

77

 SERVICIOS DE INFORMACION  
ARCHIVO HISTORICO

05/90



**UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA**

**UNIDAD XOCHIMILCO**

**DIVISION DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES**

**APORTACIONES DE LA CRIMINOLOGIA AL DISEÑO E  
IMPLEMENTACION DE LA POLITICA DE SEGURIDAD  
PUBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL, 1956 - 2006  
BALANCE Y SUGERENCIAS.**

**T E S I S**

**PARA OPTAR POR EL GRADO DE**

**MAESTRA EN POLITICAS PUBLICAS**

**P R E S E N T A :**

**ERIKA YADIRA SICILIA GARCIA**

**DIRECTOR DE TESIS: MTRO. CARLOS ARTURO BAÑOS LEMOINE**

**LECTORES: DR. SERGIO DE LA VEGA ESTRADA  
MTRO. JOSE BECERRIL MORO**

**MEXICO, D. F.**

**NOVIEMBRE 2007**

**Aportaciones de la criminología al diseño e implementación de la política de seguridad pública en el Distrito Federal. 1952-2006. Balance y sugerencias.**

# Índice

## Introducción

### **Capítulo I. Criminología y política de seguridad pública en el Distrito Federal, 1952-2006: convergencia prometedora pero insuficiente. Exposición de un problema público.**

- I.1 Breve recorrido histórico del problema de la inseguridad pública en el Distrito Federal y de las políticas públicas para enfrentarlo.
- I.2 Fortalezas y debilidades de la criminología en tanto componente de la política de seguridad pública en el Distrito Federal.
- I.3 Asignaturas pendientes de la criminología en el marco de la actual política de seguridad pública en el Distrito Federal.

### **Capítulo II. Crimen y política de seguridad pública en la sociedad moderna. Hacia un marco teórico.**

- II.1 ¿Qué entender por seguridad pública?
- II.2 La seguridad pública como función sustantiva del Estado Moderno.
- II.3 Las mutaciones históricas de la política de seguridad en los tiempos modernos.
- II.4 Respeto a los derechos humanos, rigor científico y eficacia creciente: las exigencias actuales para la política de seguridad pública.

### **Capítulo III. La política de seguridad pública en el Distrito Federal, 1952-2006. Un análisis desde el enfoque de las políticas públicas.**

- III.1 Evolución del marco jurídico.
- III.2 Evolución del marco institucional.
- III.3 Evolución de su marco programático
- III.4 Deficiencias e insuficiencias de la política de seguridad pública en materia criminológica.

## **Capítulo IV. Sugerencias para el fortalecimiento del componente criminológico en la política de seguridad del Distrito Federal.**

IV.1 Jurídicas.

IV.2 Institucionales y programáticas.

## **Conclusiones**

## **Bibliografía**

## Introducción

Durante la primera mitad del siglo XX, y hasta los años setenta, el país, en general, vivió un clima de tranquilidad en lo que a actividad delictiva se refiere, pues ésta no representó una preocupación central para autoridades públicas y sociedad, ni mucho menos, alarma social, toda vez que las estadísticas mostraban una tasa delictiva baja; una delincuencia que operaba, predominantemente, de forma solitaria; el robo que encabezaba esa incidencia delictiva; y la percepción ciudadana era más de seguridad que de inseguridad. Más tarde, desde mediados de los setenta, el robo continuó siendo el delito de mayor frecuencia, y adjunto a él, las lesiones, el homicidio y la violación fueron creciendo significativamente, lo cual repercutió, de forma determinante, para que durante la década de los ochenta se presentaran serios problemas de sobrecupo en las cárceles.

Para la década de los noventa, el incremento de la criminalidad ya no pudo revertirse a los niveles de décadas anteriores, pues el índice delictivo aumentaba, considerablemente, ya no sólo en el fuero común, cuyo crecimiento durante los años de 1980 a 1994, fue del 115%, sino también en el fuero federal, alcanzando para el mismo periodo, un crecimiento del 209%, ya que además de los delitos de robo, violación, lesiones, y homicidio, emergían con rapidez el secuestro, asaltos bancarios, falsificación, lavado de dinero, y narcotráfico.

Ante esta importante ola delictiva en el país, la respuesta gubernamental se dirigió a redefinir la función de seguridad pública. Para ello, se establecieron las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, mediante una ley publicada en diciembre de 1995, la cual estableció, como función de seguridad pública, principios de actuación de las instituciones policiales, así como bases para la coordinación intergubernamental, abarcando la prevención del delito, procuración e impartición de justicia, y readaptación social; lo cual sobrepasó los fundamentos de la política de seguridad pública implementada hasta ese momento, cuyo mayor sustento había recaído en las atribuciones locales y municipales, únicamente, en materia de vigilancia de los cuerpos policiales preventivos. Desde entonces, la política de seguridad pública se convirtió en Política de Estado, ya que en 1995 por primera vez se incluyó, como un objetivo del Plan Nacional de Desarrollo, el propósito de garantizar el Estado de Derecho, motivo por el cual se modificó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La seguridad pública pasó, entonces, a ser una función propia del Estado, en la que los tres niveles de gobierno debieran intervenir, conforme a sus competencias respectivas. De esta forma, su objeto consistía en mantener el orden público; proteger la integridad física de las personas, así como de sus bienes y pertenencias; prevenir la comisión de delitos; emitir resoluciones y

sentencias para castigar los delitos y las infracciones, y auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.

El diagnóstico del gobierno federal plasmado en el Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, vertió el argumento de que la política de seguridad pública en México, durante décadas anteriores, se había sustentado en criterios de coyuntura, sin esquemas de profesionalización, planeación o integración a un proyecto regional o nacional de largo plazo. En suma, el panorama era desalentador, toda vez que la propia autoridad gubernamental reconocía la ausencia de políticas públicas claras, sistemáticas y coherentes en materia de seguridad pública. Una de las evidencias que soportaba dicho diagnóstico era, por ejemplo, la importante disparidad entre el número de policías y la población, o el número de policías y las necesidades reales de cada localidad. Así también, los bajos niveles de escolaridad del personal activo y la escasa profesionalización de los cuerpos policiales, representaban un problema significativo.

Luego entonces, el enfoque tradicional de la política de seguridad pública, es decir, el que define el problema como un asunto, hegemónicamente, policial, cedió su lugar a un enfoque que visualizaba la seguridad pública como una función del Estado tendiente a considerar un fenómeno social complejo, y no sólo una lucha entre policías y delincuentes, toda vez que el fenómeno delictivo no se circunscribe a un sólo ámbito de interacción social. La actividad delictiva crecía con tanta fuerza y rapidez, que obligaba al tomador de decisiones a considerar el problema como un fenómeno producto de la propia dinámica social, que por definición es multifactorial. Por tanto, el gobierno manifestaba en su discurso, que la responsabilidad institucional debía estar encaminada a profesionalizar los cuerpos policiales, redefinir estrategias de prevención del delito, eficientar la procuración de justicia, y emprender acciones claras en materia de readaptación social. En suma, la función del Estado en materia de seguridad pública, debía encaminarse a construir una eficaz política criminológica.

Sin embargo, y pese a esa redefinición de la idea de seguridad pública que conllevó a una mayor coordinación e integración en las acciones respecto a décadas anteriores, no fue suficiente para revertir la creciente actividad delictiva. Y cabe decir, que para la fecha de ese diagnóstico, el Distrito Federal ocupaba los primeros lugares dentro de la escala nacional en la comisión de delitos, y compartía muchas de las características señaladas en ese diagnóstico.

Ha sido el reforzamiento de la fuerza pública, en cuanto a número de efectivos y armamento, así como la severidad en las sanciones y castigos a los delincuentes, lo que ha privado en las decisiones gubernamentales en materia de seguridad pública. Por ejemplo, esta última estrategia, la sanción penal, ha contribuido, significativamente, a la crisis del sistema penitenciario en México. Sistema que hoy reclama acciones que lo induzcan al cumplimiento eficaz y eficiente de dos grandes tareas:

- 1 primera, que la sociedad en general volvamos a creer en la readaptación

y reincorporación social del delincuente como finalidad de la pena de prisión, en tanto humanización del castigo penal, sustentada en el Derecho Penal Moderno, el cual abandona el carácter retributivo de la prisión y ve en ésta un medio determinante para resocializar al inculcado;

- 2 y segunda, que la sociedad en general, volvamos a creer en la eficacia de la prevención, especial y general, como otra de las finalidades de la pena de prisión, en tanto que su carácter proporcional a la gravedad del delito y culpabilidad del autor debe contribuir a evitar la comisión de posteriores delitos por parte del delincuente y del resto de la sociedad.

Y que en conjunto, ambos principios, readaptación social y prevención especial y general, conlleven acertadamente al cumplimiento de la razón por la cual el Estado adquiere y ejerce el derecho de castigar, y que finalmente es lograr y mantener el orden público y paz social, es decir, la seguridad pública.

A toda luz, estos principios de readaptación, resocialización y prevención han quedado inscritos como un Modelo Ideal, muy lejos de ser operados, ya que lo prevaleciente en materia de política criminal es la existencia de un sistema penitenciario actual sujeto al abuso de la prisión como medida casi exclusiva de sanción penal, lo cual ha sido factor determinante de un sistema penitenciario inmerso en el rezago judicial; en la corrupción; en la impunidad; en la violación de derechos; en la ineficiencia e ineficacia administrativa y operativa; y en la incapacidad técnica y profesional por parte de las autoridades competentes en la materia; así como inmerso y sujeto al fortalecimiento de grandes redes delictivas, y a una elevada ola de violencia generada desde el interior de la prisión.

La evidente crisis de este sistema en México, que forma parte muy importante del sistema de seguridad pública, ha alcanzado niveles tan elevados, que se ha hecho parte de nuestra cotidianidad, y cada vez motivo de menor asombro, saber que la población penitenciaria nacional tiene en promedio un sobrecupo del 50%, y que en los centros de reclusión predomina la extorsión por parte de las propias autoridades y reclusos.

Del mismo modo, no es motivo de nuestro asombro saber que operan desde el interior de todos los penales redes de prostitución y grandes bandas delictivas, éstas últimas cometiendo desde dentro parte significativa de los delitos consumados en la calle, que van desde la extorsión, secuestro, robo, homicidio, narcotráfico, etcétera.

Al tratar de encontrar algunas causas de esta innegable y manifiesta crisis penitenciaria, lo cual permita, a su vez, construir alternativas de solución a ella, expertos en la materia destacan tres principales y grandes aspectos que se han traducido en factores determinantes de este complejo problema público: primero, el abuso y uso de la prisión como medida casi exclusiva de la sanción penal; segundo, el rezago judicial como una de las características que afecta de forma inminente la situación jurídica de los reclusos, y tercero, la incapacidad

técnica y profesional de quienes dirigen y operan el sistema penitenciario, y en general, de quienes operan el sistema de seguridad pública; factores todos éstos interdependientes que han motivado e impulsado un gran círculo vicioso, que desde hace muchas décadas no sólo no logramos erradicar, sino ni siquiera disminuir.

Respecto al primer factor, el abuso de la prisión, podemos decir sin lugar a dudas, que éste ha sumado, a través del tiempo, cada vez un mayor número de reclusos hasta contribuir, decisivamente, al actual nivel de sobrepoblación y hacinamiento carcelario. Ejemplo, es lo que sucede en el Distrito Federal, donde se encuentran instalados diez centros penitenciarios, cuya capacidad instalada inicial consideraba a 12,698 internos, y actualmente albergan, en conjunto, a 32,627 reclusos, es decir, con una sobrepoblación de poco más del 50%. En el resto de las entidades federativas, la situación no cambia en mucho, problema que se complica aún más si consideramos que del año 2000 a la fecha, el número de centros de reclusión en el país creció sólo en un 2%, lo que denota una alta insuficiencia de espacios que satisfagan adecuadamente el acelerado crecimiento de los internos y, por tanto, puedan ser objeto de atinadas políticas y prácticas de readaptación social.

Por ello, reiteramos, hablar de la política de seguridad pública, exige considerarla en su justa dimensión, es decir, no sólo enmarcarla en la actividad policial, preventiva y reactiva, sino ir más allá y analizarla a partir de todos sus componentes, es decir, como una función de Estado, coordinada, toda vez que la reacción policial requiere de un adecuado sistema judicial, que a su vez exige una eficaz ejecución de penas, y que indudablemente, estas medidas requieren de un adecuado sistema de prevención del delito. Hoy, la seguridad pública no podría entenderse sino de manera integral, apoyada y sustentada en los avances de la ciencia, como es el caso de la criminológica.

Quizá el desconocimiento del tema en todas sus aristas, la falta de voluntad y acuerdos políticos, y la complejidad propia de la materia, han contribuido a lo largo del tiempo a que la seguridad pública no se haya dimensionado racional y estratégicamente como uno de los pilares del desarrollo nacional. Como consecuencia, tenemos escasas referencias de políticas exitosas en nuestro país; escasa bibliografía e investigación académica; y la persistencia por adoptar modelos foráneos, sin tomar en cuenta nuestro contexto local. También por ello, el legislativo insiste, una y otra vez, en reformar la ley penal, y contribuir a la hiperinflación legislativa para aumentar las sanciones, y pugnar por el castigo severo a los delincuentes. Todo ello se ha traducido en importantes problemas de diseño de programas, desaciertos institucionales y, por supuesto, en una equívoca política legislativa, en suma, se ha traducido en la ausencia de políticas públicas eficaces.

Así pues, es en reconocimiento a esta exigente y compleja función pública, la de seguridad pública, que se ha realizado el presente trabajo, con el objeto de conocer los componentes de la política de seguridad pública del Distrito Federal, al tiempo de tratar de entender los principales problemas que enfrenta y ha

enfrentado esta tarea. El objetivo principal de esta investigación es llegar a conocer las aportaciones de la ciencia criminológica al diseño y ejecución de las estrategias públicas de lucha contra el crimen, pues es la criminología, como disciplina encargada de estudiar las causas de la criminalidad, una herramienta que desde el siglo XIX ha permeado las instituciones, leyes y el pensamiento de los tomadores de decisiones involucrados en la materia a nivel mundial, y por supuesto, México no ha sido la excepción. Por eso, hoy, cabe hacer una pausa y preguntar cuál ha sido su injerencia en las políticas implementadas en nuestro contexto, si ésta ha sido efectiva y ha sido una herramienta eficaz en la lucha contra la delincuencia.

Para ello, hemos dividido el presente trabajo en cuatro capítulos. En el primero, hacemos un recuento histórico de la actividad delictiva en el Distrito Federal, a la vez que definimos el problema de la inseguridad pública en el marco del análisis de las políticas públicas; en el segundo capítulo, presentamos el marco teórico de la investigación, así como las principales categorías analíticas utilizadas en el análisis de políticas, como son: seguridad pública, política criminológica, prevención del delito y políticas públicas; en el tercer capítulo, analizamos, desde el enfoque de las políticas públicas, las principales acciones gubernamentales puestas en marcha; y en el cuarto y último capítulo, presentamos algunas sugerencias o propuestas jurídicas, programáticas e institucionales, a fin de contribuir al diseño e implementación de esta política.

## **Capítulo I**

**Criminología y política de seguridad pública en el Distrito Federal, 1952-2006: convergencia prometedora pero insuficiente. Exposición de un problema público.**

## **I.I Breve recorrido histórico del problema de la inseguridad pública en el Distrito Federal y de las políticas públicas para enfrentarlo.**

Dentro del conjunto de problemas nodales que aqueja a la Ciudad de México entrado el siglo XXI, se encuentra el alto nivel de actividad delictiva derivado, en gran medida, de un largo periodo de decisiones poco acertadas en lo que a materia de seguridad pública se refiere.

“Quien haya vivido durante los últimos treinta o cuarenta años, notará el cambio en su entorno. La criminalidad se ha hecho parte de nuestras vidas, de lo cotidiano, hemos aprendido, paulatinamente, a vivir con ella. Esta circunstancia resulta, en sí misma, funesta. Al incorporar los esquemas de la antisocialidad en nuestras vidas de relación, lo único que logramos es su tolerancia y en veces, su justificación (...) La capacidad de asombro y de indignación se anulan; los sistemas individuales y colectivos de alerta se adecuan a esa circunstancia emergente y abandonan su real sentido de desarrollo humano y social. Las muestras de esto se encuentran, entre otras formas, al encarar las noticias por cualquier medio: lo político, lo económico, la educación o salud, al lado de otros temas trascendentales, se pierden, ante la “nota roja”, la nota de la criminalidad”.

Anterior a los años setenta, las políticas de seguridad pública en el Distrito Federal gozaban de un aceptable grado de control y manejo respecto al tipo de criminalidad que operaba, ya que se trataba, predominantemente, de criminales primitivos o solitarios, cuya condición de marginalidad, por lo general, los orillaba a delinquir. En otras palabras, la actividad delictiva no representaba un problema apremiante para la ciudad de entonces. Pero, desde el último tercio del siglo pasado, y hasta nuestros días, el incremento de la actividad delictiva, así como la creciente violencia y alarma social vivida en la Ciudad de México, han sido algunos aspectos que muestran que las acciones en materia de prevención delictiva, procuración y administración de justicia, ejecución de condenas, y fase postpenitenciaria, entre otras, han sido el resultado de políticas públicas poco acertadas.

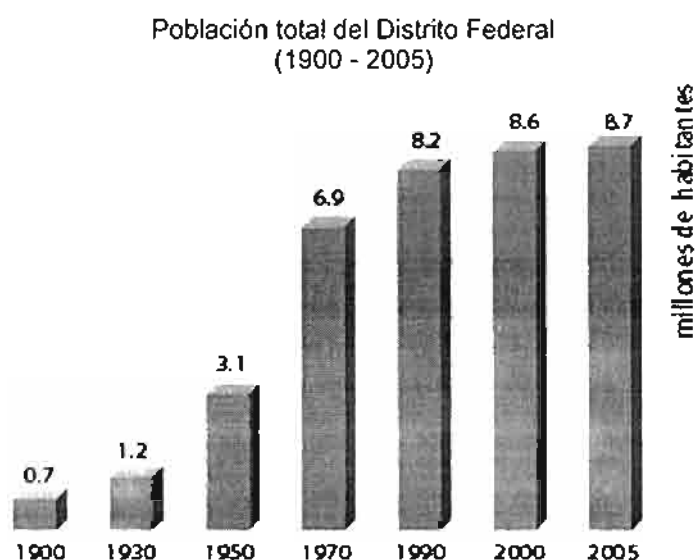
En los años setenta, el fenómeno delictivo comenzó a tomar otras dimensiones, ya que la criminalidad se transformaba. La delincuencia tradicional abría paso y se adhería a otras manifestaciones delictivas, es decir, al lado del delincuente solitario fue adquiriendo cabida una criminalidad articulada en redes, mucho más fortalecida y violenta. Paralelo a ello, las instituciones encargadas de garantizar la seguridad, fueron mostrando, cada vez más, su incapacidad para dar respuestas eficaces.

La segunda mitad del siglo XX, marcó el arranque del proceso modernizador de la Ciudad de México, pero también el inicio de los grandes problemas urbanos que, hasta hoy día, padece el conjunto de la población. La explosión demográfica parecía ser uno de los principales problemas, debido a que la

ciudad era vista desde el resto del país como el centro de trabajo más rentable, y el mejor lugar para albergar a cuantos vinieran a ella deseosos de emprender una vida de oportunidades. La capital del país fue objeto de un gran desplazamiento hacia ella por parte de pobladores de distintos lugares del interior de la República, los cuales llegaban atraídos, principalmente, por el crecimiento industrial y comercial que se gestaba en la gran ciudad. Ello fue la principal causa de expansión de la mancha urbana y surgimiento de la Zona Metropolitana del Valle de México, que actualmente abarca a las 16 Delegaciones Políticas del Distrito Federal, 58 municipios metropolitanos del Estado de México, y 1 municipio metropolitano de Hidalgo.

Es así que el acelerado crecimiento poblacional que nuestro país experimentó a partir de los años cincuenta se manifestó en la expansión de grandes centros urbanos, como el Distrito Federal. La población urbana, que en el año de 1950 alcanzó el 43% del total de la población del país, pasó a 59% en el año de 1970, no sólo como consecuencia del considerable aumento de la tasa de crecimiento natural en las áreas urbanas, sino de las masivas transferencias de fuerza de trabajo del campo a la ciudad originadas por el proceso de industrialización.

La gráfica siguiente da cuenta del crecimiento poblacional expansivo de la Ciudad de México que va del año 1900 a 2005, y en la que se observa un crecimiento, prácticamente, exponencial del año 1950 a 1970.



Fuente: INEGI. Distrito Federal. Perfil Sociodemográfico. XII Censo

General de Población y Vivienda 2000 México, 2003  
INEGI. Censo de Población y Vivienda, 2005. México.

Reiteramos que este importante crecimiento demográfico de la Ciudad de México, estuvo directamente asociado al escenario socioeconómico de los años cincuenta en el país, y que por supuesto, también esta ciudad formó parte importante de ese periodo de industrialización en ascenso, traducido en un crecimiento acelerado de la economía, salarios reales en aumento y bajos

niveles de inflación.

Sin embargo, entrada la década de los setenta, la economía mexicana mostró síntomas de tendencia al estancamiento; y para finales de esa década se terminó con el periodo de crecimiento sostenido y estable, debido al deterioro del modelo de sustitución de importaciones (que había regido la política económica desde los años cuarenta), y al agotamiento de los motores endógenos de crecimiento. El principio de restricción al comercio exterior impidió la entrada de insumos y bienes que eran necesarios para el propio proceso de sustitución, creando con ello importantes cuellos de botella productivos, que se tradujeron en la falta de competitividad del sector productivo nacional; falta de capitalización, y una creciente dependencia del capital extranjero para financiar el déficit público y comercial. Por ello, se manifestaron crecientes desigualdades de ingresos entre la población; desempleo; rezago productivo, y un importante declive del sector primario, pues la agricultura estaba dejando de ser el motor de la economía, al reducir su crecimiento de tasas anuales cercanas al 8%, a menos del 5%, incluso, después de 1966, el crecimiento fue cercano a cero. La administración del Presidente Luis Echeverría acrecentó esta crisis, toda vez que aumentó considerablemente el gasto público, medida que incrementó el déficit público y la inflación, generando presiones cambiarias que culminaron en fuertes devaluaciones.

A principios de la década de los ochenta, el país estaba sumergido en una profunda crisis económica, con una importante deuda externa. Fue entonces que el Ejecutivo Federal emprendió una reforma económica del Estado que lo llevó, en el año de 1986, a adherir a México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT); a firmar, en el año de 1992, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y posteriormente, a integrar a México como miembro de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). El cambio estructural de la economía mexicana se dirigió a redimensionar el papel del Estado en la intervención de las decisiones económicas; motivo por el cual el gobierno tomó la decisión de vender, liquidar, transferir y cancelar la mayor parte de empresas públicas, dejando y esperando que las leyes del mercado corrigieran la fuerte crisis económica que había heredado el intervencionismo estatal.

Sin embargo, en los años de 1982 a 1986, se produjo un alto grado de inestabilidad económica, registrándose tasas de decrecimiento en tres de los cinco años, toda vez que la nueva política económica, no sólo no logró reducir la inflación, sino terminó por desembocar en una nueva crisis de balanza de pagos, y en una nueva devaluación del peso. Por ello, para 1987 se implementó un programa económico heterodoxo, el cual combinaba una política de ingresos con disciplina en el orden fiscal monetario, con el objetivo de reducir la inflación. Como consecuencia de este ajuste, la economía mexicana volvió a crecer entre los años de 1987 a 1994, a una tasa ligeramente superior que la tasa de crecimiento de la población. Sin embargo, diciembre de 1994 anunció una nueva devaluación del peso, y otra fuerte crisis económica que conllevó al peor retroceso de la historia reciente, con una caída del 6.9% del Producto Interno Bruto.

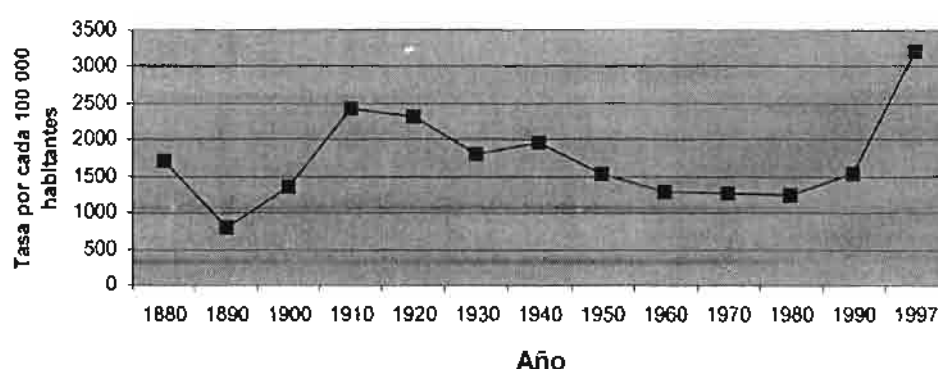
En el ámbito local, las políticas de estructuración citadina que predominaron desde los años cincuenta, y hasta los setenta, si bien resultaron en la modernización de la Ciudad de México, también condujeron al surgimiento, permanencia y crecimiento de grandes problemas sociales y económicos, a saber: explosión demográfica; insuficiencia de servicios urbanos (vivienda, agua potable, alumbrado público, etcétera); desempleo, subempleo, hacinamiento, contaminación, stress, y por supuesto, el problema que aquí interesa, el delictivo. Sin embargo, pese a que la actividad delictiva mostraba signos de crecimiento, ésta no llegó a representar un problema alarmante para la sociedad y gobierno de los años cincuenta y sesenta. Para estos años había un aparente control del fenómeno. Fue hasta mediados de los años setenta cuando la delincuencia comenzó a crecer significativamente. Fenómeno correlacionado positivamente a la crisis de la economía nacional, así como a la agudeza de los problemas sociales por los que atravesaba el país.

Entrada la década de los ochenta, y como consecuencia de la crisis económica nacional, la vida en la Ciudad de México se complicó, quizá, como nunca antes, toda vez que se registraba un crecimiento desmedido de su población y asentamientos humanos, por lo que se iba gestando una gran conurbación. Se comenzaron a observar cambios sociales y económicos de gran magnitud, producto de la redefinición de objetivos y estrategias respecto a los roles asignados al Estado y al mercado en el ámbito social. En el nuevo discurso social y político comenzó a atribuirse al mercado el rol de mecanismo de asignación de servicios y beneficios sociales con el argumento de lograr mayor eficiencia y equidad. El discurso de la nueva política social puso énfasis en la necesidad de equilibrar los objetivos de la política social con los de la política económica. Pero, pese al nuevo paradigma de eficiencia, eficacia y economía, existía, cada vez más, déficit de vivienda, empleo y servicios públicos. Por tanto, la convivencia social tendía ser mucho más compleja, y para entonces, la actividad delictiva, ya ocupaba uno de los problemas públicos principales del Distrito Federal, y del país en general.

En cuanto a la actividad delictiva, el primer año de gestión de los presidentes Miguel de la Madrid Hurtado y Ernesto Zedillo Ponce de León quedaron marcados por un incremento notable en el registro oficial. Esto es de singular relevancia si tomamos en cuenta que en los años de 1982 y 1995 se produjeron grandes crisis económicas, y como uno de sus efectos importantes, entrada la década de los noventa el aparato productivo nacional resultó incapaz de absorber el crecimiento de la demanda laboral, por lo que el sector informal acaparó entre sus filas el 25% de la población ocupada total, mientras que la tasa de desempleo abierto en las principales áreas urbanas del país, creció más del doble entre los años de 1990 y 1995, de 2.4 a 6.4%, respectivamente, situación que contribuyó al crecimiento de la criminalidad.

No sólo la actividad delictiva, como fenómeno socioeconómico, implicaba un problema significativo, sino además las acciones institucionales en esa materia dejaban ver serios problemas en la toma de decisiones. Recordemos que por esos años, Arturo Durazo Moreno fue director general de la policía del Distrito Federal, posición desde la cual, refieren diversas investigaciones periódicas, perpetró algunos crímenes y tejió grandes redes con el narcotráfico y crimen organizado del país, además de caracterizar su gestión por exigir y condicionar el trabajo de sus subalternos, al pago de cuotas. Fue una época en que la ciudadanía del Distrito Federal, respecto a años previos, en términos de eficacia y eficiencia institucional, estuvo más desprotegida. Esto, sin lugar a dudas, contribuyó al crecimiento de la actividad delictiva al finalizar los años setenta y durante los ochenta. Problemática que se aminoró entrada la década de los noventa, con un posterior repunte a partir de 1994, año en el que el país atravesó por otra gran crisis económica. No se diga entrado el nuevo milenio, en el que la actividad delictiva se convirtió en un importante problema de gobernabilidad.

**Delitos Denunciados en el Distrito Federal  
1880-1997**



Fuente: Criminalidad y Mal Gobierno (Ruiz, 1998); en Kala, Julio César, *Fenomenología de la Delincuencia*; en Ciudades Seguras Tomo IV; UAM-A, CONACYT y FCE; México, 2003.

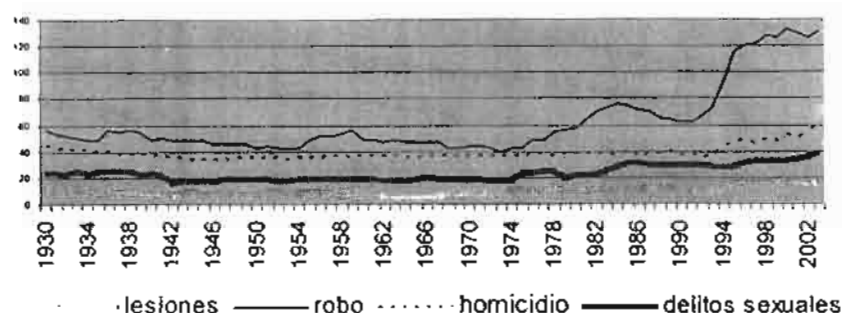
La gráfica anterior, extraída del proyecto denominado "ciudades seguras", contempla el número total de delitos denunciados en el Distrito Federal durante el periodo 1880-1997, y en ella se puede apreciar el ascenso de la actividad

delictiva a mediados de los años setenta, mediados de los ochenta, y el punto más alto lo alcanzó en 1997.

El índice delictivo en el Distrito Federal registró un aumento considerable durante los años de 1975 a 1997. De 1975 a 1982 se presentaron pequeñas y medianas variaciones, cuyo promedio anual osciló entre los 1,280 y 3,200 delitos por cada cien mil habitantes. A partir de 1983 y hasta 1988 se presentó un ascenso en el número de delitos registrados, cuyo promedio anual osciló entre los 2,000 y 2,200 delitos por cada cien mil habitantes. De 1989 a 1993, la tasa promedio anual descendió a 1,700 delitos por cada cien mil habitantes, y de 1995 a 1997 la cifra se incrementó, significativamente, con un promedio anual de 3,835 delitos por cada cien mil habitantes, siendo la tasa más alta durante el periodo.

En la gráfica que sigue vemos que el robo, en sus distintas modalidades, fue el delito que desde la década de 1930 mostró una tendencia creciente respecto a los otros tres principales delitos del fuero común (lesiones, delitos sexuales y homicidio). Sin embargo, el homicidio y delitos sexuales fueron adquiriendo relevancia a lo largo del tiempo, lo cual es una muestra del signo de violencia en aumento que ha acompañado a la conducta delictiva, hasta convertirse en nuestros días en un grave problema, aunado al narcotráfico y crimen organizado, delitos del orden federal, que también mostraron, desde finales de los años setenta, un importante avance en su crecimiento. Cabe decir que los delitos vinculados con el narcotráfico se han multiplicado en 700% durante los últimos diez años.

Variación del Índice Delictivo en Principales Delitos en el  
Distrito Federal  
1930-2003



Fuente: Anuarios Históricos Estadísticos 1930-2003. INEGI.

A lo largo del siglo XX, el robo fue el delito que incidió, en mayor medida, en el incremento de la tasa delictiva. Según registros oficiales de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, del año de 1975 a 1982, la tasa promedio anual de robos fue de 442 casos por cada cien mil habitantes; de 1983 a 1988 la tasa se duplicó alcanzando los 1,004 casos anuales en promedio por cada cien mil habitantes; de 1989 a 1993, la incidencia bajó ligeramente, y a partir de 1994 hasta 1997, el robo aumentó, considerablemente, alcanzando una tasa promedio anual de 1,567 casos por cada cien mil habitantes.

Por su parte, el delito de lesiones no presentó cambios importantes en su comportamiento durante los años de 1975 a 1997. La tasa promedio anual fue para esos años, aproximadamente, de 323.5 casos por cada cien mil habitantes, mientras que para los años de 1998 a 2000, la tasa promedio anual alcanzó los 373 casos por cada cien mil habitantes, mayor al periodo anterior, pero no de forma considerable; no obstante, que las denuncias por lesiones intencionales aumentaron significativamente.

En términos de criminalidad violenta, en el Distrito Federal, destacan los años de 1994, 1995 y 1997. En el año de 1989 el delito de robo con violencia representó el 32% del total de denuncias ante el Ministerio Público; para el año de 1994

representó el 50%, y para 1995 representó el 62%, y para 1997, casi el 80%.

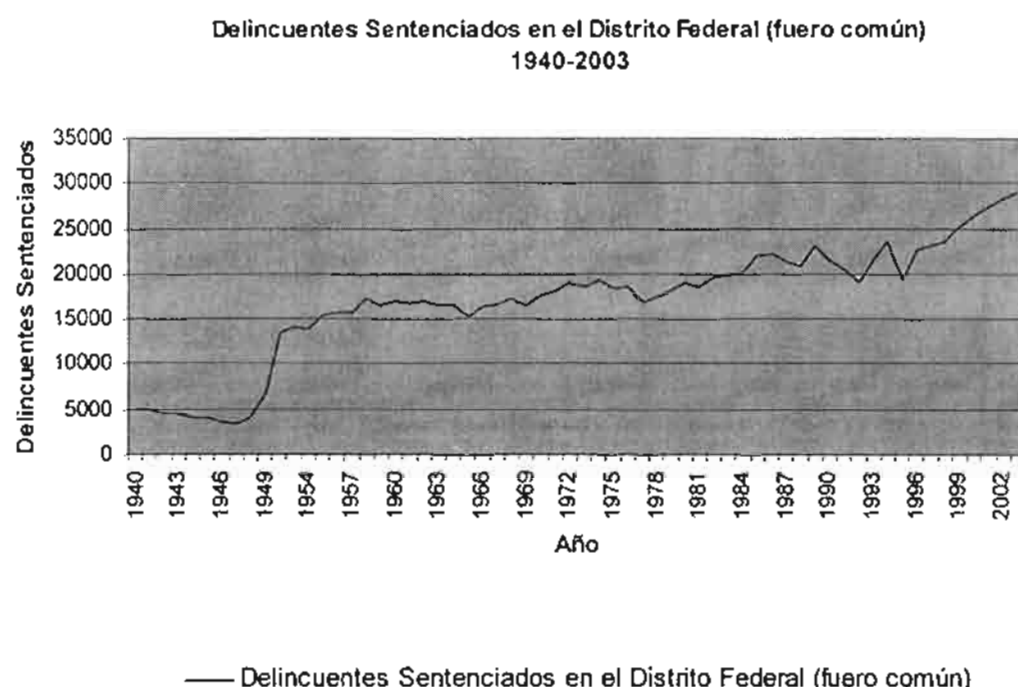
Así también, el delito de homicidio mostró un aumento del 90% durante el periodo 1981-1995, toda vez que su tasa aumentó de 10.2 a 19.6 casos por cada cien mil habitantes. Durante el periodo 1989-1991 la tasa promedio de homicidios no intencionales fue de 49 casos por cada cien mil habitantes, mientras que la de los homicidios intencionales fue de 9 casos por cada cien mil habitantes. Sin embargo, a partir del año de 1992 dicha tendencia fue invertida.

Así, la actividad delictiva no sólo comenzó a dar indicios de una tendencia creciente, sino también de un carácter mucho más violento respecto a décadas anteriores. Ahora se trataba de delincuencia organizada, cuyo crecimiento se explicaba, en mucho, por la cada vez mayor disponibilidad de medios de comunicación y transporte, tanto para el traslado de mercancías como de capitales. Gracias a ello, comenzaron a proliferar bandas delictivas dedicadas al narcotráfico, secuestro, trata de personas, contrabando de mercancías, etcétera. De acuerdo con Jorge Chabat, en México, las bandas de narcotraficantes nacionales reemplazaron a las colombianas y surgieron carteles mexicanos con un gran poderío económico y una enorme capacidad para infiltrar a las instituciones policiales. Y en esa lucha, surgieron y desaparecieron diversas corporaciones policiacas que terminaron por coludirse con las bandas delictivas, tal fue el caso de la Dirección Federal de Seguridad en los años ochenta, y el Instituto Nacional de Combate a las Drogas, a mediados de los años noventa.

