



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**



FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**LA COORDINACIÓN TERRITORIAL DE SEGURIDAD PÚBLICA
Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA, CUAUHTÉMOC 8,
UNA POLÍTICA PÚBLICA.**

T E S I N A

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

P R E S E N T A:
JUAN MIGUEL MACÍAS CHÁVEZ

DIRECTOR DE TESINA: MTRO. JULIO CÉSAR GUERRERO HUERTA



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos

A la Universidad Nacional Autónoma de México.

Al Mtro. Julio César Guerrero Huerta por compartir su tiempo, conocimiento, experiencia y apoyo durante la presente investigación así como en la licenciatura.

A los profesores Mtra. María de Jesús Alejandro Quiroz, Mtro. Cuauhtémoc Ricardo López Camacho, Mtro. Gabriel Valenzuela Mejía, Mtro. Maximiliano García Guzmán y Lic. Eduardo Alejandro Garrido García.

A Rosa Icela Rodríguez Velázquez, Patricia Carmona Domínguez y Víctor Palma Nicasio, por todas las facilidades en el proceso de investigación del estudio de caso.

Dedicatorias

A Jesucristo por sonreír conmigo día a día.

A mis padres Miguel Macías Pérez y Priscila Chávez Hoyos por imprimir en mi vida el principio de la sabiduría.

A Elvira López Trejo y Antonio Encinas García por su apoyo y cariño invaluable.

A Sara Hernández, a la familia del Comité Eureka así como H.I.J.O.S. México.

A Eliud Gómez Sánchez y familia de Comunión con Cristo.

A las amigas y amigos que destinaron un momento para aportar un granito de arena en la construcción de esta catedral.

ÍNDICE

Pág.

INTRODUCCIÓN.	1
----------------------	----------

CAPÍTULO I. DE LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO A LA SEGURIDAD PÚBLICA Y CIUDADANA.

1.1. Estado, Gobierno y Administración Pública.	4
1.2. Gobernanza y Nueva Gestión Pública.	6
1.3. Políticas Públicas	9
1.4. Seguridad Pública y Seguridad Ciudadana.	13
1.5. Procuración de Justicia.	18

CAPÍTULO II. MARCO JURÍDICO EN SEGURIDAD PÚBLICA PARA LA PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA EN MÉXICO.

2.1. Derecho Administrativo.	21
2.2. Marco Jurídico Federal en Seguridad Pública.	22
2.3. Marco Jurídico del Distrito Federal en Seguridad Pública.	25
2.4. Sistema de Planeación en México.	29
2.4.1. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.	30
2.4.2. Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006.	31
2.4.3. Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006.	32
2.4.4. Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal 2001-2006.	34
2.5. Sistema Nacional de Seguridad Pública.	36
2.6. Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.	40

**CAPÍTULO III. COORDINACIÓN TERRITORIAL DE SEGURIDAD PÚBLICA Y
PROCURACIÓN DE JUSTICIA, CUAUHTÉMOC 8.**

3.1. La Seguridad Pública en el Distrito Federal (Diagnóstico del Problema).	44
3.2. Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia (Diseño).	48
3.3. Coordinación Territorial de Seguridad Pública y Procuración de Justicia Cuauhtémoc 8 (Implementación).	55
3.4. Acciones de Participación Ciudadana de CUH-8.	58
3.5. Resultados de la Coordinación Territorial CUH-8 (Evaluación).	61
CONCLUSIONES	71
FUENTES DE INFORMACIÓN	75

INTRODUCCIÓN.

La Administración Pública se encarga de hacer presente al Estado en la vida cotidiana de los ciudadanos, proporcionando los servicios públicos necesarios para desarrollar a la sociedad de tal manera que la supervivencia del Estado sea garantizada. Asimismo, las distintas interacciones sociales ocasionan conflictos de toda índole los cuales pueden degenerar y amenazar la existencia del Estado, si no son atendidos adecuadamente. Por ejemplo el crimen y la violencia atentan contra la armonía de la ciudadanía, amenazando sus bienes y desarrollo.

En el Distrito Federal como capital del país se presentan problemáticas relacionadas con la vivienda, servicios públicos (luz, agua, drenaje, pavimentación), trabajo, transporte, educación y seguridad, colocando a la Ciudad de México como un territorio de problemas complejos por resolver en toda la República Mexicana, por ende, provocando en la ciudadanía un reclamo constante hacia las instancias de Gobierno para que se desarrollen políticas públicas encaminadas a resolver los temas que integran la agenda pública, entre éstos, uno de las principales es la prevención y combate al delito.

Por consiguiente, es interesante analizar las estrategias y acciones adoptadas por el Gobierno del Distrito Federal en esta materia, a través de la Administración Pública local, donde plantean esfuerzos de coordinación interinstitucional así como la participación ciudadana bajo la tendencia de Gobernanza y políticas públicas donde los esquemas de cooperación con la autoridad pretenden disminuir el índice delictivo atendiendo las quejas del ciudadano en este rubro.

En este sentido, en la Administración Pública local 2000-2006 se implementó la política de las 70 Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, reorganizando la territorialización en que se dividía la Ciudad e incorporando a la ciudadanía en este novedoso esquema. De esta

manera, la presente investigación enfoca su estudio en la “Coordinación Territorial de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, Cuauhtémoc 8” (CUH-8), se tomó como base de análisis del año 2003 a 2006 con el fin de establecer un período adecuado para medir los resultados inmediatos a partir del funcionamiento e implementación de estrategias de las 70 Coordinaciones Territoriales en el Distrito Federal, entendiendo que su diseño e implementación no fue inmediata sino que a partir de la redistribución de las dependencias encargadas de la seguridad y procuración de justicia se logró el arranque de dicha política pública.

Cabe destacar que el presente trabajo consolidó la hipótesis inicial estableciendo que la política en seguridad implementada por el Gobierno del Distrito Federal logró disminuir y contener el índice delictivo en el perímetro de la Coordinación Territorial CUH-8, tomando en cuenta que la estrategia de prevención y combate al delito se aplicó de manera particular a las necesidades de la zona.

Los objetivos son conocer la estructura y funcionamiento de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia; identificar las estrategias y programas implementados en la Coordinación Territorial CUH-8; analizar los resultados obtenidos a partir de su funcionamiento y definir factores que obstaculizaron la coordinación interinstitucional en relación con la ciudadanía.

El presente trabajo se estructura en tres apartados. En el primer capítulo se aborda el sustento teórico del tema partiendo de la noción de Estado, Gobierno y Administración Pública, incorporando la nueva tendencia conocida como Gobernanza en consonancia con la nueva gestión pública. Asimismo, se explica la importancia de las políticas públicas. Por último, se analiza las diferencias entre seguridad pública y seguridad ciudadana, concluyendo con el tema de procuración de justicia.

En el segundo apartado, se desarrolla el marco jurídico de la seguridad pública en México, partiendo de la importancia del Derecho Administrativo en toda acción llevada a cabo por la Administración Pública. En este sentido se revisan las principales leyes federales y del Distrito Federal. Asimismo, se incluyen los instrumentos de planeación tanto federal como local concernientes a la materia de esta investigación.

En el tercer apartado se revisa la política pública de las “70 Coordinaciones Territoriales en Seguridad Pública y Procuración de Justicia”. Analizando en particular el desempeño de la “Coordinación Territorial Cuauhtémoc 8”, considerando las estrategias y vinculación con la ciudadanía. Por último, se presentan las conclusiones generadas a partir de dicha investigación.

Asimismo, el estudio de caso de la Coordinación Territorial CUH-8 presenta aportes significativos para la Administración Pública en materia de seguridad con la generación de instrumentos de participación ciudadana, rendición de cuentas y evaluación de manera puntual, lo cual implica un sensor de los avances así como restricciones en la implementación de una política pública, en especial cuando los servidores públicos tienen que presentar resultados y son evaluados semanalmente por los ciudadanos que son receptores de su responsabilidad pública. En este sentido, las Coordinaciones Territoriales se caracterizan por ser una política pública que va de lo macro a lo micro, generando un vínculo mayor entre la Administración Pública y la ciudadanía en situaciones peculiares de una determinada unidad territorial, manzana, barrio, y colonia que por su naturaleza histórica, económica y social difieren de las generalidades de la Ciudad de México. A continuación se abordará el primer capítulo del trabajo de investigación.

CAPÍTULO I. DE LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO A LA SEGURIDAD PÚBLICA Y CIUDADANA.

1.1. Estado, Gobierno y Administración Pública.

La existencia del Estado¹ se justifica en garantizar el orden de la sociedad, esto es, proporcionar seguridad a todos sus habitantes con el fin de generar las condiciones óptimas de vida. Es necesario tener la certidumbre de elementos como la libertad, el bien común, la justicia y la seguridad de que nadie trasgreda o afecte por medio de la violencia y abuso del poder la integridad del ciudadano, en caso de que esta premisa llegase a ser violada, entonces contar con un castigo. En otras palabras el orden social no debe ser atentado por nadie. El Estado basado en las normas jurídicas, esto es, el Estado de Derecho debe dar cumplimiento a la ley.²

En este sentido para efectos de esta investigación el Estado se entiende como la suprema organización política contemporánea, fundamentada en un ordenamiento jurídico, mediante el cual, ejerce su dominio sobre todo el pueblo asentado en su territorio a través de un solo Gobierno para mantener el orden y el bien común. De tal forma, el Gobierno se convierte en el brazo ejecutor del Estado, que dirige y plasma su voluntad para ser funcional como tal, porque materializa el poder del Estado y tiene a su cargo la Administración Pública, siendo los titulares de los órganos de Gobierno, aquellos a quienes institucionalmente se les ha encargado el ejercicio real de poder.

¹ Es conveniente apuntar que Nicolás Maquiavelo no inventó el término de Estado pero sí lo introdujo en la literatura a principios del siglo XVI, al apuntar que “Todos los Estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados” en Maquiavelo, Nicolás, El Príncipe, p. 37. Cabe destacar, que éste modelo surge en el renacimiento y rompe con la era del feudalismo y se da la centralización de los poderes públicos. En este sentido, aquella organización política se fue adaptando a cambios internos y externos. Esto refleja que el Estado tiene la capacidad de adaptarse a los cambios continuos generando así la transformación a su interior para alcanzar un desarrollo óptimo.

² En una expresión más elaborada y coherente el Estado de Derecho se manifiesta como una estructura constitucional y un conjunto de procedimientos tendentes a asegurar el respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos y los abusos del poder. Este modelo político-social es por lo menos un paradigma, un ideal de sistema político y de convivencia social. Cfr., Abascal Carranza, Salvador, “*Derechos humanos, seguridad y justicia*” en Peñaloza, Pedro y Garza Salinas Mario (Coord), Los desafíos de la seguridad pública en México, p.19.

La capacidad de respuesta del Gobierno -a través de la Administración Pública- para atender los diversos problemas en la arena pública ha disminuido en la actualidad, hay un déficit de capacidad. Los recursos económicos son precarios y la complejidad de los asuntos a atender son mayores, lo cual ha obligado a una reinterpretación del Gobierno como una red de organizaciones públicas. En este sentido los desafíos del Gobierno son: incentivar los niveles de aptitud en las instituciones públicas y de los servidores públicos, hacer más con menos, desarrollar un sistema de competitividad y meritos, donde el sector público coordine su actuación con la sociedad civil e iniciativa privada, dado el nivel de complejidad de los asuntos públicos aunado a los síntomas de desgaste de la Administración Pública.

Cabe destacar que la Administración Pública crea dependencias e instancias encargadas de cumplir tareas de prevención, control y corrección de conductas individuales así como colectivas que diariamente se generan en la sociedad provocando condiciones que atentan contra el modelo de vida de los habitantes del territorio del Estado.

Sin embargo, la naturaleza de los problemas que se originan en el espacio público ha rebasado la capacidad de acción de la Administración Pública, lo cual ha generado la incorporación de nuevas herramientas y tendencias -provenientes de la administración privada- para hacer frente a los recientes desafíos y optimizar su desempeño.

Por consiguiente, se entenderá que la Administración Pública se encarga de servir, ejercer y cumplir la voluntad directriz del Gobierno. Haciendo uso de los bienes y servicios del Estado con el objeto de conservar y perfeccionar la vida de la sociedad. Haciendo presente al Estado en la vida diaria de los individuos, desarrollando actividades funcionales e institucionales, para cumplir con esta encomienda.

1.2. Gobernanza y Nueva Gestión Pública.

No obstante, en la actualidad la noción de un Gobierno encargado de plasmar la voluntad absoluta del Estado bajo la premisa de una concentración del poder con una jerarquía rígida entre gobernantes y gobernados, ha quedado rebasada para dar paso a una nueva tendencia para gobernar conocida como Gobernanza³, la cual consiste en generar interacciones y consensos entre Gobierno, iniciativa privada y sociedad civil para participar en las decisiones públicas.

En este sentido, existen diversos estudios sobre el tema que han enriquecido y fortalecido la nueva forma de gobernar ampliando su margen de acción sin someterla a una disciplina de estudio o teoría única, al contrario, promoviendo la intervención de múltiples disciplinas en su devenir; debido a que los problemas en la sociedad día a día son más complejos es insuficiente la capacidad de respuesta de las instituciones del Estado, por consiguiente se hace necesaria la articulación con actores privados y la ciudadanía en beneficio del interés común.

Asimismo, la Gobernanza debe ser entendida como el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para conducir los asuntos de un país, además está compuesta por los mecanismos, procesos e instituciones mediante los cuales los ciudadanos y grupos expresan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y arreglan sus diferencias.⁴

³ Gobernanza implica practicar una nueva forma de gobernar que involucra los recursos del gobierno y la creatividad de los mercados y las organizaciones civiles, para acceder a mejores niveles de prosperidad económica y bienestar social. Cfr., Aguilar Villanueva, Luis F. Gobernanza, el nuevo proceso de gobernar.

⁴ “El Instituto Internacional de Ciencias Administrativas sostiene que el Gobierno esta básicamente constituido por la Constitución Política, y los Poderes legislativo, ejecutivo y judicial; mientras que Gobernanza se refiere a las interacciones entre estas instituciones formales y aquellas de la sociedad civil.” Cfr. Guttman, Dan, “*De Gobierno a Gobernanza*”, Revista Gestión y Política Pública, 2004, p. 8.

Por último, las variables que permiten evaluar la existencia de Gobernanza en un país son:

- a) Participación, entendida como el derecho de los ciudadanos para intervenir en el proceso de toma de decisiones mediante los canales institucionales, donde los indicadores son la participación en grupos de interés en la elaboración de políticas públicas y programas, libertad de prensa, alto nivel de votantes en elecciones y espacios públicos para la discusión de temas;
- b) Equidad, condición que permite a toda la ciudadanía gozar de todos los niveles de bienestar que garantiza el Estado, los indicadores son la incorporación de grupos excluidos en procesos consultivos, dotación de recursos y servicios públicos para poblaciones que carecen del mismo, así como la disminución en los índices de pobreza y desempleo;
- c) Rendición de cuentas, evaluación continua para todos los servidores públicos, así como la presentación de resultados gubernamentales, los indicadores son el cumplimiento de normas administrativas, finanzas públicas sanas, información pública de políticas y programas implementados, atención oportuna de quejas y reclamos de la ciudadanía (cliente);
- d) Eficiencia, logro de resultados comprometidos con los diversos grupos y maximización de recursos, los indicadores son mecanismos de evaluación del desempeño económico, reducción de la pobreza, así como el mejoramiento del grado de satisfacción en la ciudadanía y poblaciones atendidas.⁵

En un panorama donde la rendición de cuentas y la eficiencia son elementos fundamentales, es donde se propicia un ambiente adecuado para la aplicación de las herramientas de la nueva gestión pública, la cual consiste en saber aplicar los principios económicos a la realidad concreta de la Administración Pública, su principal virtud implica minimizar procesos y maximizar resultados, incorporando conceptos como el gerencialismo, descentralización, simplificación

⁵ Guttman, Dan, *Op. Cit.*, p. 10.

de la toma de decisiones, indicadores de desempeño, objetivos en términos de resultados y uso de nuevas tecnologías en el Gobierno.⁶

Además, la nueva gestión pública consiste en buscar la adecuación eficiente de los medios de intervención pública a los fines perseguidos, entendiendo eficiencia como el mejor uso de los recursos limitados de los agentes económicos. La restricción presupuestaria deriva en la limitación de recursos, se impone en el proceso de toma de decisiones la necesidad de conjugar los beneficios (de la actividad) con los costos (presupuesto).

Por consiguiente la cultura del cambio en la Administración Pública influida por la nueva gestión pública implica:

- “Identificar al ciudadano como un cliente.
- Principio rector de la eficiencia y resultados.
- Prestar atención a las redes de toma de decisiones.
- Gestionar recursos humanos y no de administrar nóminas.
- Profesionalización del servicio público (valoran las carreras profesionales).
- Eficiencia en la asignación de los recursos públicos.
- Actividades innecesarias resultan eliminadas.
- Flexibilidad al cambio en organigramas y reglas jurídicas de las organizaciones públicas”.⁷

Por consiguiente las reformas que acompañan a la nueva gestión pública en el Estado consisten en la privatización, descentralización, adelgazamiento de la burocracia, reforma o implementación de un servicio civil de carrera, reforma financiera y presupuestal, desregulación, reforma de la empresa paraestatal y gobierno digital, las cuales, deben generar un gobierno honesto, eficiente, efectivo, responsable, transparente, participativo, confiable y justo.

⁶ Suk Kim, Pan, “Desafíos a la capacidad pública en la era de una administración pública en evolución y reforma del gobierno”, Revista Gestión y Política Pública, 2007, p.516.

⁷ Albi, Emilio y González Páramo, Manuel. Gestión pública, fundamentos, técnicas y casos. p. 245.

1.3. Políticas Públicas

El campo de las políticas públicas estudia diversos aspectos tales como los procesos de definición de los objetivos públicos del Estado; el desarrollo de organizaciones y programas dirigidos a alcanzar dichos objetivos; y el impacto de estos programas.⁸ De tal forma, la Administración Pública es quien se encarga de elaborar, implementar y evaluar las políticas públicas. Entendidas como la decisión de intervención en un problema público determinado con la participación de sociedad civil y organizaciones privadas.

Asimismo, el mejor ambiente para su desarrollo es donde las estructuras gubernamentales son permeables a la voluntad ciudadana, esto es, en la Gobernanza –esto no implica que se puedan desarrollar bajo otros ambientes políticos-, debido a que se entiende que lo público es un espacio de todos, al Gobierno como un conjunto de redes de organizaciones públicas y la sociedad como el tejido orgánico y ciudadano; ésta última, interviniendo en la solución de los problemas como demandante y vigilante en el quehacer gubernamental, siendo el catalizador de una democracia participativa que ponga fin al estatismo ineficaz en México, consumando en la hechura de las políticas públicas una amplia participación ciudadana.⁹

La participación ciudadana es de suma importancia en el diseño, elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas –sobre todo en el ámbito local- sin embargo, no es un postulado con validez universal debido a que en ciertos momentos no será posible la incorporación de la variable ciudadana. Sin embargo, soslayar las ventajas que produce el colaborar con el cliente o ciudadano receptor del programa es un riesgo que no se puede correr en la hechura de las políticas públicas.

