



Casa abierta al tiempo  
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA *Iztapalapa*

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA  
UNIDAD IZTAPALAPA**

**DIVISION DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES**

**DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA**

**TITULO**

**“POLITICAS PUBLICAS APLICADAS EN LA LUCHA  
CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO EN MEXICO 1994-  
1998”**

**TESIS QUE PRESENTA LA ALUMNA**

***NORA GARCÍA JIMÉNEZ***

**PARA LA OBTENCIÓN DE GRADO DE**

***LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA***

**ASESOR**

**ALEJANDRO FAVELA GAVÍA**

**MAYO 2000.**

# INDICE

<b>INTRODUCCION</b>	<b>1</b>
<hr/>	
<b>CAPITULO I</b>	
1.1. MARCO HISTORICO.	5
EL PODER COMO ELEMENTO CONDICIONADOR DE LA CRIMINALIDAD EN MEXICO.	
1.2. EL CRIMEN ORGANIZADO	11
1.3. LA CRIMINALIDAD EN EL D.F.	14
1.4. PROCURACIÓN DE JUSTICIA	18
1.5. LA ACTUACIÓN DE LA POLICÍA	22
1.6. SISTEMA PENAL	29
<hr/>	
<b>CAPÍTULO II</b>	
2.1. EL CRIMEN ORGANIZADO COMO UNA EMPRESA	33
2.2. MEXICO: DIAGNOSTICO	39
2.3. MODERNIZACIÓN JURÍDICA.	64
2.4. REFORMAS CONSTITUCIONALES	65
2.5. LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA.	67
2.6. LEY ORGANICA DE LA PROCURACIÓN GENERAL DE JUSTICIA.	73
2.7. REFORMAS AL CODIGO PENAL.	74
2.8. REFORMAS AL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.	75
2.9. COORDINACIÓN NACIONAL EN MATERIA DE PROCURACIÓN DE JUSTIC	75
2.10. COOPERACIÓN INTERNACIONAL.	
2.11. ESTRATEGIA DE COMBATE AL NARCOTRAFICO.	
<hr/>	
<b>CAPÍTULO III.</b>	
3.1. LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995	82
3.2. SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA.	87
3.3. LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACIÓN DEL SI	90
3.4. CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA (CNSP)	93

<i>3.5. CONSEJOS LOCALES DE SEGURIDAD PUBLICA</i>	<i>100</i>
<i>3.6. CONSEJOS REGIONALES.</i>	<i>102</i>
<i>3.7. LOS CONSEJOS INTERMUNICIPALES</i>	<i>103</i>
<i>3.8. COMITES DE CONSULTA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA</i>	<i>104</i>
<i>3.9. SISTEMA DE INFORMACIÓN NACIONAL SOBRE SEGURIDAD PUBLICA</i>	<i>105</i>
<i>3.10. CONFERENCIAS NACIONALES</i>	<i>109</i>
<i>3.11. PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA</i>	<i>112</i>
<i>3.12. PROGRAMA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA PARA EL DISTRITO FEDE</i>	<i>120</i>
<i>3.13. PROGRAMA PARA UN NUEVO FEDERALISMO 1995-2000</i>	<i>121</i>
<i>3.14. PROGRAMA DE PREVENCIÓN DEL DELITO</i>	<i>124</i>
<i>3.15. ACTUACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL</i>	<i>125</i>
<i>CONCLUSIONES</i>	<i>137</i>
<i>BIBLIOGRAFÍA</i>	<i>140</i>

## INTRODUCCIÓN

Este trabajo de investigación tiene como objetivo estudiar y analizar las dimensiones que ha alcanzado el crimen organizado a nivel nacional y su alcance internacional. Se definen los tipos, modos y formas en los que se manifiesta. Por otra parte analiza las acciones que el gobierno mexicano ha puesto en marcha para combatirlo en términos de políticas públicas.

Se parte de la idea de que las sociedades en su desarrollo histórico para obtener seguridad crearon los instrumentos y realizaron acciones concretas a partir del Estado, basadas en la Cosmovisión que tenía cada una de ellas de su mundo. Así el hombre manifiesta su necesidad de sentir certidumbre, en todos los ámbitos de la sociedad, es decir, en términos de seguridad económica, seguridad política, seguridad social, seguridad pública, etc.

Se explica el crecimiento del crimen y la violencia en México a partir de la “organización” que el primero ha creado en forma paralela al Estado, se considera al poder que el gobierno sustenta como condicionador de la criminalidad, no refiriéndonos sólo al crimen que se comete de manera eventual sino del que se realiza de forma organizada.

Para comprender, como el crimen organizado penetra las estructuras de un Estado, se realiza un marco histórico que considera y argumenta que la corrupción es otro elemento condicionador de éste. Se entiende que la corrupción se manifiesta en diversas etapas del ser humano, que siempre ha existido y que cuándo llega a presentarse en todos o casi todos los ámbitos de un país, se corre el riesgo de que se institucionalice a partir de la visión y acción de la sociedad y los aparatos de gobierno. Se considera que la corrupción creó mayor fuerza a partir de las redes que creó dentro del Estado y de su penetración en las áreas claves de seguridad nacional. La corrupción presenta diversas modalidades, formas y tipos; por lo que obstaculiza el crecimiento de un país, el desarrollo de la economía estable, corrompe a la

sociedad y a los servidores públicos, debilita la unidad y confianza nacional y sobre todo la legitimidad del gobierno. Pone en riesgo la gobernabilidad cuándo se relaciona directamente con los altos márgenes de impunidad que se manifiesta en el sistema de impartición de justicia, minando la confianza de la sociedad en las instituciones.

En México se ha institucionalizado la utilización de un cargo público para beneficiarse a través de acciones ilegales y sujetos que llegan a consolidar redes de relaciones de carácter mafioso. Las acciones que comete la élite política en el poder se reproducen en los servidores públicos, la burocracia y la sociedad. La corrupción hace crecer y consolidar dentro del Estado a una organización de forma mafiosa como resultado de las relaciones ilegales entre las élites y la sociedad, porque existen condiciones y momentos en los que la sociedad en general no se puede negar a participar con la élite en actos corruptos, porque se ejercería violencia contra ella.

Es un hecho evidente que la corrupción ha generado impunidad, es decir, “la no aplicación de las leyes y, por otro, la ineficacia en el cumplimiento del servicio primario a cargo del Estado que es el velar por la seguridad pública y la procuración de justicia. Impunidad desde esta perspectiva, se refiere a los delitos no castigados porque no se integran bien a las averiguaciones previas, porque los agentes policiales, los ministerios públicos y los jueces se prestan a situaciones de cohecho y corrupción; porque es tan bajo el nivel profesional de los cuerpos de seguridad que son muy pocos los delitos resueltos vía investigación, y por ende pocas veces se llega a penalizar al delincuente.<sup>1</sup> El D.F. es una gran ciudad que por ser sede del centralismo económico, político y social; que manifiesta los más altos índices de inseguridad pública y violencia, resultado de las diversas modalidades del crimen eventual y

organizado. La principal fuente de inseguridad pública la genera la violencia delictual, que genera un daño físico y miedo al crimen por verse expuesto en a esta en cualquier momento. Si la corrupción, la violencia, la organización del crimen y la impunidad se manifiestan determinado todas juntas provocan ingobernabilidad y falta de legitimidad del gobierno. En lo que se refiere específicamente a México no hay que olvidar tener en cuenta, que las pugnas o enfrentamiento estudiantiles de principios de los setenta; las acciones de algunas guerrillas; el desarrollo del crimen organizado, su profesionalización y armamento superior al que disponen los cuerpos de seguridad públicos; pero sobre todo la impunidad y corrupción que impera en nuestro sistema de administración e impartición de justicia, son lo principales elementos condicionadores que han contribuido a una percepción de inseguridad pública. Por otra parte la sociedad se ha creado a partir de los medios de comunicación de corte amarillista una percepción equivocada de la criminalidad en México; se ha demostrado que los delitos se han mantenido constantes desde la época de Porfirio Díaz en proporción a cada cien mil habitantes, el problema radica en la violencia y la impunidad que tiene.

Finalmente se reconoce que la complejidad y redes del crimen organizado han exigido la aplicación de políticas públicas para su combate en México. La estrategia gubernamental parte de reformas constitucionales para generar el Sistema Nacional de Seguridad Pública y los Programas que se deriven de él; a partir de la participación de los tres niveles de gobierno; la modificación de las estructuras policiacas; la revisión del sistema jurídico y policiaco y la participación ciudadana en programas preventivos. La políticas aplicadas en la lucha contra el crimen organizado en México responden a la necesidad de solucionar un problema de forma inmediata, a corto plazo, como si el crimen organizado fuera un problema coyuntural y no estructural. ¿Por que, la organización, la

---

<sup>1</sup> “Inseguridad Pública, propuestas sociales y reformas Institucionales”; Regalado Jorge; Revista Trimestral *Ciudades. Análisis de la coyuntura, teoría e historia urbana*. No. 40, Red de Universidades Autónomas de Puebla . Puebla, México,

coordinación, la investigación, la profesionalización y la información actualizada no bastan para acabar con el crimen organizado? Porque el crimen organizado es una empresa que reedita grandes ganancias a sus integrantes, porque es un negocio ilícito que ofrece mas ganancias que uno lícito y porque. Las políticas públicas para su combate no sanaran el problema y contaminación *estructural* que sufre el Estado, pero procuraran cambiar la percepción de la inseguridad pública con una mayor eficiencia en la investigación con respecto a los cometidos, para superar los márgenes de impunidad, recuperar la confianza, la legitimidad y gobernabilidad de la sociedad.

## **CAPÍTULO I.**

### **1.1. MARCO HISTORICO EL PODER COMO ELEMENTO CONDICIONADOR DE LA CRIMINALIDAD EN MEXICO**

La organización de la seguridad de los ciudadanos en su conjunto constituye uno de los monopolios del Estado. Garantizar la seguridad de los miembros de una comunidad ha constituido la razón de ser, la justificación y la legitimación del poder ejercido por sus gobernantes. Así el Estado es la instancia máxima de las competencias, tiene la facultad y autoridad de delegar a través de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos competencias a todos sus órganos de gobierno, para procurar a todos los integrantes de la nación el ejercicio de sus libertades individuales y derechos.

El Estado mexicano no sólo se constituye en teoría como “una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libre y soberanos” sino que para su real ejercicio divide el Poder Supremo de la Federación en el poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Se establece entonces, como un complejo sistema dividido en subsistemas de índole global, en el que se da una constante retroalimentación de fuerzas, intereses y actividades, todas ellas en busca de un mayor poder. Es competencia del poder Judicial vigilar que los otros dos poderes de la federación cumplan de manera eficaz con las facultades que se les han otorgado y que la procuración de justicia se de en todos los ámbitos y sectores de la vida en sociedad. “La procuración de justicia es una función del Estado que tiene entre sus objetivos: la investigación de los delitos cometidos; la persecución de los delincuentes ante los Tribunales y la imposición de las penas correspondientes; la representación de la sociedad y de los grupos vulnerables en asuntos no sólo del orden penal, sino también en lo civil y lo familiar; la atención a las víctimas u ofendidos por los delitos y la obtención de la indemnización por los daños y perjuicios causados; la realización de estudios en materia de política criminal y la aplicación de

medidas de prevención del delito. Todo ello con miras a preservar la seguridad pública, dentro de un marco de participación de la comunidad y de un escrupuloso respeto a los derechos humanos y al principio de legalidad.”

La “criminalidad” a partir de 1994 pone en duda la legitimidad del Estado, del sistema político mexicano y de sus gobernantes. Primero, porque las pocas políticas públicas que se han aplicado para combatir el crimen y la delincuencia han sido elaboradas tomando en cuenta a la criminalidad sólo como un producto de una conducta individual; segundo, no se ha considerado a la criminalidad como un verdadero “fenómeno” sociopolítico<sup>2</sup> inherente a toda sociedad; tercero, la prevención, control y tratamiento de la criminalidad requieren de un sistema penal eficaz que no ha existido en México; cuarto, no se ha considerado a la criminalidad como un fenómeno que tiene sustantividad propia, que actúe en la funcionalidad del poder legítimo y en todos los sectores de la vida en sociedad e incluso en el sistema penal. Considero que hay que entender a la criminalidad como un fenómeno sociopolítico inherente a toda sociedad, cuya prevención, control y tratamiento requieren de un sistema penal que no se reduzca a la totalidad numérica de los delitos cometidos en un período determinado, tomando en cuenta que la criminalidad es constante, aunque sus modalidades cambien. Se le considera compleja porque manifiesta una serie de problemas nacionales e internacionales que constituyen una amenaza, porque veremos mas adelante como poco a poco se consolida como un actor, originador de acontecimientos significativos que van más allá de lo individual. Me refiero específicamente al “crimen organizado”, el cuál incrementa sus operaciones, tanto a nivel nacional como internacional,

---

<sup>2</sup> Manuel López Rey y Arrojo *Criminalidad y Política Criminal*, ed, Técnos, Madrid; “La infiltración creciente de lo político en lo social se acentúa constantemente y repercute en la criminalidad. Si lo político y la política como se afirma tiene una base social, así mismo lo social tienen un base política innegable. Ello no significa la amalgama de lo político y lo social y de la ciencia política con la sociología, pero sí que se admita claramente la condición sociopolítica de la criminalidad”

configurándose como un peligroso elemento disruptor del orden social que pone riesgo la seguridad nacional.

La criminalidad no sólo refleja los altos índices de su crecimiento bajo sus nuevas modalidades y formas de actuación la cuáles se caracterizan por ser más sofisticadas y violentas; sino que además pone de manifiesto que durante varios sexenios de gobierno, no se considero a la justicia como un objetivo prioritario de el Estado y de la atención gubernamental. ¿Cuáles son entonces las causas estructurales e históricas que dan posibilidad de desarrollo y evolución a los altos índices de criminalidad en México?. Para responder a esta pregunta primero hay que considerar los antecedentes históricos que nos enseñen la funcionalidad del Estado-mexicano, a partir del “mito revolucionario” en un momento en el que su contribución ideológica y política fue necesaria para generar la cohesión, unidad y la formación de una élite revolucionaria que tuviera el liderazgo para conducir el proyecto que llevaría al país a la estabilidad deseada y bienestar social.

El Estado Mexicano dejo de ser funcional a partir de que la élite revolucionaria una vez que obtuvo el poder, formo un circulo vicioso en el que se dejo corromper y se corrompió a sí misma, se volvió autoritario, represivo, injusto y disfuncional. Los aparatos y estructura de gobierno fueron dirigidas por el Ejecutivo bajo un sistema centralista que movilizaba y dirigía todos los ámbitos de la sociedad lo que le permitía mantener un control total sobre esta. La sociedad fue subsumida y absorbida por el Estado llegando a un punto en el que la primera dejo de existir, bajo mecanismos legítimos de represión. Se construyo un modelo corporativo, burocrático que permitía que la sociedad se desarrollara bajo un mecanismo que la ataba y sometía, dentro de un sistema político en el que se realizaba una mezcla de represión, consenso y corrupción presidencial que se alimentaba y retroalimentaba de manera global. “En el caso de México, a medio camino entre democracia y

prácticamente el sistema del partido único, ofrece una situación intermediaria en la que, la criminalidad oficial se muestra tan descarada como impune, entre otros casos en la corrupción y en la represión”<sup>3</sup>.

Históricamente las pocas políticas públicas aplicadas para combatir a la criminalidad que se han aplicado, nos demuestran que la principal función práctica del poder institucional, no fue procurar el “orden y la seguridad” en el ámbito de seguridad pública. Entendiendo como orden el coexistir de la vida en sociedad en un ambiente de paz y tranquilidad, lo que no supone conformidad y uniformidad de esta. La seguridad es la que tiene toda persona de que se le respeten sus garantías individuales y derechos establecidos teóricamente en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Se considera a la represión como hasta cierto punto de racionalidad en la conformación del Estado mexicano, considerando que para todo régimen de gobierno es útil siempre y cuando esta se encuentre y se manifieste en su forma más organizada y limitada, es decir, reducida al mínimo para que se evite un círculo vicioso y esta sea realmente efectiva.

Es evidente que el poder proporciona coordinación, orden y autoridad; necesidades que han de satisfacerse a través de los organismos estatales e institucionales que coexisten a su vez con organizaciones, asociaciones y grupos no estatales que en forma diferente satisfacen necesidades, medios y fines. En el caso de México, el poder centralista se consolida como un elemento condicionador de la criminalidad bajo la irresponsabilidad y la corrupción como característica genérica del sistema político. Las contradicciones en este régimen centralista condicionan la criminalidad en un doble sentido; primeramente, porque la élite revolucionaria en el gobierno constituye su poder formulando una serie de hechos represivos cuya función es asegurar su supremacía y continuidad, es decir, cometió los crímenes necesarios para asegurar ambas necesidades. En segundo lugar, porque al no cumplir con todos los objetivos y fines del Estado o buscar y evolucionar otras

---

<sup>3</sup> Ibidem; pp56

formas para su continuidad, decide seguir utilizando la represión; en tercer lugar, porque da lugar a una poderosa burocratización del poder, caracterizada por una frecuente actividad criminal y una absoluta *impunidad* proveniente del Ejecutivo. En cuarto lugar, porque el Estado al ser un sistema sus vicios se retroalimentan en todas sus instituciones y sociedad.

La élite revolucionaria en el gobierno a través del poder del Estado preciso entre muchos medios de la represión y de la corrupción hasta que la tomo como una forma de vida, que no procuro la formación de canales de comunicación entre el Estado y la sociedad civil con mecanismos de respuesta y retroalimentación. No hay que olvidar que el poder se procura todas las facultades para determinar si existe o no respeto, coerción, subordinación, disciplina, compulsión, fuerza física o ideológica, control, violencia, persuasión o corrupción, es decir, en México la legalidad no excluyo a la criminalidad de sus instituciones cuándo el gobierno tuvo la autoridad oficial, legitima y justificable. Encontramos a dos actores bajo una inmensa burocracia, a los gobernantes que crean y permiten delitos, y a los gobernados que los cometen y reproducen. El crimen se lleva a cabo desde los sustentadores del régimen político que los definió como tales, hasta el ciudadano común tomando como apoyo a la impunidad.

En los años setenta el régimen de López Portillo aplicó una política antisubversiva desde un punto de vista político y militar. Al final de la década de los setenta y principios de los ochenta, se abolió la estructura central de contra subversión, los grupos especiales de diferentes corporaciones se mantuvieron y fueron refuncionalizados en el aparato burocrático. La tolerancia a algunos crímenes dentro de los aparatos gubernamentales del Estado, provoco un proceso de corrupción del régimen en su conjunto y de fuertes resistencias a una reforma democrática verdadera.

En 1990, México expresa su integración a la globalización con impedimentos considerables como los altos índices de criminalidad que no permiten su total integración, ya que para una total

integración al sistema global las naciones poderosas no sólo exigen una liberalización comercial sino que además se condicionan posibles tratados, alianzas, acuerdos, etc. a partir del respeto a los derechos humanos y la seguridad social, política y cultural de todos los ciudadanos. La corrupción en el poder se observa desde otras naciones como un fenómeno agresor del orden social en tanto que intenta dominarlo todo y condiciona no solo a la criminalidad sino a las reformas ineficaces de el sistema penal que provocan impunidad.

## 1.2. EL CRIMEN ORGANIZADO

El Estado, es entonces la máxima expresión de poder organizado a través de sus aparatos de gobierno e instituciones, es decir, cuenta con todos los medios y recursos necesarios para su movilización y alcance de sus objetivos. De su correcta movilización depende el que no se desvíe de sus objetivos y de que no se utilice su poder para fines contrarios. En México el Estado dio tolerancia a las acciones corruptas del régimen y para la década de los ochenta, éste había dado las bases sin las cuales los criminales no hubieran logrado su crecimiento: la organización bajo una lógica de acumular riqueza mediante la violación de la Ley, tolerando y fomentando el crimen. La burocratización en México fue una escuela perfecta para reproducir los vicios del sistema político hasta un punto en el que la corrupción y la impunidad no sólo permitieron el desarrollo de una forma de crimen “eventual” sino que evoluciono una nueva forma de “crimen organizado”.

El crimen se define a partir de la violación de las garantías individuales y derechos que marca la Constitución. Su primera manifestación se da la violación de la Ley de manera *eventual* por una persona, al que también se le llama delincuencia común o crimen autónomo. Este siempre ha sido uno de los principales problemas a resolver dentro de la agenda nacional, al ser la causa principal de la fuerte crisis de inseguridad pública a nivel nacional. Por otro lado tenemos al Crimen Organizado quien ha llegado a obtener gran poder que logra influir en la seguridad no sólo pública de un país sino también económica, social y política de todas las naciones. Este como toda buena organización, cuenta con todos los recursos monetarios para su movilización, aprovechando los medios técnicos modernos como los transportes, telecomunicaciones, mercados internacionales y globalizados para llevar adelante sus negocios y cruzar las fronteras nacionales.

En la actualidad existe un aumento del poder criminal de las organizaciones delictivas que contaminan a los aparatos estatales de gobierno y a la sociedad civil, lo que le permite desarrollar prácticas y estructuras altamente profesionales para gestión de los negocios ilegales; utiliza la estructura jerárquica, la disciplina, la especialización y división del trabajo del gobierno, es decir, todo su aparato burocrático. Partiendo de esto, evoluciono una modalidad de crimen al que se le denomina “organizado” ya que este se manifiesta como toda una estructura planeada, dirigida, disciplinada, con reglas y sobre todo con los recursos necesarios y suficientes que le permiten su movilización dentro de la sociedad e incluso dentro de las mismas estructuras y aparatos de gobierno del Estado mexicano en forma *constante*. El CO es la violación de la Ley por parte de “tres o más personas que acuerde organizarse o se organicen para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos..”<sup>4</sup>.

Este grupo de individuos además cuenta con una gran capacidad de organización que le permite la movilización de recursos necesarios por medio de una monopolización de la fuerza ilegal frente a la fuerza legal del Estado. Tiene una tendencia a apropiarse de cada vez un mayor parte del excedente económico, de controlar los giros delictivos, de expandirse y presentarse en las estructuras e instituciones del gobierno. Es un grupo de personas que se dedica a una actividad ilícita de forma permanente sin tomar en cuenta las fronteras nacionales, en un fenómeno que pone en riesgo no sólo la seguridad nacional de un país sino a la seguridad internacional debido a las grandes sumas de dinero que maneja, que le permiten tener acceso a las economías nacionales o incluso a armamento militar para conformar ejércitos que protejan sus intereses. Es decir, tiene la capacidad para adquirir todos la

---

<sup>4</sup> Ley Federal contra la delincuencia organizada, título I, capítulo único, art. 2.

tecnología que le da la ciencia y la modernidad para movilizarse discrecionalmente. Se esconde y que es capaz de cambiar su modos operandi o crear nuevos delitos de acuerdo a las coyunturas del país.

El CO es promovido y dirigido incluso por las autoridades civiles y militares, que aprovechan los mecanismos y recursos que las instituciones gubernamentales les dan para beneficiarse, como lo son identificaciones falsas, armas y el acceso a información privilegiada que les permite conocer los puntos más vulnerables de la sociedad e incluso la economía de un país. Las autoridades civiles y militares que promueven la criminalidad no sólo sustentan una permanencia, expansión y monopolio legal del Estado sino también ilegal. La criminalidad es promovida y practicada por las élites del Estado hasta sus principales bases, como lo es la policía. Corrompe a las estructuras del Estado en las diversas áreas y autoridades que tienen que ver con su *control, procuración, impartición de justicia y ejecución de penas*<sup>5</sup>, es una actividad que le da protección, impunidad, corrupción, tolerancia, y rezago en los procedimientos e instituciones de seguridad pública.

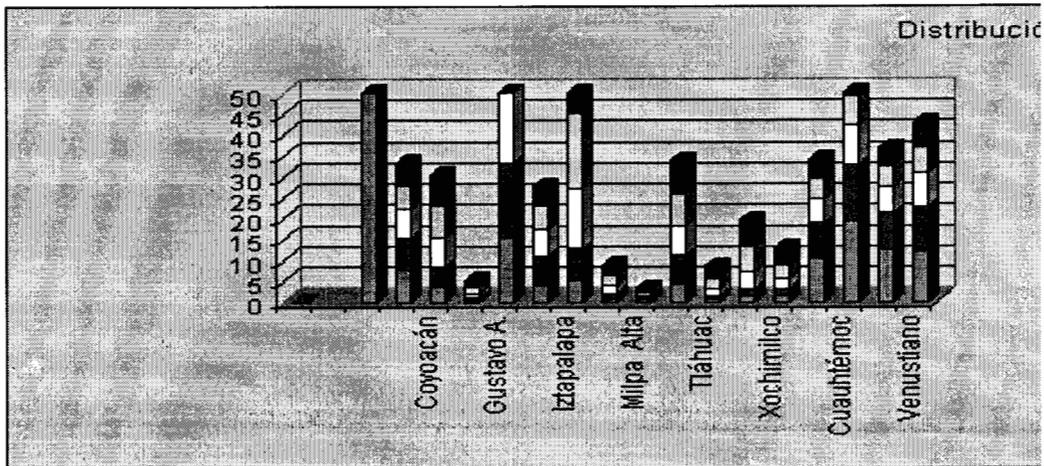
### 1.3. LA CRIMINALIDAD EN EL D.F.

El CO ha provocado una fuerte crisis de inseguridad pública en D.F., no sólo por las causas históricas y estructurales que desde su fundación han existido por ser el centro de actividad política, económica y cultural. Sin embargo, el ser sede del centralismo trajo consigo una aguda explosión demográfica, tanto de habitantes permanentes como de población flotante, a la que contribuyeron en forma determinante los flujos de inmigración provenientes de diversas entidades federativas de la República, primordialmente del campo. Por lo que los servicios de justicia están destinados a una población potencial de 16 millones personas. Además de que los problemas de seguridad social que tienen los ciudadanos del D.F. como lo son la marginación, la pobreza, el desempleo, la vivienda, etc. influyen de manera negativa en el combate a la criminalidad y el surgimiento de nuevas modalidades de esta.

Tomando como base el año de 1960 (Tabla 1) la Delegación Gustavo A. Madero tiene el 15.5% de la población, Cuauhtémoc el 19.6% y Miguel Hidalgo un 12.6% siendo las delegaciones que más concentración de población presentan. Para 1970 las delegaciones que mayor población tienen son Gustavo A. Madero cuenta asciende a un 18.0 %, Cuauhtémoc baja aun 13.4% y Venustiano Carranza asciende a un 10.9 %. En 1980 la concentración de población en la delegación Iztapalapa crece en un 100%, quien en 1960 tenía un 5.2%, en 1970 un 7.6% y ya en 1980 sube a un 14.3%; mientras que Cuauhtémoc sigue bajando hasta llegar a un 9.1%.

