



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**REFORMA POLICIAL Y TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA  
EN EL DISTRITO FEDERAL**

# **TESIS**

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

**PRESENTA**

**BERTÍN MIRANDA VILLALOBOS**

**ASESORA**

**MTRA. ERIKA DÖRING**



**CIUDAD UNIVERSITARIA, MAYO 2013**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

A mi mamá:  
Por su amor y por inculcarme que sólo el estudio me permitiría cumplir mis sueños

A mi hermana Lis:  
Por tu apoyo a lo largo de mi vida. Sin ti nada hubiera sido posible

A mi sobrina Carla:  
Por ser un gran motivo para hacer bien las cosas y ser mejor persona

A Nora:  
Por tu compañía, por impulsarme siempre, por motivarme, por quererme

A todos los integrantes de mi familia:  
Por su cariño  
A mis tías Cata y Tere, a mis suegros y a mis sobrinos Mónica, David, Lizbeth e Isaac

A mis amig@s:  
Por enseñarme tantas cosas y por hacerme la vida tan agradable  
A Paco, Ale, Isaac, Gerardo, Brenda, Fermín, Cesar y toda la cuadra

A todos mis maestros:  
Por enseñarme, desde la primaria, el valor de aprender

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradezco a la Maestra Erika Döring por asesorarme en la elaboración de este trabajo y por su impulso para comenzar mi carrera profesional.

Al Profesor Edgardo Villasana, por sus observaciones que me ayudaron a consolidar teóricamente esta tesis.

A la Maestra Evelia Hernández, por sus comentarios y sugerencias para enriquecer este trabajo, pero sobre todo por compartir conmigo sus conocimientos y su amistad.

Al Profesor Ricardo Navarro, por sus puntuales comentarios que me permitieron lograr una investigación más sólida.

A la Maestra Yolanda Ávila, por su confianza y aliento para culminar este proceso.

**Si es cierto que hay una relación entre democracia y paz, es también cierto que la paz es demasiado importante como para confiársela sólo a los militares. Y la legalidad es demasiado importante como para confiársela a los policías y fiscales**

Leoluca Orlando

## ÍNDICE

<b>Introducción.....</b>	<b>6</b>
<b>Capítulo 1. Estado, seguridad pública y democracia</b>	
1.1 Estado, sistema penal y seguridad pública.....	10
1.2 La seguridad pública en el Estado mexicano	
1.2.1 Corresponsabilidad de los distintos órdenes de gobierno.....	13
1.2.2 La responsabilidad del Gobierno del Distrito Federal.....	18
1.3 La seguridad pública y los gobiernos democráticos.....	22
1.4 La transición democrática en el Distrito Federal y su impacto en la Seguridad pública	
1.4.1 La transición democrática en el Distrito Federal.....	28
1.4.2 La visión del Gobierno del Distrito Federal sobre la seguridad pública.....	31
<b>Capítulo 2. Policía e inseguridad pública</b>	
2.1 La función policial.....	36
2.2 Función formal de la policía del Distrito Federal.....	38
2.3 Función política de la policía en México.....	41
2.4 Consecuencias de las prácticas informales de la policía	
2.4.1 Abuso de poder.....	45
2.4.2 Generación de delincuencia e inseguridad.....	47
2.5 Delincuencia y percepción en el Distrito Federal.....	52
<b>Capítulo 3. La Reforma Policial en el Distrito Federal</b>	
3.1 La reforma policial democrática.....	57
3.2 La policía de orientación comunitaria como solución a los problemas de la policía del Distrito Federal	
3.2.1 La policía de orientación comunitaria.....	60
3.2.2 El control comunitario.....	62
3.2.3 La prevención del delito.....	64
3.3 Los programas de reforma policial en el Distrito Federal.....	69
<b>Conclusiones.....</b>	<b>81</b>
<b>Fuentes Consultadas.....</b>	<b>85</b>

## INTRODUCCIÓN

En México el reclamo por mejorar las condiciones de seguridad son cada vez mayores, gran parte de la población cree que en cualquier momento puede ser víctima de la delincuencia y que el gobierno hace poco para evitarlo. Respecto a la policía, en general la gente ve a una institución que lejos de protegerla la somete y que en lugar de estar pendiente de su bienestar se encuentra dentro de un entramado político y burocrático que fomenta su actuación corrupta e ineficaz y, por tanto, dañina.

Por su parte, la mayoría de las organizaciones policiales se encuentran inmersas en una dinámica de corrupción producto de un sistema político autoritario que a cambio de protección les otorgó amplia libertad para manejarse al margen de la legalidad. Ello ha generado además de impunidad en el castigo a los que cometen delitos, que la policía misma abuse cotidianamente de las personas.

Este escenario no tiene cabida para una sociedad como la mexicana que cada vez exige más eficacia de las autoridades en el cumplimiento de sus tareas, y que cada vez está más dispuesta a participar de manera directa o indirecta en la solución a los problemas públicos.

En la Ciudad de México en 1997 se comenzó a vivir un proceso de transición democrática importante que consistió en el paso de un Departamento del Distrito Federal a un Gobierno del Distrito Federal, en el que el titular del Poder Ejecutivo ya no sería nombrado por el Presidente de la República sino que por primera vez sería electo por los ciudadanos. Esto tuvo como uno de sus resultados la alternancia en el gobierno. El principal partido de izquierda en el país derrotó al partido hegemónico, lo que significó la oportunidad de que la oposición demostrara en el gobierno los valores que demandaba, e implementara acciones encaminadas a mejorar la calidad de vida de la gente.

Un gobierno con un compromiso con los ciudadanos necesariamente debe reformar las instituciones que obstruyan los avances democráticos. La alternancia trajo consigo la posibilidad de que gobierno y sociedad se ocuparan de transformar aquellas instituciones que a lo largo de su existencia no habían sido representativas de los intereses de la población. Una de las primeras que se consideró reformar fue la policía.

Es a partir de la ineficacia de los policías para cumplir con su obligación de mantener el orden público y prevenir el delito, de su abuso en contra de la gente y de su alejamiento hacia sus necesidades, que en la Ciudad de México a partir de la transición se considera la posibilidad de establecer un modelo policial de orientación comunitaria, cuya principal característica es el trabajo conjunto entre la policía y la comunidad para identificar y solucionar sus problemas, el cual ha demostrado cierta eficacia en las ciudades donde se ha implantado.

El presente trabajo parte de la hipótesis de que el Gobierno del Distrito Federal a partir de la transición política comenzó una reforma policial encaminada al rompimiento del modelo policial sustentado en la manipulación gobierno-policía que ponía la seguridad del propio gobierno como lo primordial, para establecer un modelo policial que coloca la seguridad de las personas como su principal objetivo.

El desarrollo está planteado en tres capítulos. En el primero, como marco teórico del Estado, se parte de la teoría contractualista por ser ésta la que se relaciona de manera directa con la concepción del gobierno como responsable de la seguridad pública; y por ser el antecedente de lo que se conoce como Estado de Derecho, es decir, la forma de convivencia social moderna basada en las normas.

A partir ello, se ubica al sistema penal como uno de los elementos con los que cuenta el gobierno para llevar a cabo la tarea de seguridad pública, ya que dentro de este sistema se encuentran las leyes y los órganos encargados de su ejecución, entre los que se halla la policía como parte de la administración pública.



Señalados los fundamentos teóricos de los órganos encargados de la seguridad pública, y en el entendido de que las autoridades sólo pueden hacer lo que está establecido en las normas, se aterrizan los conceptos en la realidad mexicana haciendo una descripción de las disposiciones constitucionales y legales que rodean su accionar, con énfasis en el Distrito Federal.

Planteado el tema de la seguridad pública tanto teórica como formalmente, se aborda su relación con la democracia. Se parte de considerar dos características de la democracia liberal contemporánea que son fundamentos de los gobiernos democráticos: el sufragio universal y la delegación del poder en funcionarios elegidos libremente. Una vez realizado ello, se establecen las acciones que deberían realizar los gobiernos surgidos de proceso electorales democráticos, respecto a la seguridad pública, lo que sirve como guía para observar qué tan democrática es la visión de los gobiernos del Distrito Federal emanados de la transición. Estas acciones son: 1) Ser el punto de partida y el catalizador de un verdadero cambio en las instituciones responsables de la seguridad pública; 2) Mejorar mediante la seguridad pública la calidad de vida de la gente; 3) Promover una participación activa de la sociedad; 4) Observar el problema de la inseguridad pública de manera integral; y 5) Evitar la manipulación del tema.

En el segundo capítulo, se describe la función de la policía, lo que se espera de ella. Esto es fundamental si se pretende señalar el correcto o incorrecto actuar de institución alguna. Revisada su función teórica, se contrasta con las responsabilidades formales y con la función política de la policía de la Ciudad de México, lo que permite ver que una de las características principales en su actuar es su falta de apego a las normas. Posteriormente, se explican las consecuencias negativas que ello tiene sobre la seguridad e inseguridad pública; lo que se refuerza con datos de encuestas e información oficial sobre la delincuencia y la percepción que se tiene de ésta. Todo para tener un panorama de la situación que guardan los cuerpos de seguridad en la Ciudad.

En el tercer capítulo se describe el modelo policial que se ha implementado en el Distrito Federal a partir de la transición democrática, considerando sus características positivas y negativas generales, y los diversos esfuerzos que ha realizado el gobierno de la Ciudad para su consolidación.

Finalmente, en las conclusiones se señala la importancia de la estrategia de reforma policial como reflejo del interés del Gobierno del Distrito Federal en mejorar la seguridad pública; y se destaca que la transición a partir de la democratización del poder ha traído la oportunidad de democratizar la administración pública local.

# CAPÍTULO 1. ESTADO, SEGURIDAD PÚBLICA Y DEMOCRACIA

## 1.1 ESTADO, SISTEMA PENAL Y SEGURIDAD PÚBLICA

De acuerdo a la teoría contractualista, la creación del Estado se realiza cuando:

*“Cada individuo pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general y cada miembro es considerado como parte indivisible del todo. Esta construcción del Estado se busca para encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado”.<sup>1</sup>*

Lo anterior significa que el Estado es, a su vez, la personificación y el garante de la voluntad general, la cual, tiene como su principal premisa el establecimiento de un orden público que asegure a las personas la libertad de vivir y de disfrutar sus propiedades sin ser agredidas por otros. La creación del Estado implica que los propios individuos aceptan someterse a la voluntad general con tal de lograr este objetivo.

Dicho orden público es garantizado por el Estado mediante la creación de un conjunto de leyes jurídicas que indican cuáles acciones de los individuos en la comunidad son permitidas y cuáles no. Es esta forma en la que se construye el Estado de Derecho, es decir: *la sociedad civil organizada y regulada por un orden jurídico. El derecho norma el comportamiento de los gobernantes y desde luego el de los gobernados. Así se constituye un estado de legalidad, que en sentido amplísimo, significa la forma moderna de convivencia social con fundamento en el derecho.*<sup>2</sup>

Dichas leyes son llamadas jurídicas porque su cumplimiento es obligatorio y supone la existencia de un poder coercitivo del Estado que castiga su inobservancia, es decir que impone penas.

---

<sup>1</sup> Rousseau, Juan Jacobo. El Contrato Social o Principios de Derecho Político. Editorial Porrúa, México, Edición “Sepan Cuantos...” 2002. Pág. 11. Aunque existen más teóricos del contractualismo, la idea no es explicar la teoría sino simplemente plantear su idea fundamental: el contrato social.

<sup>2</sup> Ortiz, Serafín. Función Policial y Seguridad Pública. Mc Graw Hill, México, 1998. Pág. 11.

El gobierno, como conjunto de órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder del Estado,<sup>3</sup> es el encargado de tutelar el orden público basado en las leyes, por lo que está facultado para la creación y manejo de los mecanismos para castigar su incumplimiento. La existencia de las leyes y los órganos que aseguren su aplicación es lo que se denomina seguridad jurídica.

El motivo de la imposición de penas por parte del Estado se halla pues en la existencia del delito, entendido como la más severa infracción a las normas y la más grave vulneración de los bienes que ampara el orden jurídico. Una infracción y una vulneración que ponen en peligro la existencia misma de la sociedad, lo que resulta intolerable, y que sólo pueden ser enfrentadas eficazmente con medios punitivos.<sup>4</sup>

Estos medios punitivos se concentran en el sistema de justicia penal, el cual es *“un mecanismo exterior coercitivo que presupone un sometimiento de la voluntad individual a la fuerza del Derecho. El sistema penal está configurado mediante procesos de creación de un ordenamiento jurídico específico, constituido por leyes de fondo (penales) y de forma (procesales). Asimismo, deben existir unas instancias de aplicación de ese aparato legislativo, con la misión de concretar en situaciones, comportamientos y actores cuando se comete un delito y cómo éste se controla. De lo anterior resulta deducible que el sistema penal, en tanto sistema de control social formal, se estructura en agencia legislativa y agencias ejecutivas. De un lado quien proyecta las normas y de otro las instancias que aplican esas normas previamente definidas; en este último caso nos referimos a los ámbitos policial, judicial y de ejecución penitenciaria”*.<sup>5</sup>

En lo que se refiere a las agencias ejecutivas responsables de aplicar las normas establecidas, es precisamente donde entra la administración pública, cuya función es la

---

<sup>3</sup> Bobbio, Norberto. Diccionario de Política. Editorial Siglo XXI, 1ª ed., en español, México, 1981. Pág. 743

<sup>4</sup> García Ramírez, Sergio. “En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito”. Órgano informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, número 78, sección doctrina. Pág. 43

<sup>5</sup> L. Gallino. Diccionario de sociología. Editorial Siglo XXI, 1995, citado por Cruz Torrero, Luis Carlos. Seguridad Pública. 2ª ed., México. Trillas, 2007. Págs. 38-39.

ejecución de las leyes y el ejercicio material y práctico de los poderes confiados al gobierno.<sup>6</sup>

El sistema de justicia penal está encaminado a proteger los derechos de las personas e incluso del Estado mismo; cuando éstos son transgredidos, el Estado a través del gobierno, particularmente del sistema penal, actúa a favor de la víctima y en contra del victimario para castigar la conducta transgresora y con eso evitar la impunidad y reparar, en la medida de lo posible, los daños causados.

Algunos autores coinciden en que la historia del sistema penal se podría resumir en dos modelos, el retribucionista\* y el prevencionista\*\* y que de la inclinación que haga cada Estado hacia uno u otro modelo depende la forma de actuar de los órganos encargados de impartir la justicia.\*\*\* En el modelo retribucionista la forma de buscar justicia es la represión del delincuente y su castigo; en el modelo prevencionista en cambio, la forma de buscarla es la prevención o sea la anticipación a la consumación del delito o su repetición.

En la práctica, la mayoría de los sistemas penales combina los dos modelos en mayor o menor medida. El sistema penal no sólo ejerce un control social formal como represor de las actividades antisociales sino que igualmente funciona como un parámetro de conductas válidas o no válidas; es decir, no sólo castiga delitos, sino que al dirigir y vigilar conductas, también los previene. Esta obligación de prevención, dentro del sistema penal, está a cargo de las mismas instituciones encargadas de la represión, o sea la policía, los ministerios públicos, los juzgados y las cárceles.

---

<sup>6</sup> Guerrero, Omar. Teoría Administrativa del Estado. México, Oxford University Press. 2000. Pág. 174.

\* A grandes rasgos, las características del modelo retribucionista son: El delito es un ente jurídico (transgresión al orden jurídico); el sujeto es responsable moralmente de sus actos; frente al mal ocasionado debe recibir un mal equivalente; y la consecuencia jurídica es la pena justa.

\*\* Las características del modelo prevencionista son: El delito es un ente natural; su proclividad criminal es presupuesto de su peligrosidad; por la inclinación del sujeto al delito debe prevenirse su consumación o su reincidencia (prevención); y la consecuencia jurídica al delito es la medida de seguridad.

\*\*\* Serafín Ortiz e Ignacio Carrillo Prieto, de quienes se toman las características anteriores, coinciden en que en general el modelo mexicano se inclina hacia el modelo retribucionista.

Es por la obligación del Estado de mantener el orden y por su capacidad de coacción para hacer cumplir sus mandatos, que los gobiernos planean los medios y las formas mediante las que el sistema penal logrará, de la manera más eficiente, las tareas de prevención y represión de las conductas delictivas, esto es, la política criminal, entendida como “la ciencia o el arte de seleccionar los bienes que deben tutelarse y los senderos para efectivizar esta tutela”.<sup>7</sup>

Considerando los términos utilizados, se entiende a la seguridad pública como el servicio público encargado de materializar el orden que permita una coexistencia social armónica, referente principalmente a la protección de la libertad en el disfrute de la vida y las propiedades de las personas;\* razones por las cuales fue creado el Estado y que el gobierno está obligado a ofrecer a través de los medios penales\*\* de que dispone, cuyas acciones principales se dirigen a la prevención y represión de los delitos.

## **1.2 LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL ESTADO MEXICANO**

### **1.2.1 Corresponsabilidad de los distintos órdenes de gobierno**

El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece que:

*“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de*

---

<sup>7</sup> Zaffaroni, Raúl. Manual de derecho penal. Cárdenas Editores, 2<sup>a</sup>. Ed., México, 1998. Citado por Cruz Torrero, Luis Carlos. Op. Cit. Pág. 75

\* También de las propiedades del gobierno, aunque por didáctica se mencionará particularmente la seguridad pública en referencia a su función en el cuidado de la vida y propiedades de los ciudadanos.

\*\* En realidad si se piensa a la seguridad pública como la actividad del Estado que lucha contra el delito, a través de la prevención y la represión (lo cual es correcto y es más o menos la forma en la que la Constitución mexicana la define) entonces esta actividad sería mucho más amplia que la que ejerce el sistema penal, puesto que las causas del delito (como se verá) son diversas, desde socioeconómicas hasta de urbanización, pasando por las que se refieren a las fallas del mismo sistema penal. Por esto, el gobierno realiza diversas acciones encaminadas a disminuir la delincuencia aparte de las que se realizan mediante el sistema penal, como los programas sociales y la recuperación de espacios, entre otras. Conviene en este trabajo limitarse al uso “común” de la seguridad pública, que es el referente al sistema penal, porque es dentro de éste donde la policía (objeto de estudio de este trabajo) tiene su razón de ser.

*los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.*

*Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública...*

De acuerdo al artículo 2 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reglamentaria del artículo 21 constitucional:

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

Como se observa, a la base constitucional se le adicionan los fines de la seguridad pública: “salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos”, y se incluye dentro de las tareas de seguridad pública la reinserción del individuo a la vida social.

