

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MÉXICO**

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**La Seguridad Pública en el Distrito Federal
y la Cooperación Internacional**

Licenciado en Relaciones Internacionales

Juan José Avelar Arroyo



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

	Página
Introducción	1
1. Seguridad Pública: hacia una definición del término	4
1.1. Concepto de seguridad pública	4
1.2. Objetivos de la seguridad pública	8
1.3. Marco jurídico	8
1.4. Instituciones responsables de la seguridad pública	10
2. El problema de la inseguridad pública en México	13
2.1. Causas y efectos de la delincuencia	13
2.2. Políticas de Seguridad Pública Nacionales	14
2.3. La inseguridad pública en la Ciudad de México	20
2.4. Políticas locales de seguridad pública	30
3. La cooperación internacional en materia de seguridad pública	35
3.1. Experiencias de cooperación internacional en México	36
3.1.1. El caso del Distrito Federal	39
3.2. La cooperación internacional y los derechos humanos, en el marco del combate a la inseguridad pública	46
3.3. La importancia de la cooperación internacional en el diseño de políticas nacionales de seguridad pública	50
Conclusiones	52
Bibliografía	55

Introducción

En la actualidad, la Ciudad de México es un espacio donde se concentran las principales actividades a nivel nacional. Es el lugar donde se desarrollan los centros rectores de la política, la economía, la cultura y las actividades sociales que influyen en el resto del país. Algunos autores, como Octavio Ianni y Alonso Aguilar, han analizado este hecho, lo que permite reconocer cómo la globalización ha influido en la vida cotidiana.

Octavio Ianni define a la globalización como “la generalización de las fuerzas del mercado capitalista en el ámbito global, la formación, el desarrollo y la consolidación del capitalismo en niveles local, nacional, regional, internacional y global”¹.

Las principales características de la globalización son el traslado de la capacidad de decisión de los estados nacionales a organizaciones o corporaciones internacionales dirigidas por élites empresariales, intelectuales, militares, llamadas *estructuras globales de poder*,

Así también, la globalización implica la propagación internacional de modelos locales; la utilización de patrones no tradicionales para delimitar territorios (*desterritorialización*); la difusión de un modo de pensar y de actuar utilitario en el que imperan los medios y los fines; la adopción de los valores occidentales para promover el desarrollo de la civilización a escala planetaria (*occidentalización*); la expansión del uso de tecnología avanzada, y la integración y homogenización de las sociedades locales.

“La globalización ha producido cambios en nuestro país y en concreto en la Ciudad de México. Debido a ella, se han modificado modos de ser, actuar, pensar, e imaginar”.² En este proceso aparecen nuevos fenómenos sociales o se profundizan los ya existentes, tal es el caso de los que afectan a la seguridad pública.

En el mismo sentido, Alonso Aguilar señala que en el contexto de la globalización se incrementan “problemas sociales tan graves como la inseguridad, la violencia, la violación de derechos humanos, la corrupción y el narcotráfico”.³

En la globalización, los cambios económicos determinan los cambios sociales debido a que se despliegan de manera simultánea en relaciones económicas, políticas, sociales y culturales, por lo que un cambio en alguna de estas relaciones afecta a las demás.

¹ Ianni, Octavio, Teorías de la globalización, Coed. Siglo Veintiuno Editores/ Universidad Nacional Autónoma de México/ Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, México, 1999, p. 62.

² *Ibidem*, p. 71.

³ Aguilar Monteverde, Alonso, “Crisis, reestructuración, neoliberalismo y desarrollo”, en Aguilar Monteverde, Alonso, Gil Valdivia, Gerardo, *et al.*, México y América Latina: crisis-globalización-alternativas, Coed. Editorial Nuestro Tiempo/ Asociación por la Unidad de Nuestra América, México, 1998, p. 89.

El proceso de globalización en México tuvo sus inicios a finales de la década de 1970 y principios del decenio de 1980. En este periodo se llevaron a cabo los primeros cambios estructurales que en el ámbito social tuvieron como resultado el deterioro de las condiciones de existencia de los mexicanos, que en última instancia provocaron el aumento de los niveles de inseguridad.

A partir de 1980, los cambios más importantes fueron:

- La privatización de las empresas públicas.
- La devaluación de la moneda nacional.
- La promoción de la exportación como principal actividad comercial.
- La reducción de la inversión estatal en servicios sociales.
- La eliminación de las medidas de protección a la economía nacional.
- La implementación de políticas monetaristas.
- La disminución de la función reguladora del Estado, propiciando la inestabilidad de los mercados.⁴
- La apertura comercial, vulnerando el mercado interno.
- La búsqueda de capitales privados extranjeros para realizar inversiones en la industria, el comercio, los servicios y los mercados financieros.

Estos cambios tuvieron como consecuencia el aumento del desempleo, la contracción de los salarios reales, la pérdida de derechos laborales, la proliferación del trabajo eventual (*subempleo*), la acentuación de la inequidad de la riqueza y el ingreso, la profundización de la desigualdad social, la ampliación de la pobreza y el aumento de la tensión social.

Como afirma Aguilar, “las políticas y los programas con los que se implementaron los cambios estructurales han contribuido a debilitar el pacto social que con sus múltiples fallas, sirvió de base a la vida institucional del país”.⁵

De esta manera, “se han propiciado nuevas formas criminales, tales como el tráfico de armas, el fortalecimiento de organizaciones criminales, el lavado de dinero, cuyo origen está frecuentemente en la corrupción o el tráfico de drogas”.⁶

Así, en la actualidad los problemas de seguridad pública de la Ciudad de México se deben tanto a factores internos sociales como a factores externos alentados por el proceso de globalización.

⁴ *Ibidem*, p. 48.

⁵ *Ibid.*, p. 67.

⁶ Gil Valdivia, Gerardo, “México y América Latina ante la crisis y la globalización”, en Aguilar Monteverde, Alonso, Gil Valdivia, Gerardo, *et al.*, México y América Latina: crisis-globalización-alternativas, Coedición: Editorial Nuestro Tiempo/ Asociación por la Unidad de Nuestra América, México, 1998, pp. 96-97.

La Ciudad de México ha enfrentado problemas de seguridad pública a lo largo de su historia; sin embargo, los problemas que se experimentan en la actualidad requieren nuevos esquemas de trabajo, como el que corresponde a la cooperación internacional en materia de seguridad pública.

Con lo anterior, el problema de estudio de la presente investigación es enfatizar en la limitada cooperación internacional en materia de seguridad pública que lleva a cabo el gobierno de la Ciudad de México. En la actualidad, esta cooperación está restringida a algunas acciones con gobiernos y cuerpos policíacos en términos de la captura de criminales, asesoría y capacitación de personal; sin embargo, por las razones que se expondrán a lo largo de esta tesina se considera que dicha cooperación se debe extender y profundizar en otros ámbitos.

Con ello, el objetivo general de este trabajo de investigación documental es brindar una perspectiva, desde las relaciones internacionales, sobre el problema de la inseguridad en la Ciudad de México, enfocándose particularmente en la cooperación internacional. Paralelamente, se pretende plantear el equilibrio que debe existir entre el combate a la delincuencia y el respeto a los derechos humanos, los cuales son temas de alcance internacional.

En este sentido, la hipótesis que guió el presente documento se refiere a señalar que mediante la ampliación de la cooperación internacional en materia de seguridad pública es posible explicar, combatir y reducir los problemas de la seguridad pública en el Distrito Federal.

Para lograr lo anterior, este trabajo está dividido en tres capítulos. En el primero, se estudia el concepto de seguridad pública, estableciendo la definición del término que se empleará a lo largo del estudio. Así mismo, se presenta el marco jurídico de la seguridad pública, tanto a nivel nacional como a nivel local.

En el segundo capítulo, se examina la situación de la seguridad pública en el país y en la capital. Con este propósito se expone en términos cualitativos (tipos de delitos) y cuantitativos (número de delitos) los ilícitos que se comenten en estas demarcaciones, así como sus efectos en los niveles social, económico y político. En este capítulo, también se analizarán las políticas de seguridad pública que han formulado y aplicado el gobierno nacional y el gobierno del Distrito Federal para mejorar las condiciones de la seguridad pública.

Por último, en el capítulo tercero, se aborda el tema de la cooperación internacional en materia de seguridad pública que ha desarrollado el gobierno federal y el gobierno capitalino con los gobiernos de otros países. En este, se propone ampliar dicha cooperación en consideración de los derechos humanos. Finalmente, se describe la manera como ha influido la cooperación internacional en la elaboración de políticas nacionales de seguridad pública.

CAPÍTULO I

SEGURIDAD PÚBLICA: HACIA UNA DEFINICIÓN DEL TÉRMINO

En este capítulo se definirá el concepto de Seguridad Pública, a fin de establecer los elementos teóricos que serán utilizados en la presente tesina. Posteriormente, se abordará el análisis del caso concreto de la seguridad en la Ciudad de México y su vinculación con aspectos internacionales.

1.1 Concepto de seguridad pública

El Estado moderno se formó a partir de un pacto social en el que la seguridad pública cumplió una función relevante, pues los individuos enajenaron su voluntad individual a la voluntad colectiva a cambio de la protección del Estado de su integridad física y patrimonial.

Thomas Hobbes fue el primero que examinó el tema del contrato social. Según éste pensador, el contrato social surgió debido al deseo de poder del hombre. En el estado natural, el deseo de poder personal entraba en conflicto con los deseos de poder del resto de los individuos, de tal manera que existía una situación continua de guerra.

En este contexto, el hombre defendía el derecho primario de la supervivencia, basado en dos derechos secundarios, el derecho a la protección y a la tranquilidad. El estado de guerra impedía el ejercicio pleno de estos derechos, por lo que el hombre sentía el temor de ser asesinado en cualquier momento.

Para acabar con este estado de zozobra, el hombre ejerció un derecho terciario, el derecho a transmitir los derechos secundarios a un gobierno para que este garantizara su cumplimiento con lo que se lograría el bienestar colectivo. Así, la cesión de los derechos personales a una institución colectiva estableció el contrato social y el estado artificial.

En palabras de Hobbes, “la mutua cesión del Derecho es lo que los hombres llaman contrato. Ante ello, el contrato social busca la seguridad de la persona humana, tanto en su existencia como en los medios para preservar dicha existencia”.⁷ De esta manera, el contrato social es el sustento de lo que en la actualidad se denomina seguridad pública.

Juan Jacobo Rousseau utilizó el término *contrato social* para explicar la transición del ser humano del estado de naturaleza al estado de sociedad. En el estado de naturaleza el hombre estuvo a merced de los elementos naturales mientras que en el estado de sociedad el hombre adquirió conciencia de su capacidad para organizar, controlar y utilizar los elementos materiales que le facilitarían su *supervivencia* y su *bienestar*.

⁷ Hobbes, Thomas, Leviatán, Planeta Agostini, Buenos Aires, 1993, p. 73.

En el Estado de sociedad se estableció el contrato social, un acuerdo por el que el pueblo (voluntades particulares) transmitió su soberanía al Estado para proteger el bien común. Para Rousseau, el Estado tenía objetivos racionales en el sentido subjetivo. Esto se refiere a que “sirven a los intereses del sujeto respecto a la autopreservación, ya sea del individuo aislado o de la comunidad de cuya subsistencia depende la preservación del individuo”.⁸

Por otra parte, el Estado debía estar basado en la *voluntad general*, a la cual definió como un principio moral-racional por el que la razón domina a la pasión y como una voluntad verdadera que se expresa en el derecho y en el deber, pues “el más fuerte no será nunca bastante fuerte para ser siempre el soberano si no convierte la fuerza en derecho y la obediencia en deber”.⁹ Esto permite explicar la inclusión de la seguridad pública en el marco jurídico de los Estados.

De acuerdo con Alain Touraine, tanto Hobbes como Rousseau, señalan que uno de los componentes esenciales del Estado es la ciudadanía. En términos generales, ésta se refiere a la conciencia colectiva o a la voluntad general; sin embargo, existen dos tipos de ciudadanía, el primer tipo de ciudadanía tiene como elementos básicos el espíritu republicano, la libertad clásica, la sociedad política y la sociedad civil.

Los anteriores elementos se entrelazan para establecer el pacto social: “la idea de república evoca los deberes (...) que el ciudadano debe aceptar para defender y hacer viable la comunidad de los ciudadanos [necesaria debido a que] la sociedad civil está dominada o bien por la tradición y los privilegios, o bien por el interés particular y, en consecuencia, la amenazan la violencia y el caos. *El orden crea la libertad*”.¹⁰ Esta necesidad de evitar el caos y mantener el orden explica el surgimiento de la seguridad pública.

El segundo tipo de ciudadanía se fundamenta en los derechos individuales y en el derecho natural. Las naciones aceptan esta clase de ciudadanía al establecer en sus constituciones que los derechos naturales del hombre no pueden ser violados por la legislación nacional (derecho positivo). Este segundo tipo de ciudadanía se relaciona con la seguridad pública en la medida en que provee al individuo de mecanismos para defenderse de la actuación del Estado en la aplicación de la seguridad pública.

Como se expuso anteriormente, en este trabajo se pretende vincular la situación de la seguridad pública con el estado del respeto a los derechos humanos, de ahí la utilidad de este concepto de ciudadanía.

⁸ Ianni, Octavio, *Teorías de la globalización*, Coedición: Siglo Veintiuno Editores/ Universidad Nacional Autónoma de México/ Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, México, 1999, p. 64.

⁹ Rousseau, Juan Jacobo, *El contrato social*, Planeta Agostini, Buenos Aires, 1993, p. 23.

¹⁰ Touraine, Alain, *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 207.

Por otra parte, Theodor Mayer explicó el surgimiento del Estado moderno como resultado de la sustitución de la soberanía personal por la soberanía política, el concepto de soberanía se refiere al poder de mando que ejerce una instancia política con el objetivo de garantizar la *seguridad* y la *tranquilidad* de los pobladores.

En la soberanía personal la instancia política es un individuo investido de autoridad, mientras que en la soberanía política es un aparato político-administrativo y sectores organizados. Según Mayer, “la soberanía política necesitó regímenes y seguridades concretas para conservarse y reproducirse. Entre las seguridades se encontraban la defensa del territorio, el mantenimiento del orden, la eliminación del conflicto social, la protección y el bienestar de los habitantes.”¹¹

En la teoría actual sobre el Estado, se continúa afirmando que el pacto social tiene como condición necesaria para su conservación la garantía de la seguridad pública. En este sentido, Ralph Miliband declara que el Estado está formado por cinco elementos principales: el administrativo, el represivo, el judicial, el institucional, y el parlamentario.

“El elemento que se relaciona directamente con la seguridad pública es el represivo compuesto por las fuerzas militares, paramilitares y policíacas que utilizan medidas coactivas para mantener la tranquilidad.”¹² Así mismo, este investigador propone que el Estado desempeña cuatro funciones básicas:

- El mantenimiento de <<la ley y el orden>> en el espacio territorial o espacios, sobre los cuales el Estado se halla formalmente investido de soberanía o función represiva;
- El fomento de un consenso en lo que respecta al orden social existente, que comprende también la disuasión de la falta de consenso o función ideológico-cultural;
- La función económica, en la acepción amplia del término;
- El velar, en la medida de lo posible, por lo que se considera como el <<interés nacional>> en relación con los asuntos exteriores”.¹³

Conforme a la teoría del Estado de Miliband, se puede concluir que el Estado es capaz de mantener la unidad social por medio de la seguridad pública debido al elemento represivo y a las funciones represiva e ideológico-cultural.

Por otra parte, Jürgen Habermas al examinar al Estado asevera que “éste se sustenta en una estructura universalista y en intereses generales,”¹⁴ Es decir, en un conjunto de órganos que pretenden incorporar a todos los ciudadanos y en

¹¹ Cf. Mayer, Theodor, “El Estado”, en varios, *Teoría sobre el Estado*, Editorial El Caballito, México, 1981, pp. 43-54.

¹² Cf. Miliband, Ralph, *El estado en la sociedad capitalista*, Siglo XXI., México, 1983, pp. 51-55.

¹³ Miliband, Ralph, *Marxismo y política*, Siglo XXI. Madrid, 1983, p. 90.

¹⁴ Cf. Habermas, Jürgen, *Teoría y práctica*, Siglo XXI. Madrid, 1999, p. 22.

los intereses que compartan la mayoría de los habitantes, entre los que se encuentran la protección de la existencia y de la propiedad.

Así, la seguridad pública es una de las funciones sustantivas e irrenunciables del Estado. Su fundamento constitucional en México se encuentra en el artículo 21 de nuestra Carta Magna, en cuyo párrafo quinto se establece que: "(...) la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en la respectiva competencia 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."¹⁵

Al estar encuadrada esta disposición en el capítulo de las garantías individuales, implica que la seguridad pública es uno de los derechos fundamentales de las personas, que las autoridades tienen obligación de privilegiar.

El texto engloba en esa responsabilidad a las autoridades de las tres esferas del gobierno federal, local y municipal, en el ámbito de sus respectivas competencias. Adicionalmente, establece los principios generales que forman los compromisos básicos de actuación de los cuerpos policíacos; *legalidad*, significa apego estricto a las disposiciones de la ley; *eficiencia*, que implica capacidad para enfrentar las obligaciones del cargo; *profesionalismo* que quiere decir formación del servidor público para desempeñarse con responsabilidad y dignidad; y *honradez*, que se traduce en integridad y transparencia de la conducta.

Esta disposición se complementa con lo establecido en el artículo 73, fracción XXIII, de la misma Constitución, que otorga al Congreso Federal facultades "Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal".¹⁶

A partir de estas normas constitucionales se conforma el Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuya Ley establece las Bases de Coordinación para el Sistema, en las que se define a la seguridad pública como una función a cargo del Estado cuyos fines consisten en salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública.

De esta manera, podemos entender a la seguridad pública como el conjunto de normas, políticas coherentes y articuladas que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención, persecución de los delitos y de las faltas contra

¹⁵ México, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Porrúa, México, 2002, p. 28.