⁸ Méndez, José Luís. [Compilador]. Lecturas básicas de administración y políticas públicas, p.8.

⁹ “Gobernar de acuerdo con políticas públicas significa incorporar la opinión, la participación, corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir de los contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos. Política pública no es sin más cualquier política gubernamental”. Cfr., Cantu Sáenz, Rodolfo, “*Políticas públicas más allá del pluralismo y la participación ciudadana*”, Revista Gestión y Política Pública 2000, p.235.

Cabe destacar, que la participación ciudadana implica intervenir en los asuntos públicos, como consecuencia de asimilar el concepto de ciudadanía, responsable y comprometida con su entorno social, entendiendo su proyecto de vida ligada a un grupo, a su ciudad y país. Así, la participación no es la finalidad de la ciudadanía, es un medio para alcanzar distintos objetivos.

En este sentido, las políticas públicas surgen como una decisión pública, significa que hay que decidir una acción para resolver un determinado problema, pero no se queda ahí, ya que es únicamente el principio del proceso, pues ante un problema determinado, se ejecuta una estrategia o “[...] programa de acciones dirigidas a su solución a través de ciertos incentivos. De esta manera la política pública se basa en la ejecución de ciertos incentivos, de un paquete estratégico de acciones relacionadas consciente y específicamente con una solución u objetivo general [...]”,¹⁰

Asimismo, al variar el comportamiento de las políticas públicas respecto a su diseño y diferir en los efectos o resultados obtenidos, siempre se podrán mejorar, es un continuo proceso de aproximaciones sucesivas a objetivos y metas que podrá variar según el entorno pues es algo que se rehace sin cesar.¹¹

Ahora bien, es importante diferenciar políticas públicas y políticas gubernamentales, ésta última se caracteriza por su hechura endógena debido a que en el caso mexicano sólo participan grupos gubernamentales, la sociedad civil sólo participa sobre un plan de trabajo ya establecido. En este sentido, las políticas gubernamentales son cerradas, nacen desde los círculos del gobierno sin la menor intención de ser consensuadas en instituciones académicas u organizaciones no gubernamentales.

¹⁰ Guerrero, Omar. *Teoría administrativa del Estado*, p.82.

¹¹ Cfr. Lindblom, Charles, “*The Science of Muddling Through*”. en Aguilar Villanueva, Luis F. (compilador) *La hechura de las políticas públicas*. p. 49.

En tanto, las políticas públicas se caracterizan por incorporar la opinión de diversas agencias públicas, consultorías privadas y ciudadanía; se establecen las reglas del juego que son aceptadas por todos los participantes, generando credibilidad y legitimidad entre los actores. Asimismo, como red de organizaciones públicas se establecen relaciones intergubernamentales (entre diferentes niveles de gobierno) e intragubernamentales de una forma horizontal para construcción de acuerdos y consensos.

Cabe destacar, que en la elaboración de políticas públicas se incorporan temas o asuntos de relevancia de la agenda institucional,¹² que requieren atención inmediata producto de las demandas ciudadanas. Lo cual permite a la Administración Pública atender los conflictos públicos de manera puntual. En este orden de ideas, existen diversos sistemas de interpretación de las políticas públicas para analizar el trabajo político-administrativo en categorías, a continuación se establece uno de éstos:

1. Inclusión de la agenda pública a la agenda institucional.
2. Planteamiento o diagnóstico del problema.
3. Diseño.
4. Implementación.
5. Evaluación.
6. Terminación.

¹² Existen dos tipos de agenda. La primera agenda es llamada sistémica, pública o constitucional; la segunda es la institucional, formal o gubernamental. La primera esta integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente. El segundo tipo de agenda es la institucional, gubernamental o formal, la cual puede ser definida como el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y mas propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar. Por lo tanto, cualquier conjunto de asuntos aceptados por cualquier organismo gubernamental en el nivel local, estatal o nacional, constituirá una agenda institucional. Cfr., Aguilar Villanueva, Luis F. (Estudio introductorio y compilador) en Problemas públicos y agenda de gobierno, pp.29-32.

Por tal motivo, la actuación y compromiso de la Administración Pública bajo la nueva gestión pública en el desarrollo de las políticas públicas es determinante, ya que implica identificar el problema propuesto en la agenda pública, elaborar un diagnóstico, definir posibles soluciones al igual que la o las estrategias a seguir, considerar los recursos (políticos, legales, financieros, humanos y materiales) con los que se cuenta o que serán necesarios para su ejecución. Además de concertar con los actores involucrados -antes y durante su implementación-, por lo cual habrá que tener un buen manejo publicitario, por último efectuar la evaluación correspondiente para conocer el impacto y resultados sobre la población objetivo.

Cabe destacar que la implementación no garantiza la obtención de los objetivos y metas planteados en un inicio, pues aparecen un sin número de factores internos y externos modificantes durante el proceso de aplicación que pueden variar el curso de ésta.¹³

Asimismo, para el estudio de caso de esta investigación sobre la Coordinación Territorial CUH-8, es importante identificar que el diagnóstico, diseño, implementación y evaluación cumple las características de una política pública. Por supuesto que su creación no está exenta de intereses de grupos de poder al interior de la estructura gubernamental y en lo social como en todas las políticas públicas.

Por consiguiente, para efectos de esta investigación se entenderá por políticas públicas el conjunto de programas, criterios, principios, estrategias, lineamientos y normas fundamentales de acción de la Administración Pública dirigida a la atención de problemas públicos (específicos), a partir de la interacción y negociación con la ciudadanía así como la intervención de la iniciativa privada para un determinado asunto que genera un conflicto en el desarrollo de la sociedad y por ende en la vida del Estado.

¹³ Uvalle Berrones, Ricardo. La responsabilidad política e institucional de la Administración pública, p.177.

En este sentido, al haber diversos modelos de participación ciudadana, en esta investigación, se abordará éste tema desde la modalidad de la participación institucionalizada, analizando los mecanismos de participación propuestos por la Administración Pública, al propiciar espacios de enlace entre el ciudadano y la autoridad competente en materia de seguridad pública y procuración de justicia.

1.4. Seguridad Pública y Seguridad Ciudadana.

A principios del siglo XXI el Estado se enfrenta a una exigencia de seguridad provocada por el aumento de niveles de pobreza, corrupción, deserción escolar, desempleo y fragmentación de los núcleos familiares. En este sentido, uno de los servicios proporcionados por la Administración Pública es la seguridad pública,¹⁴ la cual busca proporcionar a la ciudadanía¹⁵ las condiciones óptimas de vida. Puesto que es necesario tener la certidumbre de elementos como la libertad, el bien común, la justicia, entre otros; en especial, la seguridad de que nadie transgreda o afecte por medio de la violencia o abuso del poder, la integridad del ciudadano y si esta premisa llegase a ser violada, entonces contar con un castigo. En otras palabras el orden social no debe ser atentado por nadie.

Asimismo, la seguridad es un derecho humano llamado de cuarta generación, un fundamento que permite al individuo y a la comunidad mantener una calidad de vida óptima. En cada esfera de la vida cotidiana de la sociedad, el

¹⁴ Es importante remitirse al origen etimológico de la palabra seguridad “[...] significa la cualidad de seguro; es decir, está ligado a las nociones de garantía, protección, defensa, libertad, salvedad y tranquilidad frente a las amenazas... el término *securitas* deriva del adjetivo *securus* y éste, a su vez, del verbo *curare*, por lo que remite a la idea de cuidarse en toda la extensión de la palabra, la seguridad entonces supone un concepto mucho más amplio que la protección, la cual es la acción propiamente de auxiliar y/o socorrer, en cambio la seguridad además de auxiliar es también prever y restablecer”. Crf. Garza Salinas, Mario, “*Políticas públicas y seguridad en el marco de la acción del Estado*”, en Peñalosa, Pedro, *Op cit.*, p.110.

¹⁵ Es necesario partir del concepto de ciudadanía para ubicar al ciudadano. Así, en la última década el concepto de ciudadanía ha ido reemplazando al de pueblo. Debido a que el primero hace alusión al conjunto de ciudadanos, caracterizados por prerrogativas de igualdad política, igualdad ante la ley e igualdad de oportunidades bajo el paradigma democrático. Por consiguiente, se entenderá como ciudadanía al conjunto de derechos y prácticas participativas realizables o no, por cada ciudadano en dos sentidos, a nivel del Estado (en cuanto sujeto de derecho y portador de nacionalidad), y de la sociedad civil (como participe de múltiples formas de interacción social).

ciudadano espera disfrutar de la seguridad, esto es, en la intimidad del hogar, vivienda, barrio, transporte público, centros comerciales, escuela, parques, centros de concentración masiva, o sea, en cada una de las articulaciones sociales de la Ciudad. Por tanto, el derecho a la seguridad es un bien público que está vinculado a todas las esferas de convivencia y desarrollo en un territorio.

En este sentido, la noción de seguridad pública en México está vinculada al antiguo modelo represivo caracterizado por una visión cerrada, exclusiva y hostil ante las interacciones sociales. En este sentido, un ejemplo de lo expuesto es la concepción de 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 publico, mediante el sistema de control penal y el de policía administrativa”.¹⁶

Asimismo, las experiencias en América Latina bajo esta visión se han caracterizado por implementar políticas de mano dura, básicamente policial, donde se ha fortalecido a las redes policíacas maximizando su presencia en los espacios públicos e incrementando la vigilancia en las zonas más pobres de la población, reformulando la legislación para facilitar la acción policial bajando la edad de los menores infractores para su debido juicio penal, lo cual sólo ha generado un aumento de la población de presos en los centros de readaptación social, sin que haya una disminución del crimen y la violencia, así como una adecuada política de reinserción del delincuente.¹⁷

Cabe destacar, que el crimen y la violencia impactan de manera negativa en el crecimiento económico, disminuyendo la eficiencia en el capital humano, se reduce la inversión de capital directo y lesiona las finanzas familiares. Por ejemplo, el costo de la inseguridad en México se estimaba en un 15% del Producto Interno

¹⁶ González Ruiz, Samuel y López Portillo, Ernesto. Seguridad pública en México, p.49.

¹⁷ Sen, Amartya y Kliksberg, Bernardo, Primero la gente.

Bruto (PIB) o \$108,000 millones de pesos, en tanto, en Brasil el costo es de 92,2 billones de reales, equivalentes al 5% del PIB de dicho país.¹⁸

Para efectos de esta investigación el término de seguridad pública será entendido como la función a cargo del Estado que tiene como principio guardar la integridad física y preservar los derechos de las personas consolidando un ambiente de libertades, orden y paz pública en el territorio del Estado.¹⁹

Ahora bien, en la actualidad una nueva visión ha ido ganando terreno en el espacio académico y círculos internacionales, se concibe al ciudadano como eje central de la seguridad que el Estado proporciona. La seguridad va encaminada a la protección de la persona, garantizando el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales frente al Estado. Se busca alentar la participación de la ciudadanía en la política de seguridad, a esta noción se le denomina seguridad ciudadana.²⁰

Precisamente cambia el adjetivo de pública por ciudadana, debido a la inclusión y supervisión de la ciudadanía en el monitoreo de los programas y tareas en prevención y protección contra el delito que llevan a cabo las instituciones publicas. “[...] Quiere decir escrutinio publico, control, participación y cooperación de los ciudadanos en los servicios de seguridad, ello evidentemente se inscribe en un horizonte democrático, no obstante, lo cual es más orientador utilizar estos conceptos que denotan actividades específicas que se asigna a los gobernados y no a una especie de transmutación de la seguridad ciudadana en seguridad ciudadanizada cuyos alcances son inciertos”.²¹

La seguridad ciudadana promueve la participación de nuevos actores sociales en su producción, a diferencia de la seguridad pública que es entendida

¹⁸ Datos obtenidos de la Corporación Latinobarómetro 2007.

¹⁹ Artículo 3° de la *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. 23 de agosto de 2004.

²⁰ En este sentido, seguridad ciudadana no significa que el Gobierno delegue la responsabilidad de la organización y acciones de seguridad a la ciudadanía, realizando actividades de vigilantismo en su propia comunidad, pues se convertiría en seguridad ciudadanizada.

²¹ Alvarado, Arturo. *El desafío democrático de México*, p. 96.

como un monopolio del Estado que acentúa su actuación en las fuerzas policiales y en los tribunales. En este sentido, la seguridad ciudadana retoma la visión policía-juez-cárcel completándola con un enfoque multisectorial, sustituyendo las estrategias del miedo-represión por la previsión y reinserción, entendiendo que la seguridad es un bien común esencial vinculado con la inclusión social, el derecho al trabajo, a la salud, a la educación y la cultura que favorecen las actividades de convivencia y desarrollo en espacios públicos, movilización o transporte del hogar al centro de trabajo, compras en centros comerciales, seguridad en planteles educativos, resguardo de la familia en el hogar, etc.

En este sentido, la incorporación de la sociedad civil y la iniciativa privada en la coproducción de políticas de seguridad ciudadana comprende las siguientes hipótesis:

1. “La participación ciudadana busca la mayor de las veces mejorar la deteriorada relación entre los habitantes con la policía.
2. Fortalece las redes sociales existentes bajo la presunción de que permitirán el desarrollo y consolidación del capital social.
3. Consolida el proceso de descentralización que otorga a los gobiernos locales un rol cada vez más activo en la formulación e implementación de políticas y estrategias urbanas de seguridad.
4. Desarrolla el derecho a la seguridad, que amplía el tradicional enfoque sobre la mejora de la calidad de vida de las personas, centrado en la vivienda y el barrio hasta abarcar la calidad de vida a escala de ciudad”.²²

Ahora bien, el enfoque de seguridad ciudadana se ha implementado en las metrópolis y megalópolis en América Latina a través del programa Ciudades más Seguras donde existe un mayor número de incidencia delictiva así como una descomposición social generada no sólo por inadecuadas políticas de mano dura

²² ONU, Guía para la prevención local hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana, p.31.

(represivas) en la sociedad sino por altos índices de pobreza, marginalidad, deserción escolar, falta de empleo, corrupción y problemas de narcotráfico.

Ciudades más Seguras se basa en tres principios de trabajo que son el cumplimiento a la ley para todos, solidaridad y prevención del delito. El enfoque se sustenta en las etapas de una política pública adaptando las particularidades del entorno donde se implementará sin soslayar la promoción de las siguientes actividades:

- Fortalecer las capacidades de las autoridades locales para enfrentar los temas de seguridad urbana, reducir la delincuencia y la inseguridad.
- Promover enfoques holísticos de prevención de delito implementados en colaboración con las autoridades centrales y locales, el sistema de justicia penal, el sector privado, así como la sociedad civil.
- Desarrollar herramientas y documentación para respaldar las iniciativas locales.
- Estimular redes de ciudades que faciliten el intercambio de experiencias.
- Preparar e implementar programas de construcción de capacidades y gestionar la colaboración de participantes expertos y calificados de otros lugares.
- Enfocarse en tres áreas de acción principales: desarrollo de enfoques de prevención social del delito dirigidos a los grupos sociales en riesgo; desarrollo de enfoques de prevención situacional del delito que tengan como objetivo los espacios públicos; y respaldo a reformas del sistema de justicia penal.

En este sentido, las políticas de seguridad ciudadana se pueden desarrollar adecuadamente en la Gobernanza debido a que promueve la participación de la iniciativa privada y la sociedad civil, para adecuarse a los retos y problemas que han rebasado la capacidad instalada del Estado -generados por síntomas de ingobernabilidad en su territorio-, por lo cual se hace necesaria la apertura y participación de nuevos actores en las decisiones que inciden en el espacio público.

Asimismo, es conveniente señalar que el modelo de seguridad en México comprende cuatro fases interdependientes: la prevención y combate al delito; la procuración de justicia; la impartición de justicia y la readaptación social. En este sentido, a continuación se abordará brevemente la segunda fase, con lo cual no se resta importancia a las subsecuentes.

1.5. Procuración de Justicia.

La procuración de justicia consiste en garantizar a los habitantes de un determinado territorio mediante las normas jurídicas la obtención de justicia, esto es, la representación social en la persecución de los delitos, así como la defensa de individuos y grupos sociales desprotegidos. Cabe destacar que la justicia es el único medio para dar certeza y seguridad a la ciudadanía de un buen gobierno.²³ Procurar justicia es defender a los habitantes del Estado, es defender el derecho y ejercer la acción penal contra los transgresores de la ley que han cometido un delito.

En este sentido, las dependencias públicas encargadas de implementar lo anteriormente señalado son las Procuradurías Generales de Justicia (la Procuraduría General de la República se encarga de la persecución de los delitos

²³ Ursus Juárez, Roque, “Retos y perspectivas de la procuración de justicia en México en los umbrales del siglo XXI”, Revista de Administración Pública.1998. p. 8.

federales y a las Procuradurías Generales de Justicia de los Estados les corresponden los delitos del fuero común según la legislación estatal).

Asimismo, las Procuradurías de Justicia asumen el compromiso de establecer condiciones necesarias para brindar protección jurídica a sus habitantes respecto a su integridad física y patrimonial; las funciones que realizan son la investigación y persecución de los delitos, integrar averiguaciones previas, ejercitar la acción penal en los casos que proceda para cumplir la ley vigente, intervenir en procesos penales de acuerdo al ámbito de su competencia, participar en la representación de los menores y los discapacitados, colaborar en establecer una política criminal, cuidar los derechos humanos, proteger los derechos de las víctimas y velar por la observancia de todo orden jurídico.

En este orden de ideas, el titular de la Procuraduría General de Justicia es quien preside el Ministerio Público, figura que tiene la encomienda de la persecución ante los tribunales de todos los delitos (según el ámbito de acción, ya sea federal o fuero común), solicitar las órdenes de aprehensión contra los presuntos culpables, investigar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios sigan con toda regularidad para una pronta impartición de justicia.²⁴ Asimismo, se apoya en la policía de investigación (antes policía judicial) para dar seguimiento a su encomienda.

Asimismo, dicha dependencia mantiene por naturaleza un vínculo constante con la ciudadanía debido a que es el espacio para recibir las denuncias por delitos, así como formular las averiguaciones previas que permitirán iniciar la investigación del delito y la búsqueda de los presuntos delincuentes con el objeto de su pronta aprehensión para que el Poder Judicial determine su culpabilidad o inocencia emitiendo una sentencia.

²⁴ Artículos 21 y 102 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

De esta manera, las políticas de seguridad involucran la participación de la policía preventiva, policía de investigación y Ministerio Público de una manera coordinada y eficiente, colaborando continuamente con la ciudadanía, sociedad civil así como con grupos empresariales para la prevención, atención, reacción ante el crimen y la violencia. En este sentido, una adecuada política de seguridad ciudadana no sólo comprenderá la noción de reacción-represión del crimen, sino atenderá las causas de manera preventiva complementando su acción con la recuperación de espacios públicos, fomentando la inclusión de grupos vulnerables en programas de empleo temporal, capacitación técnica, actividades lúdico-deportivas, reinserción escolar, entre otras.