Cabe hacer mención de un personaje que ocupó un lugar, por demás, importante en las acciones de seguridad pública durante gran parte de los periodos de disminución y estabilidad de la actividad delictiva en el Distrito Federal, a saber: Ernesto P. Uruchurtu, quien caracterizó su administración al frente de la ciudad (1952-1964), por la intolerancia a cualquier conducta que desviara el orden público y afectara el proyecto modernizador de la capital, al grado de considerar el ambulantaje un problema delictivo y, por tanto, prohibir su existencia, además de considerar delincuentes a todos aquellos estudiantes disidentes. Su principal medida fue aplicar "mano dura" a todos aquellos que turbaran la paz y orden público.

Con el objeto de hacerle frente a la criminalidad, las políticas oficiales en materia de seguridad pública fueron adoptando, a partir de mediados del siglo XX, un carácter altamente punitivo y policial, bajo el cometido expreso de preservar el orden y la paz pública. Fue a partir de la década de 1950, específicamente, con la administración de Ernesto P. Uruchurtu en la Ciudad de México, cuando cobró fuerza la actividad policial arguyendo el rigor de la fuerza pública para aquellos que transgredieran o alteraran el orden público. La mano dura del regente capitalino respecto a la actividad delictiva tenía como objetivo continuar el proyecto modernizador de la ciudad, lo que exigía, para los tomadores de decisiones, enfrentar, dura y estrictamente, la criminalidad, pues

de lo contrario, se corría el riesgo de frenar el ímpetu industrializador de la ciudad más importante del país. De hecho, fue a partir de entonces cuando comenzó a crecer de forma importante la población reclusa en el Distrito Federal, lo cual se puede observar en la siguiente gráfica que muestra la evolución de los casos de delincuentes con sentencia condenatoria, a partir de mediados del siglo pasado.



Fuente: Anuarios Históricos Estadísticos, 1940-2003. INEGI.

La pregunta que vale hacer al respecto es: ¿por qué las políticas de seguridad pública parecieron funcionar eficazmente durante algunos años en los que hubo una aparente disminución y estabilidad de la actividad delictiva, pero a partir de mediados de los setenta mostraron un resultado contrario?

La criminalidad que operó durante los años de relativa disminución y estabilidad de la actividad delictiva, se vio acompañada, a partir de mediados de los setenta, por otro tipo de delincuencia mucho más fortalecida, sofisticada y violenta.

En la década de 1950 el delito más fortalecido era el robo, cometido por individuos de condiciones económicamente inferiores, cuyo *modus operandi* era la actuación en solitario, y a quienes podía capturarse de inmediato y hacer pagar legalmente su conducta, recluyéndolos. Cabe recordar que a partir de mediados del siglo XX cobró relevancia la cárcel como medio, casi exclusivo, de castigo y readaptación del delincuente. Los años de 1960 en México y su capital marcaron la consolidación de la criminología positivista en materia de política criminal, misma que consideraba la propensión al crimen de ciertos sectores sociales, principalmente marginados, y para lo cual pugnaba por adoptar medidas como la pena de prisión, toda vez que era la único medio para lograr la readaptación y reintegración social de los criminales.

El discurso criminal positivista estigmatizó el problema delictivo, es decir, consideraba que las características psíquicas, físicas y socioeconómicas propias y comunes de algunos individuos (sobre todo marginados), determinaba su conducta criminal, y de acuerdo a la escuela criminológica de corte humanitario, el Estado debía poner en práctica su recurso penal y carcelario, a fin de readaptar a esos sujetos y poderlos reintegrar de nueva cuenta a la sociedad. Dato importante es que en la década de los setenta se crearon los reclusorios preventivos que sustituyeron a la penitenciaría de Lecumberri, también se promulgó la Ley de Normas Mínimas para la Readaptación del Sentenciado y otras leyes dirigidas a los menores infractores.

En los años setenta, la criminalidad inició un proceso de sofisticación y desarrollo, asociado a nuevas tecnologías. Así comenzó la evolución delictiva, favorecida por la corrupción al interior de las instituciones encargadas de la vigilancia en las calles, la procuración e impartición de justicia, y en las cárceles; rompiéndose con ello el binomio sociedad-autoridad, ya que la corrupción fue aceptándose, tácitamente, como un mecanismo de financiamiento institucional

“La delincuencia organizada, que implica la profesionalización del delito, la antisocialidad como *modus vivendi*, la planeación y conspiración, la cohesión y estructura piramidal del grupo, la previa selección y estudio de la víctima y la acumulación de riqueza, en ocasiones de manera sorprendente, aparece en el escenario nacional, de manera franca y reconocible, en los mediados de la década de los setenta (...) El delito organizado, reconoce bandas en las filas de los delincuentes más peligrosos, inteligentes y audaces que cobraron experiencia en la delincuencia convencional y lograron relaciones de complicidad y coautoría en su vida en prisiones (...) También se integran sus filas por policías o ex policías, dotados de capacitación por el Estado mismo y que las ganancias importantes de la delincuencia y su sentido de impunidad, invitan a la comisión organizada de delitos diversos, todos productores de

ingresos”.

El delincuente ya no operaba en solitario, pertenecía a grandes organizaciones delictivas, en muchos de los casos, coludidas con miembros de las propias instituciones policiales y penales, para quienes la actividad delictiva significaba adherirse a un negocio demasiado rentable.

“La criminalidad no convencional, la delincuencia en redes, comienza a confundirse y representar, de modo indudable, el mayor daño social. Pero, quizá la característica más importante que identifica a esas, en apariencia formas diversas de criminalidad, es su vinculación con miembros del propio sistema penal”.

Para los años ochenta, la ciudad padecía un gran problema delictivo y hacerle frente exigía la transformación estructural de su sistema de seguridad pública; y pese a redefinir la concepción y funciones de la seguridad pública, la prioridad siguió siendo el espacio carcelario como medida casi exclusiva en la lucha contra la criminalidad, y al lado crecía el lastre de la impunidad y corrupción institucional. Se trataba de más cárcel, mayores penas, pero sin la necesaria evolución, transformación y cambio del sistema de seguridad pública.

Fue en esa época en la que el crimen organizado, en nuestro país, comenzaba a utilizar la globalización para expandirse y operar como una corporación internacional. El narcotráfico se montó en la estructura del contrabando, y proliferó auspiciada por la propia protección institucional.

El modelo de seguridad pública pasó de control social a un modelo, casi puramente, de reacción, vinculado al castigo y sanción penal, pero sin la eficacia que el problema demandaba. Razón por la cual se acentuaba el desencuentro con la sociedad, pues el espacio carcelario se fue convirtiendo en un promotor de la delincuencia, muy lejos de lograr la readaptación social.

Las políticas gubernamentales para enfrentar a la delincuencia estuvieron impregnadas, desde mediados del siglo XX, por la criminología positivista en tanto se consideraba a los autores del delito sujetos inferiores, estereotipados como perversos, enfermos, pobres, incultos, etcétera, y cuya medida, por excelencia, era el aprisionamiento. La fórmula de lucha contra el crimen era castigo-aumento de penas-reforzamiento de los cuerpos policiales.

Para la década de 1980, las categorías clásicas de la criminología y el derecho penal perdieron especificidad y congruencia con la realidad, ya que el endurecimiento de la ley y reclusión, medidas aparentemente eficaces en años previos, dejaron de ser las adecuadas, en tanto las instituciones encargadas de vigilar, procurar y administrar justicia estaban, cada vez más, insertas en el canal de la corrupción, impunidad e incapacidad. Las instituciones se vieron

envueltas en una serie de cargas que les impedía dirigir su actuación hacia una eficaz lucha contra las, cada vez más, crecientes organizaciones criminales.

El fenómeno delictivo se fortaleció, en gran medida, gracias a las propias instituciones, ya que por un lado, crecía la alianza de servidores públicos con las nuevas redes delictivas, y por otro, la forma específica en la que se definió el problema y se instrumentaron medidas, no fue del todo acertada.

El incremento de la criminalidad, así como la nueva forma y fuerza que adquiría, ameritaba toma de decisiones gubernamentales de hombres no sólo de honorable reputación y voluntad política, sino cuya decisión partiera del conocimiento científico, de información confiable, sofisticación informática, acercamiento empírico al momento de construir imágenes del fenómeno, de modo que permitiera identificar con la mayor veracidad posible la magnitud real del problema y aumentar la capacidad de respuesta institucional, cosa que no ocurrió, por el contrario, lo que más iba en aumento era la corrupción, impunidad e incapacidad técnica y profesional por parte de los servidores públicos.

“(…) Desafortunadamente, la mayoría de los ensayos realizados por instituciones gubernamentales involucradas en la seguridad pública no cumplen con los requisitos mínimos que posibiliten la generación de ejercicios de análisis estadístico; los constantes cambios en los criterios de presentación de datos, la generación de información parcial y la dificultad para acceder a las fuentes de información numérica son sólo algunos de los obstáculos a los que se enfrenta la investigación empírica en nuestro país”.

Eran demasiado los retos que las administraciones de la década de 1980 tenían que enfrentar; pero no se quisieron dar cuenta de que el nuevo contexto criminal exigía mucho más que la sola lucha entre policías y ladrones.

Ya para los años noventa, las telecomunicaciones ayudaron a ampliar la capacidad de operación de los grupos y organizaciones criminales. Eran claras las estrategias del crimen organizado respecto al impulsar una logística operativa sustentada en nuevas tecnologías; corromper a las instituciones de seguridad pública, aprovechando su deterioro estructural y salarial; mantener y mejorar su capacidad de armamento, y presionar para el retraimiento de la acción gubernamental.

“(…) Es posible afirmar que toda toma de decisiones en materia de seguridad pública y política criminológica, en México, ha sido prácticamente a ciegas. Es absolutamente imperativo diseñar e instaurar instancias de estudio sobre la materia que nos ocupa. En ellas debe preverse un sistema de estadística criminológica, que permita conocer con la mayor precisión posible los problemas en concreto que hoy se nos presentan en esta materia, su contexto particular, las formas precisas en que se manifiesta y sus causas y consecuencias a corto, mediano y largo plazos. Para enfrentar exitosamente un problema, es indispensable conocerlo. Por ello, se trata de hacer un lado, de una vez por

todas, cualquier aproximación que sólo conduce a verdaderas improvisaciones, en las que a través de meras especulaciones se resuelven exigencias políticas de momento. Actualmente la estadística criminológica es desarrollada por el INEGI, sólo en lo que se refiere a sentenciados y procesados en primera y segunda instancia. Ni las policías preventivas ni las judiciales poseen datos útiles; a nivel de las Procuradurías Generales de Justicia, cada una lleva el sistema que más le parece y frecuentemente los datos no son comparables, ya que se capturan por distrito, municipio o delegación, sin ningún método científicamente validado".

Por mucho tiempo nuestro sistema de seguridad pública no sólo ha carecido del conocimiento experto de quienes definen medidas, acciones, estrategias y tácticas de combate, sino que además, ha sido generador y partícipe de la propia actividad delictiva.

Actualmente contamos con un cuerpo policial preventivo, cuyos altos niveles de retraso técnico, profesional y material ha conducido, en gran parte, a su ineficacia, además, de operar desarticuladamente de la institución encargada de investigar los delitos (Ministerio Público). Por otra parte, encontramos que la policía de investigación trabaja con bajos niveles de especialización en la investigación de los delitos. La técnica y ciencia no son, precisamente, los principios efectivos del trabajo policial.

"La policía perteneciente a la Secretaría de Seguridad Pública, comúnmente conocida como policía preventiva, no ha sido capaz de actualizar semejante función y parece difícil considerar que una institución del orden, destinada entonces a la represión, esté en posibilidades reales de instrumentar políticas preventivas del delito. De hecho, sus actuaciones, como las de las restantes instituciones que integran el sistema de justicia penal, basan su intervención al haberse verificado el proceder delictivo. Pero aun en estos casos, la policía preventiva se ha evidenciado igualmente incapaz".

No hay duda de que después de cincuenta años, nuestro sistema de seguridad pública, en conjunto, atraviesa por una crisis en cuanto al diseño e implementación de medidas acertadas. "Las respuestas públicas y sociales han sido aisladas, inadecuadas, desequilibrantes del aparato en funciones y siempre ineficaces. No han sido pocas, pero irremediablemente, infructuosas. Se pretende enfrentar con instrumentos aparentemente mejorados o actualizados, fuera de contexto o no correlacionados, una afrenta organizada y eficaz".

Pugnar por una ciudad segura implica, de entrada, una reflexión y análisis serio respecto a nuestra legislación, cuerpo policial preventivo, policía de investigación, nuestro sistema de procuración y administración de justicia, la realidad de nuestras cárceles y readaptación social. Todo ello y más, encierra el ámbito de la seguridad pública. Declaraciones al aire e improvisadas de penas

más duras, sin tomar en consideración todo el sistema de justicia penal, más aún, sin pensar primero en la reforma al interior de ese sistema, no parece ser la solución al problema. Y mientras no se conciba a la seguridad pública como un sistema ávido de conocimiento experto y trabajo científico, el problema seguirá en aumento.

Qué tanto puede coadyuvar al logro de la seguridad pública una penalidad más dura, cuando la experiencia muestra que nuestro sistema penitenciario y readaptatorio es uno de los principales promotores de la delincuencia; cuando desde el propio interior de las cárceles operan grandes redes delictivas; cuando el personal adscrito a los reclusorios fomenta toda clase de actos delictivos, y cuando, en suma, parece no aplicarse correctamente la ley. Y más aún, cuando la experiencia ha mostrado a lo largo del tiempo que "la inseguridad pública es un problema de hombres, más que de leyes. Podrán existir leyes perfectas, pero mientras no se apliquen, de nada sirven".

La seguridad pública no es trabajo de una sola institución, ni de pocos años. Requiere del trabajo articulado de varias instancias, pero sobretodo, requiere la participación de personal competente al momento de legislar, conducir al cuerpo policial, prevenir, perseguir e investigar los delitos, recluir y readaptar a los delincuentes, en pocas palabras, requiere elevado nivel de capacidad y voluntad al momento de diseñar e implementar las políticas públicas.

Uno de los aspectos que denota la magnitud del problema delictivo en nuestra ciudad, se encuentra en la percepción ciudadana, el gran temor que siente a diario cada habitante al salir a la calle.

En el año de 1999 se levantó una encuesta de victimización en la zona metropolitana de la ciudad de México, realizada por la Fundación Mexicana para la Salud y el Banco Mundial, denominada "Tendencias y Causas del Delito Violento en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México". En ella se visitaron 2,605 hogares, de los cuales se recogió la siguiente información específica a los seis meses previos del levantamiento de la encuesta: 993 hogares fueron víctimas de algún delito; la tasa de incidencia delictiva fue de 38 por cada cien mil habitantes; en 49% de los hogares visitados algún miembro del hogar manifestó haber sido víctima de algún delito; en 39% de los hogares sólo una persona había sido víctima de un delito, mientras que en 7% de los hogares 2 habían sido víctimas; para el 88% de las víctimas, fue la primera vez que sufrían un delito, y para el 11% de las víctimas, fue la segunda ocasión; el robo sin agresión fue el delito más frecuente en los últimos seis meses (63%), mientras que el 31% sufrió robo con agresión, 5% agresión física sin robo y 1% agresión sexual; el 45% de las víctimas fueron amenazadas con arma de fuego, 34% con arma punzo cortante, y 16% sin arma; sólo el 17% de las víctimas denunció el delito a la policía. Los principales motivos por los cuales el resto de las víctimas no lo denunciaron fueron los siguientes: 44% pensaron que no tenía caso hacerlo; 26% consideraron que era una pérdida de tiempo, 21% no tenía

pruebas o no reconocía al culpable; 15% sintió miedo, y 8% consideró que los trámites eran muy largos. El 45% de las víctimas que denunciaron reportó que no se hizo nada; 28% dijo que seguían investigando; 9% ya no le dio seguimiento a su caso, y para 10% la denuncia cumplió su objetivo. De las víctimas que presentaron denuncia, 16% tuvo que pagar por el proceso legal. El 40% de las víctimas cambiaron su estilo de vida después del delito. Las medidas de prevención adoptadas con mayor frecuencia fueron evitar salir de noche (21%); no traer dinero (19%); no usar joyas (14%); salir con menos frecuencia (10%); vestir menos elegante (9%); no usar transporte público (8%); no salir a pasear (5%); cambiar de horario de trabajo, y no sacar dinero del cajero (1%).

"(...) dado el crecimiento de la frecuencia delictiva en números absolutos y en tasas, la impunidad siguió en aumento en la década final del siglo XX. Es decir, así como crece la frecuencia delictiva, crece también la impunidad. Si a esos datos incorporamos las aproximaciones a la cifra oscura (...) la impunidad alcanza 99.96%. Ello significa que en la ciudad capital, si una persona concreta una hipótesis delictiva, existen menos de 1% de posibilidades de ser ajusticiado por el sistema penal (...) durante el siglo XX los casos resueltos por la jurisdicción, salvo en el periodo de 1940 a 1960, no superaron 10% de las averiguaciones previas registradas. En ese periodo excepcional, sólo algunos años superaron ligeramente el 10% (...) No obstante, 10% de eficiencia o 90% de impunidad respecto de las denuncias efectuadas continúa mostrando que el sistema penal es altamente simbólico (...)"

Respecto a la cifra oscura de la criminalidad, encontramos, de acuerdo a la Cuarta Encuesta sobre Inseguridad 2006, aplicada por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A.C., que en México, sólo una de cada cinco víctimas denuncia el delito; del total de delitos cometidos, sólo en el 14% de los casos se inicia averiguación previa, por lo que la cifra negra, en promedio es del 86%. Cifra constituida por los delitos no denunciados; los que no dan lugar a averiguación previa a pesar de haberse denunciado; varios delitos sufridos en un solo incidente, por una o varias víctimas, que quedan registrados en una sola averiguación; y los delitos que no se registran por deficiencias en el sistema estadístico oficial. Y de acuerdo a la misma encuesta, el D.F. y Villahermosa, son las zonas urbanas con el mayor porcentaje de cifra negra, con 92.4% y 94.3%, respectivamente.

En este mismo sentido, cabe decir que en México, se cometen anualmente 11 millones 810,377 delitos de los cuales sólo 1 millón 403,425, se denuncia ante el Ministerio Público, que significa 12% de los ilícitos. Cerca de millón y medio de delitos denunciados ante el Ministerio Público, esta autoridad únicamente consigna 248 mil 613 delitos ante el Juez, es decir, 18% del total, de los cuales sólo obtienen sentencia condenatoria 190 mil 059, es decir, 76%. Todo lo cual indica que el 98% de los delitos cometidos quedan impunes en nuestro país.

La cifra negra y la oficial han conllevado a que la ciudadanía tienda a generalizar el tema de la victimización. La mayor parte asume el papel de víctima motivado

por experiencias directas de robos, asaltos, etcétera, o indirectas, concebidas a través de los medios de información o comentarios de otras personas. Se trata de un momento en el que el delito ocupa un lugar significativo entre los tópicos de los que se habla.

Las personas que se incorporan al grupo de víctimas (reales o potenciales), se integran también a un proceso de enclaustramiento e individualización en el que la relación con otros miembros de la comunidad se ve, cada vez más, restringida, lo cual se expresa en niveles crecientes de intolerancia:

- 1 respecto de personas, situaciones y quehaceres que, desde la perspectiva de las víctimas potenciales, encarnan riesgos a la seguridad;
- 2 respecto de los derechos de los otros, pues, en tanto victimarios potenciales, se ha llegado a plantear que carecen de estos derechos; y
- 3 respecto del alcance de las medidas convencionales de control punitivo e institucional, lo cual trae a debate nuevos reclamos en pro del incremento de las condenas, la pena de muerte o la prisión perpetua, e incluso del ajusticiamiento por propia mano de los agraviados.

También, en términos económicos la inseguridad pública representa un grave problema, ya que cada peso destinado a reparar el daño que provoca un hecho delictivo a la sociedad, significa una pérdida de oportunidad para elevar la producción y nivel de vida de la población, no sólo de una ciudad, sino del país en general. Algunas investigaciones del Banco Interamericano de Desarrollo estiman que el costo de la delincuencia y violencia en la Ciudad de México, en el año de 1995, ascendía a los \$21,159 millones de pesos, equivalente a 1.1% del PIB nacional y 4.2% del PIB del Distrito Federal. Y recientemente, en el Informe Anual 2007 del Programa de Naciones Unidas para Asentamientos Humanos, se estimó que el costo del crimen organizado y violencia, en México, asciende a 12% del PIB, nacional.

Debemos reconocer que el crecimiento y fortalecimiento de la actividad delictiva ha sido, en mucho, resultado de la propia actuación institucional. Es verdad que durante las épocas de bonanza económica el fenómeno delictivo decrece, y por supuesto, en época de crisis, el problema se agudiza, lo cual confirma la hipótesis respecto a que los factores socioeconómicos son determinantes en la generación del evento, sin embargo, ello no justifica que autoridades institucionales traten de disfrazar desacertada actuación tras el discurso de hasta no verse corregido el asunto económico es que se podrá gozar de aceptables condiciones de seguridad pública. Es verdad que política social y política de seguridad pública deben complementarse en la lucha contra la criminalidad, más aún, que la mejor política de seguridad pública es la política social, pero no por ello, las instituciones encargadas de garantizar la seguridad pública, deben dejar de hacer su tarea eficazmente, ya que la delincuencia de hoy, no es la misma que la de hace treinta años, toda vez que se ha transformado y fortalecido, por lo que es imperativo que las instituciones encargadas de garantizar la seguridad acierten en la toma de decisiones.

No está a discusión que el delito sea un fenómeno determinado por múltiples factores de carácter socioeconómico y, que por tanto, sean necesarias respuestas de política social y económica a fin de aminorar el problema, sin embargo, la lucha contra la criminalidad también exige la capacidad de respuesta de todas aquellas instituciones que en conjunto forman el sistema de seguridad pública. Respuestas que, por lo general, no han sido eficaces y lejos de poner un freno al problema se han convertido en fuente de su desacato.

Tratar de contribuir, por pequeña que sea la contribución, pero sería a solucionar el problema de la inseguridad pública implica, primero, determinar la fuente del problema. Y en este sentido, la hipótesis de la que parte el presente trabajo es que una de las principales aristas del fenómeno delictivo estriba en el propio sistema de seguridad pública. En otras palabras, el marco de referencia a través del cual ha sido visto el fenómeno delictivo, la forma específica de enfrentarlo, adjunto a las condiciones particulares de operación al interior de cada instancia participante en la materia, llámese policía preventiva, policía de investigación, prevención delictiva, sistema de procuración y administración de justicia, sistema carcelario y readaptatorio, así como la propia legislación, son aspectos que en conjunto han contribuido a la gestación, permanencia y fortalecimiento del problema delictivo de esta ciudad.

Es conveniente, entonces, preguntarnos cuál ha sido la visión que las autoridades han tenido del fenómeno delictivo, y cuáles han sido las medidas adoptadas a lo largo del tiempo para hacerle frente. Y al tratar de encontrar respuesta a tal cuestionamiento, vemos que el fenómeno delictivo, comúnmente, ha sido estereotipado, esto es, los pobres, marginados, incultos, enfermos, se ha considerado son los principales delincuentes potenciales y reales, a lo cual la forma de enfrentarlo ha sido, predominantemente, el castigo penal, especialmente, la prisión. Las medidas punitivo-represivas han ocupado un lugar central en las acciones de seguridad pública. La sobrepoblación carcelaria, así como la baja condición socioeconómica de la mayor parte de las personas que pueblan las cárceles son un referente que da cuenta de ello.

Para prevenir los delitos y disminuir la incidencia delictiva, se ha considerado como la mejor estrategia a la sanción penal, específicamente, la pena privativa de libertad. A la pena de prisión se le ha adjudicado la tarea de la prevención, especial y general, lo cual debiera tender a la resocialización, readaptación y neutralización de la delincuencia.

Así, también cabe preguntar cuál ha sido la condición de operación al interior de cada una de las instancias gubernamentales participantes en la tarea de seguridad pública. Y nos encontramos con que esta ciudad arrastra décadas con una policía preventiva que trabaja con muy bajo nivel de capacitación técnica y profesional; una policía de investigación de muy bajo nivel de especialización; un casi nulo trabajo en materia preventiva no penal; un sistema carcelario en crisis desde la década de 1980, que lejos de readaptar, parece ser

una de las principales fuentes de la delincuencia; un sistema de procuración y administración de justicia inmerso en la corrupción, y una legislación que ha favorecido altas penalidades.

En suma, estamos hablando de un sistema de seguridad pública en el que se gesta una importante práctica de corruptelas; impunidad; así como la carencia de conocimiento experto, y trabajo científico, lo cual ha contribuido al fortalecimiento de la actividad delictiva.

La lucha eficaz contra el crimen obliga, en principio, cambiar el referente analítico sobre el fenómeno delictivo, y después, crear las condiciones institucionales propicias en las que se puedan operar las medidas y estrategias elegidas.

Así, para concluir el presente apartado podemos decir que si bien es cierto que el fenómeno delictivo es un problema multifactorial o multicausal, en el que el aspecto socioeconómico contribuye de modo considerable a su crecimiento y fortalecimiento, la experiencia muestra que han sido las acciones específicas en materia de seguridad pública las que también han incidido, significativamente, en la generación del evento. Entonces, ya no resulta válido tratar de encontrar, únicamente, en la falta de oportunidades, pobreza o marginación, los factores criminógenos. También hay que echar una mirada al interior de aquellas instituciones que en conjunto forman nuestro sistema de seguridad pública y observar de qué forma, y en qué medida participan en el crecimiento y fortalecimiento del fenómeno.

Visualizar el problema delictivo como un asunto que sólo concierne a policías y delincuentes, olvidando que la seguridad pública es un sistema complejo en el que las decisiones tomadas en un rubro son el insumo de otro, ha sido uno de los factores que, en mucho, ha llevado a la magnitud o dimensión alcanzada hoy por el fenómeno delictivo. Esto es, a la falta de articulación, colaboración y coordinación institucional, se deben muchos fracasos en materia de seguridad pública.

Si concebimos el problema de la inseguridad pública resultado, en parte, de la actuación institucional misma, ello nos obliga a analizar la política de seguridad pública en sus distintas etapas: desde el diseño hasta la implementación, es decir, el marco jurídico en el que se sustentan las acciones, así como las funciones institucionales, y por supuesto, los programas específicos puestos en marcha, ya que es evidente que la inseguridad es una sensación que impide cualquier actividad normal o cualquier ejercicio de derechos, especialmente, el miedo a perder la vida y que es necesario lograr un ambiente seguro, toda vez que la vida tiene un valor relativo a la preservación de un sistema de garantías, pues sólo adquiere sentido pleno en este ámbito. Es decir, la discusión en materia de seguridad pública debe centrarse en cómo lograr los equilibrios entre

actos de gobierno adecuados para prevenir el delito, eliminar la impunidad, garantizar un juicio expedito, justo y con penas adecuadas y dirigidas a rehabilitar a los ciudadanos, y tal proceso democrático garantista depende, en mucho, de la forma en que el gobierno toma decisiones a fin de garantizar plenamente el ejercicio efectivo de los derechos de los ciudadanos.

La discusión en seguridad pública debe centrarse en cómo lograr los equilibrios entre actos de gobierno adecuados para prevenir el delito, eliminar la impunidad, garantizar un juicio expedito, justo y con penas adecuadas y dirigidas a rehabilitar a los ciudadanos. Tal proceso democrático garantista no depende, únicamente, del gobierno en turno, sino de una cadena de decisiones que se construye a largo plazo, y en la cual la política criminal garantiza la defensa del ejercicio de los derechos de todos los miembros de la sociedad.

## **1.2 Fortalezas y debilidades de la criminología en tanto componente de la política de seguridad pública en el Distrito Federal.**

Los primeros sistemas penales de la modernidad se apoyaron en la naciente ciencia criminológica. Fue desde los siglos XVII y XVIII, que el logro de la seguridad implicó poner en marcha la maquinaria penal a través del castigo a quienes con sus conductas alteraran el orden y la paz, a objeto de hacer pagar culpas, evitar la reincidencia delictiva, así como prevenir actos delictivos por parte del resto de la sociedad.

"El auge de los productos de la criminología, que paulatinamente vinieron a ser considerados como una verdad tan sustancial (...) implicó que rápidamente, aun los teóricos del derecho penal, recomendasen la guía de esta disciplina, como parte sustantiva de la política en materia criminal, que no sólo diagnosticaba y pronosticaba el mal, sino también proponía los remedios para que los sujetos así patologizados, fuesen recuperados".

Como veremos en el siguiente capítulo, hablar de política de seguridad pública implica hablar de política criminológica, ya que los principios de la ciencia criminológica han contribuido a la constitución de nuestro aparato o sistema de justicia penal, toda vez que la forma de tratar el fenómeno delictivo en México se ha apoyado en la evolución histórica de la criminología, que va desde el positivismo biológico, hasta una orientación humanitaria de la criminología, pero que sin lugar a dudas, ha privilegiado los medios represivo-punitivos.

De acuerdo con el Código Penal Mexicano de 1931, y de modo ideal, "se ha concebido a la Política Criminológica, como un conjunto pragmático y bien sistematizado de normas, procedimientos, objetivos, metas, estrategias y medidas de diversa naturaleza, que asume el Estado, fundado en los requerimientos y demandas sociales, para prevenir, perseguir y, en su caso, reprimir la actividad delincencial."

Si bien, las medidas de política criminal adoptadas en nuestro país y en la Ciudad de México, desde al menos cincuenta años atrás, se han estructuraron bajo el esquema de la prevención delictiva, ello ha sido bajo el entendido de que la sanción penal y prisión, entre más aflictiva sea, repercutirá en mayores márgenes de prevención del delito.

La sanción penal, en términos de la criminología positivista, adquiere fines preventivos, generales y especiales. Generales, porque según esta ciencia, el miedo al castigo inhibe a la sociedad, en su conjunto, a cometer actos delictivos; especiales, cuando la sanción penal se dirige al individuo delincuente y el castigo provoca que éste no vuelva a delinquir. Asimismo, la prevención general y especial adquieren fines tanto positivos como negativos. Se habla de *prevención general positiva*, al ser la sanción penal un instrumento de confianza y seguridad para la sociedad en conjunto, mientras que la *prevención general negativa* se da al momento de ser la sanción penal un instrumento de intimidación para la sociedad. Por su parte, se habla de *prevención especial positiva* al momento de que la sanción penal resocializa al delincuente y permite se integre de nuevo a la sociedad, mientras la *prevención especial negativa* se da al momento de que la sanción penal aparta al transgresor de la sociedad.

A través de décadas, los delincuentes han sido tratados y estudiados como seres inferiores, hasta el grado de considerarlos enfermos y encontrar en ellos comunes y similares características físicas, psicológicas y psíquicas, pertenecientes, sobre todo, a clases socioeconómicas de muy bajo nivel. Tal estigmatización ha sido producto de los efectos de la criminología positivista, que aún permean la política criminal de Estado.

"(...) las políticas inspiradas en el positivismo, que veían a los menesterosos como desviados y, por ello, inferiores, contribuyeron a que se desatendiera la

vida carcelaria y la cárcel concentradora precisamente de estos menesterosos". Así, la sanción penal, pena de prisión, prevención delictiva penal y estigmatización de los delincuentes fueron principios básicos de la criminología positivista.

La experiencia muestra que el castigo penal, en específico la pena de prisión, no ha cumplido tales fines, cosa contraria, ha provocado un resultado diametralmente opuesto a los fines de la prevención delictiva, a saber: incremento de la actividad delictiva, mayores márgenes de violencia, y además, una creciente impunidad y corrupción por parte de las propias autoridades del sistema penal.

Tan sólo uno de los componentes del sistema penal, el penitenciario, del que tanto se ha abusado en nuestra ciudad, ha mostrado desde la década de 1970 ser el lugar menos propicio para la gestación, permanencia y fortalecimiento de un sistema preventivo. La cárcel en el Distrito Federal, dejó de ser, desde hace muchas décadas, un centro de resocialización o neutralización de los delincuentes.

La criminología positivista, como ciencia y disciplina enfocada al estudio tanto del delincuente como de las causas que lo llevan a delinquir, ha aportado elementos importantes al diseño e implementación de las políticas de seguridad pública desde la segunda mitad del siglo XX, no sólo en el Distrito Federal, sino en todo el país. Así, una de las fortalezas de esta ciencia, quizá la más importante, radica en haber incorporado a la política criminal el estudio científico del fenómeno delictivo a través de la incorporación de otras disciplinas a la explicación del fenómeno criminal. La criminología positivista se apoyó en la medicina, psiquiatría y psicología para estudiar al delincuente y tratar de dar respuesta científica a las causas o factores que conducían a los individuos a cometer actos ilícitos, y la cárcel fue el principal laboratorio para la experimentación de los estudios criminológicos.

El estudio físico, psíquico y psicológico de los delincuentes tuvo como finalidad encontrar las causas de su desviación, hallar el camino para prevenir posteriores conductas antisociales y, por tanto, reducir la incidencia delictiva. La búsqueda de respuestas científicas al fenómeno criminal parece haber sido la principal fortaleza y aportación de la criminología a la política de seguridad pública durante décadas, sin embargo, la estigmatización y patologización del fenómeno criminal, resultado de los estudios criminológicos realizados, así como pensar en el castigo penal, más aún, en la pena privativa de libertad, como medida casi exclusiva para la disminución de la actividad delictiva y prevención de los delitos, ha demostrado ser su principal debilidad.

La experiencia en la Ciudad de México, a lo largo de más de cincuenta años, en los que la política criminal y búsqueda de seguridad pública ha justificado el abuso de la prisión y penalidades más severas, ha demostrado ir en sentido

contrario a lo que dicta uno de los principales objetivos de la criminología positivista: prevenir y disminuir las conductas delictivas.

“La probabilidad de que alguien cometa un crimen, es mayor si fuese condenado antes que si no lo fuese. La probabilidad de que alguien cometa un crimen crece con el número de los antecedentes penales sufridos. La probabilidad de que un excarcelado cometa de inmediato un nuevo crimen crece con la duración de las penas cumplidas. Si un joven o adulto delincuente comete un delito y le dejamos en libertad, hay menos probabilidades de que vuelva a delinquir que si le castigamos”.

Así, podemos hablar de debilidades de la criminología en tanto componente de la política de seguridad pública en el Distrito Federal, las cuales pueden hallarse, entre otras, en la ausencia de una visión alternativa respecto a la prevención delictiva; visión que no se relacione con el castigo, ni con la sanción penal.

Aunado a ello, la utilización de herramientas técnico-científicas, o los avances científicos en la investigación criminal, que es otro de los fundamentos de la ciencia criminológica, no ha sido la constante, ni han predominado, en las políticas de seguridad pública de nuestro país.

Resulta equívoco reducir las causas, factores y detonantes delictivos a meras características físicas, psicológicas y psiquiátricas, específicas de algunos individuos, además de relacionar al hombre delincuente como aquel individuo perteneciente a un muy bajo estrato social y económico. La experiencia muestra que la delincuencia se ha diversificado, no sólo delinquen los pobres, marginados y enfermos, además, el castigo y prisión han resultado ser los medios menos adecuados para la resocialización de los criminales, más aún, para la prevención delictiva.

El Estado Mexicano ha reconocido al pasar de los años que el fenómeno o problema delictivo debe ser tratado, en primera instancia, a través de medios preventivos, y la represión debe dejarse como el último de los medios. Sin embargo, la realidad dista mucho de ser así, esto es, el rubro de la prevención no penal parece no sólo haberse olvidado, sino más bien, nunca practicado, mientras que el rubro de la represión parece haber sido la medida de la que más se ha abusado. La realidad de la política criminal en nuestra ciudad capital, y en todo el país, muestra que después de cincuenta años algunos principios de la criminología positivista, y de la humanitaria, imperan en la visión y tratamiento oficial del fenómeno delictivo. Hoy, muchos tomadores de decisiones siguen pensando que es exclusivamente a través del castigo penal, en especial la pena privativa de libertad, que se logrará prevenir, disminuir la actividad delictiva, y readaptar a los delincuentes. Asimismo, en nuestros días, aún impera la idea de que en los estratos socioeconómicos marginados se gesta el grueso de la actividad delictiva, y que son en su mayoría, individuos enfermos.

Si bien durante el siglo XX y lo que va del presente las políticas oficiales en materia de seguridad pública en esta ciudad, como en el resto del país, han estado impregnadas por la ciencia criminológica de corte positivista y humanitaria, las condiciones actuales en las que tiene cabida la actividad delictiva obligan, de inmediato, a pensar en un cambio de visión respecto a las medidas o alternativas para hacerle frente. Es cierto que el alto nivel de inseguridad pública sentido por la sociedad obliga, cada vez más, a que las autoridades tomen medidas cuyos resultados sean inmediatos, sin embargo, seguir creyendo que más años de encarcelamiento de cada vez más delincuentes es el medio eficaz para dar tratamiento al problema delictivo implica continuar pensando que el castigo, por sí mismo, inhibe la conducta delictiva, rehabilita a los delincuentes y previene el delito.

Es momento de que autoridades y ciudadanía apelemos a la reforma estructural del sistema penal. No es posible, si se tiene el poder y voluntad de mejorar el rubro de la seguridad pública, seguir operando bajo las actuales condiciones institucionales de cárceles, corporaciones policiales, ministerios públicos, etcétera, ¿de qué sirven penalidades más severas, cuando las instancias en las que se opera la política de seguridad pública, actúan con niveles altos de retraso técnico y profesional, así como elevados niveles de corrupción e impunidad?