¹⁶ *Ibidem*, p. 70.

el orden público. Todas las acciones de seguridad pública deben realizarse apegadas a derecho y respetuosas de las garantías individuales.

1.2 Objetivos de la seguridad pública

En virtud de lo anterior, se ha establecido que la seguridad pública es un servicio “cuya prestación, en el marco de respeto de las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado y tiene por objeto:

- Mantener el orden público;
- Proteger la integridad física de las personas, así como sus bienes;
- Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía;
- Colaborar en la investigación y persecución de delitos, y;
- Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.”¹⁷

En este párrafo sólo se enumeran los objetivos de la seguridad pública pues en el transcurso de la exposición se examinará de manera profunda a cada uno de estos objetivos.

Para cumplir con los objetivos de la seguridad pública, el Estado mexicano utiliza instrumentos como el marco jurídico (es decir el conjunto de leyes, normas, reglas, estatutos, reglamentos, etc. que rigen la conducta social), el sistema de procuración de justicia (ministros, magistrados y jueces), el sistema de impartición de justicia (cortes, tribunales, juzgados, etc.) y los cuerpos policíacos. A lo largo de este trabajo, estos instrumentos serán estudiados con mayor detenimiento.

1.3 Marco jurídico

La legislación sobre seguridad pública mexicana está compuesta por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Seguridad Pública federal, la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, las leyes orgánicas de distintas instituciones como la Procuraduría General de la República (PGR), la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el Ejército y la Fuerza Aérea Mexicana, la Armada de México, así como los reglamentos de las distintas corporaciones policíacas como la Policía Federal Preventiva (PFP), la Policía Preventiva y la Policía Auxiliar del Distrito Federal, etc.

Como se señaló anteriormente, el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone la obligación del Estado de velar por la Seguridad Pública, señalándose el mandato para que todas las instituciones policiales del país se organicen bajo los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. En este sentido, se contempla la obligación de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y los Municipios, para coordinarse

¹⁷ Gobierno del Distrito Federal, Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 2001-2006, GDF, México, 2000.

en la materia, dando lugar a la creación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, señala en su artículo 3 que: “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 pública”.¹⁸

Esta Ley, reglamentaria de los últimos párrafos del artículo 21 Constitucional, faculta al Consejo Nacional de Seguridad Pública a formular propuestas de contenido para un Programa Nacional en la materia.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública funciona en tres niveles, a través de los respectivos Consejos Nacional, Estatal y Municipal.

En cada una de las entidades de la Federación, existe una Ley en materia de Seguridad Pública. La del Distrito Federal, data del año de 1993. En los artículos undécimo y siguientes, dicha ley establece que habrá de elaborarse un Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal, que deberá guardar congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, y que corresponde al Gobierno del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría locales, en sus respectivos ámbitos de competencia, la elaboración e implementación del Programa, además de prestar el servicio de seguridad pública.

El Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal, corresponde al periodo 2001-2006, y es el documento que contiene las acciones que deberán realizar los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal y atiende los lineamientos que se establecen en la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal que tiene por objeto establecer las bases para la prestación del servicio de seguridad pública, estas bases están relacionadas con:

- la definición de la seguridad pública como un servicio del Estado;
- los objetivos de la seguridad pública;
- la determinación de los organismos de seguridad pública y de los cuerpos de policía;
- el establecimiento de las atribuciones de los organismos de seguridad pública y de los cuerpos de policía;
- la composición de los cuerpos de policía; y
- las autoridades responsables de la seguridad pública.

El Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal incorpora y es congruente con los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en relación con el rubro de la seguridad pública, garantizando uniformidad y coincidencia de criterios para la prestación de este servicio en la capital del país.

¹⁸ Cf. México, Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, México, 8 de diciembre de 1995, s/p.

Por otra parte, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 1996 determina que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal tiene facultades para realizar acciones en materia de Seguridad Pública en el ámbito del Distrito Federal.

1.4 Instituciones responsables de la seguridad pública

En México, las instituciones encargadas de la seguridad pública son la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de la República en el ámbito nacional y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en el ámbito local, a continuación se expondrán los objetivos, la estructura y las funciones de cada una de estas entidades.



La Secretaría de Seguridad Pública

La Secretaría de Seguridad Pública es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal que tiene como objetivo principal proveer el servicio de seguridad pública a los habitantes del territorio nacional. Esta secretaría posee una estructura orgánica formada por las siguientes dependencias: a) Subsecretaría de Seguridad Pública; b) Oficialía Mayor; c) Unidad de Evaluación; d) Coordinación General de Asuntos Jurídicos; e) Coordinación General de Planeación de Operaciones de Seguridad Pública; f) Coordinación General de Asuntos Internos; g) Coordinación General de Derechos Humanos y Participación Ciudadana; h) Dirección General de Comunicación Social; i) Dirección General de

Registro y Supervisión a Empresas y Servicios de Seguridad Privada; j) Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto; k) Dirección General de Administración y Formación de Recursos Humanos; l) Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales; ll) Dirección General de Desarrollo Tecnológico; m) Dirección General de Evaluación; n) Dirección General de Innovación y Calidad; y o) Órganos Administrativos Desconcentrados.

Por otra parte, la Secretaría de Seguridad pública tiene como funciones básicas¹⁹: a) desarrollar las políticas de seguridad pública, b) proponer la política criminal en el ámbito federal para prevenir el delito; c) proponer al Ejecutivo Federal medidas para garantizar la congruencia de la política criminal entre las dependencias de la administración pública federal; d) proponer políticas, acciones y estrategias de coordinación para la prevención del delito y política criminal; e) instaurar un sistema de información para la prevención de delitos; f) celebrar convenios de colaboración, en el ámbito de su competencia y en el marco del Sistema de Seguridad Pública con otras autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, así como *establecer acuerdos de colaboración con instituciones similares, en los términos de los tratados internacionales, conforme a la legislación*; g) proponer al Ejecutivo Federal los anteproyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y *convenios de seguridad pública*; h) presentar ante el Ejecutivo Federal los anteproyectos de reformas a la legislación vigente; y i) Refrendar los proyectos de decretos y acuerdos que emita el Presidente de la República en materia de seguridad pública.

La Procuraduría General de la República

La Procuraduría General de la República (PGR) es un organismo del Poder Ejecutivo de la federación que tiene por objetivo desarrollar funciones y acciones de procuración de justicia. La PGR está presidida por un Procurador General de la República quien tiene a su cargo al Ministerio Público de la Federación (MPF). La Procuraduría General de la República tiene como facultad principal investigar y perseguir los delitos federales.

La PGR, dentro de la cual está integrada la institución del MPF, es un órgano esencial del sistema federal de justicia. Particularmente, la actuación del Ministerio Público y de sus auxiliares debe orientarse por los criterios de honestidad, profesionalismo, imparcialidad, lealtad y eficiencia, dentro de la observancia de la ley, incluyendo el respeto a los derechos humanos.

El Ministerio Público representa a la sociedad; para otros es representante del Estado y comúnmente se le reconoce como representante social. En todo caso, el Ministerio Público es una pieza fundamental en el proceso penal, teniendo

¹⁹ Cf. México, Reglamento interior de la Secretaría de Seguridad Pública, Diario Oficial de la Federación, México, lunes 09 de diciembre de 2002, pp. 5-7.

en primer lugar la tarea de investigar los ilícitos e instar la actividad jurisdiccional del Estado.

En general, el sistema de enjuiciamiento penal en México se desarrolla básicamente en dos funciones: la investigadora y persecutoria de los delitos y la función jurisdiccional. En la función investigadora y persecutoria, el Ministerio Público funge como autoridad a partir de que consigna el asunto ante las autoridades jurisdiccionales competentes, convirtiéndose en parte del proceso. Por su parte, la función jurisdiccional corresponde a la facultad de la autoridad judicial para imponer penas.

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) es una instancia del Gobierno del Distrito Federal que tiene como finalidad respaldar al Ministerio Público en la ejecución de sus labores. La PGJDF tiene una estructura formada por el Procurador de Justicia del Distrito Federal, por sus auxiliares y por agentes especializados.

Para lograr sus objetivos, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal tiene las siguientes atribuciones: a) perseguir los delitos comunes ejecutados en el Distrito Federal; b) mantener la legalidad; c) vigilar el respeto de los derechos humanos; d) garantizar la impartición de justicia en la forma y tiempo adecuados; e) proteger los derechos e intereses de los menores, incapaces, ausentes, y ancianos; f) proponer, reformar y ejecutar lineamientos de política criminal para mejorar la seguridad pública y optimizar la procuración e impartición de justicia; g) participar en programas y acciones de coordinación en materia de seguridad pública.²⁰

Así mismo, la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal le confiere a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, las funciones que se enumeran a continuación: a) mantener el orden público; b) proteger a las personas y sus bienes; c) prevenir los delitos; d) prevenir la violación de los reglamentos del gobierno y de la policía; y e) investigar y perseguir los delitos.²¹

La Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República, y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal son las responsables de la seguridad pública, por lo tanto, si se llevaran a cabo programas o acciones de cooperación en materia de seguridad pública, estas instituciones estarían involucradas de manera directa en la planeación, la elaboración, y la ejecución de dichos programas y acciones, de ahí la importancia de examinarlas.

²⁰ Cf. México, Ley orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Editorial PAC, México, 2003, p. 3.

²¹ Cf. México, Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, Editorial PAC, México, 2003, p. 6

CAPÍTULO 2

EL PROBLEMA DE LA INSEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

La situación de la seguridad pública en México es tal, que los bienes y posesiones de los ciudadanos, a la vez que su integridad física, se considera que se sitúan bajo la amenaza de la delincuencia. La situación es tal, que existen segmentos de la sociedad con una postura favorable a políticas radicales de combate al crimen, tales como la pena de muerte, debido a la desesperación provocada por la alta incidencia de delitos, sin que -en muchos casos- exista castigo para los delincuentes.

De esta forma, la ciudadanía se encuentra expuesta a la delincuencia y a la impunidad, porque como constataremos más adelante, esta situación rebasa la capacidad de las instituciones encargadas de mantener la seguridad.

2.1 Causas y efectos de la delincuencia

Las causas del fenómeno de la delincuencia son variadas. Por una parte, están los factores socioeconómicos, tales como el desempleo, la desigualdad y las bajas expectativas que la economía ofrece a sectores mayoritarios de la sociedad. Por la otra, están las deficiencias de las autoridades, aunadas a factores como la corrupción y, en ciertas ocasiones, la colusión entre algunos miembros de la autoridad y la delincuencia organizada, factor que favorece la proliferación de la delincuencia y la impunidad.

La magnitud de la delincuencia se estima tanto a partir del número de delitos cometidos, como de la violencia que se emplea en ellos. En el año 2000, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) realizó un estimado de los indicadores sobre el fenómeno delictivo en México, por entidad federativa y tomando en cuenta el número de ilícitos denunciados, por cada 100 mil habitantes. En dicho estudio se concluye que:

“De acuerdo con estos indicadores Baja California aparece como la entidad con mayor nivel de incidencia delictiva y violencia, pues es la entidad con mayor número de robos y lesiones intencionales denunciados por cada 100 mil habitantes (2,114 y 426) respectivamente. Le sigue el Distrito Federal; no obstante que la capital está por debajo del promedio nacional en crímenes violentos, la gran cantidad de ilícitos, la coloca con altos registros de incidencia delictiva e inseguridad.

Por su parte, Quintana Roo se ubica en la tercera posición con inquietantes indicadores de delitos violentos. Si comparamos las cifras con otros países es posible apreciar que estamos apenas por encima del promedio internacional en el número de delitos por

cada 100 mil habitantes (el promedio es de 4,047 delitos; en tanto que la media mexicana es de 4,412 ilícitos)".²²

Según este mismo estudio, los estados en donde se presenta más violencia, son Oaxaca, Guerrero y Chiapas, con 54, 45 y 31 homicidios intencionales (respectivamente) por cada 100 mil habitantes, y la violencia en esas entidades deriva principalmente de conflictos agrarios.

En términos generales, la investigación referida indica que el promedio anual de asesinatos cometidos en México es de 14.8 por cada 100 mil habitantes, lo que ubica a nuestro país entre las diez naciones con una mayor cantidad de asesinatos.

Estas cifras sobre actos delictivos y violentos expresan el problema de la seguridad pública en nuestro país, por lo que confirman la necesidad de implementar medidas novedosas para reforzar el sistema de seguridad pública nacional como la de realizar acciones de cooperación internacional. Estas acciones son de distintos tipos como la ayuda para el diagnóstico de la situación de la seguridad pública, la elaboración de programas para mejorar la seguridad pública, la propuesta de estrategias para elevar la seguridad pública, la asistencia técnica, la capacitación del personal de seguridad pública, e incluso el desarrollo de programas conjuntos para combatir la inseguridad pública, que en conjunto contribuyen a mejorar la seguridad pública de una nación.

2.2 Políticas de seguridad pública nacionales

Uno de los pilares de la seguridad pública en el ámbito nacional, es el sistema de procuración de justicia penal, tanto en el plano federal como en el estatal. En ambos casos, la capacidad de respuesta de estas instituciones frente al crimen es limitada, debido a la insuficiencia en la cobertura de sus servicios, la cual deriva tanto de la escasez de recursos económicos, como de recursos humanos, frente a la gran cantidad de casos por atender, lo cual tiene graves efectos en cuanto a la calidad de los servicios proporcionados.

“En México la impunidad es de 93% para todos los delitos (es decir, sólo 7 de cada 100 casos concluye con la condena del responsable). En el ámbito internacional los países que menos impunidad presentan son Azerbaijón (37.5%), Bielorrusia (60.6%), Grecia (74%) o Inglaterra (77.4%); en tanto que México aparece entre las naciones con mayor impunidad junto con Portugal (95%) o Argentina (98.7%)”.²³

Así mismo, la falta de capacidad de las procuradurías para aprehender a los delincuentes, es otro aspecto de la inseguridad pública, ya que en promedio, sólo

²² Zepeda Lecuona, Guillermo, “Entre la delincuencia y la impunidad: El desempeño de las instituciones de procuración de justicia penal frente a los desafíos de la seguridad ciudadana.”, en la revista: *Debate*, no. 4, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, México, agosto de 2000, p. 3.

²³ *Ibidem.*, p. 6.

se cumple un 25% de las órdenes de aprehensión. Además, la atención y desahogo de averiguaciones previas, es también muy escasa, debido a que en más del 80% de los casos, la investigación queda inconclusa, por lo cual no se otorga justicia a los denunciantes; las causas de esto, son: la falta de atención a las averiguaciones previas; su archivado, por no haberse obtenido las suficientes evidencias; la consignación sin detenido (es decir, cuando no se captura a los responsables), o el archivado definitivo por causas de prescripción.

A partir de lo anterior, se tienen dos criterios para establecer si la capacidad de respuesta de las procuradurías (federal y estatales) corresponde a la cantidad de delitos que deben enfrentar. Esto permite determinar si el nivel de seguridad pública se deriva de una relación entre baja incidencia delictiva, y un adecuado desempeño de las instituciones encargadas de procurar justicia. Las variables sobre esta situación, se darían: a) si el nivel de incidencia delictiva es bajo y el desempeño de las procuradurías insuficiente; b) si el nivel de incidencia delictiva es alto, y las procuradurías se desempeñan adecuadamente; c) si hay un alto nivel de incidencia delictiva, aunado a un ineficiente desempeño de las procuradurías.

Los dos factores: nivel de incidencia delictiva y desempeño de las procuradurías, se interrelacionan para configurar la calidad de la seguridad pública, tanto en cada entidad federativa, como en el plano nacional. Cuando las procuradurías cumplen adecuadamente su función, es posible enfrentar la criminalidad, aun cuando esta tenga índices altos. Sin embargo, si las procuradurías presentan deficiencias, la inseguridad será alta, debido a la facilidad con que el crimen puede rebasar la capacidad de respuesta de las instituciones.

Por lo tanto, podemos establecer que para enfrentar los problemas de la inseguridad pública, no sólo deben combatirse las causas de la delincuencia, sino también deben mensurarse las dimensiones de la criminalidad, para establecer un comparativo con la capacidad o incapacidad para enfrentar la delincuencia, por parte de las instituciones encargadas de proporcionar seguridad pública a la ciudadanía.

Frente al avance de la delincuencia en la década de 1990, el Estado mexicano decidió crear el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), con este objetivo en el año de 1994, se reformaron los artículos 21 y 73 fracción XXIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²⁴

De esta manera, se buscó la aplicación de una política nacional integral, orientada a la seguridad pública, mediante el fortalecimiento del Estado, el combate sistemático a la delincuencia, y el tener respuestas adecuadas frente al problema de la inseguridad.

El SNSP opera mediante la coordinación de los gobiernos federal, estatales y municipales, a partir de cuatro parámetros principales:

²⁴ Cf. México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, México, 2002, pp. 27 y 28 y 67-73.

1. El establecimiento de programas especializados, encaminados a profesionalizar al personal encargado de brindar seguridad pública.
2. Modernización de tecnologías aplicadas a la seguridad pública.
3. Sistematización e intercambio de información entre las distintas instituciones que, a lo largo del país, se encargan de la seguridad pública.
4. Coordinación con instancias y órganos auxiliares.

Así, en 1995 se promulgó una Ley General, mediante la cual se sientan las bases para coordinar el SNSP. Esta ley comprende las normas fundamentales para coordinar los tres niveles de gobierno, además de indicar los principios, las materias, instancias e instrumentos para llevar a cabo dicha coordinación. Mediante esta ley, se constituye el Consejo Nacional de Seguridad Pública, órgano que se encarga de coordinar el SNSP; así mismo se establece la figura del Secretario Ejecutivo, este funcionario debe llevar a cabo las funciones de:

- “Certificar, ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos del Consejo Nacional,
- Proponer al Consejo políticas y lineamientos generales en la materia, así como tomar las medidas necesarias para su ejecución,
- Dar seguimiento al Programa Nacional de Seguridad Pública, aprobado por el propio Consejo, y
- Coordinar, promover y administrar los dos principales instrumentos del Sistema, que son: la formación profesional de corporaciones de seguridad pública y los registros nacionales de información.”²⁵

A partir del 1º de diciembre de 2000, como parte de las primeras acciones de la administración del Presidente de la República Vicente Fox Quesada, se presentaron reformas a distintas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a fin de dar un estatus federal a la Secretaría de Seguridad Pública.