Asimismo, de manera institucional las dependencias de seguridad pública y procuración de justicia deberán mejorar su capacidad de atención de las necesidades y quejas de la ciudadanía, en lo particular con la profesionalización de los servidores públicos desde el agente de policía, pasando por el empleado administrativo hasta los tomadores de decisiones que marcan el rumbo de sus acciones y estrategias; también reinventando los procesos administrativos para disminuir la complejidad de los trámites para efectuar una denuncia o dar seguimiento a la averiguación previa, esto sólo podrá efectuarse manteniendo el contacto frecuente con las organizaciones no gubernamentales, organismos empresariales, foros, medios de comunicación y universidades para el diseño de políticas en seguridad ciudadana.

Por consiguiente, la responsabilidad que tiene el Estado Mexicano para garantizar la seguridad de sus habitantes así como todas las actividades que deriven de la vida cotidiana de una sociedad, deberán estar sujetos a leyes que aseguren la correcta intervención de las instituciones públicas preservando los derechos del ciudadano frente al uso legítimo de la fuerza del Estado, por tanto, el propósito del siguiente capítulo versa en analizar la legislación y sistemas de planeación de la seguridad pública en México.

CAPÍTULO II. MARCO JURÍDICO EN SEGURIDAD PÚBLICA PARA LA PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA EN MÉXICO.

2.1. Derecho Administrativo.

Todas las actividades que realiza la Administración Pública -tanto institucional como funcionalmente- están fundamentadas en la Ley, pues ésta determina el ámbito de acción y límites de la función pública. Por consiguiente, “casi la totalidad de las relaciones jurídicas en que interviene la administración con motivo de su organización y de su funcionamiento están regidas por las normas del Derecho Administrativo”.²⁵

En este sentido el Derecho Administrativo, “es la rama del Derecho público interno, constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales, y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas, de la administración pública como órgano del Poder Ejecutivo Federal, la organización, funcionamiento y control de la cosa pública, sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales”.²⁶

Así, el Derecho Administrativo es el conjunto de normas administrativas que facultan y permiten los actos de la Administración Pública. De esta forma, se regula y organiza la función administrativa.

Por consiguiente, la importancia de incluir el Derecho Administrativo en esta investigación se debe al vínculo que mantiene con la Administración Pública, ya que ésta tiene que conducirse conforme a la legalidad. Así, se hace necesario conocer el marco jurídico de la seguridad pública en México que faculta la actuación de las dependencias públicas federales y del Distrito Federal.

²⁵ Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, p.94.

²⁶ Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, p.140.

2.2. Marco Jurídico Federal en Seguridad Pública.

La seguridad pública es una función a cargo del Estado, así lo indica el sistema jurídico mexicano. Bajo este contexto se establece que dicha actividad consiste en prevenir delitos, así como perseguir a infractores y delincuentes, imponer penas así como sanciones administrativas; además de buscar la reinserción del delincuente y menor infractor. Regulando todas las actividades que contribuyan a alcanzar la integridad y derechos de las personas para preservar sus libertades, el orden y la paz pública.

Constitucionalmente la seguridad pública “[...] es una función de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios”.²⁷ Así lo señala el Artículo 21 Constitucional, Párrafo VI, donde se establece que los tres órdenes de Gobierno actúen de manera coordinada. Asimismo, la actuación de dichas instituciones se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos. Cabe destacar, que la persecución de los delitos es conforme a la competencia jurídica, pues, el delito se clasifica en fuero común y federal.²⁸

Asimismo, en el Artículo 73 Constitucional fracción XXIII faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes de seguridad pública para la coordinación entre la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios, así como la expedición de leyes en dicha materia.

En tanto, en el Artículo 115 Constitucional fracción III, inciso H, establece que los Municipios tendrán a su cargo la función y servicio de la seguridad pública en los términos del Artículo 21, policía preventiva municipal y tránsito; la fracción VII le otorga al presidente municipal el mando de la policía preventiva municipal

²⁷ Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 05 de octubre de 2012.

²⁸ En este sentido, los delitos de orden federal son: el narcotráfico, la posesión de armas de fuego de uso exclusivo del ejército, el crimen organizado y otros; entiéndase, de competencia del Gobierno Federal. En tanto los delitos de fuero común como robo, lesiones, homicidios, son responsabilidad de los gobiernos de los estados y municipios.

conforme a las leyes locales de seguridad pública. Cabe destacar que en el párrafo segundo menciona que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos tendrá el mando de la fuerza pública en el lugar donde resida habitual o transitoriamente.

El Artículo 122 Constitucional, Base Segunda, inciso E, faculta al Jefe de Gobierno del DF para “ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno”. Asimismo, en la Base Quinta inciso D se menciona que el Ministerio Público será presidido por el Procurador General de Justicia del DF; en tanto en el inciso E, se establece que el Ejecutivo Federal será quien designe y remueva al servidor público encargado de la fuerza pública en el DF. Por último, en el inciso G se establece que para la eficaz coordinación entre la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios para la planeación y ejecución de acciones en diversas materias entre ellas la seguridad pública, se podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas conforme a la ley.

De tal manera, el marco jurídico que faculta la actuación de la Administración Pública Federal en la prevención y combate al delito se integra por:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- Ley de Planeación.
- Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.
- Ley Federal de Armas de Fuego.
- Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el D.F., en Materia Común y para toda la Republica en Materia Federal.

- Ley de la Policía Federal.
- Ley que Establece las Bases de Coordinación del SNSP.
- Código Penal Federal.
- Código Federal de Procedimientos Penales.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública Federal.
- Reglamento Interior de los CEFERESOS.

Cabe hacer mención que la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública busca coordinar los esfuerzos entre las autoridades de la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios para una mejor coordinación en función del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).

En este sentido, la actuación de la Administración Pública Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública se da a través de la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSP)²⁹, la Procuraduría General de la República (PGR), la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina. Donde su ámbito de acción está definido únicamente para la prevención y combate de los delitos federales.³⁰

²⁹ Cabe destacar que el pasado 13 de Diciembre de 2012, la Cámara de Diputados aprobó la reforma, adición y derogación de diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal –propuesta por el Presidente de la República- para desaparecer la Secretaría de Seguridad Pública Federal, asimismo, las funciones de seguridad y combate al crimen fueron transferidas a la Secretaría de Gobernación; oficialmente las modificaciones fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 2 de Enero de 2013.

³⁰ A excepción de los tratados mediante el Sistema Nacional de Seguridad Pública, si es necesaria y urgente la intervención de los cuerpos federales de seguridad será en casos donde existan síntomas de ingobernabilidad en alguna entidad federal, lo cual represente una amenaza para la seguridad nacional.

2.3. Marco Jurídico del Distrito Federal en Seguridad Pública.

El Distrito Federal³¹ al no tener la autonomía de una Entidad Federativa, no cuenta con una constitución política local sino con un Estatuto de Gobierno. En este sentido, el Jefe de Gobierno en materia de seguridad pública esta acotado, debido a que la designación del titular de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSP-DF) le corresponde al Presidente de la República a propuesta del Ejecutivo local.³² Teniendo la libertad el Presidente de la República de disponer de la fuerza pública y el ejercicio de sus funciones según los casos que dispone la Ley.

Fuera de este asunto, las atribuciones para el Jefe de Gobierno del DF le permiten establecer la política de seguridad pública, el nombramiento y libre remoción de los mandos menores al titular de la SSP-DF y crear nuevas corporaciones policíacas.

Cabe destacar que en el Artículo 118 del Estatuto de Gobierno del DF se establece la seguridad pública como la principal materia para el desarrollo y bienestar social de la Ciudad de México por encima de la preservación del medio ambiente, servicios de salud, y agua potable.

Asimismo, vale la pena revisar el Código Penal del Distrito Federal, para identificar los delitos del fuero común que le corresponde prevenir, combatir y sancionar:

- Homicidio.

³¹ “La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos”. Véase Artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 15 Octubre 2012. Asimismo, el Artículo 122 Constitucional establece que “su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local”.

³² Con base en el Artículo 115 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Artículo 34 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. 28 enero 2011.

- Lesiones.
- Privación de la libertad personal.
- Secuestro.
- Desaparición forzada de personas.
- Trafico de menores.
- Retención y sustracción de menores o incapaces.
- Delitos sexuales: como la violación, abuso sexual, hostigamiento sexual, estupro, incesto, corrupción de personas menores de edad, turismo sexual, trata de personas, lenocinio.
- Violencia familiar.
- Bigamia.
- Discriminación.
- Amenazas hacia la persona, ya sea allanamiento de morada, despacho oficina o establecimiento mercantil; difamación y calumnia.
- Robo.
- Abuso de confianza.
- Fraude.
- Extorsión.
- Despojo.
- Daño a la propiedad.
- Portación, fabrique, importe o acopie de instrumentos aptos para agredir.
- Pandillerismo, asociación delictuosa y delincuencia organizada.
- Los delitos contra el servicio público cometidos ya sea por los mismos servidores públicos o particulares.
- Delitos contra la seguridad y el normal funcionamiento de las vías de comunicación y de los medios de transporte.
- Delitos contra el ambiente.
- Delitos contra la seguridad de las instituciones del Distrito Federal por ejemplo rebelión, ataques a la paz pública, sabotaje, motín y sedición.

En este sentido, en la legislación local existe la diferencia entre delito y falta administrativa, donde la Ley considera que quienes han cometido alguna de estas últimas no merece un castigo de carácter penal sino administrativo, existiendo así los Juzgados Cívicos, los cuales se basan en la Ley de Cultura Cívica del DF.

Así, la Ley de Cultura Cívica del DF considera responsables de una falta administrativa a las personas mayores de 11 años donde las infracciones son:

- El maltrato físico o vejaciones.
- El acceso a menores de edad en lugares de acceso prohibido para ellos.
- Reñir con una o más personas.
- Acciones que causen daño a la tranquilidad de las personas, por ejemplo producir ruido que atente contra la salud o tranquilidad.
- Realizar actos de corrupción afuera de las oficinas públicas.
- Acciones que atenten contra la seguridad ciudadana, por ejemplo soslayar las medidas de seguridad al pasear con animales según sus características.
- Bloquear o impedir el uso de la vía pública sin permiso alguno.
- Apagar el alumbrado público.
- Consumir bebidas alcohólicas en lugares públicos no autorizados y drogas en lugares públicos.
- La detonación de material pirotécnico sin permiso de la autoridad.
- Engañar a los servicios de emergencia, bomberos y policía.
- La reventa de boletaje para espectáculos.
- Utilizar armas de diabolos, municiones o postas contra personas y animales.
- Los arrancones en vía pública.
- Disparar al aire con arma de fuego.
- Las peleas de animales.

Cabe destacar, que en caso de ser molestado un menor de edad, adulto mayor, persona con capacidades diferentes o indigente la sanción aumentaría una mitad³³. De esta forma, las leyes más destacadas del marco jurídico para el Distrito Federal son:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Estatuto de Gobierno.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del DF.
- Ley de Seguridad Pública del DF.
- Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del DF.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del DF.
- Ley de Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito para el DF.
- Ley Contra la Delincuencia Organizada del DF.
- Ley de Salud para el DF.
- Ley de Transporte y Vialidad del DF.
- Ley de Cultura Cívica del DF.³⁴
- Ley de Participación Ciudadana del DF.
- Código Penal del DF.

En este sentido, estas las leyes facultan a la Administración Pública del Gobierno del DF, para actuar en materia de seguridad pública. Donde la SSP-DF y la PGJ-DF tienen que intervenir de manera coordinada en las acciones de prevención y combate al delito. Fundamentando sus actos administrativos en cada una de éstas leyes.

³³ Artículos 23-28. de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal. 16 febrero 2011.

³⁴ Cabe destacar que la Ley de Cultura Cívica del DF surge como una opción de sanción administrativa y no de tipo penal. Donde se busca normar el comportamiento cívico, garantizando el respeto a las personas, los bienes públicos y privados.

2.4. Sistema de Planeación en México.

Los programas de planeación permiten a los gobiernos plasmar los objetivos, metas, estrategias y prioridades de la Administración Pública; debido a que el Estado Mexicano debe garantizar el eficaz desempeño de sus funciones a través de su brazo ejecutor, el Gobierno; siendo una constante necesidad el desarrollo de las múltiples actividades que se llevan a cabo en la sociedad.

La planeación es un proceso en el cual se establecen pautas de conducción hacia el futuro –eficiencia y eficacia-, lo que permite racionalizar las acciones y otorgarles coherencia, obteniendo el mejor uso de los recursos sin desperdiciar esfuerzos en actividades que no están relacionadas con lo esencial. Asimismo, dada la importancia y bondades de la planeación para el sector público es conveniente analizar sus instrumentos.

En este sentido el Estado Mexicano entiende por Planeación Nacional de Desarrollo la “ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país...”³⁵. Asimismo, sería conveniente incorporar en dicho texto el concepto de seguridad pública, dado que dichas actividades mencionadas no se pueden llevar a cabo sino existe un orden propiciado por las políticas de seguridad. Sin embargo, como se analizará a continuación en el documento denominado Plan Nacional de Desarrollo de cada administración federal se dedica un rubro a la seguridad pública. Asimismo, se desprende otro instrumento de planeación titulado Programa Nacional de Seguridad Pública.

³⁵ Artículo 3 de la Ley de Planeación, 9 de abril de 2012.

2.4.1. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

En este orden de ideas, el Presidente de la República plasma sus prioridades y estrategias para alcanzar sus metas y objetivos durante su periodo de administración en el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Documento legal en el que se manifiestan los objetivos, prioridades, políticas, programas, proyectos y reformas, que se fijan para la Administración Pública Federal en turno.

De esta manera, el PND 2001-2006 estableció en su 7° objetivo rector en el rubro de Orden y Respeto, garantizar la seguridad pública para la tranquilidad de la ciudadanía y para conseguir este objetivo, se comprometió a realizar las siguientes estrategias:

- A. Prevenir el delito para garantizar la seguridad ciudadana.
- B. Lograr la reforma integral acerca del Sistema de Seguridad Pública.
- C. Combatir la corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policiales.
- D. Reestructurar integralmente el sistema penitenciario.
- E. Promover la participación y organización ciudadanas en la prevención de delitos y faltas administrativas.³⁶

De esta forma, el Ejecutivo Federal estableció los objetivos y estrategias para su administración sexenal, en materia de seguridad pública, entendiéndola como un reclamo de la ciudadanía, además de responsabilidad y prioridad del Estado. A su vez, del PND 2001-2006 se deriva otro instrumento de planeación en dicha materia, el Programa Nacional de Seguridad Pública.

³⁶ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Presidencia de la República, pp. 131-151.

2.4.2. Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006.

Es un instrumento que es normativo y de planeación, estableció para la Administración Pública Federal como visión ser “[...] un gobierno que otorgue a todos los mexicanos seguridad pública de calidad; renovando y detonando el cambio institucional en estricto apego a los ordenamientos jurídicos y el respeto a los derechos humanos”.³⁷

En su misión, planteó “[...] prevenir la comisión de ilícitos del fuero federal, a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública los del fuero común, con profesionalismo, honestidad y eficiencia; preservando la integridad física de los mexicanos, sus bienes patrimoniales, libertades y derechos humanos, coadyuvando al desarrollo integral del país en un ambiente de seguridad, confianza y respeto al orden jurídico [...]”.³⁸ Además, como principios generales de gobierno determinó realizar un desarrollo incluyente, sustentable y de prevención del delito.

En tanto, los criterios básicos de acción gubernamental fueron el federalismo, la participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas. Bajo estos ejes, el Programa planteo cumplir 6 objetivos primordiales:

1. Prevenir el delito para garantizar la seguridad pública y la tranquilidad ciudadana.
2. Lograr la reforma integral del sistema de seguridad pública.
3. Combatir la corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policiales.
4. Reestructurar integralmente el sistema penitenciario federal.
5. Promover la participación y organización ciudadana en la prevención de delitos y faltas administrativas.

³⁷ Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006. Presidencia de la República, p. 30.

³⁸ Ídem.

6. Establecer mecanismos de coordinación y cooperación con las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En consecuencia, la medición y evaluación del cumplimiento de estos objetivos, consistió en tomar en cuenta los índices e indicadores en seguridad pública, suministrados por las instituciones federales y las distintas encuestas de opinión vertidas a la ciudadanía. Ahora bien, es conveniente analizar los instrumentos de planeación local.

2.4.3. Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006.

Para el Gobierno del Distrito Federal (GDF) en materia de seguridad pública se establecen los instrumentos de planeación como el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal así como el Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia.

En este sentido, conforme a lo establecido por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal en su Artículo 6°, establece que el GDF debe programar sus actividades considerando los objetivos, metas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo. En este sentido, todos los documentos de planeación del Distrito Federal tienen que derivarse de éste.

Así, en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006 en el tema de seguridad pública, se estableció “[...] combatir la inseguridad, perseguir y sancionar tanto a la delincuencia organizada como al delito del orden común [...]”.³⁹ En este sentido como primer objetivo se determinó elaborar programas encaminados a la atención del problema de inseguridad, aprovechando las estrategias y logros de la administración pasada, respetando los derechos humanos bajo la meta de cero tortura.

³⁹ Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006. p. 34.

Asimismo, el GDF se comprometió a acompañar la política de seguridad pública con una política social encaminada a atacar los puntos económico y social que propician el fenómeno de la delincuencia. Entendiendo a la seguridad pública 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, debe conseguirse sin que la fuerza pública se convierta en el principal protagonista en la vida de la ciudadana. La comunidad debe distinguir los tipos de inseguridad mas comunes, adoptar conductas personales en pro de su seguridad y participar en las iniciativas que surjan de las asambleas vecinales y de otros espacios”.⁴⁰

En este sentido, una de las estrategias de prevención y combate al delito del GDF que se plasman en este documento es el diseño de un nuevo sistema de territorialización del Distrito Federal. “Para optimizar la distribución de la fuerza operativa de los cuerpos de seguridad pública se revisaran perímetros territoriales actuales para diseñar un sistema de seguridad y procuración de justicia que facilite a la ciudadanía recibir los servicios que requiera y al policía realizar sus funciones de manera coordinada y efectiva. En especial, se promoverá la territorialización, que significa generar la coordinación más amplia posible para agilizar la respuesta de la autoridad, interactuar y acercar los servicios integrados de seguridad pública a la ciudadanía. Para ello, se crearán Coordinaciones de Seguridad Pública y Procuración de Justicia conformadas en un mismo espacio por agencias del Ministerio Público, sectores de la policía preventiva y juzgados cívicos”.⁴¹

Por consiguiente, la división geográfica del Distrito Federal se conformó en 70 Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia para la atención efectiva de la seguridad pública siendo el eje puntal de la política en esta materia. Y para efectos de esta investigación, el estudio de caso.

⁴⁰ *Ibíd.*, p.35.

⁴¹ *Ídem.*

2.4.4. Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal 2001-2006.