Además, se menciona la sanción de las infracciones administrativas como parte del servicio de seguridad pública, lo cual es correcto, ya que aunque estas trasgresiones

son a normas que no se refieren a la protección a la vida y las propiedades de las personas, sí les pueden implicar daños físicos o la alteración a su sana convivencia.<sup>8</sup>

Respecto a los órganos encargados de la seguridad pública, el mismo artículo 21 constitucional establece que:

*“La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.*

*El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.*

*La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.*

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

La Ley mencionada, en su artículo 3 establece que:

*“La función de Seguridad Pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia por conducto de las Instituciones Policiales, del Ministerio Público, de las instancias encargadas de aplicar las infracciones administrativas, de los responsables de la prisión preventiva y ejecución*

---

<sup>8</sup> Entre las faltas administrativas más frecuentes están las riñas callejeras, orinar en la vía pública, la reventa de boletos para espectáculos, la prostitución, entre otras.



*de penas, de las autoridades competentes en materia de justicia para adolescentes, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta Ley.”*

Tomando como base estos artículos se puede decir, a muy grandes rasgos, que a la policía le corresponde la función de vigilar el cumplimiento de las normas; al ministerio público, la investigación, la persecución y el ejercicio de la acción penal ante los tribunales; a los juzgados, la imposición de penas;\* y a las prisiones, la ejecución de las penas de prisión y la reinserción.\*\*

Conforme la Constitución y la Ley, la Seguridad Pública es responsabilidad de los tres órdenes de gobierno en función de sus respectivas competencias, esto se refiere al tipo de faltas al orden que son encargados de prevenir, perseguir y castigar; la federación, los estados y los municipios. Esto sin menoscabo de la obligación de coordinarse para la realización de tan importantes tareas.

Existen delitos competencia de la federación, descritos principalmente en el Código Penal Federal, denominados delitos del fuero federal; y delitos de competencia local, descritos principalmente en los códigos penales locales, denominados del fuero común.\*\*\* Además de infracciones administrativas, también de competencia local, descritas en diversas disposiciones estatales y/o municipales.

Para la prevención y el castigo de las faltas al orden público que le competen, cada orden de gobierno tiene las siguientes instituciones: la federación cuenta con policía y ministerio público (con su respectiva policía ministerial que le auxilia en las investigaciones) dependientes del Poder Ejecutivo Federal; y los tribunales, dependientes del Poder Judicial de la Federación.

---

\* A los juzgados administrativos, las sanciones administrativas; a los penales, las sanciones de los delitos

\*\* En realidad estas definiciones, tomando como base estos artículos, son más que someras, pero dan cierta idea del sistema, suficiente para entender la relación entre los diferentes órganos. Respecto de la función de la policía en el siguiente capítulo se profundizará en ello.

\*\*\* Entre los principales son, del fuero federal: delitos contra la salud, piratería, uso de armas prohibidas, entre otros; del fuero común: robo (de transeúnte, casas, autos), homicidios, violación, entre otros.

Los estados de la República y el Distrito Federal cuentan con policía y ministerio público (también con su respectiva policía ministerial que le auxilia en las investigaciones) dependientes del Poder Ejecutivo local; y los tribunales, dependientes del Poder Judicial local. Los municipios únicamente cuentan con policía dependiente del Poder Ejecutivo Municipal.

En lo que respecta a las infracciones, son en los estados y municipios donde existen autoridades administrativas (juzgados cívicos en el caso del Gobierno del Distrito Federal) encargadas de sancionarlas, las cuales dependen del Poder Ejecutivo. Finalmente, respecto a las prisiones, también cada orden de gobierno tiene las propias para los delitos o faltas que les corresponde castigar, las cuales dependen de igual forma de los poderes ejecutivos.

Es así como la función de la seguridad pública en México es compartida entre los distintos órdenes de gobierno y cada uno cuenta con sus diversos órganos para realizar este servicio.

De manera especial, en el caso del Distrito Federal por su naturaleza jurídica establecida en el artículo 44 de la CPEUM, como sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, su gobierno, a diferencia de los estados de la federación, está a cargo de los poderes federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, según lo establece el artículo 122 constitucional.

En ese sentido, conforme a la facultad del Ejecutivo Federal dispuesta en la fracción VII del artículo 115 de la Constitución, de tener el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente, el mismo artículo 122 establece que la designación y remoción del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública se hará en los términos que señale el Estatuto de Gobierno.

El artículo 34 del Estatuto señala que *“Corresponde al Presidente de la República el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo, a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El*

*servidor público que tenga el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal podrá ser removido libremente por el Presidente de la República o a solicitud del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.”* Prácticamente en esto se traduce el mando de la fuerza pública por parte del titular del Poder Ejecutivo Federal.

### **1.2.2. La responsabilidad del Gobierno del Distrito Federal.**

De acuerdo al mencionado artículo 122 de la CPEUM, una de las facultades del Jefe de Gobierno es ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

El artículo 67 del Estatuto describe que dentro de las facultades del Jefe de Gobierno del Distrito Federal están las siguientes:

.....

*XX. Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública, entre las que se encuentran las siguientes:*

- a) Establecimiento de las políticas generales de seguridad pública para el Distrito Federal;*
- b) El nombramiento y remoción libre de los servidores públicos de jerarquía inferior a las del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública del Distrito Federal;*
- c) La determinación de la división del Distrito Federal en áreas geográficas de atención y el nombramiento y remoción libre de los servidores públicos responsables de las mismas;*
- d) La creación de establecimientos de formación policial; y*

*e) Las demás que determinen las leyes.*

*Las bases de integración de los servicios de seguridad pública en la organización de la administración pública, se establecerán de acuerdo con las leyes que en la materia expidan el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa, en el ámbito de sus respectivas competencias.*

Por otra parte, el artículo 104 del mismo Estatuto señala que la Administración Pública del Distrito Federal cuenta con un órgano político administrativo en cada demarcación territorial al que se le denomina genéricamente: Delegación. Es decir, en el D.F., no existen los municipios.

Estas delegaciones tienen competencia, dentro de sus respectivas jurisdicciones, en las materias de: gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva, entre otras, según el artículo 117 del Estatuto.

Por tanto, en el Distrito Federal la seguridad pública es una responsabilidad compartida entre el gobierno central y las delegaciones, siendo la función en general de éstas la participación en la ejecución de los programas proyectados a nivel central.

Una diferencia fundamental en relación a los municipios, es que las delegaciones no cuentan con policía preventiva propia, al indicar la Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública (LOSSP) que toda la policía depende de esta Secretaría del gobierno central, aunque las delegaciones pueden contratar los servicios de la policía complementaria de la misma Secretaría para implementar sus propios programas de seguridad pública delegacionales.

Cabe destacar que no obstante la amplitud de acciones que podría abarcar el concepto de seguridad pública, “administrativamente” hablando, tanto a nivel federal, estatal y municipal, a los órganos encargados de la policía se les denomina “de seguridad pública”.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal en su artículo 15 establece que: *El Jefe de Gobierno se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, en los términos de esta ley, de las siguientes dependencias:*

...

*X. Secretaría de Seguridad Pública*

...

Y el mismo artículo finaliza diciendo que: *La Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se ubican en el ámbito orgánico del Gobierno del Distrito Federal y se regirán por las leyes específicas correspondientes.*

Es así que la Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública señala en su artículo 3° como una atribución de la Secretaría el *“Realizar en el ámbito territorial y material del Distrito Federal, las acciones dirigidas a salvaguardar la integridad y patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos e infracciones a las disposiciones gubernativas y de policía así como a preservar las libertades, el orden y la paz públicos”*.

Por su parte, el artículo 2 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal define a la seguridad pública como *un servicio cuya prestación, en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado, y tiene por objeto:*

*I.- Mantener el orden público;*

*II.- Proteger la integridad física de las personas así como sus bienes;*

*III.- Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía;*

*IV.- Colaborar en la investigación y persecución de los delitos, y*

*V.- Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.*

*Estas funciones se entienden encomendadas al Departamento<sup>9</sup> y a la Procuraduría, de acuerdo a la competencia que para cada uno de los cuerpos de seguridad pública establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

El artículo 11 de esta misma Ley indica que: *El Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal, es el documento que contiene las acciones que en forma planeada y coordinada deberán realizar los Cuerpos de Seguridad Pública en el corto, mediano y largo plazo. Dicho programa tendrá el carácter de prioritario y su ejecución se ajustará a la disponibilidad presupuestal anual, así como a las disposiciones y lineamientos que sobre el particular dicten los órganos competentes.*

Al final de este capítulo se tomará como referencia el Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 2007-2012 para revisar la forma en que el gobierno de la Ciudad de México ha observado a la seguridad pública; pero, como es objetivo de este trabajo examinar si existen rasgos democráticos en su visión, primero se abordará lo que se espera de un gobierno democrático respecto al tema.

Finalmente, es importante señalar que la particularidad de la naturaleza jurídica del Distrito Federal por ser sede de los Poderes de la Unión, que implica, entre otras cosas, la facultad del Ejecutivo Federal para designar y remover al servidor público que tiene el mando directo de la fuerza pública, y la existencia de delegaciones impedidas para contar con su propia policía, no ha significado un obstáculo para que el gobierno de la ciudad haya emprendido diversos programas y estrategias de seguridad pública; incluso la particularidad del mando único policial que existe en la ciudad, por estar todas las policías adscritas a la Secretaría de Seguridad Pública ha representado una ventaja tal que ha habido varias voces que plantean la pertinencia de replicar el modelo en las

---

<sup>9</sup> La Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal fue publicada en 1993, aún no se modifica el nombre de Departamento a Gobierno del Distrito Federal.

otras entidades federativas y a nivel nacional por lo práctico que resulta que todas las policías respondan a los esfuerzos y órdenes que se generan a nivel central.

### **1.3 LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LOS GOBIERNOS DEMOCRÁTICOS**

En términos generales el concepto de seguridad pública en las normas mexicanas es aceptable en su idea respecto a ser un servicio que busca la protección de la vida y las propiedades de las personas, pero la garantía de que el Estado cumpla con esta función no sólo depende de lo contenido en las leyes sino de la visión política del gobierno.

Desde el punto de vista político, el concepto de seguridad está en razón directamente proporcional al régimen de gobierno de un Estado, sea autoritario, totalitario o democrático, este último ideal de cualquier proceso político, llega a conformar un Estado de consenso y la participación comprometida de la comunidad. La llamada democracia exige un nivel de evolución de difícil alcance, por lo que de facto existen numerosos grados o tipos de democracia con más o menos cercanía a este modelo.<sup>10</sup>

Como punto de partida para una reflexión sobre el papel de los gobiernos democráticos en la seguridad pública, se podría comenzar por pensar ¿Qué es un gobierno democrático? Lo que obliga a definir empíricamente qué es la democracia, para saber qué características deben tener los regímenes de gobierno que se definan como tal.

En este sentido, se comparte la conceptualización de José María Rico, que entiende a la democracia liberal contemporánea como la que designa a un régimen político que cumple con las siguientes características fundamentales: pluralismo político y de ideas, libertad de expresión y asociación, sufragio universal, delegación del poder en funcionarios elegidos libremente, separación de poderes y existencia de un marco constitucional y legal que rijan la acción pública de los funcionarios estatales, así como mecanismos de control entre los diversos poderes del Estado.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Cruz Torrero, Luis Carlos. Op. Cit. Pág. 61

<sup>11</sup> Rico, José María. Justicia Penal y Transición Democrática en América Latina. Siglo XXI, México, 1997. Pág. 37.

Sin duda en México existe una deuda con la mayoría de estas condicionantes que nos hablan de la existencia de un gobierno democrático, esto debido, principalmente, a nuestra historia de gobiernos autoritarios. No obstante, el progreso paulatino en lo que se refiere al pluralismo político y de ideas y la libertad de expresión y asociación, han permitido, entre otras cosas, el desarrollo de otros dos elementos necesarios para el establecimiento de la democracia: el sufragio universal y (con esto) la delegación del poder en funcionarios elegidos libremente\*. Estos avances han significado una culminación de luchas sociales que abren la posibilidad de realizar cambios reales en varios aspectos de la vida en sociedad. Es decir, aunque estas condicionantes están relacionadas básicamente con el sistema político, tienen o deben tener un impacto en las condiciones de vida de la población.

Por tratarse de un trabajo referente a la transición democrática, se toman el sufragio universal y la delegación del poder en funcionarios elegidos libremente por la mayoría, como el punto de partida para reflexionar sobre el papel que deben desempeñar los gobiernos democráticos.

La existencia y el respeto del sufragio universal, son la base de la democracia representativa, ya que significan la posibilidad que tienen los ciudadanos de elegir a sus representantes, otorgándoles capacidad de decisión para que tomen las medidas concernientes al gobierno de la sociedad.<sup>12</sup>

Lo anterior significa: para los ciudadanos, la posibilidad de construir el poder público en el sentido de que puedan elegir a los gobernantes que, según las preferencias de cada quien, tomarán las mejores decisiones en beneficio del interés general; y para los gobernantes, el origen y sustento de su poder de decisión, es decir, de su cargo público y de su poder de acción, o sea, es su parámetro en la búsqueda de resultados que beneficien a la mayoría. Fundamentos, ambos, de la legitimidad de un gobierno.

---

\* Los otros tres aspectos: separación de poderes, existencia de un marco constitucional y legal que rija la acción pública de los funcionarios estatales, y existencia de mecanismos de control entre los diversos poderes del Estado, también han tenido avances importantes, entre otras razones por el sufragio universal

<sup>12</sup> Núñez Jiménez, Arturo, "Democracia y representación" en *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*. Memoria II Congreso Internacional de Derecho Electoral, UNAM, 1993. Pág. 123



Esto no pretende ser una discusión del pasado sobre la importancia de la existencia del sufragio (discusión avanzada desde hace ya aproximadamente tres siglos), sino que resulta necesario resaltar (y de ahí la vigencia de retomar el tema) que el punto importante no es la existencia sino el respeto a este avance democrático lo que en México, y en muchas partes del mundo, a pesar de lo avanzado de las posturas, a favor o en contra, y de las leyes relacionadas con la supuesta utilización de este sistema de elección, apenas comienza a ser (y en algunos países aún no es) una realidad que, como se mencionó, abre diversos panoramas positivos y negativos que la población está empezando a conocer.

Como afirma José Woldenberg “cuando el voto es respetado la ciudadanía se vuelve más activa, en cuanto a su participación política existe una verdadera creación de ciudadanía. No escépticos ni súbditos: sino personas que saben que su voto contribuye a optar entre diferentes opciones”.<sup>13</sup>

En este sentido, la democracia representativa ha debido responder a dos cuestiones fundamentales para la sobrevivencia de las sociedades: a) hacer que los gobiernos y las instituciones políticas se sustenten en la voluntad popular, y b) traducir la voluntad popular con eficacia en decisiones de interés general.<sup>14</sup>

Estas dos cuestiones deben estar entrelazadas, es decir, al ser electo por la mayoría de ciudadanos, el gobernante se supone obligado a responder con acciones satisfactorias a las demandas legítimas de éstos, ya que es a sus votos a los que debe su cargo\*. Es decir para que un gobierno se considere democrático no basta con que haya sido elegido democráticamente sino que debe gobernar democráticamente, lo que significa gobernar en beneficio del pueblo.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Woldenberg, José. “La transición democrática mexicana”, en *Enfoques sobre la democracia*, Suárez-Iñiguez, Enrique, Coord. Ed. Porrúa, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. México, 2003. Pág. 54

<sup>14</sup> Núñez Jiménez, Arturo, Op. Cit. Págs. 123 y 124

\* Al contrario de lo que pasa con gobiernos autoritarios o impuestos a través de un golpe de estado, de un fraude electoral o mediante la manipulación y compra del voto, cuyas acciones responden a deseos propios o a satisfacer los intereses de los que han impuesto a los funcionarios “(ir) responsables” del gobierno

<sup>15</sup> Suárez-Iñiguez, Enrique. “La verdadera democracia”, en *Enfoques sobre la democracia*. Pág. 156.

En este sentido, una de las principales demandas de la población es la seguridad pública, por lo que un gobierno democrático debe buscar responder de manera satisfactoria a tal solicitud. No obstante, es importante considerar que los gobiernos autoritarios también se hacen cargo de brindar este servicio, incluso a veces de mejor manera, pero con métodos no siempre legales ni legítimos, por ello, considero que a los gobiernos surgidos de procesos electorales democráticos los debe diferenciar su compromiso con las siguientes cinco acciones:

1) Ser el punto de partida y el catalizador de un verdadero cambio en las instituciones responsables de la seguridad pública.

Para los gobiernos no democráticos la eficiencia del sistema penal está basada en la capacidad que tengan los gobernantes de manipular a los órganos encargados de la impartición de justicia, lo que trae consigo un alejamiento de la población para buscar respuestas en estas instituciones que no responden al interés general sino al de la clase dominante en turno. En cambio, con un gobierno democrático se puede comenzar a ver al sistema penal no como aliado de un gobierno autoritario sino como dependiente de un gobierno legítimo que responde al interés de la población. Lo que trae consigo la esperanza a la sociedad de que finalmente los órganos encargados del ejercicio del poder van a responder a sus necesidades y en este sentido comienzan a participar y a exigir resultados. Este sentimiento de identificación es el que los gobernantes deben considerar y al que deben responder realizando verdaderos cambios en las instituciones.

2) Mejorar mediante la seguridad pública la calidad de vida de la gente.

Para gobiernos autoritarios la inseguridad pública ha significado una oportunidad para que mediante supuestos intentos en su combate, se tenga el control de todas las actividades, incluyendo las ilegales, con dos intenciones principalmente: una, utilizar el aparato del Estado para manipular y reprimir derechos sociales, humanos (incluida la vida misma) y políticos de la población; y dos, coludirse con la delincuencia para obtener beneficios principalmente económicos.

Al contrario, para gobiernos democráticos la seguridad pública debe significar un reto para la gobernabilidad, entendida como la relación de legitimidad del Estado y de su gobierno con la sociedad,<sup>16</sup> puesto que el desarrollo de las diversas actividades sociales, económicas y políticas se ven seriamente afectadas o impedidas ya sea por la delincuencia real o por el miedo a ella, lo que conlleva no sólo a una insatisfacción de la ciudadanía para con su gobierno (insatisfacción que regularmente existe pero que se evita aumente) sino a un verdadero estado de incertidumbre de la población con respecto a su seguridad (y que se suma a la incertidumbre existente con respecto a la pobreza, al empleo, la salud, etc.) que afecta principalmente a los sectores más pobres.

En este sentido es que los gobiernos democráticos deben estar conscientes de que están obligados a realizar las acciones necesarias para mejorar los resultados que repercutan en la calidad de vida de la población, lo que es sustento de su legitimidad.

3) Promover una participación activa de la sociedad en el tema.

Una parte fundamental en la tarea de la seguridad pública es la de no sólo aceptar sino promover la participación directa de la población en la toma de las decisiones gubernamentales en busca de presentar soluciones cada vez más cercanas a sus preocupaciones o intereses. Crear leyes e implementar acciones que promuevan, permitan y canalicen la participación activa de la sociedad como una forma verdadera de democracia es una tarea que necesariamente deben realizar los gobiernos que se digan democráticos.\*

La seguridad pública al ser un tema de los que generan más interés en la población y dentro del que se pueden encontrar varias experiencias conjuntas comunidad-gobierno exitosas, es una oportunidad que el gobierno debe aprovechar no sólo para satisfacer a los interesados en participar, sino para de verdad mejorar el servicio.