El sistema de seguridad pública requiere una gran limpieza a su interior, de lo contrario, proponer reformas a los Códigos Penales, sin garantizar, al mismo tiempo, las condiciones adecuadas para su ejecución, de poco o nada servirán.

Para concluir este apartado podemos decir que gran parte de la historia de la política criminal de este país, y de su capital, ha estado impregnada por la criminología de corte positivista, y sociología criminal o criminología de corte humanitaria. Respecto a algunos de los principios de la criminología de corte positivista, los podemos encontrar en el Código Penal Federal, del año 1931, y el Nuevo Código Penal para el Distrito Federal, del año 2002, en los cuales se establece la sanción penal como medida preventiva; y respecto a la criminología de corte humanitario, algunos de sus principios los encontramos la Ley que Establece las Normas Mínimas para la Readaptación Social de Sentenciados, del año 1971, y la Ley de Ejecución de Sanciones Penales para el Distrito Federal, en las que la readaptación, resocialización y reintegración del delincuente, del año de 1999, juegan un papel importante como medidas estratégicas de la política criminal.

Si de fortalezas de esta ciencia se tiene que hablar en tanto componente de la política de seguridad pública, éstas radican en haber incorporado al tratamiento oficial del fenómeno delictivo la investigación científica, es decir, a través de diversas disciplinas como la psiquiatría, psicología, antropología, sociología, medicina, etcétera, se trató de construir hipótesis y enunciados causales de la

conducta criminal, a objeto de prevenir la comisión de posteriores delitos, y con ello disminuir la incidencia delictiva. Sin embargo, parecen haber pesado mucho más sus debilidades, y éstas radican en considerar la pena, castigo y prisión, el remedio eficaz al problema. Sustentar gran parte de la política criminal en el castigo, sin considerar al propio sistema penal como uno de los factores detonantes para la gestación y fortalecimiento del problema delictivo, nos obliga a pensar, hoy, en las innegables decisiones poco acertadas en la materia.

### **I.3 Asignaturas pendientes de la criminología en el marco de la actual política de seguridad pública en el Distrito Federal.**

El actual contexto de la actividad delictiva, en el que la criminalidad fortalecida y en continuo crecimiento gana amplio terreno, obliga a romper lazos con estrategias pasadas, así como replantear nuevas alternativas de política pública.

La criminología positivista en tanto instrumento o herramienta de la cual se ha servido la política criminal mexicana, ha aportado elementos científicos a través de los cuales se ha estudiado, analizado y enfrentado el fenómeno delictivo, sin embargo, y pese a las valiosas aportaciones que en un momento de la historia delictiva de nuestro país y, en particular de esta ciudad, haya hecho al conjunto del sistema de seguridad pública, sus principales contribuciones, al pasar de los años, muestran la falta de visión integral y profundidad de análisis respecto al fenómeno.

Desde la época del porfiriato, los hacedores de política en nuestro país adjudicaron un carácter determinista al problema delictivo. Quienes se inscribieron al positivismo pugnar por convertir al Derecho en una ciencia, por tanto, colocarlo a nivel de las ciencias naturales y hacer del crimen objeto de una ciencia con sus métodos de observación y prueba. Para los criminólogos positivistas mexicanos el estudio del crimen permitía no sólo comprender el problema de la delincuencia sino también buscar el remedio, el cual estaba en razón del propio delincuente. Sólo a través del estudio del individuo criminal, se consideraba, podían establecerse las causas que lo orillaban a cometer conductas ilícitas. Las penitenciarias debían contar con los medios necesarios para el estudio psicológico y fisiológico del reo, pues igual que el hospital, la cárcel era el laboratorio del médico.

En los inicios del siglo XX, la criminalidad se consideraba un problema individual

y no un fenómeno derivado de la problemática social, sin embargo, había preferencia por ubicar a la delincuencia en determinados sectores sociales, los más pobres y marginados. Esta tendencia respondía también a la concepción tradicional derivada de la etapa virreinal, en la que el origen étnico era uno de los criterios principales de diferenciación social. Así, el hecho de que los criminólogos relacionaran la criminalidad con la procedencia étnica se explicaba, en parte, por la existencia de una sociedad étnicamente heterogénea que arrastraba una herencia cultural cargada de prejuicios hacia los indígenas o mestizos. Ésta fue una tendencia que no sólo impregnó el estudio, análisis y tratamiento oficial del fenómeno delictivo en los primeros años del siglo XX, sino gran parte de él.

Uno de los principales postulados de la corriente positivista afirmaba que los fenómenos sociales (entre ellos el delito), al igual que los fenómenos físicos, eran producto de leyes o relaciones causa-efecto. La búsqueda de causas determinantes, es decir, la etiología de la criminalidad tuvo como resultado el surgimiento de dos corrientes: la primera, conocida como escuela de la antropología criminal, nació en Italia y se centró en el organismo del criminal; la segunda, conocida como escuela de la sociología criminal, nació en Francia y centró el estudio de la criminalidad en los factores ambientales, sociales y culturales de la sociedad.

Desde inicios del siglo XX, la antropología criminal encontró seguidores en México. Sin atreverse éstos a afirmar que todos los delincuentes eran anormales, partieron del extremo opuesto y estudiaron a los individuos anormales para demostrar su tendencia a la criminalidad.

De este modo, una de las principales asignaturas que ha dejado pendiente la criminología positivista y sociología criminal, en tanto instrumento de la política criminal ha sido, indudablemente, la prevención delictiva sin sanción penal, es decir, formas alternas de prevenir la comisión de delitos, tales como la "prevención situacional", entendida como el conjunto de medidas no penales tendientes a eliminar las ocasiones potenciales de un delito. Enfoque aplicado como estrategia de seguridad pública en Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, y Alemania. Otra forma alterna es la "prevención social", entendida como el conjunto de medidas no penales orientada a eliminar la propensión al crimen de delincuentes potenciales. Este último enfoque explica la criminalidad a partir de la existencia de diversos factores sociales, como la familia, escuela, empleo, etcétera, el cual es aplicado en Canadá, Francia, y España.

Las medidas de prevención situacional van dirigidas, sobre todo, a los posibles infractores o delincuentes, a través de dos principales técnicas o modelos de intervención que son los siguientes:

- 1 ***Intervención orientada a una comunidad específica.*** De lo que se trata

es de manipular el entorno comunitario en el que a consideración de sus habitantes y de las estadísticas delictivas se registran delitos o infracciones por parte de miembros internos o externos a esa comunidad específica.

- 2 ***Intervención orientada a las víctimas reales o potenciales.*** Se plantea como estrategia la aplicación de encuestas de victimización con el objeto de allegarse de información respecto a los posibles actores delincuenciales, circunstancias y razones que los conducen a delinquir, así como las consecuencias de los delitos cometidos en una comunidad, lo cual permita hallar patrones o indicios respecto al por qué de la ocurrencia de determinados delitos.

Por su parte, las medidas de prevención social se basan en la idea de que el delito resulta, en gran medida, de las predisposiciones sociales de quienes lo cometen, y las principales técnicas que permiten alcanzar este tipo de prevención radican en lo siguiente:

- 1 ***Intervención de las instituciones de socialización primaria.*** De lo que se trata es de diseñar e implementar programas sociales con cabida en escuelas, familia y comunidad, dirigidos a tratar temas como drogadicción, pandillerismo, violencia urbana y familiar, etcétera, así como programas de fomento a la educación, deporte, salud, recreación y cultura, a objeto de impulsar, motivar y promover los contactos sociales hacia relaciones menos destructivas.
- 2 ***Identificación de grupos*** (en especial jóvenes), que dadas ciertas condiciones adversas en su entorno, no necesariamente económicas, pueden considerarse proclives a cometer actos ilícitos. La intervención y tratamiento de estos grupos consiste en el diseño e implementación de programas que canalicen su actividad a quehaceres productivos socialmente.

Considerar estos tipos de prevención como medios de contención a la actividad delictiva, esto es, como estrategias de política criminal, en los que la persecución y castigo no ocupan espacio, obliga a los hacedores de política a diseñar e implementar programas cimentados en la investigación científica, la cual permita acercarse a diagnósticos serios a partir de los cuales se desprendan propuestas de elección racionales. Se requiere, por su puesto, de personal calificado, experto y profesional al momento de analizar el entorno social al que van dirigidos los programas. Asimismo, un sistema de información estadístico delictivo se hace imprescindible como apoyo a la toma de decisiones, lo cual sin duda, en nuestros días representa un gran retroceso.

La prevención del delito no penal debe ser pensada como estrategia fundamental en la lucha contra la criminalidad y es, precisamente, ello el mayor descuido de los hacedores de política, ya que con el objeto de hacerle frente a

una criminalidad fortalecida han abusado del medio carcelario, aludiendo a penalidades más severas, sin resultado satisfactorio alguno.

"La prevención del delito exige que se adopten medidas allí donde esté la causa del problema. Es importante determinar los factores responsables del delito y de la inseguridad, establecer prioridades, comprometer recursos y utilizar los medios de acción apropiados para modificar el potencial de la delincuencia".

Es en este terreno en el que autoridades y sociedad debemos empezar a forjar y crear una nueva cultura. Pero, se trata de una nueva prevención que dista mucho de provenir de la sanción penal. No se trata de la prevención, general y especial, a la que tanto ha aludido la criminología, positivista y humanitaria, sino una prevención consistente en tácticas específicas que eviten, neutralicen y disminuyan los riesgos y peligros que vulneran la seguridad del ciudadano, y lo cual requiere la participación de actores tanto gubernamentales, extragubernamentales, así como de la sociedad.

"Por prevenir debe entenderse prever, conocer de antemano un daño o perjuicio, así como preparar, aparejar y disponer con anticipación las cosas necesarias para un fin. En materia criminológica, prevenir es el conocer con anticipación la probabilidad de una conducta antisocial, disponiendo de los medios para evitarla. La prevención no debe acercarse en forma improvisada, aunque es común en todo el mundo que los programas de prevención sean inorgánicos y que las técnicas más modernas se encuentren parcial y escasamente desarrolladas; es necesario principiar por planificar la prevención y posteriormente hacer una evaluación de los programas preventivos, sus métodos y finalidades. Pero antes de pretender planificar la solución del problema debemos conocerlo, saber cuáles son los alcances del mismo y su situación histórica, por lo que debe previamente hacerse un profundo estudio de los aspectos socio-económicos y políticos del país. Uno de los problemas básicos de algunas de las ciencias sociales ha sido realizar actividades sin un estudio profundo y previo del contexto social hacia el cual van dirigidos; por eso frecuentemente fracasan una vez iniciados".

En suma, la estrategia preventiva busca disminuir las condiciones que fomentan las posibilidades de riesgo infraccional y delictivo de la población, tanto de convertirse en la parte infractora como en la parte victimada.

Se trata de concebir un nuevo enfoque de prevención, entendida ésta como "(...) ponerse en la posición de anticipar la emergencia de acontecimientos indeseables en el seno de poblaciones estadísticas detectadas como portadoras de riesgos", las cuales no se circunscriben, únicamente, o tienen lugar en comunidades de bajo nivel socioeconómico, sino por el contrario, pueden derivar de comunidades o espacios en los que el nivel económico no representa un problema significativo. Ello exige, en primer término, un amplio estudio, análisis e información veraz y oportuna respecto de todas aquellas condiciones o

circunstancias propicias para la generación de conductas delictivas, esto es, conocimiento científico social y experto a través del cual se diagnostiquen los principales factores de riesgo (ambiente, espacio, tiempo, personas, lugares, actividades, formaciones, etcétera), por tanto, permita una adecuada estrategia de prevención. Asimismo, exige un amplio trabajo profesional, coordinado y comprometido entre ciudadanía y gobierno.

“Parece obvio que han de considerarse medidas preventivas para abatir los costos causados por la delincuencia y no sólo las medidas de carácter correctivo. Una política preventiva no podría dejar de mencionar la capacitación de los funcionarios de todos los niveles (...), la despenalización y descriminalización y, en consecuencia, el establecimiento de otras medidas para delitos que no representan peligrosidad criminal, aún cuando representen peligrosidad económica o política y, por último, lograr la eficacia de la actual legislación”.

Es una realidad que las tareas de prevención general y especial derivadas del cuerpo de leyes penales no han cumplido su finalidad: disminuir significativamente la comisión de los delitos.

“Es claro que para la sociedad es más provechoso prevenir los hechos delictivos que reprimirlos después de su comisión. Una vez cometidos, con frecuencia suponen efectos irreparables para la víctima (homicidio, violación), generan una costosa actividad administrativa (administración de justicia y penitenciaria) y suponen generalmente un alto costo social y personal, tanto para la víctima (muerte, lesiones, daño psicológico y patrimonial) como para el autor (privación de la libertad y reparación del daño) y para la sociedad misma, que ve resentida su tranquilidad y que finalmente ha de sufragar, mediante impuestos, toda la actividad posterior a la comisión del delito (asistencia de abogado al detenido, gastos procesales e internamiento penitenciario)”.

Así, podemos hablar de al menos dos asignaturas aún pendientes de la criminología en tanto componente de la política de seguridad pública en nuestra ciudad: la primera, en el sentido de replantear nuevas alternativas respecto al sistema de prevención delictiva, las cuales poco tengan que ver con la sanción penal; y la segunda, de mayor alcance y compromiso, consiste en la revisión profunda y crítica del conjunto del sistema de justicia penal tendiente a su reforma y transformación estructural. La combinación de estos dos aspectos redunda en la búsqueda de una política criminal o criminológica integral, tan necesaria para hacerle frente de modo serio a las actuales condiciones de inseguridad pública de esta ciudad.

La solución al problema delictivo no resulta de reformar, a cada rato, la ley penal, a fin de establecer nuevos tipos penales y penalidades más severas. Si las reformas a la ley carecen del sustento, base o cimiento de una reforma al

interior de cada instancia gubernamental, de poco o nada sirven. Es necesario, antes de reformas a las leyes, una reforma de capacidad, conocimiento, voluntad y ganas de todos aquellos servidores públicos encargados de garantizar la seguridad pública, tales como dirigentes de los cuerpos policiales, investigadores de delitos, jueces, ejecutores de sanciones y, por supuesto, legisladores, entre otros más.

“Una situación de conflicto social lesiona física y psicológicamente a personas y grupos de distintas clases y destruye incluso a pueblos enteros, repercute en la conducta general de quienes integran la población; produce diversas manifestaciones y es fácil predecir sus siguientes consecuencias, porque no sirven para ello los esquemas usuales para el conocimiento y la comprensión de los problemas sociales. Dichos conflictos no pueden ser resueltos con las medidas legales ordinarias como la persecución delictiva, los procedimientos judiciales, la negociación, el arbitraje, la mediación, la contención y el uso de la fuerza en cualquiera de sus manifestaciones, y requiere otros conocimientos y otras soluciones”.

Mediante la pena de prisión se ha pretendido combatir la violencia e inseguridad pública; se ha estudiado al individuo delincuente, pero no a objeto de corregirlo e insertarlo a una cultura de los valores sociales de orden, respeto y convivencia armónica.

“Así, si para reducir la criminalidad se continúa con el mismo sistema penal y sus consecuencias (readaptación social, construcción de reclusorios, compra de armamento, adquisición de patrullas, modificaciones a los códigos penales, retrocesos constitucionales en el desarrollo de los derechos humanos para hacer más fácil la persecución delictiva), entonces no se avanzará en la comprensión integral de la nueva prevención. En consecuencia, los toques de queda, la suspensión de garantías individuales *de jure* o *de facto*, la decisión de, por ley, hacer sospechosa de la comisión de actos delictivos a la mayor parte de la población, si no a toda, serán las medidas probables y rutinarias para prevenir el delito”.

Nuestro sistema jurídico mexicano y el funcionamiento de nuestras instituciones no cuentan con la base ideológica de una nueva prevención delictiva, la cual se contrapone al planteamiento de otras teorías de la prevención en las que el punto de partida es el delincuente y mediante la aplicación de sanciones es que se pretende lograr la reinserción social.

Es momento de dejar de pensar en atacar sólo los síntomas del problema, en vez de ello, debemos actuar sobre sus causas. Si esto no ha sido posible, se debe al complejo trabajo que ello implica; también al hecho de que muchas autoridades consideran que es menos rentable políticamente hacerlo y financieramente caro en el corto plazo, sin querer entender que el no hacerlo ha implicado un costo político y monetario mucho más costoso de lo pensado. La inversión en la prevención delictiva no penal y tratamiento de las causas del

delito es un capital con un destino altamente rentable, ya que a mediano y largo plazo sería la sociedad en conjunto quien ganara la batalla.

De acuerdo con la investigación denominada "los errores en seguridad pública", publicada en 2006, por la H. Cámara de Diputados, de 1997 a 2006, el Sistema Nacional de Seguridad Pública erogó más de 102 mil millones de pesos y, a la par, la evolución de la incidencia delictiva se mantuvo sin variación. En 1998, el número de delitos que se cometían diariamente ascendía a 320 mil 768 en el fuero común, y 205 en el fuero federal; para finales de 2006, en el primero, se registraron 3 mil 864, mientras que en el segundo hubo 241 en promedio diario. Por su parte, las cárceles del país incrementaron su población en un 60% durante el periodo de 1995 a 2006. Asimismo, la investigación refiere que, a través del tiempo, se han incrementado las sanciones como un recurso dirigido a la percepción inmediata, más que a la solución de problemas. El aumento de las penas no inhibe, por sí mismo, el crecimiento delictivo, pues a pesar de su incremento persisten la corrupción, la incredulidad en las instituciones, la polarización social y las condiciones económicas que alientan el desarrollo del delito. Así también, la misma investigación destaca que si bien se ha incrementado exponencialmente el presupuesto destinado al combate de la delincuencia, y con ello se han modificado los aparatos administrativos y operativos, no se han modificado la incidencia delictiva, impunidad y corrupción al interior de las instituciones de seguridad pública. Y sin embargo, y pese a todas las evidencias históricas, aún se insiste en que lo primordial es incrementar las sanciones y gastar más recursos, toda vez que a los tomadores de decisiones les resulta más sencillo la retórica de la "mano dura", que tratar el problema desde las causas.

El avance y ritmo de la criminalidad es clara muestra de un gran conflicto social, el cual no ha sido atendido desde su origen, sino más bien, a partir de los síntomas que presenta, y ello ha sido resultado de dos principales razones: la primera, obedece a la visión que del fenómeno se ha tenido, la cual sin duda, ha favorecido la ideología de castigo; y la segunda, ha resultado de la falta de compromiso, voluntad y capacidad de los hacedores de políticas al momento de atender la problemática.

Una contribución importante al logro de la seguridad pública implica pugnar y trabajar por cambios sociales importantes, esfuerzo del quehacer gubernamental que casi nadie ha estado dispuesto a hacer, por tanto, se ha preferido atender el fenómeno criminal a través de visiones de antaño, en las que el castigo penal ha fungido como la estrategia predilecta.

## **Capítulo II**

### **Crimen y política de seguridad pública en la sociedad moderna. Hacia un marco teórico.**

#### **II.1 ¿qué entender por seguridad pública?**

Estudiar el tema de la seguridad pública es una tarea compleja, ya que implica, de entrada, enfrentar un campo poco específico, delimitado o clarificado respecto a su conceptualización. Por un lado, tanto nuestra ley suprema como

leyes secundarias parecen no proporcionar una definición precisa de ella, y por otro lado, los estudiosos de la materia dejan ver la existencia de diversas nociones o puntos de vista sobre la misma. Ello nos remite a examinar los posibles elementos que la integran para así tratar de acercarnos a un entendimiento lo más acertado posible que sirva a los fines de la presente investigación.

Comenzamos por el significado del término “seguridad”, que de acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española, se refiere a “calidad de seguro”, a la vez que seguro significa “libre o ausente de todo peligro, daño o riesgo”.

“La seguridad es una necesidad de la persona y de los grupos humanos (...) Bajo cualquier ángulo tiene un valor relevante, ya sea desde el punto de vista filosófico, antropológico, sociológico, jurídico, político, económico, militar, etcétera”.

La seguridad está relacionada con todos los aspectos de la vida, es una necesidad básica. Es parte esencial de la naturaleza racional del ser humano al tratar éste de controlar su destino y disponer libremente de su vida bajo la mira de lograr ciertos fines.

El término seguridad ha existido desde las más antiguas formas de organización social como un instinto de la propia sobrevivencia humana. “primitivos seres humanos estaban ciertamente alerta sobre los peligros, y antes de que métodos defensivos emergieran, sólo podían reaccionar como los animales, intentando tanto evitar las amenazas más temidas, o eliminando su causa, dentro del bien conocido patrón de luchar o huir”.

La seguridad es un criterio básico para la evaluación de la calidad de vida individual y/o colectiva, por tanto, se vuelve una condición necesaria para el adecuado funcionamiento de la sociedad.

Del requerimiento, necesidad o demanda de seguridad de cada miembro de la sociedad se desprende la idea de seguridad colectiva o pública. Es precisamente la noción de daño o amenaza la que fundamenta la idea de seguridad pública, en el sentido de evitar tal situación de riesgo o peligro.

Desde siglos atrás la idea de seguridad se relacionó con la de orden. La idea de orden predominó en los regímenes monárquicos aludiendo, básicamente, al ámbito jurídico, esto es, aquello que marcaba la ley, parte fundamental de la pacificación necesaria de convivencia social, y lo cual implicaba el uso de la fuerza por parte del Estado contra quienes la transgredían o violaban.

El orden se identificaba “como una circunstancia de hecho y como un fin del

ordenamiento político estatal y, en tal sentido, aparece en la legislación administrativa la policía y pena como sinónimo de convivencia ordenada, segura, pacífica y equilibrada, es decir, normal y propio de los principios generales de orden expresados por las elecciones de base que disciplinan la dinámica de un ordenamiento. En esta hipótesis, orden constituye un objeto de reglamentación pública y, sobretodo, de tutela o preventiva, contextual y sucesiva o represiva”.

En suma, el orden se identificaba con el estado de legalidad en el que la autoridad ejercía sus atribuciones para enfrentar conductas o acciones que pudieran afectar los intereses del soberano, y se materializaba a través de dos principales vías: por un lado, el mantenimiento de la justicia, a cargo de los tribunales, y por otro, la policía, la cual tenía a su cargo el cuidado de hacer observar la ley, así como la vigilancia de un sinnúmero de asuntos públicos, tales como la calidad de los alimentos, precios, construcciones, sanidad, inundaciones, incendios, carruajes, libros, etcétera. Esta clase de policía se concebía como el arte racional de gobernar, abarcando gran parte de las funciones de la administración del Estado, y cuyas actividades iban desde la administración de la ciudad hasta la limpieza de las calles. La tarea policial rutinaria de mantener el orden e impedir todo aquello que pudiera perturbarlo parecía aproximarse más a un tipo de funciones asistencialistas que a verdaderas fuerzas del orden. Estas últimas recaían, sobre todo, en las funciones de justicia.

El soberano ejercía la autoridad judicial a través del castigo y obligación a reparar el daño a todos aquellos que turbaran la paz y tranquilidad. De este modo, las fuerzas del orden mantuvieron un carácter de custodia del soberano.

La relación súbdito-soberano, hasta el siglo XVI, se plasmó a través de pactos, en los que se establecía la protección que todo soberano debía proveer a sus súbditos, así como las obligaciones de los gobernados respecto a aquél.

La seguridad pública concebida como orden representó desde el siglo XV parte de la legitimidad pactada y objetivo del sistema de gobierno de los príncipes medievales y posteriormente de los soberanos absolutistas. Así, el orden se convirtió en el fin primario del gobierno político.

“La seguridad de las personas y la circulación de las mercancías como elementos esenciales de los pactos políticos medievales que dieron origen a la monopolización de la seguridad como pilar del Estado Moderno, está presente, por supuesto, en la fundamentación política del Estado Absolutista que, como se sabe, transgredió y acabó con el orden político medieval al desaparecer las cortes y asumir el total del gobierno ilimitado”.

Fue a partir de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano del

año 1789, que se comenzó a pugnar por la conservación de la libertad, propiedad, seguridad, resistencia a la opresión, igualdad, etcétera, como derechos naturales e imprescriptibles del hombre, bajo el entendido de que la necesaria fuerza pública debía instituirse en beneficio no de aquellos a quienes estaba confiada, sino de la sociedad en general. Fue entonces cuando la idea de orden público abrió paso y cedió su lugar a la idea de seguridad pública, en tanto el primero parecía ser más una concesión del Estado, mientras que la segunda, un derecho exigible a él. Así, la seguridad pública comenzó a ser vista como la protección que el Estado debía otorgar a su población para la conservación de los derechos, libertades y propiedades de las personas, y para lo cual se hacía necesario contar con leyes racionales, equitativas y justas.

La seguridad pública se identificaba con la garantía de los derechos y libertades de la colectividad que comenzaba a explicitarse en las leyes, lo que significó la recuperación de potestades expropiadas por el Estado premoderno. La fuerza liberal adjudicó a la policía la tarea de proteger la propiedad privada, en tanto derecho consagrado en las declaraciones políticas. La seguridad pública se entendía como la defensa de las libertades y derechos del ciudadano, lo cual requería de una fuerza pública, que no era otra que la policía que conocemos hasta nuestros días, a la cual se adjudicó la tarea de prevenir infracciones y delitos, así como perseguir a todos aquellos quienes con sus conductas o actos transgredieran la propiedad privada.

En este proceso fue desvaneciéndose el concepto de policía como arte racional de gobernar o saber de gobierno y fue sustituido por el concepto de política. Asimismo, se fue consolidando una policía del orden como policía de seguridad o fuerza pública, la cual debiera actuar, ya no para la voluntad del soberano sino para el orden público que se consagraba en las leyes justas. Así, el nuevo concepto de policía aludía al servicio público que tenía como finalidad lograr la paz y tranquilidad pública haciendo respetar las leyes, mediante la prevención de delitos o faltas administrativas, así como la persecución de delincuentes e infractores. Se trataba de lograr el orden público que permitiera a todos y cada uno de los ciudadanos ejercer sus derechos (garantizados por las constituciones).

“Policía sí, policía de seguridad que protegiera los intereses del Estado, el orden público o sistema político vigente (constitucional) a condición de que se convirtiera en un instrumento administrativo, anticriminal, vigilante; alejado de toda sospecha política”.

Podemos decir entonces que durante la última etapa medieval y el transcurso de la etapa absolutista, los derechos y libertades de los súbditos estuvieron sujetos a la voluntad del soberano, mientras que entrada la etapa moderna la fuerza pública era de los ciudadanos, destinada a proteger sus derechos y libertades frente al poder del gobernante y de toda persona que intentara socavarlos.

La seguridad pasó de ser sólo una obligación de los príncipes premodernos a un derecho del hombre moderno, en tanto garantía de la libertad política de los ciudadanos.

Así, la intervención estatal, vía fuerzas de seguridad, se justificaba sólo en el momento en que el ciudadano libre traicionara el fundamento del contrato de esta nueva forma de organización social.

El rubro de la seguridad pública comprendía la protección y defensa de los bienes y las personas, a través de medios represivos y preventivos. Ello implicaba tanto la procuración e impartición de justicia, así como la prevención de delitos.

"(...) La policía, considerada en sus operaciones ordinarias, consiste en mantener el orden, vigilar sobre las necesidades comunes de los ciudadanos; dar providencias para impedir cuanto pueda turbar la paz y la tranquilidad que deben gozar (...) corregir y reprimir los desórdenes; precaver los delitos; no omitir diligencias para que los delincuentes no escapen al castigo que merecen (...) hacer a todos, sin distinción de empleo, estado y fortuna la más exacta y pronta justicia; y concederles los auxilios, la protección y alivio que necesiten (...)".

En este nuevo orden político del Estado Moderno, la seguridad pública se convirtió expresamente en un derecho de todo ciudadano, y en ella operaba tanto el ámbito de justicia como el de policía de seguridad, ambas, partes integrantes de las fuerzas reales del orden, además, comenzó a cobrar importancia el ámbito de la prevención delictiva. Esta idea de seguridad pública, es en mucho, la que impera hasta nuestros días, al menos en los textos legales.

Veamos lo que establece nuestra Constitución Política en su Artículo 21 respecto al concepto de seguridad pública:

**Artículo 21.-**

*(...) La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala (...)*

Por su parte, la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública es más específica al respecto, al establecer en su Artículo 3º:

**Artículo 3º.-**

*(...) La seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz*

públicos.

*Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor (...)*

También la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal establece en su Artículo 2º:

**Artículo 2º.-**

*La seguridad pública es un servicio cuya prestación, en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado y tiene por objeto:*

- 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 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.*

Los preceptos legales resultan ser parte importante de la base sobre la que se construyen las políticas públicas; en este sentido, y en atención a lo que dicta el marco jurídico, podemos definir a la seguridad pública como el conjunto de decisiones y acciones tendientes a articular el sistema institucional, que va desde la legislación, prevención de los delitos e infracciones, procuración e impartición de justicia, readaptación social, fase postpenitenciaria, etcétera, a fin de lograr la convivencia social armónica, todo ello en el marco del cumplimiento de los derechos y libertades de toda comunidad política.

El rubro de la seguridad pública es un asunto de política criminológica, entendiéndolo por esta última: "(...) la disciplina que se ocupa de las formas o medios a poner en práctica por el Estado para una eficaz lucha contra el delito, auxiliándose por la criminología y penología".

Hablar de política criminológica implica poner sobre la mesa el conocimiento experto o científico, esto es, el empleo de herramientas que ofrece la ciencia a nivel teórico y empírico con el objeto de acrecentar las posibilidades de acertar en la toma de decisiones de gobierno, bajo el entendido de que toda decisión de gobierno consume recursos económicos, políticos, etcétera, por tanto, cada decisión errónea desemboca en altos costos de diversa índole. Es por ello, que se está obligado a echar mano de aquellos instrumentos que coadyuvan a elecciones inteligentes y responsables.

"(...) extraordinaria problemática en materia de seguridad pública proviene, en gran parte, precisamente de la falta de conocimiento del fenómeno al que se está enfrentando. En tanto que no se conoce la naturaleza propia de la

criminalidad, sus formas de actuar, su verdadera incidencia en el contexto social específico en el que se presenta, ni mucho menos la distribución geográfica de la misma, es consecuencia lógica que no haya sido posible establecer estrategias para enfrentarla que produzcan resultados satisfactorios (...).

Esto nos obliga, primero, a dejar de lado la falsa concepción de la seguridad pública como una cuestión meramente policial (guerra interminable entre policías y delincuentes), de la que muchas autoridades han sido partidarias y con base en ella han formulado sus políticas, y segundo, nos obliga a pensar que en tanto las diversas instancias intervinientes en materia delictiva estén desarticuladas, todo intento de política que se planteé como finalidad la lucha efectiva contra la criminalidad, estará destinada al fracaso. Esto significa que la seguridad pública debe ser concebida como parte integrante del sistema de justicia penal, por tanto, como el conjunto de acciones que logren conectar y dar coherencia a las medidas legislativas, preventivas, de procuración e impartición de justicia, penitenciarias y readaptadoras, lo que finalmente implica un asunto de política criminológica.

A tal efecto, es pertinente referir los aspectos que para René Gonzáles De la Vega debe integrar una política criminológica:

- 1 *policía preventiva;*
- 2 *procuración de justicia, comprendiendo la acción del Ministerio Público y sus auxiliares inmediatos: la policía judicial o investigadora y los servicios periciales;*
- 3 *impartición de justicia, que mira al Poder Judicial, sus instancias, procedimientos y organización;*
- 4 *ejecución de sanciones, que comprende la administración de reclusorios y penitenciarias, el tratamiento de menores infractores, la aplicación de beneficios de ley a sentenciados y la política penitenciaria y de alternativas penales;*
- 5 *fase postpenitenciaria, que aborda el apoyo técnico para la reinserción de liberados al aparato productivo, la promoción de este rescate y el análisis del fenómeno de la reincidencia y su combate;*
- 6 *política penal, que tiene que ver con la adecuación y modernización de los textos legales del orden penal, para lograr una lucha más eficiente contra la criminalidad en sus distintos aspectos;*
- 7 *coordinación entre la federación, las entidades federativas y los municipios, para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Pública y generar mayor capacidad de gestión en los estados, y en las negociaciones de las aportaciones federales;*
- 8 *concertación social de los gobiernos locales con las entidades organizadas de la comunidad, con universidades y academias, sindicatos y clubes de servicio, entre otros, para prevenir y combatir el delito; y*
- 9 *servicios privados de seguridad, para reconocer su existencia, controlarlos y regularlos en beneficio de la comunidad.*

“(...) puede afirmarse la existencia de cierta unanimidad en definir hoy la política criminal como el conjunto de métodos por medio de los cuales el cuerpo social organiza las respuestas al fenómeno criminal. Dos elementos de esta definición

son de especial importancia, en general y, sobretudo, con respecto al problema de la seguridad ciudadana: "un conjunto de métodos" supone el recurso a medidas no exclusivamente represivas; "el cuerpo social" designa no solamente al aparato penal oficial sino otras instancias que tradicionalmente no intervinieron -o lo hicieron poco- frente al fenómeno criminal".

La política criminológica es un medio que pone en práctica el Estado a fin de enfrentar de modo eficaz el fenómeno delictivo. Funge como sustento o guía de las acciones de seguridad pública, y como tal, su predicamento va más allá de aquellas tareas encaminadas al aumento de penalidades, número de efectivos, dotación de armas, operativos policiales, etcétera, ya que reducir las estrategias de acción anticriminales o antidelictivas a cuestiones como éstas, significaría aceptar que la seguridad pública es sólo un asunto de enfrentamiento entre policías y delincuentes, por tanto, inmersa en una lucha interminable entre buenos y malos.

"La política criminal debe ser entendida como: parte del quehacer del Gobierno, orientada a integrar, ordenar, sistematizar, estructurar y adecuar los medios que tiene el Estado para emplearlos en la lucha contra el delito, tiene como finalidad la justicia penal; y en su organización y estructura han de influir la extensión, características y tendencias de la criminalidad (...)"

La importancia de la política criminológica en el seno de las acciones de seguridad pública radica en ser la guía para el diseño e implementación de estrategias plasmadas en programas concretos, cuyo efecto tienda a solucionar la demanda de seguridad. Su carácter multidisciplinario, interdisciplinario, social, preventivo y legislativo, entre otros, es lo que hace de la política criminológica la base sobre la que se piensan los principales objetivos a alcanzar en materia de seguridad pública y desarrollan las principales acciones para su consecución. El carácter multi e interdisciplinario obliga a considerar que el diseño e implementación de estrategias de seguridad deben derivar del conocimiento e interrelación de diversas disciplinas, de las cuales se desprendan diagnósticos, lo más precisos posibles, del problema delictivo. El carácter social representa uno de los aspectos más importantes, ya que en la sociedad tiene cabida una diversidad de individuos, pensamientos y conductas, por lo que al pretender que la política criminal incida en el complejo social, se requiere del estudio y análisis de la sociedad a objeto de entender el entorno en el que se va a actuar, cuestión imprescindible en el adecuado diseño de una política pública de seguridad. Por su parte, el carácter preventivo obliga a los hacedores de política a repensar medidas que no sólo inhiban la comisión delictiva una vez purgada una pena o condena, si no por el contrario, prever la aparición de conductas ilícitas mediante la creación de mecanismos tendientes a establecer una nueva cultura de prevención delictiva. Y finalmente, el carácter legislativo pone sobre la mesa la necesidad de converger el sentido de las leyes con la realidad imperante en la sociedad.

“(…) La moderna política criminal de Estado, entendida como una sistematización sociopolítica y jurídica de las prioridades, actividades y medios dirigidos al control y eventual erradicación de los fenómenos delincuenciales suscitados en un territorio determinado, se convierte entonces, en el bastión jurídico-político sobre el cual habrán de organizarse -y accionarse- una gama de recursos, conocimientos, personal y materiales existentes, a fin de combatir el cáncer social denominado delincuencia, en sus dos vertientes, ya sea ordinaria, o bien, organizada.”

A continuación haremos un breve recorrido por las principales corrientes del pensamiento criminológico, desde la criminología clásica, hasta la alternativa o crítica, a objeto sólo de tener presente algunas de sus conclusiones respecto del fenómeno delictivo.

Fue Cesare Beccaria el pionero de la ciencia criminológica, quien sustentó sus ideas en la teoría del control social de Hobbes, Montesquie y Rousseau. Esta criminología, llamada clásica, fundamentó su estudio en el Derecho, al considerar que a través de éste se podía controlar con rigidez y exactitud la conducta de la sociedad. Quien transgredía la ley se consideraba delincuente, por tanto, debía ser castigado, encerrado y excluido del resto de la sociedad.

En 1764, Césare Beccaria escribió: “Las leyes son las condiciones con que los hombres independientes y aislados se unieron en sociedad, fatigados de vivir en un continuo estado de guerra y de gozar una libertad convertida en inútil por la incertidumbre de conservarla. Sacrificaron parte de ella para gozar la restante con seguridad y tranquilidad. La suma de todas estas porciones de libertad sacrificadas al bien de cada uno constituye la soberanía de una nación (...).”