Con base en las reformas, la integración del Consejo Nacional de Seguridad Pública se da a nivel nacional, bajo la presidencia del Secretario de Seguridad Pública, con la participación de los 31 gobernadores de los Estados; los titulares de las Secretarías de Defensa Nacional; Marina; y Comunicaciones y Transportes; así como del titular de la Procuraduría General de la República; el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y el Secretario Ejecutivo del propio SNSP.

Cabe anotar que, antes de presentarse estos cambios, las funciones en materia de Seguridad Pública Nacional, correspondían a la Secretaría de Gobernación.

²⁵ Sistema Nacional de Seguridad Pública, “Acerca del SNSP”, (en línea), disponible en World Wide Web: <http://www.seguridadpublica.gob.mx> (consultado el 12 de enero de 2003)

En la estructura de gobierno, la Secretaría de Gobernación es la institución responsable de garantizar la seguridad nacional, la cual comprende la seguridad externa e interna del Estado mexicano. Por esta razón, también se le adjudicó entre sus funciones la de proporcionar seguridad pública.

Anteriormente, la función de seguridad nacional prevalecía sobre la de seguridad pública, debido a que se pensaba que los problemas de seguridad nacional eran una fuente potencial de inestabilidad para el país. Sin embargo, en la actualidad se ha comprobado la capacidad de los problemas de seguridad pública para generar desequilibrio en el orden público.

A lo anterior, se respondió con la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, una institución que actualmente tiene como funciones básicas proporcionar y garantizar la seguridad pública de los ciudadanos mexicanos.

La sustitución de la Secretaría de Gobernación por la Secretaría de Seguridad Pública en las actividades de seguridad pública tiene como consecuencias: a) la descentralización de las funciones de seguridad, b) la creación de un sistema especializado en la seguridad pública con funciones, entidades, personal y recursos propios; y c) la eficiencia y la eficacia en el combate de los problemas de la seguridad pública.

Por su parte, el órgano desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), es el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuya función es brindar apoyo al Secretario Ejecutivo, mediante una estructura orgánica.

Así mismo, el Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP), determina las políticas nacionales en materia de seguridad pública, además de actuar como articulador de las funciones de la institución, así como de las normas y las acciones en los gobiernos federal, estatales y municipales.

En términos generales, la política de seguridad pública en México, se basa en la noción de que esta tarea es una función del Estado. De ahí la necesidad de establecer la coordinación como modo de construir y hacer operante el Sistema Nacional de Seguridad Pública pues, como hemos señalado, interviene la Federación, en concordancia con los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, a través de una labor conjunta.

En lo tocante a sus acciones y estrategias, el SNSP entiende la seguridad pública como una tarea total, comprendiendo la prevención de los delitos, la impartición y administración de justicia, así como la readaptación social, la cual se entiende como la rehabilitación de las conductas antisociales e ilícitas. Por lo tanto, el SNSP se encarga de la coordinación de las funciones mencionadas, tanto en la ejecución de actividades preventivas, como en la investigación y persecución

de la delincuencia, de modo que quienes delinquen deben ser llevados a juicio, castigados y readaptados, conforme lo establece el Estado de Derecho.

Para ello, son precisos mecanismos de coordinación, cuya función es plantear lineamientos, políticas y modos de realización de acciones conjuntas, en consonancia con los principios constitucionales y legales que rigen a los niveles de gobierno involucrados. La coordinación se da a partir de definir objetivos y acciones de la seguridad pública, teniendo presentes los elementos integrantes del SNSP, así como de las materias e instancias que, de acuerdo con los lineamientos legales, deben ser coordinados.

De ahí la necesidad de establecer fórmulas jurídicas que rijan la toma de decisiones, así como los mecanismos que posibilitan la participación de la sociedad.

El SNSP debe coordinar los procedimientos necesarios para la formación, el ingreso, la permanencia, la promoción y el control de personal en las instituciones de seguridad pública en todo el país, además de los sistemas tanto para disciplinar a dicho personal, como para otorgarle estímulos y recompensas. Así mismo, debe coordinarse el suministro, intercambio y sistematización de la información relativa a la seguridad pública, dentro de las instancias consideradas dentro del SNSP. Lo mismo ocurre con la asignación de recursos federales y la aportación de recursos estatales, por lo que atañe a la seguridad pública.²⁶

Otros aspectos, en materia de coordinación, son la modernización tecnológica y la operación policial, además de las relaciones entre el SNSP y la comunidad, y el fomento de la cultura preventiva de delitos e infracciones. Dentro de esto último, uno de los objetivos principales, es la protección de la integridad y de los derechos humanos de los individuos.

La forma como se ha estructurado la legislación en materia del Programa Nacional de Seguridad Pública, obedece a la necesidad de modernizar el marco jurídico, así como al establecimiento o refuerzo de convenios entre el Gobierno Federal, Estados y Municipios, además del establecimiento de convenios internacionales de cooperación, con la finalidad de resolver problemas críticos sobre seguridad pública.

Para poder cumplir las exigencias legales, los gobiernos estatales trabajan en la actualización del marco jurídico de las entidades federativas, con miras a definir criterios mínimos que permitan uniformar leyes sobre seguridad pública. En general, se da relevancia a la elaboración de proyectos de iniciativa de ley y reglamentos que permitan la modernización de los marcos jurídicos, tanto de la Federación como de los Estados, de modo que logren solventar las necesidades de las instituciones de seguridad pública.

²⁶ *Ibidem.*

Dado lo anterior, se pretende que en el año 2006 se cuente con un marco jurídico actualizado que permita dar respuesta a los requerimientos de las instituciones encargadas de la seguridad pública, y brindarles los elementos fundamentales para el cumplimiento de sus funciones.

En la actualidad, se han elaborado los anteproyectos de los Reglamentos del Consejo Nacional de Seguridad Pública y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Además, se ha elaborado un prototipo de Ley Estatal de Seguridad Pública, y se ha brindado apoyo jurídico a 14 entidades federativas que lo han solicitado, a fin de integrar las iniciativas legislativas necesarias para que tales estados tengan su propia ley de seguridad pública homologada.

Al mismo tiempo, se han realizado proyectos e iniciativas de reformas a distintas leyes sobre seguridad pública, en el contexto federal y estatal, además de dar seguimiento al proceso legislativo, hasta el momento en que las leyes entren en vigor.

Dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública se han firmado convenios de coordinación y colaboración entre las distintas dependencias e instituciones responsables de ejecutar el Programa Nacional de Seguridad Pública, como son: la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT); la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA); la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE); la Procuraduría General de la República (PGR); la Policía Federal Preventiva (PFP); la Comisión de Tribunales Superiores de Justicia de la República Mexicana; el Comité Nacional de Consulta y Participación de la Comunidad (CONSEGU).

De igual forma interviene el Instituto Politécnico Nacional (IPN); el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); el Servicio de Administración Tributaria (SAT); el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI); el Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa (ILCE); el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses; el Consejo Tutelar de Menores; la Asociación Nacional de Padres de Familia (ANPAF); Telecomunicaciones de México (TELECOMM); el Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL); el Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER); y el Fideicomiso Público del Fondo de Información y Documentación para la Industria.²⁷

En las políticas nacionales, de las que emanan leyes, instituciones, programas y organismos, la seguridad pública se concibe y se proyecta de una manera diferente que no coincide con la realidad de la seguridad pública de cada Estado. Una de las consecuencias de lo anterior es que en el Distrito Federal existen necesidades relacionadas con la seguridad pública que son diferentes a

²⁷ Cf. *Ibid.*

las necesidades de otros Estados, y obedecen, así mismo a otro tipo de programas elaborados con base en sus respectivos ámbitos de competencia.

2.3 La inseguridad pública en la Ciudad de México

Desde principios del siglo XIX, época en la que México se erigió como un Estado soberano, el tema de la seguridad pública ha formado parte de su historia, sobre todo de la de los centros urbanos debido a la concentración de la población que genera conflictos sociales que a su vez provocan problemas de seguridad, este es el caso de la Ciudad de México. En los siguientes párrafos se expondrá de manera sucinta la trayectoria de la seguridad pública en la Ciudad de México desde el siglo XIX hasta nuestros días.

En el periodo posterior a la independencia, que abarca los años de 1821 a 1857, la seguridad pública en la Ciudad de México presentó una situación en la que el orden público tenía como rasgos el descontento popular y la percepción de amenaza de los ricos hacia la muchedumbre de pordioseros a los que llamaban “léperos”.

Al respecto Jonathan Kandell señala que “la persistencia con que los léperos imploraban limosnas intimidaba a los ricos. Los vagabundos bloqueaban la entrada de la catedral como si cobraran peaje, y dentro recorrían los pasillos durante la misa, reclamando más monedas (...) los opulentos y la clase media presuponían que todos los léperos eran mendigos profesionales y delincuentes”.²⁸

Este estado de cosas se debía a la lenta recuperación económica; a la desocupación de los trabajadores de los oficios tradicionales (aguador, cargador, carretero, arriero, albañil, empedrador, vendedor, etc.); al deterioro de las condiciones habitacionales; a los problemas de salud pública (epidemias); a la insuficiencia de los servicios públicos (hospitales, orfanatos, recolección de basura, alumbrado público, etc.); a la proliferación de la pobreza y a la inestabilidad política (proliferación de golpes militares) que en conjunto provocaron que “en la Ciudad de México las desigualdades sociales fueran más grandes que antes”.²⁹

Por otra parte, las instituciones y los cuerpos de seguridad pública se fortalecieron debido a la insurrección. En relación con las instituciones nacionales, en distintas etapas ejercieron funciones de seguridad pública la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores (1821), la Secretaría del Interior (1836), y la Secretaría de Estado y Gobernación (1853) que tenía como tareas “dirigir a la policía de seguridad (...) dirigir las cárceles, penitenciarías y correccionales, (...) coordinar el socorro público”.³⁰

²⁸ Kandell, Jonathan, *La capital: la historia de la Ciudad de México*, Javier Vergara Editor, Buenos Aires, 1990, pp. 289-290.

²⁹ *Ibidem*, p. 285.

³⁰ Cf. Aguayo, Sergio, et al., *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional*, Siglo XXI Editores, México, 1990, p.12.

Respecto a las instituciones capitalinas, en la década de 1820, la Ciudad de México tenía aduanas que controlaban el tráfico de personas y mercancías y autorizaban la entrada a la capital; y en 1828, el gobierno instituyó el Tribunal de Vagabundos cuyo objetivo consistía en combatir la vagancia por lo que tenía facultades para aprehender, juzgar y sentenciar a los sospechosos de vagancia; generalmente, los sospechosos eran “léperos” y la sentencia era el reclutamiento en el ejército. Este tribunal aún funcionaba en 1841.

En cuanto a las corporaciones de seguridad pública, en 1821 el ejército nacional estaba formado por 85 mil soldados: “hombres (...) disciplinados y experimentados (...) en su mayor parte (...) comandados por criollos [y las fuerzas militares] habían sido descentralizadas en varios ejércitos regionales, cuyos comandantes tenían gran autonomía, tanto política como militarmente”³¹; en el periodo señalado, los cuerpos de seguridad pública de la Ciudad de México consistían en una fuerza policíaca regular formada por 25 policías municipales y más de 20 guardias de mercado; una fuerza “paramilitar” compuesta por 350 guardias, que no formaba patrullas y no cooperaba con la policía regular; y una fuerza civil integrada por “serenos”, es decir por personas desarmadas que vigilaban las calles por las noches a cambio de la propina de los colonos.

En esta época, la Ciudad de México adquirió el estatus de Distrito Federal, es decir un territorio bajo la autoridad directa del presidente. El Distrito Federal poseía una extensión territorial de cerca de 3 kilómetros en dirección norte-sur y de 4.5 kilómetros en dirección este-oeste; estaba dividido en dos unidades territoriales: el centro (zócalo) y la periferia (barrios, pueblos, etc.); y tenía una población de alrededor de 200 mil personas; no obstante, ya presentaba problemas de inseguridad pública como la mendicidad; la vagancia; el asesinato; las riñas; el robo; el contrabando, denominado “*ilícito comercio*”.

Entre los productos de “*ilícito comercio*” se encontraban jabón, aceites, loza, vajillas de cristal, papel, hilados y tejidos de lana, seda y algodón, etc.³²; el saqueo de comercios, uno de los más graves fue el del mercado de “El Parián” en donde se comerciaban productos importados y suntuarios, el 4 de diciembre de 1828 un grupo de militares rebeldes y alrededor de 5 mil léperos iniciaron el pillaje “las puertas eran desquiciadas; los armarios y los mostradores de las tiendas hechos mil pedazos; los techos fueron incendiados (...) los robos y los asesinatos eran simultáneos [entre los objetos robados se hallaban] onzas de oro y dinero en plata (...) la cantidad total desaparecida en el Parián se hace subir a 2,500,00 pesos. No sólo este edificio sino otros, entre los que se cuenta el Portal de Mercaderes, también fueron saqueados”.³³

³¹ Kandell, Jonathan, *Op. cit.*, p. 282.

³² Cf. Flores Caballero, Romeo “Etapas del desarrollo industrial” En: Flores Caballero, Romeo, *et al.* *La economía mexicana en la época de Juárez*, Secretaría de Educación Pública, México, 1982. p. 110-113.

³³ González Obregón, Luis, *México viejo*, Editorial Offset, México, 1982, pp. 239-244.

Respecto a la situación general de la inseguridad en la Ciudad de México Kandell recreó el siguiente relato: “Todos los días se mostraban víctimas de asesinatos no identificados en lo escalones delanteros de la prisión mayor de la capital (...) Estas son las víctimas de alguna riña repentina o algún asesinato oculto durante la noche (...) El robo era un delito mucho más habitual (...) los vendedores ambulantes penetraban en las residencias no custodiadas para robar. Fuera de las aduanas, en las entradas de la ciudad, los ladrones asaltaban a visitantes y mercaderes (...) Otros delincuentes acechaban en [el] edificio del Monte de Piedad (...) donde robaban sus reliquias a las personas y luego empeñaban los objetos como propios”.³⁴

Durante la época de la reforma, o sea entre 1855 y 1872, la seguridad pública en la Ciudad de México se caracterizó por un orden público dominado por tensiones políticas entre el Estado y la Iglesia, entre grupos políticos (conservadores y liberales) y entre camarillas políticas (liberales conservadores y liberales radicales); por conflictos entre estratos sociales (ricos, clase media y pobres); por campañas de guerra; por el ataque de la gente del pueblo a las fuerzas de seguridad, en especial a los “*serenos*” o guardias de silbato; etc.

La principal institución de seguridad pública fue la Secretaría de Estado y Despacho de Gobernación creada por el presidente Benito Juárez mediante un decreto del 23 de febrero de 1861 en el que se establecían como sus funciones intervenir en el gobierno del Distrito Federal, en la seguridad, y en la conservación del orden público.

En lo relativo a los cuerpos de seguridad pública, los liberales reformistas se plantearon la necesidad de reducir la fuerza del ejército, con este objetivo el 27 de diciembre de 1860 emitieron un decreto en el que ordenaron la disolución del Ejército Nacional Mexicano (conservador) y la formación del Ejército Federal (liberal) que tendría como función mantener la seguridad exterior e interior del país.

En esta etapa, los delitos más comunes en la Ciudad de México fueron el atraco; el asesinato; la agresión a los guardias nocturnos (*serenos*); la destrucción de equipos públicos (lámparas de alumbrado público, etc.); etc. La mayoría de estos delitos se cometían en las noches, en las que el ciudadano “se encontraba a merced de los rufianes, en medio de la más profunda oscuridad”³⁵, esto explica porqué se impusieron medidas como el toque de queda y la electrificación con las que se pretendía evitar “los insultos, los pecados y perjuicios a que la oscuridad alienta y provoca [así como] concurrir al bien común [eliminándose] los robos, muertes y torpezas a que animan las sombras de la noche, y [facilitar] *la seguridad de las casas y la propia*, y la comodidad de transitar con luz las calles”.³⁶

³⁴ Kandell, Jonathan, *Op. cit.*, pp. 292-293.

³⁵ Trens, Manuel B., *México de antaño*, Editora Nacional, México, 1957, p. 16.

³⁶ *Ibidem*, pp. 19-20.

Para evitar la proliferación de la delincuencia, a los maleantes que hubieran perpetrado crímenes mayores se les expulsaba de la ciudad en un perímetro “de veinte leguas en contorno de esta Capital, por debérseles muy corrompidos, y que solapándose fácilmente en una ciudad tan populosa sus malas costumbres, cometan inducidos unos a otros, y unidos siempre que se les presente ocasión los mayores delitos”.³⁷

El régimen porfirista se cimentó en los ideales del orden y el progreso. Como militar, Porfirio Díaz restauró el orden social fracturado por las constantes revueltas mediante victorias militares y como gobernante mantuvo la paz social a través del ejercicio de la violencia estatal siempre que lo consideró necesario. Esta política determinó el modelo de seguridad pública de la Ciudad de México, pues “el Estado pretende descubrir las causas de la criminalidad , y (...) cree hallarlas en la blandura de la autoridad, [pues] priva el principio de la fuerza sobre la razón (...) se cree que el individuo está ahído de libertades y deseoso de obediencia (...) se desprecia a la indigencia considerándose que es resultado de los vicios y nido de maldades [y] se desconfía de los hombres que no son miembros de la sociedad oficial”.³⁸

A pesar de lo anterior, en la Ciudad de México era común la práctica de los siguientes delitos: las peleas callejeras; la embriaguez pública, agravada por el consumo de pulque que llegaba más rápido debido a los avances en los sistemas de transporte; el asalto, la vagancia y la mendicidad, cometidos por adultos (“rateros”) y por jóvenes (“pilluelos”) principalmente en los mercados; la violación; las lesiones; el homicidio; las “faltas a la moral”, como las injurias, las calumnias y las difamaciones, perpetradas generalmente por mujeres; la prostitución irregular, en la capital se toleraba la prostitución de las mujeres inscritas en registros oficiales (*mujeres entretenidas oficiales*) pero se perseguía la de las mujeres no empadronadas (“*mujeres entretenidas libres*”), la prostitución se ejercía en una zona de 4 manzanas con 16 calles cercana al Teatro Nacional y al parque de la Alameda.