---

<sup>16</sup> Bresser Pereira, Luiz Carlos. "La Reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control", *Desarrollo Económico*, n° 150, vol. 38, julio-septiembre 1998

\* La democracia participativa se ha vuelto una verdadera oportunidad que tiene la sociedad para impactar en las decisiones de gobierno, por ejemplo, mediante asociaciones civiles, organizaciones no gubernamentales, organizaciones académicas, entre otras.

#### 4) Observar el problema de la inseguridad pública de manera integral.

Las causas de la inseguridad pública son diversas, entre ellas se encuentran las condiciones sociales, por ello, la eficiencia de un gobierno democrático respecto al mantenimiento del orden no sólo tiene que ver con su capacidad de implementar acciones para hacer respetar la aplicación estricta de las leyes, sino también en la capacidad que se tenga de asegurar el progreso social y económico de la población. Por lo tanto, las desigualdades sociales que significan una marginación de grandes sectores de la población y por ende aumento de la delincuencia, son problemas a los que deben enfrentarse los gobiernos democráticos.

#### 5) Evitar la manipulación del tema.

Por último, dentro de una dinámica confusa en la que la seguridad es el “bien” más importante que debe ofrecer el Estado, olvidándose gobierno y ciudadanía que, como se menciona al principio, en realidad es un medio para garantizar la libertad, este “bien”<sup>17</sup> se ha convertido de facto, para diversos gobernantes, en un producto de intercambio de votos, surgiendo campañas políticas y gobiernos sustentados no en propuestas y acciones “sanas” de mejora en la seguridad pública sino sustentados en la manipulación de las emociones, creando el llamado “populismo punitivo” el cual “apela recurrentemente a metáforas bélicas -la “guerra contra el delito”- que tiene como medio central de traducción práctica el ejercicio de la violencia”.<sup>18</sup>

Estas acciones tienen dos consecuencias importantes: la primera es en las campañas electorales, donde se crea una confusión entre lo real y lo irreal, traduciéndose en inquietud e inseguridad en la población con la finalidad de que ésta vote por el

---

<sup>17</sup> Como menciona Da Agra, citado por Bernuz Beneitez, María José, en *La Tensión entre Libertad y Seguridad: una aproximación socio-jurídica*, Universidad de la Rioja, España, 2006. Pág. 24: “la seguridad ha dejado de ser una lejana garantía constitucional para convertirse en un bien o, incluso, en un derecho exigido por los ciudadanos. De ahí surge la demanda social de una nueva política de seguridad dirigida al Estado”.

<sup>18</sup> Sozzo, Máximo. “Metamorfosis de los discursos y las prácticas sobre seguridad urbana en la Argentina”, en *Seguridad y reforma policial en las Américas, experiencias y desafíos*. Lucía Damero y John Bailey, coord. Siglo XXI editores, México, primera edición 2005. Pág. 41

candidato que ofrezca más mano dura contra la delincuencia o que la gente decida no participar, favoreciendo con esto el voto corporativo de cada partido; la segunda, en acciones de gobierno dirigidas hacia un control público sustentado en el endurecimiento de las penas y en un temor generalizado dirigido a suprimir las relaciones personales, las actividades sociales y por lo tanto políticas, y a fomentar la solicitud de auxilio por parte de la sociedad a las autoridades para enfrentar el problema, lo que éstas aprovechan para tener un control social rígido sin respeto a los derechos; con lo cual al final cabe la duda si, al ser la inseguridad y la supuesta lucha contra ésta un excelente producto de intercambio, no serán los mismos gobiernos los que tienen interés en producirla o mantenerla.

Una tarea más de los gobiernos democráticos es no utilizar el tema de la seguridad pública para manipular los sentimientos de inseguridad de la población y, al contrario, realizar acciones cuya finalidad sea en realidad que las personas se sientan seguras.

Una vez revisadas las acciones que deben realizar los gobiernos democráticos, adelante se analizará si tanto en la planeación como en la ejecución de sus programas de Seguridad Pública, el Gobierno del Distrito Federal las contempla.

## **1.4 LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN EL DISTRITO FEDERAL Y SU IMPACTO EN LA SEGURIDAD PÚBLICA**

### **1.4.1 La transición democrática en el Distrito Federal**

La transición democrática suele definirse como el proceso de pasaje de un sistema político autocrático a otro democrático; este proceso abarca, como mínimo, dos dimensiones: una liberalización política del régimen (aumento del pluralismo político, de la tolerancia hacia la oposición y del respeto a las libertades públicas) y su democratización (una mayor participación popular directa o indirecta en la toma de decisiones colectivas) (...) el resultado final de ese proceso no es la instauración de una

democracia ideal, sino de un régimen que representa una aproximación relativa, pero razonable, a tal idea.<sup>19</sup>

En el año de 1996 una reforma al artículo 122 de la CPEUM\* permitió que por primera vez en 1997\*\* se eligiera por votación universal, libre, directa y secreta, al titular del Poder Ejecutivo del Distrito Federal. Esta posibilidad tuvo como antecedente la reforma política de 1993, en la que con el supuesto objetivo de democratizar la elección del titular de la administración de la Ciudad, se estableció que a partir de 1997 el Presidente de la República haría el nombramiento ya no de manera directa sino que elegiría de entre los representantes de la Asamblea del Distrito Federal, los diputados o los senadores electos en el D.F., que pertenecieran al partido político que hubiera obtenido el mayor número de asientos en la Asamblea, al candidato para su ratificación por la propia Asamblea. Método de elección que nunca se realizó por la reforma constitucional de 1996.

Esta reforma significó la transición de un Departamento de la Administración Pública Federal, en donde el titular era nombrado directamente por el Presidente de la República, a la elección por parte de la ciudadanía del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, lo que representó la posibilidad de tener un gobierno que respondiera a las exigencias de la mayoría; esto, al contrario de lo hasta ese momento existente, un Jefe del Departamento del Distrito Federal que por haber sido nombrado directamente por el Presidente de la República surgido del partido hegemónico, respondía a los intereses del poder.

---

<sup>19</sup> Rico José María, Op. cit. Pág. 38

\* Esta reforma constitucional logró avances democráticos muy significativos, como la creación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal como un órgano con más facultades legislativas que la Asamblea de Representantes hasta ese momento existente; y la posibilidad de elegir a los titulares de los órganos político-administrativos denominados delegaciones. Cabe destacar que en cuanto a la Asamblea de Representantes, ésta se creó en 1987 más como un órgano deliberativo y reglamentario que como legislativo; en la reforma de 1993 se logra un avance muy significativo, ya que a pesar de que continúa denominándose Asamblea de Representantes, se amplían sus facultades legislativas y queda establecida como un órgano de gobierno. Ver. Lucía Álvarez (coordinadora), Participación y Democracia en la Ciudad de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y humanidades, UNAM, La Jornada Ediciones, México, 1997

\*\* En el artículo séptimo transitorio de la reforma se menciona que en 1997 se elegía al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para un periodo que concluía el 4 de diciembre del año 2000; es decir, la primera vez se eligió por un periodo de tres años, y a partir del 5 de diciembre del año 2000 se eligió a un nuevo Jefe de Gobierno para el periodo 2000-2006

Esto fue sin duda un paso trascendente en la vida democrática de la Ciudad de México en el que la ciudadanía decidió participar. Es así que en la elección realizada el 6 de Julio de 1997 resultó ganador por una gran mayoría de votos el Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD),\* el principal partido de izquierda.

Era la primera vez que un partido político diferente al Partido Revolucionario Institucional (PRI) y al Partido Acción Nacional (PAN) gobernaba una entidad federativa, lo que significaba, entre otras cosas, la posibilidad de que los cambios que exigían como oposición los pusieran en marcha como gobierno.

Para un partido acostumbrado a recomendar la participación y la democracia a los demás, el gobierno del D.F., representaba el reto de demostrar en los hechos, y a toda la nación, lo que había predicado en la oposición.<sup>20</sup>

La ciudadanía se responsabilizó de su tarea de votar por un partido político y un candidato que significaban, entre otras cosas, un reclamo más al autoritarismo existente, a las prácticas del partido hegemónico,<sup>21</sup> y a los malos resultados en la calidad de vida de las personas que los últimos gobiernos habían significado principalmente en lo referente a la situación económica, pero también a la seguridad pública. “La lección es muy clara: la primera oportunidad que tuvieron en su historia los habitantes del Distrito Federal para escoger democráticamente a su alcalde/gobernador fue aprovechada para sacar al Partido Revolucionario Institucional (PRI) del poder. Y no

---

\* El PRD obtuvo 48.10% de la votación, seguido del PRI con 25.61% y el PAN con 15.58%. El priismo perdió casi un millón de votos de 1994 a 1997 y quedó con el porcentaje más bajo de toda su historia en el DF. Cuauhtémoc Cárdenas ganó por un amplio margen a sus contendientes con la recuperación de casi un millón de votos y el aumento de más de 27 puntos porcentuales respecto de 1994. Más exactamente: entre 1994 y 1997, el PAN perdió 576 343 votos, el PRI 892 425 y el PRD ganó 953 293. Ver. Valdés, Vega María Eugenia. “Una nueva legitimidad en el Distrito Federal. Las elecciones de 1997”. Revista Nueva Antropología, junio 1998/vol. XVI, número 054

<sup>20</sup> Espinoza Valle, Víctor Alejandro. Alternancia y transición política ¿Cómo gobierna la oposición en México? El Colegio de la Frontera Norte y Plaza y Valdés. 1ª Ed., abril del 2000.

<sup>21</sup> No fue la primera vez que el PRI perdía una elección local, sino más bien este año de 1997 sería como una culminación de procesos democratizadores, por ejemplo, en este mismo año el PRI pierde la mayoría en la Cámara de Diputados. Además, como afirma Jacqueline Peschard, en “DF: El reacomodo del pluripartidismo” Cuaderno de Nexos, núm. 35, mayo de 1991. Pág. 5 “El D.F., había sido un reducto de la oposición desde hacía muchos años. De forma regular, desde hace más de cincuenta años la votación conjunta de los partidos de oposición en la capital del país venía siendo superior respecto a la obtenida a nivel nacional, en un promedio de 20 puntos porcentuales.”

sólo eso. Escogieron para estar al frente de esta megalópolis al enemigo político número uno de los dos últimos presidentes, Ernesto Zedillo y Carlos Salinas de Gortari”.<sup>22</sup>

En conclusión, la transición democrática en el Distrito Federal se logró concretar porque: por primera vez se pudo elegir mediante elecciones libres al titular del Poder Ejecutivo local; la ciudadanía decidió participar activamente y le dio su voto mayoritario al principal partido de oposición (de izquierda) en contra del partido hegemónico en esta entidad tan importante, y esta elección fue respetada por todos.

Los Jefes de Gobierno electos desde 1997 han sido: Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano (1997-2000),\* Andrés Manuel López Obrador (2000-2006),\*\* Marcelo Ebrard Casaubón (2006-2012), y Miguel Ángel Mancera (2012-2018), todos del Partido de la Revolución Democrática.

Cómo han dirigido y, en su caso, consolidado el impulso democratizador comenzado en 1997 las autoridades capitalinas, en lo referente a la seguridad pública, y en específico a la policía, es lo que intentará analizar este trabajo.

#### **1.4.2 La visión del Gobierno del Distrito Federal sobre la Seguridad Pública**

Sin duda uno de los principales problemas a enfrentar por el gobierno mexicano en general y por el gobierno de la Ciudad de México en particular, es el de la inseguridad pública, ya que el sistema de justicia penal en su conjunto ha vivido en una crisis de legitimidad constante por su incapacidad de responder a las aspiraciones de la sociedad y porque al contrario, se ha convertido en causa de la imposibilidad de ejercer la libertad ciudadana, principio básico de la existencia del Estado.

---

<sup>22</sup> Ramos, Jorge. Cuauhtémoc Cárdenas y el olor a democracia. Diario Reforma. 12 de julio de 1997

\* Solicitó licencia al cargo para competir en la elección presidencial del año 2000, por lo que la administración en este periodo fue concluida por Rosario Robles Berlanga

\*\* Solicitó licencia al cargo para competir en la elección presidencial del año 2006, por lo que la administración en este periodo fue concluida por Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez



Un gobierno interesado en consolidar la democracia debe modificar las instituciones que frenan o paralizan este proceso como son, en el caso de la Ciudad de México, las que integran el sistema penal.

Es decir, por estar necesariamente inserto en un determinado contexto político-social, un sistema de *justicia penal* debe reflejar las características fundamentales de una sociedad dada en cada uno de los momentos de su historia.<sup>23</sup> El momento histórico de la Ciudad de México a partir de 1997 fue la transición y los gobiernos surgidos a partir de ella deben reflejar en el sistema de justicia penal como encargado de la seguridad pública la nueva realidad que eso significa para la población.

Tomando como referencia las acciones revisadas en el punto 3 de este capítulo sobre las responsabilidades de los gobiernos democráticos respecto a la seguridad pública, es pertinente para cerrar este capítulo observar si en la planeación la visión sobre la seguridad pública del Gobierno del Distrito Federal es acorde con estos principios.

Como se menciona en la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, es el Programa de Seguridad Pública el documento que contiene las acciones que en forma planeada y coordinada deberán realizar los cuerpos de seguridad pública en el corto, mediano y largo plazo, por lo que será lo que se tome como referencia para este ejercicio. Particularmente el Programa 2007-2012.

Se considera este Programa y no todos los que ha habido desde 1997, lo que quizá sería un ejercicio más completo, porque la intención es que sirva sólo como referencia de una visión de seguridad pública que ha sido compartida desde el primer gobierno surgido de la transición y cuya experiencia acumulada es considerada en éste, el Programa más reciente.

Según dicho Programa, la seguridad pública y la justicia son dos de los bienes más preciados con los que se desea vivir en sociedad y representan la principal preocupación del Gobierno del Distrito Federal.

---

<sup>23</sup> Rico, José María. Op. cit. Pág. 36. Cursivas son mías

*Ello implica que la gente cuente con la libertad, la confianza y la tranquilidad necesaria para poder realizar sus actividades normales y que también tenga la certeza de recibir la atención y la protección del Estado.*

*Por ello, la seguridad pública se entiende no sólo como la prevención o en su caso la atención rápida y eficiente de los actos delictivos y su correspondiente sanción legal para quienes los generan, además del trato responsable y digno a quienes sean víctimas del delito, sino que también comprende la promoción y puesta en práctica de políticas públicas incluyentes e integrales para mejorar la realidad social de la ciudad.*

*Resulta claro que para que las personas vivan individual y socialmente en paz y con seguridad, deben vivir también con justicia y equidad y, para esto, importa principalmente la situación que guardan la economía, la salud, el empleo, la alimentación, la vivienda, el desarrollo sustentable, los servicios públicos y otras necesidades de las personas y de la comunidad.*

*La exclusión y la inequidad generan procesos de fragmentación social, ruptura de las identidades y deterioro de la calidad de la convivencia colectiva que desgastan el tejido social, constituyéndose en motores de la delincuencia y soporte al crimen organizado.*

*Uno de los objetivos específicos del GDF es enfrentar a la delincuencia de una manera sistémica y organizada para disuadir la comisión de delitos y afectar la economía del crimen, aumentando sus costos reduciendo sus ganancias, mediante un nuevo modelo de investigación y operación policial que aumente significativamente el número de delincuentes capturados, consignados, sentenciado y sancionados con penas adecuadas al tipo de delito cometido.*

*Para esto, la estrategia es: El mejoramiento de la capacidad de disuasión, captura de delincuentes e investigación de delitos por parte de los cuerpos policíacos con supervisión ciudadana.*

*Entre sus acciones se encuentran: Aumentar el despliegue de la policía con 20 mil nuevos elementos, (4,000 elementos preventivos por año), bajo el esquema de Policía de Barrio, en el que los policías y sus patrullas son asignadas a las colonias, de las que no serán removidos, por lo que serán fácilmente identificados y por lo tanto evaluados por la población; Recuperar los 344 módulos de seguridad dotándolos de equipo de cómputo, de radiocomunicación, de telefonía y de transporte para dar un servicio efectivo de asistencia a la comunidad; Implantar un sistema de evaluación ciudadana de la policía de barrio mediante encuestas que indiquen el grado de presencia en sus colonias, su disposición y efectividad en el servicio de vigilancia y seguridad, para integrarlos al sistema de estímulos y recompensas; incorporar elementos de la Policía Auxiliar, bajo el esquema de Policía de Barrio, en delegaciones con alta incidencia delictiva.*

Por último, como unidades administrativas responsables de la ejecución del Programa se nombraron por parte del Gobierno del Distrito Federal a la Jefatura de Gobierno, la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia.

Como se observa, el Gobierno del Distrito Federal contempla en el Programa las acciones que debe realizar un gobierno de talante democrático respecto a la seguridad pública: modificar el modelo de investigación y operación policial, mejorar la seguridad para que la gente pueda realizar sus actividades cotidianas, involucrar a la comunidad, un compromiso con la promoción y puesta en marcha de políticas públicas incluyentes que permitan mejorar la realidad social de la ciudad, son algunos de los lineamientos establecidos por el GDF en el Programa, para buscar mejor los índices de seguridad pública.

El establecimiento de estas líneas de acción en este Programa es importante porque es el que guía los esfuerzos que han de realizarse en torno al tema, pero para saber si el ejercicio de esos esfuerzos en realidad corresponde con esta visión, es necesario revisar acciones concretas, entre las que se encuentran las relacionadas con la reforma policial.

## CAPÍTULO 2. POLICÍA E INSEGURIDAD PÚBLICA

### 2.1 LA FUNCIÓN POLICIAL

La policía, como una de las partes responsables de la seguridad pública, es el órgano encargado de cuidar material o físicamente la integridad y bienes de las personas, así como procurar, en general, condiciones que les permitan realizar las actividades que deseen siempre y cuando no contravengan las normas.

De este modo, la policía es el órgano representante del Estado que difunde y vigila el respeto a las normas establecidas; y reprende y, en su caso, persigue, aprehende y sanciona y/o remite, con la posibilidad de ejercer fuerza física, a los que las transgreden. Su tarea no es hacer cumplir las leyes; su cumplimiento, y en ese sentido el mantenimiento del orden público, es responsabilidad de todos.

Así pues, se podría decir que una policía eficaz es la que mantiene, dentro de su responsabilidad y de acuerdo a lo contenido en las normas, una paz pública aceptable. “Los agentes de policía no son jueces ni son la ley: únicamente están autorizados para actuar en nombre de la ley y, por supuesto, dentro de la ley”.<sup>24</sup>

La policía como parte de la Administración Pública ofrece uno de los servicios públicos más cercano a la gente, atributo no del todo satisfactorio, pues al ser un representante de la autoridad está (al menos en teoría) obligada a aplicar una ley que por naturaleza limita o castiga el actuar de las personas, situación que, por decir lo menos, molesta.