---

<sup>5</sup> José Ma. Rico y Luis Salas Inseguridad ciudadana y policía. Ed. Técno; Madrid; 1988; pp7



Gráfica 1

Distribución Porcentual de la Población por Delegación 1950-1995

Tabla 1  
**POBLACIÓN**

Delegación	1960	1970	1980	1990	1995
Azcapotzalco	7.6	7.8	6.9	5.8	5.4
Coyoacán	3.5	4.9	6.7	7.8	7.7
Cuajimalpa	0.4	0.5	1.1	1.5	1.6
Gustavo A. Madero	15.5	18.0	17.2	15.4	14.8
Iztacalco	4.1	6.9	6.5	5.4	4.9
Iztapalapa	5.2	7.6	14.3	18.1	20.0
Magdalena Contreras	0.8	1.1	2.0	2.4	2.5
Milpa Alta	0.5	0.5	0.6	0.8	1.0
Alvaro Obregón	4.5	6.6	7.1	7.8	8.0
Tláhuac	0.6	0.9	1.7	2.5	3.0
Tlalpan	1.3	1.9	4.1	5.9	6.5
Xochimilco	1.4	1.7	2.5	3.3	3.9
Benito Juárez	10.4	8.4	6.0	5.0	4.4
Cuauhtémoc	19.6	13.4	9.1	7.2	6.4
Miguel Hidalgo	12.6	8.8	6.2	4.9	4.3
Venustiano Carranza	11.9	10.9	7.9	6.3	5.7
<b>Distrito Federal</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

En 1990 (Tabla 2) Iztapalapa aumenta a un 50% su concentración al llegar a un 18.1%; Gustavo A. Madero se mantiene sin variaciones drásticas en 15.4%. En 1995 Iztapalapa sigue ascendiendo hasta concentrar a un 20.0% de la población total del D.F. Siendo En estas ultimas delegaciones donde más se concentran los módulos de seguridad por delegación, estos resultan insuficientes para la cantidad de población que alberga el D.F.

**Gráfica 2.**

**Módulos de Seguridad por Delegación 1988,1993,1994 y 1997**

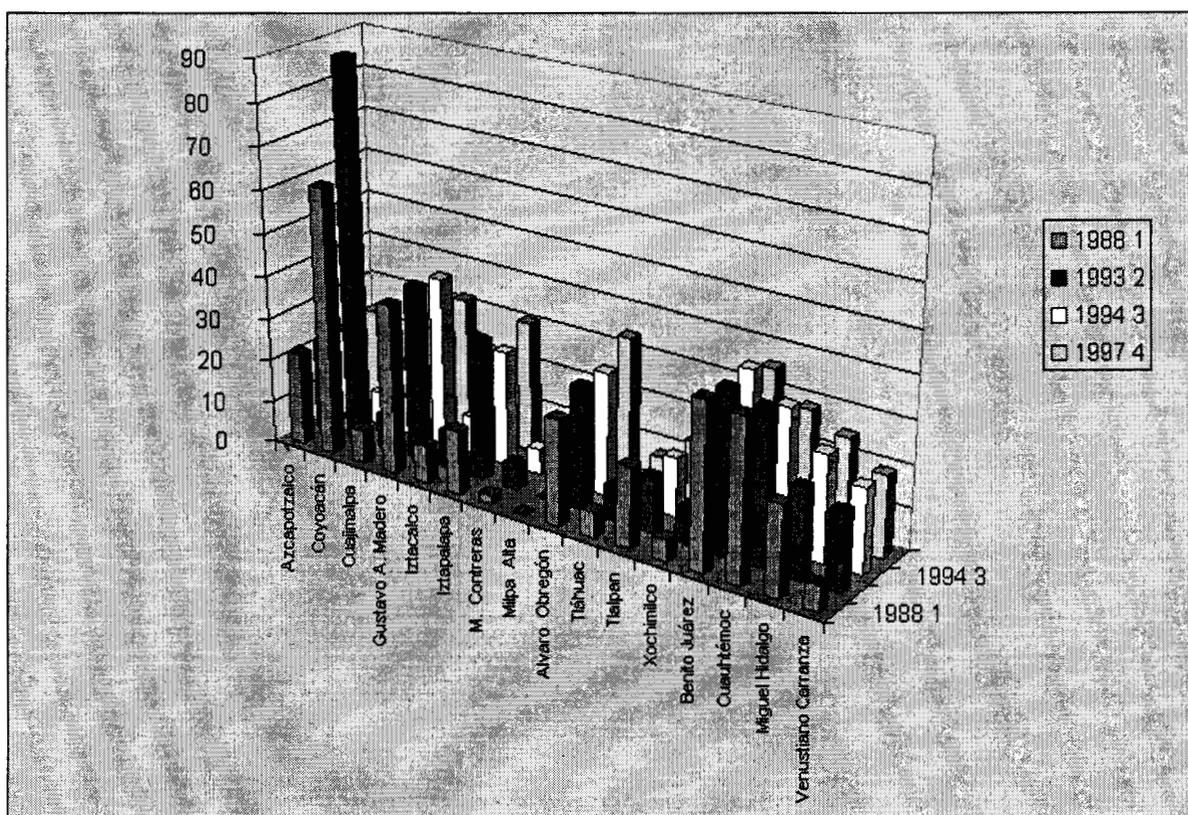


Tabla 2

MÓDULOS DE SEGURIDAD POR DELEGACIÓN

Delegación	1988	1993	1994	1997
Azcapotzalco	22	22	21	23
Coyoacan	63	90	8	11
Cuajimalpa	8	8	9	8
Gustavo A. Madero	40	41	40	32
Iztacalco	9	9	9	13
Iztapalapa	15	33	27	31
Magdalena Contreras	2	6	6	6
Milpa Alta			1	3
Alvaro Obregon	25	29	29	34
Tlahuac	6	8	7	8
Tlalpan	19	13	14	14
Xochimilco	5	8	4	2
Benito Juarez	39	38	39	36
Cuauhtemoc	38	36	33	29
Miguel Hidalgo	21	21	25	25
Verustiano Carranza	6	18	20	19
<b>Distrito Federal</b>	<b>318</b>	<b>380</b>	<b>292</b>	<b>294</b>

## **1.4. PROCURACIÓN DE JUSTICIA**

La administración de justicia se evalúa por medio de la efectividad que presenta la acción policial -patrullas, rondas, controles- y los índices de la criminalidad. La administración de justicia en el D.F. es casi inexistente debido a la correlación de varios factores que influyen en el proceso, como lo son la corrupción de las estructuras del Estado, el incremento de la población, las crisis económicas, y la impunidad que provoca el sistema penal. Esto se manifiesta porque hasta antes de la administración del Presidente Salinas de Gortari no se han procurado o implementado políticas públicas que realmente impulsen a la renovación y especialización de la policía. Esto se manifiesta cuándo incluso la intervención de los militares en los puestos de mando no han sido suficientes para erradicar los vicios de la Policía Preventiva y Judicial del Distrito Federal y mucho menos para combatir al CO. Los delitos cometidos por el CO se han manifestado no sólo a través de el narcotráfico y en el lavado de dinero, sino también por el secuestro, el asalto a bancos, el robo de automóviles, el asalto a transportistas, insumos de mercancías y usuarios de servicio de pasajeros, el asalto contra establecimientos diversos, contra transeúntes, automovilistas, casas habitación y en el comercio ambulante. En la época actual se han convertido en los principales indicadores de la criminalidad, que evidencian la ausencia de políticas eficaces que garanticen la Seguridad.

Para combatir la criminalidad se han implementado algunos programas y políticas de emergencia con una proyección a corto plazo y utilizando una dialéctica de “represión-prevención”; primero a través del Poder Legislativo, en la promulgación de la Leyes; segundo, por la vía judicial en el sistema penal y en la aplicación de las leyes; y tercero, por la vía administrativa a través de la acción policial. A pesar de este tipo de medidas, las estadísticas del crimen han aumentado de manera

alarmante. Según datos de la Dirección General de Política y Estadística Criminal de la PGJDF, en 1995 se cometieron 598 delitos diarios en promedio. Esta cifra quedó rebasada desde septiembre de 1996, cuando la Procuraduría registró 679 delitos diarios en promedio. Las autoridades policiacas calculan que en el D.F. existen no menos de 5,000 bandas delictivas que se dedican:

- al secuestro;
- asalto a bancos,
- robo a automóviles;
- asalto a transportes de mercancías e insumos;
- asalto a los usuarios del servicio de pasajeros;
- asalto a establecimientos diversos;
- asalto a transeúntes; asalto a casa habitación;
- narcotráfico;
- secuestro;
- tráfico de armas;
- lavado de dinero;
- e incluso el comercio informal.

Se incluye al comercio informal tomando en cuenta el art.5 de la Constitución que dice: "a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícito. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinaciones jurídicas, cuando se ataquen los derechos de terceros o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marca la ley, cuando se ofenden los derechos de la sociedad".

1. la ley positiva prohíbe la concesión de los bienes de dominio público (vialidades y banquetas),
2. se dan violaciones a las disposiciones sanitarias,

3. existe evasión fiscal,
4. hay afectación al uso de vialidades, y
5. se deteriora la imagen urbana. Como medida de control del ambulante el DDF ha diseñado políticas urgentes que han fracasado, como los reacomodos parciales que incrementan la corrupción y aún más comerciantes.

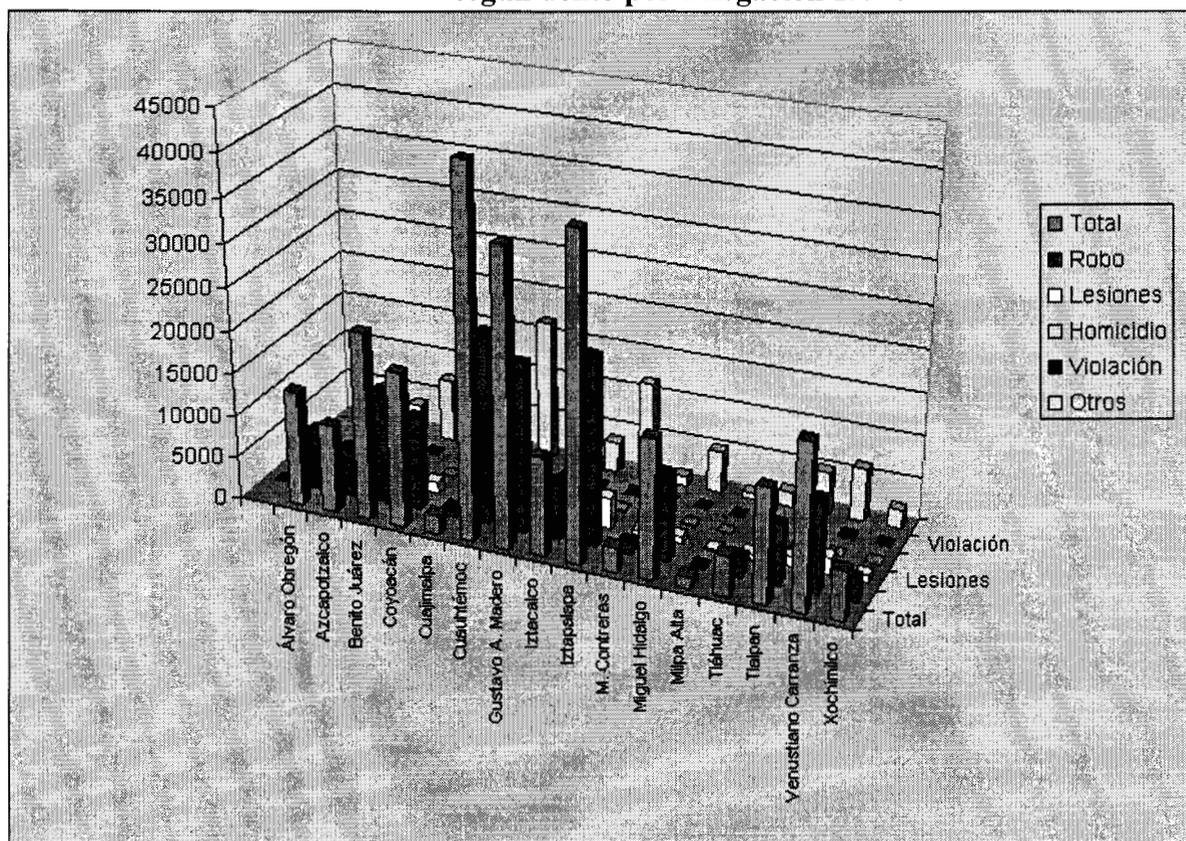
Las delegaciones (Tabla 3) Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Cuauhtémoc representan los más altos índices de criminalidad en los rubros de robo, lesiones y homicidio entre otros; esta delegaciones son la que tienen una mayor concentración de población y más adelante observaremos que también de policías.

**Tabla 3**

**DENUNCIAS ANTE LAS AGENCIAS DEL MINISTERIO PUBLICO SEGUN DELITO POR DELEGACION 1997**

Delegacion	Total	Robo	Lesiones		Homicidio		Violacion	Otros
			Dolosas	Doloso				
Alvaro Obregon	13,538	7,081	1,620	56	79		4,702	
Azcapotzalco	10,325	5,689	1,025	34	54		3,523	
Benito Juarez	21,941	13,326	1,094	52	52		7,417	
Coyoacan	18,111	10,993	1,341	41	137		5,599	
Cuajimalpa	2,291	1,006	239	12	15		1,019	
Cuauhtemoc	42,810	22,389	3,471	130	135		16,685	
Gustavo A. Madero	34,430	19,664	4,327	131	253		10,055	
Iztacalco	11,454	6,453	1,264	46	48		3,643	
Iztapalapa	37,520	21,923	3,646	212	205		11,534	
M. Contreras	2,905	1,337	440	17	17		1,094	
Miguel Hidalgo	16,116	10,101	890	64	98		4,963	
Milpa Alta	1,250	372	216	10	21		631	
Tlahuac	4,714	2,351	583	25	36		1,719	
Tlalpan	13,195	6,903	1,226	59	98		4,909	
Venustiano Carranza	19,156	10,750	2,039	64	144		6,159	
Xochimilco	5,776	2,628	871	24	56		2,197	
<b>Distrito Federal</b>	<b>255,532</b>	<b>142,966</b>	<b>24,292</b>	<b>977</b>	<b>1,448</b>		<b>85,849</b>	

**Gráfica 3**  
**Denuncias ante las agencias del Ministerio Público**  
**según delito por delegación 1997.**



La legitimación del poder judicial no proviene, como en el caso del legislativo y el Ejecutivo de la elección popular en México sino de su acción e imparcialidad en la procuración de justicia. Este sólo es una instancia que participa en todo el proceso judicial, ya que se necesita de una política que coordine al Poder Legislativo en la promulgación de leyes efectivas y acorde con la realidad social; que procure la imparcialidad y justicia real de las instituciones encargadas de la procuración de justicia (como lo es la acción policial); así como otros programas de prevención, readaptación y protección a los derechos humanos.

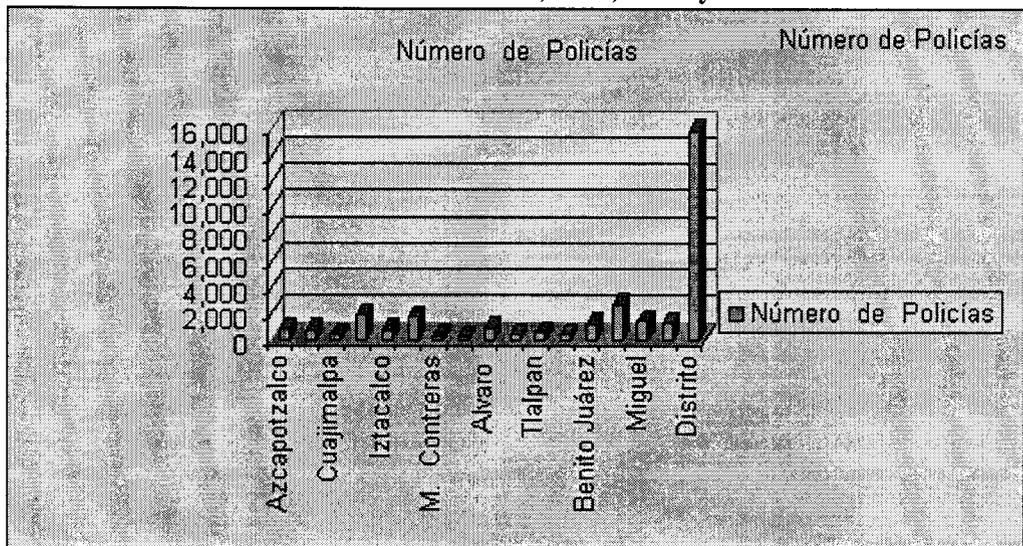
## 1.5. LA ACTUACIÓN DE LA POLICÍA

El poder judicial es el encargado de control, procuración, impartición de justicia y ejecución de penas. Por lo que procurar justicia significa que se debe cuidar que ésta se respete en la sociedad, esta función le corresponde esencialmente a la policía integrante de el sistema penal. El sistema penal mexicano no cuenta con la organización adecuada y los recursos necesarios para su perfecta movilización, es decir, su actuación prescinde del elemento primordial y crucial del crimen: la organización. Presenta ineficiencias en su administración y coordinación policial; es disfuncional al no evolucionar y crecer con las modalidades de la criminalidad y la tecnología. La insuficiencia en los servicios de seguridad, demuestra que la policía no cuenta con los medios necesarios para combatir a la criminalidad, lo que le impide cumplir con su primordial objetivo la seguridad, orden y procuración de justicia.

No existe una ordenación integral en los campos de organización, tecnología y desarrollo, además de que la policía cuenta con un salario poco remunerativo, prestaciones insuficientes e incluso poca estabilidad en su trabajo. Los oficiales con bajo sueldo pueden entonces estar cometiendo crímenes para extraer dinero de aquellos miembros de la sociedad que claramente tienen mejores salarios que ellos. El crecimiento poblacional, la crisis económica, las leyes obsoletas y un sistema judicial debilitado, provoca que un gran porcentaje de los oficiales de policía sean corruptos.

El número de policías por delegación en el D.F.(Tabla 4) siendo las de mayor concentración de la población las que tienen el mayor numero: Cuauhtémoc cuenta con 2, 734; posteriormente le sigue Gustavo A. Madero 1, 873 policías; Iztapalapa con 1, 734 y finalmente Benito Juárez con 1, 223 policías.

**Gráfica 4**  
**Número de Policías por Región en el D.F.**  
**1988,1993, 1995 y 1997**



**Tabla 4**  
**NÚMERO DE POLICÍAS POR DELEGACIÓN 1997**

Delegacion	NUMERO
Azcapotzalco	799
Coyoacan	767
Cuajimalpa	343
Gustavo A. Madero	1, 873
Iztacalco	771
Iztapalapa	1, 743
Magdalena Contreras	314
Milpa Alta	202
Alvaro Obregon	922
Tlahuac	356
Tlalpan	548
Xochimilco	396
Benito Juarez	1, 223
Cuauhtemoc	2, 734
Miguel Hidalgo	1,485
Venustiano Carranza	1, 362
Distrito Federal	15, 838

“Tradicionalmente encargada de la aplicación de las leyes y del mantenimiento del orden público, la Policía siempre ha constituido un organismo estatal con características peculiares que la

distinguen de los demás sectores cuyo conjunto se denomina comúnmente “administración de justicia”. La principal de ellas es la de encontrarse constantemente en contacto directo, no sólo con la realidad criminal (Crimen y delincuente), sino también con el público en general”<sup>6</sup>. Se caracteriza por ser una de las formas más antiguas de protección, se encuentra ligada con el Estado y la sociedad que la ha creado para satisfacer los fines de su seguridad. Sus objetivos, organización y estructura deben adaptarse a las características socio-políticas de su sociedad, tiene que tener la capacidad para adaptarse a los cambios y fenómenos por una adecuada procuración e impartición de justicia.

Se entiende la acción policial preventiva como “el conjunto de acciones que la Policía puede llevar a cabo en un espíritu de preservación y asistencia, con el fin, por parte, de evitar que ciertas personas caigan en la delincuencia o perseveren en ella y, por otra, que ciertas personas se conviertan en víctimas de algún delito”<sup>7</sup>, así entonces la prevención es una función policial que en ningún momento debe de convertirse en un obstáculo para el ejercicio de las libertades individuales. México carece de una verdadera Policía funcional que en su definición debería tener las siguientes características:

- Reconocer que forma parte integrante del conjunto del sistema penal y que debe cooperar con lo demás integrantes de este;
- Estar al servicio de la sociedad, garantizándole el ejercicio de sus libertades individuales y derechos constitucionales. Así como una adaptación de los servicios policiales a las necesidades de la comunidad; la ausencia de cualquier acto ilegal y la participación de la sociedad en sus denuncias;
- En sus estructuras básicas y en su funcionamiento debe practicar un total respeto a los derechos humanos y la adopción de una ética policial;

---

<sup>6</sup> Ibídem; pp57

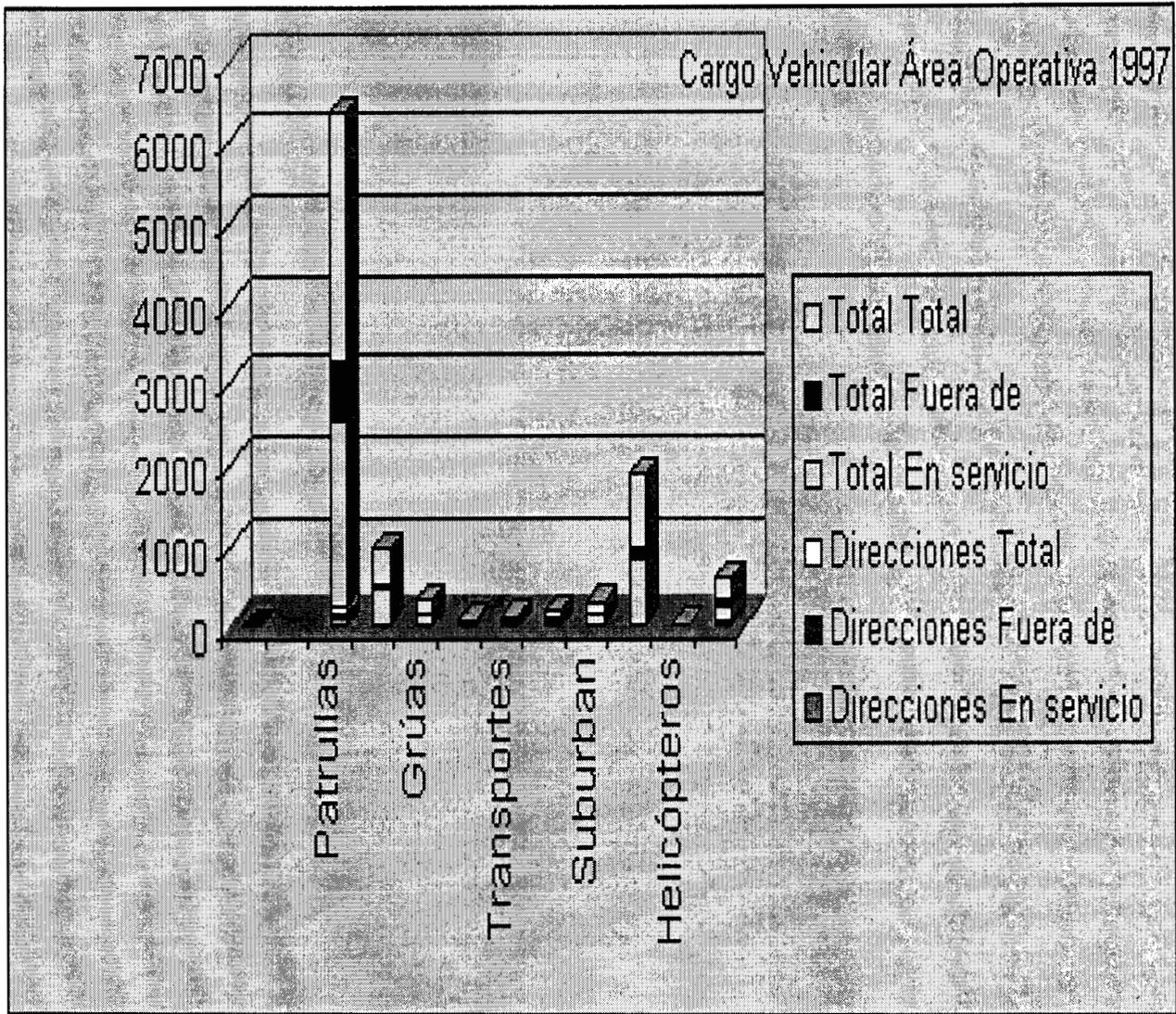
- Tener una formación especializada y un servicio profesional de carrera.
- Planificación, de la coordinación y de la evaluación de sus actividades, así como de la investigación y ponerlas en práctica;
- Su *estructura* en una sociedad democrática debe ser descentralizada para garantizar un constante contacto con los problemas y urgencias de la sociedad;
- Un *presupuesto* alto sometido a control;
- Con respecto a los *recursos humanos y materiales* que debe tener, debe establecer criterio racionales, precisos y flexibles para el reclutamiento, formación, destino y evaluación del personal policial;
- Su *función policial* la prevención y la represión del crimen, la búsqueda y la captura del delincuente, el mantenimiento del orden público conformemente a los preceptos constitucionales;
- En materia de *control* para reducir las actitudes de soborno y corrupción policial, un código de ética.<sup>8</sup>

Los limitados recursos humanos y materiales en el D.F. (tabla 5) hace más difícil su labor prevención debido a los costos de las operaciones policiales y a una política de restricciones los gastos gubernamentales, exigiéndoles optimizar la productividad y eficacia de estos.

---

<sup>7</sup> citado del libro de José Ma. Rico y Luis Salas *Inseguridad ciudadana y policía*. Ed. Técnos; Madrid; 1988 pp. 84 que hace referencia H. Feraud, "La police et la prévention de la criminalité", pp. 7-31.

**Gráfica 5**  
**Número de Patrullas por Región en el D.F.,**  
**1988, 1993, 1995 y 1997**



<sup>8</sup> Ibidem; pp 64.

Tabla 5

CARGO VEHICULAR ÁREA OPERATIVA DEL DISTRITO FEDERAL 1997						
TIPO DE VEHICULOS	DIRECCIONES			TOTAL		
	EN SERVICIO	FUERA DE SERVICIO	TOTAL	EN SERVICIO	FUERA DE SERVICIO	TOTAL
Patrullas	118	6	124	2,299	754	3,053
Jeeps	7		7	434	46	480
Grúas				138	22	160
Panels	2		2	21	6	27
Transportes				44	11	55
Minibús	1		1	67	18	85
Suburban	5		5	112	34	146
Motopatrullas	9	3	12	813	120	933
Helicópteros				8	2	10
Otros	29	8	37	176	84	260
Total	171	17	188	4,112	1,097	5,209

Además de que no se han elaborado políticas y programas en el combate a la criminalidad funcionales dentro del sistema político, porque las relacionados con el orden, represión y prevención del delito son difíciles ya que su aplicación puede llevar consigo restricciones individuales. El Estado siempre se ha enfrentado al delito por dos vías esenciales: la represión y la prevención, dentro del sistema penal. Esto se manifiesta porque a través de el poder Legislativo ha elaborado y promulgado leyes especiales que tratan de impedir la criminalidad; por la vía judicial intenta la aplicación efectiva de los textos legales, es decir, la aplicación de la justicia; y por la vía administrativa a través de patrullas, rondas, controles, registros, etc.

Con respecto a la organización policial en el D.F. esta se ha caracterizado por ser centralizada, lo que provoca un desconocimiento de las necesidades reales de la comunidad y la ineficacia para ofrecer una respuesta adecuada sus problemas, permite la discrecionalidad y una gestión demasiado burocratizada. Se enfrenta a una multitud de leyes y reglamentos que el policía no conoce e ignora, a las restricciones presupuestales que conducen al congelamiento de los efectivos policiales, a la búsqueda de programas menos costosos y a la privatización de la policía. Es importante mencionar que diversas investigaciones han demostrado que el incremento de efectivos policiales no parece incidir positivamente ni en el índice de criminalidad ni en el de arrestos.