Algunas cifras sobre las personas detenidas por la policía acusadas de haber cometido alguna fechoría ilustran la situación de la delincuencia en la capital del país en esta etapa. En 1885, la cárcel municipal de la Ciudad de México recibió a 39,350 nuevos convictos; en 1887, los cuerpos policíacos arrestaron a 35,810 sospechosos, de los cuales 26,918 eran hombres y 8,892 eran mujeres, destaca este último dato sobre la proporción de hombres y mujeres detenidos; en 1891, el sistema de justicia detuvo, procesó y consignó a 10,860 criminales; en 1892 las entidades de seguridad pública lograron demostrar la culpabilidad de 11,405 criminales, 7,205 hombres, 2,242 mujeres, y 3,931 menores de edad, en ese año se cometieron 7152 lesiones, 2,154 robos calificados, y 413 homicidios; y en 1893 el sistema de justicia enjuició y encarceló a 11,253 malhechores.³⁹

³⁷ *Ibid.*, p. 23.

³⁸ Valadés, José Carlos, *El porfirismo: historia de un régimen*, Tomo II: I crecimiento II, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1987, p. 135.

³⁹ *Ibid.* pp. 133-134.

Por otra parte, en el porfirismo el sistema de seguridad pública de la Ciudad de México estuvo formado por instituciones como el Tribunal de Justicia y los “jurados populares”; por un marco jurídico como el código de procedimientos penales, el código de justicia militar y el reglamento de la policía metropolitana; por un sistema carcelario formado por la Cárcel Municipal de la Ciudad de México - en 1888 se fusionó con la Cárcel Nacional en el edificio de Belén- y por la Penitenciaría del Distrito Federal conocida como prisión de “*Lecumberrí*”; y por fuerzas de seguridad pública como el Ejército Nacional y la Guardia Nacional del Distrito Federal que tenía bajo su mando a las Guardias Presidenciales pues la Ciudad de México era la sede del poder ejecutivo. Los gobernantes recelaban de los militares, por lo que “el gobierno de Porfirio Díaz se propuso evitar que el ejército se convirtiera en una amenaza para la paz interior. Para ello (...) redujo el efectivo del ejército a 18 mil soldados, agrupados en 30 batallones de infantería, 14 regimientos de caballería, y cinco regimientos de artillería (...) impulsó la educación de los oficiales [y] creó las tropas (...) encargadas de mantener el orden y la paz”.⁴⁰

Durante el movimiento revolucionario, en la Ciudad de México prevaleció la anarquía, la destrucción y el conflicto, por lo que el gobierno sólo pudo reconstruir el orden social a través de un proceso gradual que se desarrolló en las administraciones posrevolucionarias.

Después de la revolución, los gobiernos impulsaron un proyecto de desarrollo nacional basado en la industrialización, en este contexto la Ciudad de México implementó medidas como la creación de trabajos industriales urbanos; la tolerancia de la migración del campo a la ciudad para disponer de mano de obra, esta práctica provocó el aumento de la población capitalina, de tal forma que en 1925 el Distrito Federal tenía más de 1 millón de habitantes;

En la década de 1920, la situación de la seguridad pública en la ciudad se caracterizó por reyertas entre religiosos católicos y agentes policíacos, en 1926 “los choques violentos entre católicos y policías se hicieron habituales en las calles de la capital”⁴¹, un año más tarde en medio del movimiento cristero “casi a diario había riñas callejeras entre pandillas juveniles de partidarios del gobierno y militantes católicos [también operaban] grupos terroristas”⁴²; y por tensiones políticas entre distintas facciones del poder.

En este periodo, una prioridad del sistema de seguridad pública consistió en normalizar a sus corporaciones, en este sentido se subordinó la autoridad del ejército a la autoridad del presidente a través de la reducción de sus efectivos y del recorte de su presupuesto; y se regularizó a las distintas fuerzas que efectuaban actividades policíacas como las policías de los sindicatos oficiales

⁴⁰ *Ibid.* p. 296.

⁴¹ Kandell, Jonathan, *Op. cit.*, p. 450.

⁴² *Ibid.*, p. 452.

(CROM). Así, los cuerpos de seguridad pública oficiales fueron la policía municipal y la policía montada.

En el decenio de 1930, el gobierno cardenista elaboró una política de seguridad pública para el Distrito Federal, basada en un sistema compuesto por la Corte Suprema de Justicia, las comisarías, etc. Con todo, en la Ciudad de México continuaron los problemas de seguridad pública, como los enfrentamientos entre religiosos y grupos paramilitares, el “30 de diciembre de 1934, los *camisas rojas* se reunieron frente a una iglesia de Coyoacán (...) empezaron a intimidar a los feligreses [y] dispararon a varios católicos”⁴³; los conflictos sindicales (huelgas, manifestaciones, etc.), debidos a las condiciones laborales (jornada, salarios, prestaciones, jubilaciones, etc.); los delitos agravados por el crecimiento demográfico fenómeno que generaba entre “los mexicanos de clase media (...) miedo a los pobres urbanos, que iban en aumento”⁴⁴, etc.

No obstante, fue hasta las décadas de 1940 y 1950, cuando el crecimiento demográfico se convirtió en el elemento determinante del aumento de los niveles de delincuencia en el Distrito Federal. En este periodo llegaron a la ciudad millones de personas procedentes del campo que dejaron sus actividades agrícolas para sustituirlas por ocupaciones urbanas (obreros, empleados, servidores, comerciantes, etc.) con la esperanza de mejorar sus condiciones de vida.

En palabras de Kandell: “El trabajo en las fábricas, el comercio y los servicios absorbía hordas de emigrantes rurales que aumentaron la población de la Ciudad de México, de un millón y medio de habitantes en 1940 a ocho millones y medio en 1970 (...) Los migrantes eran expulsados del campo por las sequías prolongadas, la imposibilidad de los ejidos para mantener a las familias, la mecanización de las fincas privadas (...) el aumento de la población [rural] y la revolución de las comunicaciones (...) que presentó un modo de vida avanzado [con mejores salarios, puestos de trabajo, y servicios públicos] Pero estas ventajas estaban viciadas por desigualdades económicas que eran mayores en la Ciudad de México que en resto del país”⁴⁵.

Los migrantes rurales se establecieron en las viviendas deterioradas del centro de la ciudad (“*vecindades*”) o en nuevas colonias en los suburbios de la ciudad: “la prodigiosa expansión de los arrabales urbanos llegaría a ser un fenómeno muy lamentado en años posteriores”⁴⁶. De acuerdo con las autoridades, la mayoría de los criminales provenían de este estrato social y la generalidad de los delitos se cometían en sus barriadas.

Richard Quinney vinculó el fenómeno de la sobrepoblación y el problema de la inseguridad en los siguientes términos: “aunque la creciente sobrepoblación es

⁴³ *Ibid.*, p. 462.

⁴⁴ *Ib.*, p. 466.

⁴⁵ Kandell, Jonathan, *Op. cit.*, p.471.

⁴⁶ *Ibidem*, pp. 471 y 491.

producto [del desarrollo del capitalismo] cuando deben proporcionarse servicios y controlarse a una población, los recursos financieros son cada vez más restringidos”.⁴⁷

A partir del decenio de 1960, el desarrollo de la Ciudad de México se ha distinguido por la explosión demográfica; la expansión territorial; la falta de planificación urbana; la ineficiencia de los servicios públicos; el deterioro ecológico, es decir, la polución del aire, del suelo y del agua debida al aumento de automóviles, de construcciones urbanas (fraccionamientos, departamentos, oficinas y centros comerciales), etc.; la falta de legitimidad del gobierno local; la improductividad económica; la crisis financiera (devaluación, inflación, etc.); etc.

En este contexto, la seguridad pública ha padecido problemas severos, la categoría e intensidad de estos han variado de una década a otra; en los decenios de 1960 y 1970, a los problemas de delincuencia se sumaron los problemas políticos, el orden social de la capital fue perturbado por los movimientos estudiantiles de 1968 y 1971; por los movimientos de guerrilla urbana (asaltos, atentados, secuestros y asesinatos políticos); por la corrupción gubernamental y policiaca; etc.

En la década de 1980, los delitos comunes volvieron a predominar, sin embargo, se agravaron algunos como el tráfico de drogas, el crimen organizado, el contrabando, el robo de autos, el asalto bancario, etc. Las fuerzas de seguridad pública metropolitana estaban formadas por la Policía Judicial del Distrito Federal, la Policía Preventiva del Distrito Federal, la Policía Auxiliar, la Policía Bancaria e Industrial, y la Policía de Tránsito.

No obstante, fue en esta etapa, cuando la imagen pública de las fuerzas policiales se resquebrajó, pues se comprobó que en la policía capitalina “los [policías] novatos tenían que comprar a sus superiores sus uniformes, sus revólveres de servicio, hasta sus insignias. De un policía se esperaba que consiguiera soborno de automovilistas, pequeños delincuentes y comerciantes. Sus oficiales superiores tenían sus propios cálculos aproximados de cuánto rédito podía generar cada ronda, y exigían un porcentaje de lo percibido (...) Los oficiales más ambiciosos y más deshonestos pagaban a sus comandantes por los puestos más codiciados”.⁴⁸

En el decenio de 1990, la seguridad pública del Distrito Federal sufrió los efectos del aumento de los delitos del crimen organizado tales como el secuestro; el narcotráfico; el tráfico de armas; el lavado de dinero; el robo bancario; etc. El secuestro aumentó en cantidad y en modalidad. De acuerdo con una fuente privada extranjera, de 1991 a 1998 se llevaron a cabo 656 secuestros⁴⁹, mientras que conforme a una fuente privada nacional en 1995 se realizaron 548 secuestros

⁴⁷ Quinney, Richard, *Clases, Estado, y delincuencia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985, p. 11.

⁴⁸ Kandell, Jonathan, *Op. cit.*, pp. 527-528.

⁴⁹ Hiscox, “Top 20: Countries for kidnap”, Hiscox Company, EEUU, 1999, s/p.

y en 1999, 559⁵⁰; por otra parte, según los cálculos oficiales se efectuaron alrededor de 6 secuestros diarios, muchos de los cuales fueron “*secuestros express*”.

El narcotráfico diversificó sus mercancías y sus operaciones, los estupefacientes tradicionales (mariguana, cocaína, heroína, etc.) se complementaron con estupefacientes sintéticos (anfetaminas, crack, éxtasis, etc.), de esta manera en 1995 sus ganancias eran de alrededor de “30 mil millones de dólares anuales”⁵¹.

El tráfico de armas se afianzó debido a la expansión de la demanda, tanto por ciudadanos suspicaces como por miembros del crimen organizado y a la especialización de algunas zonas de la capital (el Barrio de Tepito, etc.) en esta actividad delictiva. El lavado de dinero aumentó sus maniobras a través de la transferencia de fondos bancarios, el cambio de moneda extranjera, la compra-venta de bienes raíces, la doble facturación, las tarjetas de crédito, el uso de la *internet*, y el envío de fondos a paraísos fiscales⁵². Y el asalto bancario se incrementó de manera exorbitante, de tal forma que en 1999 diariamente se asaltaba por lo menos a una sucursal bancaria capitalina.

Actualmente, en las ciudades el pacto social se está rompiendo debido a distintos factores que limitan la capacidad del Estado para ofrecer el mismo nivel de protección a todos los habitantes. Esta situación ofrece las condiciones idóneas para que proliferen la inseguridad pública.

En la Ciudad de México, la inseguridad pública se manifiesta de distintas formas; sin embargo, todas tienen como rasgo común el consistir en conductas que afectan la existencia o la propiedad de las personas, estas conductas sólo se consideran delictivas si se encuentran tipificadas en una reglamentación específica.

En este sentido se clasifica a la inseguridad pública en dos tipos, según afecte a la persona o a la propiedad. Entre las conductas que afectan de manera permanente o temporal la integridad física y/o mental de las personas se encuentran el homicidio, las lesiones, la privación ilegal de la libertad, el abuso sexual, las amenazas, etc. Mientras que entre los comportamientos que atentan contra la propiedad se encuentran el robo, el despojo, el saqueo, la invasión, la destrucción de bienes, etc.

La seguridad pública también se entiende como el estado del entorno social en el que imperan la paz, el orden, y la estabilidad y en el que los ciudadanos se sienten protegidos, tranquilos, y con confianza, por ello un tercer tipo de inseguridad pública es el que altera el estado de dicho entorno, las conductas

⁵⁰ Comisión Nacional de Seguridad Pública de COPARMEX, “Situación del Secuestro en México”, COPARMEX, México, 2000, s/p.

⁵¹ Procuraduría General de la República, “El narcotráfico en México”, Procuraduría General de la República, México, 1999, s/p.

⁵² Cf. Nando Lefort, Víctor Manuel, El lavado de dinero. Nuevo problema para el campo jurídico, Trillas, México, 1997, pp. 75-76.

delictivas que tienen este resultado son: la fuga de presos, las actividades vinculadas con armas prohibidas; y la participación en asociaciones delictuosas. Estas conductas están tipificadas en los artículos 150 a 164 *bis* del Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

Conforme a su proyecto, el sistema penitenciario de la Ciudad de México, construyó sus reclusorios en zonas de la periferia, en las que no existían poblaciones; sin embargo, el crecimiento incontrolado de la metrópoli provocó que los reclusorios hallan quedado rodeados de los asentamientos más populosos, tal es el caso del Reclusorio Oriente ubicado en la Delegación Iztapalapa y del Reclusorio Sur localizado en la delegación Xochimilco. Los habitantes de estos asentamientos experimentan cotidianamente la intranquilidad de desarrollar sus actividades en las proximidades del espacio donde están concentradas personas que han sido juzgadas como culpables de cometer un delito, uno de sus principales temores es la fuga de presos que se agrava por la ineficiencia de la seguridad pública: “[La seguridad pública] es un rubro muy sensible para la zona oriente de la ciudad donde recibe la peor calificación (...) los que los consideraron malos [viven] en el oriente de la ciudad (39%)”.⁵³

En la fuga de presos están implicados tanto quien apoya como quien realiza la fuga, el que ofrece la ayuda puede ser un funcionario del sistema penitenciario (funcionarios de los reclusorios, directores, subdirectores, etc., por ejemplo, en 2002, el director del Reclusorio Oriente fue cesado como sospechoso de colaborar en el escape de varios convictos), un miembro de los cuerpos de seguridad (vigilantes, celadores, etc.), un empleado de los proveedores del presidio, etc.

Como se expuso anteriormente, en las últimas décadas los ilícitos que más han vulnerado la seguridad pública del Distrito Federal son los vinculados con las armas prohibidas y con el crimen organizado. Los delitos relacionados con las armas prohibidas son la portación, la fabricación, la importación, el acopio y la venta de armas prohibidas. En el periodo de 1990 a 2000, en la Ciudad de México, el tráfico de armas aumentó en un 200% y los lugares de distribución se concentraron en los mercados tradicionales de mercancías ilegales (drogas, contrabando, autos robados, etc.) como el barrio de Tepito y la colonia Buenos Aires.

Según los analistas, se prevé que en los próximos años se refuerce la tendencia de los ciudadanos capitalinos de adquirir armas de fuego prohibidas, debido al aumento de los niveles delictivos, a la experiencia personal como víctimas de delitos, al incremento de los índices de violencia social (maltrato infantil, maltrato a las mujeres, violencia familiar, etc.), a la desigualdad social, a la desconfianza en el sistema de justicia, al recelo hacia los cuerpos policíacos, a la

⁵³ Nivón, Eduardo, “De periferias y suburbios: Territorio y relaciones culturales en los márgenes de la ciudad”, en García Canclini, Néstor, (coord.) *Modernidad y culturalidad: la Ciudad de México a fin de siglo*, Coedición, Editorial Grijalbo y Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1998, p. 249.

facilidad para comprar armas de fuego de forma ilegal, a la variedad de armas de fuego disponibles en el mercado negro, etc.

En los países donde la población civil posee y utiliza armas que en nuestro país están prohibidas, se han observado las siguientes consecuencias: la elevación de los niveles de violencia, el incremento de ilícitos en los que se utiliza armas de fuego, la proliferación de bandas criminales, la posesión de armamento más poderoso por parte de las bandas criminales que por las fuerzas públicas, la popularización de la actividad de *sicario* (asesino a sueldo), el aumento de la delincuencia juvenil, la desintegración de los sistemas de justicia, la militarización de los servicios de seguridad pública, el desequilibrio económico, político y social, etc.

Por otra parte, la formación de asociaciones delictivas en el Distrito Federal también se ha incrementado en los últimos años, una asociación delictiva es “una banda de tres o más personas [creada] con el propósito de delinquir”.⁵⁴ La asociación delictiva se caracteriza por poseer una estructura bien organizada, en la que las personas, los recursos y la logística se utilizan de manera eficiente para lograr el objetivo propuesto con el menor riesgo posible.

En la Ciudad de México, la inseguridad pública tiene consecuencias en el nivel de gobierno, en el nivel productivo y en el nivel social. En el nivel de gobierno, la inseguridad pública retrasa el logro de las metas económicas y sociales establecidas por la autoridad.