Como menciona Katharine Kravetz: “Sin duda, apreciamos, tenemos miedo y a veces detestamos a la policía. La apreciamos cuando entrega a la justicia al sujeto que nos ha dañado o ha despertado en nosotros algún temor. Le tememos cuando somos el objeto de su autoridad, tanto si somos sospechosos de exceder límites de velocidad o de

---

<sup>24</sup> Miguel Sarré. Guía del Policía. Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, 1996. Pág. 28.

asesinar a alguien. Y la odiamos cuando sentimos que han infringido nuestros derechos, excediéndose en su autoridad y pisoteándonos”.<sup>25</sup>

Algo fundamental en el actuar de la policía es que, como cuerpo especializado que tiene bajo su responsabilidad el ejercicio de la fuerza pública para tutelar el orden público, ejerce su función por obligación propia,\* por solicitud de las otras partes del sistema penal y, sobre todo, a petición de la población.

Un problema en el mantenimiento del orden público, es que si bien en teoría está especificado en las leyes, lo que supondría una garantía de legalidad, los gobernantes tienen una gran discrecionalidad para decidir el “orden público” a proteger, por lo que pueden desviarlo de uno que verdaderamente permita el desarrollo de todos, por otro que sirva para mantener intereses particulares. Esto es fundamental en la tarea de la policía ya que como primera encargada de vigilar el orden y detener a quien lo altere es comúnmente utilizada por gobernantes en perjuicio de la población, lo que hace que muchas veces ésta sea vista como la responsable de los abusos, siendo en realidad las autoridades políticas. Sin ignorar que también la policía utiliza esta discrecionalidad para sus propios intereses, generalmente económicos.

Por lo anterior, es importante considerar que el privilegio del uso de la fuerza no es una atribución de la policía, es una atribución que tiene el Estado para mantener el orden público, la policía es simplemente un órgano que tiene la autorización de aplicarla para un fin específico.

Como se indicó en el capítulo anterior, la policía como parte del sistema penal es responsable de la prevención y la represión de los delitos, por lo que se podría decir que de la eficacia de la policía, como primer encargado (dentro del sistema penal) de la prevención y represión de los delitos y faltas, depende, en gran medida, el aumento o disminución de la delincuencia.

---

<sup>25</sup> Citada por Candina, Polomer Azun. “Carabineros de Chile: Una mirada histórica a la identidad institucional”, en *Seguridad y Reforma Policial en las Américas, experiencias y desafíos*. Pág. 146

\* En el sentido que la función policial tiene sus propios objetivos sin necesidad de que otras instituciones o personas soliciten el servicio.

Por último, además de sus funciones en el mantenimiento del orden, en la práctica la policía realiza una serie de actividades de muy diversa índole que abarcan desde dar indicaciones para llegar a algún lugar hasta aconsejar o dar soporte emocional a los afectados de alguna desgracia, actividades que de hecho abarcan gran parte de su tiempo.<sup>26</sup>

## **2.2 FUNCIÓN FORMAL DE LA POLICÍA DEL DISTRITO FEDERAL**

El actuar de la policía (como el de muchos órganos del gobierno) tiene dos vertientes: el formal y el informal. El primero significa que todas sus acciones deben estar establecidas en una norma; y el segundo se refiere a la discrecionalidad que, de manera natural o no, tienen los policías en su desempeño cotidiano.

Dicha discrecionalidad puede referirse, por un lado, a los vacíos que hay en las normas correspondientes en donde no se especifiquen las actitudes o acciones que debe tener la policía en un momento determinado; y por otro lado, a la transgresión (omisión o aplicación incorrecta) de la normatividad, lo que supondría un acto de irresponsabilidad o corrupción que, generalmente, por la capacidad de la policía de ejercer la fuerza, está vinculado con el abuso de poder y la arbitrariedad.

En México existen dos tipos de policías:\* la Preventiva, adscrita a las dependencias responsables de la seguridad pública a nivel federal, estatal o municipal; y la Judicial, Ministerial o Investigadora, auxiliar o dependiente de los ministerios públicos federal o estatales. En este trabajo únicamente será considerada la policía preventiva que depende de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.

De acuerdo al artículo 5 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, la Policía del Distrito Federal está integrada por:

---

<sup>26</sup> “El ochenta por ciento de la actividad policial hoy en día en los Estados democráticos de derecho se refiere a distintos asuntos no relacionados con la legislación penal, en labores de información y asistencia al ciudadano o de colaboración con su vida social” Carrillo, Ignacio, *Policía y estado democrático de derecho*, Porrúa, México, 2004. Pág. 22

\* También existe la policía militar pero ésta no realiza tareas de seguridad pública sino funciones internas del ejército

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

II.- La Policía Complementaria, que estará integrada por la Policía Auxiliar, la Bancaria e industrial y las demás que determine el reglamento correspondiente.

Los dos tipos de policía a que se refiere la ley están bajo el mando de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, la diferencia radica en que la policía preventiva es la que vigila y mantiene de manera permanente el orden público en la vía pública; y la policía complementaria es la que proporciona el servicio de seguridad en la vía pública o en espacios privados mediante un pago por la contraprestación.

Según al artículo 16 de la misma ley, el servicio a la comunidad y la disciplina, así como el respeto a los derechos humanos y a la legalidad, son principios normativos que los cuerpos de seguridad pública deben observar invariablemente en su actuación.

La Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública señala en su artículo 6, que la policía es una institución armada, disciplinada y jerarquizada, de naturaleza civil, garante de los derechos y de la integridad física y patrimonial de los habitantes de la Ciudad de México, dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal en el desempeño de sus funciones.

El artículo 26 de esta misma Ley menciona las atribuciones de la policía, que son, entre otras:

I.- Mantener el orden y la tranquilidad públicos en el Distrito Federal;<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Lo que comprende de acuerdo con esta misma ley: proteger la integridad física de las personas y sus bienes; intervenir en caso de delito flagrante, a efecto de perseguir, detener y presentar al indiciado ante el Ministerio Público; prevenir la comisión de infracciones y delitos; prestar auxilio a la población en caso de siniestros, emergencias y desastres; y presentar a presuntos infractores ante el juez cívico.



II.- Investigar elementos generales criminógenos que permitan llevar a cabo acciones preventivas;

III.- Auxiliar al Ministerio Público cuando se requiera su colaboración para que la representación social ejerza sus facultades de investigación y persecución de delitos;

IV.- Vigilar y proteger los espacios públicos y de acceso al público en el Distrito Federal; y

V.- Realizar funciones de control, supervisión y regulación del tránsito de personas y vehículos en la vía pública.

Por otra parte, de acuerdo al artículo 3 del Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, sus funciones primordiales serán las de garantizar y mantener en el territorio del Distrito Federal, la seguridad, el orden público y la vialidad; otorgar la protección necesaria a la población en casos de siniestros o accidentes, y brindar asimismo la prestación de servicios relacionados con el autotransporte público y particular

Y su artículo 5 establece como sus responsabilidades:

I.- Prevenir la comisión de delitos y de infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, así como de proteger a las personas, en sus propiedades y en sus derechos;

II.- Vigilar permanentemente el respeto al orden público y la seguridad de los habitantes;

III.- Auxiliar, dentro del marco legal, al Ministerio Público y a las autoridades judiciales y administrativas cuando sea requerida para ello;

IV.- Proporcionar a la ciudadanía, el auxilio necesario en caso de siniestro o accidentes;

V.- Aprehender, en los casos de flagrante delito, al delincuente y a sus cómplices; en situaciones urgentes y a petición de parte interesada, podrá detener a los presuntos responsables de la comisión de algún delito, respetando las garantías constitucionales poniéndolos inmediatamente a disposición de la autoridad competente, en especial, tratándose de menores presuntos infractores; y

VI.- Cuidar la observancia de la "Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal"; de la aplicación y cumplimiento de las leyes y reglamentos referentes al tránsito de vehículos y peatones en la vía pública, coordinando sus actividades con las autoridades competentes en la materia, según el caso.

### **2.3 FUNCIÓN POLÍTICA DE LA POLICÍA EN MÉXICO**

Ignacio Carrillo sostiene que “todo el aparato policial está condicionado por la situación política de cada momento. El poder percibe a la policía como una herramienta de control a su servicio. Todo régimen político puede crear su propio cuerpo policial que será adicto al régimen o sistema político que lo ha creado o potenciado. La policía tiende indefectiblemente a la conservación del orden público establecido: no sólo el poder utiliza a la policía sino que la policía usa al poder; esta interrelación entre policía y poder es consustancial a la propia institución policial”.<sup>28</sup>

Ernesto López Portillo en un estudio sobre la función política de la policía menciona que a ésta las sociedades le han asignado atributos específicos que corresponden a demandas culturales, sociales, políticas y económicas creadas desde su seno. Parece

---

<sup>28</sup> Carrillo, Ignacio, Op. cit. Pág. 35.

que son las demandas de orden político, derivadas de la naturaleza del régimen correspondiente, las que juegan un papel privilegiado en la construcción de un modelo propio de policía. Es decir, principalmente desde el poder se reinterpretan las coordenadas de aquel paradigma en beneficio de los intereses predominantes.<sup>29</sup>

Dicho estudio indica que la principal característica de la policía en México es que a partir de la facultad del gobernante de “definir” el orden público a proteger y la capacidad de la policía de “garantizarlo” se produjo una dinámica de intercambio de beneficios en el que el gobierno pedía cierta estabilidad u orden y la policía se beneficiaba con cierta autonomía en sus manejos internos y externos, por lo que “la complicidad frente a un amplio margen de impunidad es el principal vínculo que al mismo tiempo compromete y beneficia a las dos partes”.<sup>30</sup>

Lo anterior se tradujo en que “la prioridad no era la sujeción a la ley, sino la capacidad de colaborar para garantizar la centralización del control político del gobierno de la república, a cualquier costo”.<sup>31</sup> Es decir, contrario a la función teórica que tiene la policía de proteger el orden público basado en las leyes, en México, ésta se convirtió en un instrumento político protector de los intereses de los gobernantes y no de la sociedad en su conjunto a la que más bien intimidaba. “La inexistencia de un servicio profesional y la tolerancia a la impunidad se consolidaron como costos necesarios de un modelo policial convertido en recurso político... En consecuencia, sobre la policía prevalecieron los controles políticos sobre los jurídicos. El referente legal fue refuncionalizado como un recurso circunstancial; por lo tanto la ley se aplicaría en caso de que fuera políticamente necesario”.<sup>32</sup>

Elena Azaola expresa que “Lamentablemente en nuestro país, históricamente la policía ha tenido por objeto ser una institución cuya principal misión es ejercer el control y acatar las órdenes de un grupo en el gobierno. No es un servicio de cara a los

---

<sup>29</sup> López Portillo, Ernesto, “La policía en México: función política y reformas”. Ensayo realizado en el marco de la investigación *Inseguridad Pública y Gobernabilidad Democrática: Retos para México y Estados Unidos*, Smith Richardson Foundation, febrero, 2000, México. Pág. 5

<sup>30</sup> *Ibíd.* Pág. 5

<sup>31</sup> *Ibíd.* Pág. 7

<sup>32</sup> *Ibíd.*, Pág. 8

ciudadanos, sino un servicio que está orientado a tener el control social, el control político y el orden público”.<sup>33</sup>

Lo anterior significa que la policía como protectora del gobierno no sólo deja en indefensión a los ciudadanos contra la delincuencia, sino que es precisamente a ellos mismos a los que la policía debe controlar para mantener seguro al gobierno.\*

La inestabilidad política y social que existía en México desde la Independencia hasta la Revolución “permitió” que se utilizara a la policía como forma de mantenimiento del orden conveniente a las autoridades. Pero en el México posrevolucionario, la estabilidad que significaba el nuevo régimen de partido hegemónico aseguró “un sólido entramado de clientelas que determinó el comportamiento de todo el aparato burocrático, incluyendo por supuesto a las instituciones policiales”.<sup>34</sup> Después de la revolución “el sistema político que ha conducido el poder durante casi 70 años se ha beneficiado del monopolio de un sistema de corrupción, transacciones ilegales y poderosos intereses”.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Entrevista publicada en “Instituciones policiales: situación y perspectivas de reforma”, Arellano Trejo Efrén, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, octubre 2008. Pág. 5

\* Ésta no es una característica particular de México, Hugo Fruhling afirma que “los problemas que enfrentan las policías latinoamericanas admiten serias diferencias. Sin embargo, subyacen en ellas algunas similitudes que autorizan un tratamiento común de los desafíos que hoy enfrentan. Un primer aspecto a considerar es la compleja relación existente entre la policía y el poder público, que en períodos largos de la historia ha tenido características no democráticas. La policía latinoamericana ha tendido a ser objeto de instrumentalización política, por lo que constituye en muchos países más una institución de gobierno que de Estado y, en segundo lugar, las policías latinoamericanas son todavía tributarias de un modelo de organización jerárquico, centralizado y de tipo militar”. Policía comunitaria y reforma policial en América Latina ¿Cuál es su impacto? Serie Documentos del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile, Mayo 2003. Págs. 2 y 3. Por su parte, Gonzalo Jar afirma que es una característica común en los regímenes autoritarios “donde la Policía tiende a adoptar organizaciones de tipo piramidal, central y jerarquizado, con procesos de formación y socialización inspirados en principios militares como obediencia, jerarquía o disciplina, pues para llevar a cabo el necesario control político y reprimir las disidencias debe estar lo más lejos posible de la población para evitar contagios. Este tipo de sistemas se caracteriza por una gran ambigüedad funcional, en la que predominan las tareas encaminadas al control de actividades político-sociales, aun cuando en las que se manifiesta con mayor rigor es en las de mantenimiento del orden público. Ese predominio de las motivaciones políticas sobre las sociedades o comunidades obliga a que el poder político le conceda una extraordinaria importancia al policía como agente de información” Jar Couselo, Gonzalo, “El papel de la policía en una sociedad democrática”. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, No 85, Enero-Marzo 1999. Pág. 204.

<sup>34</sup> López Portillo, Op. cit. Pág. 10

<sup>35</sup> *Ibidem*. Pág. 12. Citando el trabajo de Gómez Céspedes, Alejandra The dynamics of organised crime in México. School of Social and Administrative Studies. Cardiff University. U. K, 1998. Es importante considerar que la dinámica del gobierno de actuar al margen de la ley es una característica existente en toda la historia mexicana y no sólo en el periodo del partido hegemónico. Ver Mauricio Merino, La democracia pendiente. Fondo de Cultura Económica. 1ª Edición. México, 1993.

Es decir, el intercambio de favores entre la autoridad política y la policía se institucionaliza una vez que el PRI gobierna la república. Lo que se traduce en la adopción de la ilegalidad como la práctica más común. La policía se volvió, por un lado, un instrumento que los gobernantes tenían a su disposición y, por otro, un órgano prácticamente incontrolado e incontrolable que hizo de la corrupción\*, con el cobijo de la impunidad, su modo de vida.<sup>36</sup>

Es así que en México “controlar” la informalidad en la que se manejan las instituciones policiales (traducida en corrupción e impunidad) reflejo de su gran “autonomía”\*\* derivada de las formas de negociación con el gobierno autoritario, es quizá el reto principal al que se enfrenten los gobiernos democráticos que intenten cambiar esta institución.

Esta complicidad entre gobierno autoritario y policía tiene como consecuencia no sólo su alejamiento con la población, lo que por sí mismo significa ya un problema por la obligación de las instituciones públicas de responder a las necesidades de la gente, sino que representa transgresiones directas contra las personas a las que se supone deben servir. Entre las principales podemos mencionar: el abuso de poder y la generación de delincuencia e inseguridad.

---

\* Respecto a la corrupción, se puede decir que no depende solamente de la iniciativa personal de cada uno de los policías sino que está relacionada con la dinámica de su trabajo. En este sentido, se entiende que existen “buenos” y “malos” policías, los que realizan su trabajo e incluso pierden la vida en actos heroicos, y los que desperdician su tiempo o lo utilizan para delinquir; por eso no se pretende partir de la afirmación que “todos los policías son malos” sino que se debe entender que en la dinámica de la organización policial se insertan sus integrantes a veces con independencia de sus criterios o gustos.

<sup>36</sup> Sirva a modo de ejemplo de esta complicidad que en el Distrito Federal, territorio clave para el control social por ser el centro económico y político del país, en 1976 fue nombrado, por parte de José López Portillo, Arturo “El Negro” Durazo, como Jefe de la Policía en la Ciudad de México, a quien se le atribuyen, entre muchas otras cosas, la creación de “La Hermandad” un grupo de policías mediante los que tenía el control de las actividades ilegales, la cual funcionó como una compleja cadena de protección y corrupción entre los altos y medianos mandos, que garantizaba la impunidad, y a la que aún en años recientes se le ubica como la responsable del alto grado de autonomía de la policía y de algunos intentos fallidos para su reforma. Véase *Violencia e Inseguridad en la Ciudad de México: Entre la fragmentación y la politización*, Wil Pansters y Héctor Castillo Berthier, *Foro Internacional* 189, XLVII, 2007. Durazo a su vez, “contribuía” a la estabilidad del régimen, entre otras cosas, formando parte de la estructura de la llamada “Brigada Blanca”, un grupo especial de militares y policías creado para reprimir a guerrilleros (principalmente de la Liga Comunista 23 de septiembre) en el Valle de México. Véase *Movimientos armados en México, Siglo XX*, Verónica Oikión Solano, El Colegio de Michoacán: CIESAS, 2006

\*\* No se piensa que la policía debe hacer “mecánicamente” lo que dice la ley, esto tal vez además de ser imposible podría ser negativo, se entiende que por la naturaleza del actuar policial se necesita cierta iniciativa. Lo negativo, es que se realicen acciones directamente contrarias a la legalidad y al respeto a las personas.

## 2.4 CONSECUENCIAS DE LAS PRÁCTICAS INFORMALES DE LA POLICÍA

### 2.4.1 Abuso de Poder

El abuso de poder que ejercen los policías es quizá el defecto más evidente para la ciudadanía, éste está relacionado principalmente con la extorsión económica, la criminalización de un grupo social y la falta de respeto a los derechos humanos.

La extorsión económica, es decir la aceptación, solicitud o exigencia de dinero por parte del policía, que se traduce en el soborno o “mordida” que dan las personas, se ejerce a tres sujetos: a los que cometen un delito o falta, a las víctimas y a personas inocentes. Para los primeros, significa la posibilidad de librarse del castigo y seguir delinuyendo;\* para las segundas, además de significar un gasto económico más o menos importante, significa la posibilidad, dependiendo de si se paga o no y cuánto, de que se les imparta justicia;\*\* y para los terceros, significa una transgresión directa a sus bienes (dinero u objetos).

Cabe mencionar que esta extorsión económica es tal vez el delito más incrustado en la actividad policial, es una práctica muy frecuente en la policía de la Ciudad de México y generalmente es un proceso bien organizado que involucra tanto a niveles inferiores como a superiores.