Para evitar los actos de impunidad y corrupción se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos (Tabla 6), que en muchas ocasiones impide los procedimientos de impartición de justicia quedando incluso impunes muchos delitos. En su informe anual de 1996, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ofrece los siguientes datos correspondientes al periodo comprendido entre octubre de 1993 y septiembre de 1996:

**Tabla 6**

<b>Denuncias en la CDHDF</b>	
<b>1993-1996</b>	
<b>Tipos de denuncias más frecuentes</b>	
Dilación en la procuración de justicia	1445
Ejercicio indebido del servicio público	1012
Integración irregular de averiguación previa	838
Lesiones	733
Detención arbitraria	628
Robo	557
Negación del derecho de petición	537
Violación de derechos de los reclusos	495
Negación de acceso al servicio público	411
<b>Cohecho</b>	<b>375</b>

### Relación Autoridades-Quejas en la CDHDF

Autoridades más señaladas como presuntas responsables por los quejosos

Tribunal Superior de Justicia del D.F.	408
Procuraduría General de Justicia del D.F.	3,965
Departamento del D.F.	3,495

Los índices de quejas más altos son los que se refieren al rezago que existe en la atención a los casos, lo que provoca que existan detenidos a los que aún no se les realice un juicio penal. El ejercicio indebido del servicio público ocupa el segundo lugar en la quejas y sólo representa una pequeña parte de los actos de corrupción y soborno que existen en las autoridades de impartir justicia. Aunque, los delitos de cohecho se encuentran en el último lugar de la lista. Por otro lado la autoridad más denunciada en el mal ejercicio de sus funciones es la Procuraduría general de justicia, estos indicadores son una muy pequeña proporción de los actos indebidos e ilegales que cometen las autoridades.

## 1.6. SISTEMA PENAL

El sistema penal debe ser concebido como un subsistema que no debería tener una estructura lineal sino una coordinación global entre sus partes. La independencia que debe tener el Poder Judicial y la correcta planificación de la política criminal debe ser adecuada a las condiciones de la sociedad y llevada respectivamente a cabo por los funcionarios de la justicia penal que se relacionan directamente con la prevención del delito y tratamiento del delincuente; e incluso en coordinación con otras instituciones u organizaciones, como lo es en México la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). El sistema penal en México históricamente y estructuralmente se ha constituido como lineal o centralizado, sin coordinación y recursos; cuando por definición este debería entenderse como un todo orgánicamente concebido en el que los distintos sectores son estrechamente interdependientes y sin que

ninguno pretenda una hegemonía respecto a los demás, a efectos de una justicia social penal. “El sistema penal es parte integrante del sistema mayor, constituido por la organización general de la sociedad, representada por el Estado.”<sup>9</sup> El sistema penal es incapaz de asegurar eficaz prevención y represión del delito porque:

1. Los códigos y leyes penales no suelen corresponder a las necesidades reales del país, lo que provoca escasa participación de la sociedad;
2. A que un gran número de delitos cometidos realmente no se denuncian a la policía o al ministerio público, debido a que se dan insignificantes infracciones, a los trámites para realizar una denuncia; el soborno y la corrupción policial; al temor de la víctima por sufrir una represalia y no contar con protección.
3. A que las víctimas del delito comúnmente se arrepienten de levantar una denuncia porque la ineficacia les produce pérdida de tiempo y exceso de trámites;
4. A que los Tribunales padecen una sobrecarga de trabajo, lo que les impide estudiar todos los casos e impartir justicia verdaderamente.
5. A que las penas clásicas (prisión y multa) no han sido eficaces y la reincidencia al delito es común;
6. A que la cárcel ha fracasado como medida reparadora del daño del delito y como método resocializador capaz de prevenir la reincidencia;
7. A que los programas tradicionales de prevención a la delincuencia son en gran parte ineficaces.

Hay que señalar que los “planes” contra la criminalidad carecen de “planificación”, es decir, de un método operacional que facilita su aplicación dentro de la complejidad. Así un “programa” requiere sistemática y organización, pero no necesariamente de un método operacional; finalmente “reforma”,

---

<sup>9</sup> Manuel López Rey y Arrojo *Criminalidad y Política Criminal*, ed, Técnos, Madrid; pp.350

hay que entenderla como modificar, corregir, reemplazar, modificar, corregir o innovar lo ya existente sin alterarlo substancialmente.

Ante los altos índices de criminalidad en D.F. la Procuraduría del D.F. presento el “Programa de Procuración de Justicia de Distrito Federal 1995-2000”, debido a que el marco jurídico no favorecía la lucha contra la criminalidad y una procuración de justicia plena. Los principales objetivos de esta son:

- Reorganizar a la Procuraduría mediante la creación de divisiones especializadas en la persecución e investigación de determinados delitos.
- Definir las bases de especialización del Ministerio Público y la Policía Judicial a partir de cada tipo penal y sus modalidades.
- Determinar la especialización de acuerdo con las peculiaridades del índice delictivo.
- Gestionar el aumento de recursos presupuestales para el combate a los delitos de mayor incidencia o gravedad.
- Gestionar el aumento de recursos presupuestales para el combate a los delitos de mayor incidencia o gravedad.
- Dar prioridad al combate de la delincuencia organizada, además de la promulgación de la Ley a la delincuencia organizada.
- Establecer agencias del ministerio público especializadas, de acuerdo a la incidencia delictiva.
- Adscribir a los agentes de la Policía Judicial de acuerdo con las evaluaciones que practique el Instituto de Formación Profesional.
- Promover el intercambio de información con autoridades nacionales y del extranjero.
- Intercambiar agentes del Ministerio Público y Judicial con otras autoridades de Procuración de Justicia.

- Establecer grupos especializados de la Policía Judicial para la realización de operativos de respuesta inmediata.

1. Se estableció la Coordinación de Seguridad Pública, que dependía de la Presidencia y en la cuál participarían las secretarías de Gobernación, Defensa Nacional, Marina y el Departamento del D.F. así como los gobiernos estatales.
2. En 1995 entró en operación, en el D.F., el programa denominado Respuesta Inmediata de Máxima Alerta (RIMA), que facultaba a la policía para detener a personas de "apariencia sospechosa" y autorizaba cateos a automovilistas y pasajeros de transporte público.
3. En 1995 y 1996 los mandos principales de la Secretaría de Seguridad Pública fueron ocupados, de manera progresiva por militares. El 28 de febrero de 1997, el secretario de Seguridad Pública se presentó un Programa de Actualización Policial y Readiestramiento del Personal Judicial de la Secretaría, por el cual se aseguraba la presencia de 2 mil 589 soldados en las calles de la ciudad durante 32 meses.
4. La Ley contra la delincuencia organizada.
5. El Sistema Nacional de Seguridad Publica
6. El Plan Nacional de Seguridad Pública.
7. El Plan de Seguridad Pública del Distrito Federal.

## **CAPITULO II.**

### **2.1. EL CRIMEN ORGANIZADO COMO UNA EMPRESA**

Si analizamos el escenario en el que se encuentra América Latina encontraremos que estos países comparten un origen colonial, un contexto político, económico y social muy parecido; y que en la actualidad se encuentran en un proceso de integración hacia los nuevos paradigmas de la modernidad. En concreto, "las tendencias crecientes hacia la liberalización de normas, fronteras abiertas y el movimiento intensificado de personas, dinero bienes y servicios, con la ayuda de una tecnología de alto nivel que reduce cada vez con mayor frecuencia las barreras tradicionales de tiempo, distancia y espacio, provocan una internacionalización de casi todos los ámbitos de una sociedad. Este escenario facilita el desarrollo y crecimiento de los negocios de todo tipo, incluyendo el de la delincuencia quien adquiere la capacidad para operar en un ámbito relativamente libre de normas, que le permite acumular e incluso legitimar sus fortunas.

Entonces, "si en el mundo de hoy todo avanza hacia la internacionalización ¿Por qué no el delito?". Esta pregunta nos lleva a tomar en cuenta la teoría "economista" que trata de "entender la delincuencia como un asunto de costos y beneficios y, claro, a sugerir medidas para reducir la criminalidad que nacen de este esquema"<sup>10</sup>. Esta visión economista cree que el criminal no procede al azar, sino de manera "racional", y como si fuera un inversionista de un negocio lícito averigua las ganancias y riesgos que le darán varios negocios antes de invertir, así el delincuente pone en una balanza los beneficios que le rendirá el delito y los riesgos- el costo -, de llevarlos al cabo. Con el costo el delincuente analiza también el esfuerzo, las herramientas necesarias para realizar el crimen, la

---

<sup>10</sup> "Conforme a este esquema elemental se supone que una persona delinquirá cuándo a su juicio, cuándo los beneficios superen a los costos. Y no sólo eso: el modelo permite explicar los incrementos o descensos de la delincuencia"; Rafael Ruiz Harrel Criminalidad y mal gobierno; Primera edición, México, D.F. 1998. de Sansores y Aljure.

probabilidad de verse aprehendido y consignado, las penas que fija la Ley y como evadirlas; por otro lado los beneficios son las ganancias monetarias o materiales que pueda obtener de cada tipo de delito.

Conforme a este esquema se supone que los criminales actuaran sobre aquellos delitos que les proporcionen mas beneficios, con los menores costos posibles; lo que significa que actuaran bajo un escenario que les permitan quedar libres de todo castigo o impunes. Así entonces, “si el crimen esta en aumento es porque el “costo” del delito es bajo, ya sea porque la policía es ineficaz o corrupta, las penas de ley muy bajas o las posibles víctimas no toman las precauciones necesarias creando una “demanda” mayor para los delitos que “ofrecen o “proporcionan” los delincuentes”<sup>11</sup>. Los negocios ilícitos al igual que los lícitos buscan la mejor inversión que le reditue más dinero y esta posibilidad se encuentra en un ambiente transnacional mundial. De acuerdo con el enfoque microeconomico de la conducta humana que han desarrollado -entre otros- Gary Becker y Douglas North (ambos premios Nobel de Economía), la criminalidad - igual que cualquier otro acto o actividad humana- tiene una lógica muy clara: se realiza siempre y cuando el beneficio de realizarlos sea mayor que su costo, o dicho en otros términos, si el producto (beneficio) de ilícito supera al riesgo o al castigo (costo)] que conlleva su realización. <sup>12</sup>Este argumento adquiere mayor fuerza si se considera que en la ciencia económica, no sólo se contabiliza el costo directo de un acto sino también el “costo de oportunidad”, <sup>13</sup>que se refiere al costo que implica dejar de hacer un inversión. El “costo de oportunidad” de el crimen se refiere a la pérdida de ingresos en la que incurre el delincuente por no cometerlo.

Entendido el CO bajo esta perspectiva se convierte en una industria ilícita económicamente importante que compite con aquellas licitas, y que sobre todo afecta a las economías de las naciones en

---

<sup>11</sup> *Ibidem*; criminalidad y mal gobierno; pag. 257

<sup>12</sup> Douglas North y Roger Miller, El análisis económico de la usura el crimen, la pobreza, FCE

<sup>13</sup> La economía de el crimen y los límites de la justicia, Eduardo Loria, La Jornada Balance Internacional; 4 de marzo de 1997

un mercado que cumpla con las condiciones de costo-beneficio; así “ el vicepresidente del Banco Mundial (BM) SHADID Burki, aseguro que hoy los países de América Latina y el Caribe acumulan pérdidas anuales por 30 mil millones de dólares, equivalentes a un 2% del PIB de la región.....en los últimos 15 años el índice de la criminalidad en América Latina ha aumentado un 25%, y aseguro que esto ha dejado de generar 200 mil millones de dólares, lo que en varias naciones equivale a un 25% del PIB. Señalo que las pérdidas anuales por 30 mil millones de dólares equivalen a la deuda externa de varios países latinoamericanos”<sup>14</sup>. En este contexto América Latina y en especial México, cuenta con las condiciones que requiere esta empresa ilícita que se resumen en la impunidad con la que trabajan los criminales un cero costo de ser aprendido y castigado, esto se resume en una baja probabilidad de ser aprehendido, “impunidad” dentro del sistema pena debido a una “cooperación” corrupta entre criminales y cuerpos policiacos; la ley es ineficaz en la aplicación de castigos justos (penas irrisorias); la sociedad es permisiva ante el delito, no denuncia los delitos, porque no confía en el sistema penal; etc. ;la condición geopolítica que mantiene México con respecto a Estados Unidos, que permite a los países mantener una constante exportación de sus productos y recibir contrabando (armas, cigarrillos, aparatos electrónicos, etc.) de Estados Unidos a México y a la inversa de América Latina y México hacia Estados Unidos (drogas); a que América Latina presenta riesgos mínimos y ofrece nuevas oportunidades para explotar, ya que las constantes crisis económicas y políticas favorecen la movilización del crimen organizado. Para explicar esto tomaremos la siguiente clasificación:

*Países base u objetivo:* Son aquellos que tienen características atractivas como países base para las empresas delincuentes transnacionales , como pobreza, desestabilidad económica, gobiernos frágiles o débiles, fronteras costosas o descuidadas, instituciones judiciales frágiles, administraciones civiles insensibles, tradiciones que toleran (corrupción), administración de justicia poco delicada e ineficaz,

---

<sup>14</sup> “Pierde Latinoamérica 30 mil mdd al año por la violencia criminal: BM”, la Jornada 4 de marzo de 1997.

economías en vías de desarrollo, con comercio y sistemas financieros en expansión, donde abundan las oportunidades para mezclar los negocios ilícitos con los lícitos.

*Países mercado:* Es decisivo que se trate de un país en desarrollo en el que exista demanda de los artículos robados, por ejemplo, que existan en él suficiente demanda de videos piratas, o tocadiscos, o drogas.<sup>15</sup>

Bajo esta clasificación México cuenta con las condiciones favorables para el desarrollo y crecimiento de el crimen organizado como *país base*, el cuál se manifiesta a través de:

1. Una *Penetración del crimen al sistema político*, se manifiesta en los intentos de financiar campañas políticas por parte de organizaciones delincuenciales con buenos recursos económicos. Si la organización puede penetrar con dinero a los altos niveles, la protección esta prácticamente asegurada. Este es el caso de los funcionarios que trabajan en la administración pública y reciben dinero del narcotráfico.
2. Intentos por parte de organizaciones delincuenciales con buenos recursos económicos para trastornar e inhabilitar el *sistemas de justicia penal*, a menudo frágil, en el plano nacional y local, por medio de extensa corrupción respaldada por violencia. Hay que aclarar que en México los índices de criminalidad ha aumentado, sin embargo en la actualidad estos se manifiestan con una mayor violencia hacia la población y entre las mismas mafias criminales, al pelear su territorio. No solo es el aumento alarmante del número de delitos, sino de violencia con que estos se cometen y sobre todo del “miedo al crimen” que se ha generado mentalmente por los medios de comunicación, que provocan en la sociedad una imagen distorsionada de la realidad.

---

<sup>15</sup> Raphael Perl, El crimen organizado en América Latina.

3. Los *delitos financieros* se realizan explotando el refinamiento de la nueva tecnología de los mercados comerciales y financieros de hoy, como lo es el lavado de dinero, por ejemplo, se saca de contrabando de Estados Unidos para llevarlos a América Latina que cuenta con leyes poco estrictas sobre el lavado de dinero, o bien el fraude bancario, el fraude con tarjetas de crédito, la manipulación de las transacciones bursátiles, en seguros, etc.
4. Como en México la utilización de una mayor *Violencia* por parte de estos grupos criminales, no hablando sólo de la *colombianización de México* sino de la *mexicanización de el hemisferio*, lo que implica que estén equipados con una fuerza casi militar que debilita las normas civiles y provoca la *perdida de legitimidad de el gobierno a medida que la delincuencia extiende sus espacios de acción*, así como un pérdida de rentas públicas por falta de pago de impuestos de renta, pérdida de inversión extranjera<sup>16</sup>, secuestros a empresarios de alto nivel, y el peligro de un brusco retroceso político con el intento de reprimir drásticamente la delincuencia, que pondría en juego las libertades individuales, lo derechos humanos y la democracia.
5. *Mas violencia* de la tradicionalmente asociada con la delincuencia dentro de el crimen callejero y secuestro para exigir rescate y la extorsión.
6. Mayor contaminación ambiental, ya sea por los traficantes de drogas o por los servicios ilícitos de eliminación de desechos.

---

<sup>16</sup> En 1996, para el líder de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO) Armando Araujo Montaña: “ la inseguridad pública y la ausencia de voluntad política contribuyen a frenar la inversión y la recuperación económica del país” en Inseguridad, uno de los factores que frenan la Inversión ; Araujo; Norberto López Zuñiga en El Universal, Miércoles 28 de agosto de 1998.

7. La intensificación de los *juegos de azar* se dirige hacia el sur de el continente, y el crimen organizado ira a la par, a l igual que la prostitución y la explotación de menores en actividades pornográficas, formas tradicionales de el crimen organizado.
8. *Mayor tráfico de armas* de Estados Unidos hacia América Latina, dirigido a satisfacer la demanda de las guerrillas, de las organizaciones criminales e incluso de los civiles para protegerse.
9. Utilizar a México y en general a América Latina y los Estados Unidos como *refugio contra la detención, arresto, extradición y enjuiciamiento* de delincuentes prófugos de otros continentes que fácilmente pueden obtener documentos de identidad, pasaportes, licencias estatales, tarjetas falsas de residente e incluso credenciales o registro para votar.
10. *Mayor uso de drogas*, el uso de las drogas sigue a la producción de éstas y a las rutas de su tráfico, y los problemas asociados con su uso, especialmente la delincuencia callejera.
11. *Contrabando intrahemisferico de extranjeros indocumentados*, el cuál aparte de generar ingresos, establece *comunidades étnicas satélites* fuera de la ley en países receptores, las cuales se consideran como fuertes candidatos para la formación de grupos delincuenciales y escondite local de delincuentes extranjeros de características étnicas similares que quieran operar en el país víctima sin atraer mucho la atención.
12. *Crimen contra la propiedad*, a medida que aumente poco apoco la disponibilidad de riqueza en el continente latinoamericano y el México aumentan más los robos de todo tipo, automóviles, videos, arte, antigüedades, tecnología y especialmente derechos de propiedad

intelectual. México es el ejemplo de industrias de discos y libros que se ven sistemáticamente perjudicadas.<sup>17</sup>

Las respuestas y políticas en la lucha contra el CO hasta ahora han sido aisladas, divididas, inadecuadas, desequilibrantes e ineficaces cuando los modos de lucha han cambiado.

## **2.2. MEXICO: DIAGNOSTICO**

México tiene cerca de 92 millones de mexicanos, de los cuáles aproximadamente 65 millones habitan en zonas urbanas y 27 millones en áreas rurales. Existen cerca de 50 ciudades que tienen más de 100,000 habitantes y en 145 municipios se registra la mayor concentración demográfica y las actividades económicas, políticas, sociales y culturales. Hay 2,395<sup>18</sup> municipios en sus 31 entidades federativas, así 16 delegaciones políticas en el distrito Federal.

El marco jurídico que rige las políticas y estrategias de seguridad pública, no fue durante mucho tiempo el más adecuado para impulsar mecanismos de coordinación, ordenación y lineamientos de acción entre las aproximadamente 2,000 instituciones de seguridad pública que existen en el país. La política de seguridad pública en México ha sido manejada con criterios de corto plazo atendiendo a casos coyunturales y sin esquemas de planeación y articulación de objetivos y estrategias de mediano y largo plazo.

El Programa Nacional de Seguridad Pública da a conocer la problemática en la que se encuentra México, en materia de Seguridad Pública con la ausencia de una política gubernamental que permita enfrentar a la criminalidad existente-, y que al mismo tiempo estableciera las bases necesarias para la modernización y profesionalización de las instituciones de seguridad pública en el país y del marco

---

<sup>17</sup> Raphael Perl, El crimen organizado en América latina

<sup>18</sup> Información de el Centro de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación.

jurídico y reglamentario; las deficiencias en Políticas, estrategias y técnicas de las tareas de las policías judiciales y las de Seguridad Pública; el incremento sofisticación y equipamiento de la delincuencia y el crimen organizado; prácticas de ineficiencia, impunidad y corrupción que han debilitado la credibilidad en las instituciones y su legitimidad.

En 1994 durante la gestión de el Procurador Antonio Lozano gracia, ya se comenzaba a realizar un diagnostico sobre el sistema actual de la “seguridad pública”, instalando la Comisión de Modernización Administrativa y lo Subcomisión de Reestructuración Administrativa a principios de 1995. La primera instancia se integro por el Procurador General, los Subprocuradores de Averiguaciones previas, General, de Control de Procesos y Jurídico; el Comisionado del Instituto Nacional para el combate a las Drogas; la Contraloría Interna, el Oficial Mayor: los directores de Prevención del delito y Servicios a la Comunidad, y De Comunicación Social con un representante de cada una de dichas áreas. El resultado de el Diagnóstico iniciado durante la Administración de el Procurador Lozano Gracia (Diciembre 1994-Noviembre de 1996) permitió identificar seis áreas problemáticas que impedían la prevención, procuración e impartición de justicia: *información y desarrollo; coordinación; controles y equilibrio; profesionalización; administración y visión estratégica*. Hay que señalar que estas fueron las bases para la conformación de el **Sistema Nacional de Seguridad Pública 1995-2000**, bajo la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

### ***1.- Información y desarrollo.***

Con respecto a la *Información y Desarrollo existe* una carencia de información confiable y completa, relativa al estado que guardaban las averiguaciones previas, el control de procesos, el número y situación de mandatos judiciales y de otras funciones de la institución; al no existir un banco de datos a nivel nacional de los prófugos no se les puede perseguir judicialmente en todos los estados de la

república. Por lo que los criminales cometen un delito en un Estado y se refugian en otro vecino. Por otra parte los registros de policías, armas, vehículos y demás equipos, no son confiables ya que muchas de las armas con las que se cometen los delitos son para uso exclusivo de la policía, ejército y fuerzas armadas. En conclusión no existe un adecuado desarrollo de los servicios criminalísticos, ni bancos de datos a nivel nacional en relación a las áreas de criminalística y criminología, la policía no dispone de una tecnología de punta en apoyo a la procuración de justicia, y el manejo de información se realiza aun atendiendo a criterios patrimonialistas, por lo cuál la institución no cuenta con una memoria histórica confiable.

Se tiene registrado que en México durante 1990 a 1994 el número de presunto delincuentes registrados en los juzgados de fuero común <sup>19</sup> se incremento de 124, 797 juzgados en 1990 a 165, 927 en 1994, lo que representa un aumento de 16 379 juzgados, es decir, de tan sólo un 13.12% en 5 años. En lo que se refiere al fuero federal hubo un aumento de 1990 a 1994 de 3019 de delincuentes registrados que representa un 14.68%. Este aumento no es considerable cuando más adelante relacionemos y comparemos el número de averiguaciones previas existentes, iniciadas, despachadas y en trámite con las que han sido concluidas con condenatoria, que nos demuestran el grado de impunidad existente en el sistema penal.

Existen mayores detenidos en los delitos contra el patrimonio (Tabla 7) que se refieren al robo incluye robo, abigeato, abuso de confianza, fraude y estafa, despojo, daño en propiedad ajena, administración fraudulenta, extorsión, usura y chantaje, modalidades del crimen organizado.

---

<sup>19</sup> Personas a quienes se les dicto auto de formal prisión y quedaron sujetas a proceso, de acuerdo a la clasificación metodologica utilizada por el INEGI para el cuaderno de Estadísticas Judiciales; tomara de el Programa Nacional de Seguridad Pública, pagina 15.

**Tabla 7**  
**Presuntos delincuentes registrados en los juzgados de primera instancia del fuero común y federal, según fuero y grupos principales de delito.**  
**1990-1994**

<b>FUERO Y GRUPOS PRINCIPALES DE DELITO</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>
<b>TOTAL</b>	146,52	146,47	152,45	164,67	165,92
	9	4	8	0	7
<b>FUERO COMÚN</b>	124,79	128,29	133,39	142,21	141,17
	7	2	9	8	6
<b>CONTRA EL PATRIMONIO A/</b>	52,316	54,464	57,989	61,868	60,036
<b>CONTRA LA VIDA E INTEGRIDAD CORPORAL B/</b>	39,702	40,589	41,384	43,464	42,892
<b>CONTRA LA PAZ Y LA LIBERTAD PERSONAL C/</b>	6,266	6,483	6,888	7,532	7,516
<b>CONTRA LA LIBERTAD Y SEGURIDAD SEXUAL D/</b>	5,951	5,845	5,774	5,820	5,416
<b>OTROS E/</b>	20,562	20,911	21,364	23,534	23,316
<b>FUERO FEDERAL</b>	21,732	18,182	19,059	22,452	24,751
<b>CONTRA LA SALUD PÚBLICA F/</b>	10,470	7,753	8,907	9,840	9,125
<b>CONTRA LA SEGURIDAD PÚBLICA G/</b>	4,336	4,703	4,319	6,148	8,548
<b>CONTRA EL PATRIMONIO A/</b>	2,287	1,754	1,582	1,568	1,624
<b>VIOLACIÓN A LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN</b>	845				
<b>CONTRA LAS VÍAS DE COMUNICACIÓN H/</b>		798			
<b>CONTRA LA ECONOMÍA PÚBLICA I/</b>			1,106	1,260	1,328
<b>OTROS J/</b>	3,794	3,174	3,145	3,636	4,126

A) Incluye robo, abigeato, abuso de confianza, fraude y estafa, despojo, daño en propiedad ajena, administración fraudulenta, extorsión, usura y chantaje; B) Incluye homicidio, aborto, auxilio o inducción al suicidio, abandono de personas y omisión de auxilio o cuidados, lesiones y disparo de arma de fuego sobre personas y ataque peligroso; C) Incluye privación ilegítima de la libertad, secuestro o plagio, raptó, coacción o amenazas, allanamiento de morada, asalto, revelación de secretos y ataques a la libertad de expresión y de reunión.; D) Incluye violación, estupro, atentados al pudor y abusos sexuales e inseminación artificial indebida.; E) Incluye delitos contra la seguridad de tránsito, encubrimiento, tentativas, armas prohibidas, ataques a las vías de comunicación, incumplimiento de obligaciones, etc.; F) Incluye del peligro de contagio, en materia de comestibles y medicinas, de ingeniería sanitaria y alteraciones nocivas, venta ilegítima de bebidas alcohólicas y contra la salud (en materia de drogas, enervantes, estupefacientes y psicotrópicos); G) Incluye asociación delictuosa y pandillerismo, portación, fabricación y acopio de armas prohibidas y uso indebido de objetos y materiales explosivos, evasión de presos y quebrantamiento de sanción. H) Incluye contra la seguridad vial y medios de transporte (ataques a las vías de comunicación), contra la seguridad del tránsito de vehículos (conducir ebrio) y violación de correspondencia.; I) Incluye contra el comercio, la industria, la agricultura y la estabilidad económica, contra la riqueza forestal del Estado, contra el consumo y la riqueza, contrabando y defraudación fiscal.; J) Incluye encubrimiento, homicidio, falsedad, peculado, cohecho, tentativas, etc.

Fuente: Cuadernos de Estadísticas Judiciales, INEGI; México, 1995.