Por ejemplo, “el régimen de Andrés Manuel López Obrador se propuso como metas principales mejorar la administración pública en los ámbitos del gobierno, de la seguridad pública, del desarrollo sustentable, del progreso económico, y de la recaudación, asignación y supervisión de los recursos públicos.”⁵⁵

El avance hacia estas metas ha sido lento debido al impacto de la inseguridad pública en la producción, con el consecuente estancamiento en la creación de nuevos empleos. En el aspecto económico, la hacienda pública se ha resentido ante la reducción en la recaudación de impuestos y en el tema social y político, el apoyo ciudadano se ha traducido en la disminución de la confianza del electorado.

En el nivel productivo, la inseguridad pública ha afectado a las principales actividades económicas como la producción de bienes y la prestación de servicios (turismo, etc.), como resultado de la pérdida de inversiones debida a la falta de confianza de los inversionistas en el rendimiento de su capital.

⁵⁴ México, Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, Editorial Sista, México, 2003, p. 40.

⁵⁵ Gobierno del Distrito Federal, “Programa General de Desarrollo para el Distrito Federal 2000-2006”, En: Gaceta Oficial del Distrito Federal, Gobierno del Distrito Federal, México, 4 de diciembre de 2001, pp. 3-9.

No obstante, los efectos más graves se producen en el nivel social, pues los ciudadanos experimentan cotidianamente el temor a convertirse en víctimas de la inseguridad pública, esto puede tener como resultado la descomposición de la trama social, pues al no confiar en la eficacia de las corporaciones de seguridad pública (ejército, policía, etc.) los ciudadanos pueden buscar sus propios mecanismos de protección como la posesión y el empleo de armas para resguardar su seguridad.

2.4 Políticas locales de seguridad pública

Como señalamos anteriormente, el Gobierno del Distrito Federal (GDF) establece sus políticas de seguridad pública en dos documentos oficiales: la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal (LSPDF) y el Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 2001-2006. La LSPDF es una norma de carácter general, es decir en ella se determina de manera integral los elementos y la operación de la seguridad pública en la Ciudad de México. Los principales elementos que intervienen en la seguridad pública del Distrito Federal son los cuerpos de seguridad pública (policía preventiva, etc.), los ciudadanos que participan de manera individual u organizada (Comités Delegacionales de Seguridad Pública) y los servicios privados de seguridad. En la década de 1980, debido a la participación de los ciudadanos en los desastres humanos (la explosión de la gasera de San Juanico, 1982) y naturales (el terremoto de 1985) que colapsaron a la Ciudad de México, el gobierno empezó a admitir la colaboración de la ciudadanía en la custodia de la seguridad pública de la ciudad y sus alrededores. Es en este sentido que el Gobierno del Distrito Federal propone que en el proyecto de seguridad pública de la administración de Andrés Manuel López Obrador debe participar “la ciudadanía, adoptando conductas personales y colectivas que contribuyan a su seguridad y tomando la iniciativa en las asambleas vecinales y otras instancias de la sociedad civil”.⁵⁶

Como establece la LSPDF, los cuerpos de seguridad pública deben desarrollar sus actividades de acuerdo con ciertos principios de actuación, nivel de profesionalización y régimen disciplinario. La LSPDF retoma como principios normativos los contenidos en el “Código de conducta para los responsables de la aplicación de las leyes”, elaborado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en 1979, estos principios son: a) el servicio a la comunidad, b) la disciplina, c) el respeto a los derechos humanos, y d) el respeto a la legalidad.

Para el Derecho Internacional Público, la cooperación internacional consiste en el acuerdo de voluntades entre dos o más Estados o entre un Estado y un organismo internacional para realizar acciones sobre un asunto específico en un territorio y en un periodo determinado. Los acuerdos de cooperación internacional sólo tienen un carácter obligatorio limitado pues su texto establece de manera

⁵⁶ Gobierno del Distrito Federal, “Programa General de Desarrollo para el Distrito Federal 2000-2006”, En: Gaceta Oficial del Distrito Federal, Gobierno del Distrito Federal, México, 4 de diciembre de 2001, p. 46.

precisa los sujetos (Estado, entidad, u organismo), las acciones, el periodo, y los lugares donde tienen vigencia.⁵⁷

En el caso del “Código de conducta para los responsables de la aplicación de las leyes”, las propuestas de la ONU se refieren a un elemento de la seguridad pública, a los miembros de los cuerpos de seguridad pública; por lo que, se puede afirmar que constituyen una modalidad de cooperación en materia de seguridad pública del Gobierno del Distrito Federal con un organismo internacional desde el momento en que este refrenda como parte de su política de seguridad pública las propuestas emitidas en un instrumento jurídico de carácter internacional.

Esto se debe a que la ONU tiene la capacidad de elaborar instrumentos jurídicos de carácter internacional en materia de relaciones diplomáticas, relaciones consulares, ley de tratados entre naciones, ley de *tratados entre naciones y organizaciones internacionales*, etc.⁵⁸

El “Código de conducta para los responsables de la aplicación de las leyes” de la ONU suministró los principios normativos con base en los que se formularon los principios de actuación para los servidores públicos del sistema de seguridad pública capitalino que se establecen en el título cuarto de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, estos principios de actuación son:

1. El principio de legalidad.
2. La vocación de servicio basada en los valores de honor y fidelidad.
3. El respeto y la protección de los derechos humanos.
4. La eficacia en la atención de las necesidades de los ciudadanos.
5. El principio de igualdad.
6. Los valores de honradez, responsabilidad y veracidad para evitar la corrupción.
7. El uso del poder y de la autoridad con el fin de servir a la ciudadanía.
8. La protección, el auxilio y el apoyo al ciudadano, en especial cuando este no pueda valerse por él mismo.
9. La prudencia y la seriedad en el manejo del equipo -básicamente las armas- que tiene a su cargo.
10. La restricción del uso de la fuerza a los casos estrictamente necesarios.
11. El respeto de las personas detenidas o custodiadas, tanto a su integridad física como a sus propiedades.
12. La supresión de los actos de tortura.
13. La sumisión de los miembros de los cuerpos de seguridad pública a la autoridad de sus superiores.
14. El deber de los superiores de ofrecer un trato digno a los elementos que estén bajo su autoridad.
15. El mantener en secreto de la información de acceso restringido

⁵⁷ Cf. Arellano García, Carlos, *Primer curso de Derecho Internacional Público*, Porrúa, México, 1997, pp. 65..

⁵⁸ *Ibid.*, pp. 67-68.

16. La capacitación y actualización de los miembros de los cuerpos de seguridad pública.
17. La obligación de los miembros de los cuerpos de seguridad pública de respetar las disposiciones reglamentarias o administrativas de su corporación específica.
18. La obligación de los cuerpos de seguridad pública de coordinarse para apoyarse entre sí en el cumplimiento de sus funciones.⁵⁹

La Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal (LSPDF) establece que la operación de la seguridad pública en el área metropolitana requiere la cooperación de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) y del Gobierno del Distrito Federal (GDF) con las autoridades de otros niveles de gobierno: federales, estatales y municipales, principalmente con las de los estados y municipios de la zona conurbada de la Ciudad de México:

“Para el intercambio de información, para la instrumentación de operativos policíacos conjuntos, o para la retroalimentación en técnicas de investigación y prevención del delito [y para que los cuerpos de seguridad pública cooperen] con las autoridades penitenciarias en el Distrito federal, en la vigilancia exterior de los centros de reclusión, así como en los operativos de traslado”.⁶⁰

Con base en la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, el Gobierno del Distrito Federal dirigido por el Jefe de Gobierno Andrés Manuel López Obrador elaboró el “Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal” y el “Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 2001-2006”.

El “Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal” es un documento de trabajo para la elaboración del “Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 2001-2006”; en el primer programa se examinan algunos temas que se analizan con mayor profundidad en el segundo programa, estos temas son: a) las acciones policíacas, b) la profesionalización y la capacitación de fuerzas policíacas, c) el combate a la corrupción, d) el combate al crimen organizado, e) la inteligencia policial, f) la coordinación intergubernamental, g) la información ciudadana, h) los comités vecinales y la participación ciudadana, e i) la revisión de la legislación vigente.”⁶¹

El “Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 2001-2006” es un instrumento de la administración pública en el que el Gobierno del Distrito Federal expone la situación de su demarcación político-administrativa en materia de seguridad pública, con base en este diagnóstico formula objetivos y estrategias generales y particulares para contribuir a mejorar dicha situación.

⁵⁹ Cf. México, Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, Editorial PAC, México, 2002, pp. VI a X.

⁶⁰ México, Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, Editorial PAC, México, 2002, p. XXIII.

⁶¹ Cf. Gobierno del Distrito Federal, Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal, Gobierno del Distrito Federal, México, s/f, p. 19.

Así, el “Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 2001-2006” enuncia su objetivo general en los siguientes términos: “La Seguridad Pública es un servicio cuya prestación corresponde en forma exclusiva al Estado, y tiene como propósito mantener el orden público y la protección de la integridad física de las personas y sus bienes en un marco de respeto a las garantías individuales y a los derechos humanos, teniendo como bases la prevención, la profesionalización de los elementos de seguridad pública, la participación ciudadana, la colaboración interinstitucional con otras instancias y órdenes de Gobierno Local, Estatal, y Federal en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública”.⁶²

En este objetivo están esbozadas algunas de las estrategias que el GDF propone desarrollar para mejorar la seguridad pública; sin embargo, en el mismo programa expone de manera explícita 17 estrategias generales, éstas son:

1. Orientar, promover, definir coordinar y evaluar las políticas de seguridad pública, procuración de justicia y readaptación social.
2. Circunscribir las actividades de las instancias de prevención y persecución del delito a través de la coordinación interinstitucional con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) y con el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).
3. Descentralizar la policía preventiva a las delegaciones políticas del Distrito Federal.
4. Estimular la coordinación interinstitucional como eje regulador de las acciones de seguridad pública y procuración de justicia.
5. Impulsar mecanismos de participación ciudadana para prevenir el delito.
6. Reformar el marco normativo de la seguridad pública, la procuración de justicia y la readaptación social.
7. Profesionalizar a los altos mandos de la seguridad pública, la procuración de justicia y la readaptación social.
8. Modernizar el sistema de procuración de justicia.
9. Crear una cultura de respeto a los derechos humanos.
10. Proyectar una política eficaz de comunicación para prevenir el delito.
11. Elaborar estrategias para reducir la corrupción.
12. Promover una política de respeto a los valores culturales y cívicos entre la sociedad.
13. Regularizar la administración de la policía preventiva.
14. Supervisar a las compañías de seguridad privada.
15. Inspeccionar el control de tránsito y vialidades.
16. Hacer eficientes los servicios de llamadas de emergencia y rescate.
17. Renovar el sistema de readaptación social.

A partir de los objetivos y de las estrategias generales, el programa establece objetivos y estrategias particulares relativas a los temas de: a) cobertura

⁶² Gobierno del Distrito Federal, Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 2000-2006, Gobierno del Distrito Federal, México, s/f, p. 33.

policial, b) descentralización delegacional de la policía preventiva, c) coordinación interinstitucional, d) coordinación con el área metropolitana y con el gobierno federal, e) prevención del delito, f) participación ciudadana, g) reforma del marco normativo de la seguridad pública, h) profesionalización, capacitación y actualización de los cuerpos policíacos, i) procuración de justicia, j) respeto de los derechos humanos, k) reducción de la corrupción en los cuerpos de la seguridad pública, l) acatamiento de la justicia cívica, ll) reforma administrativa de la policía auxiliar, m) control y registro de empresas de seguridad privada, n) control de tránsito y vialidades, o) atención oportuna a llamadas de emergencia y rescate, y p) readaptación social.

Para mantener la seguridad pública en una demarcación, es necesario que el gobierno local elabore y aplique políticas en las que establezca las metas, los objetivos, las estrategias, los programas, las entidades, y los recursos (materiales y humanos) orientados a conservar y mejorar la seguridad pública en sus tres aspectos: como servicio estatal, como estado de bienestar social, y como estructura de gobierno. Como se expuso en los párrafos anteriores, el Gobierno del Distrito Federal ha formulado e instaurado políticas de seguridad pública con el objetivo de preservar la seguridad pública capitalina, en este estudio se considera necesario el análisis de dichas políticas con la finalidad de entender su estructura y su operación interna pues esto nos permite comprender la manera como se pueden articular en proyectos de cooperación internacional para combatir la inseguridad pública.

El Gobierno del Distrito Federal (GDF) adoptó los cánones sobre la conducta de los funcionarios de seguridad sugeridos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) debido a que esta es la máxima organización de cooperación internacional y a que en sus propuestas confluyen las opiniones de los países que la componen, por lo que sus sugerencias constituyen esquemas de acción para la comunidad internacional.

En el siguiente capítulo se estudiará la cooperación internacional en materia de seguridad pública que han llevado a cabo el gobierno federal y el gobierno de la Ciudad de México, durante la exposición se volverá a examinar la relación entre las políticas locales y la cooperación internacional sobre esta problemática.

CAPÍTULO 3

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA

La cooperación internacional es “una práctica que realizan las naciones para mejorar su situación o para resolver sus problemas; en la época actual existen instrumentos que regulan esta clase de cooperación con el objetivo de que las partes que intervienen obtengan los mismos beneficios, estos instrumentos son los acuerdos, los convenios y los tratados internacionales.”⁶³

Los tratados internacionales son acuerdos formales entre Estados soberanos, que establecen, definen o modifican obligaciones y derechos recíprocos, por lo cual tienen un carácter obligatorio. Los tratados internacionales están formados por un cuerpo de artículos o normas jurídicas escritas acerca de un tema específico.⁶⁴ Los Estados que suscriben o se adhieren a un tratado están obligados a aplicar sus disposiciones en su territorio nacional; sin embargo, dichas disposiciones se deben adaptar a los preceptos de la legislación nacional.

En nuestro país, “el proceso para aceptar un tratado está formado por distintas etapas en las que intervienen diversas autoridades.”⁶⁵ En la primera etapa, la autoridad ejecutiva (presidencia, secretarías, ministros, etc.) identifica las actividades que entrarán al tratado (comercio, industria, justicia, etc.), formula los lineamientos generales del tratado o bien analiza las directrices de los tratados elaborados por otras naciones, negocia el contenido del tratado con los países celebrantes, redefine los términos del tratado las naciones partes, y presenta el proyecto del tratado ante las cámaras; en la segunda etapa, el poder legislativo (cámaras de senadores y de diputados) analiza los artículos del tratado, sugiere cambios a las cláusulas del tratado, y aprueba el contenido general del tratado; en la tercera etapa, el poder ejecutivo firma o se adhiere al tratado; y en la cuarta etapa el poder ratifica el tratado; y en la quinta etapa, el Estado pone en vigor el tratado, en la fecha convenida por los países firmantes.

En la legislación mexicana, los tratados tienen carácter de normas supremas, según el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México ha suscrito tratados en materia industrial, comercial, de transporte, técnica-científica, educativa, cultural, turística, legislativa, de colaboración general, de cooperación en la persecución de delitos (narcotráfico, lavado de dinero, tráfico de armas, etc.).

Por otra parte los convenios internacionales consisten en “acuerdos internacionales cuyo contenido suele ser ajeno a la política, y que, generalmente, revisten menor solemnidad que los tratados”.⁶⁶

⁶³ Arellano García, Carlos, Primer curso de Derecho Internacional Público, Porrúa, México, 1997, p. 182.

⁶⁴ Fernández Tomás, Antonio, Derecho Internacional Público. Casos materiales, *Tirant lo blanch*, España, 1991, p. 108.

⁶⁵ Arellano García, Carlos, Primer curso de Derecho Internacional Público, Porrúa, México, 1997, p. 182.

⁶⁶ Arellano García, Carlos, Primer curso de Derecho Internacional Público, Porrúa, México, 1997, p. 182.

En materia de seguridad pública, la cooperación internacional tiene como objetivos principales la asistencia recíproca y la colaboración técnica. En nuestro país, los principales instrumentos internacionales de cooperación en materia de seguridad pública son los tratados de extradición.

3.1 Experiencias de cooperación internacional en México

El Estado mexicano se construyó y se consolidó en torno al fenómeno del nacionalismo. Por ello, históricamente la seguridad se ha considerado como una función inherente al Estado, esto explica la limitada cooperación internacional en materia de seguridad. La desconfianza en la participación de extranjeros en la seguridad nacional se expresó en el artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 que ordena: “En tiempo de paz *ningún extranjero podrá servir en el ejército, ni en la fuerza de policía o seguridad pública*”.⁶⁷ Este recelo no era infundado pues en 1923, el gobierno norteamericano elaboró un proyecto de contingencia militar para defender sus intereses petroleros, el denominado “*Special Plan Green*” preveía la ocupación militar del territorio mexicano y posteriormente la “sustitución de las tropas de Estados Unidos por *una policía mexicana bajo la dirección y control del mando norteamericano*”.⁶⁸

En esa época, la seguridad era una función exclusiva del Estado mexicano, pues como afirma González Pedrero: “en los orígenes del estado, la búsqueda de la seguridad estaba determinada por las amenazas externas que ponían en peligro la integridad territorial de la colectividad, (...) el territorio, la soberanía, y la nacionalidad como atributos del estado”.⁶⁹

En el periodo posrevolucionario (1917-1940), la intervención del gobierno norteamericano en los asuntos de seguridad del gobierno mexicano fue adoptando formas más sutiles, de tal manera que el Estado mexicano reconoció abiertamente la cooperación del Estado norteamericano en un tipo concreto de seguridad: la seguridad pública. Dicha cooperación consistía en la provisión de equipo (vehículos, armas, instrumentos), en el adiestramiento de los efectivos de las fuerzas policíacas (técnicas y estrategias).