---

\* El informe sobre las tendencias del soborno en México, de la organización estadounidense Trace International, identifica a la policía como la fuente número uno de exigencias de sobornos (mordidas), representando el 45% de todas las exigencias de soborno en el país. El valor del total de los sobornos fue relativamente modesto: 65% se realizó por montos menores a \$5,000; aunque 10% fueron superiores a los \$10,000 y 4% superiores a los \$100,000

\*\* A pesar de que en México el proceso legal de denuncia de cualquier delito es gratuito, los resultados de una encuesta realizada en 2,605 hogares de la Ciudad de México en 1999, señalaban que el 16% de las personas tuvieron que pagar algún soborno para agilizar los trámites de una denuncia o para continuar con el proceso de la misma. La tarifa promedio del soborno fue de 1,284 pesos, y las cantidades oscilaron entre \$50 pesos y \$5.000. Ramírez Teresita, Beatriz Zurita, Renata Villoro, Miguel Mesmacher, Blanca López y Cintli León. “Tendencias y causas del delito violento en el Distrito Federal de México”, en *Crimen y violencia en América Latina*, editado por Pablo Fajnzylber, Daniel Lederman y Norman Loayza. Alfaomega y Banco Mundial, 1ª Edición, 2001, Pág. 168.

Por otro lado, la condición socioeconómica tiene un peso importante para sancionar una falta o un delito, es decir, existe una inequidad en la distribución del castigo, éste generalmente es aplicado a la gente con menos recursos, ya sea porque no pagan el soborno, porque pagan menos que otros o porque no pertenecen a algún grupo de poder (no son influyentes) lo que corrompe la igualdad de los ciudadanos. En un sentido similar se puede mencionar la “capacidad” que tiene la policía de “seleccionar” quien es criminal y quién no.\*

Este abuso de poder por parte del policía, provoca a las víctimas, a gente inocente y a la que tienen menos recursos, una afectación directa a sus garantías individuales, a sus derechos humanos y a sus propiedades. Por último, algo lamentable es la incapacidad de que los ciudadanos víctimas de estos abusos cuenten con recursos reales que les permitan protegerse o solicitar justicia.

Un estudio de casos efectuado en torno a quince quejas presentadas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal<sup>37</sup> caracteriza a la función policial de la siguiente manera:

- a) La violencia física es evidente en la mayoría de las actuaciones particularmente los golpes, también es una constante la violencia psicológica mediante las amenazas,
- b) Caracteriza de igual manera la actuación de la policía el cohecho y en algunas ocasiones la extorsión,
- c) Innegablemente la característica más relevante es la tortura de obra y también psicológica,
- d) Es una constante en la función policial negar la posibilidad de defensa a los detenidos, generalmente manteniéndolos incomunicados, y

---

\* De hecho esta es una crítica profunda que se le hace a todo el sistema penal en su conjunto, la de decidir quién es criminal y quien no, cuya consecuencia es generalmente criminalizar a las clases marginadas.

<sup>37</sup> Citado por Sarré, Miguel, Op. Cit. Pag. 7

- e) Es típico asimismo el abuso en diferentes órdenes, lo cual es sin duda sintomático del autoritarismo policial, así como la prepotencia y ventaja sobre los sujetos detenidos que incluso llega a la humillación.

Lo anterior nos describe de manera general, pero muy real, la forma en la que actúa normalmente la policía. “El abuso a los derechos humanos es una constante, lo cual es contradictorio a su función ya que la seguridad pública y los derechos humanos son dos caras de una misma moneda. Haciendo una comparación, sería contradictorio que un médico causara daño a un paciente con el pretexto de promover la salud pública; de igual manera los cuerpos de policía no cumplen su misión de promover el derecho a la seguridad pública, si al hacerlo violan los derechos individuales”.<sup>38</sup>

La violencia entendida como el uso o amenaza de uso de la fuerza física o psicológica con intención de hacer daño de manera recurrente o como forma de resolver conflictos<sup>39</sup> en lugar de ser atacada por la policía es ejercida de manera muy frecuente.

En México todos los individuos, incluso los acusados de los más graves delitos, tienen el derecho a gozar de las garantías individuales que consagra nuestra Constitución, dentro de las cuales están las garantías correspondientes a la integridad y a la dignidad de las personas, y especialmente las que deben respetarse en las averiguaciones previas y en los procedimientos penales.<sup>40</sup> Es por esto que se dice que un policía debe procurar el máximo de seguridad para las víctimas de un delito y el mínimo de violencia para los victimarios.

#### **2.4.2 Generación de delincuencia e inseguridad**

Existen dos conceptos que son confundidos frecuentemente: los de inseguridad pública y delincuencia.\*

---

<sup>38</sup> Íbidem, pág. 8.

<sup>39</sup> Arriaga y Godoy, citados por Dammert, Lucia y Liza Zúñiga. Seguridad y violencia, desafíos para la ciudadanía. FLACSO-CHILE, 1ª edición, 2007. Pág. 16.

<sup>40</sup> Tesis No. 2 del Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Citada por Miguel Sarré, Op. cit. Pág. 9.

\* El término delincuencia es también confundido por algunos autores con el de violencia. En este trabajo el término criminalidad es utilizado indistintamente con el de delincuencia.



El miedo al crimen o inseguridad ciudadana son los principales términos empleados para designar aquel fenómeno que la mayoría de la población suele identificar con el aumento -real o supuesto- de la delincuencia y una intervención desafortunada de los organismos estatales encargados de su prevención y represión.<sup>41</sup>

John Bailey dice que “los orígenes de las amenazas a la seguridad pública son principalmente el crimen, la violencia, el terrorismo y las instituciones caracterizadas por su incompetencia, corrupción e impunidad”.<sup>42</sup>

La inseguridad pública es, entonces, la ausencia de protección a la vida, a las pertenencias y a la convivencia armónica generada por el aumento de la delincuencia – real o supuesta- y por una desafortunada intervención de los organismos encargados de brindar la seguridad pública.

Por lo tanto, para “crear” inseguridad pública hay 3 variables que se relacionan: el aumento de la delincuencia real, la percepción que la ciudadanía tiene de ésta y del actuar de las autoridades\* y, por último, la deficiente intervención de los organismos estatales encargados de su prevención y represión.

La delincuencia es, entonces, la parte de la inseguridad relacionada con la existencia de delitos reales, es decir, de transgresiones por parte de algunos individuos de ciertas reglas establecidas. La delincuencia es contra lo que lucha la seguridad pública a través de los órganos encargados, es la razón de ser del sistema penal.<sup>43</sup>

Las causas del crecimiento de la delincuencia urbana son varias pero se pueden agrupar en tres principales categorías: las causas sociales; las que se refieren al entorno urbano y físico; y las institucionales.<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> Rico, José María y Laura Chinchilla, Seguridad Ciudadana en América Latina, Hacia una Política Integral. Siglo XXI, México, 2002, Pág. 11.

<sup>42</sup> Dammert, Lucia y John Bailey, Op. Cit. Pág. 23.

\* Aunque en la definición utilizada se podría tomar como una sola variable al aumento de la delincuencia, preferí separarlas entre la real y la percepción porque tienen características y respuestas distintas, aunque la mayoría de las veces conjuntas

<sup>43</sup> Rico, José María. Justicia penal y transición democrática en América Latina. Pág. 23.

<sup>44</sup> Documento de referencia “Prevención de la Criminalidad”. Programa Ciudades más Seguras. Habitat

Dentro de las primeras encontramos a las situaciones de exclusión o marginación social, el abandono escolar, las modificaciones estructurales de la familia y la ruptura de vínculos de vecindad. Dentro de las segundas se encuentran la urbanización incontrolada, la carencia de servicios urbanos, la ausencia de control en los espacios como parques o estacionamientos y la facilidad de portar armas, entre otras.

Dentro de las causas institucionales la principal es la ineficiencia del sistema de justicia penal, es decir de la policía, ministerios públicos, jueces y cárceles. Esta ineficiencia genera inseguridad como consecuencia lógica de la falta de cumplimiento de las respectivas responsabilidades y por la mala percepción que se genera entre la población sobre el servicio; pero también, genera el aumento de la delincuencia debido principalmente a la impunidad. Es decir, debido a sus fallas éstas instituciones generan lo contrario para lo que fueron creadas.

Respecto a la generación de inseguridad, a esta específica que tiene su origen en las consecuencias que se derivan de las decisiones adoptadas en instituciones oficiales de la administración (como la Policía), ya sea porque no actúa con el rigor y contundencia que de ella se espera o porque se excede en el uso de sus atribuciones coactivas, se le denomina inseguridad institucional.<sup>45</sup>

En lo que se refiere a la creación de delincuencia, esto sucede porque la ineficiencia en los órganos encargados del sistema penal no sólo impide que se imparta justicia mediante el castigo del delincuente, sino que con esta impunidad además se promueve que mayor cantidad de ciudadanos se vean atraídos por las actividades delictivas debido a la facilidad de delinquir sin ser castigado. “Para la mentalidad criminal, saber que si se delinque existen altas posibilidades de no ser detenido es en cierta forma una invitación a delinquir”.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Jar Couselo, Gonzalo, Op. cit. Pág. 210.

<sup>46</sup> De la Barrera Solórzano, Luis y Cecilia Sayeg Seade, La criminalidad en el Distrito Federal. Propuesta para combatirla del Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad. Porrúa, México, 2003. Pág. 5.

Además, no sólo la población en general se ve atraída sino que de manera importante el mismo personal de estos órganos encargados de la seguridad pública se ve motivado por la misma situación que ellos fomentan.\*

Según el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Urbanos, el crecimiento de la delincuencia tiene cinco consecuencias:

La primera es la percepción generalizada de inseguridad, cuyo resultado es la falta de inversión en ciudades consideradas peligrosas, la estigmatización, abandono y deterioro de los barrios, la desconfianza hacia los demás, especialmente a los más pobres, lo que se traduce en una disminución de la solidaridad con la comunidad, la justicia por propia mano y en el mejor de los casos una disposición para realizar prácticas urbanas de protección comunitaria.

Se pueden mencionar, como ejemplos, los cambios en los estilos de vida. En promedio en México el 72% de la población cambió algún hábito o dejó de realizar alguna actividad por miedo a ser víctima de algún delito. Las personas consideraron los niveles de riesgo tan inaceptables que optaron por no permitir que sus hijos menores salieran a la calle (56%), a utilizar joyas (51%), a no salir de noche (49%), a no llevar consigo tarjetas de crédito o débito (42%), a no llevar dinero en efectivo (35%).<sup>47</sup>

Otro resultado es la falta de credibilidad en la policía, lo que provoca que la gente se le acerque poco o se aleje lo más posible para que les resuelva algún problema, impidiendo de alguna forma la labor del Estado al no permitirle a la policía solucionar o mediar los conflictos que debiera, provocando además, la “comodidad” de los policías al hacer el menor trabajo posible, desperdiciando no sólo sus capacidades personales sino los recursos públicos (tiempo efectivo de trabajo por el que reciben un sueldo, si tienen patrulla a su cargo el desgaste de ésta, consumo de gasolina en los rondines sin sentido, etc.).

---

\* “En México, la probabilidad de éxito de los delincuentes está por arriba del 80 o quizá 90 por ciento” Mario Luis Fuentes. Seguridad Pública, ciudadanía y desarrollo, en Seguridad pública, voces diversas en un enfoque multidisciplinario, Pedro José Peñaloza (coord.) Porrúa, 1ª Ed. México, 2005. Pág. 215.

<sup>47</sup> Sexta Encuesta Nacional sobre Seguridad. Instituto Ciudadano de Estudios sobre Inseguridad (ICESI)

Esta desconfianza *a priori* de la capacidad de los policías también provoca que al momento que a alguien “se le ocurre” llamar a la policía para solucionar un conflicto, el trato hacia los policías sea generalmente descortés y por lo tanto el de éstos hacia la población sea igual, generando no sólo la insatisfacción hacia el servicio sino la confrontación que puede llegar hasta la violencia.

La segunda consecuencia es el impacto de la inseguridad en los sectores de bajos recursos, ya que si bien todos los grupos sociales se ven afectados por la delincuencia urbana ésta daña mayormente a los sectores pobres porque tienen pocos medios para defenderse de ella, y sobre todo porque la inseguridad quiebra su capital social e impide su movilidad, en particular en los jóvenes.

La tercera consecuencia es el aumento de los costos de la seguridad. Según la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN), el costo de la inseguridad en México se estima en 7% del PIB.<sup>48</sup> Este monto está integrado por costos directos, que son todos aquellos que inciden en pérdidas en salud y materiales sobre el bienestar de la sociedad, por ejemplo la contratación de seguridad privada, equipos de seguridad en construcciones o vehículos, mayores primas por contratación de seguros y atención médica. El costo de inseguridad también se integra con costos indirectos, aquellos que incluye la disminución del bienestar debido a pérdidas en productividad, inversión y oportunidades de consumo. La cuarta consecuencia es el desarrollo masivo de las empresas privadas de seguridad.

La quinta consecuencia son los ensayos de respuesta pública, aquí se contemplan los costos económicos y políticos de los intentos de reforma a las instituciones encargadas de la seguridad pública que a veces resultan muy complicados y que no siempre se obtienen los resultados esperados. Por ejemplo, en ocasiones a partir de la exigencia ciudadana de instituciones más eficaces, los gobiernos suelen responder con acciones represivas hacia las libertades de las personas, un ejemplo de esto en el D.F., es la estrategia contra el robo de autos que “consiste en revisar de manera aleatoria

---

<sup>48</sup> Diario El Economista. “Cuesta inseguridad 7% del PIB: Concamin” 28 de septiembre 2010

automóviles “sospechosos” con vidrios polarizados y ocupados por tres hombres o más, así como motocicletas en las que viajen más de dos personas”.<sup>49</sup>

Este tipo de acciones, las más de las veces, confunden a la población y a los mismos policías sobre hasta dónde debe llegar su tarea sin agredir los derechos de las personas, propiciando principalmente el abuso de autoridad, lo que tiene un alto costo político para el gobierno.

## **2.5 DELINCUENCIA Y PERCEPCIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL\***

Es importante mencionar algunos índices del delito en el Distrito Federal y la percepción que la población tiene respecto a estos y al actuar de la policía para tener un panorama de las dimensiones que el problema de la inseguridad representa para la ciudad.

De acuerdo a la Sexta Encuesta de Victimización del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C., (ICESI) en el año 2008 en todo el país el porcentaje más alto de población adulta que fue víctima de algún delito se registró en el Distrito Federal (19%). Además, cuando la media nacional de delitos fue de 7,500 por cada 100,000 habitantes, en el D.F., fue de 14,100, la mayor en el país.

---

<sup>49</sup> Diario La Jornada, “Arranca *operativo* permanente de la SSP-DF contra el robo de automóviles” 14 de febrero de 2009

\* Es importante señalar que uno de los principales retos a enfrentar en los estudios sobre la situación que guarda la criminalidad es la existencia de la llamada “cifra negra” o sea los delitos cometidos pero no denunciados ante la autoridad. Éstos, como es lógico, quedan fuera de las cifras oficiales. Es por eso que con el afán de tener cifras más cercanas a la realidad varias instituciones académicas y de la sociedad civil se han dado a la tarea de realizar sus propias muestras a través de encuestas de victimización. Para este trabajo se consideran, por un lado, las cifras de las instituciones oficiales, porque siempre será importante considerarlas ya que se supone son éstas las que toman de referencia las autoridades para diseñar e implementar acciones; y por otro lado, se utilizan las cifras de la Sexta Encuesta de Victimización del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A.C (ICESI), y de la Encuesta de Victimización y Eficacia Institucional del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). Cabe destacar que se toma como referencia la sexta encuesta de victimización y no la séptima, que es más reciente, porque aquella fue la última que se realizó por el ICESI, ya que a partir de la séptima se le excluyó, realizándola el INEGI. Por otro lado, se intentarán considerar de manera especial los delitos del fuero común por dos razones, una porque como se verá es este tipo de delincuencia llamada ordinaria o pequeña y mediana la que se da de forma más numerosa en la Ciudad de México (en general en todo el país estos delitos representan el 95%) por lo que debería ser la más preocupante para el gobierno y la población (valga decir que muy regularmente no lo es para ninguno de los dos); la segunda razón es porque, como ya se ha explicado, es este tipo de delitos contra los que lucha la policía local (objeto de análisis en este trabajo).

De acuerdo a la Secretaría de Seguridad Pública del D.F., en el mismo 2008 sus elementos realizaron aproximadamente 13,272 remisiones diarias, de las cuales el 79% fueron por faltas administrativas y 21% por delitos. Esto nos habla de que la Ciudad de México es realmente conflictiva, no sólo por la inseguridad que provocan los delitos sino por la difícil convivencia social relacionada con las faltas administrativas. Los principales delitos por los que se remitieron al ministerio público a presuntos responsables fueron: robo a transeúnte, delitos contra la salud, robo de vehículo, y robo a negocio con violencia.

La misma encuesta del ICESI contiene información que conviene rescatar, ya que a pesar de no estar circunscrita territorialmente al D.F., sino a nivel nacional, refleja una importante realidad del problema, los datos son:

- El 64.8% de las víctimas del delito se agrupó en la categoría de obrero o empleado; le siguieron trabajador por su cuenta (27.1%), trabajador en un negocio familiar (3%), patrón (2.6%) y jornalero o peón (3.2%).

Por lo que se evidencia que la delincuencia afecta de manera considerable a la clase trabajadora que no cuenta con muchos recursos económicos.

- El 78% de las víctimas no presentó denuncia alguna, lo que significa que sólo 22 de cada 100 delitos que ocurrieron fueron denunciados. A nivel nacional las entidades que presentan los porcentajes más altos de no denuncia fueron: Tlaxcala (90%), Campeche (86%), Estado de México (85%), Chiapas, Guanajuato y Jalisco (84%), Tabasco y Oaxaca (83%), Aguascalientes, Distrito Federal, Hidalgo y Zacatecas (82%).

- Las principales razones para no denunciar fueron: la pérdida de tiempo (39%), desconfianza en la autoridad (16%), y trámites largos (10%).

Lo anterior descubre la magnitud de la mala percepción que en el país en general y en el D.F., en particular, se tiene de las instituciones encargadas de brindar justicia.

Como se comentó, otra de las variables que crean inseguridad pública además de la delincuencia real es la percepción que la ciudadanía tiene de ésta y del actuar de las autoridades en su combate, la cual a su vez está relacionada con dos factores: uno, la propia delincuencia real y la ineficacia de órganos responsables; y dos, la manipulación que hacen los gobiernos y los medios de comunicación respecto al tema para aumentar o disminuir el pánico entre la sociedad. Entonces es la interacción de estos dos factores de donde se obtiene la percepción “buena” o “mala” de la población respecto al problema de la inseguridad y son, por tanto, estas variables en las que las autoridades, en su caso, trabajan para disminuir el miedo.