En lo que se refiere al número de personas procesadas y sentenciadas de acuerdo al Programa Nacional de Seguridad Pública en el lapso de 1990-1994, el 81% del total de los sentenciados recibió condenatoria. Esta cifra es del 79.81% en el caso de los sentenciados del fuero común, mientras que en el fuero federal el porcentaje se ubica en el 87.40%. (Tabla 8)

**Tabla Personas procesadas y sentenciadas en juzgados de primera instancia.  
1990-1994**

<b>CONCEPTO</b>	<b>PROCESADOS</b>	<b>SENTENCIADOS</b>	<b>SENTENCIADOS Empresas nacionales ABSOLUTORIA</b>	<b>SENTENCIADOS EN CONDENATORIA</b>	<b>% b/a</b>	<b>% c/a</b>	<b>% d/a</b>	<b>% d/b</b>	<b>% c/b</b>
	<b>(a)</b>	<b>(b)</b>	<b>(c)</b>	<b>(d)</b>					
<b>TOTAL NACIONAL</b>	776,058	653,252	124,157	529,155	84.17	15.99	68.18	81.0	19.0
<b>FUERO COMUN</b>	669,882	551,308	111,261	440,047	82.29	16.60	65.69	79.81	20.18
<b>FUERO FEDERAL</b>	106,176	101,944	12,396	89,108	96.01	11.67	83.92	87.40	12.15

Fuente: Cuaderno de Estadísticas Judiciales, INEGI, 1995

#### **4.- Coordinación.**

Debe existir una vinculación adecuada entre las dos etapas de el procedimiento penal (averiguación previa y procesos); una adecuada coordinación entre las delegaciones estatales y las áreas centrales de averiguaciones previas, control de procesos y oficialía mayor; el mecanismo de coordinación entre las procuradurías del país debe de dejar ser limitado; la comunicación y coordinación entre el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas y la Policía Judicial Federal es inadecuada, provocando desde dispersión de recursos hasta enfrentamientos; la eficiencia en la detención de vuelos no corresponde con la eficiencia en la intercepción y/o aseguramiento de bienes, ni coordinación con el área corresponsable de su control. Por lo que entre las subprocuradurías de averiguaciones previas y de control de procesos, se segmenta el desarrollo de las funciones del Ministerio Público, diluyendo la responsabilidad.

Existen múltiples bancos de información y entre ellos no existe ni opera un mecanismo alguno de vinculación por lo que se carece de líneas de responsabilidad verticales y directas, y las áreas centrales no enfocan su atención en acciones que permitan un mejor control, atención y resolución de los asuntos. La diferencia entre las cifras reportadas como averiguaciones previas iniciadas y las consignadas, refleja en parte la falta de un marco legal que permita impugnar el no ejercicio de la acción penal o su desistimiento. En (Tabla 9) observamos que de en D.F. en 1992 tan sólo un 20.4% de las averiguaciones previas iniciadas son consignadas y ellas tan sólo un 5.6% se ha detenido al delincuente; en 1993 se inician consignadas un 19.3% y con detenido un 5.9%; en 1994 un 12.2% son consignadas y un 4.3% con detenido, finalmente en 1995 un 9.84% son

consignadas y tan sólo un 3.6% son detenido. En 1995 se refleja el punto mas alto de ineficacia policiaca al no capturar a los criminales ya sea por falta de equipo y condiciones o bien porque estos han sido corrompidos.

**Tabla 9**

**Averiguaciones Previas Iniciadas y Consignadas al Poder Judicial (\*)**

**Distrito Federal**

<b>Fuero Común</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>
<b>Iniciadas</b>	127,433	120,185	145,095	201,136
<b>Consignadas</b>	25,992	23,190	17,682	19,801
<b>Consignadas con Detenido</b>	7,218	6,716	6,263	7,231
<b>Inic./Consig.</b>	20.4 %	19.3%	12.2%	9.84%
<b>Inic./Consig. con Detenido</b>	5.7%	5.9%	4.3%	3.6%

**Fuero Federal  
Total Nacional**

	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>
<b>Iniciadas</b>	48,661	57,604	55,799	60,032
<b>Consignadas</b>	16,415	32,039	27,388	30,270
<b>Consignadas con detenido</b>	8,169	11,561	11,995	15,836
<b>Inici./Consign.</b>	33.7%	55.6%	49.1%	50.4%
<b>Inici./Consign. con Detenido</b>	16.8%	20.1%	21.5%	26.4%

(\*) Juzgados de Paz y Penales.

Fuente: Actualizada con información proporcionada por las Procuradurías General de la República y General de Justicia del Distrito Federal.

Se observa que mientras que el D.F. las averiguaciones previas iniciadas con detenido se encuentran en su punto más bajo en comparación a años anteriores, en el fuero federal 1995 representa el punto mas alto de estos con n 26.4%. Sin embargo observamos que cada 100 averiguaciones consignadas en 1992 tan sólo un 33.7% serán iniciadas y de estos tan solo un 16.8% serán con detenido; mientras que en 1995 se sube a un 50.4% de iniciadas con detenido. Se un porcentaje muy bajo de eficiencia del Ministerio Público con respecto al número de averiguaciones previas que inicia, y más aún que inicia con delito. Consideremos que este grado de impunidad se reflejaría a un más si el cuadro nos señalara el número de delitos que realmente fueron denunciados, y de estos que porcentaje tuvieron bases para seguir el proceso penal.

Por otra parte, los rubros de los delitos que con mayor frecuencia se presentan en ambos fueros son, referenciados al lapso 90-94, contra el patrimonio (robo y daños), la integridad corporal (lesiones) y los ilícitos contra la vida (homicidios). En el fuero federal, por su parte, los delitos más frecuentes (Tabla 10) son contra la salud, con un 43.41%, esto nos refleja porque el grado de prioridad que se le da a el combate a las drogas; armas prohibidas con un 25.34% y robo con 3.78%. Mientras que el fuero federal se nos presenta al robo como en tercer lugar, en el fuero común ocupa el primero con n 24.78% de los delitos más comunes, las lesiones representan un 24.24% y los homicidios un 5.48%.

**Tabla 10**

**Delitos más frecuentes. Ambos fueros. 1990 - 1994**

<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>776,058</b>	<b>100.00%</b>	
<b>FUERO COMUN</b>	<b>669,882</b>	<b>86.32</b>	<b>100.00%</b>
ROBO	165,975	21.38	24.78
LESIONES	157,057	20.23	24.24
HOMICIDIOS	36,740	4.73	5.48
<b>FUERO FEDERAL</b>	<b>106,176</b>	<b>13.68</b>	<b>100.00%</b>
CONTRA LA SALUD	46,095	5.94	43.41
ARMAS PROHIBIDAS	26,911	3.47	25.34
ROBO	4,009	0.52	3.78

Nota: el porcentaje no cubre el 100% en virtud de la selección de variables; existen otros 17 renglones de clasificación de estadística criminológica en la fuente, para cada uno de los fueros.

Fuente: Cuaderno de Estadísticas Judiciales, INEGI, 1995

Por otra parte las (Tabla 11) diez entidades federativas con mayor incidencia entre 1990-1994 y que han mantenido la constante como las más significadas en delitos del fuero común, tanto en datos de procesados como sentenciados son el: Distrito Federal, Jalisco, Estado de México, Tamaulipas, Veracruz, Sonora, Chihuahua, Tabasco, Guanajuato y San Luis Potosí. Observamos que el D.F. 1990 de cada cien por ciento de presuntos responsables un 74.98 son sentenciados; en 1991 sube a un 88.61% y en 1994 sube extremosamente a un 104.7%. Con respecto a las diez entidades en 1990 existió un 89.12 % de sentenciados, en 1991 sube a un 93.80%, en 1992 un 84%, en 1993 baja a un 74.64% y en 199<sup>a</sup> vuelve a subir a un 86.58%. Las cifras a nivel nacional nos reflejan que en 1990 un

83.58% sentenciados de los presuntos responsables, en 1991 sube a un 89.07%, en 1993 baja a un 79.93% y en 1995 sube a un 85.79%. Se observa que existe un alto porcentaje de sentenciados, pero esto es sólo con respecto a los presuntos responsables, ya que hay que considerar que en proporción a los delitos realmente cometidos, denunciados, a las averiguaciones previas consignadas con y sin detenidos, y a los detenidos; resulta que nos queda un porcentaje muy pequeño de los casos a los que se les da justicia.

Ahora bien, con todas estas cifras es necesario subrayar que el número aislado de presuntos delincuentes no reflejan la magnitud de los ilícitos que se cometen, debido a que en la averiguación previa que se inicia con la consignación ante los juzgados competentes, es común que se actúe por la comisión de uno o más delitos, lo que disminuye la cantidad de presuntos delincuentes en relación al registro llano de ilícitos.

**(Tabla 11)**  
**Diez entidades federativas con mayor incidencia entre**  
**1990 - 1994**

	<i>PRESUNTOS</i>					<i>SENTENCIADOS</i>				
	1990	1991	1992	1993	1994	1990	1991	1992	1993	1994
DISTRITO FEDERAL	20,551	17,880	15,989	15,356	12,315	15,411 (74.98%)	15,844 (88.61%)	14,319 (89.55%)	12,511 (81.47%)	12,904 (104.7%)
MEXICO, EDO.	11,047	12,293	11,238	10,372	9,636	14,626	13,237	12,127	10,446	10,115
JALISCO	10,629	10,841	12,028	12,584	12,294	8,419	8,989	8,913	9,436	10,293
VERACRUZ	9,876	10,382	10,033	10,558	10,598	10,443	9,446	8,384	8,533	8,646
TAMAULIPAS	6,922	6,897	7,810	10,035	10,147	6,741	7,522	5,634	6,065	8,083
SONORA	6,153	5,755	5,167	6,704	6,625	4,549	5,589	4,948	6,334	7,120
CHIHUAHUA	5,596	6,174	6,472	7,062	7,815	4,086	4,597	3,914	4,621	5,174
TABASCO	5,047	3,738	5,564	5,459	6,620	5,713	5,898	4,838	5,014	4,838
GUANAJUATO	5,494	5,508	5,366	5,324	6,025	4,601	4,671	4,350	4,025	5,122
SAN LUIS POTOSI	5,984	5,461	5,108	4,772	4,833	3,217	3,875	3,786	3,281	2,954
<b>TOTAL</b>	87,299	84,929	84,775	88,226	86,908	77,806 89.12%	79,668 93.80%	71,213 84%	70,266 74.64%	75,249 86.58%
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>146,529</b>	<b>146,474</b>	<b>152,458</b>	<b>164,670</b>	<b>165,927</b>	<b>122,481</b> <b>83.58%</b>	<b>130,471</b> <b>89.07%</b>	<b>136,313</b> <b>89.41%</b>	<b>131,622</b> <b>79.93%</b>	<b>142,365</b> <b>85.79%</b>

Fuente: INEGI, Dirección de Estadísticas Demográficas y Sociales

El siguiente cuadro ( Tabla 12) realiza una correlación entre la criminalidad y el desempleo. Se observa que en el Distrito Federal, en el fuero común, durante 1990 y 1994 la incidencia delictiva “denunciada” creció en un 21.11%, mientras que el desempleo aumentó a un ritmo de 28.32%, en una zona considerada como la de mayor índice de inseguridad en el país. Al desempleo se le considera como un elemento condicionador de la criminalidad, pero esto no quiere decir que todos los desempleados se dediquen al crimen organizado. Este argumento se refuerza porque los “pobres” o desempleados no realizan específicamente crimen organizado, en algún momento podrían cometer un delito de manera eventual; porque si observamos que el mayor rubro de delitos lo tiene el robo ( a autos, a bancos, transportes, transeúntes, casas, empresas) y que cometer estos delitos se necesita un alto grado de organización y recursos. Un ejemplo es el siguiente: si se decide robar a un banco, primero, se deben de tener mínimo tres personas que estén bien organizadas y comunicadas; en segundo lugar se debe de contar con mínimo tres autos para escapar; tercero , el tener dos autos para escapar implica haberlos robado antes. Así también recordemos que en el fuero federal el mayor rubro lo tiene el narcotráfico, del crimen organizado y al cuál se le considera un problema de seguridad nacional.

**Tabla 12****Desempleo e incidencia delictiva en la Ciudad de México.**

1990-1994. Fuero Común						
	1990	1991	1992	1993	1994	INCREMENTO PORCENTUAL (1990-1994)
<b>Incidencia Delictiva</b>	133,352	136,927	140,226	133,717	161,496	21.11
<b>Robos</b>	43,271	40,894	44,704	41,823	54,992	27.09
<b>Desempleo</b>	187,689	180,144	206,460	249,332	261,837	28.32

Fuente: Elaborado con los datos de la Encuesta Nacional de Empleo Urbano, del INEGI, así como datos de la Procuraduría General de Justicia del D.F.

**3.-Controles y equilibrio.**

No son efectivos los controles de la actuación, eficiencia y calidad de personal operativo ya que continuamente la línea constitucional de mando del Ministerio Público que corresponde al Procurador se ve interrumpida, lo cual afecta los principios de unidad e invisibilidad de la representación social federal. Por otra parte la Visitaduría General no cuenta con los recursos necesarios para realizar funciones eficaces de supervisión y, al mismo tiempo efectúa acciones que exceden su competencia y finalmente no existen criterios definidos para la designación de depositarios y/o administradores, ni para el seguimiento, supervisión y control de las operaciones de los bienes productivos asegurados.

**4.- Profesionalización.**

- Se carece de un programa integral de profesionalización del Ministerio Público, Policía Judicial y peritos, a pesar de contar con un reglamento de carrera para los dos primeros cuerpos;
- No se cuenta con una infraestructura adecuada para la formación de la policía (se requiere stand abierto de tiro, campos de entrenamiento y acondicionamiento físico, etc.)
- No existe un adecuado sistema de investigación de antecedentes, que sea aplicado a los aspirantes a ingresar a las áreas de la institución demasiado sensibles a fenómenos de la corrupción;
- No existe un programa adecuado de seguimiento y evaluación de personal;
- Se carece de un servicio civil de carrera;

En 1995 existía 58 instituciones de capacitación policial, de las cuales 17 eran para la policía judicial y 41 para la policía preventiva (Tabla 13).

**Tabla 13**  
**Cursos impartidos y personal capacitado en Instituciones de Formación Policial (enero a octubre de 1995)**

<b>Tipo de Cursos</b>	<b>Cursos Realizados</b>	<b>Cursos por Realizar</b>	<b>Total de Cursos</b>	<b>Personal Egresado</b>	<b>Personal por Egresar</b>	<b>Total de Personal</b>
<b>Sector Preventivo</b>						
Básico de Formación	179	55	234	7,862	2,780	10,642
Actualización	91	25	114	12,541	1,900	14,441
Especialización	46	11	57	1,047	504	1,551
Promoción y otros	36	19	55	4,587	110	4,697
<b>SUBTOTAL</b>	<b>350</b>	<b>110</b>	<b>460</b>	<b>26,037</b>	<b>5,294</b>	<b>31,331</b>
<b>Sector Judicial</b>						
Básico de Formación	29	11	40	1,546	489	2,035
Actualización	39	3	42	1,085	80	1,165
Especialización	8	5	13	280	125	405
Promoción y otros	43	6	49	681	49	730
<b>SUBTOTAL</b>	<b>119</b>	<b>25</b>	<b>144</b>	<b>3,592</b>	<b>743</b>	<b>4,335</b>
<b>TOTAL</b>	<b>469</b>	<b>135</b>	<b>604</b>	<b>29,629</b>	<b>6,037</b>	<b>35,666</b>

Fuente : Dirección General de Supervisión de los Servicios de Protección Ciudadana. SEGOB

En ellas se carece de textos, planes educativos, selección y formación y de programas de mediano o alto nivel académico que se encuentren común o mínimamente articulados. No todas las academias de policía imparten el curso básico, ya que hasta 1994 en 5 de esas instituciones se

suspendió o no se imparten (Guerrero, Campeche, Tlaxcala, Durango, Guanajuato). La duración del curso básico en las academias del país muestra un promedio de 4.5 meses, que oscila entre 1 mes en Baja California y 9.5 meses en Querétaro, exceptuando el curso de 2 años en Quintana Roo. El promedio europeo de los cursos básicos para policías preventivos es de 21 meses, que incluyen cursos teóricos y prácticos. En países como Alemania, Austria, Dinamarca o Finlandia el curso es entre 32 y 36 meses<sup>20</sup>. La disparidad de criterios, tanto en la definición como en el perfil del policía preventivo o los objetivos académicos y estrategias pedagógicas, puede deducirse considerando también la escolaridad mínima que se requiere para ingresar al curso básico. Sólo 17 academias establecen un mínimo escolar: 12 piden secundaria, 3 piden primaria y 2 preparatoria. Las otras instituciones en tanto, se limitan a requerir "conocimientos generales".

En cuanto al personal docente de las academias, durante 1994 hubo 606 profesores con experiencia (127 policías, 99 militares, 380 civiles) y 40 docentes sin perfil profesional. Para evaluar la formación y especialización de éstos, debe considerarse que 202 de ellos se describen como "técnicos o empíricos con experiencia", que conocen limitadamente las necesidades y trabajos de prevención y del respeto y protección a los derechos humanos, que debieran caracterizar las técnicas de enseñanza para la policía profesionalizada. No existe un centro especializado en la formación o capacitación de personal docente para policías, ni registro de estos capacitadores. El reto de la educación en las corporaciones de seguridad pública es alto. La mayor parte de los policías mexicanos, 223,533 (55.6 %), se encuentra en el rango escolar "sin instrucción, primaria incompleta y primaria completa". De ellos, 99,450 (24.7 %) están comprendidos en "secundaria incompleta y secundaria completa"; y 55,342 (13.7 %) con

---

<sup>20</sup> Seguridad Pública en México: Problemas, Perspectivas y Propuestas. UNAM. México. 1994.

preparatoria completa o incompleta, más aquéllos con normal completa o incompleta 788 (0.19 %), y "otros tipos de escolaridad" 23,618 <sup>21</sup> . Los bajos niveles de escolaridad entre el personal policial en activo podrían contextualizar una serie de circunstancias que obedecen tanto a la tradición "policiaca", como a la carencia de una política de alto nivel en seguridad pública. Esto refleja la ausencia de planes y políticas bajo criterios de congruencia, sistematización y continuidad para la formación profesional regional o nacional de los policías. Incluso, hay suspensión constante de cursos y un escaso presupuesto para el desarrollo de estas actividades.<sup>22</sup>

Para profesionalizar al personal de los cuerpos ministeriales y de sus auxiliares, durante la administración del Presidente Ernesto Zedillo se ha iniciado un mejoramiento de los procesos de reclutamiento, selección, formación, actualización y evaluación a fin de que se cumplan los propósitos del Servicio Civil de Carrera; se intenta fomentar el respeto a los valores institucionales y consolidar una cultura de mística de servicio. Por lo que actualmente la Procuraduría General de la República dispone de Institutos de Capacitación y Nacional de Ciencias Penales (INACIPE). Así INACIPE en 1997 realizó 17 investigaciones en ciencias jurídico-penales y sobre temas de actualidad nacional. En 1998 se desarrollaron cursos de regularización y de formación inicial para agentes del Ministerio Público, entre otros, y se continuó la impartición de un doctorado en ciencias penales con especialización en Ciencia Jurídico Penal, Criminología y Criminalística, en septiembre de 1996. Por su parte el Instituto de Capacitación concluyó el curso de formación inicial de agentes de la Policía Judicial Federal, así como el de Peritos Técnico en Criminalísticas, y dio inicio a los de formación inicial de agentes

---

<sup>21</sup> Datos de la Dirección General de Supervisión de los Servicios de Protección Ciudadana de la Secretaría de Gobernación. 1994.

<sup>22</sup> Cifras de el Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, pagina 39.

de la Policía Judicial Federal de Investigadores de Delitos Federales, y para Peritos técnicos en Criminalística, así como dos de formación de instructores<sup>23</sup>.

<b>Recursos humanos y profesionalización del Ministerio Público Federal</b>											
<b>Concepto</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>
RECURSOS HUMANOS 1/2/						11257	14201	14563	13793	14248	14196
Total						1264	1630	1724	1702	1724	1603
Ministerio Público Federal						2764	4292	4414	3673	3757	3700
Agentes de la Policía Judicial Federal						198	284	294	297	286	261
Peritos						7031	7995	8131	8121	8481	8632
Otros 3/											
<b>PROFESIONALIZACIÓN 4/</b>											
INACIPE 5/											
Cursos Impartidos	11	16	5	14	52				1	9	9
Participantes	376	958	282	765	1963				234	1930	736
Maestrías y especialidades									3	3	3

<sup>23</sup> Informe de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo 1997-1998; anexo estadístico ; pp. 8-9.

Participantes						219	311	311
Doctorados							1	1
Participantes							7	7
Instituto de Capacitación 1/								
Cursos impartidos			37	95	96	36	42	7
Participantes			2689	2498	8742	5453	8199	865

Con respecto a la inversión en Seguridad Pública (Tabla 14 Y 15) y conocer el gasto real de cada una de las áreas se acordó que la Dirección General de Control de Bienes Asegurados , paso a ser la Dirección General de Administración de Bienes Asegurados; la Dirección General de Informática y Estadística, pasó a convertirse en Dirección General de Informática y Telecomunicaciones; la unidad de Planeación se convierte en Unidad de Seguimiento y Estudios Administrativos. Durante el sexenio de 1989-1994, la inversión en infraestructura policial-preventiva no considerando a las corporaciones de policía-judicial- por cada mexicano fue de \$1.00 anual<sup>24</sup> por habitante. Si esta cifra se ubica respecto a su porcentaje de participación en el Producto Interno Bruto del País, se observa que el gasto destinado a la infraestructura policial en ese período represento el .008 del PIB, sin considerar el salario y gasto administrativo de las corporaciones policiales.

<sup>24</sup> Dirección General de Supervisión de los Servicio de Protección Ciudadana, 1994. Las cifras se refieren a inversión pública en armamento, academia, equipo antimotines, laboratorio, radiocomunicaciones, y vehículos, que corresponden a la inversión federal y aportaciones estatales. Tomado de el Programa Nacional de Seguridad Publica, pagina 12.

**Tabla 14**  
**P.I.B. e Inversión en Seguridad Pública**

<b>Cifras en miles de pesos.</b>			
<b>Base de precios 1980 *</b>			
	<b>PIB</b>	<b>Inversión (**)</b>	<b>%</b>
	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>A/B</b>
1989	5,048,950	551	0.011
1990	5,276,684	480	0.009
1991	5,619,560	486	0.009
1992(***)	5,619,835	N.D.	N.D.
1993	5,658,539	691	0.012
1994	5,857,478	431	.007

(\*) Información del INEGI y de los reportes del ejercicio presupuestal de la Secretaría de Gobernación y de los Gobiernos de los estados.

(\*\*) Inversión de apoyos federales asociada a recursos estatales, acordados en los Convenios de Desarrollo. No incluye otras inversiones fuera de este mecanismo.

(\*\*\*) Este año no hubo inversión federal en la materia. No se tienen datos de inversiones locales.

**Tabla 15**  
**Inversión Pública (Federación y Estados)**  
**en Infraestructura de Seguridad Pública (\*)**

1989-1994

Miles de pesos, sin deflactar				
	Inversión Federal	Inversión Estatal	Total	%
Total	282,048	227,810	509,858	100
Capacitación	23,510	16,661	40,171	8.0
Armamento	22,343	18,407	40,750	8.0
Equipo Antimotín	43,022	32,909	75,931	15
Laboratorios	4,305	3,496	7,801	1.6
Radiocomunicación	53,675	42,971	96,646	19
Vehículos	100,680	82,891	183,571	36
Otros	34,515	30,475	64,988	13

(\*) Incluye equipamiento de instalaciones, equipo de cómputo, material didáctico, uniformes y equipo de oficina.

Fuente: Elaboración con base en el análisis de la inversión de recursos federales asociada a recursos estatales, en el marco de los Convenios de Desarrollo. No contempla otras inversiones fuera de este mecanismo.

En 1995 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público redujo el Presupuesto de 1303 millones de pesos a 1003 millones. En 1996 se asignaron 1600 millones, es decir, un 60% mayor al de 1995 y en 1997 un presupuesto de 2400 millones de pesos, lo que significa un 50% más al ejercido en 1996 y un 140% mayor al de 1995.

Existe una histórica instrumentación de cambios y soluciones que responden a fenómenos coyunturales, de corta duración, bajo impacto revertidos por las inercias de la propia institución, generadores de una distribución irracional de funciones, inconsistencia y discontinuidad de programas, y el fortalecimiento de intereses ilegítimos, un cambio frecuente de titulares, lo cuál provoca inconsistencia, discontinuidad de programas y pérdida de información; existen frecuentes reacomodos en áreas estratégicas de la Procuraduría, lo que derivo en la generación de vacíos de poder propicios para el fortalecimiento de intereses ajenos o incluso opuestos a los fines de la institución. Además de una ausencia de una política anticriminal consolidada, racional y estable y una carencia de diagnóstico y estudios destinados a la planeación prospectiva de largo plazo para la Procuraduría.<sup>25</sup>

El resultado poco optimista de el diagnóstico realizado por el Procurador Antonio Lozano Gracia lo llevó a determinar la necesidades que la institución tenía en esos años y que cabe señalar sigue teniendo y las prioridades en la organización integral de la Procuraduría. Por lo que llevo a cabo un ejercicio de planeación estratégica y objetivos de la institución.

*Los objetivos a conseguir de la “Estrategia” de acción consistieron en :*

1. Disminuir el índice delictivo;
2. Abatir las impunidad;
3. Profesionalizar a los servidores públicos;
4. Modernizar la Institución;
5. Lograr de la aceptación de la sociedad;
6. Humanizar la institución;

---

<sup>25</sup> Informe de gestión en la Procuraduría General de la República durante la Administración de el Licenciado Fernando Antonio Lozano Gracia; pp.17-21

7. Combatir eficaz y frontalmente al narcotráfico y al crimen organizado;
8. Establecer firmemente una cultura institucional sustentada en valores éticos;
9. Combate permanente a la corrupción;
10. Optimizar la coordinación con instituciones nacionales e internacionales;
1. Lograr una procuración de justicia, pronta expedita y eficaz

Con respecto al proceso de análisis institucional y la sistematización de la propuesta, la subcomisión acordó que la división básica de funciones sustantivas, tenía que ver: con la persecución de los delitos; las funciones no pénales de la Procuraduría, tales como la intervención en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad; la representación de la Federación; su intervención en el juicio de amparo; la actividad consultiva interna; la defensa de la institución y la documentación jurídica; las funciones de la supervisión, control y fiscalización; en sus aspectos técnico-penal y administrativo; así como la función de apoyos técnicos administrativos.

La Subcomisión de Reestructuración Administrativa reviso todas las áreas de la institución y determinó que el elemento básico estructural fuera la delegación estatal, donde se llevan a cabo más del 95% de las averiguaciones previas y de la intervención de el Ministerio Público de la Federación en los procesos penales del país, en el ámbito de su competencia. Encontró que la Subprocuraduría General era la que más intervenía en la mayoría de los procedimientos penales, mientras que las Averiguaciones Previas y de Control de Procesos se desempeñaban como unidades fundamentales normativas y de control, operando menos de el 5% de dichos procedimientos penales.

Para lograr el objetivo primordial de la acción penal y persecución de el delito, esta Subcomisión de Reestructuración Administrativa opto por proponer dejar la responsabilidad

íntegra de los procedimientos penales de el país a tres subprocuradores, los cuáles responderían de el éxito o fracaso de cada asunto a su cargo. Al mismo tiempo propuso dividir al país en tres regiones, aquí cada Subprocurador contaría con un área de control de Procedimientos Penales; de ella dependerían tres direcciones: la de Control de Procesos. La de Control de Averiguaciones Previas y una Coordinación de Delegaciones; encargadas de la fiscalización primaria, los controles de gestión, procedimientos, estadísticos y la consulta técnico-penal, Ninguna tendría facultades operativas.

Con respecto al Instituto Nacional para el Combate a las Drogas se propuso: modificar sus funciones asignándose la investigación contra las grandes organizaciones de delincuencia organizada, conservando las facultades de intercepción, erradicación de cultivos ilícitos y el apoyo a la policía judicial federal especializada, conservando una fiscalía. Por su parte el Centro Nacional para el Combate a las Drogas pasaría a depender directamente de el Procurador, a fin de que toda la información generada por la delincuencia organizada, ya procesada, pasara a las unidades operativas de la institución que lo requirieran. Considerándose a ambos órganos como desconcentrados.

