de la policía preventiva a cargo de los ayuntamientos, porque ésta va más allá de un servicio municipal. Por lo que la seguridad pública deja de ser una función de gobierno como atributo y responsabilidad de instituciones gubernamentales, para elevarse a la categoría de función estatal en la que participan gobierno, ciudadanos y toda la organización estatal que en una coordinación común pretenden hacer realidad la preservación de las libertades y derechos fundamentales de los individuos, el orden público y la paz de la sociedad.

Octava.- La seguridad pública en el Distrito Federal, no cumple con sus expectativas para el mantenimiento de la estructura social, ya que no garantiza, ni asegura los derechos y libertades de las personas, motivo por el que la comunidad busca otros medios para garantizar su seguridad. Dicha situación se debe principalmente a la impunidad de que gozan los delincuentes, ya que sigue siendo el principal obstáculo para confiar en nuestras autoridades y a su sombra crece la cultura de la violencia y corrupción, en la que prevalece la ley del más fuerte y alienta la tendencia a buscar justicia por propia mano.

Novena.- Actualmente el Distrito Federal cuenta con un marco jurídico institucional caduco e insuficiente que no satisface la dinámica social, por la agudización de los problemas ocasionados por la inseguridad pública, con lo que se obstaculiza la colaboración y coordinación territorial e institucional de los órganos encargados de la seguridad pública. Junto con esto, la inaplicabilidad del marco normativo que existe en la materia, ocasiona una desorganización en cuanto a las facultades y procedimientos, así como para la colaboración institucional y de formación del personal, lo que hasta hoy impide por lo menos frenar el crecimiento inusual de la delincuencia y constituir un sistema capitalino de seguridad pública, en el que se cumpla con una verdadera coordinación, más estrecha y efectiva con el Sistema Nacional de Seguridad Pública

Décima.- Las instituciones encargadas de la seguridad pública se encuentran en un estado de grave parálisis y deterioro, tal y como se observa en el Distrito Federal, ya sea por negligencia, incompetencia o corrupción. No se cuenta con métodos de investigación adecuados para combatir y prevenir el delito, en los que se atiende con prioridad las causas de los delitos, además de que existe una mala atención al público en las barandillas del ministerio público y juzgados cívicos y una actuación corrupta de la policía preventiva capitalina. Observando de igual forma que el sistema penitenciario es presa de la negligencia y corrupción, porque la rehabilitación de los presos es una farsa cruel, por el nulo trabajo penitenciario, la ausencia absoluta de apoyos post-penitenciarios, situaciones que demuestran el deterioro de las instituciones encargadas de la seguridad pública. Por lo tanto, existe una crisis de principios y valores, tanto en lo individual como en lo colectivo, que provoca la ineficacia de las instituciones y personas ocupadas de la seguridad pública de nuestra sociedad.

Décima Primera.- Si no se hace nada por establecer una verdadera reinserción social de los delincuentes de nada servirán los programas de prevención del delito, ni la actuación de la policía preventiva, ni el combate a la impunidad y corrupción, ya que al continuar con el reciclaje y perfeccionamiento

de los delincuentes, será necesario un aumento en las fuerzas policiales y mecanismos más sofisticados para la investigación de los delitos. Por lo tanto el preocuparse únicamente por reprimir y encarcelar a los delincuentes, significa posponer la solución del problema, porque simplemente se les retira de la circulación o se pretende retirarlos de la circulación, pero a final de cuentas van a salir, y como sabemos que los reclusorios no son centros de readaptación, sino escuelas del delito, obviamente que van a salir mejor preparados para delinquir con mayor rencor y con mayor odio social, continuando con el deterioro social, generalizando así la violencia, limitando el desarrollo individual y colectivo de los miembros de nuestra sociedad.

Décima segunda.- Las principales políticas a seguir en materia de seguridad por el gobierno capitalino son las referentes a la prevención de las conductas antisociales, pero es aquí donde se ha fallado, ya que solo se han concretizado en reprimir en vez de prevenir adecuadamente las conductas antisociales. La prevención de dichas conductas no se debe de ceñir únicamente al ámbito político criminal, sino que se deben de atender los aspectos económicos, culturales y sociales, que sin duda son primordiales para evitar la comisión de dichas conductas, razón por la cual se debe de tener una perspectiva más amplia que abarque las condiciones sociales que arrastran a los individuos a cometer dichas conductas atacando desde la raíz el problema de la inseguridad pública. Las políticas en materia de seguridad pública deben tener como base acciones simultáneas, coherentes y permanentes, apoyadas en la cooperación de las instituciones gubernamentales que de manera directa o indirecta participen en tareas de seguridad pública. Así que ninguna guerra contra la inseguridad pública tendrá éxito si las acciones se restringen al carácter coercitivo- represivo del Estado.