Prácticamente todas las personas que viven en la Ciudad de México y en general en todo el país tienen la idea de que el crimen está en aumento constante y que nadie lo puede parar, se sienten inseguros en cualquier lugar de los que comúnmente transitan. Uno de los problemas de la percepción generalizada de la inseguridad, que se traduce en miedo a ser víctima del crimen, es que afecta no sólo a los que han sido víctimas sino también a los que han sido receptores de imágenes o comentarios sobre la delincuencia. De hecho, existe una paradoja consistente en que suele darse un mayor sentimiento de temor ante los delitos numéricamente poco frecuente, sobre todo entre grupos que son menos victimizadas (mujeres y personas de edad).<sup>50</sup>

En una encuesta del diario “El Universal” en noviembre de 2010 el 60% de los entrevistados respondió que la inseguridad es el principal problema de la Ciudad de México seguido por el desempleo con el 9% y la crisis económica con el 6%. Lo que ubica a la inseguridad pública, por mucho, como la mayor preocupación de los habitantes capitalinos. Así lo confirma también la citada encuesta del ICESI, al revelar que a nivel nacional los ciudadanos del Distrito Federal fueron quienes en su gran mayoría manifestaron sentirse inseguros (85%).

Resulta evidente que la percepción ciudadana sobre la delincuencia y por lo tanto sobre la inseguridad es realmente alta y aunque con relación a los mencionados índices que presenta la Ciudad de México se podría decir que el temor de la población a ser víctima

---

<sup>50</sup> Rico, José María y Laura Chinchilla, Op. cit. Pág. 20.

de algún delito corresponde a la realidad, este temor es más grande sobre todo a delitos poco probables y una de las causas son los medios de comunicación ya que como afirma Garrido Genovés “la mayor parte de la población forma su opinión sobre la delincuencia en base a (sic) los reportajes de los medios de comunicación que optan claramente por una vía y un planteamiento alarmista y sobredimensionado”.<sup>51</sup>

En lo que se refiere a la percepción de la policía del Distrito Federal y de las zonas urbanas del Estado de México, de acuerdo al Informe Anual 2009 de la Encuesta de Victimización y Eficacia Institucional del CIDE, en una evaluación promedio (dentro de una escala donde 0 es total insatisfacción y 10 total satisfacción) se obtuvieron los siguientes resultados en cuatro categorías.

#### Satisfacción con la protección de los ciudadanos contra los delincuentes

- Más de la mitad de los encuestados considera que la forma en que la policía protege los derechos de los ciudadanos contra los delincuentes es deficiente.
- Únicamente alrededor de uno de cada cuatro individuos tiene una evaluación positiva de la actuación de la policía.
- Sólo el 2.8% considera que es “muy buena”.

#### Frecuencia del patrullaje de las calles

- Más de la mitad de los encuestados afirma que la frecuencia con que la policía patrulla las calles de su colonia es mala (34.7%) o muy mala (20.6%).
- Aproximadamente uno de cada cuatro encuestados considera que la frecuencia de patrullaje está bien (26.2%), mientras un 4.6% opina que es “muy buena”.

---

<sup>51</sup> Citado por Bernuz Beneitez, María José, Op. cit. pág. 26



## Tiempo de respuesta

- En cuanto a la evaluación del tiempo que le tarda a la policía responder a un llamado de auxilio, un cuarto de los encuestados (25.7) considera que el desempeño de la policía en este aspecto es muy malo.
- Un 33.7% considera que este rasgo de la policía merece una calificación “mala”, con lo cual el porcentaje que le otorga una evaluación negativa es de 59.4%.
- Alrededor de sólo un cuarto de los encuestados (23.7) le otorga una calificación positiva (bien o muy bien).

## Trato y respeto

- El porcentaje de personas que tiene una idea negativa –mala o muy mala- de la policía en este aspecto es del 36.2%.
- Ésta es la categoría en donde existe el mayor porcentaje de respuestas positivas, ya que 34.3 calificaron el trato de la policía como “bueno”, mientras que un 5.1% adicional le otorgó una puntuación de “muy bueno”.

Es evidente que la policía es una de las instituciones peor calificadas y no es sólo una percepción que se tiene de su actuar en general sino también de tareas específicas, es por ello que resulta tan necesario que sea objeto de una profunda reforma.

## CAPÍTULO 3. LA REFORMA POLICIAL EN EL DISTRITO FEDERAL

### 3.1 LA REFORMA POLICIAL DEMOCRÁTICA

Si bien el modelo policial existente en México tuvo su función en gobiernos autoritarios, no es el más adecuado cuando se pretende garantizar el libre y pacífico ejercicio de derechos y libertades. Para esto es necesario crear un clima general de orden, tolerancia y paz que convierta a la policía en un elemento básico del conjunto homogéneo en el que sea posible conseguir mayores cotas de eficiencia con un menor riesgo para las libertades.<sup>52</sup>

De acuerdo a José María Rico<sup>53</sup> los principios básicos u objetivos que debieran regir cualquier servicio policial de talante democrático son:

- 1) La policía debe reconocer que forma parte integrante del conjunto del sistema penal y aceptar las consecuencias de tal principio, lo que significa, además de un trabajo conjunto, que éste sea apegado a las reglas;
- 2) La policía debe estar al servicio de la comunidad, siendo su razón de ser la de garantizar al ciudadano el libre ejercicio de los derechos que la ley reconoce, lo que significa entre otras cosas la ausencia de cualquier tipo de injerencia política indebida en las acciones policiales;
- 3) La policía debe ser, en sus estructuras básicas y en su funcionamiento, un servicio democrático, lo que significa, respeto a los derechos humanos, participación ciudadana y rendición de cuentas;
- 4) La policía debe ser un servicio profesional; y

---

<sup>52</sup> Jar Couselo, Gonzalo. Op. cit. Pág. 205

<sup>53</sup> Rico, José María. Inseguridad ciudadana y policía. Editorial Tecnos. Madrid ,1988. Págs. 60-62.

- 5) La policía debe reconocer la necesidad de la planificación, coordinación y de la evaluación de sus actividades, lo que significa, entre otras cosas, que su actividad debe corresponder a las necesidades de la comunidad.

En el mismo sentido, para Ernesto López Portillo la reconstrucción del operar policial es *un proceso* por el que se conduce a las instituciones policiales desde un esquema de comportamiento signado por la arbitrariedad, hacia otro contenido por cuatro principios: atención prioritaria al ciudadano, respeto a la ley, a los derechos humanos y transparencia”.<sup>54</sup>

Es necesario entonces, que los gobiernos del Distrito Federal surgidos a partir de la transición realicen esfuerzos por reformar la institución policial para crear una policía democrática si quieren abonar a consolidar los avances democráticos experimentados en la Ciudad. Esta reforma debe tener como fin el establecimiento de la seguridad de las personas como el principal objetivo de la policía, lo que sólo será posible mediante la eliminación de la informalidad y autonomía en su actuar. Ello implica por lo tanto, el rompimiento del vínculo de manipulación política gobierno-policía.

No debe entenderse que es necesario un rompimiento de cualquier vínculo entre el poder político y la policía, asunto impensable por la responsabilidad pública que tiene ésta, la cual debe sujetarse a las decisiones del gobierno. De hecho debe considerarse que la dependencia entre la policía y el gobierno es normal, “la simbiosis entre la Policía y el poder perdurará a lo largo de la historia, no sólo porque los diferentes gobiernos la utilicen en favor de sus intereses, sino que la propia institución asumirá como función primordial propia la defensa del orden instituido”.<sup>55</sup> Esto porque la estabilidad de un Estado depende del funcionamiento de sus instituciones, y desde luego de una fundamental como la policía. Lo importante es que la policía deje de ser utilizada por el gobierno para su propia protección y contra los ciudadanos y comience a ser utilizada para asegurarles el ejercicio de sus libertades.

---

<sup>54</sup> López Portillo, Ernesto. “Discusiones varias para la reforma policial democrática”, en *Seguridad Pública voces diversas en un enfoque multidisciplinario*, Op. cit. Pág. 366. Los principios se basan en Bailey, David H. *Democratizing police abroad. What to do and how to do it*, National Institute of Justice, U.S. Department of Justice.

<sup>55</sup> Jar Couselo, Gonzalo. Op. cit. Pág. 201.

Dichas acciones pueden ser tareas bastante complicadas para un gobierno democrático si no se realizan estrategias que incorporen la participación ciudadana, con la que no sólo obtendrá legitimidad sino también resultados satisfactorios, y poco a poco es probable que se cuente con una policía eficiente, honesta, transparente y respetada; pasos y resultados necesarios para consolidar una democracia, ya que no es viable un Estado democrático de derecho sólido y duradero, ahí donde no hay instituciones policiales funcionando precisamente dentro de estándares democráticos.<sup>56</sup>

Desde el primer periodo de gobierno a partir de la transición en el Distrito Federal, la reforma a la policía fue comunicada como una de las principales tareas a realizar, la estrategia anunciada fue el acercamiento de la policía con la ciudadanía con los objetivos de mejorar las relaciones con la comunidad y reducir los niveles de delincuencia.

La idea de una policía cercana o próxima a la ciudadanía es una estrategia utilizada en varias ciudades del mundo<sup>57</sup> y conocida como policía de orientación comunitaria, de proximidad o de barrio. La instauración de programas de policía comunitaria constituye un fenómeno cada vez más frecuente en América Latina, que responde a diversos factores. En primer lugar, a la falta de confianza pública respecto de la policía. En segundo lugar, a la necesidad de modificar estrategias para enfrentar un masivo incremento de la violencia delictual. Finalmente, a la necesidad de poner a la policía en sintonía con procesos de descentralización y modernización administrativos que ya tenían lugar en otros sectores del Estado.<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> López Portillo, Ernesto. "Discusiones varias para la reforma policial democrática". Pág. 336

<sup>57</sup> Existen experiencias de Policía de Proximidad en Guatemala, Colombia, Brasil, Estados Unidos, Canadá, algunos países nórdicos de Europa y España. Ver Frühling E. Hugo, Calles más Seguras, Banco Interamericano de Desarrollo, 2004

<sup>58</sup> Frühling, Hugo. Policía Comunitaria y reforma policial, Op. cit, Pág. 9

## **3.2 LA POLICÍA DE ORIENTACIÓN COMUNITARIA COMO SOLUCIÓN A LOS PROBLEMAS DE LA POLICÍA DEL DISTRITO FEDERAL**

### **3.2.1 La policía de orientación comunitaria**

La policía de orientación comunitaria consiste en un modelo donde el policía trabaja cercana y conjuntamente con una comunidad específica para ubicar sus problemas de delincuencia y orden público. Y se busca que a través de las soluciones satisfactorias, visibles y, en la medida de lo posible, personalizadas que se ofrezcan, se logre la disminución de la criminalidad y la percepción de inseguridad y que a su vez se aumente la confianza hacia la policía.

Las principales características de este modelo policial son:

- una operación de la policía cercana físicamente a la comunidad;
- patrullaje principalmente a pie o en bicicleta;
- una actitud del policía dirigida más hacia la resolución de conflictos que hacia el uso de la fuerza;
- un perfil del policía orientado a prevenir las causas del delito en lugar de a reaccionar una vez cometidos;
- una participación activa de la sociedad en la ubicación y solución de los problemas.

La policía de orientación comunitaria ha sido y continúa siendo una importante estrategia de reforma policial en Europa y América Latina. Para José María Rico<sup>59</sup> las evaluaciones a las que ha sido sometido este modelo policial en América Latina dan los siguientes resultados satisfactorios:

---

<sup>59</sup> Rico, José María y Laura Chinchilla, Op. Cit. Págs. 101-102.

- la disminución de ciertos delitos y del sentimiento de inseguridad;
- la demostración de una ruptura del lazo causal entre criminalidad y sentimiento de inseguridad (la criminalidad puede no disminuir pero sí el miedo al crimen);
- una mayor visibilidad de la policía;
- el establecimiento de contactos más ricos y prometedores de sus miembros con la comunidad;
- una mejor imagen de esta institución con la ciudadanía;
- la disminución de las posibilidades de abusos policiales; y
- un mayor grado de satisfacción de ésta con respecto a los servicios prestados.

Aunque, el mismo autor menciona que al modelo de policía de proximidad se le ha reprochado lo siguiente:

- aunque puede satisfacer otras necesidades de la comunidad, no es un método eficaz para el control del crimen (entre otras causas por fenómenos tales como el desplazamiento de la criminalidad o la detención temporal de las actividades delictivas);
- es demasiado idealista (promete más de lo que la policía puede hacer);
- da lugar al llamado efecto de “halo” (el entusiasmo ocasionado por el nuevo modelo, que por lo general resulta en una evaluación positiva del trabajo policial, suele disminuir al cabo de cierto tiempo);
- se enfrenta a una difícil adaptación de las estructuras policiales: problemas organizativos (retorno a la patrulla a pie); recursos limitados; capacitación

especializada ausente o deficiente; existencia de una cultura policial que suele traducirse en actitudes de simulación, solidaridad, desconfianza, astucia y conservadurismo; resistencias (en mandos y agentes) ante las necesidades de descentralización y delegación de autoridad; percepción policial de que, por un lado, su poder discrecional queda limitado y, por otro, el mandato policial tradicional es ampliado; percepción de que el trabajo policial no es apreciado en su justo valor por la población y los medios de comunicación;

- en los países con un estructura policial de corte federativo, pueden presentarse conflictos de competencias entre los diversos niveles (central, provincial, municipal) de policía;
- posibilidad de corrupción (favorecida por los contactos con ciertos grupos sociales); y
- cambios en los sistemas de evaluación (¿cómo medir la eficacia de la asociación policía-ciudadanos, la cohesión social de una comunidad, la mejoría de la calidad de vida de sus miembros?)

### **3.2.2 El control comunitario**

La participación ciudadana en el modelo de proximidad juega un papel fundamental en el control de las actividades de la policía. La colaboración permanente de la comunidad en el trabajo policial trae, al menos en teoría, beneficios relacionados prácticamente con la totalidad de los problemas de las policías propias de gobiernos autoritarios. Apego a la ley, atención prioritaria al ciudadano, respeto a los derechos humanos, transparencia, existencia de controles, capacidad de fomentar una convivencia armónica, son los beneficios que se podrían alcanzar.

El trabajo conjunto significa control al trabajo policial en dos aspectos, uno en que realicen labores de seguridad que importen a la comunidad, y dos, en que dichas

labores se realicen sin algún tipo de abuso, pudiendo romper así con la autonomía en el actuar policial que significa no sólo que hagan lo que quieran sino que, como se comentó, de esa forma crean delincuencia, inseguridad y abusos.

Este control tiene que ver, entonces, con la supervisión real del trabajo de los policías, evitando en la medida de lo posible abusos de autoridad, incumplimiento de responsabilidades y corrupción en general en sus labores. Se asegura que éstos cumplan no sólo con su trabajo regular que muchas veces es autoimpuesto o impuesto por superiores sin objetivos concretos, sino que cumplan con las tareas que la comunidad les exige (siempre y cuando sean dentro de las funciones de la policía) mediante mecanismos respetuosos de las leyes.

En este sentido, los resultados en la seguridad de la comunidad pueden ser medidos cuantitativamente a través de cifras surgidas en el diagnóstico, y cualitativamente a través de la satisfacción de la comunidad con el actuar de la policía que mediante mecanismos sólidos de rendición de cuentas pueden servir como evaluación para ésta.

Un beneficio extra es que la comunidad tiene la oportunidad de ser un aliado en la supervisión del gasto de los recursos del Estado (humanos, materiales y económicos) para que, mediante canales confiables con las autoridades interesadas en eficientar el trabajo de la policía se haga saber, por ejemplo, de las desviaciones o mala utilización de dichos recursos, con la finalidad de que se castiguen desviaciones y se ahorren o reorienten los que estén mal utilizados.

También la policía resulta beneficiada. El trabajo con la gente le permite ubicar un problema puntualmente y buscar una solución visible para la comunidad. A través de este mecanismo se gana la satisfacción de la población, que es el objetivo principal, y la confianza hacia una policía que sí resuelve los problemas que aquejan al vecindario, lo que mejora su imagen y el trato que le brinda la ciudadanía.

Complicado, por supuesto, es la satisfacción de todas las demandas de la comunidad, pues aunque sería lo deseable hay muchas actividades que no le corresponden a la



policía y que le serán exigidas si realizan su trabajo en forma eficiente. Si bien algunas de estas demandas podrían ser canalizadas por los policías hacia las autoridades competentes en cada caso, la falta de definición de responsabilidades podría significar un problema y acarrear insatisfacción hacia la policía.

Por otro lado, sin duda existen peligros que conlleva la participación comunitaria, entre estos se pueden mencionar la intimidación y agresión de que pudieran ser objeto los ciudadanos por parte de los policías u otras autoridades cuando, por ejemplo, no existe un compromiso de control serio por parte de los mandos superiores o los gobernantes para con esta vinculación; o también puede existir la complicidad entre policías y población y así aparentar resultados o situaciones inexistente, sobre todo en comunidades controladas por la delincuencia.

Además, entre las dificultades observadas sobre tal participación, puede señalarse la identificación previa de los organismos, grupos y personas que podrían intervenir en las acciones previstas para encarar el problema de la delincuencia y la inseguridad, su organización, coordinación y estabilidad.<sup>60</sup> Es decir, para la autoridad no sólo es complicada la nueva organización de la policía, sino que también debe ocuparse de la organización y funciones específicas de la comunidad.

Por último, también puede pasar que los policías se hagan cada vez menos responsables de su actuación debido a que sienten que ahora comparten la responsabilidad con la comunidad.

### **3.2.3 La prevención del delito**

Como se ha dicho, el gobierno a través del sistema penal tiene la tarea de prevenir y reprimir los delitos. Como también se ha comentado, existen principalmente dos modelos penales que dirigen su actuación: el retributivo y el preventivo. El modelo de policía de orientación comunitaria, al contrario del modelo prevaleciente en la Ciudad de México, le apuesta más a la prevención del delito que a su castigo.

---

<sup>60</sup> Rico, José María y Laura Chinchilla. Op. cit. Pág. 38

Gonzalo Jar afirma “si es cierto que existe una mayor predisposición de los agentes hacia las tareas represivas que hacia las preventivas, la progresiva implantación de modelos de *Policía de proximidad* lo que viene, entre otras cosas, es a poner en cuestión esa tradición histórica”.<sup>61</sup>

Por prevención se entiende al conjunto de acciones que se realizan para evitar que se cometa un delito; y por represión se entiende el castigo una vez cometido tal. Al ser la seguridad pública un concepto más amplio que el simplemente penal, el Estado realiza una serie de acciones extrapenales relacionadas principalmente con labores de política social y rescate de espacios públicos con fines preventivos. En este apartado se describirá a qué se refieren las diversas tácticas de prevención del delito y se hará énfasis en el papel que juega (o podría jugar) el modelo de policía de proximidad en cada forma, ya que es principalmente mediante la prevención del delito que este modelo policial busca cumplir con su responsabilidad de brindar seguridad pública.

Existen, principalmente, tres modelos o tácticas de prevención del delito:<sup>62</sup> la situacional-ambiental, la social y la comunitaria.