Con el desarrollo del capitalismo, de la ciencia e industrialización se gestó un nuevo orden social y político en el que el pensamiento positivista se convirtió en el principal mecanismo legitimador. Fue este el espacio en el que surgió la criminología, cuyo objeto de estudio fue el delincuente, concebido como un individuo anormal que dificultaba el nuevo orden establecido al atacar las normas sociales, además de encontrarse en una situación de inferioridad respecto al resto de la sociedad, no sólo en lo moral, sino también en lo biológico.

Cesare Lombroso, fundador del positivismo biológico, desarrolló a mediados del siglo XIX la teoría del hombre criminal estableciendo el concepto de criminal atávico, según el cual el delincuente representaba una regresión a estados evolutivos anteriores, caracterizándose su conducta por ser nata y con aspectos físicos anómicos específicos que lo diferenciaban del resto. La teoría de Lombroso dio pauta a considerar los aspectos individuales de la conducta criminal, y con ello el advenimiento en el siglo XX de los científicos sociales en el estudio del delito favoreciendo la participación de la medicina y psiquiatría en la

explicación del crimen. De su investigación dedujo que el criminal nato, en general, tenía orejas deformes, abundancia de pelo negro crespo, barba rala, ojos oblicuos, cráneo pequeño, grandes pómulos y mandíbulas, frente huidiza, etcétera.

Este determinismo ejerció gran influencia en la criminología, ya que teniendo por objeto la criminalidad, concebida como un fenómeno natural causalmente determinado, la criminología asumió la tarea de explicar sus causas siguiendo el método científico o experimental auxiliado por la utilización de las estadísticas criminales oficiales y previniendo los remedios para combatirla.

La criminología positivista concebía al criminal, en términos absolutos, como un ser anormal, cuya desviación provenía de una base biológica que representaba una regresión a estados primitivos del ser humano y que podía catalogarse como una patología. Los componentes de este paradigma se articulaban en la secuencia bio-psico-social, en la que el primer componente era el más importante, y el último, muy pocas veces se tenía en cuenta.

La aparición del positivismo criminológico, cuyos máximos exponentes fueron Césare Lombroso, Enrique Ferri y Rafael Garófalo, surgió, en gran medida, por el auge alcanzado de las ciencias naturales, haciéndose éstas presentes también en la disciplina del Derecho. En materia penal, la escuela positivista se presentó como la negación de la escuela clásica, pues pretendía cambiar su criterio represivo, sustituyéndolo por la estigmatización preponderante de la personalidad del delincuente. El delito era tanto un fenómeno jurídico como un ente táctico. Debían contemplarse entonces ambos aspectos, ya que de lo contrario, resultaría insuficiente la explicación de la conducta criminal y, por tanto, su tratamiento.

En términos de la escuela positivista, la sanción o pena tenía como fin asegurar la defensa social así como cumplir una función preventiva. Por tanto, la pena no debía aplicarse sólo teniendo como referente la gravedad del delito (tal y como propugnaban los clásicos), más bien debía adaptarse a la peligrosidad del delincuente, empleando incluso la segregación por tiempo indeterminado hasta que el delincuente fuera readaptado.

El punto de partida de la justicia penal era el delincuente. El delito en sí mismo no era más que un síntoma revelador del estado de peligrosidad del criminal. Así, la sanción penal como defensa social debía ser ajustada al estado peligroso de cada individuo desviado.

En suma, la pena, como medida de defensa, debía tener por objeto la reforma y readaptación del delincuente a la vida social. A través de la ciencia penal integrada, la criminología positivista, se obstinó en reintegrar, reformar y resocializar a los delincuentes.

Los seguidores de la criminología positivista utilizaron esta ciencia como tratado del crimen y de sus causas, a lo cual el medio de combate recayó en el castigo penal. El objeto de estudio fue aquel sujeto que había pasado por una doble prueba, la primera, derivada del derecho penal, el cual definía los comportamientos tipificados como delitos, y la segunda, derivada del sistema de justicia, el cual establecía quiénes eran los delincuentes.

A través del método científico derivado de las ciencias naturales, los criminólogos positivistas estudiaron las causas del comportamiento que previamente había sido seleccionado por el derecho penal como desviado, antisocial o delictivo, que no de todos aquellos comportamientos socialmente dañinos. Por tanto, al tomar sus objetos de estudio de las cárceles, la criminología redujo su estudio a quienes caían en ellas, muchas de las veces, como consecuencia de sus condiciones de marginalidad social y económica. Ello, sin duda, resultó en el estereotipo de la delincuencia, esto es, pobres, incultos y enfermos fueron los protagonistas de los estudios criminológicos, y en ellos recayó la explicación causal de la actividad delictiva.

A finales del siglo XIX surgió una nueva concepción respecto al fenómeno criminal, la cual puso de relieve el carácter social del delincuente y su conducta (dejando de lado el aspecto biológico), y cuyo sustento, en gran medida, partió de las ideas de Emile Durkheim. Este modelo constituyó un nuevo paradigma criminológico al poner énfasis ya no en el delincuente (como lo había establecido la criminología positivista), sino en la víctima y en el análisis del control social del comportamiento desviado.

Al escribir en 1897 su obra *El Suicidio*, Emile Durkheim utilizó el concepto de "anomia", como aquel estado de ausencia de normas resultante de la división del trabajo, al no permitir ésta el contacto eficaz entre los miembros de la sociedad y una adecuada regulación de las relaciones sociales.

"El delito no se observa solamente en la mayoría de las sociedades de tal o cual especie, sino en las sociedades de todos los tipos. No hay una en la que no haya criminalidad. Ésta cambia de forma, los actos así calificados no son en todas partes los mismos; pero en todos los sitios siempre ha habido hombres que se conducen de forma que atraen sobre ellos la represión penal. Si al menos, a medida que las sociedades pasan de los tipos inferiores a los más elevados, el índice de criminalidad (la relación entre la cifra anual de los delitos y la de la población), tendiese a bajar, se podría creer que, aún siendo todavía un fenómeno normal, el delito tiende, sin embargo, a perder su carácter (...) Antes bien, muchos hechos parecen demostrar la existencia de un movimiento en sentido inverso (...) Por tanto, no hay fenómeno que presente de manera más irrecusable todos los síntomas de normalidad, puesto que aparece estrechamente ligado a las conductas de toda vida colectiva. Hacer del delito una enfermedad social sería admitir que la enfermedad no es una cosa accidental, sino, por el contrario, una cosa derivada en ciertos casos de la

constitución fundamental del ser vivo (...)".

Los acuerdos a los que estaban sujetos los miembros de la sociedad se vinculaban al cumplimiento de los deberes asumidos con base en un código estipulado, y cuyo incumplimiento era considerado una transgresión. Así, la acción de delinquir se vinculaba directamente al acto de transgresión, y el delito era un producto social.

Esta concepción significó la ruptura del paradigma bio-psico-social y una reformulación de la idea del delito. Si bien, éste era una conducta no deseable en el seno de la sociedad, era un hecho perfectamente normal en la vida de cualquier grupo.

Esta orientación humanista de la política criminal puso de manifiesto la idea de que el delincuente no era el pecador llamado a expiar su falta, tal y como lo concibieron los clásicos, ni tampoco un criminal nato como lo consideraron los positivistas, sino un miembro de la sociedad al que se debía comprender, investigando los motivos de su conducta y el por qué de su actitud antisocial.

Sin embargo, y pese al abandono de algunos preceptos de la criminología clásica y positivista, esta nueva corriente criminológica desarrolló una serie de dispositivos con base en el Derecho, los cuales siguieron considerando como centro del asunto el tratamiento del delincuente a través de la reclusión como la principal medida tendiente a resocializarlo. En este sentido, continuaron implícitos aquellos supuestos vinculados a la posición positivista respecto a la necesidad de resocializar y normalizar al delincuente.

La criminología hasta la década de 1930, aproximadamente, mostró ser una instancia legítima del sistema penal. Su relación con el derecho penal siempre fue muy armónica y subordinada, al grado tal de surgir lo que se ha denominado ciencia penal integrada. A los criminólogos se les encomendó la tarea de realizar investigaciones empíricas de objetos seleccionados por el derecho penal bajo la mira de ser utilizadas por la política criminal. Así, el derecho penal se utilizó como el instrumento por excelencia del control penal.

Años más tarde, aproximadamente mediados del siglo XX, surgió la llamada criminología crítica, cuya aparición representó quizá el cambio más radical respecto a la criminología clásica y positivista, al tratar de incorporar una visión crítica a la explicación del fenómeno social delictivo.

La criminología crítica se considera "(...) una teoría crítica del sistema de justicia penal o una crítica de la criminología inspirada en el positivismo y en el funcionalismo sociológico (...) a fin de procurar discursos tendientes directamente a la explicación, no del crimen, como ha venido sucediendo en los

otros paradigmas criminológicos, sino de la génesis y desarrollo del llamado sistema de justicia penal (...) En cualquier forma, los criminólogos críticos han reflexionado fundamentalmente sobre todo lo relacionado con el más reciente rubro de la política en materia criminal que en el discurso oficial se reduce a enunciar políticas y acciones para la prevención del delito, las cuales hasta nuestros días, no han sido sino políticas de castigo".

Esta nueva corriente pugró, entre otras cosas, por que el garantismo penal y derecho penal mínimo fueran la base de políticas inclusivas para el tratamiento del fenómeno delictivo, lo cual se lograría, en buena medida, gracias a la concepción de una nueva prevención y el abandono, por supuesto, de la idea de prevención derivada del pensamiento positivista, en la que la sanción penal se consideraba el mejor remedio para lograr prevenir los delitos (prevención general y prevención especial).

El sistema de justicia penal constituyó el objeto de estudio de la criminología crítica, y centró su quehacer en mostrar las pésimas consecuencias que había traído consigo el ideal readaptador de la pena, ya que ésta estuvo muy lejos de alcanzar los objetivos de la prevención especial a la que tanto hacía referencia.

Así, la tendencia que pretendía seguir la criminología crítica era la creación de alternativas de solución a conflictos que envolvían la actividad delictiva.

"(...) así como a los saberes tradicionales les había correspondido una política criminal que condujo a la citada ciencia penal integrada, de estos saberes alternativos, fue posible, desde la filosofía del derecho, construir a su vez una alternativa de política en materia criminal".

El postulado fundamental de una política criminal alternativa radica en la necesidad de buscar la contracción del sistema penal, que no significa la superación del derecho penal, sino más bien lo que refiere Alessandro Baratta como una "contracción y superación de la pena antes de superación del derecho que regula su ejercicio".

La criminología nueva o crítica, surgida a nivel mundial en los primeros años de la década de 1970, cambió de forma radical el objeto de su estudio. Para los criminólogos críticos el centro de la discusión en materia criminal recaía, ya no en el delincuente ni las causas que lo orillaban a cometer ilícitos, sino en el propio sistema de justicia penal, pero desde una óptica crítica o cuestionable de su funcionamiento, en extremo vínculo con el sistema social. Es decir, la criminología crítica reconoció que los diversos significados de la conducta criminal no pueden prescindir del contexto social en que se producen

El debate al interior de la criminología crítica, principalmente en el contexto europeo y norteamericano resultó, al menos, en tres corrientes:

- 1 corriente inglesa y norteamericana: neorealismo de izquierda.
- 2 corriente holandesa y escandinava: abolicionismo.
- 3 corriente española, italiana y latinoamericana: derecho penal mínimo o garantismo penal.

No obstante la existencia de diferencias entre ellas, su punto de intersección radicó en el reconocimiento expreso de incongruencias de la criminología positivista, así como el desacuerdo a la subordinación de la disciplina respecto al derecho penal.

En general, el rechazo que manifestaron estas corrientes al método de análisis e investigación de la criminología positivista se debió al hecho de considerar casi imposible estudiar las causas de un objeto determinado por una definición legal, ya que ello significaba la aceptación total de lo definido como delito a voluntad del legislador penal; por otro lado, las causas del fenómeno delictivo no se buscaban y encontraban en todas aquellas personas que habían cometido algún ilícito, sino en quienes habían sido procesadas, dejando con ello un posible margen grande de error al momento de enunciar conclusiones y estrategias de política criminal. Asimismo, al tratar de estudiar las causas se está presuponiendo la unificación de comportamientos que quizá son muy distantes entre sí.

No son los delitos ni sus causas el objeto de la criminología crítica. Ésta, prácticamente, se aboca al estudio del sistema penal, esto es, a las respuestas institucionales que el Estado ofrece a situaciones problemáticas. La criminología crítica suele cuestionar al sistema de control social, ya que a éste se le ha escapado considerar otros aspectos (familia, religión, educación, trabajo, economía, etcétera), que tienen que ver con la generación de conductas delictivas. Es un tanto lo que refería Hulsman, en el sentido de que para abordar el fenómeno criminal, se debe hablar primero de la resolución de los problemas sociales, es decir, si nos aproximamos a los eventos criminalizados y se tratan éstos como problemas sociales, se puede ampliar el abanico de posibles respuestas, y por tanto, no se remite, únicamente, a la respuesta punitiva.

La sanción penal podría producir efectos sociales benéficos en la medida que se insertara en un contexto más amplio, el del control social en general. Sólo en tanto el control penal coincidiera en sus objetivos con los pretendidos por el resto de los subsistemas de control social (familia, escuela, vinculación comunitaria, medio laboral, relaciones sociales, etcétera), y en la medida que interaccionara recíprocamente con ellos, habría garantías de que la intervención penal pudiera condicionar los comportamientos sociales.

Se trata, entonces, de pugnar por una tendencia crítica, cuyo principio

fundamental sea recuperar del derecho penal, su carácter garantista o protector de los derechos fundamentales de las personas. Para ello, es necesario despenalizar aquellas conductas que no provocan daño social, sin abandonar el sistema de garantías del Estado de Derecho. La idea que subyace bajo este argumento es que el derecho penal puede seguir siendo necesario, pero se trata de un derecho penal que debe presidirse por la reformulación de los principios que derivan de los axiomas clásicos del derecho penal liberal, es decir: no puede haber sanción, principalmente, pena privativa de libertad, sin previa existencia de un delito, y no puede existir un delito, sin ley previa que lo contemple, pero no puede una ley prever un delito, al menos, que sea estrictamente necesario para la protección de los intereses sociales. Al mismo tiempo, no puede haber ofensa, sin una acción, y no hay acción, sin culpa, y no hay culpa sin enjuiciamiento, juicio que previa acusación pruebe la culpa. Visión que se contrapone a lo que Delmas Marty llama derecho penal mágico o de apariencia, es decir, el que da la ilusión de solucionar las demandas de seguridad y justicia a través del castigo penal.

Al respecto Ferrajoli, señala que "(...) parece una hipocresía institucional la preocupación, manifestada en ocasiones por el hecho de que la despenalización pueda redundar en una reducción de las garantías del ciudadano; algo así como que éste prefiera los efectos estigmatizantes de la pena, aunque sea pecuniaria, a una sanción administrativa igualmente pecuniaria."

Concluimos este apartado diciendo que si la seguridad pública debe ser vista como un asunto de política criminológica, entonces bien cabe analizarla bajo el lente de una criminología alternativa o crítica, en la que ocupa un lugar predominante la crítica y análisis al sistema de justicia penal en su conjunto, y no sólo el estudio del hombre delincuente, al que tanto aludió la criminología positivista. Debemos parar de contribuir "(...) al ilusionismo penal de las políticas coyunturales, que quieren dar la impresión de acción frente a las demandas de seguridad y justicia por parte de la sociedad. La conclusión a la que desemboca es la necesidad de la apertura del sistema penal, en el contexto de sociedades que requieren una democratización participativa en sus estructuras." En su lugar, la tendencia de la política criminal debe coincidir con aquellas corrientes jurídicas que reclaman la intervención punitiva del Estado en aquellos casos verdaderamente necesarios, para la cual no exista otra alternativa social.

"El momento crítico llega a su maduración en la criminología cuando el enfoque macrosociológico se desplaza del comportamiento desviado a los mecanismos de control social del mismo, y en particular al proceso de criminalización. La criminología crítica se transforma de ese modo más y más en una crítica del derecho penal. Esta crítica no considera el derecho penal sólo como sistema estático de normas sino como un sistema dinámico de funciones, en el que pueden distinguirse tres mecanismos susceptibles de analizarse separadamente: el mecanismo de la producción de las normas (criminalización primaria); el mecanismo de la aplicación de las normas, es decir, el proceso penal que comprende la acción de los organismos de averiguación y que culmina con el juicio (criminalización secundaria), y finalmente el mecanismo de

la ejecución de la pena o de las medidas de seguridad.”

En este ámbito, la seguridad pública implica la certeza de vivir en un Estado Constitucional de Derecho, en el que se debe tener pleno acceso al beneficio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Por eso, es un bien esencial para el desarrollo de la Nación.

## **II.2 La seguridad pública como función sustantiva del Estado Moderno.**

El Estado de la Edad Media mostró dos rasgos característicos que hicieron de él un Estado no centralista, a saber: contenido estatal limitado y poder estatal repartido. Contenido estatal limitado porque su tarea principal no era la cuestión económica ni el bienestar de los súbditos. Su fin primordial recayó en el ejercicio de la fuerza respecto al exterior, así como la protección de la paz y administración del Derecho en el interior. El Estado, prácticamente, sólo intervenía para atender asuntos de guerra, para exigir contribuciones y para restablecer el orden jurídico. Poder estatal repartido porque el Estado debía enfrentarse a dos esferas que parecían gozar de facultades soberanas, por un lado, instituciones, gremios, municipios o señoríos, y por el otro, la iglesia. La vida pública movida, prácticamente, en estas dos esferas provocó que el poder estatal apareciera en medio de ellas, desintegrado, reducido y repartido.

Fue a partir del siglo XV cuando el poder del Estado, traducido en monarquía, comenzó a adjudicarse la soberanía y territorio antes perdido, esto es, hizo directo su poder de mando y levantó la cabeza contra esas dos grandes esferas que habían limitado su poder. Así comenzó la estatalización de la vida.

Después de que la justicia había sido, prácticamente, su finalidad, este nuevo Estado se fue convirtiendo en el principal soporte de la actividad económica, por tanto, el principal perseguidor del bienestar de sus súbditos. Este Estado robustecido rechazó la potencia universal que había representado la iglesia en

la Edad Media, y no descansó hasta lograr constituir la según el modelo propio de Estado. Fue así como las viejas instituciones eclesiásticas quedaron eliminadas y se abrió paso al Estado activo como organización coactiva.

Para los siglos XVII y XVIII, el Estado ya se había apoderado de la vida social. Se trataba de una economía mercantilista organizada, regulada, fomentada y dirigida por el Estado. Éste intervenía en lo más íntimo de cada existencia particular, mandaba y prohibía dondequiera. Era un Estado Absoluto, con centralización jurídica y política, y su soberanía característica, donde el poder absoluto estaba en manos de los reyes y de sus subordinados. El pueblo era sólo obediente y sumiso.

Este Estado absolutista no era fruto, únicamente, de las tendencias económicas y políticas de la época, sino de una verdadera ideología absolutista. Había autores como Nicolás Maquiavelo, Jean Bodino y Thomas Hobbes, quienes fueron algunos de los representantes del pensamiento político de aquella época y seguidores del absolutismo. Nicolás Maquiavelo fue el inventor del concepto de Estado en su sentido actual. Usó el término en su obra "El Príncipe" para designar el estatus político a imperar (una vez caído el Estado Medieval), y el cual fue adquiriendo paulatinamente un carácter preciso en lo territorial. Para él, el Estado requería de un príncipe fuerte que lograra la unificación de los diversos señoríos, y para ello debía tener un poder absoluto, sin escrúpulos morales, pues el fin supremo del Estado era, precisamente, mantener el poder e impedir que se perdiera. Por su parte, Jean Bodino, consideraba que el Estado debía ser la soberanía, es decir, el poder absoluto de la república, entendiendo por ésta, la cosa pública o comunidad estatal, y esa soberanía debía expresarse como una potestad suprema sobre los súbditos, no sometida a las leyes. Y Thomas Hobbes aludía el poder absoluto de los reyes como personificación del Estado o Leviatán, todopoderosos e invencible, al que los súbditos debían entregar todos sus derechos a fin de encontrar la paz y seguridad.

Al respecto Hermann Heller señaló: "(...) en unidades de poder continuo y reciamente organizado, con un solo ejército que era, además, permanente, una única y competente jerarquía de funcionarios y un orden jurídico unitario, imponiendo, además, a los súbditos el deber de obediencia con carácter general. Como consecuencia de la concentración de los instrumentos de mando, militares, burocráticos y económicos, en una unidad de acción política (...), surgiendo así aquel monismo de poder relativamente estático que diferenció de manera característica al Estado de la Edad Moderna del territorio medieval".

Más tarde, una nueva fundamentación ideológica apareció con la Revolución Francesa. El descubrimiento de la persona individual con fuerza, derechos y libertades se integró poco a poco como elemento de la comunidad nacional constitutiva del Estado. Se llevó a cabo, entonces, la fundamentación individualista del Estado. Se trataba de derechos naturales del individuo, pero

también de derechos políticos. Así es como en el siglo XIX el Estado desplegó su actividad con base en los derechos y libertades individuales.

Algunos representantes e impulsores de este nuevo pensamiento político fueron John Locke, Montesquieu y Rousseau, que ya para finales del siglo XVII aparecieron formando un frente de ideas contrarias a las del absolutismo. Para ellos, el mejor Estado era aquel en el que los hombres vivían en armonía, por tanto, la principal función del Estado era garantizar la paz y seguridad, pero siempre en defensa de la libertad política. El Estado debía gobernar en función del interés colectivo. John Locke, padre del individualismo liberal, consideró la paz como la felicidad de todo individuo, y ésta debía ser la finalidad del sistema político. Lo esencial era hacer buenas leyes, por tanto, el poder legislativo estaba por encima del ejecutivo. Los derechos naturales de los gobernados debían ser respetados por el Estado, es más, con base en ellos debía gobernarse. En su ensayo sobre el gobierno civil, demostró cómo la fuente y origen del gobierno político era la voluntad de los ciudadanos y no de los derechos monárquicos. Por su parte, Montesquieu, en su obra el espíritu de las leyes, determinó que el esquema de un Estado donde el poder estaba limitado por el poder mismo, por una división de poderes y una separación de funciones, era el mejor Estado.

El poder absoluto fue limitado a consecuencia de la idea esencial de la separación de poderes. En el Estado contemporáneo la libertad debía ser respetada y garantizada por dicha separación mediante un pacto social conocido como Constitución.

Desde la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789, la idea de la separación de poderes se garantizó en todas las constituciones que presumían un carácter democrático.

Contrario al absolutismo constitucional (propuesto por Thomas Hobbes), John Locke y Montesquieu apelaron a la defensa y garantía de la libertad del individuo (fundamento capital de la democracia), esto es, a la limitación del poder absoluto, y lo cual implicaba la división de poderes. Se trataba de la exigencia de limitar al poder público en sus funciones a objeto de no abusar jurídica y políticamente de los individuos. John Locke fue ilustre impulsor del liberalismo político al proponer la igualdad natural de los individuos, la defensa del régimen representativo, y la necesidad de una limitación de la soberanía fundada en la defensa de los derechos subjetivos de los individuos. Asimismo, distinguió tres poderes: legislativo, ejecutivo y federativo. Este último, hacía referencia al poder de declarar la guerra y paz, así como tratados internacionales. Por su parte, Montesquieu en su obra "El Espíritu de las Leyes" trató la necesidad de dividir la función del poder público en: ejecutora, legislativa y jurisdiccional.

Para estos pensadores, el hecho de que el soberano tuviera la facultad tanto de crear leyes como de aplicar justicia, era causa inminente de abuso de su poder, sin posibilidad alguna de ser sancionado. Al mismo tiempo consideraban que en el poder, la tentación de su abuso era constante, razón por la cual su ejercicio debía inscribirse en un pacto constitucional o legal, donde se previeran mecanismos de control. En términos de Rousseau, se trataba de un pacto social. Y en adelante, toda sociedad que pretendiera alcanzar la democracia, tendría que inscribir la limitación de las funciones del poder público en pactos sociales, esto es, constitucionalizarse.

Las normas de comportamiento que suministró la iglesia y los mecanismos de control durante la Edad Media resultaron en instituciones que vigilaban, juzgaban y sancionaban las conductas que violentaban la armonía social bajo el criterio de la "voluntad divina". Sin embargo, y pese a que la iglesia fue portadora de grandes potestades, el Estado era el encargado de proteger la paz y administrar el Derecho, con el objeto de evitar el menor brote de violencia que pudiera desequilibrar la paz social.

Más tarde, con el advenimiento del absolutismo, pensadores como Maquiavelo, Thomas Hobbes, Jean Bodin, Norberto Bobbio, Max Weber, entre otros, consideraron que el fundamento del Estado radicaba en el poder político, y el cual estaba por encima de cualquier otro poder. A su vez, el fundamento del poder político devenía del recurso del Estado para ejercer la fuerza o coacción física, lo cual nos remite a considerar la idea de Max Weber respecto al Estado como el detentador del monopolio de la coacción física legítima.

En su libro *El Proceso de la Civilización*, Norbert Elias manifestó que el monopolio de la fuerza resultó de un proceso de poderes que el Estado fue adquiriendo paulatinamente desde el siglo XI, cobrando cuerpo y forma a partir del absolutismo como componente básico de la pacificación que requería la convivencia urbana. Así, el establecimiento de monopolios de violencia física por parte del Estado fue una pieza clave en el proceso civilizatorio de occidente.

La capacidad económica de pequeños comerciantes trajo como consecuencia la creación de asociaciones (Burgos), las cuales crearon su propio sistema de vigilancia, al margen de cualquier disposición religiosa. Los Burgos reclamaban una seguridad especial en función de sus actividades comerciales. Fue en este contexto en el que apareció el nudo problemático de la paz, entendida como seguridad.

A objeto de que en este nuevo contexto mercantilista no se vulnerara la convivencia entre la sociedad, se establecieron pactos entre los súbditos y el soberano. Entonces, seguridad y propiedad estaban intrínsecamente unidos, convirtiéndose la primera en la principal finalidad del gobierno político. La seguridad era el primero de los bienes al cual el Estado debía su principal actuación como medida exclusiva para la convivencia armónica.

El establecimiento de los pactos políticos, cuyos elementos esenciales fueron la protección de las personas y circulación de las mercancías, resultó en la monopolización de la seguridad por parte del Estado como base de la pacificación urbana.

En esta etapa (inicio de la Edad Moderna), el Estado se encargó de las comunicaciones, caminos, administración, justicia, seguridad, etcétera, tareas que tiempo atrás habían sido atendidas como actividades familiares, de la iglesia, o instituciones locales. Así, el Estado se enfrentó a nuevas necesidades administrativas, obligándose con ello a racionalizar el poder. La organización del Estado se fue extendiendo paulatinamente a todo el territorio, controlando desde su centro diversas actividades, pero sobre todo y ante todo, la seguridad.

Hobbes, teórico del absolutismo, señaló en "*El Leviatán*" que la principal ley creada y ejercida por el Estado obedeció al logro de la paz, de hecho, de ahí derivó el nombre de Leviatán, ya que al Estado se le consideraba buscador de la paz y de la vida. "(...) el terror que provoca es suficiente para conducir las voluntades de todos hacia la paz interior y hacia la ayuda recíproca en contra de enemigos externos. En esto consiste la esencia del Estado, que es una persona de cuyos actos cada miembro de una multitud ha reconocido como autor, para que pueda utilizar la fuerza y los medios de todos en la forma en que considere beneficiosa para la paz y defensa común".

La seguridad concebida como paz, orden y tranquilidad de la sociedad fue el objetivo del sistema de gobierno absolutista, lo cual dio origen a la llamada ciencia de la policía o ciencia de la administración pública, instituida para el mantenimiento de la seguridad interna del Estado, en el sentido de proteger los bienes y personas, aunque dicha ciencia también implicó vigilar y atender una multitud de asuntos públicos.

"Es particularmente ilustrativo el pensamiento del clérigo catalán Dou y Bassols, quien en su obra *las Instituciones*, publicada en 1775, permite discernir dos niveles o acepciones del término policía: como gobierno interior del Estado y la otra que se relaciona con la salubridad, comodidad y seguridad. Entre los objetivos que Dou y Bassols atribuye a la policía, está la seguridad pública que comprende la protección y defensa, en cuanto sea posible y con medios preventivos, del sosiego, la vida, la salud, los bienes y la comodidad de los particulares, dentro y fuera de las poblaciones. La seguridad pública, entonces, no es para Bassols, logro a posteriori, la consecuencia de una intervención represiva, sino un fin policial al que se tiende a través de medidas preventivas".

La ciencia de policía o arte racional de gobernar, el orden y la paz fueron parte esencial de la razón de Estado a la que hizo referencia Maquiavelo como principio sustentable de la soberanía del Estado. Y la fuerza física fue la máxima

el Estado Absoluto y en el Estado Moderno. Ha cambiado paralelamente a las transformaciones de la propia sociedad. Sin embargo, pese a las diferencias, la seguridad pública se ha concebido, en todas las etapas, como una función sustantiva del Estado al justificar ella su poder, autoridad y legitimidad.

Siendo el Estado Moderno portador exclusivo de facultades y obligaciones en cuanto a la creación de condiciones mínimas de bienestar de la sociedad, y considerando que este último es impensable sin la existencia de condiciones mínimas de seguridad pública, imperativo resulta entonces que el Estado construya y mantenga una base, pilar o estructura de seguridad pública a partir de la cual se emprenda cualquier proyecto de desarrollo, llámese político, social o económico.

El asunto es fácil de comprender. No hay bienestar y desarrollo que subsista sin, al menos, estar garantizadas condiciones mínimas seguridad pública, por tanto, ésta debe ser atendida a partir de lo que representa para la sociedad.

Si bien es cierto que en las actuales condiciones en las que tiene cabida la relación Estado-Sociedad, se obliga a que amplios sectores sociales participen, colaboren y se coordinen con las instancias gubernamentales para el tratamiento de asuntos públicos, el eje de la decisión en materia de seguridad pública lo tiene y debe tener el Estado, ya que el orden público es la condición, por demás necesaria, para la pacificación social, ésta constituye la plataforma sobre la que se construye la realidad de un país, estados, municipios y localidades. Si del orden público depende, en gran medida, el nivel de desarrollo y progreso, no hay duda que es obligación del Estado y quehacer gubernamental diseñar e instrumentar políticas de seguridad pública que permitan enfrentar y tratar todas aquellas condiciones, acciones, conductas y personas que lo vulneren. La política de seguridad pública, política criminológica o política pública criminal es la principal tarea y reto del Estado Moderno Mexicano.

La seguridad pública vista como condición necesaria para el mantenimiento y desarrollo del sistema político debe ser atendida como política pública, en tanto disciplina que tiende a eficientar las decisiones de gobierno. Política pública cuya instrumentación derive de un diseño fundado en el conocimiento experto, regida por principios o lógicas planificables y evaluables, enmarcada por la racionalidad política, económica, técnica y normativa, etcétera, y no por decisiones improvisadas. La política de seguridad pública debe tener un fundamento causal-explicativo, un marco referencial, en suma, conocimiento científico a partir del cual se defina la problemática y se tomen decisiones.

En este sentido, el campo de las políticas públicas proporciona una valiosa herramienta a partir de la cual se pueden pensar e instrumentar medidas gubernamentales a objeto de dar tratamiento eficaz a un sinnúmero de asuntos

expresión de tal razón y soberanía.

La seguridad pública traducida como paz, orden y tranquilidad permitió la pacificación de la vida social y seguridad del propio Estado. El Estado encontró en la seguridad pública su propia reproducción a través de la protección a sus súbditos, a las leyes y al orden. Así, la seguridad pública era seguridad de la propia instancia gubernamental.

Maquivelo refirió la existencia de dos medios a través de los cuales el Estado podía acceder al orden, a saber: las leyes y la fuerza, siendo ambas el principio de reproducción del Estado.

En el siglo XVIII se fue gestando una nueva fundamentación ideológica sustentada en la Ilustración, la cual consideró, también, la seguridad como fin primordial del Estado, pero ahora la búsqueda de la paz y orden público debía concebirse a través de la libertad y derechos de los que empezaba a ser objeto todo individuo, es decir, proteger a la persona y sus bienes.

Soberanía, legitimidad, división de poderes, libertad, derechos, etcétera, fueron elementos inherentes a este nuevo Estado Moderno, de tal suerte que la seguridad pública se convirtió en obligación del poder político y derecho de todo ciudadano. Teniendo como sustento la *Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789*, la libertad, propiedad y seguridad se presentaron como una obligación del Estado.

El poder absoluto del soberano se vulneró con el advenimiento del pensamiento ilustrado liberal. Todo hombre estaba dotado de derechos inalienables e imprescriptibles. Así es que la libertad, igualdad y propiedad constituyeron las primeras barreras al esquema Estado-Policía del absolutismo, dando paso a una nueva sociedad, en la que el gobernante se constituía como garante de no infringir las disposiciones de la voluntad general.

"Los hombres entran en sociedad movidos por el impulso de salvaguardar lo que constituye su propiedad, y la finalidad que buscan al elegir y dar autoridad a un poder legislativo es que existan leyes y reglas fijas que vengan a ser como guardianes y villas de las propiedades de toda la sociedad, que limiten el poder y templen la autoridad de cada grupo o de cada miembro de aquella (...) de ahí pues, que siempre que los legisladores intentan arrebatarse o suprimir la propiedad del pueblo, o reducir a los miembros de éste a la esclavitud de un poder arbitrario, se colocan en estado de guerra con el pueblo (...) este pueblo tiene derecho a readquirir su libertad primitiva y mediante el establecimiento de un nuevo poder legislador, proveer a su propia salvaguarda y seguridad, es decir, a la finalidad para cuya consecución está en sociedad. Lo que he dicho aquí referente al poder legislativo en general, tiene idéntica fuerza referente al supremo ejecutor".

El Estado debía garantizar el pleno goce de las garantías individuales, y para lograrlo el rubro de la seguridad pública conformaba la base de la estructura. Otra parte era el bienestar y desarrollo, que aunque imprescindibles, dependían en gran medida de la seguridad pública.

"La libertad política del ciudadano depende de la tranquilidad de espíritu que nace de la opinión que cada uno tiene de su seguridad. Y para que exista la libertad es necesario que el gobierno sea tal que ningún ciudadano pueda temer nada del otro".

Así vemos que la seguridad pública transitó a lo largo del tiempo, de ser una dádiva o gracia del príncipe hasta llegar a ser un derecho del hombre moderno y principal objetivo del Estado, en tanto garantía de la libertad política que los ciudadanos fueron adquiriendo.

La seguridad pública fue adquiriendo paulatina fuerza hasta convertirse en el fundamento político de legitimidad del Estado y un derecho inalienable del hombre.

"La regulación superior, la vigilancia y la previsión policial es, para Hegel, un principio necesario aunque limitado de la acción estatal de control sobre el mercado, fundado en que la defensa de la particularidad es la defensa del principio básico de existencia de la sociedad civil (...)".

En el terreno del liberalismo, se reconstituyó el sistema político, y la seguridad pública, entendida ahora como un derecho de los ciudadanos, también permaneció como fin primordial del Estado.

Los derechos y libertades del ciudadano fueron convirtiéndose en la base de la organización política, y por tanto, básica era su garantía y defensa a través de mecanismos institucionales tendientes a salvaguardarlos (seguridad pública), y a lo cual el Estado tuvo que responder como su obligación, objetivo, tarea o función sustantiva.

"(...) la seguridad pública es el primer compromiso que cualquier Estado tiene para con sus ciudadanos, pues la salvaguarda de vidas y bienes es una obligación para el Estado y un derecho para los ciudadanos. Por tanto, cuando la seguridad pública está en entredicho en una comunidad, hay alguien responsable de ello y esa inseguridad no puede sino atribuirse como una falta de atención de la autoridad política".

Las diversas formas de organización estatal, por las que se ha transitado a través de los siglos, han marcado diferentes concepciones respecto a la seguridad pública. Ésta, no ha sido la misma en el Estado de la Edad Media, en

públicos, entre los cuales, sin duda alguna, el campo de la seguridad pública adquiere relevancia primordial.

El desarrollo de la sociedad depende, en mucho, de la capacidad político-administrativa al momento de diseñar, implementar y evaluar políticas que atiendan asuntos de interés público. Es por ello que pensar y tratar los problemas públicos a través del análisis de políticas públicas abre amplia posibilidad de acercamiento a elecciones gubernamentales acertadas. Políticas públicas eficaces que resulten en un Estado cuya administración sea capaz de enfrentar de la mejor manera posible la demanda ciudadana.

"Un gobierno puede ser calificado como efectivo si el objeto que le da vida es alcanzado, o si sus rendimientos permanecen y crecen ante los imperativos públicos que tienen encomendados. El grado de alcance de tal objeto es variable y, por consiguiente, variable también el grado de gobernabilidad".