En este documento se siguió la línea de considerar que el problema delictivo procedía de factores económicos, sociales y culturales. Por tal motivo, el Gobierno del Distrito Federal determinó como objetivo de este Programa “establecer la Coordinación Integral entre la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia, en el ámbito de sus respectivas competencias para cumplir los objetivos en materia de seguridad pública en el Distrito Federal, sustentada en una política general e integral de prevención del delito y la participación ciudadana”.⁴²

Por tanto, las dependencias involucradas se coordinarían en la atención de esta problemática en los siguientes puntos:

1. “Acciones policiales.
2. Profesionalización y capacitación de fuerzas policíacas,
3. Combate a la corrupción.
4. Combate al crimen organizado.
5. Inteligencia policial.
6. Coordinación intergubernamental.
7. Información a la ciudadanía.
8. Comités vecinales y participación ciudadana.
9. Revisión de la legislación vigente.
10. Evaluación del programa integral de seguridad pública y procuración de justicia”.⁴³

⁴² Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal 2001-2006, p.16.

⁴³ *Ibíd.*, p.19.

De esta manera, las líneas de acción comprometidas en el Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia consistían en acciones de patrullaje en las zonas de Reforma (entre Insurgentes y Sevilla); en Av. Ejército Nacional y Mariano Escobedo; en Av. Presidente Masarik; Terminal de Autobuses del Norte, del Sur, del Poniente y Oriente; y Aeropuerto Internacional Benito Juárez. También, se planteó el inicio de operativos en las áreas de mayor incidencia delictiva. Lugares identificados como los corredores turísticos, industriales y comerciales de la Ciudad de México.

Asimismo, se esperaba delegar en los Comités Vecinales⁴⁴ la responsabilidad de ser los conductores del enlace entre los ciudadanos y las autoridades del GDF y Delegaciones Políticas respecto a la seguridad pública. Sin embargo, la inoperancia de estos trunco la posibilidad de ser los interlocutores ciudadanos, de manera representativa de las colonias, barrios y unidades territoriales lo cual dejó sin un contrapeso ciudadano efectivo facultado por la Ley para reunirse y exigir a las autoridades locales la atención efectiva de la seguridad pública.

Cabe destacar la existencia de otros órganos de evaluación del desempeño de las autoridades en materia de seguridad pública integrados por la ciudadanía, estos son los Comités Delegacionales de Seguridad Pública, y el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del DF. Por otro lado, un instrumento que permitió la colaboración entre Gobierno Federal y locales es el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

⁴⁴ Cabe destacar, que los 1,352 Comités Vecinales -electos en 1999- quienes fungirían como un enlace ciudadano con las redes gubernamentales -contemplando en su agenda de acción en el segundo rubro la problemática de la seguridad pública- nunca lograron ejercer esta función, debido a la inoperancia de estos, propiciada por partidos políticos en su búsqueda de aumentar su poder y control sobre espacios con capacidad de decisión, lo cual generó un desajuste en la estrategia planteada por el Gobierno del Distrito Federal para promover la participación ciudadana en la aprobación de políticas y programas implementados por las administraciones locales.

2.5. Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El propósito de contener y disminuir el crimen en México obligo a establecer una coordinación en los ámbitos de competencia de cada nivel de Gobierno tomando en cuenta que el marco acción de las dependencias policiacas federales y de las entidades federativas es diferente al clasificarse el delito en federal y del fuero común, ante esta situación se estableció el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). El cual tiene sus antecedentes desde 1995, programa implementado con el objetivo de coordinar y apoyar las políticas de seguridad pública en toda la República Mexicana, esto es, entre los tres niveles de Gobierno y cada institución.

El SNSP establece como materias de coordinación “los procedimientos para regular el ingreso, formación, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales; los sistemas disciplinarios -estímulos y recompensas-; la organización, administración, operación policial y modernización tecnológica; la asignación de recursos para la seguridad, incluido el financiamiento conjunto; el suministro, intercambio y sistematización de información; las acciones y operaciones policiales conjuntas; la regulación y control de los servicios privados de seguridad; y las relaciones con la comunidad, como el fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos entre la sociedad”.⁴⁵

En este sentido, las estrategias determinadas por el SNSP para la prevención y combate al delito versan en siete puntos 1) Profesionalización; 2) Cobertura y capacidad de respuesta; 3) Sistema Nacional de Información; 4) Equipamiento, tecnología e infraestructura; 5) Instancias de coordinación; 6) Participación de la comunidad; 7) Marco legal y servicios privados de seguridad.

⁴⁵ Artículo 10 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Hay que destacar 2 rubros en la estrategia del SNSP para la prevención y combate de la criminalidad. El primero es la creación del Centro Nacional de Información que derivó en el Centro de Control, Comando, Comunicaciones y Computo C-4 Nacional con la meta de crear una replica en cada entidad federativa; sus funciones consisten en atender contingencias, sistema telefónico de emergencia (066), redes de datos, radiofrecuencia, operativos y monitoreo (video-vigilancia) para brindar una mejor calidad del servicio a la sociedad. El segundo rubro a destacar es el desarrollo de personal con la creación del Comité de Competencia Laboral de Seguridad Pública el cual ha establecido una norma base para la calificación genérica en dicha materia, la cual versa en la investigación criminalística, funciones básicas de actuación policial, regulación de tránsito de personas y transportes, funciones de los secretarios de acuerdos de las salas penales, medicina forense y policía de investigación.⁴⁶

En este sentido, la estructura organizacional del SNSP estaba conformada por Secretarios de Estado, Jefe de Gobierno y Gobernadores. Su Secretaría Ejecutiva, era un órgano desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública, dependiendo su presupuesto y burocracia de la misma dependencia. El SNSP para finales del año 2006 contaba con 650 personas laborando, su presupuesto osciló entre los 350 millones de pesos desde el año de 2003 hasta el año de 2005, del total el 50% se destinó a la nomina salarial y el resto a gasto corriente e inversión (Licencias, programas informáticos, tecnología, etcétera).⁴⁷

A continuación se describe y señala el porcentaje de gasto total invertido hasta el 2005 con base en las líneas de acción establecidas en dicho período.

⁴⁶ Brasdefer Hernández, Gloria, “*Sistema Nacional de Seguridad Pública*”, Revista de Administración Pública *La administración de la seguridad pública y las policías en México*, 2002. p.31.

⁴⁷ Bergman, Marcelo. *Seguridad pública y Estado en México*, pp.54-55.

Línea de acción	Descripción	% SNSP 1998-2005
Profesionalización	Capacitación del personal	18.7
Equipamiento para la seguridad pública.	Cantidad, unidad de medida y costo total de bienes muebles.	23.6
Red Nacional de Telecomunicaciones	Programa de suministro intercambio y sistematización de la información sobre seguridad pública. Incluye los registros nacionales de identificación, armamento y equipo de huellas dactilares, mandamientos judiciales, etc.	3.1
Registro Público Vehicular.	Actualización y validación de información sobre vehículos robados, recuperados y entregados.	0.2
Infraestructura para Seguridad Pública.	Compra y venta de bienes inmuebles. Obra pública.	27.2
Instancias de Coordinación, Procuradurías Generales y Tribunales Superiores.	Programas y acciones a instrumentar en materia de profesionalización, equipamiento personal e instalaciones; construcción, mejoramiento o ampliación de instalaciones.	6.6
Operativos conjuntos.	Programas y acciones para instrumentar entre los municipios o ciudades, así como adquisición del equipo necesario	0.9
Participación comunitaria en la Seguridad Pública.	Instrumentar y apoyar programas para promover la participación de la sociedad en las acciones de seguridad pública.	1.0
Seguimiento y evaluación	Proporcionar información periódica para seguimiento y evaluación de los avances físico-financieros de los programas convenidos.	1.2

Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Es importante señalar que la forma en que los Poderes Ejecutivos de las entidades federativas utilizan el presupuesto del SNSP⁴⁸ es poco apegado a los objetivos planteados por éste, pues la gran mayoría de las veces son utilizados en prioridades políticas y de imagen, por ejemplo se invierten en artículos visibles (patrullas, módulos, gastos de comunicación social) para la ciudadanía, pues no hay una instancia del SNSP con atribuciones de control y sanción, en cuanto al ejercicio de los fondos de aportaciones del SNSP, cabe destacar que el Órgano Superior de la Federación y el Órgano Interno sólo realizan evaluaciones y observaciones al uso del presupuesto. Así, desde 1998 hasta 2005, se destinaron 43,355 millones de pesos, tanto de los Fondos de Aportaciones a la Seguridad Pública (FASP), como de las aportaciones de los Estados. Específicamente, el 73.8% fueron recursos de la Federación y el 26% restante aportes de los Estados. De esta manera, una vez, llegados los recursos a los gobiernos locales, son administrados por los órganos correspondientes de cada entidad federativa.⁴⁹

Ahora bien, la distribución de estos recursos es por medio de una fórmula aprobada por el Consejo del SNSP, donde el peso de decisión lo tienen los gobernadores. Esta fórmula toma en cuenta la cantidad de población del estado con un peso de 35%; su índice delictivo, un 15%; la ocupación penitenciaria con un 20%; el avance del Programa Nacional de Seguridad Pública con un 10%; y un 20% a la inversión del estado en proyectos convenidos según el SNSP.⁵⁰

Así, la fórmula de distribución de los recursos del SNSP se entiende que, a cuanto mas delitos mayores recursos, por tanto al reducir los delitos en un estado, el SNSP no premia o incentiva tal meta, al contrario disminuye los recursos aportados, por tanto, esto repercute en el erario público de los gobiernos locales y municipios al disminuir otra entrada de recursos financieros.

⁴⁸ Cabe destacar que los Artículos 44 y 45 de la Ley de Coordinación Fiscal establecen los criterios para la distribución de los recursos que integran el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) entre las entidades federativas; asimismo del uso que le deben de dar a los recursos que obtengan.

⁴⁹ Cifras obtenidas de Bergman, Marcelo, *Op. Cit.*, pp. 51-63.

⁵⁰ Sistema Nacional de Seguridad Pública.

De esta manera, el SNSP no evalúa ni mide el impacto de los programas en las entidades federativas, a través del tiempo. Así, funge únicamente como una instancia de coordinación y promoción de políticas, no como de ejecución pues tiene poca ingerencia en el ejercicio de los recursos por parte de los gobiernos locales, no puede controlarlos. Debido a que no hay instrumentos legales al respecto, por si fuera poco las entidades federativas ven en el SNSP una forma de captar recursos; por último, no existen mecanismos que premien el desempeño de la policía, ni la reducción del delito y mucho menos instrumentos que midan la satisfacción ciudadana.

2.6. Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

Para concluir este capítulo es importante mencionar que en Enero de 2012 -un sexenio posterior al contexto histórico en el que se desarrolla el tema de dicha investigación- se publicó la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, la cual mantiene una perspectiva de Gobernanza de la seguridad ciudadana en el sentido de incorporar el enfoque de prevención social ante la violencia y criminalidad, con el objeto de reducir las causalidades y factores que promueven un ambiente de inseguridad en el país, así como reforzar la coordinación entre la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios. Dejando atrás la visión punitiva de la seguridad pública evolucionando hacia la prevención de los modos causales de la violencia y delincuencia en México.

En este sentido, se establece en el Artículo 2 “la prevención social de la violencia y la delincuencia es el conjunto de políticas públicas, programas y acciones orientadas a reducir factores de riesgo que favorezcan la generación de violencia y delincuencia, así como a combatir las distintas causas y factores que la generan”. Asimismo, en el Artículo 6 se determina que el ámbito de prevención será en lo social, comunitario, situacional, y psicosocial. Por ende, es indispensable agregar la experiencia internacional sobre el tema de la violencia,

dado que es un término muy general. Se han identificado por lo menos 5 ramas de la violencia en Centroamérica:

- a) Político institucional. Es una violencia del Estado y de otras instituciones “informales” incluido el sector privado que se identifican en ejecuciones extrajudiciales por las fuerzas de seguridad pública y militar, limpieza social y linchamientos.
- b) Económico institucional: Consiste en el crimen organizado y protección de intereses económicos que se visualizan en el uso de la violencia e intimidación para resolver conflictos de negocios, secuestros, robo a mano armada, tráfico de drogas, robo de autos y contrabando, tráfico de armas ligeras y trata de blancas.
- c) Económico social: El aumento de pandillas que generan robo, hurtos, violencia colectiva en espacios de concentración masiva, ya sea públicos o privados. También los niños de la calle que generan pequeños robos.
- d) Económico: En este rubro se identifica el robo en vía pública como aquella delincuencia que incide en la economía.
- e) Social: En este punto se clasifican cuatro vertientes, la primera es la violencia doméstica que consiste en el abuso psicológico y físico de las mujeres; segundo el abuso infantil; en tercer lugar, conflicto intergeneracional entre padres e hijos (adultos y jóvenes) que producen abusos psicológicos y físicos; por último, las rutinas de violencia cotidiana gratuita, esto es, peleas callejeras y confrontaciones (bullyng).⁵¹

En este sentido, el enfoque preventivo de la violencia y delincuencia que se plasma en dicha Ley plantea intervenir en cuatro ámbitos:

⁵¹ ONU, Hábitat y seguridad urbana: tendencias, prevención y gobernanza de la seguridad. p.35.

- 1) Social. Se implementarán políticas integrales en desarrollo social, cultural y económico que incentiven el deporte, educación, vivienda, empleo, salud y desarrollo urbano. Promoción de la cultura de legalidad y tolerancia. Asimismo, los conflictos deberán ser resueltos de manera pacífica.
- 2) Comunitario. Consiste en programas y acciones para incentivar la participación de la comunidad en prácticas de prevención, autoprotección y denuncia ciudadana. Mejoramiento de servicios públicos básicos. Así como fomento a las actividades de la sociedad civil.
- 3) Situacional. Se busca propiciar la convivencia y la cohesión social mediante el mejoramiento y regulación del desarrollo urbano, rural, ambiental y el diseño industrial; uso de nuevas tecnologías, vigilancia respetando la intimidad y privacidad, así como estrategias para no repetir casos de victimización.
- 4) Psicosocial. Se buscará incidir en las motivaciones individuales hacia la violencia y criminalidad tanto en el individuo, la familia, la escuela y la comunidad. Se reforzarán los programas de prevención de adicciones, capacitación y talleres para el autoempleo.⁵²

Asimismo, dicha Ley reivindica la función del SNSP al conceder al Consejo Nacional de Seguridad Pública como la máxima instancia de coordinación y definición de las políticas públicas en esta materia. Además, el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana tiene las atribuciones de participar en la elaboración del Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia; recabar información sobre los delitos y sus tendencias, grupos de mayor victimización; generar mecanismos de participación ciudadana con organismos de derechos humanos y de instituciones de educación superior para el diagnóstico y evolución de las políticas implementadas; elaboración de mapas de riesgo sobre la violencia y delincuencia; realizar con otras instituciones encuestas

⁵² Artículos 6, 7, 8, 9 y 10 de la Ley general para la prevención social de la violencia y la delincuencia, 24 de enero de 2012.

nacionales de victimización en los hogares; promover con los distintos niveles de Gobierno la participación ciudadana y comunitaria, entre otras.

En este sentido, la importancia de una legislación que concibe enfrentar las causas del crimen a través políticas encaminadas a mejorar el entorno social, cultural y económico fortalecerá la convivencia así como la cohesión social en un momento histórico del país donde se necesita reestructurar el tejido social, mismo que ha sufrido las consecuencias de políticas de seguridad con un enfoque represivo. Las características de dicha Ley merecían estar plasmadas y ejecutadas desde el sexenio 2000-2006, a manera de prevención de la actual situación de focos de ingobernabilidad que se vive en diversos puntos del territorio nacional.

Por consiguiente, una vez que se ha revisado la legislación que faculta la actuación de la Administración Pública Federal y del Distrito Federal, así como el Sistema de Planeación referente a la seguridad pública para definir los límites de intervención de las dependencias federales y locales, es momento de analizar la Coordinación Territorial CUH-8 como estudio de caso de la presente investigación, centrando el estudio en el diagnóstico del problema de seguridad pública en el Distrito Federal, diseño, implementación y evaluación en el período 2003 a 2006.

CAPÍTULO III. COORDINACIÓN TERRITORIAL DE SEGURIDAD PÚBLICA Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA, CUAUHTÉMOC 8.

3.1. La Seguridad Pública en el Distrito Federal (Diagnóstico del Problema).

Al inicio de la administración del Lic. Andrés Manuel López Obrador como Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la evaluación en materia de seguridad pública mostraba un panorama complicado, tomando como base el índice delictivo a partir del año de 1997 al 2000. En el año de 1997 fueron denunciados 235,659 delitos del fuero común, en tanto, en el año de 1998, se reportaron 237,801 delitos, asimismo en el año de 1999, 227,212 delitos y para el año 2000, habían sido reportados 176,747 delitos.⁵³ Todos del fuero común donde los principales delitos eran:⁵⁴

PRINCIPALES DELITOS		1994	1997	2000
Robo a transeúnte	Promedio diario	46.10	93.89	67.17
	Variación		103.67%	-28.46%
Robo de vehículos	Promedio diario	80.39	160.22	119.24
	Variación		99.30%	-25.58%
Robo a transporte	Promedio diario	28.53	63.25	32.40
	Variación		121.70%	-48.77%
Robo a casa habitación	Promedio diario	15.08	23.43	17.28
	Variación		55.37%	-26.25%
Robo a negocio	Promedio diario	41.27	50.90	33.89
	Variación		23.33%	-33.42%
Homicidio doloso	Promedio diario	3.01	2.68	1.94
	Variación		-8.95%	-19.65%
Lesiones dolosas	Promedio diario	43.22	66.55	52.51
	Variación		53.98%	-21.10%
Violación	Promedio diario	3.56	3.97	4.12
	Variación		11.52%	3.78%
TOTALES	Promedio diario	261.16	465.43	328.55
	Variación		78.22%	-29.41%

Fuente: Informe de la Procuraría General de Justicia del DF 2000.

⁵³ Informe de la Procuraduría General de Justicia del DF en el año 2000.

⁵⁴ Es importante hacer mención que en el DF el 73% de las víctimas no reportó el delito ante una autoridad competente conforme a las cifras de la 1er. Encuesta Nacional sobre Inseguridad elaborada por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A. C. (ICESI).

Las cifras oficiales mostraban un descenso gradual entre los años 1997 y 2000, sin embargo hay que recordar que éstas, ocultan un alto porcentaje de delitos no denunciados, por tanto el problema de seguridad era la exigencia primordial de la ciudadanía capitalina.