Décima Tercera.- El ataque a la delincuencia debe darse en un sentido integral y sistemático, en el que la prevención del delito se base en mejores programas sociales, lo que acarreará mejores resultados para la sociedad en conjunto. Ya que si se concentran todos los esfuerzos en tener mejores policías, pero se descuidan otras áreas, como la economía, el empleo, el desarrollo social, la educación y la cultura, quizás tendremos una sociedad que cometa menos infracciones a la ley, pero que será una sociedad reprimida que finalmente explotará en manifestaciones más violentas y peligrosas.

Décima Cuarta.- Los capitalinos debemos de participar en la prevención de delito, conociendo las disposiciones legales, los derechos y obligaciones que tenemos, los lugares y autoridades ante las que debemos de acudir para denunciar algún ilícito; organizarnos en tareas de vigilancia y auxilio; desarrollando medidas preventivas y persecutorias del delito que permitan enfrentar de manera

frontal dicho problema, ya que con una amplia participación de la comunidad, el problema de inseguridad pública que vivimos se reduciría significativamente. La incidencia delictiva en el Distrito Federal se presenta por la falta de cultura ciudadana para presentar denuncias y la desconfianza de las víctimas hacia sus autoridades, así que conforme la ciudadanía recupere la confianza en sus autoridades, y reconozca la importancia de sus funciones en la materia de seguridad pública, la ciudadanía colaborará con la autoridad y en conjunto se logrará y concretará el tan anhelado esquema de seguridad pública, y nuestra ciudad logrará tener una vida política, social y económica digna que traerá como consecuencia una reducción significativa en la delincuencia.

Décima Quinta.- Debemos de percibir a la seguridad pública, no como una función para limitar los derechos de los ciudadanos y mucho menos pensar que pueda violentar nuestros derechos, porque no existe causa suficiente para que el Estado con motivo de preservar el orden público y armonía social, violente o transgreda nuestras garantías individuales. Para combatir a la delincuencia es necesario que las autoridades sean muy estrictas en el respeto a las garantías individuales, ya que podemos afirmar que toda violación a los Derechos Humanos –aunque aparentemente dé resultados - constituye un atentado contra la misma seguridad pública y favorece la delincuencia, por que cuando la policía actúa violentando las garantías individuales, genera desconfianza en la ciudadanía y esta falta de confianza ocasiona su falta de colaboración, lo que ocasiona mayor inseguridad

Décima Sexta - Para resolver el problema de inseguridad pública que se vive en nuestra ciudad, y nos permita reducir los índices delictivos, es necesario que contemos con instituciones que satisfagan la dinámica social, de instrumentos legales modernos que permitan un combate al delito mucho más eficaz. Porque no podemos pensar en la desaparición total de las conductas antisociales (esto es imposible), debemos de fortalecer la capacidad de controlar y disminuir el elevado número de ilícitos; es decir, creemos que sí es posible combatir a la delincuencia con eficiencia y eficacia; contar con una policía confiable y depurada; una aplicación irrestricta de las normas; un abatimiento de la impunidad; una mejor atención al público; una mejor comunicación entre la sociedad y sus autoridades. Todo ello nos permitirá el pleno ejercicio de nuestros derechos y una convivencia pacífica en esta gran ciudad.

BIBLIOGRAFIA.

- 1.- Acosta Romero Miguel. "Derecho Administrativo Especial" Volumen I. Porrúa. México. 2001.
- 2.- Bottomore. T.B. Introducción a la Sociología. Onceava Edición. Ediciones Península. Londres. 1992.
- 3.- Carrillo Prieto Ignacio y otros. "Hacia la profesionalización de la Policía Judicial Federal". INACIPE, México 1993.
- 4.- Carranco Zuñiga Joel. "Régimen Jurídico del Distrito Federal." Porrúa. México. 2000.
- 5.- Cosío Villegas Daniel y otros. "Historia Mínima de México". El Colegio de México. 2° edición. México. 1998.
- 6.- García Ramírez Sergio. "Temas y problemas de justicia penal." Seminario de Cultura Mexicana. México. 1996.
- 7.- Gomezjara Francisco. "Sociología", Porrúa, 32° edición, México. 2000
- 8.- González de la Vega René. "La lucha contra el delito". Porrúa. México 2000.
- 9.- _____ . "Política Criminológica Mexicana". Porrúa. 2° edición. México. 2000.
- 10.- González Ruiz Samuel y otros. "Seguridad Pública en México, problemas, perspectivas y respuestas". UNAM. México. 1994
- 11.- Lozano Armendaris Teresa. "La Criminalidad en la Ciudad de México 1800-1821". UNAM. México. 1987.
- 12.- López Rey y Arrojó Manuel. "Opresión, Violencia y Permisibilidad". Editorial Universidad. Buenos Aires. 1985.
- 13.- Martínez de Murgía Beatriz. "La policía en México. Orden Social y criminalidad". Editorial Planeta. México. 1999.
- 14.- Martínez Garnelo Jesús. "Seguridad Pública Nacional". Porrúa. México 1999.