### **II.3 Las mutaciones históricas de la política de seguridad pública en los tiempos modernos.**

“El determinismo y los criterios de defensa social atribuidos al Derecho Penal surgen con el positivismo en los albores del siglo XX; con esta corriente se dan criterios racistas que pretenden ver inferioridades en ciertos tipos étnicos, y se abandona el fundamento clásico de la pena, encontrado en la culpabilidad o responsabilidad individual y reintroduce el concepto de la peligrosidad, atribuido, por cierto, a ciertas razas o clases y que lleva a la pena al concepto de mero encierro; la prisión positivista, que destruye o minimiza al hombre, se cubre, sin embargo, con un ropaje de resocialización para buscar en el disfraz, fuente de legitimación. Se habla de la culpabilidad de carácter de “Mala Vida” como verdaderas clasificaciones antropológicas y sociales que justificaron el encausamiento penal; el crecimiento demográfico y la carencia de oportunidades, que generan verdaderos elencos de marginados sociales justifican esta tesis positivista del Derecho Penal que encuentra en sus normas sobre “vagos y mal vivientes”, respuesta a las necesidades de control social. La Defensa social no es otra cosa que la política de defensa de la clase dominante y poseedora, sobre la marginada (...) Otro tópico introducido por el positivismo es el de creer, contrariamente al clasicismo, en la prevención, tanto general, cuanto especial, esta última, consistente en el trabajo penitenciario; esta modalidad de la prevención, en maridaje con la defensa social, generan el uso y abuso de la prisión, con gran llave maestra para corregir todos los males”.

En materia de seguridad pública, los años cincuenta en México estuvieron marcados por una política criminal de corte casi ortodoxo, ya que la pena privativa de libertad era la estrategia preferida para el mantenimiento de la paz y orden público, y aunque poco a poco fueron incorporándose elementos de corte humanitario en dicha política bajo la pretensión de que el castigo adquiriera un sentido humanitarista, es decir, la sanción debía convertirse en el medio que permitiera alcanzar la resocialización de los delincuentes, el poder punitivo del Estado seguiría jugando el papel predominante en el combate, lucha y tarea de seguridad pública. A partir de entonces, los delincuentes fueron objeto de estudio, análisis y tratamiento especial, es decir, comenzaron los estudios criminológicos de los individuos reclusos.

“La sociedad mexicana insistía, como en la Unión Americana, en sancionar a las personas con el ánimo de que éstas se corrigieran o arrepintieran con base en una ética que podría calificarse del sentido común. Si bien las nuevas leyes habían renunciado en gran parte a la carga aflictiva que daba sentido a las penas premodernas, y la segregación, bajo diversas formas, ya se había implantado como sanción penal privilegiada -como sucedió también en otros países-; los ánimos correccionalistas premodernos, que continuaron presentes, convirtieron la cárcel en una institución igualmente aflictiva que con el tiempo la literatura especializada vendría a verla como institución regida por el criterio de la mínima elección”.

El revuelo social que acompañó a la década de 1960 en México fue el detonante

para que en el país, en particular, en la Ciudad de México, las instituciones penales se endurecieran con fines disciplinarios, a objeto de contrarrestar cualquier reclamación de justicia social. Muestra de ello fue la intervención del ejército en la capital del país, como fuerza del orden, así como la gran cantidad de prisioneros en las cárceles. Las manifestaciones de libertad y justicia social fueron consideradas por la autoridades gubernamentales, manifestaciones criminales, y ello justificaba el endurecimiento punitivo.

Para la década de 1970, la política criminal en México se impregnó de una criminología que trataba de legitimarse a través de algunos principios humanitarios. Es decir, se pasó de una criminología que veía en el castigo, el remedio para pagar culpas y neutralizar a los delincuentes, a una criminológica que pugnaba por reconocer derechos de los delincuentes, por lo que el castigo les debía permitir la readaptación y su posterior integración a la sociedad. Fue en este marco, que en el año de 1971, en México, se expidió la Ley que Establece las Normas Mínimas Sobre Readaptación Social de Sentenciados. En ella, se establecen derechos de los sentenciados, tales como el trabajo, educación y capacitación para el delincuente; la asistencia a liberados; y la remisión parcial de la pena. Sin embargo, y al mismo tiempo, no se abandonó el carácter positivista de la criminología, la cual apelaba por el estudio psicológico, psiquiátrico, y físico de los delincuentes con el objeto de determinar el nivel de peligrosidad de éstos. Así lo determina dicha ley en su Artículo 7º establecer que **El régimen penitenciario tendrá carácter progresivo y técnico y constará, por lo menos, de periodos de estudio y diagnóstico y de tratamiento, dividido este último en fases de tratamiento en clasificación y de tratamiento preliberacional. El tratamiento se fundará en los estudios de personalidad que se practiquen al reo, los que deberán ser actualizados periódicamente.** Es por ello, que para los años setenta se trataba de una mezcla de positivismo con humanismo, toda vez que la política criminal seguía mirando el fenómeno delictivo como un problema que, muchas de las veces, resultaba de características físicas, psicológicas y psíquicas específicas y comunes de ciertos sectores sociales..

La promulgación de la Ley de Normas Mínimas para la Readaptación Social del Sentenciado; legislaciones tutelares para menores delincuentes e infractores, así como la creación de reclusorios preventivos, fue el signo de que en los años setenta del siglo XX comenzaba a imperar, en México, el ideal resocializador de la pena. Al delincuente se le debía tratar mediante el castigo, al ser éste el único medio efectivo para el restablecimiento de la paz y orden público y, por tanto, el principal mecanismo de seguridad pública. La cárcel o reclusorio sirvió de base para la realización de los primeros estudios científicos de la personalidad criminal, y con ello mostrar a la sociedad el ánimo humanitarista de ayuda a los desviados. Así, la política echó mano de la ciencia y se alió con ella en la búsqueda de respuestas y soluciones al fenómeno criminal.

“(...) a finales de la década de 1970, cuando fueron creados los reclusorios

preventivos con capacidad para alojar a 6,886 personas, que sustituyeron a Lecumberri, que ya entonces albergaba a más de 2,000 internos, llegó a su máximo la capacidad de las cárceles, lo que indujo la conclusión de que la población aprisionada crece no en la medida en que aumenta la criminalidad aparente o real, sino en razón directa de la capacidad de espacios reales para destinar tanto a condenados como a presuntos delincuentes".

Al finalizar la década de 1970, el sistema de justicia penal se enfrentó a una crisis de legitimidad, la cual venía arrastrando desde la década anterior. Fue, precisamente, en ese momento cuando en el círculo intelectual se comenzó a hablar de propuestas alternativas en materia de política criminal, las cuales se encaminaban a reducir la intervención penal. Estas propuestas o modelos se denominaron *Abolicionismo* y *Derecho Penal Mínimo*. Sin embargo, no lograron su establecimiento en el terreno formal, continuándose así con el endurecimiento del sistema como razón única para el logro del orden social.

Las políticas de seguridad pública, desde mediados del siglo pasado y lo que va del presente, han seguido una tendencia de fortalecimiento al aspecto represivo, dando especial confianza a la actuación policial y pena de prisión bajo la promesa de eficientar la lucha contra una criminalidad cada vez más fortalecida.

En el fin del siglo XX e inicio del presente, la política criminal ha mostrado que está más que viva la tendencia punitivo-represiva; ello lo muestra la postura de algunos candidatos, que con el objeto de llegar a ocupar puestos de elección popular, han propuesto la pena de muerte. Asimismo, encontramos el intento por implementar en el Distrito Federal la política de *Tolerancia Cero*, que finalmente conducen al endurecimiento del sistema penal. En este sentido, cabe decir que este tipo de estrategias se fundan en la premisa de que el miedo al crimen está positivamente correlacionado con los pequeños actos de desorden que por sí solos no constituyen delitos graves. Según este enfoque, es suficiente por restablecer el orden en la calle para que se genere un círculo virtuoso que conduzca a una reducción significativa de la violencia, que a su vez permita a los ciudadanos pasear tranquilos por las calles. Para ello, los programas derivados de esta estrategia, contemplan las siguientes acciones:

- 1 retirar las armas de fuego de las calles.
- 2 frenar la violencia juvenil en las escuelas y en las calles.
- 3 expulsar a los narcotraficantes de la ciudad.
- 4 Quebrantar el ciclo de la violencia doméstica.
- 5 Recuperar espacios públicos de la ciudad.
- 6 Reducir el robo de autos.
- 7 eliminar la corrupción al interior de las corporaciones policiales.

Pensar en este tipo de medidas y tratar de implementarlas se ha justificado, desde el punto de vista de la autoridad política y de la sociedad, por el avance significativo de la actividad criminal. La ciudadanía demanda, cada vez más,

aplicar todo el peso de la ley a los transgresores del orden, lo cual ha planteado por sí mismo, el establecimiento y mantenimiento de leyes más duras. La idea es que debido al gran avance que ha alcanzado la criminalidad, las fuerzas responsables de la seguridad de los ciudadanos no deben tolerar conductas que afecten el orden, por tanto, su actuación debe basarse en medidas, no persuasivas o disuasivas, sino estrictamente represivas. Así, queda legitimada cualquier medida de política de contención a la criminalidad, incluso si con ello se afecta la libertad y derechos de los individuos.

Los encargados de tomar decisiones en materia de seguridad pública en nuestro país, en particular en la Ciudad de México, han puesto sobre la mesa estrategias que desembocan en el endurecimiento del castigo penal y fortalecimiento de los cuerpos policiales. En materia policial, el reclamo siempre ha sido el mismo: dotar de mayores recursos físicos, financieros, técnicos y de capacitación. En materia penal "(...) podemos observar una cada vez mayor cantidad de reformas a la Constitución y a las leyes sustantivas y adjetivas, además de una creciente cantidad de reformas jurídicas especiales en materia penal orientada a incrementar la severidad de las penas, tanto en el sentido de alargar los tiempos de condena, como reducir las posibilidades de la pena o beneficios de libertad. Otro rasgo de esta tendencia y que complementa lo anterior es la creación de nuevos tipos penales, de tal manera que cada vez más hay conductas que son objeto de tratamiento penal, aunque no provoquen daño real a nadie y consecuentemente se generan más clientes del sistema de justicia penal (...) si desde la perspectiva tradicional, el Derecho Penal se legitima porque supuestamente protege ciertos bienes jurídicos tutelados por el Estado, nuestra legislación penal actual está creando delitos sin bien jurídico que protegen entidades abstractas como moralidad y bien común(...)".

Si bien es cierto que el aspecto policial es una parte fundamental de la seguridad pública, no es la única ni la más importante sobre la que una política de seguridad debe fincar su actuación. La materia penal y el asunto policial sólo son dos eslabones (muy importantes), de la cadena llamada seguridad pública. Y mientras no se trabaje al parejo con los demás aspectos que en conjunto forman el sistema de seguridad pública, lejos se estará de concretar acciones que conlleven al logro de la paz.

Es una realidad que a lo largo de cincuenta años, el sistema punitivo y policial ha gozado de una confianza generalizada, tendencia que parece repetirse entrado el presente siglo. La ciudadanía finca su esperanza de tranquilidad en la represión policial y penas más fuertes. Sin embargo, también es una realidad que ni la una ni la otra han dado los resultados esperados.

Las estrategias represivas que en algún momento resultaron efectivas en la contención de la actividad delictiva, como lo fue en los inicios de la segunda mitad del siglo XX, en la actualidad no han mostrado signos de eficacia, debido al hecho de que la delincuencia ha evolucionado y ha encontrado en el propio

sistema penal sus principales aliados, situación que ha coadyuvado a rebasar los límites represivos y fortalecer con ello la actividad criminal. Es por ello, que si hoy se pretende contener la criminalidad se está obligado a ir en búsqueda de mecanismos alternativos y de trabajo conjunto, ya que la realidad de nuestro sistema penal es una muestra fehaciente de que el castigo, por sí solo no inhibe la comisión de conductas criminales, y la reclusión está muy lejos de dar como resultado la readaptación social de los delincuentes.

La política criminal se ha movido, prácticamente entre dos polos: por un lado, la posición reactiva, en la que se inscriben las medidas destinadas a la represión de los comportamientos socialmente inaceptados, de manera primordial a través del castigo; por el otro, se encuentra la posición preventiva, destinada teóricamente a evitar esos comportamientos no deseados. Sin embargo, se trata de dos polos intrínsecamente relacionados, ya que la idea ha sido que a través del castigo y la pena se prevenga la actividad delictiva, lo que deja notar que a pesar de que en los últimos veinte años el discurso oficial haya dado mayor peso a la cuestión preventiva, en realidad se ha tratado de medidas represivas, ya que finalmente el telón de fondo, la actitud y las consecuencias de la estrategia preventiva han sido represivas.

Concluimos este apartado diciendo que si las medidas represivas, a lo largo de décadas, han sido legitimadas mediante la aceptación y demanda ciudadana, la experiencia muestra que ello no implica, por sí sola, su eficacia. Se está obligado a echar una mirada profunda al trabajo realizado por cada institución participante y reflexionar sobre el proceso de su actuación en los tiempos actuales y futuros, si es que verdaderamente se pretende mejorar la situación.

#### **II.4 Respeto a los derechos humanos, rigor científico y eficacia creciente: las exigencias actuales para la política de seguridad pública.**

Resulta imposible abordar el tema de la seguridad pública sin dedicar atención al tema de los derechos humanos, pues como vimos en los dos primeros apartados de este capítulo, la concepción moderna de seguridad pública, la que conocemos hoy, y a la que aludimos, debe gran parte de su existencia al pensamiento liberal e individualista, en el que la Declaración Francesa del 26 de agosto de 1789 respecto a los Derechos del Hombre y el Ciudadano, fue el marco a partir del cual se pensó el nuevo quehacer estatal y gubernamental.

A continuación hago la transcripción de algunos artículos de tal Declaración, por considerarlo fundamental al tema aquí tratado:

*Art. 2.- El fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son la libertad, propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.*

*Art. 4.- La libertad consiste en poder hacer todo lo que no perjudica al otro. Así, el*

*ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene otros límites que los que aseguren a los restantes miembros de la sociedad el goce de estos mismos derechos. Estos límites sólo pueden estar determinados por la ley.*

**Art. 5.-** *La ley sólo puede prohibir las acciones perjudiciales para la sociedad. Todo lo que no está prohibido en la ley, no puede ser impedido, y nadie puede ser obligado a hacer lo que aquella no ordena.*

**Art. 6.-** *La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen el derecho a concurrir personalmente, o a través de sus representantes, a su formación. Debe ser la misma para todos, ya proteja o ya castigue...*

**Art. 7.-** *Ningún hombre puede ser acusado, arrestado ni detenido más que en los casos determinados por la ley, y según la formas prescritas por ella. Los que solicitan, expidan, ejercitan o hacen ejecutar ordenes arbitrarias deben ser castigados, pero todo ciudadano reclamado o aprehendido en virtud de la ley debe obedecer al instante: si se resiste se hace culpable.*

**Art. 8.-** *La ley no debe establecer más que penas estricta y evidentemente necesarias, y nadie puede ser castigado más que en virtud de una ley establecida y promulgada con anterioridad al delito, y legalmente aplicada.*

**Art. 9.-** *Al presumirse que todo hombre es inocente en tanto no haya sido declarado culpable, si se estimara indispensable detenerle, todo rigor que no sea necesario para asegurarse de su persona, debe ser severamente reprimido por la ley.*

**Art. 12.-** *La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita de una fuerza pública; esta fuerza es, pues, instituida para el beneficio de todos, y no para la utilidad particular de aquellos a quienes es confiada.*

**Art. 16.-** *Toda sociedad en la que la garantía de los derechos no esté asegurada, ni determinada la separación de poderes, no tiene constitución.*

**Art. 17.-** *Al ser la propiedad un derecho inviolable, nadie puede ser privado de ella, a no ser que le exija evidentemente la necesidad pública, constatada legalmente, y con la condición de una indemnización justa y previa.*

Fue este el marco en el que la seguridad pública se convirtió en un derecho de todo individuo y, por tanto, pugnar por una sociedad segura resultaría de la exigencia y respeto a tal derecho. Desde entonces y hasta nuestros días, los derechos o garantías del ser humano han sido la base de regulación en la que queda circunscrita la actuación del Estado Moderno, ya que en éste, se supone, impera el gobierno de leyes y no de hombres, esto es, el Estado de Derecho.

"Las más connotadas corrientes del pensamiento moderno reconocen (...) cuatro categorías de ellos, que han recogido las Constituciones de diversos países: a) Derechos de libertad, considerando al hombre en lo individual, significadamente reflejados en las garantías penales y en las de propiedad; b) Derechos de libertad, considerando al hombre en su relación con otros, como las garantías de asociación, reunión, expresión de ideas; c) Derechos del hombre en tanto ciudadano y frente al Estado, que se manifiestan claramente como los derechos políticos, para votar y ser votado, entre otros, y d) Derechos del hombre frente a obligaciones del Estado de dar o hacer, manifestados en los modernos derechos o garantías sociales -trabajo y tierra-, educativos, o bien, en las ahora llamadas "garantías programáticas", como el derecho a la protección de la salud, a la protección de los menores y la planificación familiar".

Es obligación del Estado la búsqueda constante de mecanismos que protejan los derechos del ser humano, que de acuerdo a la clasificación anterior y al tema que aquí interesa, se ocupen de garantizar aquellos derechos de libertad, considerando al hombre individual, significadamente reflejados en las garantías penales y de propiedad. Ese mecanismo debe ser, precisamente, el diseño, instrumentación y evaluación de políticas de seguridad pública o políticas criminológicas, a través de las cuales se logre que todo individuo desarrolle sus actividades sin afectar a terceros, principio básico de la convivencia social de un Estado de Derecho, en el que la salvaguarda de los derechos de los gobernados se vuelve condición fundamental de las estructuras jurídicas, instituciones de poder público y políticas instrumentadas por el Estado.

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

En tanto la conservación de los derechos naturales e ineludibles del hombre constituye uno de los objetivos principales de toda asociación política, no puede existir disyuntiva alguna entre los derechos o garantías del hombre y la seguridad pública. Son dos aspectos que se corresponden, que coexisten, donde la una le da vida y mantiene a la otra: la seguridad pública deriva de la necesidad de respeto y garantía de los derechos de todo individuo. Más aún, uno de los criterios básicos para ponderar la eficacia de las políticas en materia de seguridad pública está determinado por el grado de respecto a las libertades individuales y derechos fundamentales de los individuos en sociedad.

Si la Declaración de los Derechos del Hombre es parte del fundamento ideológico de la concepción de la seguridad pública del Estado Moderno, resulta entonces obvio que ella defina su quehacer bajo la mira de proteger tales derechos.

A través de los siglos, el Estado ha tenido como fundamento la autoridad, traducida como poder soberano, y de ella ha devenido su poder coercitivo para hacer respetar las leyes. Con el advenimiento del pensamiento liberal ilustrado esa autoridad, ese poder soberano y ese poder coercitivo tuvieron que confluir para hacer respetar un nuevo cuerpo normativo que tuvo como punto central las garantías individuales del hombre.

Toda política de Estado en materia de seguridad pública queda justificada por la

necesidad de garantizar el derecho del hombre a su seguridad, a su integridad física, a no ser molestado en sus bienes, al derecho a la vida. No hay más, el respeto a los derechos del hombre es el principio y fin de la política en materia de seguridad pública. Lo que se protege es el mantenimiento del orden público, y éste no puede hallarse si no es a través del respeto que el Estado tenga para con los derechos de sus ciudadanos, así como el respeto que cada individuo tenga para con los derechos del otro.

“Los primeros obligados a respetar los derechos son los órganos públicos y, con ello, los órganos de seguridad pública del Estado. No es posible concebir otra forma de actuación si no es aquella que tenga como camino el respeto irrestricto a los derechos fundamentales”.

Si lo que finalmente permite vivir en sociedad a toda comunidad política moderna es el respeto a los derechos permanentes e irrenunciables de los individuos, entonces toda política de Estado debe confluir a garantizarlos y mantenerlos. Y de ello se desprende la idea de que la tarea primaria del Estado debe ser la seguridad pública, porque a través de ésta se pugna por hacer que cada persona respete el derecho del otro a la vida, a la libertad, a la propiedad, etcétera.

La seguridad pública debe ser la garantía del goce y ejercicio de los derechos de cada individuo y grupo. Sólo a partir de condiciones al menos mínimas de tal garantía se puede instrumentar un proyecto económico, político y social. Mientras el goce y ejercicio de los derechos fundamentales del hombre no estén garantizados, cualquier plan o programa se desmorona.

Pensar en la seguridad pública implica un acto de conciencia y reflexión, esto es, pensarla a partir de lo que significa para el desarrollo y bienestar de la sociedad, pensar que es el sustento a partir del cual se construye un proyecto de nación. Lógico sería entonces exigir y esperar de los hacedores de política dejar de lado decisiones improvisadas, y por el contrario, adoptar medidas y estrategias que teniendo como soporte el rigor científico y conocimiento experto resulten en decisiones eficaces, efectivas y acertadas.

“(…) La consecución de logros satisfactorios sólo será posible a través de acciones coherentes y permanentes, sustentadas en mecanismos continuos de cooperación entre las instituciones, basados hoy, más que nunca, en un esquema de toma de decisiones fundamentados en el conocimiento científico del fenómeno por enfrentar”.

El conocimiento científico en cualquier materia o área gubernamental es el elemento que permite aproximar la toma de decisiones a resultados satisfactorios, lo cual implica tener un conocimiento amplio y profundo del fenómeno a tratar, conocimiento que se adquiere sólo a través del empleo de

herramientas que la ciencia ofrece a nivel teórico y empírico.

De lo que se trata es de generar, mantener y utilizar, cada vez más, bases de investigación que se vinculen directamente a la dinámica propia de la actividad gubernamental, de tal forma que el diseño, implementación y evaluación de políticas desemboque en resultados eficaces y eficientes. Tarea y reto por demás necesaria en el ámbito total de la seguridad pública.

Toda medida de política pública en materia de seguridad pública está obligada a mostrar signos de congruencia, esto es, obedecer a un sistema racionalmente organizado y planificado en el que la misión, estrategias y líneas de acción antepongan como eje rector al análisis científico.

La seguridad pública, finalmente, se traduce en un estado de resultados del quehacer gubernamental, y en tanto éste no se destine a la búsqueda de mecanismos coherentes, ordenados y racionales que permitan la obtención de resultados satisfactorios, estará más que presente en la sociedad, el problema de la inseguridad, ya sea en el imaginario social o en la realidad oficial.

Es por ello, que aludimos a echar una mirada seria y profunda a todos aquellos elementos que integran el ámbito de la seguridad pública, y a partir del análisis e investigación, hacer converger esos elementos con la realidad que impera en la sociedad. A modo de ejemplo, no es de gran utilidad seguir construyendo tipos penales y endureciendo el castigo, cuando la realidad indica que el castigo no inhibe la conducta delictiva y los centros de reclusión son verdaderas universidades del crimen; tampoco es de gran utilidad seguir incorporando más elementos policiales, cuando la realidad indica que ello no contribuye de modo importante a solucionar el problema.

El estudio y tratamiento de la seguridad pública debe despertar cuestiones mucho más profundas y analíticas, de las que se desprendan políticas cuyo fundamento sea el conocimiento exhaustivo en la materia, siempre bajo el marco del respeto a los derechos fundamentales de todo individuo.

“En la medida que se logre la congruencia entre un sistema penal racional y humanista con instrumentos técnicos científicos evaluatorios de las prácticas públicas en el ámbito de la individualización de las penas y las medidas de seguridad en especial, en ese mismo sentido se harán congruentes tanto la pretensión punitiva del Estado como las penas en particular, su efectiva ejecución y resultados esperados”, siempre dentro de un marco de respeto a un derecho humano establecido y reconocido por el Estado Mexicano, a través de nuestra Constitución Política, principalmente en el Artículo 21, cuyo precepto obliga al Estado Mexicano a hacerse cargo de esta función, rigiéndose por los principios de eficacia y profesionalismo, principalmente. Y que además, se inscribe en el concepto de seguridad humana contemplado por la Organización

de las Naciones Unidas, por lo que se ha determinado que todos los Estados Miembro promuevan una mayor comprensión, compromiso y apoyo a la seguridad humana; desarrollar este concepto como una herramienta en el diseño e implementación de las políticas públicas, y proponer un plan de acción que conduzca a ampliar este concepto.

## **Capítulo III**

**La política de seguridad pública en el Distrito Federal, 1952-2006. Un análisis desde el enfoque de las políticas públicas.**

### III.1 Evolución del marco jurídico.

“Las leyes son obras humanas elaboradas con propósitos determinados; merecen alabanzas cuando por sus consecuencias sociales se realizan los propósitos que dan satisfacción a las necesidades fundamentales de las personas. El respeto a las leyes es una actitud universal de reconocimiento del valor de los contenidos normativos y de sus virtudes para mantener una sociedad bien ordenada. Cuando la ley tiene autoridad, se obedece sin que presenten resistencias las personas a quienes se dirigen, y guían las conductas de los participantes y los funcionarios porque constituyen buenas razones para actuar. Estas leyes son obra de legisladores con autoridad política y moral, versados en la cosa pública, en la práctica del buen juicio acerca del progreso de las personas y de las ciudades y en el ejercicio de las funciones combinadas de espectador y de actor, además de comprender a las personas en situaciones generales, y así elegir las normas más apropiadas.”

En lo que se refiere a nuestra Carta Magna, desde el año de 1917, algunos de los artículos insertos en el tema de la seguridad pública y política criminal mexicana, los cuales forman parte de las garantías individuales, son los siguientes:

**Art. 14.-** *A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. ...*

**Art. 15.-** *No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.*

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

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

*La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculcado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.*

*En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin*

demora a disposición de la autoridad inmediata, y ésta con la misma prontitud, a la del ministerio público.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el ministerio público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

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

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

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

Las comunicaciones privadas son inviolables. La Ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas. Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del ministerio público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada.

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

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio. La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas, estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempos de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

**Art. 17.-** Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

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

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser apisionado por deudas de carácter puramente civil.

**Art. 18.-** Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

Los gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación con medios para la readaptación social del delincuente. Las mujeres purgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

Los gobernadores de los Estados, sujetándose a lo que establezcan las leyes locales respectivas, podrán celebrar con la Federación convenios de carácter general, para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal.

La Federación y los gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores.

Los reos de nacionalidad mexicana que se encuentran compurgando penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de readaptación social previstos en este artículo, y los reos de nacionalidad extranjera sentenciados por delitos del orden federal en toda la República, o del fuero común en el Distrito Federal, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los tratados internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. Los gobernadores de los Estados podrán solicitar al Ejecutivo Federal, con apoyo en las leyes locales respectivas, la inclusión de reos del orden común en dichos tratados. El traslado de los reos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.

Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de readaptación social.

**Art. 19.-** Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de formal prisión en el que se expresarán: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que arroje la averiguación previa, los que deberán ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del indiciado.

Este plazo podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto de formal prisión o de la solicitud de prórroga, deberá llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad.

Todo proceso se seguirá forzosamente por el delito o delitos señalados en el auto de formal prisión o de sujeción a proceso. Si en la secuela de un proceso apareciera que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de averiguación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente.

Todo maltratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución, en las cárceles son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.

**Art. 20.-** En todo proceso de orden penal, el inculcado, la víctima o el ofendido, tendrán las siguientes garantías:

A. Del inculcado:

I. inmediatamente que lo solicite, el juez deberá otorgarle la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando no se trate de delitos en que, por su gravedad, la ley expresamente prohíba conceder ese beneficio. En caso de delitos no graves, a solicitud del Ministerio Público, el juez podrá negar la libertad provisional, cuando el inculcado haya sido condenado con anterioridad, por algún delito calificado como grave por la ley o, cuando el Ministerio Público aporte elementos al juez para establecer que la libertad del inculcado representa, por su conducta precedente o por las circunstancias y características del delito cometido, un riesgo para el ofendido o para la sociedad.

El monto y la forma de caución que se fije, deberán ser asequibles para el inculcado. En circunstancias que la ley determine, la autoridad judicial podrá modificar el monto de la caución. Para resolver sobre la forma y el monto de la caución, el juez deberá tomar en cuenta la naturaleza, modalidades y circunstancias del delito; las características del inculcado y la posibilidad de cumplimiento de las obligaciones procesales a su cargo; los daños y perjuicios causados al ofendido; así como la sanción pecuniaria que, en su caso, pueda imponerse al inculcado.

La ley determinará los casos graves en los cuales el juez podrá revocar la libertad provisional;  
II. No podrá ser obligado a declarar. Queda prohibida y será sancionada por ley penal toda  
incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida ante cualquier autoridad distinta  
del Ministerio Público o del juez, o ante éstos sin la asistencia de su defensor carecerá de todo  
valor probatorio;

III. Se le hará saber en audiencia pública, y dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a  
su consignación a la justicia, el nombre de su acusado y la naturaleza y causa de la acusación,  
a fin de que conozca bien el hecho punible que se le atribuye y pueda contestar el cargo,  
rindiendo en este acto su declaración preparatoria;

IV. Cuando así lo solicite, será careado, en presencia del juez, con quien deponga en su  
contra, salvo lo dispuesto en la fracción V del Apartado B de este artículo;

V. Se le recibirán los testigos y demás pruebas que ofrezca concediéndosele el tiempo que le  
estime necesario al efecto y auxiliándosele para obtener la comparecencia de las personas  
cuyo testimonio solicite siempre, que se encuentren en el lugar del proceso;

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

VII. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el  
proceso;

VIII. será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda  
de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de este tiempo, salvo que  
solicite mayor plazo para su defensa;

IX. desde el inicio de su proceso será informado de los derechos que en su favor consigna  
esta Constitución y tendrá derecho a una defensa adecuada, por sí, por abogado, o por  
persona de su confianza. Si no quiere o no puede nombrar defensor, después de haber sido  
requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor de oficio. También tendrá derecho a  
que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de  
hacerlo cuantas veces se le requiera; y

X. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de  
defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o  
algún otro motivo análogo.

Tampoco podrá prolongarse la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la  
ley al delito que motivare el proceso.

En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención.  
Las garantías previstas en las fracciones I, V, VII, y IX también serán observadas durante la  
averiguación previa, en los términos y con los requisitos y límites que las leyes establezcan; lo  
previsto en la fracción II no estará sujeto a condición alguna.

**B. De la víctima o del ofendido:**

I. Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la  
Constitución y, cuando lo solicite, sea informado del desarrollo del procedimiento penal;

II. Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de  
prueba con los que cuenta, tanto en la averiguación previa como en el proceso, y a que se  
desahoguen las diligencias correspondientes.

Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia,  
deberá fundar y motivar su negativa;

III. Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia;

IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará  
obligado a solicitar la reparación del daño y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de  
dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.

La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del  
daño;

V. cuando la víctima o el ofendido sean menores de edad, no estará obligado a carearse con el  
inculcado cuando se trate de los delitos de violación o secuestro. En estos casos, se llevarán a  
cabo las declaraciones en las condiciones que establezca la ley; y

VI. solicitar las medidas y providencias que prevea la ley para su seguridad y auxilio.

**Art. 21.-** La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La

investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con una multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

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

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

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

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

**Art. 22.-** Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

No se considerará confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multa. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial, de los bienes, en caso del enriquecimiento ilícito, en los términos del artículo 109; ni el decomiso de los bienes propiedad del sentenciado por delitos de los previstos como de delincuencia organizada, o el de aquellos respecto de los cuales éste se conduzca como dueño, si no acredita la legítima procedencia de dichos bienes.

No se considerará confiscación la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables. La autoridad judicial resolverá que se apliquen a favor del Estado los bienes que hayan sido asegurados con motivo de una investigación o proceso que se sigan por delitos de delincuencia organizada, cuando se ponga fin a dicha investigación o proceso, sin que haya un pronunciamiento sobre los bienes asegurados. La resolución judicial se dictará previo procedimiento en el que se otorgue audiencia a terceros y se acredite plenamente el cuerpo del delito previsto por la ley como delincuencia organizada, siempre y cuando se trate de bienes respecto de los cuales el inculcado en la investigación o procesos citados haya sido poseedor, propietario o se haya conducido como tales, independientemente de que hubieran sido transferidos a terceros, salvo que éstos acrediten que son poseedores o adquirentes de buena fe.

Queda también prohibida la pena de muerte por delitos políticos, y en cuanto a los demás, sólo podrá imponerse al traidor a la Patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, al incendiario, al plagiario, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar

**Art. 23.-** Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia.

Es importante la revisión del texto constitucional, ya que de él se desprenden un conjunto de principios y bases para las decisiones políticas fundamentales en diversas áreas de la vida nacional.

Nuestra Constitución Política de 1917 incorporó en sus líneas el ideal revolucionario, cuyos principios giraban en torno a la democracia, nacionalismo

y justicia social. Los principios políticos impresos en el texto respondieron a la doctrina de Estado liberal, la cual apelaba a la protección de los derechos del hombre individual, soberanía nacional, división de poderes y sistema federal. En la Constitución se inscribe el valor de la libertad como la expresión del ordenamiento jurídico que regula las actividades de los particulares y de los órganos públicos de poder. Es en este documento y ordenamiento máximo donde se plasman los derechos fundamentales de los gobernados, tales como la igualdad, la libertad, la propiedad y seguridad jurídica; se establece la estructura de los diversos órganos del poder público y la competencia para el desarrollo de sus funciones. Es decir, es la norma que articula, estructura y regula los poderes del Estado y los derechos fundamentales que sirven de base a todo el ordenamiento jurídico.

En su Artículo 1º se consagraron las garantías individuales de los hombres; a partir del Artículo 14 hasta el 16, se establecieron las garantías de seguridad respecto a actos de autoridad para proteger la vida, libertad de propiedades, posesiones o derechos, familia, domicilio y papeles; y del Artículo 16 al 23, quedó establecido un régimen de garantías frente a los actos de autoridad en materia de procesos penales.

Del conjunto de artículos constitucionales transcritos anteriormente, llama especial atención el Artículo 18 debido al tema que aquí interesa. Éste ha sido objeto de tres reformas a lo largo del tiempo, en el año de 1965, en 1977 y en 2001, lo que muestra claramente el ideal resocializador y readaptador de la política criminal al que se ha aspirado con el cumplimiento de la pena de prisión.

El texto original en 1917 fue el siguiente:

*Art. 18.- Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El lugar de ésta será distinto y estará completamente separado del que se destinare para la extinción de las penas.*

*Los gobiernos de la Federación y de los estados organizarán, en sus respectivos territorios, el sistema penal -colonias penitenciarias o presidios- sobre la base del trabajo como medio de regeneración.*

La primer reforma a este Artículo fue publicada el 23 de febrero de 1965, para quedar como sigue:

*Art. 18.- Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.*

*Los gobiernos de la Federación organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.*

*Los gobiernos de los Estados, sujetándose a lo que establezcan las leyes locales respectivas podrán celebrar con la Federación convenios de carácter general para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo federal.*

*La Federación y los gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores.*

La segunda reforma fue publicada el 4 de febrero de 1977, para quedar como sigue:

**Art. 18.- ...**

...  
...  
...

*Los reos de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan con sus condenas con base en los sistemas de readaptación social previstos en este artículo, y los reos de nacionalidad extranjera sentenciados por delitos del orden federal en toda la República o del fuero común en el Distrito Federal podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los tratados internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. Los gobernadores de los Estados podrán solicitar al Ejecutivo Federal, con apoyo en las leyes locales respectivas, la inclusión de reos del orden común en dichos tratados. El traslado de los reos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.*

La tercer reforma fue publicada el 14 de agosto de 2001 adicionó un sexto párrafo, para quedar como sigue:

**Art. 18.- ...**

...  
...  
...  
...

*Los sentenciados en los casos y condiciones que establece la ley podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de readaptación social.*

La cuarta reforma fue publicada el 12 de diciembre de 2005, para quedar como sigue:

**Art. 18.- ...**

...  
...

*La Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce esta Constitución para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo le han sido reconocidos. Las personas menores de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito en la ley, sólo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social.*

*La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y*

*autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente.*

*Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. En todos los procedimientos seguidos a adolescentes se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales a la conducta realizada y tendrán como fin la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión de conductas antisociales calificadas como graves.*

...  
...

De un precepto legal general, como lo es la Constitución, pero uno de los principales fundamentos de la política criminal, encontramos que uno de sus principales sustentos ha sido el castigo penal, en particular, la prisión, a la cual se le fue adjudicando la tarea de readaptar, resocializar, y en su caso, reintegrar a los delincuentes, además de prevenir la comisión de futuros delitos. Aunque recientemente su texto incorporó garantías, derechos de justicia y formas alternativas de ésta para los adolescentes; el sistema sigue privilegiando el internamiento.

Recordemos que por aquellos años en los que se realizó la primer reforma al Artículo 18 constitucional, cobraba fuerza en nuestro país, en materia penal, la criminología, y con ello el ideal resocializador de la pena.

También podemos aludir las reformas de los Artículos 16 y 19 de la misma Constitución a objeto de mostrar que aunado a la idea readaptadora de la pena, fue cobrando fuerza el endurecimiento de la ley en materia penal, o visto de otro modo, se flexibilizaba la ley con la expresa finalidad de facilitar la aprehensión de sospechosos delincuentes. La reforma del año 1993 a los Artículos 16 y 19 constitucionales obedeció a la denominada "reforma penal integral", la cual aludía a la necesidad de acreditar plenamente los "elementos del tipo penal y la probable responsabilidad" al momento de girar orden de aprehensión y dictar auto de formal prisión, esto es, a partir de 1993 debían quedar establecidos, perfecta y claramente, todos aquellos elementos que inculparan a un individuo, a objeto de no violar sus derechos, y con ello garantizarlos plenamente. Veamos a continuación la transcripción de ambos Artículos con sus respectivas reformas, desde su texto en 1917 hasta el de 1993:

**Art. 16.- ...**

*No podrá librarse ninguna orden de aprehensión o detención, sino por la autoridad judicial sin que proceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal, y sin que estén apoyadas aquéllas por declaración, bajo protesta, de persona de fe, o por datos que hagan probable la responsabilidad del inculpado, hecha excepción de los*

casos de flagrante delito en que cualquiera persona puede aprehender al delincuente y sus cómplices, poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata. Solamente en casos urgentes cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial, tratándose de delitos que se persiguen de oficio, podrá la autoridad administrativa, bajo su más estrecha responsabilidad, decretar la detención de un acusado, poniéndolo inmediatamente a disposición de la autoridad judicial

...  
....