Entre los delitos con mayor incidencia en el Distrito Federal a finales del año 2000, fueron el robo a vehículo, el cual representó el 24.69% del total de delitos en la Ciudad, donde las demarcaciones con mayor incidencia en este tipo fueron Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Benito Juárez. El robo a transeúnte representó el 13.93%, de los cuales 5,441 denuncias ocurrieron en la demarcación Cuauhtémoc; en Gustavo A. Madero se recibieron 3,068 denuncias e Iztapalapa con 2,761 denuncias. Tan sólo las cifras de estas demarcaciones representaron el 45.78% del total de denuncias en este rubro en toda la Ciudad.⁵⁵

En cuanto el robo a negocio, alcanzó el 7.02% frente a otros delitos, aportando las demarcaciones Cuauhtémoc 2,618; Iztapalapa con 1,373 y Benito Juárez con 1,298 denuncias, representando el 42.64% del total de denuncias en este rubro. En tanto, el robo a transportista fue de 6.71% frente a otros delitos, presentando mayor incidencia de este rubro en las demarcaciones de Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Venustiano Carranza. En tanto, el delito de violación representó el 0.85% frente a otros rubros; Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Venustiano Carranza recogieron el 42.88% de estas denuncias del total en el Distrito Federal. Y el homicidio doloso, representó el 0.41% donde Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Cuauhtémoc sumaron el 48.66% de dicho delito.⁵⁶

⁵⁵ Cifras oficiales del Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del DF, 2000-2006.

⁵⁶ Cabe hacer mención de los resultados de la 1er. Encuesta Nacional sobre Inseguridad del ICESI en el período de enero a diciembre de 2001 dado que representó el primer esfuerzo por estimar los hechos delictivos denunciados y no denunciados por la ciudadanía de manera independiente a los datos oficiales. Se registró que 4.2 millones de personas en México fueron víctimas de la delincuencia; los daños y pérdidas ascendieron a 49 mmdp (0.85% del PIB); 66% de las víctimas no denunció; 34% de las víctimas reportó el delito ante la autoridad, de estos, sólo el 64% denunció ante el Ministerio Público; 44% de los delitos son violentos. En tanto en el Distrito Federal, en el 39% de los hogares al menos una persona fue víctima de algún delito; se cometieron 17,718 delitos por cada 100 mil habitantes (el DF ocupó el primer lugar seguido de Morelos con 5,573 delitos/100 mil hab.); el 76% de las víctimas no reportó el delito ante la autoridad competente; la percepción de inseguridad en los capitalinos fue en un 80%. Por último, las entidades que registraron violencia en los delitos fueron en primer lugar en el Estado de México (63%), el DF (55%) y Morelos (54%).

Así, la demarcación política que presentaba los mayores problemas de inseguridad era Cuauhtémoc, contando con 25,241 denuncias de delitos. Lo cual era el 14.28% del total de delitos registrados en el DF. Identificando el robo de transeúnte con 5,441 denuncias, representando el 22.10% del total en la Ciudad. Siendo la colonia Centro la más peligrosa de todas las integrantes de esta demarcación. Además, 6 de las 10 colonias más peligrosas en las 16 demarcaciones políticas pertenecían a la demarcación Cuauhtémoc.⁵⁷

Las 10 colonias más peligrosas del DF en el año 2000.

Colonia	Demarcación política
Del Valle	Benito Juárez
Narvarte	Benito Juárez
Portales	Benito Juárez
Centro	Cuauhtémoc
Roma	Cuauhtémoc
Doctores	Cuauhtémoc
Juárez	Cuauhtémoc
Guerrero	Cuauhtémoc
Santa Maria la Ribera	Cuauhtémoc
Agrícola Oriental	Iztacalco

Fuente: Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del DF.

Asimismo, para el año 2000 por cada 315 habitantes capitalinos había un policía, la SSP-DF contaba con 85,320 elementos de los cuales 26,979 estaban asignados a la policía preventiva⁵⁸. El desafío que enfrentaba la nueva gestión en la prevención y combate a la delincuencia común y organizada era de suma importancia. En este sentido, los programas, acciones y operativos implementados por la SSP-DF y la PGJ-DF para la prevención y combate del delito lo verían reflejado de manera inmediata las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, debido a que éstas los implementaban, apoyaban o simplemente recibían la consecuencia de estos en la disminución o aumento del índice delictivo en su zona.

⁵⁷ Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del DF, 2000-2006. p.4.

⁵⁸ Ídem.

Las acciones más significativas fueron la territorialización de los Sectores de Policía y las Agencias del Ministerio Público; la creación de las Unidades de Protección Ciudadana (UPC); la capacitación y profesionalización de las fuerzas policíacas; los operativos contra la delincuencia organizada en coordinación con la delegación en el DF de la PGR; el programa para prevenir el homicidio de adultos mayores; conduce sin alcohol (alcoholímetro), revisión de taxi, vagón seguro (STC Metro), pasajero seguro (transporte público), entre otros.⁵⁹

Por último, como antesala para la implementación de la política de las Coordinaciones Territoriales, el GDF reorganizó la territorialización de los Sectores de Policía Preventiva, las Agencias del Ministerio Público y Juzgados Cívicos aumentando su número a 70 en todo el Distrito Federal.

Delegaciones políticas	Juzgados Cívicos (Consejería Jurídica)		Sectores de Policía Preventiva (SSP-DF)		Agencias del Ministerio Público (PGJ-DF)	
	Antes	2001	Antes	2001	Antes	2001
Álvaro Obregón	2	4	4	4	3	4
Azcapotzalco	2	4	4	4	3	4
Benito Juárez	3	5	4	5	4	5
Coyoacán	3	5	2	5	4	5
Cuajimalpa	1	2	2	2	1	2
Cuauhtémoc	6	8	4	8	9	8
Gustavo A. Madero	4	8	4	8	5	8
Iztacalco	1	3	2	3	2	3
Iztapalapa	4	9	5	9	5	9
Magdalena Contreras	1	2	2	2	1	2
Miguel Hidalgo	2	5	4	5	5	5
Milpa Alta	1	2	2	2	1	2
Tláhuac	1	2	2	2	1	2
Tlalpan	1	4	4	4	3	4
Venustiano Carranza	3	5	4	5	4	5
Xochimilco	1	2	2	2	1	2
TOTALES	36	70	51	70	52	70

Fuente: Informe de Resultados del Plan de Acciones 2005-2006, GDF.

⁵⁹ Gabinete de Gobierno, Seguridad Pública y Procuración de Justicia del GDF, Informe de Resultados del Plan de Acciones 2005-2006, pp.32-35.

3.2. Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia (Diseño).

Una de las políticas puntales de seguridad pública del Gobierno del Distrito Federal, fue la creación de las 70 Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, así lo demuestra el Plan General de Desarrollo del DF 2000-2006, donde el GDF estableció el compromiso de mejorar la prevención y atención del delito, mediante un esquema de coordinación entre distintas dependencias de la Administración Pública local, donde éstas, estarían en continuo contacto con los habitantes y ciudadanos.⁶⁰

De esta manera, el compromiso vertía en coordinar el trabajo desarrollado por la SSP-DF, la PGJ-DF, los Juzgados Cívicos, médicos legistas y autoridades de las Delegaciones Políticas, mediante una Coordinación Territorial. Así, los criterios utilizados para su conformación fueron los índices demográficos, índices delictivos, número de comités vecinales, extensión territorial a cubrir, organización sectorial y cuadrantes de la policía preventiva, zonas de atención de las Fiscalías y Agencias del Ministerio Público desconcentradas de la PGJ-DF y de los Juzgados Cívicos.⁶¹

En este sentido, las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, “[...] son una instancia de articulación entre las áreas de seguridad pública y procuración de justicia e impartición de justicia cívica”.⁶² Específicamente, cada una se integró por:

1. Un representante del Jefe de Gobierno del DF.
2. Un representante del Jefe Delegacional.
3. Un Sector de Policía Preventiva (SSP-DF).
4. Una Agencia del Ministerio Público (PGJ-DF).

⁶⁰ Gobierno del Distrito Federal, Programa General de Desarrollo del DF, 2000-2006, p.38.

⁶¹ GDF., Guía de Coordinación. p. 5.

⁶² GDF., Op. Cit. Supra, p.6.

5. Un Juzgado Cívico⁶³.
6. Defensores de oficio.
7. Médicos legistas.
8. Un coordinador de Participación Ciudadana de la Delegación Política.
9. Un coordinador de Participación Ciudadana del GDF.

Esta política pública estableció como objetivo general, prevenir y combatir el crimen, así como procurar e impartir justicia con un enfoque integral que permitiera reducir la incidencia delictiva, a través de planes y programas de prevención, implementando acciones conjuntas, apoyadas en una política social de alto impacto. Determinando como objetivos específicos:

- “1) Diseñar estrategias y programas acordes a las características específicas de cada Coordinación Territorial.
- 2) Articular las instancias de gobierno cuyas funciones son garantizar la seguridad de los ciudadanos;
- 3) Vincular a los habitantes a las tareas de prevención y combate a la delincuencia y a la fiscalización de las instancias y dependencias participantes.
- 4) Racionalizar y eficientar los recursos humanos y materiales.”⁶⁴

La política pública de las Coordinaciones Territoriales buscaba conjuntar de manera ordenada y coordinada la actuación de la policía preventiva, la policía judicial (hoy policía de Investigación), el Ministerio Público y el Juzgado Cívico, en la prevención y combate a la delincuencia común y organizada. De esta manera, se esperaba atender los puntos de incidencia delictiva, así como mejorar la captación de la denuncia ciudadana.

⁶³ El Juzgado Cívico es la unidad administrativa encargada de aplicar la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal y otros ordenamientos relacionados, realizando conciliaciones, expedición de constancias de barandilla, cursos relacionados con ésta Ley, y determinando la probable responsabilidad o libertad de los transgresores de las mismas.

⁶⁴ GDF., Guía de Coordinación, p.7.

El funcionamiento de las Coordinaciones Territoriales, consistió en realizar reuniones diarias con la asistencia del Jefe de Sector de la SSP-DF, el comandante de la policía judicial, el agente del Ministerio Público responsable de la Agencia, el Juez Cívico, el defensor de oficio, el médico legista, los coordinadores de Participación Ciudadana, y los representantes del Jefe de Gobierno del DF y del Jefe Delegacional. Estableciendo el siguiente esquema de funcionamiento:

1. El horario de reunión diaria a las 08:00 horas con una duración máxima de una hora.
2. Reporte de novedades de las 24 horas anteriores por las diversas dependencias que integran a la Coordinación Territorial.
3. Análisis de la información vertida para la identificación de la conflictividad de las unidades territoriales que conforman a la Coordinación Territorial.
4. Acuerdos y líneas de acción conjuntas para la atención de las problemáticas.
5. El reporte diario de estas se turnará a la Comisión de Seguimiento y Evaluación, a través del sistema de información.
6. Cada Coordinación Territorial contará con un sistema de información estadístico y cartográfico que incluirá los reportes que cada dependencia genere, a fin de conformar una base de datos e indicadores de la situación de seguridad pública en cada unidad territorial, desagregando al mayor detalle posible. Que será articulado por los representantes del Jefe delegacional y del Jefe de Gobierno.
7. El sistema de información permitirá detectar de forma inmediata a las personas que reincidan en la comisión de infracciones cívicas o que en su caso, estén pendientes de cumplimentarse órdenes de

presentación, comparecencia, aprehensión o reaprehensión en su contra.

8. Una vez a la semana se realizará una reunión abierta con los representantes vecinales, para dar a conocer un informe general de los trabajos de la Coordinación Territorial, recabar quejas y denuncias, establecer mecanismos de participación entre autoridades y vecinos. En general evaluar el trabajo.

9. Las Coordinaciones Territoriales promoverán la creación de redes de participación ciudadana con el propósito de corresponsabilizar de las políticas a los habitantes de la demarcación y de las acciones integrales de prevención del delito, de difusión de la cultura cívica, los derechos humanos y la asistencia social.⁶⁵

De esta manera, de lunes a domingo, los 365 días del año, las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia tenían que funcionar, analizando y evaluando de manera diaria la siguiente información:

- Índice delictivo.
- Índice de averiguaciones previas determinadas.
- Problemática social, problemas urbanos, acciones de tránsito e informes de acciones policíacas.
- Número de remisiones y presentaciones.
- Tiempo de atención y respuesta al público por dependencia.
- Estrategias preventivas.
- Estrategias disuasivas.
- Definición de programas preventivos para la comunidad.

⁶⁵ GDF., Guía de Coordinación, p. 9.

- Mejora de servicios urbanos, que coadyuvaran en la prevención de infracciones y delitos (remoción de vehículos abandonados, correcto funcionamiento de alumbrado público, limpieza de calles y parques, etc).
- Seguimiento y evaluación de operativos.

En este sentido, los parámetros de evaluación establecidos para las Coordinaciones Territoriales consistían en:

- El comportamiento de los indicadores mencionados.
- La evaluación permanente del funcionamiento de las Coordinaciones Territoriales por los habitantes.
- Evaluaciones externas, que podían ser encuestas específicas para medir la percepción sobre los logros obtenidos.
- Con base en lo anterior la comisión de seguimiento y evaluación creo un sistema de reconocimientos para destacar el trabajo de las Coordinaciones Territoriales.
- Los Comités Delegacionales de Seguridad Pública⁶⁶ participarían en la evaluación mensual del trabajo de las Coordinaciones Territoriales de su demarcación.

⁶⁶ Por cada una de las 16 delegaciones políticas del DF existe un Comité Delegacional de Seguridad Pública el cual tiene el objetivo de constituirse como órgano colegiado de consulta, análisis, opinión y participación ciudadana para la prevención del delito, en especial en la elaboración y evaluación del subprograma delegacional de seguridad pública, así como la coordinación con las instancias de la SSP-DF y PGJ-DF. El Comité de la demarcación Cuauhtémoc se integra por el titular de la Jefatura Delegacional, Director de Seguridad Pública Delegacional, Fiscal Desconcentrado de Investigación en Cuauhtémoc de la PGJ-DF, Coordinador Delegacional de Policía Judicial de Investigación en Cuauhtémoc de la PGJ-DF, Director General de Zona Centro Histórico-Reforma de la SSP-DF, los titulares de las Direcciones Territoriales –todos con voz y voto-, así como representantes vecinales y público en general –sólo voz-. Conforme al título octavo artículos 63, 64, 65 y 66 de la Ley de Seguridad Pública del DF. D.O.F. 19 de julio de 1993 y las Bases Generales para la elaboración del Manual de Operación de los Comités Delegacionales de Seguridad Pública, G.O.D.F. 20 de mayo de 1996.

De esta manera, con un modelo de organización horizontal fue difícil la adaptación a esta forma de trabajo. Sin embargo, en los hechos el representante del Jefe de Gobierno del DF tenía la encomienda de fungir como responsable del funcionamiento de la Coordinación Territorial. Así, en su mayoría de estos representantes, fueron mujeres quienes ocuparon el cargo, bajo la premisa de que ellas eran menos susceptibles a la corrupción y daban mejores resultados.

Así, la representante del Jefe de Gobierno tenía la responsabilidad de estar al pendiente de la situación de la Coordinación Territorial, era la responsable de su funcionamiento, manejo de estadística de los índices delictivos aunque carecía de atribuciones coactivas sobre los demás integrantes. Hecho que no permitía ejercer una presión real sobre algún representante de otra dependencia puesto que mediante un acuerdo⁶⁷ firmado por los titulares de las dependencias públicas del Distrito Federal se estableció el compromiso de colaborar y participar en las Coordinaciones Territoriales, aportando recursos humanos y materiales de ser necesario, respetando en todo momento la autoridad que ejerce cada dependencia sobre sus elementos o servidores públicos.

En este sentido, el modelo incorporó tres innovaciones en el tratamiento de la seguridad pública en el Distrito Federal:

- 1) Redistribución de los territorios que atenderían las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia.
- 2) Coordinación permanente entre las instituciones participantes, e

⁶⁷ Este acuerdo fue celebrado por el Lic. Andrés Manuel López Obrador, Jefe de Gobierno del DF; Lic. José Agustín Ortiz Pinchetti, Secretario de Gobierno del DF; Lic. Marcelo Ebrard Casaubon, titular de SSP-DF; Mtro. Bernardo Batiz Vázquez, titular de la PGJ-DF; Lic. Ana Cristina Asa, Secretaria de Salud del DF; y Lic. María Estela Ríos, titular de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del DF, con fecha de 03 de abril de 2002.

- 3) Inclusión de los programas de desarrollo social y participación ciudadana en la prevención, colaboración y evaluación de la política pública.

Cabe destacar el compromiso de presentar resultados de cara a los habitantes de cada Coordinación Territorial, pues se estableció que un día a la semana se realizaría una sesión abierta donde se atendería de manera directa las peticiones, quejas o sugerencias de habitantes y ciudadanos.⁶⁸ De esta manera, se distribuyeron las 70 Coordinaciones Territoriales en el área del Distrito Federal, bajo la simbología de una abreviación de la demarcación territorial a la que pertenece y posteriormente un número el cual indica la zona de su perímetro:

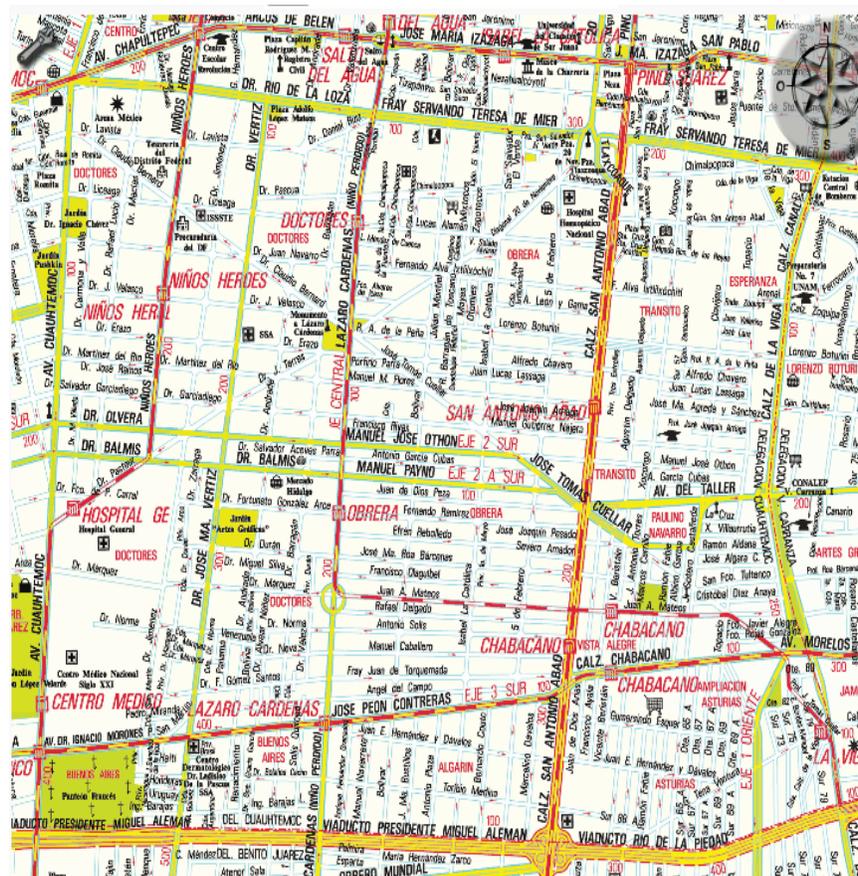
CUAUHTÉMOC	ZONA
CUH	8

Por consiguiente, esta política pública se implementó en todo el territorio del Distrito Federal, presentando algunas deficiencias, como la falta de recursos financieros para las 70 Coordinaciones Territoriales, debido a la composición administrativa de las instancias involucradas, cada una de estas ya contaba con una asignación presupuestal para sus funciones, por tanto se consideró innecesaria una asignación presupuestal específica careciendo de personal dedicado exclusivamente a realizar labores propias de dicha materia, además las representantes del Jefe de Gobierno ya contaban con una responsabilidad en la Administración Pública local lo cual generó una carga de trabajo mayor a sus actividades.