- 15.- _____ . "Policía Nacional Investigadora del delito". Porrúa. México. 1999
- 16.- Nacif Mina Jorge. "La policía en la Historia de la Ciudad de México". Departamento del Distrito Federal. Socicultur. México. 1986.
- 17.- Ortíz Ortíz Serafín. "Función Policial y Seguridad Pública". Mc Graw Hill. México. 1999.
- 18.- Parsons Talcot. "El Sistema Social". Alianza Editorial. Madrid España. 1951.
- 19.- Rico José Ma. y Salas Luis. "Inseguridad Ciudadana y Policía". Editorial Tecnos. España. 1988.
- 20.- Romero J. y Guerra A. "Policía-Hampa. Cruda realidad al descubierto de los cuerpos policiacos y la delincuencia en general". Editorial Diana. México. 1997.
- 21.- Sin autor. "Retos y propuestas. Seguridad Pública y Justicia". Fundación Mexicana Cambio Siglo XXI "Luis Donaldo Colosio". México. 1994.
- 22.- Salazar Toledo Jesús y González Fernández José Antonio. "Gobierno y política en el Distrito Federal. (Memoria del Seminario realizado del 16 de abril al 23 de mayo de 1996) Distrito Federal, Sociedad, Gobierno y Justicia. Porrúa. México. 1997.
- 23.- Sánchez Gómez Narciso. "Segundo Curso de Derecho Administrativo". Porrúa. México. 1998.
- 24.- Sandoval Ulloa José G. "Introducción al Sistema Nacional de Seguridad Pública". sin editorial. 2° edición. México. 2000.
- 25.- Solis Quiroga Héctor. "Sociología Criminal". Porrúa México. 1997.
- 26.- Victoria Zepeda Felipe. "Perro Rabioso. La Corrupción policiaca si es posible exterminarla". Editorial EDAMEX. México. 1994.
- 27.- Yañez Romero José Arturo. "Policía Mexicana". Plaza y Valdés Editores. México. 1999.

HEMEROGRAFÍA.

- 1.- Acuerdo que Establece las Bases para el servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial y para la Constitución de la Academia Nacional de Seguridad Pública de fecha 4 de noviembre de 1996.
- 2.- Acuerdo que modifica las Bases del Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial y Amplia las funciones de la Academia Nacional de seguridad Pública. Aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública el 25 de agosto de 1998.
- 3.- Acuerdo por el que se establece el Consejo de Seguridad Pública del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 10 de mayo de 1996. No. 362. Tomo I.
- 4.- Convenio de Coordinación en materia de Seguridad Pública para el año 2003. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 6 de febrero del 2003.
- 5.- Convenio de Coordinación para realizar Acciones Institucionales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia en el Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 6 de septiembre del 2001.
- 6.- Angel Bolaños Sánchez. "Principios de la cero tolerancia". México. D.F., viernes 11 de octubre del 2002. Diario La Jornada. Sección la Capital.
- 7.- Exposición de motivos de la iniciativa de Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública que presento el C. Presidente de la República ante el H. Congreso de la Unión.
- 8.- Padilla Mauricio y Herrera Alejandro. "Ante la Delincuencia la PFP patrulla las calles del Distrito Federal". VERTIGO. México 9 de diciembre del 2001. No 38. Pág. 10-14
- 9.- El Universal, Sección Ciudad, Jueves 6 de junio del 2002, Pág. B 5
- 10.- Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia para el Distrito Federal. 2001-2006.
- 11.- Programa General de Desarrollo del Distrito Federal. 2000-2006.

DICCIONARIOS.

- 1.- Palomar De Miguel Juan. Diccionario para Juristas Tomo II. Porrúa, México. 2000.
- 2.- NUEVO DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa. UNAM. México. 2001.

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 139 edición. Porrúa. México. 2003

Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 19 de julio de 1993.

Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de diciembre de 1995.

SEGURIDAD PÚBLICA. SU REALIZACIÓN PRESUPONE EL RESPETO AL DERECHO Y EN ESPECIAL DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.

Acción de inconstitucionalidad 1/96 Leonel Godoy Rangel y otros. 5 de marzo de 1996. Once Votos. Ponente; Mariano Azuela Güitron. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno. El Tribunal Pleno, en sesión privada celebrada el veintisiete de marzo del año dos mil, acuerdo número 4/1996, se publica como Jurisprudencia, con el número 35/200. México, Distrito Federal, a veintisiete de marzo del dos mil