La segunda reforma a este artículo fue publicada el 3 de septiembre de 1993, para quedar como sigue:

**Art. 16.- ....**

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

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculcado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

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

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

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

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

En toda orden de cateo...

...  
...  
...

Con estas reformas en el año de 1993, al Artículo 16, el legislador estaba apelando a enriquecer las garantías de seguridad jurídica a los que por algún motivo cometían alguna conducta antisocial o eran probables responsables.

Por otra parte, el Artículo 19 en su texto de 1917 establecía:

**Art. 19.-** Ninguna detención podrá exceder del término de tres días, sin que se justifique con un auto de formal prisión, en el que se expresarán; el delito que se impute al acusado, los elementos que constituyen aquél, lugar, tiempo y circunstancias de ejecución y los datos que arroje la averiguación previa, los que deben ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del acusado. La infracción de esta disposición hace responsable a la autoridad que ordene la detención o la consienta, y a los agentes, ministros, alcaldes o carceleros que la ejecuten

Todo proceso se seguirá por el delito o delitos señalados en el auto de formal prisión. Si en la

*escuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de acusación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente.*

*Todo mal tratamiento que en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal; toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.*

Con la primer reforma publicada el 3 de septiembre de 1993, el Artículo quedó de la siguiente manera:

**Art. 19.- Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del término de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de formal prisión y siempre que de lo actuado aparezcan datos suficientes que acrediten los elementos del tipo penal del delito que se impute al detenido y hagan probable la responsabilidad de este. La prolongación de la detención en perjuicio del inculpado será sancionada por la ley penal. Los custodios que no reciban copia autorizada del auto de formal prisión dentro del plazo antes señalado, deberán llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el término, y si no reciben la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes pondrán al inculpado en libertad.**

*Todo proceso se seguirá forzosamente por el delito o delitos señalados en el auto de formal prisión o de sujeción a proceso. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de averiguación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente.*

*Todo mal tratamiento que en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal; toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.*

Como hemos podido ver, con la reforma penal integral del año 1993, parecía que la política criminal en nuestro país daría un giro importante, puesto que se trataba de poner candados a la utilización desenfrenada del castigo y pena de prisión. Sin embargo, el legislador de 1999 consideró que las reformas llevadas a cabo en 1993 favorecieron, en mucho, el incremento de la criminalidad en el país, ya que dar cumplimiento al término "elementos del tipo penal", tal y como lo estableció la reforma de 1993, otorgaba amplio margen de maniobra a los presuntos responsables de algún delito, por lo que muchas de la veces, libraban el castigo penal. Ante esta situación, el legislador de 1999 reformó nuevamente ambos Artículos (16 y 19), sustituyendo el término "elementos del tipo penal" por el de "cuerpo del delito". De hecho, uno de los principales argumentos del legislador con motivo de dicha reforma fue que la sociedad enfrentaba, entonces, enormes problemas relativos a la seguridad pública, y que por ello la H. Cámara de Diputados se veía obligada a proponer una serie de modificaciones que si bien restringían el alcance de algunas garantías establecidas a favor de quienes estaban sujetos a un proceso penal, eran imprescindibles para atacar de manera frontal a la delincuencia, así como para acabar con la impunidad que tanto dañaba al tejido social.

La cuarta reforma al Artículo 16 se publicó el 8 de marzo de 1999, y con ella se flexibilizaron los requisitos establecidos para obtener una orden de aprehensión, para quedar como sigue:

**Art. 16.- ...**

*No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que proceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indicado...*

Por su parte, el artículo 19 en su segunda reforma publicada el 8 de marzo de 1999, flexibilizó los requisitos para obtener una orden de aprehensión:

**Art. 19.-** *Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de formal prisión en el que se expresarán: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo, y circunstancias de ejecución, así como los datos que arroje la averiguación previa, los que deberán ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del indiciado.*

*Este plazo podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto de formal prisión o de la solicitud de prórroga, deberá llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad.*

Quizá fue un hecho innegable que con la reforma de 1993 (concerniente a acreditar plenamente los “elementos del tipo penal” como requisito para girar una orden de aprehensión), se dificultaba la consignación tanto del delito como del delincuente, lo cual llegaba a entorpecer la persecución del delito. Sin embargo, también fue un hecho que con la posterior reforma de 1999 (tendiente a agilizar y facilitar el libramiento de órdenes de aprehensión con base en la sospecha), se permitieron y encubrieron violaciones a los derechos de los individuos, y no sólo eso, también se abrió amplio margen de cabida a la corrupción por parte de las autoridades ministeriales.

“Al hacer flexibles los requisitos para obtener una orden de aprehensión en la integración de la averiguación previa, cualquier persona, por el hecho de encontrarse en las circunstancias de modo, tiempo, lugar y ocasión, puede “tener la calidad de una probable responsabilidad de indiciado. De acuerdo con la reforma, todos los ciudadanos somos culpables en potencia hasta que se demuestre lo contrario, sin importar los costos personales, sociales y políticos que ello genere. Con la reforma que introduce el concepto de cuerpo del delito para la emisión de la orden de aprehensión, no se necesitan acreditar las motivaciones, intenciones o ánimos del presunto responsable de un delito, y se reserva al juez la revisión de estos elementos subjetivos en la impartición de la justicia. Por lo tanto, no importan los perjuicios o actos de molestia que pueda generar la sujeción a un proceso penal; es el juez quien tiene la competencia para decidir si somos culpables o no. Es importante entonces señalar que la reforma está orientada a la captura de un mayor número de delincuentes; que el objetivo de la política criminal del país busca sanciones más severas para hacer

frente a la delincuencia y a la inseguridad; que la flexibilidad es un argumento falaz cuando se supone que garantizará una mejor impartición de la justicia, pues sólo busca sancionar a más personas.”

Bajo la consigna de abatir la impunidad en materia penal fue que se reformaron en el año 1999 los Artículos 16 y 19 Constitucionales, sin embargo, ello trajo consigo signos de vulneración a las garantías individuales, tanto del indiciado como de la víctima, debido en parte, a la añejada costumbre de extorsión y abuso de autoridad con la que el Ministerio Público desempeñaba su quehacer. La reforma abrió amplio campo para llevar a cabo detenciones arbitrarias realizadas por parte de los agentes de la policía judicial, sin que previamente existiera orden de la autoridad judicial, además de propiciar el arreglo o negociación discrecional entre autoridad e indiciado.

Una vez visto lo concerniente a la norma suprema, pasamos a la revisión de otro precepto legal: el Código Penal Mexicano, el cual hasta el año de 1999 fue único, tanto para el Distrito Federal como para el resto de la República Mexicana. De hecho, hasta ese año se denominó Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para la República Mexicana en Materia de Fuero Federal. Es de suma importancia la revisión de este documento ya que organiza y reglamenta lo establecido en la Constitución, además de establecer las bases de la política criminológica o política criminal del Estado.

El Código Penal conforma la declaración de principios respecto a la orientación punitiva del Estado, por tanto, es el eje rector de la política criminal de la nación, ya que su contenido prescriptivo y sancionador refleja el poder del aparato normativo y punitivo del Estado. No se puede hablar, entonces, de seguridad pública, procuración e impartición de justicia si no existe con antelación un Código Penal que delimite lo que la sociedad, en general, entiende por convivencia pacífica.

Nuestro sistema penal ha sido objeto de numerosos cambios, así lo dictan los vastos decretos de reforma de los que ha sido objeto el Código Penal de 1931, algunas veces dando lugar a progresos, y otras muchas, a retrocesos.

Desde la promulgación del Código Penal Mexicano el 13 de diciembre de 1931, su mayor reforma tuvo lugar en el año de 1983. Si bien, un gran número de cambios se llevaron a cabo durante el periodo 1995-2000, éstos fueron expresión, en buena medida, de aquella gran reforma penal iniciada en la década de los ochenta.

“En el medio siglo y meses que separan al momento en que el Código de referencia inició su vida activa y José López Portillo concluyó su mandato, en 1982, el estatuto se vio alterado por 38 decretos que modificaron, quitaron o añadieron 231 artículos. De 1983 al 19 de mayo de 1999, o sea en 15 años y

medio, 16 decretos alteraron 458 artículos. En el primer caso la media anual es de 4.6, en el segundo es de 29.5 artículos por año. El triunfador de tan irracional competencia es Carlos Salinas de Gortari, con un promedio de 31.3 artículos reformados por año. Le sigue en segundo lugar Miguel de la Madrid, con 27.2, y en tercer puesto se encuentra Ernesto Zedillo con un promedio de 26.8."

Hasta 1983, la ley penal mexicana conservó fielmente la sanción tradicional, pieza central del sistema penal, es decir, la pena de prisión, la cual podía ser sustituida por condena condicional, y corregida por la libertad preparatoria, remisión parcial y prelibertad. Fue una vez iniciada la reforma, en ese mismo año, que aparecieron los substitutivos modernos de la pena privativa de libertad sentando con ello las bases de un gran cambio en el sistema de reacción penal de nuestro país. Se habló entonces de tratamiento en libertad, semilibertad, trabajo a favor de la comunidad, y multa. Una de las condiciones cualitativas que debía cumplirse a fin de sustituir la pena de prisión radicaba en el hecho de que el delincuente fuera primerizo y mostrase conducta positiva antes y después del hecho punible, además de que fuese posible presumir que no volvería a delinquir, así también, tener amplio margen de certeza respecto a que el infractor garantizara la reparación del daño, a fin de proteger los derechos de la víctima. Dentro de las condiciones cuantitativas para llevar a efecto los substitutivos encontramos que podría sustituirse la prisión por multa o trabajo a favor de la comunidad, en el caso de que la pena privativa de libertad no excediera de un año, y por tratamiento en libertad o semilibertad cuando no sobrepasara los tres años.

El legislador de 1931 no limitó la potestad punitiva del Estado, cosa contraria, impregnó el Código Penal de todos aquellos principios de la escuela positivista, prueba de ello fueron los principios de presunción, intencionalidad, peligrosidad y reincidencia como causa de agravación de la pena y de la retención, establecidos en la ley. Sin embargo, fue con la reforma de los años ochenta y noventa, específicamente en 1983 y más tarde en 1994, que se trató de revertir la orientación punitiva, esto es, se trató de hacer que el cuerpo normativo se impregnara de los principios propios de un sistema democrático de derecho, a objeto de seguir el lineamiento de Estado plasmado en el Artículo 40 de nuestra Constitución. Fue así como se eliminó el principio de intencionalidad, también el criterio de que la ignorancia de la ley a nadie exonera. Se introdujeron substitutivos de la pena de prisión, como el trabajo a favor de la comunidad, tratamiento en libertad y semilibertad, se eliminó la regulación de la retención y reincidencia como causas de la agravación de la pena, se eliminó el principio de peligrosidad del sujeto para regular el principio de culpabilidad como criterio determinante para la individualización judicial de la pena, además se precisaron los alcances y requisitos de la conducta dolosa y culposa superando el problema que originaba la existencia de los tipos abiertos. Se precisó la regulación de la tentativa punible y se establecieron las causas de impunidad producidas con el desistimiento o arrepentimiento, se delinearon con mayor claridad los diferentes temas de autoría y participación y quedó establecido como principio que cada uno de los intervinientes respondería en la medida de su propia culpabilidad,

previéndose una menor penalidad para el cómplice, para el auxiliador posterior del hecho, en virtud de promesa anterior, y para la llamada autoría indeterminada o complicidad correspectiva o correlativa, entre otros casos más.

Fue con la gran reforma penal de los años ochenta que los principios del Código se centrarían en:

- 1 legalidad. El Estado sólo puede imponer pena o medida de seguridad en caso de que la realización del acto esté tipificada como delito en la ley;
- 2 tipicidad. Descripción de la conducta que la ley penal prohíbe;
- 3 intervención mínima del derecho penal. La aplicación del derecho penal es el último de los fines. En caso de que se hayan agotado otras medidas y no resulten eficaces, el derecho penal aplicará. "Quiere decir que el Estado interviene en la vida de los ciudadanos y en las relaciones sociales lo menos, y no lo más, que es posible. Interviene, pues, en función de una estricta necesidad. No se trata de convertir todas las faltas en delitos y todas las reacciones sociales en penas; no se trata de amenazar a la sociedad con un régimen de castigos implacables, sino de reservar el instrumento punitivo para lo que sea verdaderamente indispensable, porque no puede ser enfrentado con medios de otro carácter.";
- 4 bien jurídico. La protección del bien jurídico constituye la razón de ser del derecho penal;
- 5 acto. La norma penal sólo castiga las acciones u omisiones, nunca podrá castigarse a una persona por lo que es, sino por lo que hace, y
- 6 culpabilidad y presunción de inocencia. A nadie se le puede imponer pena sin demostrarse previamente su culpabilidad, además de que el Estado debe probar la culpabilidad del sujeto, en caso contrario, será inocente.

Posterior reformas se llevaron a cabo en el mismo sentido. En el año de 1991 se fijó el principio general de preferencia de la pena alternativa de prisión, así aplicaba la condena condicional, siempre que la pena no excediera de cuatro años (antes dos); el trabajo a favor de la comunidad o semilibertad aplicaba en el caso de que la pena no fuese mayor a cinco años (antes uno en el supuesto del trabajo, y tres en el de semilibertad); el tratamiento en libertad sería válido cuando la prisión no sobrepasara los cuatro años (antes tres); y la multa, cuando la pena no excediera los tres años.

También en el año de 1993 se llevó a cabo una reforma en materia de sustitutivos de la prisión. El legislador eliminó algunas condiciones, como la de ser delincuente primerizo, para acceder al sustitutivo, con lo que se pretendió ampliar el margen de sentenciados a pagar su pena fuera de la cárcel.

Sin embargo, para el año de 1996 se llevó a cabo otra reforma en materia de sustitutivos, pero ya no en el mismo sentido que las anteriores. De hecho, se consideró que el legislador de 1993 había incurrido en diversos excesos al

momento de facilitar demasiado el acceso a los sustitutivos de la prisión. A juicio del legislador de 1996 debían subsanarse esa clase de errores mediante la reducción de posibilidades de acceso a los sustitutos de prisión. A partir de entonces comenzó una ola de reformas, las cuales abogaron penalidades más severas, y por supuesto, la idea de que el daño cometido debía pagarse bajo reclusión. El sistema de alternativas de prisión quedó de la siguiente forma: trabajo a favor de la comunidad, si la pena no superaba los cuatro años (antes cinco); tratamiento en libertad, cuando el castigo penal no excediera de tres años (antes cuatro); multa, siempre y cuando la prisión no pasara de dos años (antes tres). "ilusionismo penal de las políticas coyunturales, que quieren dar la impresión de acción frente a las demandas de seguridad y justicia por parte de la sociedad. ...".

"Las leyes tienen su historia. No se trata, necesariamente, de una historia coherente o razonable en la que cada ley viva mientras agota su eficacia. En el universo del derecho las cosas no funcionan así. La desesperación y el capricho, la casualidad, las necesidades políticas, las anécdotas periodísticas o las cegueras partidistas son factores de mucho más peso en la decisión de qué leyes permanecen, cambian o desaparecen. El proceso no implica evolución, mejoría o desarrollo alguno, ya que rara vez se conservan las leyes útiles y se derogan las ineficaces. Por el contrario, tiene más probabilidades de alcanzar una larga vida la disposición irrelevante, la que jamás se aplica, que aquella con la que se intenta promover un cambio de fondo o resolver un problema importante."

Hasta aquí hemos tratado algunas de las reformas más importantes en materia penal, las cuales marcaron el ritmo y rumbo de la política criminal de nuestro país, por su puesto, de nuestra ciudad capital y que han servido de marco para el diseño de acciones de lucha contra el crimen. Estas reformas se dieron en los años de 1983, 1993, 1996 y 1999, siendo la de 1983 la más importante de nuestra historia penal, ya que con ella se trató de dotar de derechos al individuo, víctima y delincuente, de modo tal que cambió el aspecto represivo emanado de los principios criminológicos positivistas, los cuales habían quedado impregnados en el Código Penal de 1931. Sin embargo, dicha tendencia cambió al paso de los años, y a partir de 1996, se regresó a la línea represiva de antaño. Era de esperarse, la criminalidad fortalecida sobrepasó la actuación de los actores políticos y éstos optaron por el camino fácil, es decir, apelar, nuevamente, a la prisión como medio eficaz de castigo, así como penalidades más severas. Ya para el año de 1999 esta era la línea a seguir.

A continuación se hace la transcripción de algunos Artículos de lo que fue hasta el año de 1999 el Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para el resto de la República en Materia de Fuero Federal, así como sus respectivas reformas que van del año de 1931 a 1999.

En 1931 quedó establecido el rango de tiempo, mínimo y máximo, de la pena de prisión, así como el lugar en el que debía purgarse.

**Art. 25.-** La prisión podrá ser desde tres días hasta treinta años, en los lugares o establecimientos que fijen las resoluciones, los reglamentos o las autoridades administrativas, según los casos.

Después de anteriores reformas, para el año de 1999, quedó como sigue:

**Art. 25.-** La prisión consiste en la privación de la libertad corporal. Su duración será de tres días a sesenta años, y sólo podrá imponerse una pena adicional al límite máximo cuando se cometa un nuevo delito en reclusión. Se extinguirá en las colonias penitenciarias, establecimientos o lugares que al efecto señalen las leyes o la autoridad ejecutora de las penas, ajustándose a la resolución judicial respectiva.

Las penas de prisión impuestas se purgarán de manera sucesiva. En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención.

En 1931 se estableció que la aplicación de las sanciones penales se haría con base en:

**Art. 52.-** En la aplicación de las sanciones penales se tendrá en cuenta:

1. la naturaleza de la acción u omisión de los medios empleados para ejecutarla y la extensión del daño causado y del peligro corrido;
2. la edad, la educación, la ilustración, las costumbres y la conducta precedente del sujeto, los motivos que lo impulsaron o determinaron a delinquir y sus condiciones económicas;
3. las condiciones especiales en que se encontraba en el momento de la comisión del delito y los demás antecedentes y condiciones personales que puedan comprobarse así como sus vínculos de parentesco, de amistad o nacidos de otras relaciones sociales, la calidad de las personas ofendidas y las circunstancias de tiempo, lugar, modo y ocasión que demuestren su mayor o menor temibilidad. El juez deberá tomar conocimiento directo del sujeto, de la víctima y de las circunstancias del hecho en la medida requerida para cada caso.

Con la reforma de 1983, quedó como sigue:

**Art. 52.-** ...

...  
Para los fines de este artículo, el juez requerirá los dictámenes periciales tendientes a conocer la personalidad del sujeto y los demás elementos conducentes, en su caso, a la aplicación de las sanciones penales.

Reforma de 1993, quedó como sigue:

**Art. 52.-** El juez fijará las penas y medidas de seguridad que estime justas y procedentes dentro de los límites señalados para cada delito, con base en la gravedad del ilícito y el grado de culpabilidad del agente, teniendo en cuenta:

I a IV. ...

V. la edad, educación, la ilustración, las costumbres, las condiciones sociales y económicas del sujeto, así como los motivos que lo impulsaron o determinaron a delinquir. Cuando el procesado perteneciere a un grupo étnico indígena se tomarán en cuenta, además, sus usos y costumbres;

VI a VII. ...

Por su parte, en el año de 1931 quedó establecido el caso en el que aplicaría la sustitución o alternativa de la pena de prisión:

*Art. 70.- La sustitución se hará por los jueces y tribunales, al dictar la sentencia definitiva.*

Y para el año de 1999, el texto quedó como sigue:

*Art. 70.- ...*

*I a III.- ...*

*La sustitución de la pena no podrá aplicarse a quien anteriormente hubiere sido condenado en sentencia ejecutoriada por delito doloso que se persiga de oficio. Tampoco se aplicará a quien sea condenado por algún delito de los señalados en la fracción I del artículo 85 de este Código.*

Esta somera revisión de algunos Artículos del Código Penal confirma lo anteriormente expuesto respecto a la Constitución. La prisión ha privilegiado el control de las conductas antisociales, y su durabilidad se ha incrementado con el tiempo. "La pena de prisión, que en 1994 había llegado en su máximo a cincuenta años, en 1999 se elevó a sesenta años. Estas agravaciones son irracionales porque ni cumplen con la finalidad de prevención general y especial, ni disminuye la espiral ascendente de la delincuencia. Ineficacia que ha sido suficientemente comprobada por los especialistas."

En el año de 1983 quedaron establecidas las penas que sustituirían a la prisión. Desde su aparición y hasta la reforma de 1991, los requisitos para acceder a alguno de los sustitutivos ampliaron su margen de flexibilidad, sin embargo, el legislador de 1996 lo redujo tras el argumento de que el crecimiento de la criminalidad obligaba a tomar medidas más severas de castigo.

Cabe señalar el Artículo 52 del Código, ya que en él quedó establecido que uno de los principales elementos a considerar al momento de aplicar la sanción penal radicaba en la condición social y económica del indiciado, lo cual abrió camino para que aquellos individuos carentes de buena posición social y económica se convirtieran en los clientes preferidos de las cárceles.

En el último lustro del siglo XX, el Código Penal deja ver un aumento generalizado de la pena privativa de libertad en el caso de varios delitos. A partir del año 1996 aumentó la pena de prisión para:

- I. la falsificación de documentos realizada por servidores públicos (Art. 243).
- II. la privación ilegal de la libertad (Art. 364 I).
- III. el robo con violencia (Art. 371).
- IV. el robo de vehículos (Art. 377).
- V. intervención de comunicaciones (Art. 177).

Para el año de 1997, aumentó la pena de prisión para los delitos de:

- I. corrupción de menores (Art. 203).
- II. acto sexual sin consentimiento de la otra persona (Art. 260).
- III. estupro (Art. 261).
- IV. violencia equiparada (Art. 265).
- V. amenazas (Art. 282).

En el año 2000, aumentó la penalidad para el delito de entrega de personas para ejercer prostitución (Art. 205); asimismo, se incrementó la pena de prisión, hasta setenta años, al delito de secuestro en caso de que la víctima falleciera.

“(…) Somos herederos -lo es por supuesto, la Constitución Mexicana de 1917, que recibió una plausible orientación liberal y social- de la tradición humanista que procede de la última parte del siglo XVIII. El humanismo penal, traducido en una serie de principios que son baluarte del derecho penal moderno -intervención mínima, legalidad, igualdad, culpabilidad, personalidad, racionalidad, etc.-, informó las leyes penales mexicanas de los siglos XIX y XX, receptoras de las corrientes que llegaron a nuestro país provenientes de Europa. Ahí tiene sus mejores raíces la tradición penal mexicana.

Asimismo, fuimos receptores -un tanto tardíos- del influjo positivista que brotó en Italia. La antropología y la sociología criminales resumidas en el torrente criminológico, nos hicieron conocer la etiología del delito, tanto en sus aspectos generales como en sus aspectos particulares. Esto se reflejó en la legislación penal de los años veinte y treinta, que se cifraron en la teoría del juez criminológico, la individualización penal o a partir de los factores causales del delito y el proyecto de readaptación social del infractor.

(…) en el último cuarto del siglo XX nuestro orden jurídico correspondía al modelo democrático informado por el principio de mínima intervención, la racionalidad de las consecuencias jurídicas del delito y el constante avance del garantismo, que se observó sobre todo en el procedimiento penal: derechos más amplios y numerosos, siempre en expansión. En los últimos años, sin embargo, el péndulo ha oscilado y el derecho penal sustantivo y procesal -de adultos y menores- ha iniciado un giro inquietante y peligroso- no completo, desde luego- hacia fórmulas autoritarias que diluyen, suprimen o restringen garantías.”

En el año de 1999 se produjo un cambio importante respecto al Código Penal que hasta entonces había aplicado como único, tanto para el Distrito Federal como para el resto del país. A partir de ese año, el Código anterior aplicaría sólo en materia federal, por lo que cambió su nombre a Código Penal Federal, mientras que en materia de fuero común, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal había adquirido facultades para legislar en materia penal. Fue hasta el año 2002 cuando se elaboró y aprobó un Nuevo Código Penal para el Distrito Federal.

En el nuevo Código Penal para el Distrito Federal encontramos un sistema de penas que sigue privilegiando la prisión, alcanzando duración mínima de tres meses y máxima de cincuenta años. Es un Código que insiste en la penalidad de larga duración, más aún, como el medio eficaz de rehabilitación del delincuente.

Veamos lo que se establece en dos de sus artículos concernientes a la duración de la pena de prisión y al objeto de dicha pena:

**Art. 33.-** *(concepto y duración de la prisión). La prisión consiste en la privación de la libertad personal. Su duración no será menor de tres meses ni mayor a cincuenta años. Su ejecución se llevará a cabo en los establecimientos del Distrito Federal o del Ejecutivo Federal, conforme a lo dispuesto en la legislación correspondiente, en la resolución judicial respectiva o en los convenios celebrados.*

*En toda pena de prisión que se imponga en una sentencia, se computará el tiempo de la detención o del arraigo.*

*Si se trata de dos o más penas de prisión impuestas en sentencias diferentes, aquellas se cumplirán invariablemente de una manera sucesiva, sin que la suma de ellas sea mayor de cincuenta años.*

**Art. 101.-** *(objeto de la rehabilitación) La rehabilitación tiene por objeto reintegrar al sentenciado en el goce de los derechos, funciones o empleo de cuyo ejercicio s ele hubiere suspendido o inhabilitado en virtud de sentencia firme.*

Una de las ideas básicas que inspiraron el nuevo Código Penal para el Distrito Federal fue el incremento de la pena de prisión y sanciones económicas, éstas con el objeto de castigar con mayor rigor los delitos cometidos por servidores públicos. A este Código se agregaron los delitos de asociación delictuosa, medio ambiente, discriminación y tortura.

Dentro del mismo cuerpo que norma las acciones de gobierno encontramos la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal. Texto que no tiene carácter penal, pero indispensable para el diseño e implementación de acciones en materia de seguridad pública, ya que en sus preceptos se establecen lineamientos de actuación de aquellas instancias que participan en la tarea de seguridad pública.

La Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal se publicó el 19 de julio de 1993, y en ella cabe resaltar los Títulos Tercero, Cuarto, Séptimo y Octavo relativos a los principios de actuación de los cuerpos de seguridad pública, profesionalización de los mismos, coordinación en materia de seguridad pública y participación ciudadana, respectivamente.

Uno de los Artículos concernientes a los principios de actuación de los cuerpos de seguridad pública lo encontramos en el Título Tercero, Capítulo I, el cual establece:

**Art. 17.-** Los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal, independientemente de las obligaciones que establecen la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y otras leyes especiales, deberán:

- I. actuar dentro del orden jurídico, respetando en todo momento la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen;
- II servir con fidelidad y honor a la sociedad;
- III. respetar y proteger los derechos humanos;

...

Los siguientes dos Artículos pertenecen al Capítulo Único del Título Séptimo relativo a la coordinación en materia de seguridad pública:

**Art. 57.-** La Procuraduría y el Departamento, en el ámbito de sus respectivas competencias coordinarán operativa y administrativamente sus actividades en las siguientes materias:

- I. sistemas expeditos para el intercambio de información que faciliten tanto el desarrollo de sus actividades como la selección e idoneidad de su personal;
- II. cooperación en la instrumentación de operativos policíacos;
- III. intercambio académico y de experiencias para robustecer la profesionalización de los elementos policíales;
- IV. mecanismos y lineamientos conforme a los cuales la policía del Distrito Federal actuará bajo la autoridad y mando de la Procuraduría, cuando intervenga como auxiliar del Ministerio Público en la averiguación o persecución de un delito, y
- V. las demás que se determinen en otras leyes o mediante los convenios y bases de coordinación interinstitucional que al efecto se celebren.

**Art. 60.-** El Departamento y la Procuraduría, se coordinará, con las autoridades federales, estatales y municipales, en las materias a que se refiere este título. Será objeto de atención prioritaria la coordinación de acciones con los estados y municipios conurbados al Distrito Federal.

La ley de Seguridad Pública del Distrito Federal es un documento importante, ya que al igual que el Código Penal, es un instrumento clave de nuestra política criminológica. En específico dicha ley adquiere sentido relevante al desprenderse de su texto un contexto eminentemente social, no represivo, el cual descansa en la organización policial, cuya finalidad y objetivo es el servicio a la sociedad, por tanto, ese cuerpo policial supone fincar su actuación de servicio en, al menos, dos aspectos: profesionalización y coordinación con la ciudadanía a la que sirve.

Esta ley muestra cierto nivel de encanto, el cual se rompe al momento que aterrizan las acciones institucionales. Es precisamente en los programas y funciones de las instituciones, que se han gestado los desaciertos de la acción gubernamental. Es una realidad que las corporaciones policíales de la Ciudad de México (preventivas y judiciales), ni por mucho, operan de acuerdo al ideal plasmado en la ley de seguridad pública.

“En esta ley se regulan claramente: la formulación del programa de seguridad pública; la profesión de los cuerpos de la misma, en la que se comprende un código ético, denominado en la ley de Principios de Actuación; asimismo, se regula la formación, los niveles jerárquicos de la materia, los mecanismos de

promoción, los criterios de permanencia, sus correctivos disciplinarios y las causales de destitución; todos ellos se constituyen como elementos que sientan las bases para generar un verdadero desarrollo de los cuerpos de seguridad Pública del Distrito Federal. La idea es cumplir con la definición de D.H. Bayles, que concibe a la policía moderna como una organización con carácter público, especializado y profesional. En nuestro caso, en cambio, persiste la deficiencia de que aún no se les ha considerado como servidores públicos al servicio del Estado."

## **III.2 Marco Institucional**

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal establece en su Artículo 15, que el Jefe de Gobierno se auxiliará en el ejercicio de sus funciones, entre otras, de la Secretaría de Seguridad Pública (SSPDF) y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), y que ambas dependencias se ubican en el ámbito orgánico del gobierno del Distrito Federal.

Por su parte, la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, establece en su Artículo 2º que las dos instancias gubernamentales encargadas de la seguridad pública de la ciudad, son la SSPDF y la PGJDF, con las funciones preventivas y persecutorias, respectivamente.

La Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública confirma que corresponde a la SSPDF llevar a cabo las acciones, en el Distrito Federal, dirigidas a salvaguardar la integridad y patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos y desarrollar las políticas de seguridad pública establecidas por el Jefe de Gobierno, y proponer al mismo, la política criminal en el ámbito local.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, también, confirma que es a esta dependencia a la que corresponde, entre otras acciones, investigar y perseguir los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal, velar por la legalidad, por el respeto a los derechos humanos en la esfera de su competencia, promover la debida impartición de justicia, y formular y ejecutar lineamientos de política criminal.

La exposición de motivos de la ley que crea la ley de seguridad pública del Distrito Federal, establecía lo siguiente:

*El concepto de seguridad pública requiere de una precisa connotación para los efectos de la Ley que nos ocupa, es por ello que en las disposiciones generales de la misma se define el objeto del servicio en cinco fracciones, asimismo, se encomienda su prestación al Gobierno del Distrito Federal y a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal como la institución en la cual se integra el Ministerio Público; dichas*

*dependencias, a su vez, tienen bajo su mando a la policía del Distrito Federal y a la policía judicial, respectivamente.*

*Funciones preventiva y persecutoria son dos medios para alcanzar un mismo fin; contribuye a la seguridad pública tanto el que previene como el que persigue; por otra parte, la persecución del delincuente también guarda un carácter preventivo en la medida que se evita la comisión de subsecuentes delitos al combatir el crimen organizado o perseguir al criminal patológico o reincidente. De esta manera, tanto la policía judicial como la policía del Distrito Federal deben considerarse complementarias y requieren una estrecha colaboración (...)*

*En lo que respecta a la policía del Distrito Federal, se considera integrada por dos tipos de policía, la preventiva con todas las unidades y agrupamientos que prevea su reglamento y la complementaria compuesta por las policía auxiliar, bancaria o industrial y en general cualquier otra que prevea el ordenamiento respectivo y que, por la especificidad o complementariedad de sus funciones no pueda considerarse como policía preventiva; la policía complementaria debe actuar, por la naturaleza de su actividades, siempre en concordancia con la policía preventiva.*

*El mando supremo de los cuerpos de seguridad pública le corresponde, como ocurre en las grandes capitales del mundo; al titular del poder ejecutivo federal (...) En el nivel jerárquico inmediato inferior, se confiere el alto mando al titular del gobierno del Distrito Federal en lo que a la policía del Distrito Federal se refiere, y al Procurador General de Justicia del Distrito Federal en lo tocante a la policía judicial, por ser éste a quien constitucionalmente se encomienda el ministerio público.*

La PGJDF y SSPDF son instituciones fundamentales en materia de implementación de la política criminológica. Ambas instancias han contribuido, a veces acertadamente y otras muchas desacertadamente, a la instrumentación de la política criminal en el Distrito Federal. Es por ello que se hace indispensable conocer sus principales objetivos, tareas y funciones.

La tarea de procuración de justicia constitucionalmente corresponde al Ministerio Público con el apoyo de la policía judicial y servicios periciales. Su principal función radica en vigilar y custodiar el estado de derecho mediante la persecución e investigación de los delitos, que para el caso del Distrito Federal, sean del orden común. Investigar delitos, perseguir delincuentes, esclarecer hechos delictivos y seguir procesos penales, debe contribuir al logro de la seguridad pública. La actuación de la policía judicial se circunscribe a las normas, suprema y secundarias, que rigen su organización y funcionamiento.

“Héctor Fix Zamudio define al Ministerio Público como la institución unitaria jerárquica dependiente del organismo ejecutivo, que posee como funciones esenciales las de persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal; intervención en otros procedimientos judiciales para la defensa de intereses sociales de ausentes, menores e incapaces y finalmente como asesor de los jueces y tribunales. En suma, el Ministerio Público es una institución dependiente del poder ejecutivo que actúa en representación del interés social en el ejercicio de la acción penal y la tutela social, en todos aquellos casos que le asignan las leyes. Sus funciones son: administrativa o preventiva, al investigar y actuar en la fase previa al ejercicio de la acción procesal penal; auxilio a

víctimas, según lo dispone el art. 20 constitucional, párrafo último; aplicación de medidas cautelares, como parte o autoridad según se trate de los estados del proceso (averiguación previa, instrucción, etc); cuasijurisdiccional, decide parcialmente el derecho; consultor u opinante, ante o para los tribunales, donde así lo disponga la ley; vigilante o fiscal, vigila la ejecución penal, y elector del tribunal competente, sujeto a las leyes orgánicas."

Fue en el año de 1992 cuando la procuraduría planteó como respuesta estructural la creación del Ministerio Público Especializado (MPE), como unidad administrativa que permitiera con los avances de la tecnología y ciencia enfrentar oportuna y eficientemente los delitos cometidos por grupos organizados que afectaran la seguridad pública. Se concibió entonces como una entidad que debería tener una alta calificación en la especialidad y elevada capacidad jurídica para poder garantizar la seguridad y los derechos humanos en el desarrollo de los procesos que derivan de la aplicación de la ley.

Se comenzó por tratar de formar, desde su origen, a nuevos agentes y peritos de la Procuraduría, tanto del Ministerio Público, como de la Policía Judicial a fin de lograr especialistas en una sola materia, esto es, peritos especializados en el manejo de sustancias, agentes del ministerio público que se convirtieran en verdaderos investigadores y agentes de la policía judicial calificados en un tipo específico de delitos.

El Ministerio Público está obligado a velar por la legalidad y el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia, así como promover la pronta, completa y debida impartición de justicia, mediante la investigación, persecución, y esclarecimiento de los hechos tipificados como delitos, a fin de poner a los sujetos a disposición del órgano judicial competente.

El Ministerio Público, finalmente, es el defensor de la sociedad, es decir, es un representante social, que lamentablemente, la corrupción, se ha encargado de desprestigiar.

Es menester echar una mirada a la evolución histórica del Ministerio Público, a través de su legislación orgánica, pues ello nos permitirá definir, a la vez que delimitar sus principales funciones o tareas a lo largo del tiempo como instancia implementadora de la política criminológica y de seguridad pública en el Distrito Federal.

Para el legislador de 1917, el Ministerio Público debía estar a cargo de un Procurador General y determinado número de agentes.

Para el año de 1919 se promulgó la primera Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales, con la que se pretendió atender las disposiciones y tendencias del Artículo 21 Constitucional, que a la letra dictaba en aquel año:

*Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquel. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa*

*o arresto por treinta y seis horas; 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 quince días.*

*Si el infractor fuere jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana.*

Esta Ley cambió de denominación en el año de 1974, a Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, y en el año de 1996 se publicó la nueva Ley Orgánica. Este ordenamiento ha transitado por diversas reformas a su reglamento, en 1984, 1985 y 1989. En este último año, la reforma tuvo como objetivo establecer una nueva misión del Ministerio Público a través de su especialización, simplificación y desconcentración administrativas.