⁶⁸ Es importante hacer notar que la participación ciudadana en zonas comerciales fue complicada. Una de las principales causas fue que el grueso de la población que laboraba ahí -comerciantes establecidos e informales- no eran avecindados de esa colonia o barrio, sino únicamente era su centro de trabajo.

3.3. Coordinación Territorial de Seguridad Pública y Procuración de Justicia Cuauhtémoc 8 (Implementación).

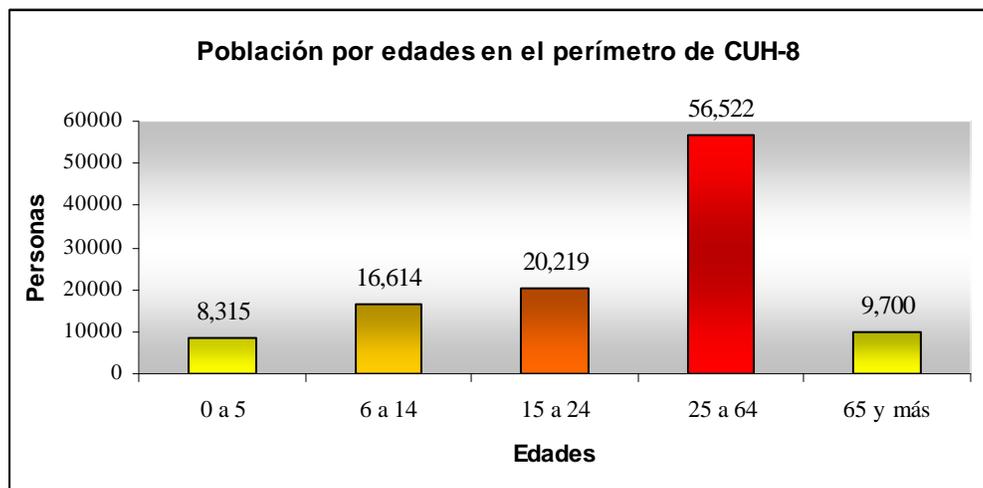
El territorio comprendido por la Coordinación Territorial CUH-8 es uno de los más conflictivos de la demarcación Cuauhtémoc y del Distrito Federal, pues esta integrado por las colonias: Algarin, Asturias, Ampliación Asturias, Buenos Aires, Doctores, Esperanza, Obrera, Paulino Navarro, Tránsito y Vista Alegre.⁶⁹



⁶⁹ El perímetro de la Coordinación Territorial CUH-8 limita en la parte norte sobre avenida Chapultepec, en su continuación con Av. Arcos de Belén, convirtiéndose en Av. Izazaga, hasta donde termina San Pablo con cruce a Anillo de Circunvalación-Eje 1 Oriente (donde termina la demarcación Cuauhtémoc). Así las colonias al norte son Doctores, Obrera, Tránsito y Esperanza. En tanto en la parte oriente, inicia con el Eje 1 Oriente-Calz. Canal, posteriormente se convierte en Calz. la Viga hasta el cruce con Viaducto Río de la Piedad hacia las colonias de Esperanza, Paulino Navarro, Ampliación Asturias y Asturias (el Eje 1 Oriente marca el límite entre las demarcaciones Cuauhtémoc y Venustiano Carranza). En la zona sur es de Viaducto Río de la Piedad a partir de su cruce con Eje 1 Oriente, en su continuación a Viaducto Presidente Miguel Alemán hasta el cruce con Av. Cuauhtémoc. Hacia las colonias de Asturias, Algarin y Buenos Aires marcando el Viaducto el límite de esta demarcación con Benito Juárez. Y el límite de la zona poniente lo marca Av. Cuauhtémoc desde Viaducto Presidente Miguel Alemán hasta el cruce con Av. Chapultepec, donde las colonias al sur son Buenos Aires y Doctores.

Asimismo, las zonas de mayor concentración son el Hospital General, Hospital Centro Médico Nacional Siglo XXI IMSS, Centro Dermatológico Doctor Ladislao de la Pascua de la SSA, el Hospital Homeopático Nacional, México Mart (Oficinas del GDF en Izazaga 89), el Registro Civil del Distrito Federal, la PGJ-DF (conocido como el Bunker), la Secretaría de Finanzas del DF y la Arena México. En tanto, las estaciones del Sistema de Transporte Colectivo Metro son Hospital General, Niños Héroes, Balderas, Salto del Agua (solo una de sus salidas), Isabela Católica (solo una de sus salidas), Pino Suárez (solo una de sus salidas), San Antonio Abad, Chabacano, Lázaro Cárdenas, Obrera, Doctores y Centro Médico.

En este sentido, la población contenida en las colonias integrantes de la Coordinación Territorial CUH-8, ascendió en el año 2000 a un total de 111,370 habitantes, de los cuales el 53.22% eran mujeres y el 46.77% eran hombres, concentrando las colonias Doctores y Obrera el mayor asentamiento poblacional. La distribución de la población por edades, mostraba en el rubro de adultos (25-64 años) una mayor cantidad tal como lo muestra la siguiente grafica.⁷⁰



Fuente: XXII Censo General de Población y Vivienda 2000, INEGI.

⁷⁰ *Perfil sociodemográfico del Distrito Federal*, XXII Censo General de Población y Vivienda 2000, INEGI.

En cuanto al nivel de educación de la población, los niños (6-14 años) en un 95.48% sabían leer y escribir, en un 96.49% asistían a la escuela, en tanto la cifras disminuyen al contabilizar los habitantes con estudios completos de instrucción media superior y estudios profesionales.⁷¹

De este modo, la población económicamente activa (PEA) era de 51,821, de los cuales 0.09% se dedicaban a actividades del sector primario, mientras el 14.24% en el sector secundario y el 78.84% en actividades del sector terciario. Así, de la PEA el 8.27% obtenía un ingreso menor a un salario mínimo, el 29.95% ganaba de 1 a 2 salarios mínimos, el 36.46% conseguía de 2 a 5 salarios mínimos y el 16.04% disfrutaba de mas de 5 salarios mínimos.⁷²

Distribución por colonias de la PEA en sectores.

Colonias	PEA	Sector primario	Sector secundario	Sector terciario
Algarín	2,326	*	372	1,822
Asturias	2,266	*	327	1,853
Ampliación Asturias	2,646	6	405	2,018
Buenos Aires	2,262	3	297	1,873
Doctores	1,6774	15	2,262	13,558
Esperanza	1,115		196	890
Obrera	16,410	13	2,242	12,585
Paulino Navarro	2,528	*	435	1,954
Vista Alegre	1,668	0	225	1,355
Tránsito	3,826	11	621	2,948
Total	51,821	48	7,382	40,856

Fuente: II Censo de Población y Vivienda 2005, INEGI.

Además, las cifras respecto al acceso a servicios de salud, indican que del total de los habitantes de las colonias integrantes del perímetro de la CUH-8, el 55.54% era derechohabiente a alguna institución de seguridad social. Por último, en el perímetro había 32,420 viviendas, existiendo un promedio de 3 a 4 habitantes por cada una de estas. Asimismo, eran 32,639 hogares en total por todas las colonias integrantes.

⁷¹ Ídem.

⁷² En el año 2000 el valor del salario mínimo era de \$37.90. Sistema de Administración Tributaria. SAT-SHCP.

Asimismo, la Coordinación Territorial CUH-8, estaba integrada por la representante del Jefe de Gobierno del DF, el Sector de Policía Preventiva “Asturias” (SSP-DF), la 4ª Agencia del Ministerio Público Especializada en Delitos contra la Salud (PGJ-DF), un Juzgado Cívico (Consejería Jurídica) y la Dirección Territorial Obrera-Doctores de la Delegación Cuauhtémoc.

3.4. Acciones de Participación Ciudadana de CUH-8.

La Coordinación Territorial CUH-8 inició sus actividades a partir de mayo del 2002, donde gradualmente implementó una serie de acciones enfocadas en alentar la participación ciudadana. Se desarrollaron los viernes sociales, la actividad consistía en acercar personal de los Juzgados Cívicos quienes brindaron asesoría jurídica a los habitantes, el área de participación ciudadana contribuyó con actividades lúdicas, se realizaron programas de desasolve. Esto se iba desarrollando en una zona de las colonias lo cual generó en la ciudadanía un ambiente de convivencia entre ellos y autoridades.

En este sentido, la acción “Vecino en Red” obtuvo mayor peso y arraigo entre la ciudadanía. Consistió en organizar a los vecinos mediante una credencial, donde ellos se identificaran unos con otros, tuvieran a la mano los teléfonos del Jefe del Sector Asturias (SSP-DF), comandante de la policía judicial, del agente del Ministerio Público y del representante del Jefe de Gobierno del DF, con el fin de alentar la denuncia ciudadana de manera confidencial, directa y eficaz.⁷³

Este programa implementado por la Coordinación Territorial CUH-8 en particular, generó una asistencia aproximada de 200 vecinos en cada reunión abierta, la cual se desarrollaba los jueves. Asimismo se reforzó este programa con talleres relativos a la seguridad pública proporcionados por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Las reuniones abiertas frente a los

⁷³ El programa de Vecino en Red, a partir de la administración del Lic. Marcelo Ebrard Casaubon, como Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se implementó en las 70 Coordinaciones Territoriales.

vecinos propiciaron un ambiente de entrega de resultados semana a semana, donde el cerco apático de la ciudadanía para denunciar se fue reduciendo poco a poco, además de mejorar la imagen de los policías preventivos y judiciales.

Asimismo, la participación institucionalizada se propicio a través de las coordinaciones de participación ciudadana -Delegacional y del GDF- de CUH-8, promocionando programas sociales como:

- **Jóvenes en situación de riesgo.** El cual consistió en atender dicha población caracterizados por conductas antisociales, deserción escolar, desintegración familiar, desocupación, desempleo, cercanía a redes delictivas, entorno social violento y adicciones.
- **Becas escolares a niños en situación de riesgo** (apoyo a madres solteras). Se otorgaron apoyos económicos por \$600 pesos a hijos de madres solteras con el fin de garantizar la permanencia en la escuela favoreciendo la manutención de los menores.
- **Adultos de la tercera edad.** Se otorgó un apoyo de pensión alimenticia por \$600 pesos mensuales, así como atención médica y medicamentos gratuitos en todos los hospitales del GDF; así como la gratuidad en el pasaje en autobuses, tren ligero, trolebús y Metro.
- **Servicio médico y medicamentos gratuitos.** A la población de escasos recursos que no cuentan con seguridad social se les proporcionó acceso al servicio del sistema de salud del GDF.

- **Apoyo económico a personas con discapacidad.** Se otorgaron apoyos económicos por \$709,00 pesos mensuales para recibir atención médica, rehabilitación, aparatos auxiliares y educación especial -principalmente en condominios de alta marginación-.
- **Rescate de Unidades Habitacionales de interés social.** Se incentivaron obras de mantenimiento y mejoramiento habitacional en condominios de alta marginalidad.
- **Útiles escolares.** Se implemento el programa a partir del año 2004 para alumnos de escuelas públicas de nivel básico.
- **Jornada de salud integral para las mujeres** (mastografías, papanicolau, glaucoma, servicio dental y medicina general –de manera gratuita-).

En este sentido, la inclusión en estos programas de grupos vulnerables contribuyo a ofrecer sustento económico, más allá de las críticas que levantaron este tipo de programas sociales adjetivados como paliativos del Estado, la ciudadanía receptora de éstos, recibió una compensación ante la desigualdad en la distribución de la riqueza.⁷⁴

⁷⁴ En un estudio sobre la relación entre la desigualdad del ingreso y el delito elaborado por el Banco Mundial, determinó que existe un impacto significativo; se afirma que el crimen es más una función de la desigualdad de ingresos, que de la proporción de gente pobre en las comunidades, pues aumenta las nociones de privación y frustración, lo que puede constituir fuertes antecedentes de comportamiento violento. Cfr., Banco Mundial, Crimen y violencia en América Latina, p.11.

3.5. Resultados de la Coordinación Territorial CUH-8 (Evaluación).

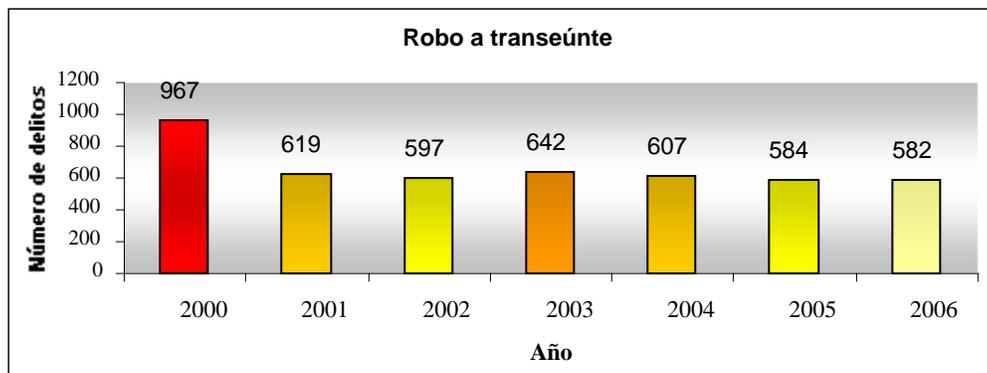
Todas las acciones implementadas por la Coordinación Territorial CUH-8, se vieron reflejadas en los índices delictivos permitiendo observar la disminución o aumento de la actividad delictiva en su perímetro, por tanto es preciso observar el comportamiento de los datos oficiales de los principales delitos cometidos a partir del año 2003 hasta finales del año 2006 para su evaluación.⁷⁵

Cabe destacar que la colaboración entre las autoridades involucradas en la Coordinación Territorial CUH-8, existió el factor de resistencia al cambio en la forma de laborar por parte de los elementos policíacos y agentes del Ministerio Público, a consecuencia del monitoreo a diario de sus actividades, las exigencias de mejora y la rendición de cuentas ante la ciudadanía eran elementos ajenos a su forma de operar, sin embargo lograron dar resultados adecuados.

Se logró disminuir la incidencia de robo a transeúnte aunque no deja de ser el rubro con mayor índice para CUH-8. En este sentido, el promedio diario en el año 2003 fue de 1.76; en tanto para el año 2004 fue de 1.66; mientras que en el año 2005 fue de 1.60; para finalizar el año 2006 con un promedio de 1.59 por día.⁷⁶ Ubicando a CUH-8 en el lugar número 4 de las 8 Coordinaciones Territoriales de ésta demarcación.

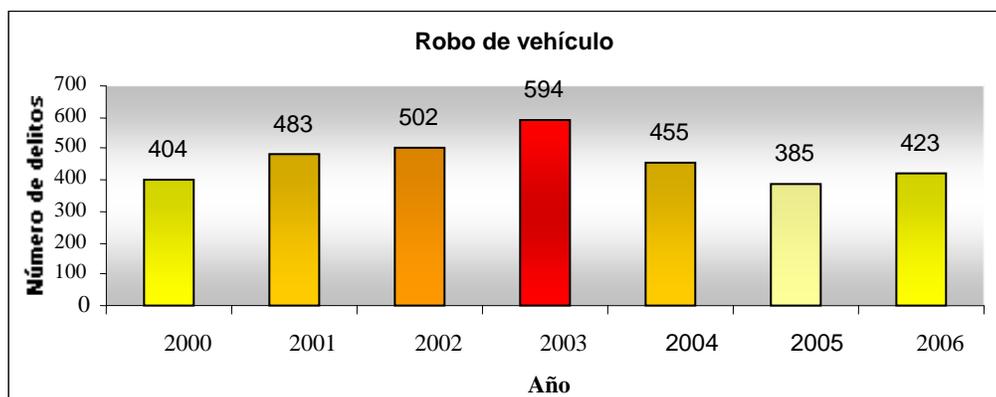
⁷⁵ En el año 2003, el Distrito Federal encabezaba la lista a nivel nacional con el mayor índice de presuntos delitos (federal y fuero común), 24 mil 368, en tanto Baja California sumó 13 mil 719 y el estado de México contabilizó 13 mil 645. Sin embargo, cuando los presuntos delitos se midieron con la proporción del tamaño de la población, se registraron variaciones en las entidades federativas que aparecían con el mayor índice delictivo. Siendo Baja California la entidad donde por cada 10 mil habitantes se cometían 49.26 delitos, en tanto en el Distrito Federal, por cada 10 mil habitantes se cometían 27.65 delitos. Cfr. Reyes Tepach, Marcial, Indicadores delictivos por estados y presupuesto público, p.20.

⁷⁶ En la demarcación Cuauhtémoc, la Coordinación Territorial que registró mayor incidencia en el robo a transeúnte fue la CUH-4, con 3,330 delitos, durante el año 2003 al año 2006. En tanto, la Coordinación Territorial con menor número de robos a transeúnte fue la CUH-3, con 1,044 delitos en el mismo periodo. Cabe destacar que el robo a transeúnte en la percepción ciudadana significaba un 53% frente a otros delitos en el DF. Cfr., ICESI. ENSI-4 (Urbana). Mientras que en otra encuesta representaba el 73% de incidencia por encima de otros delitos en el DF. Cfr., Encuesta periódico Reforma, 16 de noviembre de 2006.



Fuente: Coordinación Técnica de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública

El robo de vehículo, es uno de los principales delitos del Distrito Federal (en el cual es difícil que haya cifras negras en cuanto a falta de denuncia), fue una de las preocupaciones esenciales y rubro donde se desplegó mayor atención a su prevención, sin embargo sólo se pudo contener su índice. El promedio diario de éste delito para el año 2006, fue de 1.16, menor comparativamente con el año 2003 que fue de 1.63 por día.⁷⁷ Asimismo, el robo sin violencia prevaleció en un 58.9% frente al robo con violencia de vehículo.⁷⁸



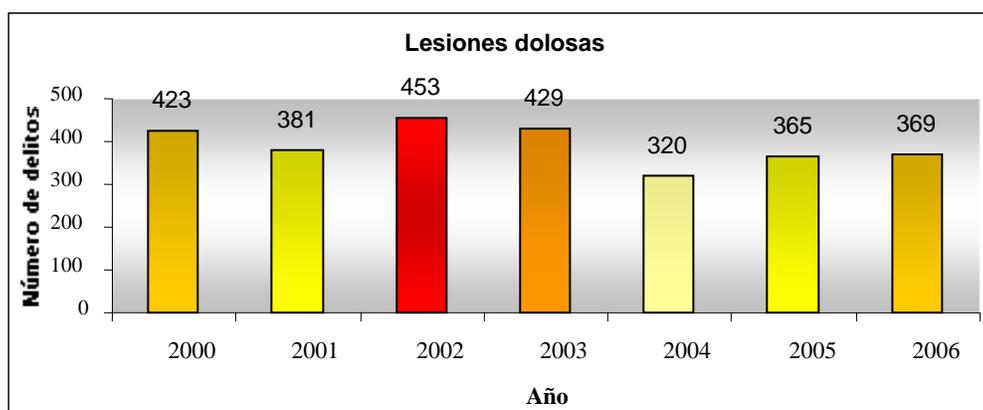
Fuente: Coordinación Técnica de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública

⁷⁷ Es importante destacar que en las gráficas se muestra el comportamiento anual por delito a partir del año 2000 para identificar la tendencia delictiva, sin perder de vista que el análisis de la presente investigación inicia hasta el 2003 evaluando los resultados del funcionamiento de las Coordinaciones Territoriales, mismas que desempeñaron actividades posterior al año 2001.