### Prevención situacional-ambiental

Esta táctica “ataca” las circunstancias o condiciones físicas que pudieran significar una motivación u oportunidad para delinquir. Las principales medidas que incluye este modelo no están relacionadas con el sistema penal sino más bien con otras estrategias del gobierno y de la población misma, por ejemplo, para el gobierno, la instalación de cámaras en la calle, la iluminación y (re) acondicionamiento de espacios públicos; y para la población, no abrir la puerta a desconocidos, poner rejas en sus casas, no vestir con ropa o accesorios muy caros, entre otros.

---

<sup>61</sup> Jar Couselo, Gonzalo, Op. Cit. Pág. 215

<sup>62</sup> Sozzo, Máximo. “Seguridad Urbana y tácticas de prevención del delito”, *Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina y Penal, Ad-Hoc*, Número 10, Argentina, 2000. Pág. 106.

A pesar de que en principio estas medidas pudieran no estar directamente relacionadas con el sistema penal<sup>63</sup> ni, obviamente, con la policía, en realidad ésta como encargada de la vigilancia en el espacio público, tiene una gran responsabilidad en este modelo de prevención del delito, el cual es desmotivarlo a través de la presencia.

La presencia, principalmente a través de los “rondines” a pie o en bicicleta, y los módulos de policía cercanos al vecindario, para ofrecer una respuesta rápida, como modo de operar de los modelos de policía de proximidad, es en lo que ayuda la policía en este modelo de prevención.

### Prevención social

El modelo de prevención social del delito (característico del Estado de bienestar) entiende que el delito tiene su génesis en las desigualdades sociales, en razón de que no hay una suficiente distribución de medios lícitos para alcanzar los fines sociales, lo que genera actitudes sociales de frustración como el crimen.<sup>64</sup>

Para José María Rico, el enfoque social (intervenciones no penales sobre delincuentes potenciales orientadas a atenuar su propensión criminal) está basado en las clásicas teorías del delito según las cuales la acción criminal se explica por la existencia de diversos factores anteriores a su perpetración (familia, escuela, empleo, frecuentación de otros delincuentes, pertenencia a bandas criminales, papel de los medios de comunicación, consumo excesivo de alcohol y otras drogas, etc.).<sup>65</sup>

En este sentido, las principales acciones realizadas en este modelo son los programas sociales (de empleo, vivienda, salud) dirigidos a sectores marginados donde, en

---

<sup>63</sup> Incluso para José María Rico esta táctica utiliza medidas exclusivamente no penales. Rico, José María. Seguridad Ciudadana en América Latina. Pág. 46.

<sup>64</sup> Taylor, Walton y Young, La nueva criminología. Contribución a una teoría social de la conducta desviada. Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1997. p. 108. Citado por Magaña, Hernández Diana Margarita, “El modelo de prevención del delito implementado en el Distrito Federal”, en revista Alegatos. Número 63, mayo-agosto 2006. Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Derecho.

<sup>65</sup> Rico José María. Seguridad Ciudadana en América Latina. Pág. 46.

general, se busca reducir la pobreza, y atender a sectores específicos como ex presidiarios.

Aunque una vez más este tipo de prevención al parecer excluye la participación de la policía, en realidad el modelo de proximidad colabora por medio de los comités vecinales, mediante los que regularmente trabaja, ya que éstos facilitan la inclusión social y la solidaridad entre vecinos, lo que les permite, como vecindario, exigir y buscar mejores condiciones de vida. Es decir, potencia la participación que puede ser aplicada ya no sólo a exigir y trabajar por la seguridad, sino también por muchas otras necesidades de la comunidad.

Además, las personas con menos recursos son especialmente afectadas por la inseguridad, ya que la delincuencia altera su vida cotidiana, por ejemplo por los frecuentes robos o impidiendo la apertura de un negocio por la extorsión, por lo que el mejoramiento de los servicios de seguridad, en los que la policía cercana juega un papel importante, están íntimamente relacionados con el mejoramiento en su calidad de vida.

### Prevención comunitaria

Esta táctica de prevención del delito surgió en el contexto anglosajón a partir de la década de los años 70's y puede considerarse una forma de pensar la prevención del delito que se encuentra entre la táctica situacional-ambiental y la táctica social. Pavarini, se refiere a ella como "prevención a través de la participación situacional".<sup>66</sup> La diferencia con las otras formas de prevención es que coloca a la comunidad no sólo como objeto de intervención sino como partícipe en la tarea de recuperar el vecindario.

Para Mazimo Sozzo<sup>67</sup>, entre las técnicas de intervención del modelo de prevención comunitaria basadas en las diversas posiciones teóricas, se encuentran:

---

<sup>66</sup> En Seguridad Urbana y tácticas de prevención del delito. Pág. 121

<sup>67</sup> *Ibidem*. Pág. 121

- Mediación Comunitaria: Esta técnica de intervención parte de la base de recuperar el control de los propios conflictos por parte de las comunidades.
- “Neighbourhood Watch”: Este tipo de técnica implica, básicamente, una actividad de vigilancia de los vecinos del propio territorio que habitan y un canal ágil de información con respecto a la institución policial.
- Tolerancia Cero: Esta técnica de intervención desarrollada desde la Policía de New York a partir de 1994, está enraizada en la tesis de las “broken windows” y constituye un modelo que apunta al mantenimiento del orden, focalizando las incivildades como signos del desorden. Existen diversos factores en los que se ha enmarcado la “tolerancia cero” respecto, principalmente, a cambios organizacionales en la institución policial, por ejemplo: descentralización, nueva distribución de las responsabilidades, más personal policial, entre otros.
- Policía Comunitaria: Su acercamiento con la comunidad en busca de resolver sus conflictos antes de reprimir sus consecuencias utiliza, principalmente, la organización comunitaria para resolver los conflictos que la aquejan mediante un verdadero empoderamiento de los ciudadanos.

Se podría decir, como conclusión, una vez revisadas las diferentes tácticas de prevención del delito, que es la prevención comunitaria la que implica una mayor actividad de la policía ya sea de forma preponderante como en la estrategia de tolerancia cero o mediante un acercamiento ciudadano como en la policía de proximidad. Pero además, el papel de la policía es activo, aunque menos protagónico en el modelo de prevención situacional-ambiental y en el modelo social. Finalmente, cada vez más se tiende a combinar en las técnicas de intervención concretas elementos provenientes de las diversas tácticas de prevención del delito, dando lugar a lo que se ha comenzado a denominar prevención integrada.<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> Ibídem. Pág. 133.

## Prevención Institucional

Finalmente, para enfrentar las causas institucionales que generan inseguridad y delincuencia existe la prevención institucional, que se refiere a las estrategias que realiza el gobierno con la intención expresa de modificar las acciones que dentro del sistema penal impiden los resultados esperados. No es sólo la búsqueda de eficiencia institucional por sí misma, sino que al ser los órganos del sistema penal una causa “interna” de la delincuencia e inseguridad, los esfuerzos que se generan dentro del propio gobierno son considerados de manera particular.

En lo que respecta a la policía, evidentemente en este tipo de prevención entran los esfuerzos de reforma policial encaminados a atacar las fallas en su actuar.

### **3.3 LOS PROGRAMAS DE REFORMA POLICIAL EN EL DISTRITO FEDERAL**

#### **Los primeros acercamientos: la policía comunitaria**

En una entrevista Alejandro Gertz Manero<sup>69</sup> mencionó que *“la opción democrática que se logró en la ciudad de México en julio de 1997 y que permitió la elección de un jefe de gobierno dio lugar también a un referéndum ciudadano que rechazó la violencia, el crimen y la impunidad. El gobierno del Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas tuvo ante sí ese reclamo fundamental, pero también el lastre de un inmenso y corrupto aparato policiaco heredado de los últimos cincuenta años con todas sus lacras e ineficiencias”*.<sup>70</sup>

El Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, recién electo Jefe de Gobierno aseguró: *“La lucha contra la inseguridad será ciertamente la prioridad de mi gobierno”*.<sup>71</sup> Su estrategia se basó en que mantuvo la estructura heredada mientras acreditó un proyecto ciudadano

---

<sup>69</sup> Coordinador del Consejo Consultivo para la Procuración de Justicia y Seguridad Pública del DF, de abril hasta agosto de 1998 cuando es nombrado Secretario de Seguridad Pública del D.F.

<sup>70</sup> Entrevista a Alejandro Gertz Manero. Descentralización policiaca a delegaciones. En <http://www.geocities.com/Athens/Troy/2268/gertz29.html>.

<sup>71</sup> Compromiso de Cárdenas, desde París: Seguridad Pública; la corrupción policiaca no impedirá el combate a la delincuencia. Revista Proceso 5 de octubre de 1997.

de seguridad pública sobre las bases de productividad, eficiencia y participación ciudadana. Poco después de que tomó posesión del gobierno de la ciudad, el 5 de diciembre de 1997, Cárdenas ordenó la organización del modelo alternativo.<sup>72</sup>

La vía democrática y participativa se empezó a instrumentar formalmente en enero de 1998, tres meses después ya se contaba con la estructura de un Consejo Consultivo en Procuración de Justicia y Seguridad Pública que fungiría como órgano de análisis, investigación, consulta y elaboración de propuestas de solución para los problemas relacionados con la procuración de justicia y la seguridad pública, al igual que de evaluación de las acciones que se implementaran sobre el particular\*. Este Consejo era integrado por ciudadanos y organizaciones civiles interesadas y conocedoras del tema, además de autoridades de la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal.

El 6 de octubre, el Consejo ya había aprobado por unanimidad la vinculación de la seguridad pública con los habitantes de las colonias y los barrios de la metrópoli. En la glosa del informe de gobierno que rindió el Ingeniero Cárdenas, el 17 de septiembre ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, mencionó que fueron elegidas quince colonias de otras tantas delegaciones políticas para poner en marcha el proyecto.<sup>73</sup> En estas colonias se crearían comités de barrio que en ese momento funcionarían como contralorías a las cuales se les entregaría la información sobre la situación que guardara la delincuencia en su comunidad para poder exigir resultados.

En lo que respecta a la policía, se entrenaron en un curso de tres meses para que aprendieran a convivir con la comunidad. Adicionalmente, a las patrullas y módulos de policía seleccionados se les pintó con letras mayúsculas el nombre de POLICIA COMUNITARIA.<sup>74</sup>

---

<sup>72</sup> Íbidem

\* Acuerdo por el que se crea el Consejo Consultivo en Procuración de Justicia y Seguridad Pública del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. 16 de marzo de 1998.

<sup>73</sup> Entrevista citada de Alejandro Gertz Manero.

<sup>74</sup> Arrollo, Mario. Evaluando la "Estrategia Giuliani": la Política de Cero Tolerancia en el Distrito Federal. Centro Internacional de Estudios sobre Seguridad (CIES). Pág. 14.

Paralelamente a la ejecución del nuevo modelo de policía comunitaria, se realizaron ajustes legales que buscaron institucionalizar la participación ciudadana, entre otras tareas, dentro de la seguridad pública. De esta forma, en 1998 se publicó una nueva Ley de Participación Ciudadana que creó, entre otras cosas, los comités vecinales como órganos de representación ciudadana cuya función principal fue relacionar a los habitantes del entorno en que fueran electos con los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales para la supervisión, evaluación y gestión de las demandas ciudadanas en temas relativos a servicios públicos, modificaciones al uso de suelo, aprovechamiento de la vía pública y verificación de programas de seguridad pública, como se señala en su artículo 80.

Lamentablemente, aunque en 1999 se realizaron elecciones para la integración de estos comités, a mediados del 2000 ya habían desaparecido en un 60% y los que subsistían se encontraban mermados y divididos,<sup>75</sup> lo que impidió que se realizara un verdadero trabajo conjunto con las autoridades. Esta fue una de las causas de que este primer ejercicio de implantación del nuevo modelo de operación policial no lograra consolidarse.

### **Continuando con la estrategia: la Policía de Barrio**

En marzo del año 2003, sin haber dado a conocer evaluación alguna de la estrategia de policía comunitaria, el Gobierno de la Ciudad de México, a través del Secretario de Seguridad Pública, anunció en un discurso que iniciaría un programa de “Policía de Barrio” que había llevado varios meses preparar y que tenía como objetivo establecer un puente de confianza, de acercamiento, de acción conjunta, entre la ciudadanía y los elementos de la Policía Preventiva.<sup>76</sup>

---

<sup>75</sup> Zermeño, Sergio. “La participación ciudadana y los gobiernos perredistas del Distrito Federal (1997-2003)” publicado en *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. Alicia Ziccardi (Coordinadora) UNAM-IIS, 2004. Pág. 156

<sup>76</sup> Arrollo, Mario, Op. cit. Pág. 14



Una de las diferencias con la policía comunitaria fue que este modelo buscó consolidar su actuación mediante asambleas vecinales que, de alguna manera no contemplada en la Ley, suplantaban a los fracasados Comités Vecinales.

El acercamiento con la comunidad en este modelo policial se realizaba mediante asambleas vecinales donde acudía un representante de cada una de las dependencias encargadas de ofrecer algún servicio. Es decir, iba un representante del gobierno delegacional, para escuchar demandas y ofrecer soluciones respecto a los problemas como alumbrado público y poda de árboles, entre otros; y representantes del Gobierno del Distrito Federal: de la Secretaría de Desarrollo Social, para ofrecer los servicios y apoyos sociales; de la Secretaría de Desarrollo Económico, para promover programas de fomento económico; y un policía en representación de la Secretaría de Seguridad Pública, para escuchar las necesidades y plantear respuestas respecto a la inseguridad. Las asambleas se reunieron dos o tres veces a lo largo del primer año y prácticamente desaparecieron.<sup>77</sup> Una vez más no logró consolidarse el trabajo conjunto policía-comunidad.

Valga decir que a pesar que se buscó que estas asambleas vecinales se realizaran en toda la Ciudad de México, el modelo de Policía de Barrio no se implementaba en todas las colonias debido a que fue planeado de manera paulatina. Aunque en las colonias donde había asambleas y no así Policía de Barrio, existían los servicios policiales cotidianos para responder a las demandas ciudadanas.

Cabe destacar que en agosto del mismo año 2003, la Consultora Giuliani Partners, del ex alcalde de Nueva York, Rudolph Giuliani, contratada por el gobierno de la Ciudad de México, le entregó un reporte con una serie de 146 recomendaciones para mejorar el servicio de la seguridad pública en el Distrito Federal, cuya recomendación 127 era acelerar el proceso de reorganización policial hacia el modelo de policía de proximidad, que ya se estaba llevando a cabo mediante esta Policía de Barrio.

---

<sup>77</sup> Zermeño, Sergio. "La participación ciudadana en el Distrito Federal (La normatividad y sus resultados)." Publicado en *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*. Lucía Álvarez, Carlos San Juan y Cristina Sánchez (Coordinadores) UNAM, 2006. Pág. 174

## **La nueva gestión policial: Las Unidades de Protección Ciudadana (UPC`S)**

A la par de la estrategia de policía de Barrio, que desde el principio fue concebida como una policía para ciertas zonas peligrosas de la Ciudad, para la zona centro se pensó en otra forma de organización policial que a pesar de contar con los mismos objetivos de protección de aquella, tenía otras funciones específicas por formar parte de lo que se denominó “la recuperación del Centro Histórico”.

Estas unidades policiales fueron objeto de una reforma profunda, ya que además de un cambio en la forma de organizar a la policía, hubo un cambio en la forma de gestionarla. Es decir, además de que se utilizaron estrategias de proximidad policial como el patrullaje a pie y la zonificación por calles, también se realizaron acciones como el cambio de uniformes para dar un mejor aspecto, establecimiento de horarios de trabajo de ocho horas pensados para que el policía tuviera más oportunidades de estar pendiente de su familia, aumento de sueldos y servicios como gimnasio.

La base para la creación de estas unidades fueron policías recién egresados del Instituto Técnico de Formación Policial (ITFP) al que desde ese momento se le vislumbró como una verdadera escuela de cuadros policiales bien capacitados, con esto se pretendió implantar una verdadera carrera policial. El ascenso de nivel en esta forma de organización policial dependía de las evaluaciones de los vecinos del lugar asignado a cada policía o grupo de policías, lo que permitía a los policías más jóvenes tener mejores expectativas de vida.

Cada Unidad de Protección Ciudadana se conformó por 400 elementos organizados en 4 grupos de 100 policías cada uno, con turnos de 8 horas, que a partir de células de 2 elementos realizaban patrullaje pie a tierra, en bicicleta, motocicleta o patrulla, cubriendo un área determinada. Las Unidades de Protección fueron consideradas la punta de lanza de la carrera policial y de vinculación con la ciudadanía.

## **Continuidad y replanteamiento de la estrategia de acercamiento ciudadano: La Policía de Proximidad\***

No obstante los esfuerzos y el éxito en mayor o menor medida obtenido en los programas de reforma policial, para el propio gobierno el modelo de policía de cercanía no fue capaz de cumplir con sus objetivos, por lo que a mediados del 2008 en un ejercicio de autoevaluación, observa que aún se *registraba una creciente incidencia delictiva, una percepción negativa de la población sobre la seguridad en la ciudad y sobre su policía, con una participación ciudadana escasa y sin canales de expresión*, por lo que decide replantearse la estrategia nuevamente hacia una Policía de Proximidad que promete cambiar realmente la relación entre la policía y la ciudadanía.

Al principio esta estrategia fue pensada como un programa policial que contemplaba dos vertientes con diversas acciones cada una:

### a. Vigilancia Policial

- Instrumentar mecanismos para propiciar la presencia policial apoyada con un sistema de reacción inmediata.
- Recibir el apoyo de la Policía Auxiliar adscrita a las delegaciones participantes.
- Utilizar los módulos de vigilancia de la Secretaría como centros de operación.

### b. Participación Ciudadana

- Formar y fortalecer las representaciones de las células vecinales.
- Realizar un diagnóstico de riesgo, información y orientación.

---

\*La información de este apartado referente a la estrategia de Policía de Proximidad es tomada de documentos públicos o de respuestas a diversas solicitudes de información ingresadas a la Unidad de Transparencia de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.

- Vincular a la ciudadanía con la policía.
- Propiciar que la ciudadanía evalúe los programas.

Posteriormente a estas acciones, con el objetivo de concebir los cambios de una forma más estructurada, se planteó el desarrollo de esta estrategia en cuatro etapas:

La primera (segundo semestre de 2008) consistió en realizar una profunda reordenación institucional a partir de un diagnóstico riguroso y mediante el diseño y formalización de una nueva estructura funcional de la Secretaría. El propósito básico de esta reordenación fue sentar las bases institucionales para mejorar la operación policial.

En la segunda etapa (año 2009) se propuso lograr la contención del crecimiento del índice delictivo mediante la modificación de los parámetros de actuación de la policía, el incremento de su presencia y la mejora de su operación, con base principalmente en el control y evaluación del desempeño. Esta etapa fue pensada para preparar a la Secretaría en la institucionalización de los procedimientos necesarios para utilizar los desarrollos tecnológicos en marcha, para estrechar la relación con la sociedad, para mejorar la percepción ciudadana y para impulsar una participación más activa.

La tercera etapa (octubre 2009 - marzo 2010) se pensó como el periodo de transición necesario para sentar las bases estructurales y operativas para la puesta en marcha del nuevo modelo de operación policial.