La delincuencia avanzada en la capital, durante la década de los años ochenta, fue el marco propio para emprender un esfuerzo por modernizar a la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal. Y fue a partir de 1988 que la PGJDF emprendió un conjunto de acciones con el objeto de modernizar la procuración de justicia.

En lo que respecta a la Secretaría de Seguridad Pública, cabe recordar que fue en 1938, cuando el H. Congreso de la Unión aprobó la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en la que se estableció la división de la Ciudad de México en doce delegaciones políticas, instalándose en cada una de ellas, una agencia del Ministerio Público y una compañía de policía. Así, la policía del Distrito Federal se convirtió en Policía Preventiva.

Para el siguiente año, quedó establecido en el Reglamento Orgánico de la Policía Preventiva, el mando supremo de esta corporación al presidente de la República, la cual se integraba por policías de pie, montada, auxiliares, vigilantes de cárceles, penitenciarías y bomberos.

Para el año de 1941, se creó la Policía Bancaria, con el objeto de contar con un cuerpo especializado y exclusivo para las funciones de vigilancia y protección intramuros de las instituciones bancarias concesionadas por el gobierno federal a la iniciativa privada.

Fue en ese mismo año, en el que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, el cual se mantuvo inalterado por más de 40 años.

A finales de ese año, mediante decreto presidencial, se creó la Dirección General de Tránsito del Distrito Federal, con lo cual se dividió la policía en dos áreas: vigilancia y vialidad.

Para 1969, las dos policías se fusionaron en la Dirección General de Policía y Tránsito; y en 1971 se creó el Escuadrón de Servicios de Emergencia y Rescate Aéreo para prestar un nuevo servicio social, el cual se transformó en el Escuadrón de Rescate y Urgencias Médicas (ERUM); y en 1971 surgió la policía femenil.

Para 1984 surgió la Secretaría de Protección y Vialidad, la cual sustituyó a la

Dirección General de Policía y Tránsito del Distrito Federal, incorporándose a la policía del Distrito Federal, las policías auxiliar y la bancaria e industrial. Poco después, el Servicio Secreto cambió su denominación por el de División de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia (DIPD), misma que desapareció en 1985.

En 1993 entró en vigor la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal. Mediante reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en 1994 se sustituyó la Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal, por la Secretaría de Seguridad Pública, la cual comenzó a ejercer las funciones y atribuciones de aquella, excepto las de vialidad, las cuales se adjudicaron a la Secretaría de Transportes y Vialidad.

En 2003, se publicó la Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, la cual establece las atribuciones propias de dicha dependencia, las que para el cumplimiento de sus fines cuenta con unidades policiales, técnicas y administrativas, así como los agrupamientos que se determinan en su Reglamento correspondiente.

La Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal dispone 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, y en el desempeño de sus funciones, sus elementos están sujetos al régimen que dicha ley dispone.

La Policía del Distrito Federal está estructurada en órganos, por medio de mandos y mediante agrupamientos y unidades. El mando directo corresponde al Secretario, quien lo ejerce bajo el mando directo del Jefe de Gobierno, en los términos establecidos por la ley y con el auxilio de las unidades administrativas, unidades policiales y unidades administrativas de apoyo técnico operativo policial.

El ejercicio del mando directo comprende las siguientes atribuciones: la administración general de la seguridad pública en el Distrito Federal, en el ámbito que compete a la policía; la organización, dirección, administración, operación y supervisión de la policía; la aplicación del régimen disciplinario; la dirección del sistema de carrera policial, y las demás que establece su ley, reglamento y otros ordenamientos aplicables.

Este ha sido un pequeño esbozo del marco institucional de las dos principales dependencias a las cuales corresponde de forma directa el ejercicio de la seguridad pública en el Distrito Federal, y las cuales al pasar de los años han sido objeto de diversas transformaciones administrativas y operativas, con el objetivo de eficientar su quehacer que, sin embargo, no se ha visto reflejado en la reducción significativa del índice delictivo oficial ni tampoco en la percepción ciudadana de inseguridad.

Veamos el siguiente cuadro, donde se presenta la tendencia reciente de la incidencia delictiva en México.

**Delitos del fuero común y federal, según denuncias  
presentadas. 1998 a 2007.**

| año  | Tasa por cada mil habitantes. Delitos del orden común | Tasa por cada mil habitantes. Delitos del orden federal |
|------|-------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| 1998 | 14.4                                                  | 0.8                                                     |
| 1999 | 14.3                                                  | 0.8                                                     |
| 2000 | 13.6                                                  | 0.8                                                     |
| 2001 | 14.4                                                  | 0.7                                                     |
| 2002 | 14.3                                                  | 0.7                                                     |
| 2003 | 14.1                                                  | 0.8                                                     |
| 2004 | 13.8                                                  | 0.8                                                     |
| 2005 | 13.6                                                  | 0.8                                                     |
| 2006 | 13.8                                                  | 1.05                                                    |

Fuente: Elaboración del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la H. Cámara de Diputados, en la investigación "Seguridad Pública", publicada en agosto de 2007.

Podemos observar, que durante el periodo 1998 a 2006, la actividad delictiva no presentó una reducción importante en los dos fueros.

Otro dato importante respecto a la poca eficacia institucional en materia de combate a la delincuencia, lo refiere el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la H. Cámara de Diputados en su publicación mensual del mes de agosto de 2007, al considerar que es relevante la cifra negra de la criminalidad, que se estima representa el 80% de los delitos cometidos; y aún no tomando en consideración esta cifra, que de suyo representa un problema significativo en materia de eficacia institucional; el problema se torna doblemente complejo pues el promedio de delitos diarios en el Distrito Federal para el año 2006 fue de 600, pese a la disminución del 2.7% de la actividad delictiva durante el periodo 2000 a 2006. Es decir, aún sigue siendo elevado el número de delitos que se cometen en esta ciudad.

Además, también debemos tomar en cuenta que, de acuerdo al mismo reporte, en los municipios del Estado de México que conurban con el Distrito Federal, para la misma fecha se observa un incremento en el número de delitos, al pasar de 149 mil en el año 2000 a 185 mil en el 2006, y una tasa anual de crecimiento de 3.8%, lo que significa que de cada cuatro delitos que se cometen en el Estado de México, tres ocurren en los municipios metropolitanos.

Dato por demás relevante, de acuerdo a la misma fuente, es que el Distrito Federal y el Estado de México, para el mismo periodo, fueron las entidades más inseguras del país. Para el año 2006, en el país se cometieron 107 500 delitos más que en el año 2000, es decir, hubo un incremento oficial de la delincuencia

en 7.5%, y las entidades que mayor participación tuvieron en él fueron el Estado de México, seguido del Distrito Federal y por Baja California, que en conjunto representaron el 35% de los delitos cometidos en el país.

Algo muy grave, entonces, ha pasado al interior de estas instituciones. Ineficiencia y corrupción son las dos principales variables de las cuales ha dependido el quehacer institucional. Basta ver los numerosos casos de policías judiciales y preventivos inmiscuidos, a través del tiempo, en la comisión de delitos, aunado al retraso técnico-profesional con el que ejercen ambas corporaciones sus funciones.

No es una exageración decir que estas instituciones son las que peor funcionan respecto al conjunto de dependencias del gobierno del Distrito Federal. Hablar de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, como de la Secretaría de Seguridad Pública, es referirse a instancias con el menor grado de eficiencia y eficacia. De poco o nada han servido los esfuerzos administrativos y operativos por transformar estas instituciones, ya que el primer y más grande obstáculo, ha estado en la mentalidad de todos aquellos mandos medios y superiores, quienes diseñan e implementan la política de seguridad.

Según la Cuarta Encuesta Nacional Sobre Inseguridad Urbana (ENSI-4/URBANA), publicada por el Instituto Ciudadanos de Estudios Sobre Inseguridad (ICESI), el 71% de la población se siente inseguro en el lugar donde vive; para el caso del Distrito Federal, el 82% de la población se siente insegura en la calle. Más de la mitad de la población considera que la criminalidad ha afectado su calidad de vida. Esta Encuesta Nacional incluye la variable que mide el nivel de confianza en las instituciones encargadas de garantizar la seguridad pública, y el resultado es la baja aceptación tanto del Ministerio Público, como de las corporaciones policiacas. Refiere esta Encuesta que en México predominan las quejas ante las comisiones de derechos humanos debido al lento proceso e irregularidades en las averiguaciones. Es por ello que una de las principales asignaturas pendientes en materia de seguridad pública, de acuerdo a esta Encuesta, es la actuación de los Ministerios Públicos y cuerpos policiacos, pues la población manifiesta tener poca confianza en los Agentes del Ministerio Público, en la Policía Preventiva, en la Policía de Tránsito, en la Agencia Federal de Investigación, y en la Policía Preventiva.

En este tenor, los indicadores internacionales ubican a México como un país altamente corrupto, y que ha devenido en los últimos años en un empeoramiento de la situación. Transparencia Internacional confirma un retroceso para México, ya que al inicio de la gestión de Vicente Fox, el país se situaba en el lugar 70 de un total de 163, y al finalizar su administración nos ubicamos en el lugar 59. Es como señala Mario Arroyo Suárez, cuando refiere que existen problemas estructurales que han limitado muchas de las acciones emprendidas por los gobiernos y no han logrado su cometido de mejorar favorablemente la percepción de seguridad, por ejemplo, elevados índices de criminalidad, existencia de grupos armados, violaciones a los derechos humanos, impunidad, insuficiencias en el marco jurídico, sistema penitenciario inoperante, ineficacia en las instituciones, corrupción, desconfianza ciudadana,

ausencia de la cultura de la legalidad, y delincuencia organizada.

Está más que comprobado, que no ha sido suficiente diseñar estrategias y ponerlas en acción desde el más alto eslabón, esperando que se ejecuten intactas en los niveles operativos; lo que ha faltado es cambiar la visión al momento de construir alternativas, es decir, ir al más bajo espacio operativo, y observar cada una de las insuficiencias y necesidades institucionales, pero además, encomendar el diseño de estrategias al personal competente en la materia, no así a quienes sólo persiguen sus intereses particulares.

Para Ernesto López Portillo, las instituciones policiales no definen sus misiones como un servicio al público y a la protección de los derechos humanos; no cuentan con políticas, normas e instrumentos de control eficaces que garanticen una función soportada e valores de integridad, respeto a los derechos humanos, no discriminación y profesionalismo; no cuentan con sistemas efectivos de recepción de quejas, investigación interna, disciplina y control de la corrupción; no propician la clara comprensión entre sus integrantes respecto de los parámetros legales de atribuciones tan importantes como alto registro, arresto, detención, interrogantes y vigilancia; no presentan políticas soportadas en estrategias claras para la reducción del delito; no elaboran estrategias claras para fenómenos delictivos; y no generan y mantienen registros internos públicos sobre el uso de la fuerza y la manera en la que se emplea; mantienen prácticas internas de abuso, discriminación y simulación de servicio civil de carrera, al tiempo que no proveen a sus elementos de las condiciones mínimas para un servicio profesional, para una adecuada defensa legal y para la protección de los derechos; no están soportadas, desde los gobiernos, por esquemas legales, presupuestales, fiscales coherentes con un modelo policial responsable en términos democráticos, etcétera.

### **III.3 Deficiencias e insuficiencias de la política de seguridad pública en materia criminológica.**

Ha sido una práctica común, durante muchas décadas, reconocer el trabajo de las autoridades cuando éstas detienen a algún peligroso delincuente. La maquinaria represiva ha parecido entonces ser el más importante y valioso componente del Estado para salvaguardar el orden y la paz pública, así como para lograr la convivencia social armónica.

Frente al grave problema de la actividad delictiva, a partir del año 2001, el Gobierno del Distrito Federal, por conducto de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, modificó sus estrategias, objetivos, políticas y criterios de desempeño frente a la delincuencia. Se reorientó el estado de fuerza preventivo, dando prioridad a las remisiones de presuntas personas responsables por la comisión en delitos de impacto social, lo cual dio un giro importante en las proporciones del número de remisiones de infractores y/o

presuntos delincuentes, ante la autoridad competente. Recordemos que Marcelo Ebrard Casaubón, en su paso por la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, implementó un programa institucional en el año 2002, cuyo objetivo era estimular económicamente con \$2,500 a los policías preventivos, por cada presunto delincuente puesto a disposición ante el Ministerio Público, lo cual tuvo como consecuencia una lucha enardecida entre los policías preventivos por agarrar a un número cada vez mayor de presuntos delincuentes, sin tomar en cuenta, muchas de las veces, los hechos específicos. Este programa de estímulos, condecoraciones, recompensas y distintos desempeños a la eficacia policial, el cual se enmarcó en una estrategia del gobierno del Distrito Federal 2001-2006 denominada Programa de Combate a los Delitos, el cual ha sido muy costoso para el Gobierno del Distrito Federal, y que finalmente no se ha visto reflejado en la disminución de la inseguridad pública, pues a pesar de que la propia institución manifiesta que mientras en el año 1993 la cifra diaria de delitos en el Distrito Federal era de 366, en 1997 de 700, en el 2000 de 482, en el 2005 de 424 y en el 2006 de 405, la cifra sigue siendo alta, a la cual se debe adherir el nivel de violencia en aumento y los delitos en materia de fuero federal, especialmente, los que tienen que ver con el narcotráfico. Además, no por el hecho que entre el año 2000 y el 2005 se haya incrementado en 91% el número de remisiones al Ministerio Público, ello quiere decir que se ha incrementado de forma proporcional la eficacia y desempeño policial.

También, el gobierno del Distrito Federal, desde el año 2000 implementó una serie de Programas de Prevención del Delito y de Orientación y Auxilio a la Población. Uno de ellos es el programa "Escuela Segura y Libre de Drogas", el cual se puso en marcha en el año 2004, con el objetivo institucional del brindar a la comunidad escolar un ambiente seguro, dentro y fuera de los planteles educativos, prevenir el consumo de estupefacientes y la utilización de todo tipo de armas de fuego. En el año 2003 se implementaron algunos programas en materia de seguridad en el transporte público, los cuales fueron creados con la finalidad de brindar protección y seguridad al transporte de carga y al transporte público de pasajeros. En el mismo año, también se implementó el programa "Conduce sin Alcohol", con el objetivo de salvaguardar la integridad física de las personas y sus bienes, mediante el establecimiento de un operativo permanente de revisión aleatoria y rotativa en las principales vialidades de la Ciudad de México, y que consiste en la prueba del alcoholímetro para medir la cantidad de alcohol en el aire espirado. En el 2006, se implementó el programa para controlar la velocidad de los automovilistas denominado "Detección a Infractores de Límite de Velocidad", cuyo objetivo era detectar a los automóviles que circularan con exceso de velocidad y prevenir un posible accidente. En 2004, se instrumentó el programa "Día del Peatón", a objeto de crear conciencia respecto a la importancia del respeto a la legalidad y a las normas de convivencia ciudadana, reducir los accidentes de tránsito y promover una cultura de respeto al peatón.

Sin duda, estas acciones en materia de prevención de la conducta delictiva, no ha tenido el éxito que se esperaba y anunciaba desde su inicio, y ello debido a varias razones: una de ellas radica en la temporalidad de su implementación, ya

que han sido programas suspendidos y puestos en marcha repentinamente, y también se trata de programas, como el alcoholímetro y radares, los cuales no terminan por probar su eficaz implementación, toda vez que existen serias dudas sobre su transparencia, así como por las herramientas técnicas utilizadas, y el propio personal operativo.

Lo que no hemos entendido es que ni la más eficaz persecución, ni la más dura condena, ni tampoco los intentos a medidas, por sí solas, compensan toda la afectación que causa a la sociedad la comisión de un delito. Si las medidas represivas no se acompañan de otra clase de estrategias, como las preventivas, destinadas a evitar que aquellos jóvenes que hoy pasan por delicados problemas en la familia, escuela y entorno social, opten el día de mañana por el camino de la delincuencia; podremos hablar, como ha sucedido, de recursos públicos destinados al fracaso.

Requerimos, de una vez por todas, colocar a la prevención del delito como un tema toral y estrategia eficaz para la tarea de seguridad pública de la sociedad presente y de las futuras generaciones.

Es momento para que las políticas de Estado en materia de seguridad pública y para que la política criminológica, confluyan en reales políticas públicas, cuyo marco conceptual y de referencia, atiendan la visión preventiva social del delito.

La razón de ser de nuestra policía preventiva, es esa precisamente, prevenir la comisión de delitos, evitar el daño a la sociedad, generar certeza a la población y confianza ciudadana.

Una política de prevención del delito, debe incidir en todos los espacios de socialización, a objeto de neutralizar los factores de riesgo social y disuadir a potenciales delincuentes o infractores; debe privilegiar las campañas informativas y acercamiento social, como recurso fundamental para detectar oportunamente los problemas y para prevenir al tiempo los delitos.

La prevención del delito en México, ha seguido un modelo convencional con una orientación policial y/o punitiva, en la cual se concibe que con la aplicación de la ley, automáticamente se genera una reducción de la inseguridad. Sin duda, la aplicación de la ley es fundamental, pero siempre y cuando la administración de justicia sea eficaz, y que se refuerce el papel del ciudadano. Por tanto, la prevención del delito debe ser objeto de una planificación integral en dos grandes frentes, es decir, a través del control social formal, lo que implica una organización racional y eficiente del sistema penal que privilegie medidas no punitivas, así como una prevención a través del control social informal, que involucre a la sociedad en la construcción de una cultura de respeto a la ley y a los derechos humanos.

Nos hace falta reconocer que una moderna seguridad pública, no sólo comprende funciones de tipo policial y penal, sino además exige acciones de tipo social.

La prevención social del delito debe dirigirse siempre a evitar la interacción de factores de riesgo que potencian la comisión de delitos e infracciones en los círculos familiar, escolar, en la comunidad y el trabajo.

La protección de los niños y jóvenes es pieza fundamental de la prevención del delito, y es una tarea que empieza por cuidar a la familia, preservar a la comunidad, lo cual implica un ejercicio de acciones y valores de respeto.

Necesitamos políticas públicas que vayan más allá de las estrategias estrictamente represivas y penales.

En el Distrito Federal, como a nivel nacional, hemos transitado por un largo camino de desatinos en materia de seguridad pública. Acciones, han sido muchas, resultados, siempre el mismo, tendencia al crecimiento de la estadística criminal y violencia. Algo pasa al interior del sistema de seguridad, que ha impedido su eficacia operativa. Los errores han sido muchos, tantos que podríamos formular una lista numerosísima de ellos. Pero, de lo que se trata es de construir alternativas, y por ello, nosotros apelamos a la ausencia de estrategias preventivas, como uno de los aspectos que ha incidido negativamente en el diseño e implementación de la política de seguridad pública en esta gran ciudad.

Por más de un siglo, el Distrito Federal ha cimentado su esfuerzo por conservar el orden social, privilegiando el renglón policial y penal, producto de la impregnación de la corriente criminológica positivista proveniente de Europa y acogida con beneplácito en nuestro país; lo cual lejos de conseguir los objetivos planteados, redundo en una serie de problemas, de los cuales podemos destacar los siguientes: por un lado, la corrupción, impunidad, ineficiencia e incapacidad de quienes dirigen el sistema de seguridad, y por el otro, la visión estrictamente policial, represiva y penal con la que siempre se ha definido y tratado el asunto de la seguridad pública.

Ambos aspectos, han contribuido crecientemente para convertir hoy día a este rubro, como uno de los más complejos. Al privilegiar la visión represiva, se dejó completamente de lado la estrategia preventiva social, cuyo alto costo social, político y económico, obliga hoy a retomarla como una de las medidas más serias en el combate al crimen.

El dejar de lado esta importante medida ha sido una de las más grandes deficiencias en la historia de la política de seguridad pública del Distrito Federal.

## **Capítulo IV**

### **Sugerencias para el fortalecimiento de la criminología en el seno de la política de seguridad en el Distrito Federal.**

#### **IV.1 Jurídicas.**

Ni lo óptimo ni lo factible es avanzar en el vacío; todo hacedor de leyes requiere del conocimiento de los hechos sociales relacionados con las normas, ya que ha sido una práctica común en nuestro país que el legislador elija el camino fácil, el de la coyuntura, lo mediatizado, que muchas veces conduce a la perversidad, no así a las necesidades reales de la sociedad.

La seguridad pública, al igual que otros temas trascendentales de la vida nacional, han sido objeto de normas que poco atienden y contribuyen a la solución de los problemas, por el contrario, han coadyuvado a la profundización y complejización de los fenómenos sociales.

El desarrollo de la sociedad ha implicado la construcción de leyes a fin de establecer el orden y la paz pública, las cuales como consecuencia, han contribuido a sobrepoblar las cárceles; no obstante, el espíritu de dichas leyes, es la readaptación y reinserción social de los delincuentes.

Se trata de una legislación que preferencia la persecución delictiva y la ejecución de las penas, lo que de suyo ha marginado otras formas o alternativas de solución al problema delictivo, no sólo en el Distrito Federal, sino en todo el país.

La tan evolucionada, desarrollada y transformada criminalidad en nuestra sociedad, aumenta el reto gubernamental respecto a la construcción, operación y evaluación de acciones tendientes a su disminución. Y decimos que aumenta el reto, ya que ha quedado demostrado que apostarle todo al endurecimiento penal, no garantiza el eficiente combate del crimen, por el contrario, hemos visto que quienes purgan una pena en prisión, tienen mayores probabilidades de que al reintegrarse a la sociedad, reincidan en su conducta criminal. Ejemplo de ello, lo encontramos en una declaración del propio Secretario de Seguridad Pública ante los medios de comunicación, al señalar que el 35% de los presuntos delincuentes detenidos por venta de droga en la Ciudad de México y puestos en libertad, de inmediato, durante el año 2006, fueron nuevamente capturados por reincidir en la comisión de esos delitos, lo cual para el funcionario denota dos cosas importantes, primero, la incapacidad y falta de investigación de los Ministerios Públicos y jueces, del fuero común y federal; y segundo, la propensión que un delincuente tiene para seguir delinquiendo si no se somete a un eficaz sistema de readaptación social.

Es así, que el reto es mayúsculo para todos aquellos quienes tienen en sus manos, de forma directa o indirecta y desde diversos espacios, construir algún tipo de solución. Y es precisamente, el espacio legislativo en el que directamente recae la responsabilidad de hacer converger, a la vez que adecuar el marco normativo en materia de seguridad pública con la realidad social, a objeto de que la sociedad cuente con leyes que sean el soporte de políticas públicas reales, creativas, pero sobre todo, eficaces.

Contamos con una larga historia de decisiones legislativas en torno a la seguridad pública, las cuales se han centrado en el delincuente y su castigo. Y los tiempos actuales en los que se incrementa la corrupción, impunidad y delincuencia va en aumento y, por lo común, desemboca en la inflación de leyes.

Entonces, ante el inminente crecimiento de la criminalidad, la idea que permanece es la de aumentar las penas. Ese ha sido el espíritu constante del legislador.

Ha sido a través de cada legislatura, tanto en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como en ambas Cámaras del H. Congreso de la Unión, que se han puesto sobre la mesa como temas de agenda legislativa, la pena de muerte, incremento de la pena máxima, reducción de la edad penal, el aumento de conductas tipificadas como delitos, sanciones penales para conductas meritorias

de sanciones administrativas; mientras que los sustitutivos de la prisión o penas alternativas de prisión no han ocupado espacio en la agenda, ni han sido objeto de prioridades de dicho quehacer; mucho menos el rubro de la prevención delictiva ha ocupado un real espacio en la agenda ni ha sido materia de un arduo y serio trabajo legislativo. Este rubro, el de la prevención del delito, ha ido ganando en los últimos años un pequeño lugar en el rubro de las acciones seguridad pública, sin embargo, aún incipiente en el terreno legislativo. A pesar, de que hoy día se habla más del tema de la prevención delictiva, ésta aún no se traduce en acciones concretas en los distintos escenarios de la seguridad pública, en especial, en el legislativo, y a pesar de que muchos de los conflictos sociales no se resuelven con la persecución delictiva, procedimientos judiciales y el uso de la fuerza pública.

Lo verdaderamente eficaz, en muchos casos, sería, averiguar las causas de los conflictos, construir alternativas que enfrenten al mismo tiempo las causas y los síntomas, y no sólo respuestas restrictivas que ataquen a estos últimos.

“La comprensión de los conflictos sociales y de sus consecuencias requiere de investigaciones con conceptos diferentes de los de la dogmática jurídica y el derecho. Sólo así será posible solucionar el conflicto social y contener sus síntomas. Conviene concentrarse en la prevención de los conflictos sociales y en la urgencia de establecer medidas necesarias y suficientes para que no se repitan, sanear el ambiente social con decisiones y acciones tendientes a la desaparición de las causas que los producen y simultáneamente atacar los síntomas.

(...) no se advierte razón alguna para pensar que se reducirá la comisión de delitos convencionales y que disminuirán las acciones de la delincuencia organizada con el tratamiento que históricamente han recibido, o sea, con medidas correctivas de combate, de guerra, una de cuyas consecuencias es el aumento de sanciones para desalentar algunas conductas. Si no se analiza esta problemática con el fin de establecer e instrumentar medidas preventivas, las agresiones seguramente continuarán”.

Para ello, debemos tratar de desprendernos poco a poco de la visión estrictamente ortodoxa que de la prevención delictiva tenemos, tal y como la legislación y el derecho penal la han concebido, es decir, como aquel mecanismo desalentador de la conducta tipificada como delito, por medio de la sanción penal, ya que ningún sistema de control garantiza las condiciones de seguridad pública, ya que interviene sobre los efectos y no sobre las causas.

Debemos considerar el delito como un síntoma social, no como un evento que sólo involucra al delincuente, a la víctima y a la autoridad, sino un acontecimiento que involucra a toda la sociedad. Partiendo de este supuesto podremos estar en condiciones de crear y apelar un entorno social propicio a las mejores interrelaciones humanas, es decir, trabajar por y para una prevención que aplique en el entorno primario de los seres humanos, tales como la familia,

la comunidad, el trabajo, la escuela, las asociaciones, organizaciones, etcétera.

Es precisamente, la prevención primaria, aquella tarea que exige el máximo compromiso del legislador, a objeto de crear leyes que intervengan más constructiva que restrictivamente, así como para promover el destino de recursos humanos, materiales y financieros a ese fin. Finalidad y objetivo que hasta el momento en nuestra sociedad, no se ha alcanzado. Baste con revisar nuestra legislación para darnos cuenta la visión que ha predominado respecto a la tarea preventiva.

Es por ello, que nuestra sugerencia es la inscripción, en el marco normativo de la seguridad pública, de una nueva cultura de la prevención del delito, es decir, aquella que rescate y opere apele por medidas no penales ni sancionadoras, pero sobre todo, que evite cometer la infracción o delito. Para ello, las acciones preventivas, primero y antes que nada, tienen que incidir en el círculo social primario, es decir, aquellos espacios en los que día a día nos movemos en nuestras diversas actividades sociales, a objeto de estimular y propiciar las conductas lícitas.

Si continuamos con la tradición jurídica de establecer medidas aisladas, como lo es únicamente la sanción penal, estaremos contribuyendo a no enfrentar las causas del problema, ya que es una medida insuficiente para el reconocimiento y fomento de los valores protegidos en nuestra Constitución.

La sanción penal y otras medidas correctivas sin el adecuado acompañamiento de medidas tendientes a sanear el ambiente social, como lo son las preventivas, seguirán cosechando innumerables tropiezos en la tan compleja, delicada e importante tarea del Estado.

Es sin duda imperativo enfrentar simultáneamente las causas y sus síntomas, es decir, elegir las mejores medidas reactivas, siempre acompañadas de las medidas preventivas. A través de estas últimas, exclusivamente, se podrán atacar las causas del fenómeno delictivo. Causas y síntomas deben enmarcar la adecuada estrategia de combate al crimen y, por tanto, deberán inscribirse y ser materia de la agenda legislativa nacional y local.

"(...) están lejanas las posibilidades de establecer medidas preventivas para crear un ambiente sin los acontecimientos o conductas indeseables, en tanto, no se advierten indicios suficientes y marcados de una voluntad política para enfrentar simultáneamente las causas del conflicto social y sus síntomas. Tampoco hay señales de que se trate de comprender los problemas sociales con diferentes conceptos. Por ello, si se conservan los conceptos viejos, caducos y obsoletos acerca del derecho y de sus funciones, quizá porque así son nuestros funcionarios y sus asesores, las repetidas promesas de éxito no se cumplirán".

En el Distrito Federal han imperado grandes dificultades normativas para

enfrentar acertadamente el problema de la inseguridad pública.

Ha sido a partir de la noción de prevención, general y especial, que el legislador, a través de la historia, ha pugnado por establecer en las leyes sanciones cada vez más severas y con ello pretender inhibir el fenómeno delincencial, pues en nuestra legislación se verifica el alto contenido de prevención secundaria y terciaria, es decir, aquella que es correctiva, que apuesta al castigo para promover la futura comisión de delitos.

Es así, que la legislación enfatiza al delincuente y su conducta, echando al olvido el resto de la sociedad, es decir, a todos aquellos quienes respetan los valores sociales y jurídicos; situación que ha hecho de nuestras leyes, exclusivamente, instrumentos del Estado para castigar.

Si la confianza que la población ha puesto en el Estado, tradicionalmente, se ha cimentado en el monopolio de la coacción física y la sanción penal, y esto indiscutiblemente, no ha sido lo suficientemente benéfico a la sociedad, es momento de que, una vez por todas, el Estado gane esa confianza mediante la aplicación de otros mecanismos. Indiscutiblemente uno de ellos es una nueva prevención del delito.

Sanción penal sí, porque es necesaria, pero acompañada de una adecuada estrategia de prevención delictiva no penal.

Es por ello, que en materia jurídica, apelamos en el presente trabajo a la búsqueda de nuevos instrumentos legales, cuyo punto de partida o motivación, se funde en el estudio del hombre para educarlo, y no para corregirlo.

Tratar de corregir al hombre, así como su castigo, ha ocupado muchos años el espacio de las leyes y las acciones en materia de política criminal, cuyo producto es el marco jurídico vigente; sin embargo, el reto ahora sería propiciar el adecuado funcionamiento de la sociedad, mediante el engrandecimiento de los valores sociales, tarea muchísimo más compleja, pero necesaria en nuestra sociedad, ya que el legislador está obligado a contribuir mediante la construcción de esos canales legales necesarios.

"Las normas penales sirven para orientar la vida, ponerle dirección, como las restantes disposiciones del orden jurídico. Su manejo es extremadamente delicado, porque recogen, nada menos, el aparato represivo del Estado, la capacidad punitiva de éste, en su máxima expresión. De ahí la conveniencia de resolver, antes de reformar la legislación penal -y no después-, a dónde se quiere llegar. Esto implica, por cierto, decidir qué clase de Estado y sociedad se quiere tener; cuál es la relación que debe mediar entre los ciudadanos y el poder público."

## **IV.2 Institucionales y Programáticas.**

Son las instituciones gubernamentales, por lo común, aquellos gigantescos cuerpos organizacionales, los que le dan vida y a través de los cuales se operan las decisiones que el gobierno en sus múltiples y diversos espacios toma, con el fin de ejercer atribuciones y funciones, y así tratar de llegar al cumplimiento de los objetivos que le dan sustento a su existencia.

Por tanto, es en las instituciones, donde realmente adquiere cuerpo y forma la política o políticas públicas como cursos de acción que lleva a cabo el gobierno cuya finalidad es resolver un problema público.

Para el caso de la materia que hoy nos ocupa, el de la seguridad pública, vista como un sistema de instituciones interdependientes, el marco institucional y programático resulta un gran y complejo conglomerado de espacios gubernamentales. En primer lugar tenemos a las dos instituciones directamente encargadas de garantizar la seguridad pública en el Distrito Federal, la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia, con las funciones preventivas y persecutorias, respectivamente. En estas instituciones encontramos diferentes cuerpos policiales, el preventivo y su policía complementaria, que es la Bancaria e Industrial y la policía auxiliar; así también tenemos a la Policía Judicial, la cual auxilia al Ministerio Público de la Ciudad. Por otra parte se encuentra nuestro sistema penitenciario, el cual opera a través de la Dirección General de Reclusorios y la Dirección General de Readaptación Social, así como un área dedicada a los menores infractores. Por supuesto, tenemos que aludir el espacio legislativo en la materia, el cual está a cargo de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a través de su Comisión de Seguridad Pública, al igual que en Congreso de la Unión, a través de ambas Cámaras,

Diputados y Senadores, vía las Comisiones del Distrito Federal y de Seguridad Pública.

Estos, de entrada, son los principales canales institucionales que dan vida a la política criminológica del Distrito Federal, y que hoy día, innegablemente, operan con las más increíbles insuficiencias administrativas, financieras, materiales, físicas y humanas, y en tanto no se comience por transformarse cada una al interior, muy lejos está pensar en un enfrente eficaz de lucha contra la criminalidad de esta ciudad.

Y atendiendo a esta básica y fundamental necesidad, es más que conveniente diseñar y ejecutar programas gubernamentales que de manera simultánea responda a las necesidades institucionales de eficiencia y eficacia, así como a la demanda social de real disminución de los niveles de inseguridad.

A este respecto, apelamos a lo que un experto, funcionario público y académico, en materia de política criminológica, René González de la Vega, considera como Modelo Estatal, cuyos objetivos y metas específicas, son el sustento de acciones que de tomarse seriamente, darían un grave vuelco al problema de la inseguridad pública, no sólo del Distrito Federal en particular, sino de la República Mexicana en general.

Dicho modelo tiene como objetivos: abatir drásticamente los índices delictivos; disminuir los índices de impunidad, eficientando la investigación criminológica del delito; y recobrar la confianza y credibilidad de la población en las instituciones de justicia y seguridad pública.

Estos son los tres principales ejes, sobre los que, a propuesta de González de la Vega, deben girar cada una de las acciones institucionales, en general, todo el sistema de seguridad pública.

Y como metas específicas del Modelo Programático, el autor propone:

- 1 *dar integralidad al Programa Estatal de Justicia y Seguridad;*
- 2 *rediseñar los programas y presupuestos del Estado, a fin de optimizar la operación de los recursos, ampliando y mejorando los servicios;*
- 3 *reestructurar las instituciones de seguridad pública, específicamente las policías uniformadas, para elevar localización de los medios de control delictivo y generar una verdadera coordinación entre sus diversas expresiones de servicio o competencia;*
- 4 *reorganizar la Procuraduría General de Justicia, redimensionando al Ministerio Público y sus auxiliares, buscando su especialización técnica, su profesionalización y su desconcentración;*
- 5 *implantar una nueva policía investigadora, dependiente directamente del Ministerio Público Especializado;*
- 6 *fortalecer, mejorar y transparentar los Servicios Periciales con personal mejor capacitado, laboratorios modernos y eficientes e instituciones autónomas y administrativamente independientes;*

- 7 generar un tercer auxiliar directo del Ministerio Público, consistente en un Sistema Inteligente de Información Criminológica;
- 8 fortalecer y especializar los juzgados penales de primera instancia y ampliar la competencia y calidad de la justicia de paz;
- 9 incorporar al sistema de ejecución de sanciones a un verdadero penitenciarismo, evitar el abuso de la prisión como pena y depurar y desconcentrar el sistema carcelario;
- 10 promover un sistema sancionador basado en la reclusión y segregación de larga duración para los delincuentes organizados y más peligrosos;
- 11 revisar el marco legal de la imputabilidad, para brindar una atención más eficaz a la delincuencia juvenil;
- 12 generar un sistema de apoyo penitenciario, que procure apoyos y tareas pertinentes para la cabal reinserción social de reos liberados y preliberados al aparato productivo;
- 13 generar estudios y análisis locales de la criminogénesis y del fenómeno de la reincidencia, para contrastarlos y abatirlos;
- 14 estructurar una unidad coordinadora del gobierno local, para impulsar el programa, garantizar su integralidad, impulsar la profesionalización, la capacitación, el servicios civil de carrera y la política laboral de todos los integrantes; el ejercicio presupuestal sincronizado y la evaluación de avances; y
- 15 actualizar el marco jurídico penal para permitir un combate más eficaz a la delincuencia organizada, violenta y de cuello blanco y lograr una atención diferente para la delincuencia ocasional y no peligrosa, basada en las alternativas penales.