⁷⁸ En la demarcación Cuauhtémoc, la Coordinación Territorial que reportó mayor incidencia en el robo a vehículo fue CUH-7 con 2,626 delitos durante el año 2003 al año 2006. En tanto, con menor incidencia en el robo a vehículo fue CUH- 6 con 263 delitos. Cabe destacar que la percepción ciudadana ubicó a dicho delito en un 10% de la incidencia delictiva en el DF., cfr., Encuesta periódico Reforma, 16 de noviembre de 2006.

En este sentido, es importante hacer mención que el robo de vehículos representó una de las mayores complejidades en su prevención y combate, ya que su manifestación sucede de diversas formas y tipos: el robo puede ser de motocicletas, automóviles particulares, autobuses y transporte de carga; con violencia o sin violencia; estando presente la víctima o sin ella; en la vía pública, en estacionamiento residencial o público, vías primarias y secundarias.⁷⁹

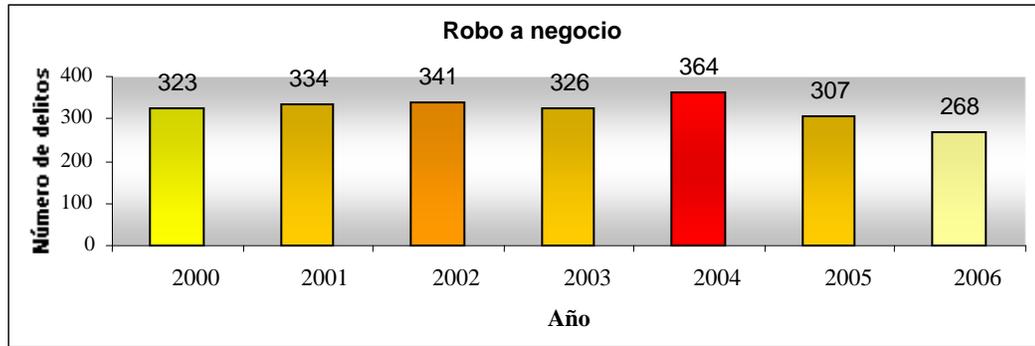
Asimismo, la prevalencia del robo de vehículo sin violencia sobre el robo con violencia es mayor, de 2003 al 2006 se cometieron 760 de éste último, en tanto en el mismo periodo los robos de vehículo sin violencia fueron 1,097. Tan sólo en el año 2006 el índice diario de robos sin violencia fue de 0.69.



Fuente: Coordinación Técnica de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública

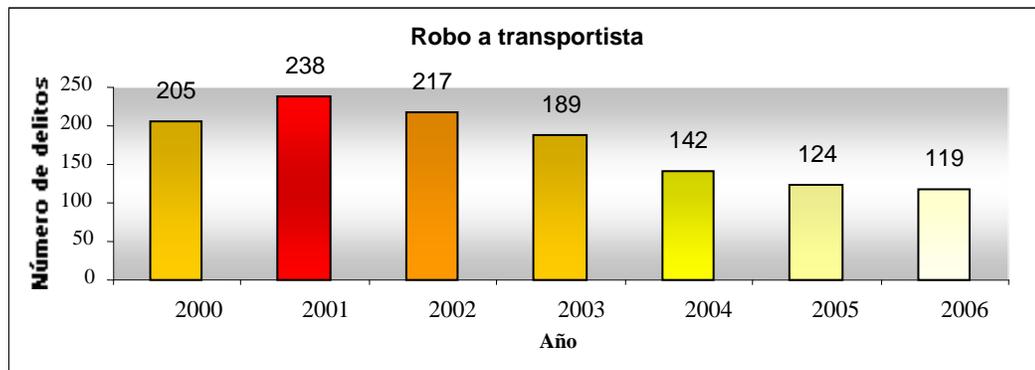
Las lesiones dolosas ocuparon el tercer lugar de frecuencia de denuncias ante la 4ª Agencia del Ministerio Público asignado al perímetro de CUH-8. En el año 2003 el promedio diario era de 6.65%, en tanto para el año 2006 disminuyó a 5.21%.

⁷⁹ Cabe mencionar que existe un enfoque de estudio de análisis geográfico y temporal de la incidencia criminal el cual enriquece la información y brinda mayor utilidad, más que comparar las diferencias entre lugares y momentos sobre la base de promedios. De este modo, la dinámica temporal del delito de robo de vehículos es relativamente estable cuando se analiza en series anuales y mensuales, en tanto, cuando se estudia en series diarias se puede observar cambios en los resultados. Cfr., Vilalta Perdomo, Carlos, “*El robo de vehículos en la Ciudad de México: Patrones espaciales y series de tiempo*”, Revista Gestión y Política Pública, 2011.



Fuente: Coordinación Técnica de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública

En cuanto al robo a negocio, se clasificó en robo con violencia y sin violencia. El primero ocurre de manera menos recurrente que el segundo, se denunciaron 66 robos con violencia en el año 2006, en tanto los robos sin violencia fueron 202, con un promedio de este robo en conjunto de 0.73 diarios. Colocando a la Coordinación Territorial CUH-8 en el lugar número cuatro de ocho Coordinaciones Territoriales en esa demarcación.

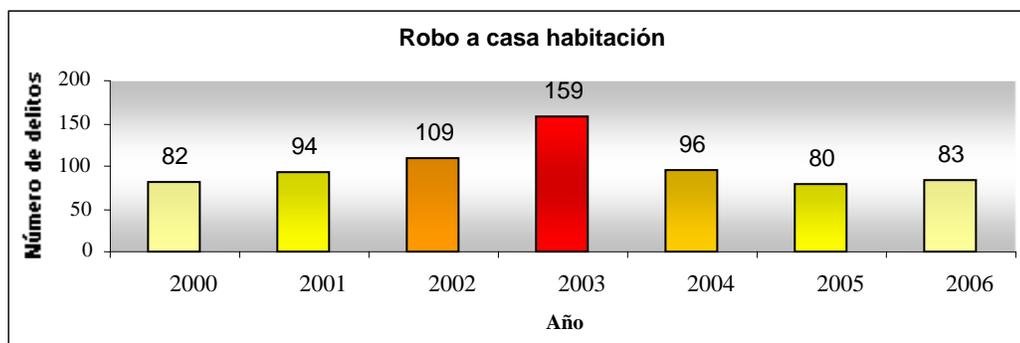


Fuente: Coordinación Técnica de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública

Para disminuir el robo a transportista se implementaron operativos nocturnos de acompañamiento a dichas unidades vehiculares por las principales avenidas de la ciudad identificadas como puntos usuales en incidencia delictiva, donde se formaba *comboys* con cierto número de trasportes, custodiados por la policía preventiva, según el perímetro de vigilancia lo cual redujo los asaltos.

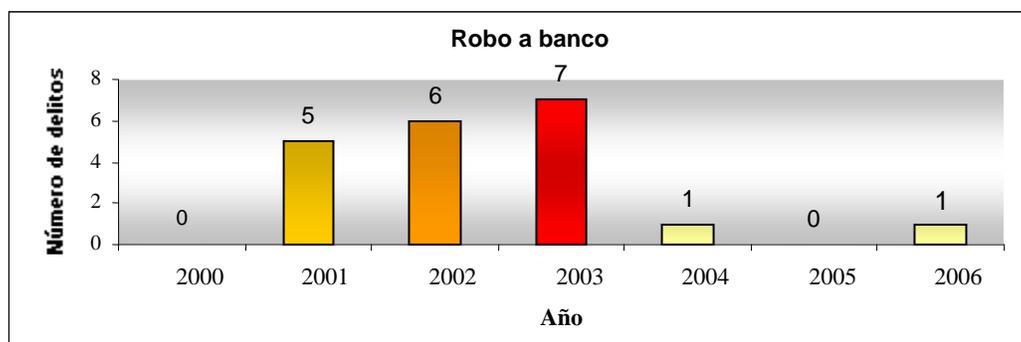
Asimismo, contribuyeron los puntos de revisión implementados por la SSP-DF, donde el promedio a diario fue de 0.33 en el 2006.⁸⁰

En los rubros de robo a negocio y a casa habitación se implementó por parte de la policía preventiva el Código águila, el cual consistía en realizar visitas a casas particulares y comercios establecidos por parte de las unidades en servicio.



Fuente: Coordinación Técnica de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública

En el año 2003 el robo a casa habitación significó 0.29% del total de viviendas en el perímetro de la CUH-8; finalizando el año 2006 con un porcentaje de 0.25%. Asimismo, los resultados en este rubro colocaron en el lugar número tres de ocho Coordinaciones Territoriales de la demarcación Cuauhtémoc.⁸¹

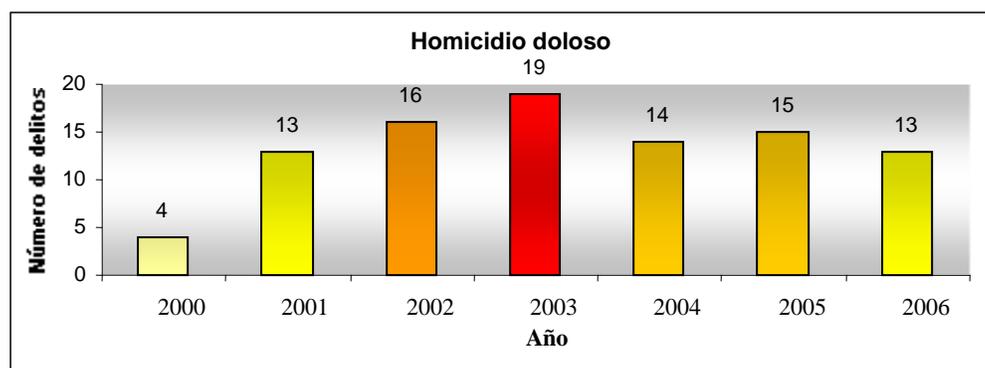


Fuente: Coordinación Técnica de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública.

⁸⁰ En la demarcación Cuauhtémoc, la Coordinación Territorial con mayor incidencia en el robo a transportista fue CUH-4, con 659 delitos. En tanto la Coordinación Territorial con menor incidencia en el robo a transportista fue CUH-5, con 174 delitos en el periodo 2003-2006.

⁸¹ En la demarcación Cuauhtémoc, la Coordinación Territorial donde hubo mayor incidencia en el robo a casa habitación fue en CUH-7, reportando 584 denuncias. En tanto, con menor incidencia fue CUH-3, con 93 denuncias. Respecto al robo a negocio donde se registro mayor incidencia fue en CUH-7, registrando 1,831 robos. Mientras que con menor cantidad de robo a negocio fue CUH-3, con 270 en el periodo 2003-2006.

Básicamente, el constante patrullaje de las unidades de la policía preventiva así como de la policía judicial permitió disminuir notablemente el robo a centros bancarios y cuenta habientes en la zona. Además, se logró la aprehensión de sujetos dedicados a este delito, que en su cuenta ya tenían varias averiguaciones previas.⁸² La incidencia de este delito en la zona fue mínimo comparado con la Coordinación Territorial vecina, Benito Juárez 3 (BJU-3) con 17 robos a bancos de 2003 a 2006.



Fuente: Coordinación Técnica de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública

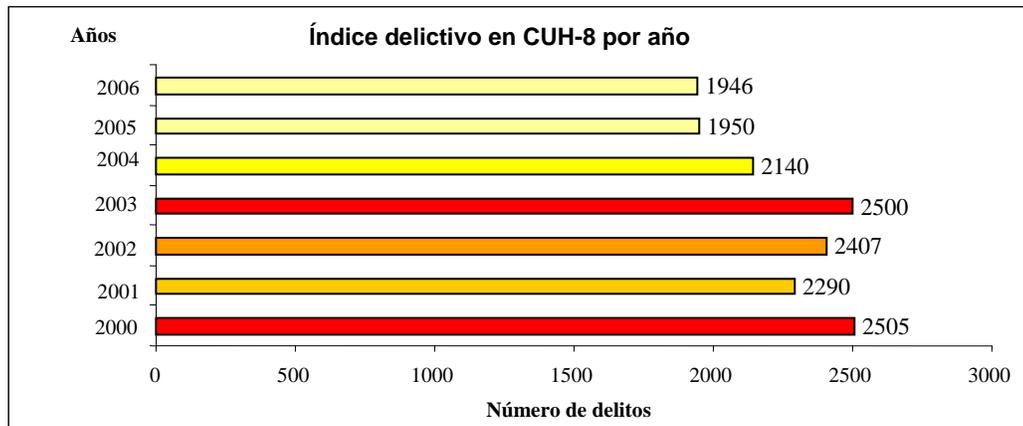
En tanto, en el rubro del homicidio doloso se contabilizó un promedio diario de 0.05 en el año 2003; mientras que en los años 2004, 2005 y 2006 fue de 0.04.⁸³ Asimismo, contabilizando los principales delitos (homicidio doloso, violación, robo a casa habitación, robo a negocio, robo a banco, robo a transeúnte, robo a transportista, robo de vehículo, robo de accesorios, lesiones dolosas)⁸⁴ en la Coordinación Territorial de Seguridad Pública y Procuración de Justicia Cuauhtémoc 8, durante el periodo 2003-2006, el mayor número de estos fue en los años 2000 y 2003. Para los siguientes años, el impacto del trabajo

⁸² En la demarcación Cuauhtémoc, la Coordinación Territorial que registró mayor incidencia en el robo a banco fue la CUH-7, con 10 robos, durante el año 2003 al año 2006. Mientras que la Coordinación Territorial CUH-3 no sufrió ningún robo a banco en el mismo período. Cabe destacar que un 82% de la ciudadanía en el DF declaró sentirse insegura al retirar dinero de cajeros automáticos. Encuesta del periódico Reforma, 16 de noviembre de 2006.

⁸³ En la demarcación Cuauhtémoc, la Coordinación Territorial que reportó mayor incidencia en homicidio doloso fue CUH-3, con 74 homicidios durante el periodo 2003-2006. en tanto, la Coordinación Territorial con menor incidencia en este rubro fue CUH-6, con 17 homicidios.

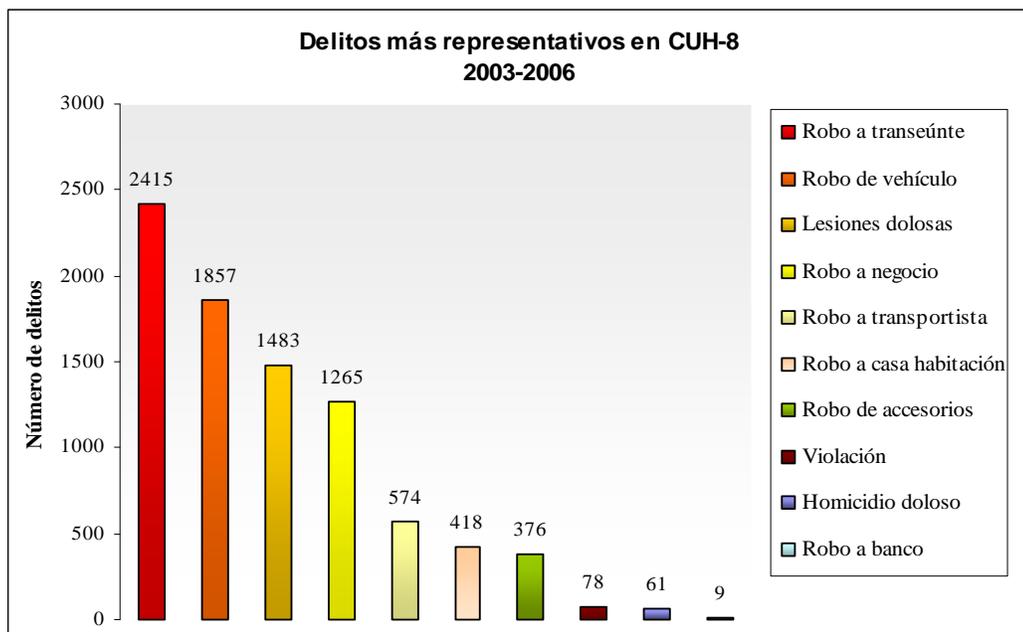
⁸⁴ Cabe destacar que únicamente se consideró analizar los delitos más recurrentes, sin menoscabar la importancia de los otros rubros de delitos como son: violación, otros delitos sexuales, despojo y otras denuncias.

ejercido por ésta Coordinación Territorial con la ciudadanía, se ve reflejado en la disminución del índice delictivo.⁸⁵



Fuente: Coordinación Técnica de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública.

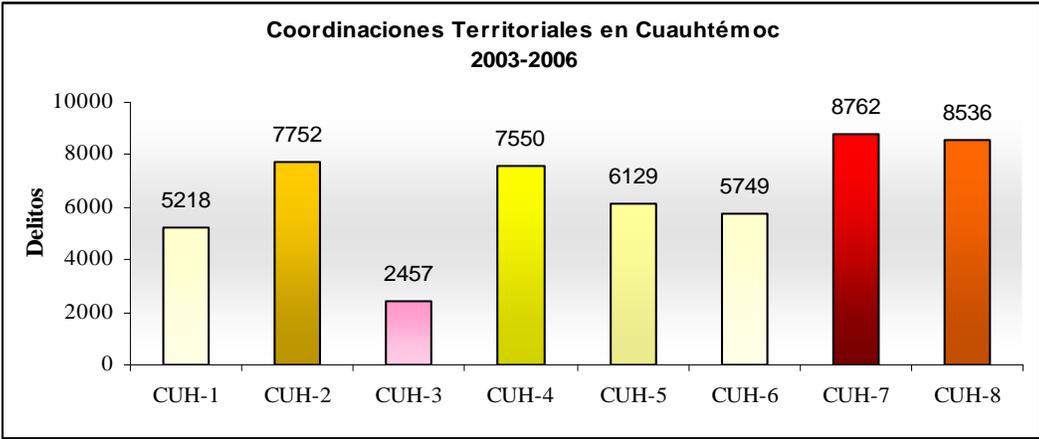
Los principales delitos denunciados ante la 4ª Agencia del Ministerio Público de la Coordinación Territorial CUH-8 fueron: robo a transeúnte, robo de vehículo, lesiones dolosas, robo a negocio, robo a transportista y robo a casa habitación.