La Subprocuraduría de Asuntos Penales Jurídicos e Internacionales, se encargaría de los estudios de constitucionalidad, de la materia internacional (en dos vertientes: el de las relaciones bilaterales de México con otros Estados y el de la presencia de México en los foros internacionales multilaterales); de representación en juicios; defensa jurídica institucional y documentación jurídica

La Subprocuraduría de Coordinación General y Desarrollo tendría a su cargo la vinculación de el Sistema Nacional de Seguridad Pública, el intercambio con las procuradurías estatales y el intercambio de información internacional. Teniendo a su cargo la

profesionalización, apoyos técnicos, apoyos criminalísticos, de informática y coordinación, planeación, operación de la policía y representación institucional frente a las demás entidades públicas. La Oficialía Mayor seguiría siendo responsables de las tres áreas de apoyo tradicional: recursos humanos, financieros y materiales de información y telecomunicaciones, y administración de bienes asegurados y servicios aéreos.

Las delegaciones estatales tendrían una organización similar a las subprocuradurías de procedimientos penales; habría en consecuencia subdelegaciones de procedimientos penales, de policía judicial, de servicios criminalísticos y administrativa.

La Dirección General de Prevención de el Delito y Servicios a la Comunidad, quedaría en esta nueva etapa a cargo de el programa encaminado a crear una cultura de prevención, en la función de coadyuvante, encaminando sus acciones en tres áreas: a) mensajes a la sociedad por todos los medios de comunicación; b) proporcionar información sobre causas y consecuencias de una conducta delictiva y c) relativa a la justicia social y distribución equitativa de la riqueza.

### **2.3. MODERNIZACIÓN JURÍDICA.**

Para combatir la impunidad que existe dentro del sistema penal, se establecen los siguientes puntos a resolver como preeminentes:

1. Lucha contra el narcotráfico y Crimen Organizado;
2. Abatimiento de los rezagos;
3. Agilización de los procedimientos penales;
4. Fortalecimiento de el Ministerio Público Federal;
5. Profesionalización;
6. Dignificación y moralización de la Policía Judicial Federal;
7. Fortalecimiento de los servicios periciales;
8. Fortalecimiento de los programas de supervisión y vigilancia de la gestión institucional;
9. Prevención de el delito.

La estrategia de acción y políticas propuestas para lograr una “modernización” no sólo de el ámbito técnico de la procuraduría sino también de su marco jurídico, contempla la actuación y la de otros sectores del sistema de justicia penal. Esta modernización tiene como objetivo una mejor impartición de justicia y como consecuencia una mayor credibilidad de la sociedad hacia la institución y daría legitimidad al Estado.

Es necesario mencionar y recordar las reformas constitucionales a los artículos 21, 73, 102 apartado A y 105, de diciembre de 1994. En ellos se establecen nuevos cometidos y forma de designación de el Procurador General de la República; se le suprime la facultad de ser Consejero Jurídico del Gobierno; se contempla la creación de el Sistema Nacional De Seguridad Pública y

se establece el control jurisdiccional de no ejercicio de la acción penal. Asimismo, las Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, suprimen para la procuraduría el carácter de parte integrante de la administración pública centralizada, con la finalidad de otorgarle mayor autonomía.

## **2.4. REFORMAS CONSTITUCIONALES.**

Las reformas a los artículos 16, 22 y 73, fracción XXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada el 3 de julio de 1996, estableció algunas bases para la posterior Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, con el propósito de precisar el marco de actuación del Ministerio Público frente a dicha delincuencia.

- Art. 16. La reforma de este artículo regula la intervención de comunicaciones privadas, estableciendo en primer lugar que dichas comunicaciones son inviolables y , en segundo, que su intervención puede ser legalmente permitida exclusivamente por la autoridad judicial federal, a solicitud de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de una entidad federativa. Precisa, los requisitos que debe contener la solicitud, los casos en que la autorización no podrá otorgarse y las consecuencias en caso de que no se cumpla con los requisitos y límites que señalen las leyes. El objetivo de la reforma a este artículo es cumplir de manera eficaz la función de investigar, perseguir y castigar los delitos, en particular de la “delincuencia organizada”.

- Art. 22. Esta reforma trata de regular un mejor aseguramiento y decomiso de bienes pertenecientes a un miembro de una organización delictiva, o respecto de los cuáles se conduce como dueño, sino se acredita la legitima procedencia de dichos bienes.
- Art.73, fracción XXI. La disposición que hacia referencia ala Policía Judicial, fue modificada para dejar sólo la mención de “policía” que auxiliaría al Ministerio Público en la investigación de los delitos.
- Art. 20. Planteada para ampliar los casos en que debe negarse la libertad provisional bajo caución; esto es cuándo el inculpado haya sido condenado con anterioridad por un delito calificado como grave, o cuando la libertad de el inculpado represente un riesgo para el ofendido o para la sociedad, por su conducta precedente o para las circunstancias y características del delito cometido, según los elementos que el Ministerios Público aportó al juez.
- Art.105, fracciones I y II, Se faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en primer lugar para conocer las controversias constitucionales y en segundo lugar, las acciones de inconstitucionalidad. El objetivo primordial de la primera es estudiar la constitucionalidad de actos o disposiciones generales, ya sean entidades, poderes u órganos estatales; las segundas se ócupan de los planteamientos de constitucionalidad de una norma general. La reforma intenta perfeccionar los mecanismos jurídicos para proteger la supremacía constitucional, consolidar el sistema federal y garantizar la división de poderes. El Procurador debe emitir su opinión ante la Corte sobre la constitucionalidad de los actos o normas generales; puede opinar respecto de el fondo de la demanda de controversia, sobre los recursos e incidentes que se presenten durante el trámite de la misma o dar seguimiento en la totalidad del trámite a las controversias que conozca la Corte. Por otro lado, está facultado para promover acción de

inconstitucionalidad en contra de leyes federales, estatales, del Distrito Federal y tratados Internacionales.<sup>26</sup>

## **2.5. LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA.**

La delincuencia organizada es la más preocupante de las expresiones del delito, ya que opera con grupos ordenados, jerarquizados, con estructuras, equipadas, modernizadas y disciplinadas, sometidos a las rígidas.

“Esta delincuencia no tiene límites fronterizos; el proceso delictivo donde se inscribe, tiene orígenes y efectos transnacionales; se ha convertido en uno de los problemas más graves de la comunidad mundial, que solamente podrá combatirse globalmente sin intervencionismos, pero con firme cooperación conjunta. Es también un complejo sistema económico clandestino con ingresos que sobrepasa el Producto Interno Bruto de algunas naciones y cuya disimulación (lavado de dinero) provoca otro tipo de problemas nocivos.”<sup>27</sup>

“ Justificación: Esta ley al igual que la reforma constitucional obedeció a la necesidad de responder en forma ágil, oportuna y contundente al fenómeno de la delincuencia organizada, así como de consolidar el Estado de Derecho. Ante la ineficacia de los métodos tradicionales para hacer frente incluso a la delincuencia convencional o común, surgió la necesidad de adoptar estrategias político criminales mucho más funcionales, sobre todo cuando nos encontramos frente

---

<sup>26</sup> Art 102, apartado A; en relación con el 105, fracciones I y II, de la Constitución Federal; en el artículo 4º., fracción II, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; así como en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del art. 105 constitucional.

<sup>27</sup> Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000; página 25.

a un fenómeno delictivo de naturaleza transnacional, además de presentar mayor organización y violencia en sus actividades y una mayor eficiencia frente a los medios de control estatal”.<sup>28</sup>

*Rasgos Característicos de la Ley:* contiene tanto aspectos sustantivos o materiales como de carácter procedimental. Entre los aspectos sustantivos se precisa el objeto de la Ley; se define lo que es delincuencia organizada; se determinan los delitos que pueden realizarse en forma organizada, entre los que destacan: terrorismo, narcotráfico, tráfico de armas, de indocumentados, de órganos y secuestro, asalto en vías de comunicación y robo organizado con violencia entre otros; se establece una graduación de la penalidad tomando en cuenta si se tienen o no funciones de administración, dirección o supervisión, y se amplían los plazos para la prescripción. Se estima que durante 1994 el narcotráfico que opera en México alcanzó ingresos alrededor de 30,000 millones de dólares<sup>29</sup>. El secuestro ha tenido un gran impacto social debido a su gravedad atentatoria y violencia, en 1995 sumaron 548 conocido -no todos denunciados- en el territorio nacional.

Al secuestro se le considera como una modalidad del crimen organizado, en la actualidad se ha convertido en uno de los negocios más redituables del crimen organizado. Las empresas criminales que se dedican al secuestro han desarrollado altos grados de organización, porque cuentan con las personas suficientes para llevarlo a cabo (más de tres , sin limite); tienen varios refugios, cuentan con autos robados y sobre todo con una víctima a la cuál le asignan un alto precio por su vida. Los beneficios de este tipo de delito se acrecientan porque los familiares de la víctima no lo denuncian porque temen que esta pierda la vida; no se tiene idea de donde se encuentre el refugio; la entrega de “botín” siempre se exige que la realice una sola persona; no

---

<sup>28</sup> Informe de gestión en la Procuraduría General de la República durante la Administración de el Licenciado Fernando Antonio Lozano Gracia

existe mucha posibilidad de que e tenga un contacto directo con la policía, que incluso la víctima los reconozca o familiares. Todo lo que hace esta empresa es condicionar la vida del secuestrado, para llevarse cuantiosas sumas de dinero.

#### Secuestros

ESTADO	SECUESTROS
Aguascalientes	6
Baja California	14
Baja California Sur	2
Campeche	7
Coahuila	8
Colima	14
Chiapas.	70
Chihuahua	11
Distrito Federal	56
Durango	5
Guanajuato	6
Guerrero	92
Hidalgo	6
Jalisco	21
México, Edo.	23
Michoacán	33
Morelos	32
Nayarit	18
Nuevo León	4
Oaxaca	16
Puebla	13
Querétaro	5
Quintana Roo	0
San Luis Potosí	2
Sinaloa	23
Sonora	14
Tabasco	25
Tamaulipas	7
Tlaxcala	1
Veracruz	9
Yucatán	3
Zacatecas	1
<b>TOTAL</b>	<b>548</b>

\* Enero - Diciembre de 1995

Fuente: Dirección General de Supervisión de los Servicios de Protección Ciudadana.

<sup>29</sup> Foro de Consulta Popular sobre el Combate al Narcotráfico. México, 1995

Si el secuestro actualmente minimiza costos y maximiza sus ganancias, el crimen organizado invierte en él, siguiendo esta lógica tenemos que para 1999 el asalto a bancos ha dejado de ser un negocio para éste. Primeramente porque las instituciones bancarias, con el mismo afán de “minimizar costos e incrementar sus ganancias” han implementado una política de autoprotección al incrementar su número de sucursales por las ciudades. Esto se realiza con el objetivo de tener una cantidad menor de dinero en cada sucursal, por lo que el criminal cuando lo asalta no se lleva más que una cantidad muy pequeña, en comparación a años anteriores en lo que se concentraba grandes cantidades en una sola central. El criminal arriesga demasiado al asaltar un banco, porque tiene que organizarse con otras personas, robar por lo menos dos autos para cometer el delito y un mayor riesgo de ser aprehendido durante o después del hecho. En la actualidad robar a un banco ya no es negocio para los criminales, debido los grandes riesgos y costos que representa. En 1995 resaltan los delitos de asaltos a los bancos; las diez entidades federativas con mayor número de estos crímenes registraron en total 2,303 contra 3,456 asaltos que se verificaron en toda la república durante el período de 1981 a 1995.

Una de las disfunciones en el modelo tradicional es ausencia de coordinación entre los sistemas de seguridad pública y los de procuración e impartición de justicia, se encuentra en los delitos contra la salud. Entre 1989 y mediados de 1995 se detuvieron a 110,420 personas involucradas o indicadas por este tipo de faltas al Código Penal<sup>30</sup>. De ellas, un elevado porcentaje no fue procesado y por tanto no ingresó a los reclusorios. No obstante, las acciones de procuración e impartición de justicia guardaron en este tema una efectiva correlación entre

---

<sup>30</sup> Informe de gestión en la Procuraduría General de la República durante la Administración de el Licenciado Fernando Antonio Lozano Gracia

ambas, pues la mayor parte de las personas consignadas ante las autoridades judiciales y a quienes se dictó una resolución de sujeción a proceso, fueron debidamente sentenciadas. Entre 1990 y 1994 se registraron procesos en contra de 46,077 presuntos narcotraficantes y se sentenciaron a 48,254. El dato del mayor número de sentencias se puede explicar porque en un lapso determinado se resuelven las causas iniciadas años atrás.

**Las diez entidades federativas con mayor número de asaltos bancarios  
1981-1995**

<b>ESTADO</b>	<b>81</b>	<b>82</b>	<b>83</b>	<b>84</b>	<b>85</b>	<b>86</b>	<b>87</b>	<b>88</b>	<b>89</b>	<b>90</b>	<b>91</b>	<b>92</b>	<b>93</b>	<b>94</b>	<b>95</b>	<b>SUMA</b>
Jalisco	40	35	18	29	15	14	25	22	30	34	56	33	11	23	35	420
Distrito Federal	18	34	54	17	35	46	45	62	20	6	7	10	8	25	21	408
México, Edo.	22	19	19	24	32	19	15	14	13	1	7	28	27	15	15	270
Sinaloa	12	29	25	35	31	36	32	11	11	2	3	3	0	7	8	245
Puebla	18	45	31	12	21	17	19	21	10	5	4	8	7	7	13	238
Michoacán	10	7	9	7	15	12	8	28	23	23	26	12	15	9	12	216
Guanajuato	2	2	5	16	14	31	8	23	11	12	10	14	10	9	12	179
Veracruz	14	19	13	13	10	13	8	6	6	8	7	7	1	2	2	129
Chiapas	3	15	8	5	3	9	12	6	9	11	7	8	3	4	2	105
Nayarit	6	11	0	6	10	9	6	12	3	9	12	0	0	8	1	93
<b>Total por Entidades</b>	<b>145</b>	<b>216</b>	<b>182</b>	<b>164</b>	<b>186</b>	<b>206</b>	<b>178</b>	<b>205</b>	<b>136</b>	<b>111</b>	<b>139</b>	<b>123</b>	<b>82</b>	<b>109</b>	<b>121</b>	<b>2,303</b>
<b>Total Nacional</b>	<b>220</b>	<b>340</b>	<b>272</b>	<b>218</b>	<b>258</b>	<b>290</b>	<b>256</b>	<b>272</b>	<b>207</b>	<b>163</b>	<b>215</b>	<b>194</b>	<b>141</b>	<b>214</b>	<b>196</b>	<b>3,456</b>

Datos al 30 de Junio de 1995

Fuente: SEPROBAN

**Presuntos responsables procesados por delitos contra la salud.**

<b>ENTIDAD</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>TOTAL</b>
Aguascalientes	43	44	56	230	105	<b>478</b>
Baja California	521	628	827	776	953	<b>3705</b>
Baja California Sur	118	74	90	135	131	<b>548</b>
Campeche	98	61	85	106	122	<b>472</b>
Coahuila	336	265	239	304	330	<b>1474</b>
Colima	86	74	97	110	154	<b>521</b>
Chiapas	213	138	101	167	129	<b>748</b>
Chihuahua	414	501	546	381	490	<b>2332</b>
Distrito Federal	804	594	503	495	225	<b>2621</b>
Durango	349	229	161	280	300	<b>1319</b>
Guanajuato	202	129	180	130	102	<b>743</b>
Guerrero	227	250	146	204	207	<b>1034</b>
Hidalgo	35	24	11	37	19	<b>126</b>
Jalisco	1104	795	1026	885	1009	<b>4819</b>
México, Edo.	275	214	145	126	133	<b>893</b>
Michoacán	277	291	487	537	561	<b>2153</b>
Morelos	131	107	146	149	129	<b>662</b>
Nayarit	285	182	336	257	166	<b>1226</b>
Nuevo León	494	277	399	468	346	<b>1984</b>
Oaxaca	431	286	268	254	340	<b>1579</b>
Puebla	135	124	97	122	92	<b>570</b>
Querétaro	83	25	45	71	29	<b>253</b>
Quintana Roo	178	136	112	120	88	<b>634</b>
San Luis Potosí	232	193	230	296	211	<b>1162</b>
Sinaloa	408	295	531	845	816	<b>2895</b>
Sonora	740	649	798	824	552	<b>3563</b>
Tabasco	352	120	147	229	247	<b>1095</b>
Tamaulipas	973	527	535	733	563	<b>3331</b>
Tlaxcala	22	10	18	8	4	<b>62</b>
Veracruz	467	266	307	371	336	<b>1747</b>
Yucatán	55	55	47	104	77	<b>338</b>
Zacatecas	290	141	116	68	115	<b>730</b>
No especificados	2	4	4	1	3	<b>14</b>
Extranjeros	85	43	69	14	35	<b>246</b>
<b>Total</b>	<b>12455</b>	<b>9742</b>	<b>10897</b>	<b>11830</b>	<b>11113</b>	<b>46077</b>

Fuente: Cuaderno de Estadísticas Judiciales. INEGI.

Los procedimientos Penales que destacan son: arraigo domiciliario, que puede ampliarse hasta 90 días; estricta confidencialidad de las actuaciones; remisión parcial de la pena, por colaboración eficiente con la justicia por parte de los miembros de la delincuencia organizada; colaboración o denuncia anónima, siempre y cuándo se verifique por otros medios de prueba previstos por la ley; protección a testigos y reserva de identidad; protección a investigados, jueces, víctimas, entre otros infiltración de agentes o investigación encubierta; intervención de comunicaciones privadas, bajo una serie de requisitos y límites, precisando el destino que debe dársele a los resultados de dicha intervención.

Se creo una unidad especializada para el combate a la delincuencia organizada, integrada por agentes del Ministerio Público Federal y Peritos, la cuál cuenta con un cuerpo técnico de control. La ley, además, cancela los beneficios penitenciarios a los miembros o colaboradores de la delincuencia organizada.

## **2.6. LEY ORGANICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

Los principales elementos innovadores de esta ley son, la conformación de tres subprocuradurías que se responsabilizan de la atención de el procedimiento penal de manera integral; se regula el servicio civil de carrera del Ministerio Público de la Federación; se establece un esquema de atención por criterio geográfico; se intenta fortalecer los sistemas de inspección y vigilancia y simplificar los procedimientos para la aplicación de sanciones; se crea un esquema de asignación de responsabilidades a órganos colegiados; se regula la participación de el Sistema Nacional de Seguridad Pública; se instrumenta un división de funciones sustantivas en : persecución de los delitos, juicio de amparo; constitucionalidad; supervisión y control técnico

penal; de las adjetivas, relativas a los apoyos técnicos y administrativos; se norma un sistema de control administrativo y, por último se otorga una atención mayor a las tarea de prevención del delito y servicios a la comunidad.

## **2.7. REFORMAS AL CODIGO PENAL.**

Las reformas al Código Penal obedecieron a la necesidad de regular dentro de los delitos contra la salud, los precursores químicos y otros elementos, como estrategia político criminal frente al problema de el narcotráfico. Su objetivo es regular el delito llamado “lavado de dinero” sacándolo de el Código Fiscal de la Federación, suprimiendo el requisito de la querrela para posibilitar ofrecerle al Ministerio Público la posibilidad de investigarlo y perseguirlo cuando determine particularmente su vinculación con la delincuencia organizada, requiriendo la denuncia previa por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sólo para el caso en que para dicho lavado de dinero se utilicen servicios de instituciones que integran el sistema financiero. Trata también lo relativo a la privación ilegal de la libertad y otras garantías, como los delitos de el “secuestro” y otros delitos contra la libertad de las personas y el orden familiar.

Otra reforma promulgada el 13 de mayo de 1996 al Código Penal tiene por objeto sancionar más severamente los delitos graves y la reincidencia en conductas delictivas perseguibles de oficio, así como limitar los beneficios de la sustitución de la pena. Destaca el nuevo tratamiento del delito continuado, de los sustantivos penales y el incremento de la penalidad de la tentativa punible, en delitos considerados como graves.

## **2.8. REFORMAS AL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.**

Se norma lo relativo a la información sobre el sistema bancario y financiero, derivada de su previsión en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; y de formación fiscal, mediante la unidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que determine su titular.

Además se prevén criterios para la comprobación de los elementos del tipo de delitos relacionados con la industria petrolera y de energía eléctrica.

## **2.9. COORDINACION NACIONAL EN MATERIA DE PROCURACION DE JUSTICIA.**

El 12 de diciembre de 1995 entro en vigor la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Esta ley establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública: Consejo Nacional de Seguridad Pública; Conferencias de prevención y Readaptación Social; de Procuración de Justicia, y de Participación Municipal; así como consejos locales y regionales de coordinación.

## 2.10. COOPERACIÓN INTERNACIONAL.

La PGR ha intentado reactivar una estrecha colaboración con la Cancillería, con ministerios, secretarías e instituciones de Estados extranjeros, para establecer un clima de cooperación y entendimiento para el cumplimiento de las funciones dentro de el ámbito internacional con respecto a sus dos niveles: el de las relaciones bilaterales de México con otros Estados y en foros multilaterales.

**Relaciones Bilaterales.** Especialmente con Estados Unidos de América, Canadá, España, Inglaterra, Francia, Italia, Suiza y numerosas naciones iberoamericanas, como Guatemala, Costa Rica, Colombia, Argentina, Perú, Uruguay, Bolivia y Cuba. Con estos países se trato de negociar y firmar acuerdos relativos a ayuda jurídica mutua, a la extradición internacional, al intercambio de reos, al tratamiento de la delincuencia organizada; de vehículos robados, y especialmente al coordinación y cooperación en la lucha contra el narcotráfico.

- Se intenta conformar un clima de cooperación y colaboración entre Estados Unidos de Norteamérica y México; ejemplos de ello son: los procesos de extradición/deportación de MARIO Ruiz Massieu; la aprehensión y expulsión del país de Juan García Ábrego quien ha sido sentenciado por las autoridades de los Estados Unidos de América a once cadenas perpetuas; la ayuda jurídica que se obtuvo para lograr que funcionarios de el Citibank en Nueva York declaran en relación con el caso de Raúl Salinas de Gortari.
- Establecimiento de grupo bilaterales especializados en la frontera, para el intercambio de información de sensible en materia de narcotráfico y, el establecimiento del Grupo de Contacto de Alto Nivel.

- La PGR aplica el convenio bilateral por el cuál se dispone compartir los bienes decomisados en la lucha contra el narcotráfico.

## **2.11. ESTRATEGIA DE COMBATE AL NARCOTRÁFICO.**

Hemos mencionado ya que el reordenamiento geopolítico y el constante intercambio de recursos, productos y bienes realizada de una manera tan rápida y no imaginada, provoca entre las naciones compartir problemas en común. No sólo se debe hablar de una internacionalización o globalización de el capital, de lo cultural, de lo social o político, sino también de una transnacionalización de el crimen.

La transnacionalización de el crimen es uno de los mayores problemas a los que se tiene que enfrentar el modelo mundial. La delincuencia organizada produce y comercia con extraordinario éxito bienes y servicios no tolerados por las normas. Este carácter ilícito de los negocios y por el otro la escasez en los productos; así, el precio del bien comercializado por la delincuencia organizada se incrementa en forma desproporcionada y las ganancias aun más.

“Empresas criminales que según estimaciones de la Fuerza de Acción Financiera, constituida a iniciativa de los jefes de Estado o de Gobierno del Grupo de los Siete y el Presidente de la Comisión Europea en 1989, hacia finales de la década pasada acumulaban anualmente 122 mil millones de dólares por la venta de cocaína, heroína y marihuana; de los cuáles aproximadamente el 70%, es decir, 85 mil millones, se encontraban disponibles para su lavado e inversión. Vale hacer notar que dichos 122 mil millones, son una cantidad mayor al Producto Nacional Bruto de 155 de las 207 economía del mundo. En suma empresas criminales con

enorme poder, capaces de amenazar la soberanía y la seguridad nacional, regional, hemisférica e internacional.<sup>31</sup>”

La comunidad internacional se enfrenta a un fenómeno de enorme impacto, ubicando al problema con prioridad indiscutible, cuando su influencia generada por el poderío económico de la delincuencia organizada y su mayor expresión, el narcotráfico, incide de diversas formas en la economías de libre mercado de el planeta. El narcotráfico se proyecta como un poder ilegítimo cuya fortaleza le permite incluso cuestionar al poder legítimamente constituido, operando más allá de fronteras económicas, ideológicas o políticas de los regímenes y sistemas democráticos.

Es capaz de integrar a los países productores y a los distribuidores en una red de interdependencia. Los llamados patrones de tráfico demuestran que la droga circula por el mundo como cualquier otro producto sujeto a las reglas de el mercado. Se trata de la llamada mundialización de la droga, por ejemplo: el negocio de la cocaína comienza en la región Andina y se propaga hacia el norte a través del resto del continente por el Caribe, América Central y México, hasta llegar a sus principales destinos en Norteamérica y Europa. Por otro lado, la llamada “Ruta Balcánica” se ha transformado en una amplia red terrestre a través de la cuál se trafica heroína, comenzando en Afganistan y Pakistan, circulando por la República Islámica de Turquía, Serbia, Bosnia, Croacia, Rumania, para de ahí ser consumida en la comunidad de Estados Independientes, países de Asia Central y toda Europa.

Los productores, distribuidores y traficantes de narcóticos ilícitos se organizan en una escala mundial, colocan e intervienen utilidades ilegales en centros financieros que ofrecen encubrimiento y atractivos rendimientos sobre la inversión a través de el lavado de dinero. En 1996, el presidente de la Fuerza de Acción Financiera, Fernando Carpentier, informó que el

---

<sup>31</sup>Ibidem.

lavado de dinero mundial de dinero obtenido por los grupos de criminalidad organizada dedicados al *tráfico de armas y drogas, lenocinio, robo de vehículos, estafas, defraudaciones y otros delitos financieros*, podría ascender anualmente a 500 mil millones de dólares. Este monto significa tener los recursos necesarios para establecer su organización y una perfecta eficiente movilización sin limitaciones fiscales, reglamentarias o legales como las impuestas por una actividad comercial legal. La respuesta internacional contra el lavado de dinero se resumen en la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilegal de Estupefacientes y Substancia Psicotrópicas de 1988; la Convención del el Consejo Europeo sobre lavado, Investigación, Decomiso y Aseguramiento de los Ingresos generados por Actividades Delictivas en 1990 y el Programa Global de Acción adoptado por la Naciones Unidas el mismo año; sobresalen dos Conferencias Internacionales celebradas en Italia en 1994 y las recomendaciones directrices de la Fuerza de Acción Financiera.

Puso en marcha el Programa Nacional para el Control de Drogas, con la participación de 11 secretarías de Estado, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la General de la República. Este programa tiene la premisa de que en lugar dedicar la mayor parte de sus recursos a controlar el abasto y aplicar la ley, los gobiernos podrían concentrarse en la reducción de la demanda de drogas por medio de la prevención y programas de tratamiento, es decir, educación, rehabilitación y ayuda. El sustento básico es lograr una cooperación integral en la prevención y control de la demanda, en la prevención y control de la oferta, y en la cooperación internacional. Así entonces:

- Enfrentar la demanda corresponde a las secretarías de Educación Pública, de Salud, y a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Procuraduría General de la República:

- Luchar contra la oferta es responsabilidad de las secretarías de Desarrollo Social, Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

- En el combate al Narcotráfico son corresponsables las secretarías de Gobernación, la Defensa Nacional, Marina, Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Transportes y la PGR.<sup>32</sup>

La PGR dentro de su marco de reestructuración estableció una estrategia integral en el combate a la delincuencia organizada, sobre dos líneas de acción: especialización de las unidades internas dedicadas directamente a esta materia y diseño de el nuevo marco jurídico mexicano contra la delincuencia organizada.