Para alcanzar dichos objetivos y metas específicas, se plantea necesaria laceración de las siguientes unidades institucionales:

- 1 unidad de primer nivel gubernamental dedicada al diseño y conducción de la política criminológica del Estado;
- 2 unidad para la operación de la estadística criminal;
- 3 unidad para la operación de la información, comunicación e inteligencia policial;
- 4 consejo ciudadano con capacidad de decisión y recomendación;
- 5 sistema remedial para sentenciados;
- 6 unidad de apoyo postpenitenciario;
- 7 unidad de análisis de la criminalidad y la reincidencia;
- 8 sistema de culturalización y participación de la comunidad en la prevención del delito;
- 9 sistema de control y ética policial, asuntos internos, estímulos y recompensas y responsabilidades oficiales;
- 10 ministerio público especializado;
- 11 unidad de atención a la víctima del delito y reparación peldaño;
- 12 adscripción de la policía investigadora a las células de investigación del ministerio público;
- 13 organismo autónomo para las ciencias forenses;
- 14 fortalecimiento del constitucionalismo estatal;
- 15 adecuación de la legislación penal para combatir el crimen organizado del fuero común, el violento y el de cuello blanco, con mayor energía y eficacia;
- 16 mejorar la distribución de cargas de trabajo en la justicia penal y abrir una justicia de paz inmediata y accesible a la población;
- 17 generar medios extrajudiciales de solución de conflictos;
- 18 diseño y operación de laboratorios de criminalística modernos y adecuados a cada necesidad criminológica;
- 19 procesos de reclutamiento y selección del personal rigoristas y de nivel universitario;
- 20 cuadros docentes de excelencia, dedicados a incrementar la práctica y la operación;
- 21 sistemas de seguimiento y evaluación de programas e instituciones;
- 22 operativos específicos para la seguridad urbana, rural, laboral, empresarial, escolar, familiar y turística;
- 23 sistema institucional de registro, control y normativa de los servicios privados de seguridad.

Tareas todas éstas, que a consideración de su prestigiado autor, abarcan los rubros de seguridad pública, procuración de justicia, impartición de justicia, política penitenciaria y ejecución de sanciones, apoyo postpenitenciario, política penal, coordinación federación-estados-municipios, concertación social y los servicios privados de seguridad. Y lo cual implica un trabajo metainstitucional de política criminológica encaminado a modernizar jurídicamente las instituciones involucradas en la tarea de seguridad pública, modernizarlas administrativa y jurídicamente, profesionalizar al personal, modernizar y dignificar las instalaciones, equipamiento y tácticas especiales, organizar y hacer participar a la comunidad, y operar proyectos específicos.

Quizá esta sería la reforma más importante en materia de seguridad pública, la que precisamente, implique la transformación de las propias instituciones. Sólo así podremos esperar una disminución real de la actividad delictiva; si no es así, todo proyecto y buena voluntad, serán sólo eso, pero no se traducirán en tratamiento objetivos y resultados provechosos, que son finalmente la razón y sentido de toda política pública.

“... creer que reformando la ley reformamos la vida, enfrentar los problemas solamente con agitados cambios de normas, modificar la Constitución mejor que transformar la vida social, es una enfermedad que nos agobia.”

Para hacerle frente a la criminalidad, existen diversas estrategias, mismas que pueden derivarse de las recomendaciones de la comunidad internacional, como es el caso de los Congresos de Alcaldes de Norte América y Europa (1991); el Centro Internacional de Prevención de la Criminalidad (1999); la Organización Mundial de la Salud (2002); Naciones Unidas ECOSOC (2002), documentos que en conjunto aluden a formular políticas públicas sobre la base de menos violencia y mayor prevención; abordar las causas sociales particulares de los infractores y delincuentes; analizar y atacar los factores situacionales; operar cuerpos policiales que se orienten a la solución de problemas, y no sólo a la reacción; y el trabajo conjunto de autoridades y sociedad, entre otras estrategias.

Esto significa, que las ciudades más inseguras, como es el caso del Distrito Federal, requiere de cambios, es decir, necesita combinar las acciones de reacción y represión, con el combate a los factores de riesgo. Debemos entender que las medidas propuestas por Rudolph Giuliani, no son la solución eficaz a una violencia generalizada y en constante crecimiento.

Algunas experiencias internacionales, como la de Inglaterra, que a mediados de los años noventa, creó una comisión (crime and disorder act), para ayudar a resolver problemas de la población juvenil, a través de centros de readaptación juveniles, como cuerpos públicos permanentes, independientes de la policía y jueces, y los cuales no eran prisiones; son un ejemplo para demostrar que a

través de estrategias preventivas que no contemplan la sanción penal, puede reducirse significativamente el índice delictivo. Esta comisión, en sus inicios se enfocó a 50 adolescentes, entre 13 y 16 años de edad, los cuales estaban en mayor riesgo de cometer delitos. A estos jóvenes se les atendió durante 10 horas a la semana con actividades deportivas, alfabetización, ayuda educativa, etcétera, y el resultado fue una reducción del 50% en los arrestos juveniles, así como un 30% de reducción en la deserción escolar. Otro ejemplo lo encontramos en la Ciudad de Boston, donde se implementó un programa que involucró a distintos sectores de la sociedad, como las universidades, escuelas, iglesias y otros grupos, y el cual logró disminuir la violencia en los vecindarios más complicados, creando equipos de trabajo (policías-sociedad), enfocados al análisis de las causas del delito. Este programa redujo, de forma importante, los homicidios entre jóvenes.

De este tipo de experiencias debe enriquecerse la política de seguridad pública de nuestra ciudad, es decir, acciones que deben ejecutarse en conjunto para desarrollar un plan efectivo de lucha contra el crimen. Donde se programen acciones a corto y largo plazo, pero que en definitiva disminuyan significativamente el índice delictivo anualmente.

Y esto puede lograrse a través de un cambio en el paradigma de actuación institucional de los cuerpos policiales. Paradigma que ahora ponga sobre la mesa la proximidad institucional con la comunidad. Esta estrategia de proximidad de los cuerpos policiales se conoce como "policía comunitaria o de proximidad", la cual ha venido ganando terreno a nivel internacional como un modelo de trabajo policial contrario al tratamiento tradicional represivo, y en su lugar, propone y enfatiza la acción preventiva y de reinserción social, como la alternativa más viable para enfrentar a la criminalidad y violencia.

En George Kelling y Mark Moore, encontramos que esta clase de estrategia tuvo sus inicios en la organización policial de los años 1960 en Estados Unidos, y tenía como objetivo transformar el modelo burocrático de las corporaciones policiales, pues éste no lograba reducir las altas tasas de criminalidad sobre todo en los sectores marginados, y al mismo tiempo había generado una importante violación a los derechos de los ciudadanos, al existir por completo una separación entre la comunidad y el policía y un deterioro en su relación. Por lo anterior, para la década de los setenta, ya operaba una policía comunitaria, cuya estrategia era la prevención y la interacción con la comunidad.

En concreto, el objetivo de este tipo de cuerpo policial era la capacitación de la comunidad a través de la prevención del delito; su forma de intervención era proactiva, basada en el derecho civil, penal y administrativo; las actividades policiales se encaminaban en evitar el desorden; la toma de decisiones involucraba a la comunidad, por lo que se trata de una responsabilidad conjunta; la comunicación es horizontal entre la policía y la comunidad; y los resultados se palpan, sobre todo, en la reducción del miedo, la recuperación de los espacios públicos y la disminución de la actividad delictiva.

Es menester mencionar que este tipo de estrategia policial se trató de implementar en nuestro país, sobre todo, en la capital, durante el periodo 2000-2006. El Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal durante el año 2001, Leonel Godoy Rangel, intentó poner en acción el “policía de barrio”, programa que se concretó y amplió con la llegada de Marcelo Ebrard Casaubón a dicha Secretaría. En abril del año 2002, Ebrard echó a andar un plan piloto con el fin de incorporar a la comunidad en la búsqueda de soluciones a los problemas de la criminalidad a través del “proyecto policía de proximidad”, que se implementó en las Delegaciones Gustavo A. Madero e Iztapalapa. Más tarde el programa arrancó en las 80 unidades territoriales de la ciudad.

Dos años después del inicio de este programa, un grupo de investigadores, realizó una evaluación del mismo, y en el informe final se concluyó que habían existido hasta el momento diversas dificultades en la implementación del programa, toda vez que:

- 1 *su adopción no había implicado cambios organizativos de fondo.*
- 2 *Existía una falta de credibilidad en el potencial del modelo para reducir la criminalidad.*
- 3 *Era escaso el efecto en la sensación de seguridad de los ciudadanos.*
- 4 *Hubo un compromiso limitado e incluso resistencias de los mandos policiales ante la ejecución del programa.*
- 5 *Existían diversos problemas con la dirección y coordinación, es decir, en la rotación del personal, carácter informal de la gestión interinstitucional y una escasa participación de la administración pública local.*

Por tanto, las recomendaciones giraban en torno de:

- 1 *Instruir a un acercamiento del policía enfocado a servir a la comunidad.*
- 2 *Establecer un mecanismo de rendición de cuentas hacia los vecinos.*
- 3 *Asignar a los policías de barrio de manera clara y efectiva, así como a través de evaluaciones periódicas.*

La comunicación es una de las cualidades principales que debe tener un policía, ya que es indispensable interactuar con la comunidad, con el objeto de reunir la información que pueda utilizarse como estrategia operativa, también con el objeto de brindarle seguridad y confianza a los vecinos. Se requiere entonces entrevistar a la gente para encontrar las versiones de lo que se ha hecho, cómo se ha hecho y si ha dado resultado. Además, se trata de un tipo de vigilancia orientada a la solución de problemas, que reconoce la causa y efecto de las condiciones sociales del crimen, que evalúe los impactos de lo ya hecho.

Este tipo de estrategias, con todo y sus errores en el diseño e implementación en la Ciudad de México, son la manifestación clara del inevitable, impostergable y necesario cambio de paradigma, toda vez que el enfoque represivo para el desarrollo de un entorno de seguridad está totalmente superado, por tanto, imperativo es enfocar socialmente el problema, estrategia que parece contrastar con las políticas nacionales en materia de seguridad pública, pues la Política de Seguridad Pública de Felipe Calderón se ha cimentado sobre operativos militares, cuyas acciones tienden a dar la imagen de recuperar los espacios

públicos controlados por el crimen organizado e inhibir las manifestaciones de violencia en el país.

De acuerdo con información de la propia Secretaría de Seguridad Pública Federal, las estrategias integrales de prevención del delito y combate a la delincuencia, contemplan 8 lineamientos:

- 1. unificar las capacidades del Estado Mexicano contra la delincuencia. Para ello, el Consejo Nacional de Seguridad Pública instrumentará coordinadamente las facultades jurídicas, políticas y presupuestales de los tres órdenes de gobierno en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública.*
- 2. operar la policía. La recuperación territorial de los espacios públicos para la comunidad y el restablecimiento de las condiciones mínimas de seguridad y el combate a la estructura criminal con el acotamiento de su logística operativa y la desarticulación de las organizaciones delictivas.*
- 3. prevención del delito y participación ciudadana. Echar a andar los programas de escuela segura, salud sin drogas y recuperación de espacios públicos.*
- 4. desarrollo institucional. Mediante el proceso de reingeniería para el desarrollo organizacional, así como en sistemas y procesos en el desempeño institucional con un enfoque transversal que considera la profesionalización. Ascenso y separación del cargo, con base en un sistema de méritos académicos, de docencia, de servicio y de actuación.*
- 5. sistema penitenciario. Impulsar políticas para los tres órdenes de gobierno, a fin de recuperar el sentido original de los centros de reclusión, como instancias de control de presuntos responsables y sentenciados; generar inteligencia de orden criminal a partir de una efectiva vigilancia legal de los internos, y erradicar la corrupción y operación delictiva intramuros.*
- 6. combate a la corrupción. Se integra por el seguimiento para la prevención y sanción de desviaciones en la actuación policial, a través de la creación del Centro Nacional de Evaluación y Control de Confianza.*
- 7. tecnología. Desarrollo tecnológico de interconexión y telecomunicaciones para correlacionar todas las redes de las dependencias afines a la seguridad pública.*
- 8. indicadores de medición. Concertar indicadores para medir la eficiencia de la autoridad en prevención del delito, procuración de justicia, administración de la justicia, readaptación social y profesionalización.*

Este tipo de iniciativas son más del tipo reactivo. La política criminal del gobierno federal advierte el fortalecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual tiene como cometido gestar una política nacional de seguridad pública, que conjunte todas las fuerzas del Estado, que sin embargo, parece adolecer de un marco integral de reformas que atiendan las causas sociales y no sólo sean una reacción.

Cualquier política pública que quiera atender de raíz el problema de la criminalidad, tendría que atender problemas en materia de violación de derechos humanos, impunidad, insuficiencias en el marco jurídico, sistema penitenciario, ineficacia institucional, corrupción, falta de cultura de legalidad, problemática social, entre otros. El problema de la inseguridad pública, para Mario Arroyo Juárez, no se limita a la aplicación de recursos financieros pues, al

menos, son tres los indicadores que deben emplearse para medir el nivel de seguridad, uno de ellos es la cifra oficial, el otro es la victimización, y el tercero es el nivel de percepción ciudadana.

Para el caso del Distrito Federal, tenemos un alto porcentaje de cifra negra. Asimismo, no tenemos líderes de seguridad pública, sino administradores. Además, no debemos seguir inmersos en los esquemas reactivos, en su lugar, debemos empezar a manejar un lenguaje técnico, lo cual exige como requisito primario un sistema estadístico acorde a las necesidades operativas, a las necesidades de información oportuna, de tecnologías que nos permita hacer una buena planeación y llevar a cabo una mejora en la toma de decisiones, a través, por ejemplo de la georeferenciación de delitos, es decir, elaborar un análisis geográfico espacial del delito para poder desplegar de la mejor manera estrategias policiales reactivas o preventivas, según lo amerite la situación. Tal vez un lugar específico y focalizado requiera como acción inmediata el programa Tolerancia Cero, pero en otro lugar se requieran acciones de prevención social y situacional, y otro sitio requiera de circuitos cerrados, etcétera. Esas medidas sólo pueden operarse eficazmente en tanto se tenga como herramienta y base un sistema tecnológico de información eficaz. Entonces, la utilización de tecnologías de la información nos permite construir diagnósticos y tomar decisiones acertadas.

Para el caso del Distrito Federal es reciente e incipiente el uso de tecnologías de la información en la lucha contra la criminalidad. El mayor número de proyectos en este ramo, durante la existencia de la Secretaría de Seguridad Pública, se ha dado en los últimos dos años con un plan de, aproximadamente, 25 proyectos tecnológicos, los cuales conciernen a:

1. *red de voz y datos.*
  2. *sistema de información policial (SIP).*
  3. *sistema de mapeo y georeferenciación del delito.*
  4. *sistema de análisis e inteligencia policial.*
  5. *bodega de datos contra el crimen.*
  6. *control de informática, telefonía IP, telecomunicaciones e internet.*
  7. *granja de servidores.*
  8. *página WEB de la Secretaría.*
  9. *digitalización de partes policiales.*
  10. *sistema de informaciones.*
  11. *sistema de reconocimiento automático de placas vehiculares con reporte de robo.*
  12. *sistema de reconocimiento de huellas dactilares en juzgados civiles.*
  13. *sistema de reconocimiento de huellas dactilares para reclusorios.*
  14. *sistema automático de detectores de velocidad.*
  15. *sistema de control de parquímetros.*
  16. *sistema de gestión administrativa.*
  17. *sistema nacional de seguridad pública.*
  18. *video vigilancia de reclusorios.*
- Otros.

De acuerdo con Juan Carlos Lozada Villa, quien es Director Nacional de Tecnología de Microsoft México, ha enfatizado que la aplicación de tecnologías de información en la seguridad pública en el Distrito Federal es muy nueva, a

pesar de ser una herramienta estratégica en la toma de decisiones. Y es una materia en la que se ha avanzado de forma lenta, ya que su aplicación en el ejercicio de la seguridad pública exige altos requisitos relativos a conocimientos en seguridad informática. Indudablemente es una asignatura pendiente en materia de política criminal, del país en general, pero especialmente en el Distrito Federal.

Se puede hacer más eficiente el trabajo de las corporaciones de seguridad pública, fortalecer la base jurídica, tener la más avanzada tecnología, pero ninguna de estas acciones podrá cambiar la percepción social y la sensación de inseguridad, si no hay participación y cercanía de las autoridades con los ciudadanos. En suma, una de las estrategias fundamentales para el adecuado funcionamiento del entorno jurídico, programático e institucional de la seguridad pública es consolidar una cultura de la confianza, de la prevención y de la denuncia, que permita que los ciudadanos recuperen los espacios públicos que le son propios.

## **Conclusiones**

Desde la década de los setenta, México vive una considerable expansión de la actividad delictiva, la cual se ha asociado directamente a las diversas y graves crisis económicas por las que ha transitado nuestro país. Tal es el caso de la crisis de finales de la década de los setenta; la inestabilidad económica de 1982, así como la crisis financiera de finales del año de 1994. En todas estas difíciles etapas, el fenómeno delictivo creció considerablemente, a la vez que sirvieron de marco para el desarrollo de una criminalidad cada vez más fortalecida,

operada en redes, es decir, crimen organizado, pues del robo simple, se pasó al ingente problema actual del secuestro y narcotráfico.

Ante esta creciente actividad delictiva y violencia generalizada, sobre todo, en las grandes ciudades, como el Distrito Federal, se tornaba imprescindible e impostergable una respuesta eficaz en materia de política criminal. Y de los años que transcurrieron entre 1980 y 1990, la respuesta se orientó, hegemonícamente, a reforzar el carácter punitivo del Estado a través de la estrategia del castigo y sanción penal, pues de acuerdo con los principios de la ciencia criminológica tradicional, la pena privativa de libertad es el medio de defensa social por excelencia, es decir, es la alternativa que permite prevenir la conducta delictiva, así como readaptar y reintegrar socialmente a los delincuentes. En suma, el carácter social del castigo y la pena, se pensaba, alejarla del crimen a los individuos delincuentes mientras que al resto de la sociedad, la protegería.

A partir de mediados de la década de los noventa, y ante la falta de efectividad de las medidas punitivas y reactivas adoptadas, el Estado requería diseñar e implementar nuevas alternativas de política criminal. Fue entonces, cuando el Estado Mexicano redefinió el concepto y funciones de la seguridad pública, que hasta entonces había sido tratada a través de medidas de control, reactivas, policiales y punitivas. Ahora, se pensaba en la seguridad pública como una función primaria del Estado, conformada por un gran sistema, cuyos componentes eran la prevención del delito, que corresponde a los cuerpos policiales preventivos; la procuración de justicia, asignada al Ministerio Público y policía judicial; la administración de justicia, a través de los Tribunales y Jueces; y el sistema de ejecución de sentencias, correspondiente a los centros penitenciarios.

Con ello, se reconocía que el problema de la inseguridad pública, además de obedecer a factores de índole económico y social, era el resultado de la propia actuación institucional, misma que no sólo abarcaba a las corporaciones policiales, sino en general, a la política criminal del Estado. Si bien la pobreza era un detonante para el incremento de la criminalidad, la esencia del problema se hallaba en la incapacidad estructural de prevenir el delito e impartir justicia, así como en la falta de sensibilidad del sistema político.

Como política de Estado, la discusión en materia de seguridad pública, trataba de centrarse en la búsqueda del equilibrio entre las acciones del gobierno para prevenir el delito, acabar con la impunidad, garantizar los juicios expeditos, justos y con penas adecuadas y dirigidas a rehabilitar a los delincuentes. Proceso que exigía el diseño e instrumentación de una política criminal en defensa de los derechos de cada uno de los miembros de la sociedad.

Era el momento adecuado para que el país transitara hacia la construcción de un nuevo modelo de política criminal que dejara de lado el referente criminológico tradicional. Es decir, abatir el gran problema de la inseguridad pública requería cambiar de paradigma, para que en lugar de seguir pugnando

por estrategias represivas (que en algún momento resultaron eficaces en el manejo y control de la actividad delictiva), se apelara por alternativas preventivas no penales, pues se había demostrado el efecto marginador de la institución carcelaria y su imposibilidad estructural para cumplir la función de reeducación y reinserción social, que la ideología penal tradicional le había asignado.

Sin embargo, y pese a la redefinición de acciones en materia de seguridad pública, la prioridad siguió siendo el castigo en la lucha contra la criminalidad, y a su lado seguía creciendo el lastre de la impunidad y corrupción institucional. Se trataba de más cárcel y mayores penas, pero sin la necesaria evolución, transformación y cambio estructural del sistema de seguridad pública. Aunque se creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública, con la pretensión de lograr una mayor coordinación institucional en las acciones, los logros no fueron superiores al incremento del fenómeno delictivo. Se hacía, cada vez más, evidente que las categorías de la criminología tradicional adoptadas por la política criminal de nuestro país, iban perdiendo especificidad y congruencia con la realidad, ya que el endurecimiento de la ley y la reclusión, no cumplían con el objetivo de frenar la criminalidad, en tanto que otras instituciones encargadas de vigilar, procurar y administrar justicia estaban insertas en canales de corrupción, impunidad e incapacidad técnica y profesional.

No se niegan las fortalezas de la criminología como componente de la política criminal y ciencia encargada del estudio de las causas que llevan a un individuo a delinquir. Fortalezas que en tanto componente de la política de seguridad pública radican en incorporar el elemento científico a la explicación del crimen a través de la intervención de diversas ciencias como la psiquiatría, psicología, antropología, sociología, medicina, etcétera, pues a partir de la intervención de éstas, se construyen hipótesis, enunciados causales y se desarrollan alternativas. Sin embargo, es conveniente decir que sus debilidades han sido mayores, toda vez que la criminología tradicional considera la pena de prisión como el remedio eficaz al problema delictivo. Y sustentar gran parte de la política criminal en el castigo, sin considerar al propio sistema penal y represivo como uno de los principales factores que contribuyen al problema, sin duda, ha sido una carencia importante.

Por ello, podemos hablar de asignaturas pendientes de la ciencia criminológica como componente de la política de seguridad pública en México, las cuales radican en la falta de incorporación de nuevas estrategias, como es el caso de la prevención delictiva no penal como una forma alterna de inhibir la tendencia al crimen, y que debe resultar de un nuevo enfoque que podemos encontrar en la criminología crítica, cuyo referente macrosociológico sobre el estudio de la criminalidad, desplaza al mecanismo de control social reactivo-punitivo. Para la criminología crítica el sistema penal no es un sistema estático de normas, sino un sistema dinámico de funciones, en el que pueden distinguirse tres elementos: el de la producción de las normas (criminalización primaria), el de la aplicación de las normas, es decir, el proceso penal que comprende la acción de los organismos de averiguación y que culmina con el juicio (criminalización

secundaria), y finalmente, el mecanismo de ejecución de la pena o de las medidas de seguridad.

La criminología crítica pugna, entre otras cosas, porque el garantismo penal y el derecho penal mínimo sean el sustento de políticas públicas inclusivas para el tratamiento del fenómeno delictivo, lo cual se logra, en buena medida, por la concepción de una nueva prevención del delito, que no teniendo vínculo alguno con el castigo o sanción, logren inhibir, alejar o desaparecer los factores de riesgo de la criminalidad.

Pero, una nueva estrategia de seguridad pública, como es la prevención del delito no penal requiere ser resultado de ese nuevo marco de referencia, de un nuevo paradigma, que no se ha llegado a establecer en nuestro sistema de seguridad pública. Ese ha sido el principal descuido de los hacedores de políticas en nuestro país, ya que con el objeto de hacerle frente a una criminalidad fortalecida siguen abusado de medidas reactivas, aludiendo a penalidades más severas, pero sin resultados eficaces.

Para acabar con el círculo vicioso en el que está inmersa la política de seguridad pública, es necesario reconstruir desde sus bases fundamentales el tejido social, a fin de garantizar al ciudadano común los ámbitos cotidianos de seguridad y justicia, para que viva en paz y devuelva su confianza en la autoridad y ley. Y eso sólo se conseguirá en el momento que las corporaciones policiales, que son el primer contacto con la población, trabajen con prontitud y efectividad. Para ello, se debe modificar el paradigma en seguridad y justicia mediante la organización de un nuevo sistema que rompa el monopolio vigente, a fin de que las instituciones competentes en esta materia se pongan al servicio de los derechos más elementales de cada habitante, a quien tienen que cumplir y rendir cuentas. Ello exige una verdadera política criminal del Estado que transforme en actividades cotidianas el respeto a la ley e instituciones, a través de la operación de un sistema que entienda el fenómeno delictivo en toda su magnitud, de tal forma que aunque funciones separadas, la prevención, procuración e impartición de justicia, ejecución de sanciones y fase postpenitenciaria, conformen en un sistema integral.

Para lograrlo, es necesario comprender que la génesis delictiva comienza en las conductas antisociales de las personas y grupos que se inician en la criminalidad en los sitios donde viven o trabajan, a través de las faltas administrativas y actividades ilegales de baja peligrosidad, y que si se les permite que prevalezcan, se repetirán con mayor frecuencia y violencia, por lo que pueden transitar de la simple infracción al delito menor, para después fortalecer esas conductas, transformándose en crimen organizado. Ello, requiere pugnar por una cultura de la prevención delictiva, que precisamente, evite llegar a ese nivel de criminalidad.

La criminología crítica como sustento de nuestra política de seguridad pública se fundamenta en la igualdad de acceso de todos los ciudadanos al sistema penal; en el equilibrio entre las exigencias legítimas de protección de los individuos y las garantías constitucionales de quienes cometen actos

antisociales; en la inclusión de las víctimas al proceso de resolución de conflictos de carácter penal; y se fundamentaría en la participación de la ciudadanía.

Muchas han sido las carencias y deficiencias de nuestro sistema de seguridad pública. En general, no se ha dotado de las herramientas imprescindibles para el ejercicio de sus funciones. Los cuerpos policiales tienen una amplia trayectoria en el tiempo que los caracteriza por estar poco profesionalizados, y carecer de la necesaria capacitación técnica. Es el caso general de las instituciones policiales estatales y del Distrito Federal, así como del Ministerio Público, policías judiciales y centros penitenciarios. Instituciones que además operan con bajos niveles de utilización requerida de tecnologías de información para la tarea de seguridad pública. Hace un par de años, para el caso del Distrito Federal, los cuerpos policiales comienzan a tratar de incorporar adecuados sistemas informáticos en el trabajo policial, pese a que las tecnologías de información son indispensables para la toma de decisiones y diseño de programas, pues esta es una de las partes científicas permiten determinar dónde, cuándo y de qué manera opera la criminalidad, al tiempo que permite a las distintas instituciones interconectarse para llevar a cabo una adecuada investigación y, en su caso, persecución.

Sin la tecnología de información, que permita la inter e intraoperatividad, poco se puede hacer en materia de seguridad pública, y es precisamente, en este terreno en el que hemos padecido por mucho tiempo la carencia de instrumentos. Es urgente dar utilidad estratégica a los sistemas de información para la seguridad pública, sobre todo, en la planeación de acciones con tecnologías para combatir a la delincuencia, para integrar, compartir las bases de datos y registros de seguridad pública con las áreas operativas y administrativas, y para fortalecer el programa de profesionalización y modernización policial. Las tecnologías de información son pieza fundamental para el éxito de las organizaciones que pretendan ser eficientes y eficaces en su labor cotidiana.

Debe preverse un sistema de estadística criminológica, es decir, una plataforma de servicios tecnológicos que permita conocer con la mayor precisión posible los problemas que se presentan en esta materia, su contexto particular, las formas precisas en que se manifiesta, sus causas, etcétera. Es decir, se requiere de tecnología aplicada a una estrategia operativa e institucional que le de viabilidad, es decir, una estrategia que efectivamente tienda a disminuir los niveles de violencia, que priorice la prevención del delito, que aborde las causas sociales particulares del fenómeno, analice los factores situacionales, y trate de insertar a la sociedad un cuerpo policial mucho más cercano a la gente, al ciudadano, para que en comunión con la sociedad, se disminuyan significativamente los factores de riesgo que llevan a los individuos a insertarse en las filas de la criminalidad.

Y una planificación viable para que la violencia y la delincuencia disminuyan contempla la prevención del delito, así como la utilización de sistemas de

información, ya que la información que se obtenga sobre las actividades delictivas en todos sus niveles, debe estar permanentemente a disposición del sistema preventivo y jurisdiccional en el ámbito nacional para así poder sancionar con eficacia. Es imprescindible que la sociedad y las autoridades sepan dónde se cometen los delitos y quiénes son los responsables. Sólo así se podrán establecer estrategias efectivas de prevención del delito.

La inseguridad pública es uno de los problemas públicos de mayor envergadura, toda vez que su dinamismo la sujeta a constantes cambios y transformaciones que ponen de manifiesto su fortaleza. Hemos sido testigos, a través del tiempo, de su cambiante forma de operar: de un individuo en solitario, se pasó a bandas y grandes redes delictivas, con amplios márgenes de violencia, con armamento de tecnología avanzada, operación internacional, pero su principal fortaleza radica en contar con importantes aliados dentro de las propias instituciones de seguridad pública, lo que ha significado una delincuencia muy difícil de combatir.

Cuando la actividad delictiva comenzó a significar uno de los mayores daños sociales en nuestro país, las políticas públicas se encaminaron a hacerle frente redimensionando la función de la seguridad pública como tarea del Estado. Fue éste un paso importante, pero no insuficiente, pues no se concretó un cambio estructural e integral del sistema de seguridad pública, y si en cambio, la propia actuación institucional comenzó a significar uno de los principales problemas, ya que se trataba de instituciones poco preparadas profesional y técnicamente para dar batalla a la delincuencia robustecida.

Los cuerpos policiales preventivos, las policías investigadoras, los centros de reclusión, en fin, el sistema en general hacía evidente la carencia de elementos que coadyuvaran a su tarea. Este ha sido una de las principales aristas del problema de la inseguridad pública.

La seguridad pública como función sustantiva del Estado Moderno, debe ser entendida no sólo como una función policial preventiva e investigadora. La seguridad pública es una tarea inmersa en la política criminológica de Estado que abarca la prevención del delito, la procuración y administración de justicia, la ejecución de sanciones y la fase postpenitenciaria, en un marco de garantías de los derechos de cada miembro de la sociedad.

En suma, atacar el problema de la inseguridad pública, implica cambiar la visión de la política, de las acciones, del discurso y de su entendimiento, es decir, debemos concebirla como una política de Estado que abarca desde la prevención del delito, hasta la fase postpenitenciaria. Entenderla de esta forma implica cambiar la estrategia preventiva, esto es, hacerla efectiva, evitar que se cometan crímenes, y no esperar a que se cometan y después prevenir otros más. En esta tarea la actuación efectiva de la policía preventiva es básica. La fase de investigación delictiva, es trascendental en el sistema de seguridad pública, pero se requiere de altos niveles de investigación científica policial, ya que sólo así se podrá procurar y administrar una eficiente justicia, y la fase penitenciaria y posterior a ella, son de lo más importante, pues hoy padecemos

la criminalidad fortalecida, resultado en buena medida de lo que se produce en las cárceles. Y esto a su vez, implica echar mano de una adecuada política legislativa integral. No es tarea sencilla, pues implica el cambio de paradigma respecto a la actividad delictiva y respecto a la forma de atacarla. En este sentido, comenzamos una etapa en nuestra historia en la que se dejan sentir algunos avances, sin embargo, insuficientes ante el gran fenómeno que hemos engrandecido por años. La tarea no es sencilla, pero debemos acercarnos a esas nuevas medidas.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **Doctrina**

1. Arteaga Botello, Nelson, *Pobres y delincuentes. Estudio de sociología y genealogía*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México 2006.
2. Baratta, Alessandro, *Criminología crítica y crítica del derecho penal*, Ed. Siglo XXI, México 2000.
3. Beccaria, Cesare, *De los delitos y las penas*, CNDH, México 1991.
4. Castel, Robert, *La gestión de los riesgos. De la antipsiquiatría al postanálisis*, Ed. Anagrama, Barcelona 1984.
5. Carranza, Elías (coordinador), *Delito y seguridad de los habitantes*, Ed. Siglo XXI, México 1997.
6. Correa García, Sergio, Aplicación de sanciones (aspectos criminológicos), en [www.pgr.gob.mx](http://www.pgr.gob.mx).
7. Díaz de la Cruz, José, *Reflexiones sobre política criminal en México*, en [www.coladicmx.org](http://www.coladicmx.org).
8. Durkheim, Emile, *Las reglas del método sociológico*. Ed. Morata, Madrid 1982.
9. Elías, Norbert, *El proceso civilizador de occidente*, Ed. FCE, México 1987.
10. García Domínguez, Miguel Ángel, *Los delitos especiales federales*, Ed. Trillas, México 1988.
11. García Ramírez, Sergio, *Las reformas constitucionales para el combate contra la delincuencia. Límites y alcances*, en Serie Praxis, Núm. 106, INAP, México 1999.

12. García Ramírez, Sergio y Vargas Casillas, Leticia (coordinadores), *Primeras jornadas sobre justicia penal*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2001.
13. Gertz Manero, Alejandro, *Seguridad pública y justicia. Si se puede*, Universidad de las Américas Puebla, México 2007.
14. González De la Vega, René, *Política criminológica mexicana*, Ed. Porrúa y UNAM, México 2000.
15. González Plascencia, Luis, *Percepción ciudadana de la inseguridad, en ciudades seguras Tomo V*, Ed. FCE, UAM-A y CONACyT, México 2002.
16. González Ruiz, Samuel; López Portillo V. y Ernesto, Yañez, José Arturo, *Seguridad Pública en México. Problemas, perspectivas y propuestas*, UNAM, México 1994.
17. Guerrero, Orozco, Del Estado gerencial al Estado cívico, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México 1999.
18. Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, Ed. FCE, México 1961.
19. Huslamn, L., *Sistema penal y seguridad ciudadana: hacia una alternativa*, Ed. Ariel, Barcelona 1984.
20. Jellinneck, George, La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, UNAM, en [www.bibliotecajuridica.org](http://www.bibliotecajuridica.org).
21. Kala, Julio César, *Fenomenología de la delincuencia*, en ciudades seguras Tomo IV, Ed. FCE, UAM-A y CONACyT, México 2002.

22. Kelling, George and Moore, Mark, from political to reform to community: strategy of police, Ed. Praeger, Nueva York 1988.
23. Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, Ed. Orbis, Barcelona 1985.
24. Lugo Verduzco, Adolfo, *Ministerio Público Especializado: instrumento de modernización en la procuración de justicia*, INAP-PGJDF, México 1993.
25. Montesquieu, Del espíritu de las leyes, Ed. Tecnos, Madrid 1987.
26. Orellana Wiarco, Octavio, *Manual de criminología*, Ed. Porrúa, México 2002.
27. Pérez Carrillo, Agustín, *Análisis y evaluación de leyes en materia de prevención delictiva*, en ciudades seguras Tomo II, ED. FCE, UAM-X y CONACyT, México 2003, Pág. 19.
28. Reale, Danilo y Antiseri, Giovanni, Historia del pensamiento filosófico y científico, Vol.II, Ed. Herder, Madrid 1988.
29. Rico, José María y Chinchilla, Laura, *Seguridad ciudadana en América Latina*, Ed. Siglo XXI, México 2002.
30. Rodarte García, Ricardo, *Experiencias en la medición del sector informal en México*, INEGI, México 2003.
31. Roemer, Andrés, *Economía del crimen*, Ed. Limusa, México 2001.
32. Ruiz Harrel, Rafael, *Código penal histórico*, INACIPE, México 2002.
33. Sánchez Reaza, Javier, *Orígenes y evolución de la inequidad regional*

en México, Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas, CIDE, México 2005.

34. Tenorio Tagle, Fernando, *Cultura, sistema penal y criminalidad*, en ciudades seguras Tomo I, Ed. FCE, UAM-A y CONACyT, México 2002.
35. Tenorio Tagle, Fernando, *El sistema de justicia penal en la Ciudad de México*, en ciudades seguras Tomo III, Ed. FCE, UAM-A y CONACyT, México 2002.
36. Thiago Cintra, José, *Seguridad nacional y desarrollo*, Colegio de México, México 1991.
37. Tocora, Fernando, *Política criminal contemporánea*, Ed. Temis, Bogotá 1997.

#### **Documentos**

1. CDHDF, *Seminario seguridad pública y derechos humanos. Perspectivas internacionales, lecciones para México*, México 2003.
2. H. Cámara de Diputados, LX Legislatura, *Foro políticas públicas eficientes en el combate a la delincuencia*, México 2007.
3. Gobierno del Distrito Federal, *Foro Internacional Convivencia segura*, México 2006.
4. Gobierno del Distrito Federal, *Para una Ética policial*, México 2006.
5. Gobierno del Distrito Federal, *Fundamentos de actuación policial*, México 2006.

6. Gobierno del Distrito Federal, Programa institucional de prevención del delito, México 2006.
7. Informe de actividades del Ing. Joel Ortega Cuevas ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, México 2006.
8. Instituto Nacional de Administración Pública, La seguridad pública municipal, México 2006.
9. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, *Cuaderno de estadísticas delictivas*, México 1970-1997.
10. Diccionario de la Real Academia Española, Vigésima Primera Edición, Madrid 1992.
11. Transparencia Internacional para el caso de México.  
[www.transparenciamexicana.org.mx](http://www.transparenciamexicana.org.mx)

### **Revistas**

1. Revista AMENAIPE, Núm.4, México 1997.
2. Revista Bien Común y Gobierno, *Los retos de la seguridad pública*, Año 5, Núm. 58, México 1999.
3. Revista de Ciencias Penales, Núm.7, INACIPE, México 2003.
4. Revista de Seguridad, [www.seguridadcorporativa.org](http://www.seguridadcorporativa.org).
5. Revista el Cotidiano, Núm. 90, México 1998.

6. Revista Poder y Control, Núm. 0, Barcelona 1986.

### **Legislación**

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Código Penal Federal.
3. Nuevo Código Penal para el Distrito Federal.
4. Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.
5. Ley General que Establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.