Fuente: Coordinación Técnica de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública.

⁸⁵ Es importante destacar que los datos de los años 2000 y 2001 pertenecen a las cifras reportadas por la 4ª Agencia del Ministerio Público período en el cual no se había implementado las Coordinaciones Territoriales.

En este sentido, comparando el índice delictivo anual a partir de la implementación de las Coordinaciones Territoriales, resulta CUH-8 como la segunda más peligrosa en la demarcación Cuauhtémoc con un índice de 8 mil 536 delitos del año 2003 al 2006, por debajo de CUH-7. No obstante que logró contener y disminuir en algunos casos determinados delitos, sin embargo, el contexto social, económico, grado de estudios y población, contrasta de una Coordinación Territorial a otra, aunque pertenezcan a la misma demarcación.⁸⁶



Fuente: Coordinación Técnica de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública.

Las medidas que implementó la Coordinación Territorial CUH-8 para prevenir delitos mediante programas sociales y operativos policiales en su perímetro de responsabilidad -que dieron como resultado una disminución de ciertos delitos- no fueron suficientes para consolidar que el índice delictivo bajara en comparación a otras zonas. Cabe destacar la excelente estrategia de participación ciudadana mediante “Vecino en Red” y la adecuada asistencia en los jueves ciudadanos, sin embargo la complejidad histórica, económica y social que comprenden las colonias de CUH-8 genera una expectativa de mayor amplitud en los rangos de disminución delictiva a largo plazo conservando las estrategias implementadas.

⁸⁶ La percepción de personas que se sentían inseguros en el DF era de un 87%, en tanto 3 de cada 10 de sus habitantes fueron víctimas de por lo menos 1 delito durante el año 2005. Cfr., ICESI. 4ª Encuesta Nacional sobre Inseguridad Urbana 2006.

Por consiguiente el presente trabajo de investigación mostró que el diagnóstico realizado durante la Administración Pública del GDF 2000-2006 sobre la situación en seguridad en la Ciudad de México permitió diseñar una política pública enfocada en resolver los conflictos de manera particular donde las redes del Gobierno involucradas en atender la situación generaron espacios de diálogo y rendición de cuentas con los habitantes de la zona de responsabilidad. Tal es el caso de la Coordinación Territorial CUH-8, que desarrolló un estilo de Gobernanza -de manera muy peculiar a las otras Coordinaciones Territoriales- se incentivó la participación de la ciudadanía y del sector privado –en especial de los pequeños empresarios-, algunos de los elementos de esta tendencia fueron la Equidad en el acceso a las asambleas semanales que se realizaban los jueves donde cualquier vecino podía expresar su descontento, denuncia o incluso su agradecimiento por la actuación de las autoridades; la Rendición de Cuentas era de manera puntual en las mismas asambleas ciudadanas donde la autoridad quedaba ante el escrutinio público; la Eficiencia se mostró en la maximización de recursos humanos y materiales para la obtención de resultados en los rubros ya mencionados, además de incidir –a mediano y largo plazo- en las causas de marginación social mediante los programas de ayuda económica a madres solteras, jóvenes en riesgo y adulto mayor.

La política pública logró dar resultados a partir de la correcta actuación de las autoridades involucradas en la misma, así como de aquellas que indirectamente no tenían una responsabilidad, sin embargo su labor facilitó el desarrollo adecuado de programas y actividades en la zona, por ejemplo los servicios de desasolve del drenaje, poda de árboles, recolección de basura eran responsabilidad de la Secretaría de Obras y Servicios del GDF instancia que no estaba involucrada en la Coordinación Territorial CUH-8, sin embargo una adecuada labor de comunicación y trabajo en equipo logró un aumento de dichos servicios en situaciones básicas en beneficio de los vecinos.

La perspectiva de las Coordinaciones Territoriales mostró un enfoque más encaminado a la seguridad ciudadana que a la seguridad pública, debido a que las estrategias y acciones no se basaron en operativos de mano dura, de reacción y criminalización de menores ante el delito, sino que se incorporó el trabajo social en las unidades habitacionales, barrios, así como colonias donde algunas causales de la violencia están vinculadas proporcionalmente al acceso a servicios básicos, oportunidades de educación, empleo e inclusión social; mejorando el entorno socioeconómico.

Los indicadores delictivos mostraron que el mayor número de denuncias fue durante el año 2003 en la Coordinación Territorial CUH-8, al respecto en los subsecuentes años hubo una disminución del crimen en la zona. Por supuesto que la erradicación de las actividades ilícitas que afectan el desarrollo en todas las esferas de la vida social es una labor que en un sexenio es imposible realizar, sin embargo, la correcta aplicación de fórmulas que han dado resultados en éste rubro debe de tener continuidad por las redes gubernamentales, iniciativa privada y sociedad civil. Desechar políticas públicas únicamente por el cambio de gestión o partido político en el poder no conviene a los ciudadanos sobre todo cuando hay resultados aceptables, por lo cuál, será conveniente que el sector privado y ciudadanía mantengan comunicación con las autoridades para garantizar la continuidad de las políticas, mismas que se pueden mejorar con el paso del tiempo detectando las carencias que no fueron observadas durante su diseño.

De esta manera, finaliza la presente investigación sobre la Coordinación Territorial CUH-8, una política pública que se analizó a partir de la identificación del problema, su diseño, implementación y evaluación de resultados durante el período establecido para su estudio; modelo en seguridad ciudadana que aporta el uso de instrumentos como la participación ciudadana y rendición de cuentas en un rubro donde no suele permitirse un escrutinio tan cercano así como cotidiano a la población objeto para que evalúe directa y públicamente la actuación de la autoridad.

CONCLUSIONES

La 70 Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia en el Distrito Federal, establecieron un nuevo paradigma de colaboración entre las dependencias públicas del sistema de seguridad con la ciudadanía, a partir de la redistribución geográfica en la atención del delito con el objetivo de particularizar y solucionar este problema. En este sentido, la presente investigación establece los siguientes puntos de reflexión en sus conclusiones.

La experiencia de las Coordinaciones Territoriales permite establecer un marco de referencia para proyectar políticas de seguridad –bajo el enfoque ciudadano- con un alcance local y acotar estrategias para determinadas zonas, ya que por sus características particulares merecen un tratamiento distinto a lo general, en especial, los programas sociales que permiten generar un vínculo con determinados grupos o sectores de la población que son vulnerables a la descomposición social en un contexto de incremento exponencial de la violencia y una disfunción de las redes gubernamentales encargadas de procurar la seguridad. La inclusión de dichos programas contribuyó a atenuar los catalizadores de mayor criminalidad en la ciudad.

En este sentido, la colaboración entre el sector privado, la sociedad civil y la Administración Pública definirá adecuadas respuestas a problemas tan diversos y específicos que deben ser atendidos a la brevedad posible desde un enfoque de participación de los actores involucrados así como necesitados de soluciones inmediatas. En espacios donde conviven pequeños y medianos empresarios (comerciantes establecidos, comerciantes ambulantes, concesionarios de transporte público e individual), familias (niños, jóvenes en riesgo, estudiantes, madres solteras, adultos mayores), trabajadores y población flotante, las arenas de atención ciudadana así como de rendición de cuentas deberán ser puntos de encuentro donde las políticas públicas se hacen y rehacen continuamente diseñando nuevas estrategias de implementación.

El mecanismo de rendición de cuentas implementado en las Coordinaciones Territoriales es una herramienta necesaria en las políticas de seguridad, ya que la ciudadanía debe recobrar la confianza en los servidores públicos que integran el proceso de seguridad pública en México. Generar espacios de exposición de resultados, donde el policía y Ministerio Público están sujetos al escrutinio público de un espacio determinado, implica devolver al ciudadano el poder sobre lo público, asimismo, muestra la imagen humana de las instituciones ante la localidad con el fin de servir como vínculo entre los vecinos y las autoridades.

Enfoques como la Gobernanza, nueva gestión pública y seguridad ciudadana dejan de ser útiles si los resultados no se perciben en los espacios cotidianos que los habitantes usan en una ciudad, tanto en parques, transporte público, tiendas de conveniencia, mercados públicos, centros financieros, escuelas, recintos religiosos, estacionamientos y espacios de concentración masiva, entonces habrán fracasado las herramientas político-administrativas que tienen como prioridad mejorar la calidad de vida de las personas que conviven en el entorno de un Estado, ciudad, colonia, barrio o unidad habitacional.

Los problemas que enfrenta la Ciudad de México son múltiples aunado al desempleo, violencia, marginación, deserción escolar, corrupción y narcotráfico que van en aumento -a nivel nacional y local-, afectando el núcleo primordial del Estado, la familia. La responsabilidad de brindar servicios públicos de calidad y responder adecuadamente a las exigencias de estos problemas recaen sobre la Administración Pública, sin embargo vive un proceso –que no es ajeno a la descomposición social- de ineficiencia y clientelismo inoperante, esto es, las actividades institucionales en el GDF –al igual que en la Administración Pública Federal- están encomendadas a personal que no cuenta con el perfil requerido para cumplir con la responsabilidad del puesto.

La explicación de lo anterior, obedece a la sumisión de la Administración Pública sobre los intereses de grupos políticos que ostentan el poder, dado que el servicio civil de carrera simplemente funciona para legitimar la ocupación de plazas de confianza por parte de personal que llega gracias a pactos políticos o favores adquiridos durante las campañas políticas.

En este orden de ideas, el funcionamiento de las áreas de la Administración Pública termina siendo entorpecido por los intereses de grupos o facciones políticas que ocupan puestos de confianza o estructura de mando, pues no permiten un desarrollo integral, eficiente, eficaz y transparente como un todo de la gestión pública en sus atribuciones. La implementación de las Coordinaciones Territoriales enfrentó el desafío de lidiar con dichas prácticas generadas por personal de otras áreas, lo cual dificultó la ejecución de las estrategias y programas para alcanzar los objetivos planteados. Además, si a esto le añadimos la confrontación con las redes gubernamentales federales y la disminución de presupuesto desde las esferas del Poder Legislativo –por diferencias políticas– entonces la articulación e implementación de políticas públicas en seguridad o en cualquier otro tema termina siendo frenado su accionar por la disputa del poder entre los actores políticos, grupos de presión y de interés. Al final de todo, el gran perdedor es el ciudadano.

La presente investigación espera contribuir en la elaboración de mayores estudios teóricos y prácticos sobre políticas de seguridad en México, debido a que durante el desarrollo de éste trabajo se identificó la baja existencia de investigaciones al respecto –en comparación a otros temas–, siendo que es un tema de actualidad y prioridad para los desafíos que enfrenta el país. La innovación de proyectos que vinculen a la ciudadanía con el ejercicio público es una labor necesaria para incentivar la creatividad de soluciones inmediatas a problemas particulares que se desarrollan en pequeños espacios de una enorme Ciudad, la idea es atender lo concreto en miles de situaciones para lograr resolver lo general.

Asimismo, se propone a la Administración Pública rescatar experiencias como la Coordinación Territorial CUH-8 para implementar políticas en seguridad ciudadana para municipios urbanos, ciudades y megalópolis con el fin de establecer mecanismos de participación ciudadana, así como de rendición de cuentas de manera constante que promuevan vínculos entre autoridades, ciudadanía e iniciativa privada en espacios particulares o específicos, generando acuerdos para la solución de problemas que van más allá del tema en cuestión. Rescatando la experiencia de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia para aplicar los instrumentos de participación ciudadana institucionalizada, evaluación constante de las autoridades responsables por parte de los ciudadanos de la zona y espacios de diálogo donde autoridad y ciudadano establezcan estrategias para la solución del problema público, mejorando la imagen del servidor público así como supervisando constantemente el ejercicio del poder público.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Bibliografía.

Aguilar Villanueva, Luis F. (compilador), **La hechura de las políticas públicas**, Antología Política Pública, 4ª Edición, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.

Aguilar Villanueva, Luis F. (compilador), **Problemas públicos y agenda de gobierno**. Miguel Ángel Porrúa, México, 1995.

Aguilar Villanueva, Luis F. **Gobernanza, el nuevo proceso de gobernar**. Fundación Friedrich Naumann para la Libertad (Proyecto México), México, 2010.

Albi, Emilio y González Páramo, Manuel. **Gestión pública, fundamentos, técnicas y casos**. Editorial Ariel, España, 2000.

Alvarado, Arturo, **El desafío democrático de México**. COLMEX, México, 2001.

Banco Mundial, **Crimen y violencia en América Latina**. Editorial Alfaomega. Washington, E.E.U.U., 2001.

Bergman, Marcelo, **Seguridad pública y Estado en México**, Fontomara, México, 2007.

Fraga, Gabino, **Derecho Administrativo**. Miguel Ángel Porrúa Ed., México, 1985.

González Ruiz, Samuel y López Portillo, Ernesto. **Seguridad pública en México**, UNAM, México, 1994.

Guerrero, Omar, **Teoría administrativa del Estado**, Editorial Oxford, México, 2000.

Maquiavelo, Nicolás, **El Príncipe**, Ediciones Coyoacán, México, 2002.

Méndez, José Luís. [Compilador], **Lecturas básicas de administración y políticas públicas**, COLMEX. México, 2000.

Peñaloza, Pedro y Garza Salinas Mario (Coord), **Los desafíos de la seguridad pública en México**, Universidad Iberoamericana, UNAM y PGR, México, 2002.

ONU-HABITAT y PNUD, **Hábitat y seguridad urbana: tendencias, prevención y gobernanza de la seguridad**, Colombia, 2009.

ONU-HABITAT, **Guía para la prevención local hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana**. Universidad Alberto Hurtado de Chile y ONU, 2009.

Sen, Amartya y Kliksberg, Bernardo, **Primero la gente**, Editorial Deusto, Barcelona, España, 2007.

Serra Rojas, Andrés, **Derecho administrativo**, Porrúa, México, 2000.

Uvalle Berrones, Ricardo. **La responsabilidad política e institucional de la administración pública**, IAPEM, México, 2003.

Hemerografía.

Aguilar Villanueva, Luis F. (estudio introductorio y compilador), **Problemas públicos y agenda de gobierno**. Miguel Ángel Porrúa, México, 1995.

Brasdefer Hernández, Gloria, ***“Sistema Nacional de Seguridad Pública”***, Revista de Administración Pública **La administración de la seguridad pública y las policías en México**. Número 106, INAP, México, 2002.

Cantu Sáenz, Rodolfo, ***“Políticas públicas, más allá del pluralismo y la participación ciudadana”***, Revista Gestión y Política Pública, Volumen IX, Número 2, CIDE, 2000.

Garza Salinas, Mario, ***“Políticas públicas y seguridad en el marco de la acción del Estado”***, en Peñaloza, Pedro, **Los desafíos de la seguridad pública en México**, 2002.

Guttman, Dan, ***“De gobierno a gobernanza”***. Revista Gestión y Política Pública. Volumen XIII, Número 1, CIDE, México, 2004.

Lindblom, Charles. ***“The science of muddling through”***, en Aguilar Villanueva, Luis F. (compilador) **La Hechura de las Políticas Públicas**, 2000.

Reyes Tepach, Marcial, **Indicadores delictivos por estados y presupuesto público federal que la Federación asigna a las entidades federativas para seguridad pública 1999-2006**, Centro de Documentación y Análisis de la Cámara de Diputados. Mayo 2006.

Suk Kim, Pan, ***“Desafíos a la capacidad pública en la era de una administración pública en evolución y reforma del gobierno”***, Revista Gestión y Política Pública, Volumen XVI, Número 2, CIDE, México, 2007.

Ursus Juárez, Roque, ***“Retos y perspectivas de la procuración de justicia en México en los umbrales del siglo XXI”***, Revista de Administración Pública, **Las nuevas procuradurías**, Número 97, INAP, México, 1998.

Vilalta Perdomo, Carlos, ***“El robo de vehículos en la Ciudad de México: Patrones espaciales y series de tiempo”***, Revista Gestión y Política Pública, Volumen XX, Número 1, CIDE, 2011.

Legislación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación (D.O.F.). 15 de octubre de 2012.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. D.O.F. 28 de enero de 2011.

Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal (G.O.D.F.) 16 de febrero de 2011.

Ley de Planeación. D.O.F. 9 de abril de 2012.

Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. D.O.F. 24 de enero de 2012.

Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. D.O.F. 23 de agosto de 2004.

Documentos Oficiales.

Guía de Coordinación. Gobierno del Distrito Federal. 2001.

Informe de Resultados del Plan de Acciones 2005-2006. Gabinete de Gobierno, Seguridad Pública y Procuración de Justicia del GDF. 18 de enero de 2006.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Presidencia de la República.

Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006, Presidencia de la República. D.O.F. 14 de enero de 2003.

Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006. G.O.D.F. 4 de diciembre de 2001.

Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal. 2001-2006. Acceso a la Información del DF, INFODF. 05 de septiembre de 2008.

Datos Estadísticos.

1er. Encuesta Nacional sobre Inseguridad, Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A. C. (ICESI), México, 2002.

4ª. Encuesta Nacional sobre Inseguridad. ENSI-4 (Urbana), Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A. C. (ICESI), México, 2006.

Encuesta sobre seguridad en el Distrito Federal, periódico Reforma, sección Justicia, 16 noviembre de 2006.

Encuesta sobre seguridad en el Distrito Federal, periódico El Universal, sección Distrito Federal, 3 de abril de 2006.

Perfil sociodemográfico del Distrito Federal, XII Censo General de Población y Vivienda 2000, INEGI. México, 2001.

Perfil sociodemográfico del Distrito Federal, II Conteo de Población y Vivienda 2005, INEGI. México, 2009.

Páginas Web.

<http://fox.presidencia.gob.mx/>

<http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/>

<http://dof.gob.mx/>

<http://www.latinobarometro.org/>

<http://www.onuhabitat.org/>

<http://www.ssp.df.gob.mx/Pages/Ini.aspx>

Mesografía.

Encuesta Nacional sobre Inseguridad ENSI, Resultados. **Cuadernos del Instituto Ciudadano sobre Estudios de la Inseguridad A. C. (ICESI)**. Disponible en Internet en la siguiente dirección: http://www.ocse.org.mx/pdf/72_Cuadernos.pdf (Fecha de acceso 10 de diciembre de 2012).

Números de la Revista de Administración Pública (RAP). **Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)**. Disponible en Internet en la siguiente dirección: http://www.inap.mx/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=90&Itemid=483 (13 octubre 2012).

Población económicamente activa de las colonias que integran la Coordinación Territorial CUH-8. II Censo de Población y Vivienda 2005, **INEGI**. Disponible en Internet: http://www.inegi.org.mx/sistemas/consulta_resultados/iter2005.aspx?c=27436&s=est (Fecha de acceso 05 enero 2013).

Valor del salario mínimo en la Zona A / Distrito Federal. Tablas, tasas, tarifas e indicadores fiscales del **Sistema de Administración Tributaria, Secretaría de Hacienda y Crédito Público**. Disponible en Internet en la siguiente dirección: http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/asistencia_contribuyente/informacion_frecuente/salarios_minimos/45_782.html (Fecha de acceso 28 de septiembre de 2012).