#### **Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INACIPE).**

- En 1996 de los 42 supuestos sistemas administrativos establecidos (control de armas, órdenes de aprehensión, control de inventarios, control de personal, etc.) sólo 14 operaban. No existía un adecuado control de inventarios de el equipo existente.
- Se reactivó el Programa de Denuncia Ciudadana, con la participación de la Policía Judicial Antidrogas (PJFA).
- Para dar seguimiento al Plan Nacional de Combate a las Drogas se instala un grupo interdisciplinario en 1996, formados por miembros de la Secretaría de la Defensa, Secretaría de Marina, Secretaría de Relaciones Exteriores, y de la Procuraduría Fiscal de la Federación, el CISEN, La PGR y el INCD, quienes constituían el Grupo de Coordinación para el Combate a las Drogas (GCD), cuya tarea fundamental era la de observar los avances de los 14 puntos fundamentales, acordados en el Gabinete de Seguridad Nacional (GSN).

- Se instalaron tres instrumentos principales:
  - a) **El grupo de Contacto de Alto Nivel**, conformado por autoridades norteamericanas y mexicanas, con siete principales líneas de acción:
    1. La elaboración de un diagnóstico conjunto y compartido de la droga en México (producción y tráfico; consumo y adicciones);
    2. El análisis y consecuencias del tráfico de armas, como un elemento motor íntimamente vinculado con el narcotráfico;
    3. Estudio de las organizaciones criminales para conocer su comportamiento, composición, estructura e intercambio de información privilegiadas;
    4. Erradicación de cultivos;
    5. Intercepción aérea, marítima y terrestre;
    6. Precursores químicos y,
    7. Lavado de dinero.
  - b) **El Programa Operativo Anual (POA)** ,de la PGR que daba el marco de referencia administrativa y de recursos presupuestados para operar los objetivos propuestos.
  - c) **La Evaluación de los 14 puntos que el Gabinete de Seguridad Nacional (GSN)**, determinándose como detonantes en la lucha contra el narcotráfico.

---

<sup>32</sup> Ibídem.

**III CAPÍTULO.**  
**3.1. LA SEGURIDAD PUBLICA EN EL PLAN NACIONAL DE**  
**DESARROLLO**  
**1995-2000**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su art. 21 que:

“La seguridad Pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública”.

Este objetivo primordial se retoma en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que dispone como objetivos:

“Salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. Estos fines se alcanzarán mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor, a través de las autoridades competentes. El Estado combatirá las causas que ocasionan la comisión de delitos y conductas antisociales, al desarrollar políticas, programas y acciones que fomenten en la sociedad valores culturales y cívicos, induzcan el respeto a la legalidad”.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 recogió en la consulta popular<sup>33</sup> las aportaciones de la sociedad, definiéndose los objetivos de :

“Crear las condiciones legales, administrativas y de comportamiento ético de los cuerpos policiales que aseguren a los individuos la debida protección de su integridad física y patrimonial y un ambiente propicio para su desarrollo, Esto explica no sólo emprender un esfuerzo sin precedentes en materia de prevención del delito, sino una reestructuración a fondo del sistema de seguridad pública, de manera que la sociedad encuentre una respuesta profesional, honesta y expedita a sus demandas de seguridad pública.”

“Crear las condiciones que permitan al Estado combatir de manera frontal y más eficiente la delincuencia organizada, con una mayor y mejor Profesionalización de los cuerpos de seguridad pública; una mayor cooperación entre las tres ordenes de gobierno y con otros países, y una amplia revisión del marco legal y las disposiciones penales aplicables a este tipo de delincuencia”.

Uno de los apartados del PND 1995-2000<sup>34</sup>, se denomina “*Por un Estado de Derecho y un País con Leyes*”. En él se menciona que todos debemos contribuir al desarrollo y fortalecimiento del Estado de Derecho, ya que es la única vía por la cuál podremos encontrar formas para una

---

<sup>33</sup> La consulta popular para integrar el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en el caso de la seguridad pública permitió la celebración de Foros de Consulta Regional, en los cuáles se abordaron los temas de la Seguridad Pública como derecho de los habitantes; el Sistema de Seguridad Pública, Profesionalización de los cuerpos policiales preventivos: Revalorización y dignificación del policía, Sistema Nacional de información policial; y préstamo de servicios de Seguridad Publica por judiciales. Citado de el <sup>33</sup> Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000; pag. 3.

convivencia social y armonía y un pleno desarrollo nacional. El diagnóstico expresado en este PND, reconoce que subsisten rezagos, vicios y carencias en materia de seguridad pública. Se expresa también, que los actos de corrupción, de abuso de seguridad y de mas desempeño de los miembros de corporaciones policiacas, han sembrado una alto grado desconfianza con respecto a los servidores públicos y de impunidad para los criminales. Este instrumento de planeación señala los siguientes problemas: primero, la falta de mecanismos eficaces de coordinación policial entre los órganos de los tres niveles de gobierno, el Federal, el Estatal y el Municipal; segundo, la libertad con la cuál el crimen organizado se moviliza, es decir, para él no existen fronteras; tercero no existían Planes y Programas de Capacitación y Actualización con respecto a la Seguridad Pública; cuarto, se señala una falta de objetivos relacionados con una real y efectiva Profesionalización de los cuerpos de seguridad pública frente a una delincuencia creciente y cada vez más sofisticada; y quinto prevalece la inexistencia de una planeación adecuada y coordinada que permitiera reducir el atraso en la políticas de seguridad pública y cree las condiciones para contar con nuevo Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública.

### ***Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo en Materia de Seguridad Pública.***

El PND propone los siguientes objetivos para alcanzar el Estado de Derecho pleno que permita la convivencia social en un marco de armonía, gobernabilidad y desarrollo, es decir, se reconoce que una crisis en materia de seguridad pública con respecto al crimen organizado crea ingobernabilidad y falta de legitimidad para el sistema político hacia el interior y exterior:

---

<sup>34</sup> Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo, México, 1995, pág. 177

- Crear las condiciones legales e institucionales y de comportamiento ético de los cuerpos policiales, que aseguren la debida protección de la integridad física y el patrimonio de los particulares;
- Crear las condiciones que permitan al Estado combatir de manera más eficaz a la delincuencia organizada;
- Lograr que los órganos responsables de la procuración de justicia se conviertan en auténticos vigilantes de la legalidad y de la persecución de los delitos;
- Buscar que el manejo de los recursos destinados a la seguridad pública se ejerzan y utilicen con transparencia, y los actos de corrupción sean sancionados oportunamente; y
- Promover un mejor acceso de los indígenas a las instituciones de procuración e impartición de justicia, tomando en cuenta su identidad cultural y sus condiciones específicas; entre otros;

### ***Estrategias y Líneas de Acción.***

Para afrontar la problemática planteada, el PND propone un conjunto sistematizado de estrategias y líneas de acción, con base en las cuáles se pretende avanzar en el que hacer común que es salvaguardar el orden y la paz públicos:

- Se dispone la creación de un Sistema Nacional de Seguridad Publica, dirigido por un Consejo Nacional, que coordine y articule políticas y acciones en la materia, entre los tres ordenes de gobierno;
- Promover la firma de convenios de colaboración entre el Gobierno Federal, y los Estados y Municipios, así como la suscripción de programas de financiamiento conjunto para la inversión en materia de seguridad pública;

- Se propone la creación de un centro Nacional de Formación Policial con planteles distribuidos regionalmente para impartir cursos de capacitación, especialización y los que sean dirigidos para los mandos;
- Se crea un Sistema Nacional de Información Policial que pueda ser consultado por las tres ordenes de gobierno que contenga registros de delincuentes, de bandas, de modos de operar y tipo de armamento de las organizaciones delictivas;
- Se propuso en este PND la expedición de la Ley Federal de Lucha contra la Delincuencia Organizada, que posibilitara un combate eficaz de bandas delictivas;
- El establecimiento de un medio de impugnación contra resoluciones del Ministerio Público que declaren el no ejercicio de la acción penal;
- Enfatizar la prevención de delitos; promover campañas en los medios de comunicación e incorporar una mayor participación comunitaria en las tareas de seguridad pública; y
- Buscar mecanismos legales y administrativos que ayuden a la reparación del daños a las víctimas del delito.

### **3.2.SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA.**

El sistema Nacional de Seguridad Pública, es un Organo Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación que entre sus atribuciones cuenta con la que el Artículo 27 fracción XXVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal , que dispone:

“Conducir y poner en ejecución las políticas y programas del Gobierno Federal en materia de Protección Ciudadana y coordinar, en los términos de la ley respectiva, el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal que corresponde en esta materia, en relación con los Estados, el Distrito Federal y los municipios”.

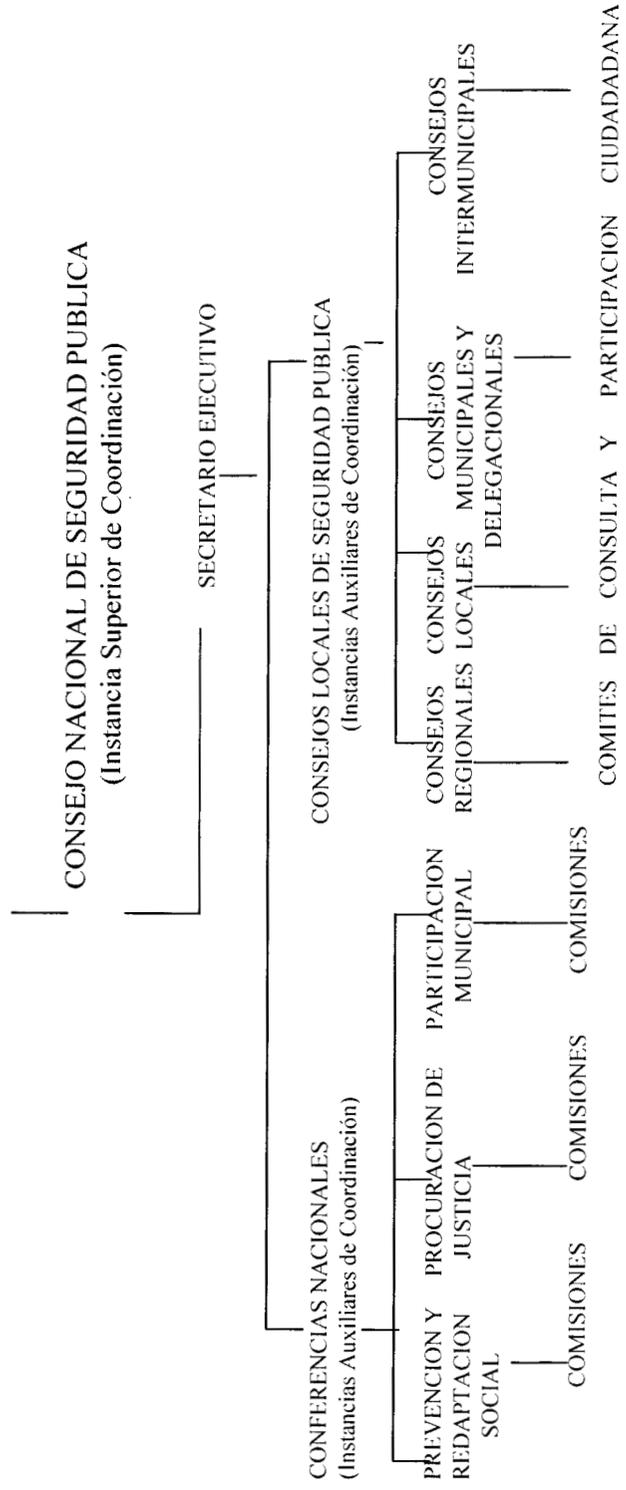
El fundamento jurídico del Sistema Nacional está previsto en las modificaciones a los artículos 21º. y 73º. Fracción XXIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 31 de diciembre de 1994, así como del PND 1995-2000 que disponen que los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse para establecer y permitir que funcione el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). El SNSP define las acciones y objetivos de la seguridad pública; los elementos que lo integran; las materias que son objeto de coordinación; los instrumentos que la ley contempla; las instancias de coordinación; las formas legales para tomar decisiones y los mecanismos que regulan y propician la participación de la sociedad.

Con estos antecedentes y fundamentos se establece la **Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública**, del 11 de diciembre de 1995, la cual contiene disposiciones de orden público, interés social y de observancia general en todo el Territorio Nacional, y en la que se establece que el SNSP se integra con las instancia

instrumento, políticas, servicios y acciones que prevé la propia ley, con el objeto de cumplir los fines de la seguridad pública (ver esquema):

## ESQUEMA

### SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA



### 3.3. LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA<sup>35</sup>

Define en su art. 2º. A la seguridad pública como “.. la función a cargo del Estado que tienen como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos”, con lo que expresa que a las Fuerzas Armadas no sólo se les confía la seguridad exterior e interior de la nación, sino también la seguridad pública. Esta ley refleja una preocupación por la inseguridad pública, sobre todo por aquella que es producto del crimen organizado.

#### Niveles de Criminalidad en México

<i>Mandatario</i>	<i>Recibió</i>	<i>Dejó</i>
Luis Echeverría Alvarez	100	116
José López Portillo	100	104
Miguel de la Madrid Hurtado	100	117
Carlos Salinas de Gortari	100	147
Ernesto Zedillo Ponce de León.	100	164 (balance a 3 años)

Fuente: Ruiz Harrel, Rafael, “La Seguridad en 1997 y lo que ofrece el que viene” en Enfoque No. 207, Periódico Reforma, Ciudad de México, 4 de enero de 1998.

En el art. 3º. de la **Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública**, dispone conceptualmente que “*la Seguridad Pública es una función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos*”. En su art. 4º. establece que cuando las disposiciones que integra comprendan materias y acciones que incidan en diversos ámbitos de la competencia de la Federación, de los Estados, el Distrito Federal y de los municipios, dichas acciones se llevaran a cabo previa

<sup>35</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 11 de diciembre de 1995.

firma de convenios generales o específicos entre las partes que componen al SNSP. Como se ve se intenta otorgar especial relevancia a los instrumentos concretos de coordinación institucional. El párrafo 5º. del art. 21 Constitucional, en la Ley general se produce la expresión de los principios de los que habrá de regirse la actuación de las instituciones policiales que son los de *legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez*.

Entre otras disposiciones de la ley establece que la Federación, los Estados y los municipios colaborarán a fin de integrar los instrumentos de Información del Sistema Nacional, a efecto de crear y mantener actualizadas las Bases de datos sobre Seguridad Pública. El art. 9º. establece el mandato legal para las autoridades competentes de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, quienes deberán coordinarse para seguir los lineamientos establecidos en dicha ley y propuestos por el PND 1995-2000, actualizar las bases de datos del SNSP y elaborar propuestas para conformar el Programa Nacional de Seguridad Pública. El art., 10 de este cuerpo legal, enlista las materias que serán objeto de la coordinación entre las partes que integran el Sistema:

- Procedimientos de formación, normas de ingreso, permanencia, promoción y retiro de las instituciones policiales;
- Sistemas disciplinarios, al igual que los estímulos y recompensas;
- Propuesta y modernización tecnológica de las Instituciones de Seguridad Pública;
- Propuestas para el destino de recursos (humanos, económicos; materiales y de equipo) para la Seguridad Pública, incluyendo los programas de financiamiento y conjunto;
- Suministro , intercambio y procesamiento de todo tipo de información relacionada directamente con la Seguridad Pública;
- Realización de las acciones conjuntas que prevé el art. 5. de la ley;

- Regulación y control de los servicios privados de seguridad y otros servicios auxiliares;

- Participación de la comunidad e impulso de la cultura de prevención e infracciones y delitos;

El art. 11 dispone que las acciones de coordinación, el establecimiento de políticas y lineamientos que se propongan, deberán impulsarse mediante la firma de convenios, o con base en los acuerdos y resoluciones que se tomen en el Consejo Nacional de Seguridad Pública y en las demás instancias de coordinación.

- Realizar programas de cooperación internacional sobre Seguridad Pública, de acuerdo con las entidades y dependencias competentes;
- Elaborar propuestas de reforma de códigos, leyes y reglamento en materia de Seguridad Pública; y
- Los demás que sean necesarios para poder cumplir los objetivos de la ley.

Al Secretario de Gobernación en su calidad de Presidente del CNSP, le corresponde proponer y someter a la aprobación del Consejo , la persona que se vaya a desempeñar como **Secretario Ejecutivo del Sistema**, éste cuenta con importantes facultades de para alcanzar los objetivos ya señalados del SNSP, ejercer las administración de los recursos e instrumentos relativos y dirigir la estructura de apoyo, las cuáles están contenidas en el art. 17 de la ley señalada.

De esta manera el **Secretariado Ejecutivo del SNSP**, se integra por el ya mencionado Secretario Ejecutivo quien es titular, además de contar con el apoyo de diversas áreas operativas como lo son:

- Dirección General de Planeación; le corresponde participar en el diseño de los mecanismos fiscales y presupuestales destinados a promover una mayor inversión federal, estatal y municipal en el rubro de la seguridad pública. Además de elaborar propuestas con las líneas generales de políticas y estrategias de seguridad pública, para los tres niveles de gobierno, a fin de apoyar el desarrollo y la evaluación de una política nacional integrada y coordinada.
- Dirección General del Sistema Nacional de Información; le corresponde al Secretario Ejecutivo del SNSP.

- Dirección General de Coordinación con Instancias del SNSP, se encarga de operar esquemas de coordinación y apoyo a los Consejos regionales, Locales, Municipales, Conferencias y Comisiones que participan en el Sistema; además, tiene la función de apoyar al Secretario Ejecutivo del SNSP en la ejecución y el seguimiento de los Acuerdos y Resoluciones tomados en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, relacionados con las instancias de coordinación de las entidades federativas, el Distrito Federal y los Municipios.
- Dirección General de la Academia Nacional de Seguridad Pública, tiene como objetivo el promover la realización de cursos de capacitación y actualización para agentes del Ministerio Público, Policías Judiciales, Peritos auxiliares de aquellos, Policías preventivos y elementos de seguridad y custodia en Centros Penitenciarios; en igual sentido es el área responsable de impulsar la Profesionalización de los cuerpos policiales, a través del establecimiento civil de carrera.
- Dirección General Adjunta de Asuntos Jurídicos y Normatividad, le corresponde participar en la elaboración y análisis de proyectos, decretos, acuerdos de coordinación, convenios, bases de colaboración y demás instrumentos jurídicos necesarios para la efectiva coordinación del SNSP; también se encarga de realizar estudios y análisis conducentes a promover la homologación y actualización normativa de códigos, leyes y reglamento inscritos en el marco de la seguridad pública.
- Dirección de Administración,

Con la presentación aplicación efectiva de esta estructura se pretende descentralizar la lucha contra el crimen organizado y la impunidad, de tal manera que se den respuestas específicas para problemas específicos con respecto al tipo, forma y modo de crimen que presenta cada Estado, es decir, queda como un Organismo Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación que entre sus atribuciones cuenta con la que establece el art. 27 fracción XXVIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que dispone:

“Conducir y poner en ejecución las políticas y programas de Gobierno Federal en materia de Protección Ciudadana y coordinar, en los términos de la Ley respectiva, el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal que corresponde en esta materia, en relación con los Estados, el Distrito Federal y los municipios”.

“Cabe destacar que el propósito de integrar de esta forma el Secretariado Ejecutivo, no es para convertirlo en una pesada instancia burocrática, sino por el contrario se pretende que actúe con una estructura mínima, pero que al mismo tiempo pueda ser ágil y funcional, a fin de cumplir con los objetivos de la coordinación en materia de Seguridad Pública”<sup>36</sup>

Al Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, le corresponde por mandato de ley, el coordinar y administrar el Sistema de Información Nacional sobre Seguridad Pública, a través del cual se encarga de la integración, operación y permanente

---

<sup>36</sup> Carpeta informativa. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, No. 1, Octubre de 1997. pág. 13

actualización de cinco importantes archivos o bases de datos que recaban información de todo el país y en todos los niveles de gobierno de la siguiente forma:

- Registro Nacional del Personal de Seguridad Pública,
- Registro Nacional de Armamento y Equipo,
- Estadística de Seguridad Pública;
- Base de Datos sobre Normatividad y Sistemas Integrados de Información.

La ley prevé la integración de un Registro Nacional que concentre la información sobre los particulares que presten servicios privados de seguridad, así como de su personal y equipamiento.

El Concepto de Seguridad Pública dentro de la Ley, comprende todas aquellas actividades encaminadas a prevenir y disminuir las infracciones y delitos, así como las acciones que realizan el Ministerio Público y sus auxiliares: la policía judicial y/o ministerial y los peritos, a través de la procuración de justicia; los tribunales encargados de la administración de justicia y las autoridades administrativas responsables de la readaptación social del delincuente y de los menores infractores; al igual que la labor de la corporaciones encargadas de proteger las instalaciones y servicios estratégicos del país y, en general todas las que realicen directa o indirectamente las dependencias y entidades de los diversos poderes, siempre que contribuyan a los fines de Seguridad Pública de la Nación.

La estructura del Sistema de Seguridad Pública se integra por un Secretario Ejecutivo, quien es titular, además de contar con las siguientes áreas operativas:

1. Dirección General de Planeación. Conforme a la estructura orgánica le corresponde participar en el diseño de los mecanismos fiscales y presupuestales destinados a promover una mayor inversión federal, estatal y municipal en el rubro de la seguridad

pública. Así como elaborar propuestas con las líneas generales de políticas y estrategias de seguridad pública, para los tres niveles de gobierno a fin de apoyar el desarrollo y evaluación de una política Nacional integrada y coordinada.

2. Dirección General de Coordinación de Instancias. Se encarga de operar esquemas de coordinación y apoyo a los Consejos Regionales, Locales y Municipales, Conferencias y Comisiones que participan en el Sistema; además tiene la función de apoyar al Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública relacionados con las instancias de coordinación de las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios.
3. Dirección General de la Academia Nacional de Seguridad Pública. Tiene como objetivo el promover la realización de los cursos de capacitación y actualización para agentes del Ministerio Público, Policías Judiciales, Peritos auxiliares de aquellos, Policías Preventivos y elementos de seguridad y custodia en Centros Penitenciarios; en igual sentido, el área responsable de impulsar la Profesionalización de los cuerpos policiales, a través del establecimiento del servicio civil de carrera.
4. Dirección General del Sistema de Información Nacional sobre Seguridad Pública. Le corresponde coordinar y administrar el Sistema de Información Nacional sobre Seguridad Pública, a través del cuál se integra y opera permanentemente la actualización de cinco importante archivos o bases de datos que recaban información de todo el país y en todos los niveles de gobierno, sistematizados de la siguiente forma:
  - Registro Nacional de Seguridad Pública.
  - Registro de armamento y equipo.
  - Estadística de Seguridad Pública.

- Base Nacional de Datos de Apoyo a la Procuración de Justicia.
- Base de Datos sobre Normatividad y Sistemas Integrados de Información.

La ley además prevé ,la integración de un Registro Nacional que concentre la información sobre los particulares que presten servicios privados de seguridad, así como de su personal y equipamiento.

5. Dirección General Adjunta de Asuntos Jurídicos y Normatividad. Le corresponde participar en la elaboración y análisis de proyectos, decretos, acuerdos de coordinación, convenios, bases de colaboración y demás instrumentos jurídicos necesarios para la efectiva coordinación el Sistema Nacional, se encarga también de realizar los estudios y análisis conducentes a promover la homologación y actualización normativa de códigos, leyes y reglamentos inscritos en el marco de la seguridad pública.
6. Dirección de Administración.

### **3.5. CONSEJOS LOCALES DE SEGURIDAD PUBLICA.**

La descentralización de las funciones y acciones es materia de políticas públicas con respecto a seguridad pública, es el objetivo del PND y establecido en el SNSP. Por lo que también la Ley que Establece las Bases Generales de Coordinación del SNSP plantea el establecimiento de instancias locales, regionales y municipales de coordinación que , organizadas siguiendo la línea y similaridad con las del orden nacional, atiendan a la solución de asuntos y problemas que afectan a determinadas regiones con características específicas. Por lo que esta Ley prevé el funcionamiento de Consejos Locales de Seguridad Pública, que son los órganos colegiados responsables de la coordinación, supervisión y evaluación del Sistema Nacional de Seguridad Pública en los treinta y un Estados y el Distrito Federal, que cuentan con las funciones relativas para hacer posible la coordinación y los fines de la seguridad pública en el ámbito de la federación.

El art. 20 de la Ley General que establece las Bases de Coordinación, señala que los Consejos Locales de Seguridad Pública deben integrarse de “manera similar al Consejo Nacional”, de tal forma que así resulta su posición:

- El secretario General de Gobierno o el funcionario que tenga la responsabilidad de Gobierno, en las tareas de prevención y readaptación social, quienes lo presidirán;

- Lo Presidentes Municipales de los Municipios que sean cabecera de los distritos, partidos o de marcaciones judiciales en la entidad,. En el caso del Distrito Federal, también deben participar los dieciséis Delegados Políticos;
- El Procurador que tenga a su cargo la Seguridad pública, en el ámbito local;
- Los Delegados Estatales u homólogos adscritos en la entidad federativa que corresponde:

1. La Secretaría de la Defensa;
2. La Secretaria de marina (en su caso);
3. La Procuraduría General de la República; y
4. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes,

- Los funcionarios que por razón de sus atribuciones, tengan que ver con los fines de Seguridad Pública; y
- El Secretario Ejecutivo del Consejo Local de Seguridad Pública, quien es el principal promotor de su funcionamiento.

Es necesario que para que los Consejos Locales de Seguridad Pública (CLSP) sesiones válidamente concurren cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes. Los Acuerdos y Resoluciones que en su seno se adopten, tienen que tomarse por la mayoría de votos de los presentes.

### **3.6. CONSEJOS REGIONALES.**

Constituyen una importante instancia de coordinación del SNSP; pueden ser Consejos Regionales Interestatales o Consejos Regionales Intermunicipales. Se integran con:

- Los Secretarios Generales de Gobierno;
- Los Presidentes de los Municipios que sean la cabecera de distritos; partidos o demarcaciones judiciales en las entidades que participen;
- Los funcionarios de cada entidad coordinada que tengan a su cargo la función pública de la prevención y la readaptación social;
- Los funcionarios públicos que tengan a su cargo la responsabilidad de dirigir y coordinar la seguridad pública preventiva; y
- Un Secretario Ejecutivo conjunto, compuesto con los Secretarios de las Entidades Federativas que participen.

### **3.7. LOS CONSEJOS INTERMUNICIPALES.**

- Los Presidentes de los Ayuntamientos en los distintos Municipios que lo conformen, quienes lo presidirán de manera alternada;
- Los funcionarios que designen el Secretario General de Gobierno y que sean responsables de la prevención y la readaptación social;
- Los agentes del Ministerio Público con jurisdicción en los Municipios coordinados y cuando son varios, la Procuraduría General de Justicia del Estado designará a un representante;
- Los funcionarios responsables de la seguridad pública preventiva de los municipios que participen; y
- Un Secretario Ejecutivo conjunto, integrado con los Secretarios Ejecutivos de los municipios participantes.