En este contexto, durante la administración de Alemán Valdés (1940-1946) se fortalecieron los cuerpos policíacos y los cuerpos de inteligencia, particularmente “se privilegiaron las actividades de inteligencia debido al comienzo de la guerra fría”.⁷⁰

En las décadas de 1960 y 1970, la cooperación entre México y Estados Unidos en materia de seguridad adquirió una nueva dirección. En esa etapa “el gobierno mexicano solicitó asesoría para resolver los conflictos sociales que generaron los movimientos estudiantiles y los movimientos guerrilleros que se

⁶⁷ México, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, (edición facsimilar), Porrúa, México, 1991, p. 18.

⁶⁸ Child, John, *Unequal alliance: the Inter-American military system 1938-1978*, West-view Press, USA, 1980, p.13.

⁶⁹ González Pedrero, Enrique, “Hacia un estado social y democrático de derecho”, en la revista: *Memoria*, No. 101, julio de 1997, p.23.

⁷⁰ Reyna, José Luis, “Estado y autoritarismo”, En la revista *Nueva Política*, volumen 1, número 2, México, abril- junio de 1976, p. 78.

produjeron en el territorio nacional.”⁷¹ Una estrategia que se aplicó fue la de depurar y modernizar a los cuerpos de policía que participaron en estos acontecimientos para mejorar su imagen pública, como la policía capitalina y el cuerpo de granaderos.

Así, de manera gradual, la cooperación internacional en materia de seguridad pública dejó de ser un asunto incómodo, con lo que iniciaron las colaboraciones abiertas, principalmente en lo relativo al intercambio de información, al apoyo en la búsqueda, aprehensión y extradición de criminales.

De esta manera, México ha firmado varios tratados relacionados con la seguridad nacional entre los que se encuentran el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) que se elaboró después de la Segunda Guerra Mundial con el fin de mantener la paz y la seguridad en el continente americano. Así mismo ha aceptado la cooperación de organismos internacionales como la Organización de Estados Americanos (OEA) para el combate de delitos, esta colaboración ha consistido en:

- a) Difusión y capacitación.
- b) Servicios de información.
- c) Medidas preventivas.
- d) Medidas legislativas.
- e) Disposiciones vigentes sobre extradición.
- f) Disposiciones legales sobre distintos delitos
- g) Investigaciones o estudios aplicados sobre la lucha contra el delito
- h) Intercambio de experiencias y cooperación horizontal.
- i) Programas de modernización del Estado
- j) Programas de modernización de las fuerzas policiales.

Sin embargo, como señalan Hernández Esquivel e Izunza Visuet, en México, la cooperación aun es limitada debido a factores como: a) La legislación sobre la seguridad pública y b) la inexistencia de un sistema de información sobre seguridad pública. La legislación mexicana sobre seguridad pública -compuesta por la constitución, leyes y reglamentos- restringe las funciones de las instituciones policíacas. En sus orígenes esta limitación tenía como objetivo garantizar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos fundamentales, sin embargo en la actualidad esta restricción obstaculiza el desempeño de las actividades de las instituciones y de los funcionarios policíacos, pues no les otorga la suficiente flexibilidad para elaborar políticas, estrategias y operativos de combate a la criminalidad en un contexto en el que la delincuencia ha desarrollado y modernizado sus formas de operar. La mayoría de los países poseen sistemas de información sobre seguridad pública, estos constituyen un organismo o forman parte de una entidad que recopila, organiza y procesa información sobre los índices delictivos, el número de policías (en activo y en retiro), la cantidad de policías cesados por cometer delitos, los bienes (instalaciones, vehículos), el

⁷¹ Reyna, José Luis, “Estado y autoritarismo”, En la revista *Nueva Política*, volumen 1, número 2, México, abril- junio de 1976, p. 78.

equipo (el armamento, los uniformes). Los sistemas de información sobre seguridad pública tienen como finalidad proporcionar e intercambiar de manera oportuna y constante datos sobre los elementos que influyen en la seguridad pública.⁷²

En los sexenios, de Ernesto Zedillo Ponce de León y de Vicente Fox Quesada, la cooperación internacional en materia de seguridad pública consistió básicamente en el intercambio de información, en el respaldo de operativos para la captura de criminales perseguidos por la justicia internacional y en la cooperación para la persecución y la desarticulación de organizaciones criminales, principalmente las relacionadas con el delito de narcotráfico.

La administración de Ernesto Zedillo Ponce de León estableció de manera explícita estas formas de cooperación en "El Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000", al proponer como estrategias de seguridad nacional:

- a) Conservar por medios legales la integridad territorial de la nación (territorio, espacio aéreo y mares) respecto a otros Estados, organizaciones criminales y prácticas de tráfico y explotación ilegal.
- b) Uniformar los criterios de las dependencias y entidades de la Administración Pública en la lucha contra el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico ilegal de armas y el terrorismo.
- c) Actualizar el marco legal de los servicios de inteligencia nacional para tipificar y reglamentar sus labores, asegurar su eficiencia y apego a la ley y *beneficiarse de la cooperación internacional en el intercambio de información sobre narcotráfico, criminales, y terrorismo.*
- d) *Establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública para profesionalizar la carrera policial, y*
- e) *Actualizar la planeación estratégica del Ejército, la Fuerza Aérea, y la Armada mexicanos; modernizar y consolidar sus capacidades militares, operativas, de inteligencia y técnicas y de respuesta inmediata a emergencias y desastres; fortalecer el resguardo de las instalaciones vitales para el país y actualizar la legislación en la materia a las nuevas circunstancias y desafíos.*⁷³

De conformidad con estas estrategias, entre 1999 y 2000, el gobierno de México suscribió convenios internacionales con los gobiernos de España, Francia y Chile. En 1999, se firmó un convenio internacional entre México y el Reino de España, "con el propósito de intercambiar experiencias y programas relacionados con el combate a la inseguridad pública, referentes a capacitación; implementando programas de profesionalización permanente a servidores públicos, intercambio de información tecnológica, de conocimientos y experiencias técnicas en materia

⁷² Hernández Esquivel, Juan Carlos y Georgina Isunza Visuet, "Seguridad pública y ámbito metropolitano", en la revista *Ciudades*, Red Nacional de Investigación Urbana, Estado de México, Año 14, número 53, enero-marzo de 2002, p. 23.

⁷³ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, junio de 1995, p.22.

de proyección y diseño de políticas para la formación y actualización profesionales del personal responsable de la seguridad pública.”⁷⁴

En el mismo año, se firmó un convenio con la República Francesa, orientado a la cooperación en cuanto a capacitación y profesionalización de los servidores públicos encargados de la prevención del delito, la procuración de justicia y la readaptación social. De esta forma, el gobierno francés se comprometió a dotar de asesoría a nuestro país, para formar, actualizar, especializar y capacitar personal; así mismo, para proporcionar equipo, tecnología y adiestramiento periódico al personal encargado de la seguridad pública en México.

En el año 2000, se suscribió un convenio con la República de Chile, mediante la Comisión ejecutiva de Becas para Policías Uniformadas Extranjeras, del cuerpo de carabineros chileno; este instrumento se dio a través de una Carta de Intención. Por otra parte, en 2001, se firmó (también con la República de Chile) un Acuerdo de Cooperación Interinstitucional en Materia de Formación, Capacitación Especialización y Perfeccionamiento Profesional en el Ámbito de la Seguridad Pública, con el propósito de mejorar las relaciones sobre la seguridad pública, apoyando la cooperación en cuanto a apoyo técnico, capacitación, asesorías, becas, intercambios y visitas mutuas, de personal de ambos países.

3.1.1 El caso del Distrito Federal

En el año 2000, Andrés Manuel López Obrador, tomó posesión como Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Debido a que una de sus propuestas de campaña fue combatir la inseguridad pública en la Ciudad de México, en un periodo breve impulsó medidas dirigidas a lograr ese objetivo, como la designación de funcionarios, el saneamiento de los cuerpos policíacos (este incluyó la auditoría de las finanzas, así como la suspensión de los miembros con conductas delictivas), el diagnóstico de la situación de la seguridad pública en el Distrito Federal, etc.

El diagnóstico de la seguridad pública en la Ciudad de México confirmó los estudios de los especialistas, según los cuales los delitos que se cometen con mayor frecuencia son el robo, las lesiones, el fraude y la estafa, el abuso de confianza, el despojo, y el homicidio. En las delegaciones políticas del Distrito Federal estos delitos tienen distintos índices de especialización⁷⁵; el ilícito de robo tiene los índices más altos en las delegaciones Cuauhtémoc (3.5), Benito Juárez (3.5), y Venustiano Carranza (2.0); el delito de lesiones en las demarcaciones de (2.4), Benito Juárez (1.8), y Venustiano Carranza (1.7); el ilícito de fraude y estafa en las delegaciones Cuauhtémoc (6.2), Benito Juárez (4.2), y Miguel Hidalgo, (2.5); el delito de abuso de confianza en las demarcaciones Cuauhtémoc (4.1),

⁷⁴ Sistema Nacional de Seguridad Pública, “Acerca del SNSP”, *Op. cit.*

⁷⁵ Por *índice de especialización delictiva* se entiende la relación entre el número de delitos cometidos, la densidad de la población, y la extensión de un territorio. Existen cinco índices de especialización delictiva: a) Muy baja entre 1.1 y 1.5; b) Baja entre 1.6 y 2.0; c) Media entre 2.1 y 2.5; d) Alta entre 2.6 y 3.0, y e) Muy alta, más de 3.0.

Benito Juárez (3.5) y en Álvaro Obregón y Venustiano Carranza (1.9); el ilícito de despojo en las delegaciones Cuauhtémoc (2.5), Milpa Alta (2.2), Benito Juárez y Coyoacán (1.5); y el crimen de homicidio en las demarcaciones territoriales de Miguel Hidalgo (1.5), Cuauhtémoc (1.0) y Benito Juárez (0.9). Así, los ilícitos más frecuentes son los patrimoniales y los que atentan contra la integridad y la existencia de las personas, mientras que las delegaciones políticas más conflictivas son la Cuauhtémoc, la Benito Juárez y la Venustiano Carranza.⁷⁶

En la Ciudad de México, los delitos tienen diversas causas, entre las más importantes se encuentran:

a) *Las características demográficas*: El Distrito Federal se distingue por una alta densidad poblacional, resultado de su población permanente y de su población flotante, es decir aquella que ingresa a su territorio para desarrollar actividades económicas, académicas, etc. En este sentido, Hernández Esquivel e Isunza Visuet señalan que: "El fenómeno delictivo en la Ciudad de México (...) es favorecido por la alta movilidad de personas, transporte, actividad económica, y laboral".⁷⁷

b) *Las características sociales*: La Ciudad de México tiene una compleja composición social, formada por distintos estratos sociales que se diferencian por aspectos económicos, culturales, etc. Así coexisten en el mismo territorio múltiples estratos sociales que van desde empresarios hasta desempleados, por lo que siempre existen fricciones entre estos grupos sociales.

c) *Las características económicas*: En el Distrito Federal se concentra la actividad del sector secundario (industria) y del sector terciario de la economía (servicios) de la zona centro y sur del país. En particular, el sector de los servicios, en los últimos años, ha aumentado el volumen de las operaciones financieras y bancarias. Todo lo anterior explica el movimiento de personas hacia este centro urbano.

d) *La centralidad metropolitana*: En la Ciudad de México se agrupan no sólo las actividades económicas, sino también las administrativas (es la sede de los Poderes de la Unión), las educativas, las culturales, las recreativas, etc.

e) *La expansión urbana*: El asentamiento poblacional del Distrito Federal se ha extendido hacia territorios que originalmente no pertenecían a su demarcación territorial de tal manera que sus urbanizaciones se han unido con poblaciones de otros estados como el Estado de México, esto ha generado problemas como la jurisdicción sobre esos territorios, lo que a su vez provoca dificultades en la resolución de conflictos (la propiedad de la tierra, los cambios en el uso del suelo, etc.), en la dotación de servicios públicos (electricidad, agua potable, drenaje, pavimentación), lo que promueve la resolución de los problemas de manera violenta. En relación con el problema de la expansión urbana Hernández Esquivel

⁷⁶ Cf. Hernández Esquivel, Juan Carlos y Georgina Isunza Visuet, *Op. cit.*, p. 20-22.

⁷⁷ *Ibidem.* p.22.

e Isunza Visuet precisan que: "En cuestión de movimiento demográfico, la [Ciudad de México] se encuentra sometida simultáneamente a un proceso de expansión física de la periferia y a otro de despoblamiento de sus áreas centrales desde varias décadas atrás, pero tiende a acelerarse en los últimos años".⁷⁸

Para mejorar la situación de la seguridad pública, el gobierno capitalino esbozó políticas que establecían estrategias que incluían la cooperación internacional; sin embargo, las atribuciones del Gobierno del Distrito Federal (GDF) y las atribuciones del Jefe de Gobierno impidieron que dicha cooperación pudiera llevarse a cabo.

Esto se debe a que el Distrito Federal no es un estado de la república, sino un territorio en el que rigen leyes especiales por funcionar como sede de los poderes del Estado. El debate por la ampliación de los derechos del Distrito Federal, impulsado por sus ciudadanos y sus representantes, condujo a la denominada "reforma política" de 1997 que amplió los derechos del Distrito Federal, entre ellos la creación del Gobierno del Distrito Federal y la elección del Jefe de Gobierno; no obstante, persisten prácticas que impiden que el Gobierno del Distrito Federal pueda actuar de manera autónoma en asuntos como la cooperación internacional en materia de seguridad pública, entre estas prácticas se encuentran:

"a) El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos designa al Procurador General de Justicia del Distrito Federal y al Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, según lo establecido en el Estatuto de Gobierno vigente (...) así mismo al Presidente le corresponde enviar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de endeudamiento del Distrito Federal (...) Tampoco puede el Distrito Federal iniciar ante el Congreso de la Unión leyes respecto a su propio territorio.

(...)

b) Los jefes delegacionales carecen de atribuciones que [les permitan] expedición de bandos, manejo del servicio de seguridad pública y manejo de ingresos propios."⁷⁹

Ante esta situación, el Gobierno del Distrito Federal (GDF) decidió contratar de manera privada los servicios de una compañía internacional de seguridad pública dirigida por Rudolf Giuliani, ex-alcalde de la Ciudad de Nueva York. La asistencia de la empresa de Giuliani no puede considerarse como cooperación internacional; sin embargo, es importante analizarla debido a que las acciones vinculadas con la seguridad pública que desarrollen Giuliani y su equipo en la Ciudad de México pueden servir como esquema general para elaborar proyectos de cooperación internacional del Gobierno del Distrito Federal con los gobiernos de otros países y ciudades.

⁷⁸ *Ibíd.*, p.18.

⁷⁹ *Ib.*, p.23.

En el año 2002, el Gobierno del Distrito Federal (GDF), a través de su secretario de seguridad pública Marcelo Ebrard, inició los contactos con Rudolph Giuliani y sus asesores para proponerles su participación en la elaboración de un proyecto de un programa integral de seguridad pública para el Distrito Federal.

Estos contactos fueron exitosos, pues el 10 de octubre de 2002, Rudolf Giuliani y Marcelo Ebrard firmaron un contrato en el que se establece que Giuliani y su equipo trabajarían como asesores de seguridad pública del Gobierno del Distrito Federal a cambio de un pago de 4 millones 300 mil dólares por concepto de honorarios.

En enero de 2003, el equipo de Giuliani, presentó una estrategia general de combate a la delincuencia que retomó el modelo llamado “ventanas rotas” que consiste en “imprimir en la conciencia ciudadana un mayor sentido del civismo y de respeto por la ley. Así cualquier tipo de delito por menor que parezca, debe ser castigado por la policía. De esta manera, aquellas personas que [rompan] ventanas de los negocios, [tire]n] basura en las calles, se [estacionen] en lugar prohibido, [salten] los torniquetes del Metro o [pinten] graffiti en las paredes son inmediatamente detenidas y multadas”.⁸⁰

De acuerdo con Giuliani esta estrategia se aplicaría en un periodo de cuatro años en las que se llevarían a cabo las siguientes acciones:

1) Primera etapa: Esta etapa comprende de octubre de 2002 a mayo de 2003, en ella se realizará la evaluación de la situación delictiva de la Ciudad de México; la recopilación de información de instituciones y funcionarios sobre el problema de la inseguridad pública en el Distrito Federal; la evaluación de las instituciones de seguridad pública capitalinas (recursos humanos y recursos materiales); el examen de los cuerpos policiales locales; la solicitud a las autoridades de estos cuerpos de informes sobre los ilícitos más peligrosos como la venta de drogas; el análisis de la legislación nacional y local sobre seguridad pública; la evaluación del sistema de procuración de justicia del Distrito Federal; el procesamiento de la información sobre seguridad pública con base en las encuestas y las estadísticas existentes; la creación de un “atlas delictivo”.

2) Segunda etapa: Esta fase abarca de mayo a septiembre de 2003, en esta el equipo de asesores entregará al Gobierno de la Ciudad de México un análisis y un diagnóstico de la situación de la seguridad pública en el Distrito Federal.

3) Tercera etapa: Esta etapa se llevará a cabo en septiembre de 2003, en ella el equipo de asesores entregará un documento con las recomendaciones de seguridad pública para el Distrito Federal y la Secretaría de Seguridad Pública del

⁸⁰ Abad Schoster, Mario, "La efímera estancia de Giuliani en el D.F.", en la revista: Época, año XI, número, 606, México, 20 de enero de 2003, p.24.

Distrito Federal evaluará y en su caso aprobará, e iniciará la aplicación de las recomendaciones.

Giuliani adelantó que las recomendaciones serán sobre aspectos que influyen directamente en la seguridad pública como los salarios y las condiciones de trabajo de los miembros de la policía; la corrupción de los elementos policíacos y de las instituciones de seguridad pública; las medidas para combatir los delitos de secuestro y la venta al menudeo de drogas; la recopilación (encuestas) y la sistematización de la información (estadísticas); la elaboración de un "atlas delictivo".⁸¹ Estas sugerencias se ajustarán al marco legal mexicano sobre seguridad social, a pesar de que el asesor considera que este restringe las funciones de la policía.