En la cuarta etapa (a partir de mayo de 2010) se planteó la conformación del nuevo modelo de operación policial, en el cual se pondrían en funcionamiento los nuevos parámetros de actuación que exigía el desarrollo del Proyecto Bicentenario: Ciudad Segura, cuya base principal es el uso de equipos de videovigilancia. El objetivo principal fue reducir la incidencia delictiva y lograr un

tiempo de respuesta no mayor a cinco minutos en la atención de cualquier emergencia policial, mediante una actuación oportuna y eficaz.

Conforme estas etapas, se fueron realizando diversas acciones que permitieron la implantación paulatina del nuevo modelo policial. En lo que respecta a la nueva estructura de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, mediante un Dictamen de Reestructuración con vigencia a partir de 1 de Noviembre de 2008, la Subsecretaría de Seguridad Pública cambió su denominación a Subsecretaría de Operación Policial, conformada por: la Dirección Ejecutiva de Logística y Seguimiento Operativo; la Dirección General de Policía Metropolitana (antes Dirección General de Agrupamientos), la Dirección General Región 1 “Centro Histórico”; la Dirección General de la Policía Metropolitana; la Dirección General de Apoyo y Control Operativo; y la Dirección General de la Policía de Proximidad (antes Dirección General de Policía Sectorial), conformada por las Direcciones de Área Sectorial y por las Direcciones de Unidad de Protección Ciudadana. Es decir se crea un mando único interno que concentra a todos los policías preventivos de la Secretaría.

Al contener la Dirección General de la Policía de Proximidad bajo su mando a todos los policías adscritos a los sectores y a las Unidades de Protección Ciudadana, la intención era que todos esos policías fueran de proximidad. El objetivo de esta Dirección era: *dirigir la aplicación de los servicios, establecer con las Direcciones Ejecutivas Regionales de Policía de Proximidad programas de actuación operativa para disminuir la incidencia delictiva de la zona de actuación y promover la vinculación de la policía con la ciudadanía para fortalecer la cercanía con la sociedad.*<sup>78</sup>

El cambio no fue sólo en la subsecretaría encargada de la operación policial, sino que el objetivo de consolidar el acercamiento de la policía con la ciudadanía incluyó a otras subsecretarías como la de Participación Ciudadana, a la que se le encomendó:

- Realizar programas de prevención del delito con prioridad en los jóvenes y grupos vulnerables.

---

<sup>78</sup> Manual Administrativo de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal

- Crear mecanismos de participación con organismos de instituciones públicas y privadas, profesionales, universitarias, ONG, organizaciones ciudadanas o vecinales, entre otras.
- Apoyar la construcción y participación de las redes comunitarias.
- Mantener y estrechar la vinculación con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Con el objetivo de descentralizar y hacer más práctica la operación policial, en noviembre de 2010, entró en vigor una nueva reestructuración a partir de la cual se crearon cinco Direcciones Generales de Policía de Proximidad: Zona Norte, Zona Sur, Zona Poniente, Zona Oriente y Zona Centro, y las hasta ese momento vigentes Direcciones de Área Sectorial se transformaron o fusionaron para crear las Direcciones de Unidad de Protección Ciudadana, como se venía haciendo desde años atrás, dando un total de 73.<sup>79</sup> Es decir, finalmente el modelo de policía de proximidad se concentró y concretó en las Unidades de Protección Ciudadana.

Esta reestructuración se reflejó en la reforma al Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 4 de octubre de 2010, en la que quedó establecida como una de las atribuciones de las cinco direcciones generales de Policía de Proximidad, la de promover la vinculación de la policía con la ciudadanía a través de reuniones, asambleas y visitas domiciliarias que fortalecieran la cercanía con los grupos prioritarios.

Para mejorar la presencia y la operación policial, la nueva policía de proximidad actúa a partir del modelo de las Unidades de Protección Ciudadana, complementado con otras formas de acción como los “Módulos de Seguridad Pública y Participación Ciudadana” (primero llamados “Módulos de Policía de Proximidad”); y, recientemente, con los cuadrantes. Con lo que se busca agilizar la atención a las emergencias.

---

<sup>79</sup> Íbidem

En lo que respecta a los Módulos cuya recuperación fue iniciada también en 2008, tienen las funciones de:

- Coordinar las acciones de disuasión delictiva y vigilancia policial:
- Proporcionar atención y servicio a los vecinos;
- Fomentar la participación de los vecinos en la prevención del delito y de la conducta antisocial; y
- Vincular permanentemente a la comunidad con la Policía de la Ciudad.

Entre las primeras acciones referentes a los módulos, la Secretaría de Seguridad Pública difundió a través de su página de Internet los nombres y números de teléfono celular de los policías asignados a los primeros 66 contemplados en el programa, así como los números de los teléfonos fijos de éstos y su ubicación exacta para que la población los conociera y utilizara en caso de ser necesario.

A cada uno de los 66 módulos de Policía de Proximidad se les asignó una patrulla y policías las 24 horas, así como sistemas de radiocomunicación que les permitiera canalizar cualquier apoyo a todo tipo de emergencias, no sólo de seguridad, sino también médicas, de siniestros o incluso de servicios.

Las 66 patrullas asignadas a los Módulos, debían enfocarse a su zona de patrullaje, por lo que fueron impedidas para participar en operativos de otra parte de la ciudad, a excepción de los de emergencia, lo cual garantizaba una mayor atención en cada área.

Debido a que las zonas de patrullajes asignadas eran más pequeñas que las anteriores, las unidades tenían que realizar patrullajes intensivos y concretos, a grado tal que los tripulantes debían terminar por conocer la problemática de cada calle y ubicar los negocios de su zona de trabajo. A su vez, se decidió que el trabajo que se realizaba

con patrullas comunes en las áreas correspondientes a cada módulo se reforzara con policías en bicicleta (policicetos).

El concepto de Policía de Proximidad establecía que los policías de estos 66 módulos fueran evaluados por los habitantes del área a la que vigilaban, con el objetivo de sumar a los vecinos al “Programa de Colaborador Ciudadano” de la dependencia, en el que los reportes que presentaran serían leídos en cada sesión de evaluación en la zona.

Una vez implementada la estrategia con los primeros 66 módulos de policía, se decidió continuar el rescate de más y la construcción de varios otros, existiendo hasta el momento 500, según cifras que arrojó el sexto informe de Gobierno del Distrito Federal, del año 2012.

Adicionalmente, la Subsecretaría de Participación Ciudadana y Prevención del Delito es responsable de efectuar reuniones con las organizaciones vecinales para conocer la problemática en materia de seguridad y supervisar 3 veces a la semana en turnos diversos la labor de los módulos de seguridad. Además, el Centro de Atención del Secretario realiza una verificación telefónica de las visitas domiciliarias realizadas por los policías de cada módulo.

Finalmente, en junio de 2011 fue presentada la fase final de la reestructuración integral planeada por la Secretaría de Seguridad Pública en cuanto a la policía de proximidad: el Sistema de Cuadrantes.

En la estructura de la policía significa un nuevo nivel de poder: ahora debajo de las 5 zonas, las 15 regiones y los 74 sectores, están los cuadrantes. Este proyecto se basa en la división territorial del D.F., en 918 cuadrantes delimitados por factores geográficos, actividad comercial y número de habitantes, cuya dimensión oscila entre los 800 y 1000 metros cuadrados, y en los que hay tres policías responsables (uno por turno) de la seguridad de esa zona.



La propuesta surge por la conveniencia de hacer más pequeñas las áreas a cargo de un jefe policial para tener más control sobre las actividades de los policías asignados a ésta, y para que la población ubique más cercanamente al encargado de su seguridad. Las visitas domiciliarias en la primera etapa para la presentación de los responsables es una actividad fundamental para el acercamiento ciudadano y para que los propios mandos ubiquen su área de influencia y diseñen mejores tácticas de vigilancia. Esta estrategia tiene una evaluación diaria bajo los indicadores de incidencia delictiva, apoyos a la población, visitas domiciliarias y equipamiento con que se cuente.

Este es el nuevo esquema en que trabajan las Unidades de Protección Ciudadana, que tienen entre sus nuevas funciones las siguientes:

- Conocer a detalle la infraestructura urbana del cuadrante. Restaurantes, gasolineras, escuelas, iglesias, bancos, etc;
- Identificar zonas de riesgo. Características, horarios, impactos antisociales y delictivos, etc;
- Tener un contacto permanente con los ciudadanos. Visitar cotidianamente los establecimientos y viviendas; y
- Aprovechar las facilidades y servicios que ofrecen los Módulos de Seguridad Pública: bases de radio, teléfonos, trípticos, y utilizarlo como centro de operación del cuadrante.

## CONCLUSIONES

En el Distrito Federal los gobiernos establecidos a partir de la transición política se han interesado en consolidar el avance democrático del que han formado parte. Realizando acciones para solucionar los problemas de la Ciudad se han hecho cargo de que no basta con ser electos democráticamente, sino que han intentado gobernar democráticamente, es decir respondiendo a las expectativas y exigencias de los habitantes de la ciudad.

Los gobiernos de la Ciudad de México han mantenido una visión democrática de su responsabilidad respecto a la seguridad pública que se ha reflejado en que desde el inicio se ubicó a la inseguridad como uno de los problemas que más perjudicaban las condiciones de vida de los ciudadanos, y se le enfrentó por medio de una estrategia continua y sostenida, de la que un nuevo modelo de operación policial con supervisión ciudadana fue parte importante. Por otro lado, a pesar de que en el país hay un clima de temor, no ha existido manipulación alguna, no se ha abusado de esta circunstancia para elevar a la inseguridad como el problema fundamental hacia donde supuestamente se dirijan todos los esfuerzos del gobierno, como sí ha sucedido a nivel federal y en algunos estados

Respecto a la reforma policial, al ser la policía una de las instituciones responsables de la generación de delincuencia e inseguridad, debido a las prácticas discrecionales con que contaba, producto de las formas de negociación con el gobierno autoritario que a cambio de su protección le otorgaban amplia libertad para manejarse al margen de la ley, se dio a la tarea de transformarla.

El actuar de la policía al margen de la ley se traducía en corrupción e impunidad, lo que en general significaba no sólo un alejamiento de las necesidades de seguridad de la población, sino una afectación directa a su libertad y a sus derechos. Modificar dichas características fue el reto principal de los gobiernos democráticos, y hacia ese objetivo dirigieron sus esfuerzos.

Desde el inicio, la estrategia de reforma policial del gobierno del Distrito Federal giró alrededor de la implantación de un modelo probadamente exitoso en varias ciudades del mundo: el de Policía de Proximidad, cuyas características permitían enfrentar los principales problemas de la policía de la Ciudad de México.

La implantación del modelo de policía de proximidad ha permitido el paulatino establecimiento de un servicio policial democrático en la Ciudad de México entre cuyas características principales se encuentran:

- El cambio en el establecimiento del orden público a proteger. Pasando de la función de la policía de garantizar la estabilidad del gobierno a garantizar la seguridad de las personas. Lo que ha permitido terminar con la relación perjudicial de manipulación entre el gobierno y la policía, en la que ésta se utilizaba como recurso político y la ley se aplicaba sólo cuando era políticamente necesario.

- La participación ciudadana. Lo que significa el inicio de una relación policía-comunidad positiva en varios aspectos, entre los que destacan: que la policía realice labores de prevención y combate a la delincuencia bajo la orientación y supervisión de los ciudadanos, con lo que existe una verdadera rendición de cuentas y transparencia en el trabajo policial, lo que le permite además de cumplir con su deber, obtener la confianza de la gente; y que dichas labores se realicen con respeto a los derechos humanos, sin algún tipo de abuso. Pudiendo romper así con la autonomía en el actuar policial.

- El cambio del modelo policial existente. Pasando de un modelo en el que la represión de los delincuentes es el principal objetivo, a uno que, al contrario, tiene entre sus principales características la resolución de los conflictos y la prevención del delito.

La policía a pesar de ser una de las instituciones de la administración pública con dinámicas y relaciones de poder sumamente complejas, fue el principal sujeto de reformas en su modo de operar y en su estructura y procedimientos, con la finalidad de responder a los compromisos del gobierno asumidos respecto al mejoramiento de la seguridad pública.

Los cambios realizados en su modo de operar: asistencia a asambleas, trabajo en los módulos de seguridad pública y participación ciudadana, patrullaje a pie o en bicicleta, zonificación por calle y cuadrante y visitas domiciliarias, entre otras, refleja que la democratización del poder trajo como resultado la democratización de la administración pública. Lo que significa no sólo la ubicación de los problemas de los habitantes como el principal foco de atención y la oportunidad de éstos para exigir respuestas, sino también la apertura de la estructura misma de las instituciones para su solución conjunta.

La responsabilidad de la administración pública es reformarse en correspondencia con la circunstancia política que se vive para ofrecer los resultados que la gente espera. Por ello, ante la realidad tan cambiante especialmente en lo que a la seguridad pública en la Ciudad de México se refiere, la administración pública debe ser sumamente dinámica y estar en un continuo proceso de adaptación de manera especial en la inclusión de la ciudadanía en su actuar cotidiano.

La reforma policial comenzada desde 1998 tuvo varias etapas en las que se fueron consolidando algunas acciones y desechando otras. A pesar de ser la inclusión de la ciudadanía en el actuar policial el elemento principal del nuevo modelo policial, ha sido hasta la actualidad una de las labores más complicadas de definir. El paso de la participación colectiva de los comités ciudadanos y las asambleas, a la posterior forma más orientada a la participación individual con el esquema de cuadrantes no ha terminado de consolidarse, no obstante es una tarea que ni el gobierno ni la ciudadanía han abandonado, y que a partir de la reciente integración de los comités vecinales podría tener un nuevo espacio de exploración no sólo en lo referente a la mejora en la

seguridad pública sino en diversas acciones de desarrollo social que se implementen en las comunidades.

La interacción sostenida entre la ciudadanía y la policía desde la transición democrática va estableciendo una dinámica positiva que se debe continuar y fortalecer en esta institución y se debe impulsar en muchas otras si se desea seguir consolidando la legitimidad de las autoridades. Los nuevos gobiernos difícilmente podrían retraer los avances democráticos relacionados con la inclusión de la sociedad sin poner en peligro su propia viabilidad.

## FUENTES CONSULTADAS

1. ÁLVAREZ Lucía, SAN JUAN Carlos, SÁNCHEZ Cristina (Coordinadores), Democracia y Exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México, Colección México y Democracia, CEIICH-UNAM, Plaza y Valdés, UACM, INAH, México, 2006
2. ARROLLO Mario. Evaluando la “Estrategia Giuliani”: la Política de Cero Tolerancia en el Distrito Federal. Centro Internacional de Estudios sobre Seguridad (CIES), México, Mayo del 2003
3. BERNUZ Ma. José, PÉREZ Ana Isabel (Coord.), La tensión entre libertad y seguridad: una aproximación socio-jurídica, Universidad de la Rioja, España, 2006
4. BOBBIO Norberto, Estado, Gobierno y Sociedad, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2002
5. BRESSER Luiz Carlos, “La Reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control”, en *Desarrollo Económico*, n° 150, vol. 38, julio-septiembre 1998
6. CARRILLO Ignacio. Policía y estado democrático de derecho, Porrúa, México, 2004
7. CRUZ Torrero Luis Carlos, Seguridad Pública, Ed. Trillas, México, 2007
8. DAMMERT Lucia, BAILEY John (Coord.), Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos. Ed. Siglo XXI, México, 2005
9. DAMMERT Lucia y ZÚÑIGA Liza, Seguridad y violencia, desafíos para la ciudadanía, FLACSO-CHILE, 1ª edición, 2007
10. DE LA BARRERA Luis y SAYEG Cecilia, La criminalidad en el Distrito Federal. Propuesta para combatirla del Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad, Porrúa, México, 2003
11. ESPINOZA Víctor Alejandro, Alternancia y transición política ¿Cómo gobierna la oposición en México? El Colegio de la Frontera Norte y Plaza y Valdés. 1ª Ed., abril del 2000
12. FAJNZYLBER Pablo, LEDERMAN Daniel y LOAYZA Norman, Crimen y violencia en América Latina, editado por Alfaomega y Banco Mundial, 1ª Edición, 2001

13. FRÜHLING Hugo, *Calles más Seguras*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2004
14. FRÜHLING Hugo, *Policía comunitaria y reforma policial en América Latina ¿Cuál es su impacto?* Serie documentos, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, Mayo del 2003
15. GUERRERO Omar, *Teoría Administrativa del Estado*, Oxford University Press, México, 2000
16. JAR Gonzalo, "El papel de la policía en una sociedad democrática", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)* No 85, Enero-Marzo 1999
17. LÓPEZ Ernesto, "La policía en México: función política y reformas". Ensayo realizado en el marco de la investigación *Inseguridad Pública y Gobernabilidad Democrática: Retos para México y Estados Unidos*, Smith Richardson Foundation, México, febrero del 2000
18. MERINO Huerta, Mauricio, *La democracia pendiente. Ensayos sobre la deuda política de México*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
19. MAGAÑA Diana Margarita, "El modelo de prevención del delito implementado en el Distrito Federal", *Revista Alegatos*, UAM-Azcapotzalco, Número 63, mayo-agosto 2006
20. NÚÑEZ Arturo, "Democracia y representación", en *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*. Memoria II Congreso Internacional de Derecho Electoral, UNAM, 1993
21. ORTIZ Serafín, *Función Policial y Seguridad Pública*, Mc Graw Hill, México, 1998
22. PEÑALOZA, Pedro (coord.), *Seguridad pública, voces diversas en un enfoque multidisciplinario*, Porrúa 1ª Ed. México, 2005
23. PESCHARD Jacqueline, "D.F: El reacomodo del pluripartidismo", *Cuaderno de Nexos*, núm. 35, mayo 1991
24. RICO José María, *Crimen y Justicia en América Latina*, Ed. Siglo XXI, México, 2007
25. RICO José María, *Justicia penal y transición democrática en América Latina*, Ed. Siglo XXI, México, 1997
26. RICO José María. *Inseguridad ciudadana y policía*. Editorial Tecnos. Madrid, 1988

27. RICO José María, CHINCHILLA, Laura, Seguridad ciudadana en América Latina, Ed. Siglo XXI, México, 2002
28. SARRÉ Miguel, Guía del Policía, Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, 1996
29. SUÁREZ-IÑIGUEZ Enrique, Enfoques sobre la democracia, Ed. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 2003
30. SOZZO Máximo. “Seguridad Urbana y tácticas de prevención del delito”, *Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina y Penal, Ad-Hoc*, Número 10, Argentina, 2000
31. ROUSSEAU Juan Jacobo, El contrato social o principios de derecho político, Ed. Porrúa, México, 2002
32. VALDÉS María Eugenia, “Una nueva legitimidad en el Distrito Federal. Las elecciones de 1997”. *Revista Nueva Antropología*, vol. XVI, número 054, junio 1998
33. ZICCARDI Alicia (Coord.), Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. UNAM-IIS, México, 2004