El propósito de instalar los Consejos Locales y Regionales es posibilitar que una instancia colegiada pueda analizar, supervisar y evaluar las políticas de combate a la delincuencia y crimen organizado que requieren de una participación organizada, ordenada y coordinada. Esta descentralización permite que cuando los integrantes de crimen organizado cometan ilícitos en un municipios determinado y vayan a refugiarse en otro, ya sea en la misma entidad federativa o en otra diferente, esta coordinación permita eficaz prevención y persecución de los delitos. Estas instancias además deben velarse mutuamente con respecto al desempeño de los miembros de las corporaciones policiacas y que sus conductas se apeguen a los principios Constitucionales de legalidad, eficiencia,

profesionalismo y honradez. Lo anterior les permitirá proponer, proveer e iniciar una autentica Profesionalización de los cuerpos de seguridad pública en el ámbito de sus deberes.

Con respecto al D.F., éste cuenta con una **Ley de Seguridad Pública**<sup>37</sup> que ordena la creación y el funcionamiento de los Comités Delegacionales de Seguridad Pública, donde se destaca la participación de ella sociedad, de los representantes populares, vecinales y de toda la comunidad en su conjunto.

### **3.8. COMITES DE CONSULTA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.**

El art. 8°. De la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del SNSP establece y da pauta a una participación activa de la comunidad en coordinación con la instancias del SNSP, de tal manera que las autoridades establezcan mecanismos eficaces para que la sociedad participe en la planeación y supervisión de la seguridad pública. De acuerdo al art.50°. estos tiene facultades para:

- Conocer y opinar sobre políticas de seguridad pública;
- Sugerir medidas específicas y acciones concretas para mejorar esta función;
- Realizar labores de seguimiento de los Programas y los Acuerdos;
- Proponer reconocimientos por méritos o estímulos para los miembros de las Instituciones Policiales;
- Presentar quejas o denuncias sobre irregularidades;

---

<sup>37</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de julio de 1993, pp. 30-52.

•Auxiliar a las autoridades competentes en el ejercicio de su tareas y participar en las actividades que no sean confidenciales o pongan en riesgo el buen desempeño en la función de seguridad pública.

“Para la integración y funcionamiento de estos Comités, los Consejos de Coordinación deberán convocar a los sectores sociales de la comunidad, invitando a las personas más representativas e interesadas en participar en favor de los fines de seguridad pública. Para su funcionamiento los Comités habrán de elegir antes sus miembros integrantes, a una Mesa Directiva, la que contará con un Presidente, un Secretario relator y el número de Vocales que se juzgue necesarios para la operación y para el funcionamiento de esa instancia colegiada”<sup>38</sup>.

### **3.9. SISTEMA DE INFORMACION NACIONAL SOBRE SEGURIDAD PUBLICA.**

En la actualidad la información juega un papel decisivo en la toma de decisiones para lograr un fin determinado. El fin de el crimen organizado es evadir la aplicación de la justicia y por lo tanto lograr la impunidad, para el Estado es lograr la obtención de los mejores intereses y necesidades de la sociedad. Los avances tecnológicos permiten acopiar, ordenar, sistematizar, procesar y difundir en pequeños espacios físicos y a velocidades virtuales, inmensos volúmenes de información que están a la venta y disposición de todo aquel con el que cuente recursos económicos necesarios para su obtención, tal es el caso del crimen organizado. Reconociendo la importancia de la información la Ley General que

Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, incorpora un capítulo denominado Sistema Nacional sobre Seguridad Pública, en el que se establecen las bases para la formación, actualización y uso de diversos instrumentos de información orientados a permitir un mejor control del universo personal y equipamiento con que cuentan las fuerzas de seguridad así como los individuos y grupos que constituyan o puedan representar un peligro real o potencial para la sociedad. La funcionalidad de este sistema tiene sus bases en la capacidad de intercambiar con agilidad y certeza, la información con la que cuenta cada instancia en cada entidad federativa, municipio o localidad, tanto para la persecución como prevención de los hechos delictivos. Es evidente que los avances tecnológicos llegan a todos los espacios de la sociedad, como tal ha llegado a la cuna del crimen organizado, incluso antes de que llegara al Estado, es decir, éste se adecuó a los tiempos y espacios adelantado al Estado en términos de organización y coordinación. El crimen organizado no sólo tuvo las bases de su desarrollo en las estructuras del Estado, sino que copio su organización y creció paralelo a éste e incluso sobrepasándolo. Posee gran poder económico que utiliza eficazmente para perpetrar exitosamente sus ilícitos. Por lo que un objetivo primordial del Estado es no quedar rezagado con respecto a la modernidad y tecnología con la que se cuenta en la actualidad, esta le es útil al permitirle crear sus propios instrumentos para enfrentar a la delincuencia, y para mantener a una sociedad bien informada, alerta y a la defensiva. El Sistema Nacional sobre Seguridad Pública tiene por objeto normar el uso y aprovechamiento de la información, mediante procedimientos de recepción, captura, procesamiento, intercambio, actualización, consulta y sistematización de

---

<sup>38</sup> Carpeta Informativa, del SNSP, No. 1, Octubre de Ibidem; pág.18

los datos que se registren dentro del SNSP a partir de la conformación de un **Registro Nacional de Información** a partir de la conformación de los siguientes archivos:

1. **Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública;** este registro contendrá la información relacionada con el armamento y equipo que utilizan las instituciones de seguridad pública, es decir, de armas, municiones, licencias colectivas, armas decomisadas, parque vehicular, equipo de radio y comunicación, equipo de laboratorio, equipo antimotín y equipo especializado. Los miembros del Ejército y de la armada quedan exceptuados de este registro, por estar sujetos a leyes y reglamento específicos. También los particulares, personas físicas o morales que se dediquen a la prestación de sus servicios privados de seguridad y empresas privadas que cuenten con personal de seguridad, deberán proporcionar al Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública en términos del art. 54 de la Ley que Establece las Bases Generales del SNSP los datos necesarios para el registro de su personal y equipo.

2. **Registro Nacional de Armamento y Equipo;** Contienen la información generada en la estadística, análisis o cartografía en materia de seguridad pública relacionada con el registro y actualización de:

- Estadísticas Generales sobre Seguridad Pública a nivel Nacional, Regional, Estatal y Municipal;
- Incidencia Delictiva y Formas de Operación;
- Identificación de Organizaciones Criminales y de riesgo potencial;
- Eficacia y Eficiencia de la procuración de justicia; y
- Cartografía Nacional y Local.

**3. Información Estadística de Seguridad Pública;** Se integra con la información de averiguaciones previa, órdenes de aprehensión y detención, vehículos y bienes robados, probables personas responsables de delitos, indiciados, procesados y sentenciados, modus operandi de la delincuencia, tipos de armamento, bienes y vehículos utilizados en la realización de actos delictivos, de acuerdo con los art. 41 y 42 de la ley General de la Materia.

Para tales efectos se establece la coordinación con las siguientes instituciones:

- Poder Judicial Federal;
- Poderes Judiciales de las entidades federativas ;
- Procuradurías generales de Justicia de los Estados y del Distrito Federal;
- Corporaciones preventivas del ámbito, Federal, Estatal y Municipal;
- Centros de Readaptación Social y de Tratamiento del menor Infractor; y
- Las Instituciones Federales y Locales que se integren en SNSP, en los términos de la Ley que la establece y los convenios que suscriba para tal efecto. Y para dar un mejor servicio a la población (art.47 y 48 de la ley que establece las Bases del SNSP) también se establece una coordinación con;
- Empresa e instituciones de servicios telefónicos homólogos de comunicación;
- Instituciones o dependencias del Sistema Nacional de Protección Civil;
- Las instituciones de educación, de salud, de protección civil, de preservación ambiental o de otro tipo, del ámbito público, privado o social, nacionales o extranjeras, que se integren al SNSP.

**4.- Normatividad y Servicios Integrales de Información;** Reúne y concentra la información y Normatividad relacionada con la concertación y participación de la

comunidad, comunicación social y, en general, toda la información que incida en la seguridad pública. Concentra los diversos instrumentos jurídicos que regulan la seguridad pública en el ámbito Federal, Estatal y Municipal, así como de otras naciones, el material bibliográfico y hemerográfico sobre la materia en medios de difusión nacionales y extranjeros; participación de la comunidad, actas, convenios y acuerdos de los Consejos de Coordinación y Conferencias del Sistema Nacional.

### **3.10. CONFERENCIAS NACIONALES.**

De acuerdo con el art. 13 de la Ley de la materia, ordena que para el conocimiento de las distintas materias de la presente ley, el SNSP cuente con el apoyo de tres instancias colegiadas, auxiliares para sus fines; estas son:

- 1. Conferencia Nacional de Procuración de Justicia;** se integra con la participación del Procurador General de Justicia de la República el del Distrito Federal y los 31 Procuradores Generales de Justicia de los Estados, con la finalidad de unir esfuerzos, lograr los objetivos establecidos en el SNSP en el ámbito Federal, Estatal y Municipal, intercambiar experiencias y coordinar estrategias para combatir al CO que no respeta fronteras y que aumenta significativamente.
- 2. Conferencia de Prevención y Readaptación Social;** Se constituye con los servidores públicos de las Secretarías Generales de Gobierno de los 31 Estados y del Distrito Federal, los funcionarios responsables de coordinar los Reclusorios Preventivos y las

Penitenciarias; expertos, representantes de instituciones académicas y de investigación; y por parte de la Secretaría de Gobernación, el C. Secretario del Ramo, en su calidad de Presidente del Consejo Nacional de Seguridad Pública, el C. Subsecretario de Protección Civil y de prevención y Readaptación Social, el C. Secretario Ejecutivo del SNSP, los CC. Directores Generales de Prevención y Readaptación Social, y de Prevención y Tratamiento a Menores.

3. **Conferencia de Participación Municipal;** el art. 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos establece que *“los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre...”*. La Ley General que Establece las Bases de Coordinación del SNSP considera a esta conferencia , como un órgano auxiliar y a la vez como una instancia de coordinación. Mediante la conformación y el desarrollo de los trabajos de esta Conferencia, se pretende conciliar el principio de la libertad municipal con los de la cooperación y coordinación interinstitucional, a fin de conducir de manera firme y articulada las políticas de prevención del delito y de combate a la delincuencia.

“Durante la 1ª. Reunión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, celebrada el 7 de Marzo de 1996, se aprobó el *“Acuerdo mediante el cuál se emite la Convocatoria para la Instalación de las Conferencias de Prevención y Readaptación Social, de Procuración de Justicia y de Participación Municipal del SNSP”*, que explica que :

- Que con la participación de los municipios del país, se podrán implementar las políticas y estrategias que permitan la visión de conjunto de las comunidades del país, desde la diversidad demográfica y cultural de las regiones donde éstas se ubican, conduciendo hacia un mejor conocimiento e interpretación de la realidad nacional en el contexto específico de la seguridad pública;
- Que los municipios como parte integrante del SNSP deben participar acorde a sus atribuciones constitucionales y legales en la materia, y que para ello la ley establece varios mecanismos jurídicos y les asigna sus respectivos espacios, ámbitos jurídicos y políticos.<sup>39</sup>

Además de que los Gobernadores de los Estados deben por sí mismos o por conducto de los presidentes de los Consejos Locales de Coordinación de cada Entidad Federativa a los Municipios sobre las propuestas y procedimientos que debe tomar en cuenta el Consejo Nacional de Seguridad Pública, de tal manera que se concilie el principio de Libertad Municipal establecido en nuestra Constitución con los de cooperación y coordinación.

### 3.11. PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA.

#### *Objetivo General.*

El PNSP se reconoce a si mismo como “un compromiso del Gobierno de la República transformar a fondo y de manera estructural el desempeño de las instituciones de seguridad pública que ha provocado la injusticia e inseguridad que a todos nos agravia”<sup>40</sup>. Para lograr este objetivo la administración del presidente Zedillo sometió a consideración del H. Congreso de la Unión una serie de iniciativas de reformas constitucionales que sentaran y crearan las bases de un verdadero cambio “estructural” dentro de los sistemas de justicia y de seguridad publica en general. Se reconoce que existen verdaderos ineficiencias que afectan la impartición y procuración de justicia, es decir, se reconoce que existe un grave problema de impunidad creado por las mismas estructuras de su sistema.

Las estructuras del sistema de justicia están contaminadas por el crimen y se ha demostrado que provocan un grave problema de impunidad, que ponen en riesgo la seguridad de su sociedad. Este es un problema que el Estado tiene que atacar porque pone en duda la legitimidad de su gobierno y en consecuencia el imperio del orden y la paz, dado que el crimen cada día se manifiesta con una mayor violencia porque el criminal no teme ser castigado. El Estado es anterior a la sociedad, porque sin Estado no hay sociedad. La sociedad sólo existe bajo el Estado, porque esta solo se conforma bajo lo que se la ha llamado contrato social en donde el Estado garantiza la seguridad de la segunda si y solo si

---

<sup>39</sup> *Ibíd*em, pág. 30

<sup>40</sup> Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000; pag. VII.

existe una organización y coordinación, es decir, se deben respetar las leyes y reglas que se le han conferido, para que persista el orden.

El orden se obtiene sólo si existe una coordinación en las estructuras del sistema de justicia, es decir sólo a través de la organización se obtiene a este. El objetivo del PNSP es devolver el orden a la sociedad, a través de la reorganización funcional del sistema de justicia. Este programa prevé la participación de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, se constituye en una guía de trabajo coordinado para las decisiones prioritarias e inmediatas que se realizaran por todas las instituciones de seguridad pública e instancias de coordinación en todo el territorio nacional, en un profundo afán de ejercicio federalista y por lo tanto descentralizador, como respuesta del Gobierno de la República a la demanda de la sociedad por un servicio público de seguridad altamente confiable y profesional.<sup>41</sup>

### ***ESTRATEGIAS GENERALES.***

- Definir y promover la ejecución de una verdadera política nacional, que entienda a la seguridad pública como una función del Estado, cuyos propósitos recoge el objetivo general de este Programa.
- Concebir a este programa y los fines generales del SNSP, como instrumentos jurídicos y operativos que aporten condiciones para la renovación del Federalismo y la reforma política del Estado Mexicano.

---

<sup>41</sup> <sup>41</sup>Ibídem; pag. VII.

- Aplicar de manera coherente y sistematizada el conjunto de instrumentos y acciones de las autoridades que tienen atribución directa o indirecta en la materia.
- Determinar políticas, programas locales y regionales, para establecer nuevas relaciones que fomenten en la sociedad valores culturales y cívicos que induzcan una actitud de respeto a la legalidad, derechos humanos y aseguren la coherencia de acciones emprendidas.
- Utilizar la coordinación como instrumento medular para las ejecuciones de las acciones de seguridad pública.
- Vigilar que la actuación de las instituciones policiales se rija por la legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La demanda social que existe con respecto a la seguridad pública, provoca una respuesta en el Programa Nacional de Seguridad Pública. Este programa parte primeramente de reconocer la situación de crisis de la impartición de justicia al realizar un diagnóstico del estado actual en el que se encuentra el sistema de seguridad pública. A partir de reconocer los errores, obstáculos y problemas existentes, señala en segundo lugar los objetivos a primordiales y las estrategias y líneas de acción que utilizara para conseguirlos. Los que se refieren a la disciplina presupuestal y al uso disciplinado, eficiente y transparente de los recursos asignados tienen un lugar preponderante y son parte fundamental en las estrategias y líneas de acción propuestas en este Programa. Se observa también la responsabilidad de todas las instituciones y dependencias que ejecutaran varias de estas propuestas en el ámbito de su competencia y responsabilidad institucional, señalados ya en el SNSP. Los objetivos específicos y las estrategias se dividen en su

ejecución en corto, mediano y largo plazo, esto nos indica que no se están tomando medidas y respuestas coyunturales sino que se prevé un problema estructural y profundo:

### **1. Marco Jurídico:**

- *Objetivo:* se debe de aplicar en forma estricta los principios establecidos por la reforma al art. 21 Constitucional y su Ley reglamentaria como instrumento de coordinación entre los tres ordenes de gobierno,
- *Estrategia:* plantear una revisión integral que procure analogar las disposiciones legales federales y locales, para crear un moderno marco jurídico, a partir del cuál se fundamentan políticas y acciones del SNSP.

### **2. Cobertura Policial:**

- *Objetivo:* Establecer índices de cobertura policial para racionalizar la planeación y operación de las instituciones policiales preventivas del país.
- *Estrategia:* Fijar criterios generales para precisar con categoría de políticas prioritarias en los programas de gobierno federal, estatales y municipales, la suficiencia de recursos presupuestales dirigidos a la seguridad preventiva, congruente con las fórmulas de cobertura que proponga el SNSP.

### **3. Infraestructura para la Seguridad Pública:**

- *Objetivo:* Fortalecer el presupuesto destinado a la infraestructura y equipamiento requerido por las instituciones de seguridad pública, para el mejor desempeño de sus funciones.
- *Estrategia:* Establecer criterio y alternativas de financiamiento conjunto con la participación de la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios, que permita apoyar el gasto destinado a la seguridad pública.

#### **4. Incidencia Delictiva:**

- *Objetivo:* Abatir los índices delictivos y conductas antijurídicas punibles, a partir del estudio de sus causas y efectos, tipos y ubicación del fenómeno delictivo, enfatizando la lucha contra el crimen organizado.
- *Estrategia:* Ampliar la cobertura policial preventiva y vincularse, a través de mejoras en su capacitación, adiestramiento y desempeño, a la Profesionalización de las acciones de procuración de justicia.

#### **5. Condiciones y Riesgos Laborales:**

- *Objetivos:* Elevar y dignificar la calidad de vida y condiciones de trabajo de los miembros de las instituciones policiales, mediante la instalación de un régimen laboral que contemple percepciones justas y prestaciones sociales acordes al grado de riesgo de los policías.
- *Estrategias:* Establecer los criterios que precisen los procedimientos y reglas de ingreso, servicio, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales.

#### **6. Capacitación:**

- *Objetivo:* Instrumentar la carrera policial, obligatoria y permanente, a través del servicio nacional de apoyo para la formación de los integrantes de las instituciones policiales, a fin de que se desempeñen con legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

- *Estrategia:* Constituir la Academia Nacional de Seguridad Pública, como el instrumento que diseñe y desarrolle los elementos de la formación en todos sus niveles de los miembros de las instituciones policiales.:

#### **7. Ministerio Público y policía Judicial:**

- *Objetivo:* Lograr niveles de eficiencia y desempeño profesional del Ministerio Público y de la policía judicial, para que su actuación signifique la procuración de justicia como la principal acción del Estado que promueva la aplicación justa de la ley.
- *Estrategia:* Elevar la Profesionalización y dignificación del Ministerio Público, de los miembros de la policía judicial y servicios periciales; modernizar los sistemas y métodos de investigación para la comprobación de los hechos delictivos y la responsabilidad de los iniciados.

#### **8. Administración de Justicia:**

- *Objetivo:* Lograr los vínculos de comunicación y cooperación entre el SNSP y el Poder Judicial, tanto federal como de las entidades federativas, para que, en reciprocidad, se contribuya al logro de los fines de la seguridad pública.
- *Estrategia:* Establecer la relación permanente entre los consejos de coordinación que integren el SNSP y los respectivos órganos del Poder Judicial, para promover la vinculación de acciones y programas de la administración de justicia y los objetivos planteados en este Programa.

#### **9. Prevención y Readaptación Social:**

- *Objetivo:* Prevenir la comisión de conductas infractoras y delictivas, y propiciar la reincorporación a la vida social y productiva de los adultos y menores privados de su libertad por resolución judicial.
- *Estrategia:* Revisar y en su caso, reformar sistemas y métodos en el tratamiento penitenciario y de internación, así como promover las actividades productivas de los reclusos y otras que fomenten las tareas educativas, culturales y deportivas para la reinserción social.

### **10. Servicios Privados de Seguridad:**

- *Objetivo:* Ampliar el servicio policial preventivo a través de la regulación debida de los servicios privados de seguridad, para alcanzar una mayor cobertura en beneficio de la población que se sirve de ellos.
- *Estrategia:* Regular la participación de los particulares que presten servicios privados de seguridad, mediante la elaboración del marco jurídico que permita la existencia legal de estas tareas, acordes a los propósitos, normas y objetivos de la seguridad pública.

### **11. Participación Ciudadana:**

- *Objetivo:* Alcanzar una nueva cultura en materia de seguridad pública entre las autoridades e instituciones del SNSP y la ciudadanía, para que su participación activa, sistemática y continua se rija por objetivos específicos, estrategias claras y acciones concretas en ámbitos recíprocamente coadyuvantes con los fines de la Ley en la materia y este programa.
- *Estrategia.* Diseñar y promover programas de prevención del delito que propicien la integración y operación de los organismos que impulsen la participación y consulta de la sociedad.

Las políticas, estrategias y acciones propuestas por este programa contienen un método de seguimiento y evaluación permanente, que proviene de las reformas constitucionales en la materia, de la Ley General que Establece las Bases del SNSP y del SNSP; que intentan establecer una coordinación constante entre las diversas instancias para verificar su puntual cumplimiento, detectar desviaciones e insuficiencias y permitir una ejecución programática y sistemática.

“las acciones de este programa son competencia de las diferentes autoridades que conforman las instancias de coordinación, lo cuál implica la oportunidad de generar los instrumento e indicadores de gestión necesarios para coordinar la evaluación sistemática de su ejecución, a través de la dinámica de las líneas de trabajo empresas nacionales toda la estructura del SNSP.<sup>42</sup>”

### **3.12. PROGRAMA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA PARA EL DISTRITO FEDERAL.**

Sigue los lineamientos de la Ley General que Establece las Bases Generales del SNSP, y establece como prioridad, dado su diagnóstico, los siguientes a seguir:

- Legalidad, es decir, que los servidores públicos se apeguen a las normas jurídicas;
- Profesionalización, crear una cultura de servicio entre los encargados de procurar justicia, en un combate a la impunidad. Esto se cristaliza en el Servicio Civil de Carrera para Agentes del Ministerio Público, Policía Judicial y Peritos de la Procuraduría;
- Especialización, por unidades especializadas, que permitan la investigación e integración de averiguaciones previas y seguimiento de procedimientos penales para determinados delitos;
- Modernización, comprende la actualización de equipos, sistemas y métodos de trabajo que permitan una investigación científica y especializada de las conductas delictivas, una persecución eficaz, una más ágil administración y operación de la Procuraduría en los general.

---

<sup>42</sup>Ibidem; pp. 87

### **3.13. PROGRAMA PARA UN NUEVO FEDERALISMO 1995-2000.**

La información sobre el estado de la seguridad pública permite conocer la situación de los fenómenos del crimen organizado y delincuencia común, que permita prever su impacto en el ámbito nacional, regional y local, partiendo de un mismo marco de referencia, es decir, de un tronco común que este adecuado para retroalimentar el proceso de planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas en esta materia.

De acuerdo a lo señalado anteriormente, el Secretario Ejecutivo del SNSP y los secretarios de los respectivos consejos de coordinación estatal y municipal, deben realizar análisis y seguimiento sobre el cumplimiento de las políticas públicas. Así los Consejos deben realizar un cronograma de sus actividades, responsabilidades, funciones, competencias, jerarquía de sus autoridades y un elemento muy importante, la participación ciudadana. Toda la información que tengan los Consejos municipales o delegacionales, la harán llegar a los Consejos Estatales para que este a su vez se la entregue al Consejo Nacional. Éste como instancia superior del sistema deberá nutrirse de las aportaciones e información que le proporcione una visión de carácter nacional, visión que realmente concuerde con las necesidades y expresiones de las diferentes regiones de todo el país acerca de las tendencias y parámetros delictivos, visión que le permita determinar o rediseñar nuevas políticas que reorienten los objetivos y estrategias antes señaladas. Se plantea así una cooperación y colaboración institucional e intergubernamental, a partir de una reestructuración de las primeras, de sus objetivos y estrategias, pero también es

importante señalar la participación e importancia de los “recursos” económicos con los que contará para lograrlo.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 115, señala que “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre...”

La Fracción II del citado precepto establece que :

“Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejaran su patrimonio conforme a la Ley. Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los **bandos de policía y buen gobierno** y los **reglamentos**, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones”.

Siendo necesaria una coordinación, cooperación y comunicación dentro de todas las instancias que señala el SNSP, el Jefe del ejecutivo Federal Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León expide el **Programa para un nuevo Federalismo 1995-2000**<sup>43</sup> , con la finalidad de eficientar la administración pública en sus distintos ámbitos, descentralizar funciones y competencias y lograr una redistribución de los recursos que den impulso a la participación del Municipio. Este nuevo Programa hace mención de la instalación y funcionamiento del Consejo Nacional de SP , Organo Rector del SNSP, destacando las siguientes acciones:

- Por mandato del CNSP, durante 1996 se inicio la instalación de la Red Nacional de Información sobre SP previéndose que para finales de 1997, 32 capitales y 18 ciudades estratégicas queden integradas a la Red.

- Para el ejercicio de 1996, el presupuesto asignado al PNSP fue de 1000 millones de pesos. Para el de 1997 el presupuesto se incremento a 2,405 millones de pesos, de los cuáles 1,905 los aporta la Federación y 500 por los Estados. La preocupación por incrementar recursos al PNSP se observa en la gráfica siguiente:
- Estas aportaciones se invertirán en la conformación de una Academia Nacional y en la compra de armamento y equipo.
- La Federación y los Estados deben firman convenios de colaboración en materia de seguridad pública<sup>44</sup>, como el *Convenio General de Colaboración en Materia de Seguridad Pública*: que permite la colaboración, en un marco de respeto a la soberanía de las entidades federativas y entre los tres niveles de gobierno, que se establece en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del SNSP. Se firmo por los Secretarios de Gobernación, de la Defensa Nacional, de Marina, de Comunicaciones y Transportes, los Procuradores Generales de Justicia de la República y del Distrito Federal, los Gobernadores de los 31 Estados y el Jefe de Gobierno del D.F.

---

<sup>43</sup> publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de agosto de 1997.

<sup>44</sup> Carpeta Informativa. Secretario Ejecutivo del SNSP. No. 1, Octubre de 1997

### 3.14. PROGRAMA DE PREVENCIÓN DEL DELITO.

Este **Programa para la Prevención del Delito**<sup>45</sup> describe una serie de factores sociales y fenómenos institucionales que inciden en la generación de delitos. Entre los sociales destaca a el desempleo, pobreza extrema, incremento a las adicciones, muertes violentas y accidentales. Entre los fenómenos institucionales reconoce y describe a aquellos que propician el incremento de conductas delictivas, como lo son: la impunidad, la falta de educación preventiva, una gestión pública deficiente, escasa normatividad en las faltas administrativas, el desempeño policiaco no funcional, ausencia de estándares profesionales en materia de prevención y del trabajo policial preventivo, deficiencias en programas de readaptación social en menores y adultos y una escasa participación de la sociedad. Sigue las líneas de acción marcadas en el SNSP, además de:

- Fomentar la unidad familiar a través de acciones conjuntas con los sectores público, privado y social;
- Vincular el SNSP con el Sistema Educativo:
- Enfatizar la promoción de servicios de orientación y defensa de menores y asesoría a padres o tutores.

---

<sup>45</sup> Aprobado por Acuerdo de la 2ª. Reunión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, 4 de noviembre de 1996.