Según los especialistas, en la Ciudad de México, el problema de la corrupción de los cuerpos policíacos es muy grave, debido a factores internos y externos; entre los primeros se encuentran la baja escolaridad, la falta de capacitación, las malas condiciones de trabajo, el bajo salario y la falta de ética de los miembros de los cuerpos policíacos; mientras que entre los segundos se pueden citar la aceptación social de la extorsión y la desconfianza de los ciudadanos

Debido a que la participación en la seguridad pública de un país es un tema muy sensible, Giuliani aclaró que las recomendaciones no significan que "mi oficina intervenga en la procuración de justicia. De ninguna manera haremos operativos, solo recomendaciones y consejos, que serán analizados por el secretario y las autoridades competentes".⁸²

4) Cuarta etapa: Esta fase tendrá una duración de cerca de cuatro años, se considera una fase de profundización y seguimiento de las recomendaciones, por parte de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal y del equipo de asesores de Giuliani. Al término de esta etapa se espera obtener resultados siempre y cuando se siga "una agenda determinada y constante, que no incluya cambios recurrentes de secretarios y de las políticas de seguridad pública".⁸³

De manera concreta, Giuliani estableció como objetivos de la estrategia propuesta:

- a) Formular políticas de seguridad pública acordes con la idiosincrasia de los habitantes de la Ciudad de México
- b) Disminuir los índices delictivos del Distrito Federal
- c) Aumentar la seguridad pública de la Ciudad de México
- d) Mejorar la calidad de vida de los ciudadanos del Distrito Federal

⁸¹ *Ibidem*, pp.24-27.

⁸² *Ibid.*, p.24.

⁸³ *Ib.* p. 27.

En términos formales, la primera etapa de la estrategia empezó el 14 de enero de 2003 con la visita Rudolf Giuliani y sus colaboradores a la Ciudad de México, para cumplir con las metas de esta fase Giuliani y su equipo realizaron las siguientes actividades:

- Recibieron un "Diagnóstico sobre la Inseguridad Pública de la Ciudad de México" realizado por la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal dirigida por Marcelo Ebrard
- Efectuaron un recorrido por algunas de las zonas más conflictivas del Distrito federal como la Unidad Habitacional Tlatelolco, el barrio de Tepito, las colonias Morelos, Buenos Aires, Guerrero, Doctores, Nápoles, Del Valle, Condesa, y Juárez.
- Visitaron distintas instalaciones de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal
- Se reunieron al Jefe del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador
- Celebraron reuniones con grupos de distintos sectores relacionados o interesados en el tema de la seguridad pública:
 - Funcionarios de instituciones de seguridad pública capitalinas (subsecretarios, directores, asesores, etc.)
 - Autoridades de la policía preventiva y auxiliar (comandantes y jefes de sector)
 - Empresarios mexicanos (Carlos Slim, Ricardo Salinas Pliego, y Carlos Gómez)
 - Autoridades del poder judicial, (El presidente del Tribunal Superior de Justicia, el Procurador de Justicia del Distrito Federal, el Jefe de la Policía Judicial, y fiscales y funcionarios judiciales.)
 - Representantes del poder legislativo (senadores, diputados federales y diputados locales)
 - Directivos de los medios de comunicación.

El equipo de asesores encabezado por Rudolph Giuliani ofrecerá servicios de consultoría sobre la seguridad pública de la Ciudad de México que generarán honorarios los cuales serán pagados tanto por el Gobierno del Distrito Federal (GDF) como por empresarios de la cúpula empresarial mexicana. Los empresarios asumieron el compromiso de aportar la mayor parte de los honorarios acordados, esto se debe a que tienen las siguientes condiciones:

- a) La cúpula empresarial mexicana tiene capacidad económica y financiera como resultado de que desde la segunda mitad de la década de 1980 ha impulsado cambios en sus compañías de tal manera que éstas “se han reestructurado, han crecido [y] se han modernizado”.⁸⁴
- b) La cúpula empresarial mexicana ejerce una influencia determinante en las decisiones que afectan a la sociedad mexicana a través de distintas estrategias, como sus organizaciones sectoriales (cámaras, consejos, asociaciones, y

⁸⁴ Aguilar Monteverde, Alonso, “Crisis, reestructuración, neoliberalismo y desarrollo”, en Aguilar Monteverde, Alonso, Gil Valdivia, Gerardo, *et al.*, México y América Latina: crisis-globalización-alternativas, Coed. Editorial Nuestro Tiempo/ Asociación por la Unidad de Nuestra América, México, 1998, p. 60.

confederaciones); la participación política directa (funcionarios; partidos políticos; representantes de elección popular como senadores, diputados, delegados, etc.); el financiamiento de actividades sociales (seguridad social, seguridad pública, etc.); etc. En el caso que nos ocupa la estrategia consiste en financiar una medida para mejorar la seguridad pública.

c) La cúpula empresarial mexicana tiene como sede de sus operaciones a la Ciudad de México, pues de los diez grupos económicos más importantes, siete son capitalinos.

d) La inseguridad afecta de manera negativa a los intereses económicos de la cúpula empresarial mexicana; según sus dirigentes, la delincuencia perjudica principalmente a sus establecimientos, lo cual tiene efectos nocivos en la inversión, el empleo, la recaudación fiscal, etc.

Es decir, la participación de la cúpula empresarial en el financiamiento de los servicios de asesoría del equipo de Giuliani obedece a necesidades políticas y económicas del sector empresarial. Como afirma René Millán, en nuestro país, los empresarios constituyen un sujeto social, en el sentido de que son un grupo social, tienen intereses definidos, tienen liderazgos específicos, han creado una “ideología empresarial” (doctrinas, idearios, etc.), poseen una estructura organizativa (Concamín, Concanaco, Coparmex, CCE, AMB, etc.), participan en movimientos, tienen canales de participación política y económica (organismos empresariales, partidos políticos, grupos de presión, negociación directa con el Estado, etc.), tienen confrontaciones con otros sectores sociales; y por lo tanto tienen influencia en las esferas política y económica. De este modo, la intervención de los empresarios en ámbitos como el de la seguridad pública se debe a que los empresarios tienen que reafirmarse como sujetos sociales: “por medio de una tendencia a <<apropiarse de la coyuntura>> del presente con objeto de cristalizar sus intereses en la historia. El medio (...) no puede ser otro que el de la política [No obstante] sus acciones se efectúan por canales extraparlamentarios [Estas acciones tienen por objetivo] representar y exponer las posiciones de la clase [empresarial] en conjunto sobre aspectos de desarrollo, la política económica y *otros problemas de carácter nacional*”⁸⁵. En síntesis, los empresarios participan, de manera indirecta, en la seguridad pública de la Ciudad de México como un medio para mantener su influencia en la sociedad.

La asesoría del equipo de Rudolph Giuliani es un servicio privado; sin embargo, debido a que propone un modelo general (recorridos, investigación, diagnóstico, propuestas, periodos de aplicación, validación de resultados, etc.) puede ser retomado como un marco de referencia para elaborar programas de cooperación internacional en materia de seguridad pública entre el Gobierno del Distrito Federal y gobiernos. En concreto lo que se puede retomar de esta asesoría es el proceso de selección de una entidad cooperativa (Estado, gobierno, organismo, etc.), el procedimiento de negociación, la elección de los temas de seguridad pública susceptibles de cooperación, los productos de la cooperación (las investigaciones, los diagnósticos, los programas, etc.), y los resultados de la

⁸⁵ Millán, René, Los empresarios ante el Estado y la sociedad. Siglo XXI Editores, México, 1984, pp. 10-12.

cooperación, sobre los que se pueden iniciar proyectos de cooperación internacional en materia de seguridad pública.

3.2 La cooperación internacional y los derechos humanos, en el marco del combate a la inseguridad pública

La cooperación internacional en materia de seguridad pública debe tener como uno de sus principios básicos el respeto a los derechos humanos porque la acción conjunta de los Estados, gobiernos, u organismos para abatir la inseguridad pública en el espacio internacional debe proteger en primer término al sujeto de sus esfuerzos, es decir al ser humano, por lo tanto se debe garantizar que esta acción conjunta no vulnere sus derechos fundamentales: a la vida, a la igualdad, a la libertad, etc.

Para que este principio se cumpla deben crearse las condiciones adecuadas en los países participantes; las condiciones mínimas son la existencia de leyes que normen la protección de los derechos humanos, la existencia de instituciones que vigilen el cumplimiento de los derechos humanos y en su caso sancionen la violación de dichos derechos, la promoción en la sociedad de la cultura del respeto a los derechos humanos, la educación de las fuerzas de seguridad pública en el cuidado de los derechos humanos, etc.

En la mayoría de las naciones, las fuerzas de seguridad pública están formadas por distintas agrupaciones como la fuerza armada, los cuerpos policíacos, etc. La fuerza armada está compuesta por fuerzas terrestres, aéreas, marítimas y concriptos del servicio militar. Los cuerpos policíacos por la policía estatal (la policía de seguridad pública, el agrupamiento de granaderos, los grupos especiales de asalto, la policía de vigilancia, la policía montada, la policía de tránsito, etc.), la policía preventiva federal (policía de caminos, policía de puertos, y policía fiscal), la policía judicial (policía judicial estatal y policía judicial federal); y las empresas de seguridad privada.⁸⁶

Los cuerpos policíacos tienen como objetivo principal “garantizar, en el interés de la población, la aplicación de las reglas y medidas de seguridad que aseguren la estabilidad de la sociedad y el disfrute pacífico de los derechos de cada cual”.⁸⁷

Generalmente, las fuerzas de seguridad pública poseen códigos en los que se establece la conducta que deben observar sus miembros durante el desarrollo de sus actividades. En los países desarrollados, estos códigos incorporaron el respeto a los derechos humanos desde la década de 1940; mientras que los países en vías de desarrollo integraron de manera explícita el respeto a los derechos humanos hasta el último cuarto del siglo pasado.

⁸⁶ Cf. Madariaga, Gutiérrez, Mónica, *Seguridad jurídica y administración pública en el siglo XXI*, Editorial Jurídica de Chile, Chile, 1996, p. 41.

⁸⁷ Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, “Declaración sobre la policía del 8 de mayo de 1979”, citado en: Servera Muntaner, José Luis, *Ética policial, Tirant lo blanch*, Valencia, 1999, p. 136.

En América Latina, los reglamentos de los cuerpos de seguridad pública incorporaron el respeto a los derechos humanos como resultado de la exigencia de la sociedad organizada que protestó por las graves violaciones cometidas durante la guerra abierta o encubierta de países como Guatemala, Chile, El Salvador, Nicaragua, etc.

Por otra parte, existen instrumentos internacionales, en los que se determina el comportamiento que deben tener los organismos de seguridad pública al cumplir sus funciones. Estos instrumentos son: la “Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 17 de diciembre de 1979” y la “Declaración sobre la policía del 8 de mayo de 1979” de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Inicialmente, estos instrumentos sólo se aplicaron en los países europeos; sin embargo, posteriormente distintos países los retomaron para elaborar su propia legislación sobre las autoridades responsables de la seguridad pública.

La “Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 17 de diciembre de 1979” establece un “Código de conducta para los responsables de la aplicación de las leyes”, el término responsables designa a los sistemas de impartición de justicia, a los sistemas de ejecución de sanciones, y a los sistemas de policías preventivos. Los sistemas de impartición de justicia están formados por ministros, magistrados y jueces autónomos, independientes e imparciales; los sistemas de ejecución de sanciones por los ministerios públicos y los sistemas de policía por los cuerpos de policía federal, estatal y judicial.⁸⁸

De acuerdo con el texto de la resolución, el código de conducta se fundamenta en uno de los objetivos de la Carta de las Naciones Unidas, es decir en “la realización de la cooperación internacional en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales para todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”.⁸⁹

El “Código de conducta para los responsables de la aplicación de las leyes” tiene como objetivos: evitar el abuso de poder de los funcionarios del sistema de seguridad pública, resguardar los derechos e intereses de los individuos implicados en dicho sistema, y promover el comportamiento humanitario de los funcionarios del sistema de seguridad pública.

Así mismo, este código hace propuestas para el sistema de seguridad pública como la evaluación pública del desempeño de los funcionarios a través de diversas instancias como una junta examinadora, una fiscalía, un *ombusman*; la educación y la capacitación de los funcionarios en el contenido y el significado de las normas sobre los derechos humanos; etc. En nuestro país, el gobierno retomó

⁸⁸ Cf. González Ruíz, Samuel, *et al.*, Seguridad pública en México: problemas, perspectivas y propuestas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994, pp. 48-49.

⁸⁹ Organización de las Naciones Unidas, “Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 17 de diciembre de 1979”, citado en: Servera Muntaner, José Luis, Ética policial, Tirant lo blanch, Valencia, 1999, p. 149.

la propuesta de la evaluación pública, primero con la designación de un *ombusman* y después con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

El “código de conducta” está formado por ocho artículos, en los que se hace una serie de recomendaciones a los funcionarios de los sistemas de seguridad pública, entre ellas:

- a) Cumplir con los deberes que les asigna la ley.
- b) Atender a la comunidad.
- c) Proteger a los individuos contra actos ilícitos.
- d) Respetar y proteger la dignidad humana.
- e) Mantener y proteger los derechos humanos de las personas.
- f) Utilizar la fuerza sólo cuando sea necesario, y en la medida en que la situación lo requiera.
- g) Mantener en secreto los asuntos de tipo confidencial.
- h) Evitar ejercer o instigar la práctica de actos de tortura u otros actos crueles, inhumanos o degradantes.
- i) Conservar la salud de las personas que estén bajo su vigilancia, para ello ofrecer atención médica cuando sea necesario.
- j) Evitar cometer o encubrir actos de corrupción.
- k) Respetar y hacer respetar los preceptos del código

Por su parte, la “Declaración sobre la policía del 8 de mayo de 1979” de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa tiene como objetivo proponer un código de ética para la policía y establecer las características institucionales de la policía.

En este documento se discute acerca de la relación entre los derechos humanos y los derechos de la colectividad, y se concluye que debe existir un equilibrio entre ambos pues sin orden y seguridad públicos no es posible ejercer de manera plena los derechos humanos.

La declaración está compuesta por dos secciones, la deontología⁹⁰ y el estatuto; en la sección de deontología o código de ética se establecen las reglas de conducta de los miembros de la policía, principalmente de sus titulares; mientras que en la sección de estatuto se determinan las características con las que debe funcionar la institución de la policía.

En los dieciséis artículos de la deontología se recuperan algunas proposiciones del “Código de conducta para los responsables de la aplicación de las leyes” de la Organización de las Naciones Unidas; sin embargo también hace sus propios aportes al precisar que los funcionarios de policía deben proteger a los individuos y a la colectividad de la violencia dirigida hacia ellos o hacia sus propiedades, así

⁹⁰ De acuerdo con Blauberg, la deontología es la “teoría de la *moral*, fundamentación científica de uno u otro sistema moral, tal o cual comprensión del *bien* y el *mal*, de la justicia, del *deber*, de la conciencia, de la felicidad, y el sentido de la vida”. Blauberg, I, Diccionario de filosofía. Ediciones de Cultura Popular, México, 1988, p. 104.

como defenderlos de cualquier hecho lesivo señalado en la ley (art. 1); deben comportarse con integridad, imparcialidad y dignidad (art.2); deben ignorar las órdenes que se refieran a llevar a cabo torturas, ejecuciones sumarias, etc. (art.3); deben evitar cumplir órdenes ilegales dadas por un superior, en este caso no se aplicarán sanciones legales o reglamentarias (arts.4 y 7); impedir y prevenir las violaciones a la ley (Art. 5 y 6); deben negarse a participar en la persecución de individuos debido a su raza, sus creencias religiosas o sus convicciones políticas (art. 8); deben ser responsables de sus actos u omisiones legales e ilegales (art. 9); deben establecer claramente la jerarquía con objeto de deslindar responsabilidades (art. 10); deben actuar con decisión y utilizar la fuerza sólo en el momento y la medida necesaria para hacer cumplir la ley (art 12); deben proveer atención médica, proteger la vida y la salud de los individuos que estén bajo su custodia (art. 14); deben mantener el secreto de la información confidencial (art. 15); y de ajustarse a las normas del código tienen derecho al apoyo moral y económico de la comunidad en donde desarrollan sus servicios (art. 16).

Los artículos 11° y 13° no se refieren a conductas de los funcionarios policíacos sino a los recursos operativos necesarios para llevar a cabo sus actividades como una legislación en la que se contemple un sistema de garantía para enfrentar los perjuicios que se ocasionen en el cumplimiento de sus actividades (art. 11), así como un instructivo con disposiciones sobre las situaciones y las formas como deben utilizar las armas de fuego (art. 13)

Este código de ética trata de proteger los derechos humanos de los ciudadanos de la Comunidad Europea, lo cual es particularmente evidente en el contenido de los artículos 3°, 8°, 14°, etc.; sin embargo, la influencia de este código rebasó las fronteras europeas pues sirvió de modelo para la elaboración de otros códigos de ética policíaca en otras partes del mundo. En el caso de México, desde la década de 1990, los gobiernos federales y locales han reformado los instrumentos normativos de los cuerpos de policía para incorporar disposiciones relativas al respeto a los derechos humanos. El Gobierno del Distrito Federal incorporó a los ordenamientos de las fuerzas policíacas capitalinas normas sobre el respeto a los derechos humanos mismas que complementó con capacitación sobre derechos humanos: “con los cursos de actualización buscamos (...) sensibilizarlos [a los efectivos policíacos] en el respeto a los derechos humanos”.⁹¹

Para los fines de esta investigación, del estatuto sólo es relevante el artículo 3° pues se refiere a la educación de los efectivos policíacos sobre los derechos humanos, este artículo establece que: “El funcionario de policía ha de recibir (...) una enseñanza apropiada en materia de problemas sociales, libertades públicas, *derechos humanos (...)*”.⁹²

⁹¹ Gobierno del Distrito Federal, *Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal*, Gobierno del Distrito Federal, México, s/f, p. 23.

⁹² Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, “Declaración sobre la policía del 8 de mayo de 1979”, Consejo de Europa, París, 1979, s/p.

Para que los gobiernos puedan desarrollar proyectos de cooperación internacional en materia de seguridad pública es necesario que sus sistemas de seguridad pública cumplan requisitos básicos, en relación con sus cuerpos de policía, es necesario que sus miembros estén capacitados y tengan conciencia acerca del respeto de los derechos humanos. El análisis de documentos internacionales sobre la conducta que se espera de los agentes de la policía en relación con el respeto a los derechos humanos puede contribuir a que los gobiernos adopten algunas de sus propuestas y las incorporen a sus sistemas de seguridad pública lo que permitiría mejorar las condiciones para la cooperación internacional en materia de seguridad pública.

3.3 La importancia de la cooperación internacional en el diseño de políticas nacionales de seguridad pública

Debido a que las naciones no se desarrollan en la misma dirección ni con la misma velocidad; es importante recuperar las experiencias y los conocimientos de otros países que puedan ser útiles para fomentar el desarrollo de nuestra propia nación.

Por su propia dinámica social, los países que han logrado un mayor desarrollo económico y tecnológico, sufrieron durante alguna etapa de su historia, el incremento de sus índices delictivos. En el continente europeo, a partir de la década de 1930, debido a la depresión económica empezó a diversificarse y a elevarse el número de los delitos, así surgieron en su forma moderna los ilícitos de secuestro, de extorsión, de contrabando, de falsificación y/o lavado de dinero, de crimen organizado (organizaciones delictivas), de terrorismo, de juegos ilegales, etc.⁹³ Para frenar la expansión de estos delitos, los países europeos efectuaron las primeras acciones conjuntas para combatir los ilícitos que eran perpetrados en el territorio de uno o más países europeos. Entre ejemplos de la cooperación de los gobiernos de los países europeos para el combate de la delincuencia se pueden citar, la colaboración entre los gobiernos de Suiza y Francia para evitar las operaciones con recursos de procedencia ilícita (lavado de dinero), provenientes del despojo de los recursos (objetos, bienes, capital, etc.) de la comunidad judía por parte de los fascistas durante la 2ª Guerra Mundial; la cooperación entre los gobiernos de Francia, Italia y España para evitar los atentados de los grupos terroristas (GRAPO, ETA), de manera específica Francia y España han firmado desde el decenio de 1970 varios acuerdos de cooperación para combatir al terrorismo.

Estos sucesos han orillado a los gobiernos europeos a proyectar políticas nacionales; a formular y participar en programas internacionales; a invertir en la tecnificación de los cuerpos policiales, en la capacitación de los integrantes de las fuerzas policíacas, en la asesoría de los funcionarios y los organismos de seguridad pública, etc.

⁹³ Cf. González Ruiz, Samuel y Ernesto López Portillo, "Apuntes sobre el combate al crimen organizado en diversos países", en la revista: La Revista Mexicana de Justicia, Procuraduría General de la República, nueva época, número, 2, México, abril de 1998, pp. 26-29.

En el caso de México, el Sistema Nacional de Seguridad Pública ha participado en eventos internacionales sobre seguridad pública con el objetivo de beneficiarse de la experiencia internacional. Así concurrió al Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Viena, Austria, del 10 al 17 abril 2000. El tema central de dicho congreso fue "La Delincuencia y la Justicia Frente a los Retos del Siglo XXI".

En general, los congresos de la Organización de las Naciones Unidas que tienen como tema a la delincuencia se enfocan a propiciar la investigación sobre prevención del delito y la prestación de asistencia técnica, además de fomentar el intercambio de experiencias y conocimientos especializados entre gobiernos y profesionales, a fin de formular directrices internacionales.

Esto ha permitido generar perspectivas innovadoras, contribuyendo a aplicar métodos eficaces y humanitarios para prevenir la delincuencia y solventar los problemas derivados de la misma, además de generar un contexto propicio a la cooperación internacional, ante las nuevas exigencias que surgen en el ámbito de la prevención del delito y la justicia penal.

En particular, durante el Décimo Congreso al que hemos aludido, se celebraron sesiones de alto nivel, con la participación de Jefes de Estado o de Gobierno y de Ministros de Gobierno, como base para lograr un compromiso político en la lucha contra la delincuencia, principalmente la que se da en el plano internacional, en actividades como el tráfico de personas, el lavado de dinero y la corrupción, procurándose definir una estrategia integrada orientada a la promoción de la seguridad de las personas.

Las experiencias internacionales de seguridad pública, pueden servir como modelo general para la elaboración de políticas nacionales de seguridad pública, respetando en todo momento la soberanía nacional de los países. Pues como afirma Madariaga González "la responsabilidad esencial del Estado reside en garantizar la seguridad de la población. Cuando un Estado pierde esa capacidad o renuncia a ella, abdica a su razón esencial de existir, deja de tener razón de ser".⁹⁴

La creciente necesidad de la cooperación internacional en materia de seguridad pública nacional es provocada por la internacionalización de la actividad criminal. Por ello, los sistemas de seguridad pública nacionales se benefician de una mayor apertura a la cooperación internacional, de ahí la importancia de que las políticas nacionales y locales incorporen a la cooperación internacional en materia de seguridad pública.

⁹⁴ Madariaga, Gutiérrez, Mónica, *Seguridad jurídica y administración pública en el siglo XXI*, Editorial Jurídica de Chile, Chile, 1996, p. 43.

Conclusiones

En nuestro país, la seguridad pública es una función exclusiva del Estado; con el objeto de que el Estado pueda ejercer esta función de manera eficiente en el territorio nacional, la legislación distribuye las acciones de seguridad pública en distintos niveles e instituciones de gobierno. Los niveles de gobierno nacional, estatal y local desarrollan acciones de seguridad pública, pero éstas forman parte de una política estatal de seguridad pública, por lo que su normatividad, sus políticas, sus programas, sus estrategias y sus acciones se encuentran articuladas. Las instituciones de seguridad pública son nacionales como la Procuraduría General de la República (PGR), estatales como la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), y locales como los cuerpos de policía. En conjunto estos elementos forman el Sistema Nacional de Seguridad Pública, organismo responsable de garantizar la seguridad pública de la nación mexicana.

El ámbito de la seguridad pública implica los organismos y los instrumentos que se utilizan para proteger la integridad física, los derechos, y los bienes materiales de los ciudadanos mexicanos, así como para mantener el orden y la paz pública.

En específico, en el Distrito Federal, las instituciones encargadas de la seguridad pública son la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) y la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal; las autoridades son la Policía Preventiva, los ministerios públicos, y los tribunales locales; y los instrumentos son la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal (LSPDF), el Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 2001-2006 (PSPDF).

En nuestro país, a lo largo de su historia, ha prevalecido la noción de la seguridad pública como un sistema cerrado. Es decir, un sistema en el que se pueden relacionar sus elementos internos (Estado, instituciones, autoridades, instrumentos, etc.), pero en el que no se puede vincular con otros sistemas de seguridad extranjeros. Lo que en esencia explica porqué el Estado mexicano tiene escasos acuerdos de cooperación internacional en materia de seguridad pública.

No obstante, en la actualidad la situación de la inseguridad pública requiere una cooperación internacional permanente, debido a dos causas básicas: a) la delincuencia utiliza técnicas, estrategias y armamentos innovadores, y b) la delincuencia ha expandido su terreno de operación, de tal forma que este puede abarcar más de un país, esto ocurre con delitos como el tráfico de personas, el contrabando, el narcotráfico, el tráfico de armas, el secuestro, el lavado de dinero etc.

Hasta ahora, la cooperación internacional sobre seguridad pública se ha realizado a través de convenios para desarrollar programas de seguridad pública, en materia de: a) capacitación, actualización y profesionalización de los agentes

policíacos, de los servidores públicos y de las autoridades vinculadas con la seguridad pública; b) prospección y elaboración de políticas relativas al personal de seguridad pública y c) asesoría para los miembros de los cuerpos policíacos; convenios de dotación de equipo y tecnología a los cuerpos policíacos, a las autoridades y a las instituciones responsables de la seguridad pública; acuerdos y cartas de intención para mejorar el intercambio sobre seguridad pública mediante el apoyo técnico al sistema de seguridad pública y el otorgamiento de becas y estancias para los recursos humanos encargados de la seguridad pública; tratados de asistencia recíproca en materia de seguridad; cooperación de organismos internacionales para el combate de las actividades delictuosas; tratados de extradición; participación en operativos para la captura de criminales internacionales; cooperación en la persecución y la aniquilación de organizaciones criminales; y participación en eventos internacionales sobre seguridad pública (congresos, convenciones, foros, encuentros, etc.).

En el Distrito Federal, la seguridad pública se encuentra en una situación compleja como consecuencia del deterioro económico, político y social. Entre las situaciones que se viven cada día destacan la falta de credibilidad política; la centralización de las actividades (administrativas, económicas, educativas, etc.); el crecimiento acelerado de la población; el deterioro de las condiciones sociales.

Así también, la sociedad está viviendo el desbordamiento de la capacidad de respuesta de las autoridades para detener el avance de la criminalidad; la ineficiencia de las corporaciones de seguridad pública; el desvanecimiento de los límites territoriales del Distrito Federal y de los estados vecinos.

De igual forma, prevalece la diversificación de las conductas delictivas que perturban la seguridad pública (el homicidio, las lesiones, el secuestro, la violación, el asalto, el tráfico de armas, etc.); el aumento del número de delitos específicos (robo, lesiones, fraude y estafa, abuso de confianza, despojo, y homicidio); la innovación en la práctica de las actividades delictivas (las asociaciones delictuosas, el crimen organizado, etc.); etc.

Esto explica porqué en la Ciudad de México se han intentado formas de cooperación más concretas, como la participación de asesores extranjeros en la elaboración de proyectos para reducir los índices delictivos.

La asesoría del equipo de Rudolf Giuliani en la creación de una propuesta de programa integral de seguridad pública para la Ciudad de México no se puede considerar de manera formal como una experiencia de cooperación internacional debido a que la relación entre el Gobierno del Distrito Federal y el organismo Giuliani es privada y comercial. Sin embargo, constituye un precedente para programas de cooperación pública, pues como se expuso anteriormente constituye un esquema general pues aporta un método y un modelo para formular proyectos de cooperación internacional.

Con base en la información recabada durante la investigación, se propone impulsar las siguientes medidas para promover la cooperación internacional en materia de seguridad pública en el Distrito Federal:

- Elaborar un diagnóstico sobre la situación de la seguridad pública.
- Formular una política integral de seguridad pública.
- Crear un marco jurídico flexible que permita la cooperación internacional en materia de seguridad pública.
- Proponer a la cooperación internacional como una estrategia para resolver los problemas de seguridad pública.
- Crear un sistema de información sobre seguridad pública.
- Promover la coordinación entre las instituciones y las autoridades responsables de la seguridad pública.
- Impulsar la innovación tecnológica para el combate a la delincuencia.
- Desarrollar investigación sobre prevención del delito.
- Mejorar el sistema de procuración de justicia penal.
- Aumentar la eficiencia de Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF).
- Realizar una investigación a las autoridades responsables de la seguridad pública.
- Remover a las autoridades que hayan cometido acciones ilícitas en el desarrollo de sus funciones.
- Lograr la profesionalización de los cuerpos policíacos.
- Promover entre los miembros de las corporaciones de seguridad pública la adopción de principios y valores que guíen sus actividades.
- Promover convenios de cooperación en materia de seguridad pública.
- Promover acuerdos para desarrollar programas de capacitación de los cuerpos policíacos.
- Promover acuerdos de asistencia técnica
- Promover el intercambio de experiencias y conocimientos sobre el combate a la delincuencia con gobiernos y especialistas extranjeros.
- Ampliar las atribuciones del Gobierno del Distrito Federal (GDF), del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y de los jefes delegacionales en materia de seguridad pública.

La aplicación de estas medidas permitirá aumentar la cooperación internacional en materia de seguridad pública lo que hará posible mejorar la situación de la seguridad pública y aumentar la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad de México.

Bibliografía

- Aguayo, Sergio, *et al.*, En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional, Siglo XXI Editores, México, 1990.
- Aguilar Monteverde, Alonso, Gil Valdivia, Gerardo, *et al.*, México y América Latina: crisis-globalización-alternativas, Coedición Editorial Nuestro Tiempo/Asociación por la Unidad de Nuestra América, México, 1998.
- Arellano García, Carlos, Primer curso de Derecho Internacional Público, Porrúa, México, 1997.
- Blauberg, I, Diccionario de filosofía, Ediciones de Cultura Popular, México, 1988.
- Child, John, Unequal alliance: the Inter-American military system 1938-1978, West-view Press, USA, 1980.
- Fernández Tomás, Antonio, Derecho Internacional Público. Casos materiales, Tirant lo blanch, España, 1991.
- Flores Caballero, Romeo, *et al.*, La economía mexicana en la época de Juárez, Secretaría de Educación Pública, México, 1982.
- González Obregón, Luis, México viejo, Editorial Offset, México, 1982.
- González Ruiz, Samuel, *et al.*, Seguridad pública en México: problemas, perspectivas y propuestas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.
- Habermas, Jürgen, Teoría y práctica, Siglo XXI, Madrid, 1999.
- Hobbes, Thomas, Leviatán, Planeta Agostini, Buenos Aires, 1993.
- Ianni, Octavio, Teorías de la globalización, Coed. Siglo Veintiuno Editores/Universidad Nacional Autónoma de México/ Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, México, 1999.
- Kandell, Jonathan, La capital: la historia de la Ciudad de México, Javier Vergara Editor, Buenos Aires, 1990.
- Madariaga, Gutiérrez, Mónica, Seguridad jurídica y administración pública en el siglo XXI, Editorial Jurídica de Chile, Chile, 1996.
- Mayer, Theodor, “El Estado”, en varios, Teoría sobre el Estado, Editorial El Caballito, México, 1981.
- Miliband, Ralph, El estado en la sociedad capitalista, Siglo XXI., México, 1983.
- Miliband, Ralph, Marxismo y política, Siglo XXI. Madrid, 1983.
- Millán, René, Los empresarios ante el Estado y la sociedad, Siglo XXI Editores, México, 1984.
- Nando Lefort, Víctor Manuel, El lavado de dinero. Nuevo problema para el campo jurídico, Trillas, México, 1997.
- Nivón, Eduardo, “De periferias y suburbios: Territorio y relaciones culturales en los márgenes de la ciudad”, en García Canclini, Néstor, (coord.) Modernidad y culturalidad: la Ciudad de México a fin de siglo, Coedición, Editorial Grijalbo y Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1998.
- Quinney, Richard, Clases, Estado, y delincuencia, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.
- Rousseau, Juan Jacobo, El contrato social, Buenos Aires, 1993,
- Touraine, Alain, ¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

- Trens, Manuel B., México de antaño, Editora Nacional, México, 1957.
- Valadés, José Carlos, El porfirismo: historia de un régimen, Tomo II: I crecimiento II, Universidad nacional Autónoma de México, México, 1987.

Hemerografía

- Abad Schoster, Mario, "La efímera estancia de Giuliani en el D.F", en la revista: Época, año XI, número, 606, México, 20 de enero de 2003.
- González Pedrero, Enrique, "Hacia un estado social y democrático de derecho", en la revista: Memoria, No. 101, julio de 1997.
- González Ruiz, Samuel y Ernesto López Portillo, "Apuntes sobre el combate al crimen organizado en diversos países", en la revista: La Revista Mexicana de Justicia, Procuraduría General de la República, nueva época, número, 2, México, abril de 1998.
- Hernández Esquivel, Juan Carlos y Georgina Isunza Visuet, "Seguridad pública y ámbito metropolitano", en la revista Ciudades, Red Nacional de Investigación Urbana, Estado de México, Año 14, número 53, enero-marzo de 2002.
- Reyna, José Luis, "Estado y autoritarismo", En la revista Nueva Política, volumen 1, número 2, México, abril- junio de 1976.
- Zepeda Lecuona, Guillermo, "Entre la delincuencia y la impunidad: El desempeño de las instituciones de procuración de justicia penal frente a los desafíos de la seguridad ciudadana.", en la revista: Debate no. 4, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, México, agosto de 2000.

Leyes

- México, Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, Editorial Sista, México, 2003.
- México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 2002.
- México, Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, Editorial PAC, México, 2002.
- México, Ley orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Editorial PAC, México, 2003.

Documentos

- Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, "Declaración sobre la policía del 8 de mayo de 1979", Consejo de Europa, París, 1979.
- Comisión Nacional de Seguridad Pública de COPARMEX, "Situación del Secuestro en México", COPARMEX, México, 2000.
- Gobierno del Distrito Federal, "Programa General de Desarrollo para el Distrito Federal 2000-2006", En: Gaceta Oficial del Distrito Federal, Gobierno del Distrito Federal, México, 4 de diciembre de 2001.
- Gobierno del Distrito Federal, Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 2001-2006, GDF, México, 2000.

- Gobierno del Distrito Federal, Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal, Gobierno del Distrito Federal, México, s/f.
- Hiscox, "Top 20: Countries for kidnap", Hiscox Company, EEUU, 1999.
- México, Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, México, 8 de diciembre de 1995.
- Organización de las Naciones Unidas, "Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 17 de diciembre de 1979: Código de conducta para los responsables de la aplicación de las leyes", Organización de las Naciones Unidas, EUA, 1979.
- Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, junio de 1995.
- Procuraduría General de la República, "El narcotráfico en México", Procuraduría General de la República, México, 1999.
- Sistema Nacional de Seguridad Pública, "Acerca del SNSP", (en línea), disponible en World Wide Web: <http://www.seguridadpublica.gob.mx> (consultado el 12 de enero de 2003)