### **3.15. ACTUACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL**

En el análisis de las averiguaciones previas (Tabla 15), observamos que en 1990 se despacharon 24317 obteniendo el ministerio público un 66.10% de eficiencia dejando en trámite un 33.89%; para 1991 la eficiencia baja a un 63.03%, aumentando las averiguaciones que se quedan en trámite a un 36.96%. En 1992 según estas cifras oficiales la eficiencia sube a un 83.39% dejando en trámite tan sólo un 16.60%; sin embargo con la puesta en marcha en 1993 del Programa Nacional para el Abatimiento del Rezago de Averiguaciones Previas se detectan 71414 rezagadas de años anteriores, por lo que para finales de 1992 realmente existían 86241 o un 53.66 de ineficiencia. En 1993 se trabaja en las 140436 averiguaciones de las cuales se despachan un 88.23% del 38.59% que se iniciaron ese año y del 61.40% que se dejaron en trámite del año anterior, este año tan sólo se dejan por tramitar un 11.76%. En 1994 de las 72697 averiguaciones existentes un 31.9% corresponden a delitos contra la salud, este año las cifras nos revelan que un 81.78% del total son despachadas y la ineficiencia aumenta aun 18.4%. En 1995 un 4.95% y en 1996 un 3.42% del total fueron dejadas en tramite, lo cuál nos revela altos porcentajes de eficiencia en las averiguaciones despachadas. Sin embargo en 1997 encontramos que las averiguaciones que se dejan en trámite para 1998 corresponden a un 13.22% del total de ese año. Es decir, sube un 9.8% con respecto al año anterior, aumentando esta cifra en 1998 con un 31.96% de rezagos para 1999. En 1994 del total de averiguaciones previas un 31.9% corresponden a delitos contra la salud, esta cifra aumenta en 1995 a un 34.77%, en 1996 desciende a un 31.36%, manteniendo este descenso en 1997 con un 24.94% del total y en 1998 representa un 15.82%.

**Tabla 15**  
**Actuación del Ministerio Público Federal, incidencia delictiva y servidores públicos sancionados**

Concepto	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>ACTUACION DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL</b>											
<b>Como Autoridad</b>											
<b>Averiguaciones previas</b>											
-Existencia anterior	29,974	24,736	24,317	25,077	25,632	86,241	16,522	13,243	3,691	2,605	9,892
-Iniciadas	42,866	53,910	49,660	44,269	63,648	54,195	56,175	61,214	72,332	72,179	36,526
-Despachadas	48,104	54,329	48,900	43,714	74,453	123,914	59,454	70,766	73,418	64,892	31,582
			66.10								
Delitos contra la salud							23,248	25,895	23,841	18,659	7,346
Delitos diversos							36,206	44,871	49,577	49,577	24,236
-En trámite	24,736	24,317	25,077	25,632	14,827	16,522	13,243	3,691	2,605	9,892	14,836
<b>Como Representante de la Federación (Juicios)</b>											
Radicados							681	565	639	646	889
Iniciados							168	243	154	380	305
Concluidos							284	169	147	137	463
Trámite siguiente año							565	639	646	889	731
<b>Como Parte en Juicios</b>											
Procesos penales											
-Iniciados	13,841	26,914	10,573	18,598	15,358	20,242	21,313	26,168	27,482	24,910	11,558
-Concluidos	10,438	12,133	7,240	12,312	12,287	20,383	24,646	26,089	27,663	25,578	11,586
Pedimentos de amparo	44,643	63,065	55,437	50,119	41,010	55,721	74,973	91,765	111,473	100,492	48,338



Si traducimos a porcentajes (Tabla 16) la tabla que se refiere a la actuación de los órganos auxiliares del Ministerio Público Federal en porcentajes, podemos realizar comparaciones y notar mas evidentemente las deficiencias que existen con respecto a las averiguaciones que se realizan, la eficiencia que se tiene para localizar y presentar, aprehender, reaprehender y las comparecencias. Así en 1992 se averiguan un 33.69%, bajando en 1993 a un 16.07% y de 1994% esta cifra sube debido a la puesta en marcha del programa de Abatimiento del Rezago de Mandamientos Judiciales, ascendiendo en 1998 a un 72.52%. Sin embargo si esta cifra se compara con el total de aprehensiones que se realizan encontramos por ejemplo en 1995 un 12.59% se logran aunque las averiguaciones hayan ascendido a un 58.19%; en 1997 tan sólo se logran un 7.15% y en 1998 un 7.58%.

Tabla 16

Actuación de los Organos Auxiliares del Ministerio Público Federal en %.

ACTUACION DE LOS ORGANOS AUXILIARES DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Ordenes Cumplidas											
Investigación	31.3%	26.48%	35.52%	26.63%	33.69%	16.07%	48.50%	58.19%	54.34%	53.35%	72.57%
Localización y presentación	31.52%	32.76%	21.64%	23.06%	22.25%	4.14%	17.63%	17.26%	17.67%	16.87%	14.59%
Aprehensión	22.99%	24.09%	24.10%	30.75%	26.26%	51.90%	14.74%	12.59%	9.57%	7.15%	7.58%
Reaprehensión	8.09%	11.01%	11.09%	11.46%	8.56%	15.85%	5.25%	5.09%	3.87%	3.68%	3.22%
Comparecencia	6.24%	5.64%	7.63%	8.07%	9.21%	12%	13.85%	6.85%	4.53%	18.93%	2.025



Las cifras oficiales del anexo estadístico nos revelan que en 1996 el total de posibles hechos denunciados se mantuvo entre 201 y 203 de 1996 a 1998, sin tomar en cuenta la llamada "cifra negra" que representa los delitos que no se denuncia. Si consideramos que entre 1994 se considera que el promedio se concentró entre uno 600 y 700 delitos diarios, este descenso es considerable, sin embargo no hay que olvidar que incluso las cifras oficiales pueden errar al no existir un "sistema de información" confiable, es decir, un registro oficial de los delitos con clasificaciones y tipificaciones.

Estas cifras tan solo demuestran una pequeña parte de los altos índices de impunidad que existen dentro del sistema de procuración de justicia donde el papel que juega el Ministerio Público se consolida como determinante, dentro al no realizar funcionalmente la fase de "averiguación" en la que se deben encontrar pruebas suficientes para condenar a un criminal. ¿Por que no prosigue correctamente una averiguación dentro del Ministerio Público?, esto se debe a todos los condicionamientos estudiados en el primer capítulo, pero primordialmente a la corrupción que existe entre los cuerpos policiacos. La averiguación no prosigue porque el policía no aporta las pruebas suficientes, el no coopera con la justicia sino con el delincuente quien le proporciona un mayor beneficio. Otra causa que impide la averiguación previa es la falta de coordinación entre los cuerpos policiacos. De hecho ya hemos hablado de todos los límites que presenta el sistema de procuración de justicia, lo que se intenta ahora es demostrar con cifras estos argumentos. Sin embargo no hay que olvidar que sobre estas cifras se encuentran todos aquellos delitos que no se han denunciado, porque la sociedad ha perdido credibilidad con respecto a la eficacia y legitimidad del gobierno debido a importantes factores como la nula protección a la víctima; a los pocos espacios que tiene para expresar su inconformidad; y, al papel que los

medios de comunicación juegan con respecto a este tema ha sido el de representar un escenario de total caos, violencia e impunidad que exagera las situaciones reales con el fin de optimizar sus ganancias. Existen ciertos momentos de crisis y ciertas coyunturas que provocan que el crimen crezca, pero esto no implica que la criminalidad sea un problema coyuntural, este es un problema que refleja la crisis estructural que viene precisamente después de una coyuntura. No solo es un problema del aumento de los índices delictivos en épocas determinadas, ya que diferentes autores como Harrel en su libro de "*Criminalidad y mal gobierno*" han demostrado que por cada cien mil habitantes las tasas de delito se han mantenido constantes y que en comparación a otros países nuestros índices son bajos<sup>46</sup>. A la criminalidad no se le debe considerar como un problema coyuntural a resolver a corto plazo, es un problema estructural que requiere definiciones precisas de lo que se va a realizar para combatirla.

La estructura del crimen organizado es incluso superior lo que el Estado pueda hacer para combatirla es mínimo, ya que al manejar grandes sumas de dinero prácticamente compra todo lo que desee e incluso al mismo Estado a través de sus órganos de gobierno como lo ha hecho; dadas las dimensiones que ha alcanzado el crimen organizado prácticamente es imposible acabar con él. El problema de la criminalidad y específicamente del crimen organizado no es que este haya aumentado o no, este siempre ha existido en sus diferentes modalidades, el problema radica en la forma en que se ha manifestado en los últimos años, es decir, con demasiada violencia. Los grados de violencia con los que se ha manifestado, no demuestran más que el intento de las mafias por cuidar, recuperar o conservar su territorio, intentan demostrar por medio del terror (con la ayuda de los medios

---

<sup>46</sup> Ver Rafael Ruiz Harrel en "*Criminalidad y mal gobierno*", pp.12-15.

de comunicación) su grado de poder. Pero es una violencia que inicia por disputas entre mafias que llegan hasta los asesinatos políticos por el lado del crimen organizado.

La violencia inicia en las mafias del crimen organizado, pero existe otra vertiente del crimen que la ha tomado como un arma constante, y aquí me refiero a la delincuencia eventual, la que se realiza sin una planeación, ni estrategia por un grupo de personas organizadas y coordinadas. En la actualidad existen cada día, cientos de jóvenes que no tienen la posibilidad de seguir estudiando y dadas las condiciones económicas del país tampoco encuentran un empleo, esta situación los lleva a comenzar primero por la realización del delito eventual, hasta que se reúnen con más jóvenes que se encuentran en el mismo caso y realizan el crimen un poco más coordinadamente. Estas pandillas comienzan por dominar y señalar un pequeño territorio al cuál llegan a dominar totalmente, hasta este momento no reciben un grandes “ganancias” del crimen por ser eventual; no es sino hasta que son contactados por los integrantes del crimen organizado quienes les proponen que se integren a este ya sea por medio de la distribución de drogas, roben autopartes, etc. El Estado debe percatarse que esta situación se repite día a día en el país donde el crimen organizado no sólo extiende y hace más complejas sus redes, sino que contrata, atrae y da grandes sumas de ganancias y beneficios a esos jóvenes que no tiene una oportunidad de conseguir un buen trabajo ya sea por que no tuvieron la posibilidad de seguir estudiando o porque definitivamente hay empleo en el país. La única oportunidad que se les ofrece es unirse alas filas del crimen organizado que no les pide una educación o experiencia, y que además les paga más que lo que en forma licita ganaría una persona con una profesión lícita.

El SNSP y las diferentes instancias y programas que se derivan de él, realizan una definición de metas, objetivos, prioridades y lo que realmente proponen es una desconcentración de las instancias encargadas de procurar e impartir justicia, pero no una verdadera descentralización de la toma de decisiones. A pesar de que existan “Consejos de ciudadanos dentro del SNSP”, se establece que se sólo se tomaran en cuenta sus opiniones y propuestas para elaborar políticas “generales” que tomen el promedio del problema. Es decir, se corre el riesgo de generalizar las situaciones en que se encuentran las diferentes regiones del país, cuando hay que tomar en cuenta la pluralidad de condiciones y diferencias que existen en todas las regiones, municipios y estados del país. Hay que mencionar, que esto es un buen principio para propiciar e incitar la participación de la sociedad, integrándola poco a poco a la crítica pero mas constructiva y propositiva que le permita construir una cultura política.

El SNSP y los programas tiene como estrategia primordial aumentar la “investigación” con respecto al crimen organizado, con el objetivo de disminuir los altos grados de violencia que se han manifestado para cometer un delito. El proceso de investigación se llevara a cabo a través del Sistema Nacional de Información, que permitirá tener acceso a los archivos del crimen, del número de delitos cometidos, tipos y formas, a los criminales fichados, más buscados, sospechosos, prófugos, etc. este sistema permitirá que en cualquier parte del país se pueda tener acceso a la información que permita seguir los pasos del crimen organizado no sólo a nivel regional sino nacional e incluso internacional para descubrir y dismantelar sus redes. Un criminal podrá ser reconocido como tal, a través del acceso a la información oportuna y eficaz que se realice vía internet. La información actualizada a nivel nacional es una fuente de datos que permite llevar a

cabo una investigación coordinada y organizada de todas las instancias e instituciones encargadas de combatir al crimen organizado. Si ya hemos señalado que dado el poder económico, político y social que posee el crimen organizado no es posible extinguirlo, ya que dados sus recursos crea nuevas modalidades, redes y formas; lo que se intenta hacer con el SNSP es aumentar la investigación, a través de la coordinación para disminuir los altos índices de violencia. No se logrará extinguir al crimen organizado porque existen muchos elementos que condicionan su existencia y su poder.

La investigación será eficaz a través de la coordinación y organización, esta deberá reducir los altos índices de impunidad que ponen en duda la legitimidad del gobierno. La impunidad que se combatirá no es precisamente a la que se refiere a las grandes redes del crimen organizado como el narcotráfico, sino a la que la sociedad siente como más cercana. Porque aunque se desmantelen alguna red del crimen organizado, este cuenta otras cien más, se mueve, crea y cancela nuevas. La impunidad que se combatirá es con respecto a aquellas pequeñas bandas que surgen de los jóvenes delincuentes, que se dedican a robar autos, algunas casas, transeúntes, autotransportes, etc. que no requieren de muchos recursos para su organización, pero que la sociedad siente como un peligro más cercano. Como estos delincuentes no tienen consolidadas sus redes, la investigación permitirá desmantelarlas o por lo menos mantenerlas un poco más al margen para que se movilen con más cautela. Cuando se habla que el crimen organizado es un problema de seguridad nacional la sociedad común y en general no alcanza a entender las dimensiones reales del problema, porque no es un problema que siente le afecte directamente. Al narcotráfico la sociedad no lo ve más como un problema de salud. Esto no sucede con el delito eventual o con estas pequeñas pandillas que por lo regular inician asaltando a los transeúntes, posteriormente

roban autos o bancos, que marcan su territorio y que se van preparando como futuros cuadros en las filas del crimen organizado del narcotráfico. El problema radica en recuperar la confianza de la sociedad, para que cuándo vaya a denunciar un delito pueda estar seguro que se realizara una adecuada averiguación para aplicar justicia.

El problema de la seguridad pública se ha politizado porque afecta directamente a la sociedad y se traduce en una pérdida de votos para los partidos que se encuentren en el poder en un territorio determinado y en un momento en el cuál exista un aumento de los índices delictivos y de la violencia. Se intenta prevenir que las pequeñas pandillas se incorporen a las filas del crimen organizado, se trata de prevenir a través de la profesionalización de los cuerpos policíacos; a través del servicio civil de carrera se intenta que los policías y encargados de impartir justicia no se cooperen con las grandes empresas del crimen organizado. El SNSP intenta recuperar la legitimidad del gobierno dentro de la sociedad; pero no precisamente permitirá extinguir a las grandes redes del crimen organizado. Se intenta recuperar en la sociedad el sentimiento de seguridad pública, pero no logrará terminar con el problema de seguridad nacional que provoca este.

## CONCLUSIONES

Las políticas aplicadas en la lucha contra el crimen organizado no deben de responder a la necesidad inmediatas de justificar acciones gubernamentales para reconocer el problema, y adoptar medidas preventivas. Es necesario un mayor esfuerzo para eliminar el origen estructural de los mismos y sobre todo aplicar un sistema eficaz de justicia.

No se debe seguir considerando a la criminalidad como un problema de conducta humana, esta es un fenómeno sociopolítico que se ha desarrollado y crecido en las estructuras del Estado. El crimen ha creado un subsistema paralelo al Estado, con sus propias reglas y normas, recursos, financiamiento, reclutas y cuadros en formación. En México se encuentra por un lado el crimen organizado y el crimen que se realiza de manera eventual.

Para combatir al crimen organizado el gobierno desarrollo una serie de políticas públicas que intentan ser uniformes y congruentes, basan su organización en la coordinación, información, profesionalización, investigación, y aplicación de penas con un marco jurídico racional y moderno. Con el SNSP por un lado se intenta recuperar la confianza de la sociedad en el sistema de impartición de justicia, se intenta cambiar la imagen y percepción que se ha creado con respecto a los altos índices delictivos, violencia e impunidad para recuperar la gobernabilidad y legitimidad del gobierno. El objetivo primordial es lograr que el Ministerio Público sea eficiente en la investigación de los delitos, esto se logrará a partir de la profesionalización de los servidores públicos, de un mayor financiamiento que permita la obtención de equipo técnico; una constante comunicación a través de la información constante y actualizada que permita tener un

seguimiento y persecución a nivel nacional de los delincuentes; finalmente para que los porcentajes de aprehendidos crezca con respecto a los delitos denunciados se hace necesaria la coordinación de los tres niveles de gobierno. La investigación se propone seguir con mayor detenimiento los pasos del crimen organizado e incluso dismantelar algunas de sus redes, pero no logrará exterminarlo, porque se ha demostrado que es una empresa que cuenta con mayores recursos y armas para sobrevivir que el Estado. La investigación tiene como objetivo ejercer presión sobre los integrantes del crimen organizado y sobretodo reducir los grados de violencia con que esta se manifiesta en sus territorios.

Por otra parte nos encontramos que la Ley Federal contra la delincuencia organizada define al crimen organizado a partir de que tres personas o más cometen un delito. Sin embargo nos encontramos que cuándo tres personas cometen un delito estos no necesariamente están organizados, ya que no cuentan con los recursos, contactos, normas, reglas y territorio para su movilización. Una pandilla pequeña generalmente esta conformada por jóvenes que no tiene oportunidad de seguir estudiando, y por ende con un trabajo. Estos jóvenes no tienen otra vía para sobrevivir que la comisión de delitos que inician de forma eventual, s decir, sin organización y planeación pero que perfeccionan cuándo descubren que el crimen bien planeado y organizado es un negocio que les deja más ganancias que a un profesionista. La transición del delito eventual al crimen organizado se realiza cuándo los integrantes de grandes redes del segundo, reclutan cuadros de los primeros, los capacitan, les dan mayores recursos y compran sus productos.

Un delincuente eventual inicia con el robo a transeúntes y autotransportes, prosigue con el robo a autos, cuándo era redituable seguía con el asalto a bancos hasta llegar al

negocio del narcotráfico. El SNSP tiene como objetivo dismantelar a esta pequeñas redes nacies de los jóvenes pandilleros, para evitar que se encuadren en las filas del crimen organizado. No se extinguirán las redes del crimen organizado, pero se pretende provocar que este se vuelva más cauteloso en sus movimientos.

El crecimiento del crimen organizado partió de la organización que creó en forma paralela al estado a partir de las estructuras del mismo, pero creció porque mantiene un mercado en el cuál existe oferta y demanda de productos aunque estos sean ilegales. Esta ilegalidad provoca oferta restringida, altos precios de los productos y por consiguiente mayores ganancias. No se puede con estas políticas a corto plazo evitar que los demandantes dejen de demandar al crimen organizado. El objetivo no es dar respuesta a problemas coyunturas con respecto a la criminalidad, sino intentar elaborar políticas a largo plazo que provoquen una menor demanda de los productos y ganancias que ofrece el crimen organizado. |

Existen muchos elementos condicionadores del crecimiento del crimen organizado que no permiten su extinción, el objetivo primordial del gobierno a corto plazo es recuperar la confianza de la sociedad con respecto a la seguridad pública y reducir la violencia. Si el SNSP logra sus objetivos en materia de seguridad pública estos estarán basados en la aprehensión de integrantes de pequeñas redes del crimen organizado, en un período de corto plazo. Se politizara el problema por parte de los partidos políticos y en beneficio de aquellos que se encuentren en el poder cuando se logre ese cambio de imagen y percepción de la sociedad. Se da dimensiones de seguridad pública a un problema cuyas dimensiones reales son de seguridad nacional.

## BIBLIOGRAFIA

- Manuel López Rey y Arrojo; Criminología y planificación de la política criminal; De. Aguilar, Madrid 1978. Tomo III y IV, Capítulo IX-XII.
- Reinhold Zippelius; Teoría general del Estado; Cap. III, pp. 47-85.
- Rafael Ruiz Harrel; Criminalidad y mal Gobierno; 1ª. Edición; ed. Sansores y Aguirre; Febrero, México D.F. 1996.
- Crónica de Gobierno del Presidente Carlos Salinas de Górtari 1988-1994. Síntesis e índice temático. Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial. FCE, México D.F.
- Genaro Villamil; Los desafíos de la transición en “Escenarios del cambio Político”; De. Raya en el agua. 1ª, ed. México D.F.
- Informe de Gestión de la Procuraduría General de la República durante la Administración del Lic. Fernando Lozano Gracia. Diciembre de 1994 - noviembre de 1996. México D.F. pp. 204.
- Seguridad Pública; en memorias del foro de seguridad pública. Palacio Legislativo de San Lázaro, Coordinadora: Lic. Irma Eréndira Sandoval Ballesteros; ed. Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados; 1998, México D.F.
- Decreto por el que se expide la Ley de la policía Federal Preventiva y se reforman diversas disposiciones de otros ordenamientos legales; Presidencia de la República. Palacio Nacional, 13 de noviembre de 1998.

- Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1999; Exposición de motivos e iniciativa de decreto, Tomo I, Presidencia de la República. Pag. V.II-V.37.
- Algunos Aspectos del Gasto Público en México, SHCP; Subsecretaría de Egresos, octubre de 1998.
- Jorge María Rico; Policía y Sociedad democrática; Alianza, Madrid, 1983.
- Jorge María Rico y Luis Salas; Inseguridad Ciudadana y policía; ed. Tecnos; Madrid 1988.
- La corrupción en las democracias occidentales, en Revista Internacional de Ciencias Sociales; septiembre de 1996, No. 149.
- Carpeta Informativa del Sistema Nacional de Seguridad Pública; Secretariado Ejecutivo, No. 1, Octubre de 1997. Secretaría de Gobernación; México, D.F.
- Carpeta Informativa del Sistema Nacional de Seguridad Pública; Secretariado Ejecutivo, No. 2, Diciembre de 1997. Secretaría de Gobernación; México, D.F.
- Sistema Nacional de Seguridad Pública. Poder Ejecutivo Federal, Sr. de Gobernación, México D.F.
- Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000. Poder Ejecutivo Federal; Sr. de Gobernación, 1996, México D.F.
- Programa de Procuración de Justicia para el D.F. 1995-2000; PGR.
- Cuarto Informe de gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León.
- Serge Antony y Daniel Ripoll; El combate contra el crimen organizado en Francia y en la UE en “El Fenómeno del crimen organizado”; Segunda edición, , PGR-Servicio de Cooperación Técnica Internacional de la Policía Francesa en México, México 1996.

- Revista Análisis de la coyuntura, teoría e historia urbana; No, 40, Revista trimestral. Red Nacional de Investigación Urbana. ed. Universidades Autónomas de Puebla; Puebla, México, 1998.
- Memoria del Foro Nacional de Seguridad Pública; Sr. de acción Gubernamental del CEN del PAN; Grupo Parlamentario de la Cámara de Diputados. 31-31 de mayo de 1991; México D.F.
- ¿Qué hará el Gobierno Federal por la Seguridad Pública? en “Agenda de Seguridad Pública, Organo del Instituto Mexicano de Estadística del Crimen Organizado. A.C. (IMECO). No. 1, México, 1 al 15 de noviembre de 1997.
- ¿Qué hará el Gobierno Federal por la Seguridad Pública? en “Agenda de Seguridad Pública, Organo del Instituto Mexicano de Estadística del Crimen Organizado. A.C. (IMECO). No. 2, México, del 16 al 3 de noviembre de 1997.
- Iniciativas del Gobierno de Estados Unidos en contra del crimen organizado. Discurso de el Presidente Clinton ante la Quincuagésima Asamblea General de la ONU; Santa Fe de Bogotá, 22 de octubre de 1995.
- International Centre for the Prevention of crime Assisting cities and countries to reduce de delinquency ¿why prevent crime? En <http://pgr.gob.mx>.
- Los fenómenos grises del Ared: la naturaleza cambiante del crimen organizado y terrorismo en <http://www.acsp.vic.edu/oicj/pubs/cji/110201.htm>
- El crimen organizado y la sociedad nueva; Comité para una sociedad segura en [http://www/192.156.97.155:5081/?Sequience=core&url=http%3a%2Fwww.Alternatives.com%2Fcrime%](http://www/192.156.97.155:5081/?Sequience=core&url=http%3a%2Fwww.Alternatives.com%2Fcrime%2F).
- <http://www.pri.org.mx/pri-diputación/segpub.html>

- Apuntes sobre la seguridad pública y derechos humanos en <http://www//serpiente.dgsca.unam.mx/cesem/SEAM/SEAM1/seguseam.htm>
- Internet Center for corruption Research en <http://www//transparency.com>
- Respuestas modernas contra la criminalidad organizada. OAC. Consultores en <http://www//oac.com.mx>.
- Pedro Pablo Acuña, Seguridad e inseguridad urbana; en This Page hoest by geocities get your own free/home Page en <http://www//.geocities/Penatgon/Quartes/7578/sego2.html>.
- Raphael Perl; El crimen organizado en América Latina; especialista en cuestiones de delincuencia regional. Servicio Congressional de Investigaciones, D.C; 19 de julio de 1995; en [webbogo@usia.gov](mailto:webbogo@usia.gov)
- Ley Federal contra la delincuencia organizada; titulo primero, capitulo único. México D.F.
- Crece la inseguridad. El D.F. ocupa el cuarto lugar en asaltos en América; “El Universal”; sábado 29 de junio de 1996. México D.F.
- Inseguridad uno de los factores que frenan la inversión: Araujo; “El Universal 28 de agosto de 1996”; México D.F.
- Se cometen en la capital 657 ilícitos diariamente; “El Universal 28 de agosto de 1996”; México D.F.
- Pierde Latinoamérica 30 mil mdd al año por violencia criminal: BM; “La Jornada”; 4 de marzo de 1997. México D.F.
- Inquietud por posibles abusos ante el nuevo plan contra el crimen; “La Jornada”, 5 de diciembre de 1997; México D.F.

- CNDH: Cadena Perpetua a hampones no readaptables, alternativa; “La Jornada”, 4 de diciembre de 1997; México D.F.
- Inseguridad sus verdaderas dimensiones, ”La Jornada”, 19 de diciembre de 1997; México D.F.
- Fin a rebanadas: PRD; “fase explosiva”; PAN; ha que renovar instituciones: PRI”; “La Jornada”; 18 de septiembre de 1997; México D.F.
- Se estabilizó la cifra de delitos en México, afirma Gobernación; “ La Jornada”; 29 de noviembre de 1997; México D.F.
- La participación de soldados, necesariamente la “corrupción e incapacidad” de algunos cuerpos policiacos: General y diputado Garfias Magaña; “La Jornada”; 16 de marzo de 1997.
- México, tercer lugar en el mundo en compra de equipo de seguridad; “La Jornada”, 13 de junio de 1997; México D.F.
- Se redefine en el país la Seguridad Pública: Sedena; “La Jornada”; 4 de marzo de 1997.
- El reforzamiento de cuerpos de seguridad, costará 82 mil millones: Salgado Cordero; ”La Jornada”; 5 de marzo de 1997; México D.F.
- Pide la IP emplear al Ejército como “refuerzo en Seguridad Pública” ;”La Jornada”; 20 de agosto de 1997; México D.F.
- La policía no se militariza, se coordina con la SEDENA; “La Jornada”; 13 de marzo de 1997; México D.F.
- El C.S. P. ignora por autoridades; “La Jornada”; 12 de octubre de 1997; México D.F.
- Se pedirá aumentar a 3 mil 500 millones los recursos contra el crimen: Ricoy; “La Jornada”; 31 de octubre de 1997; México D.F.

- Patricia Olamendi violencia en la capital: ¿qué hacer?; “La Jornada”; 3 de octubre de 1997; México D.F.
- PRD y PAN : Balance “desastroso” del D.D.F. en S.P.; “La Jornada”; 26 de noviembre de 1997; México D.F.
- ¿Hacia un rearme regional?; “La Jornada”; 2 de agosto de 1997; México D.F.
- No bastan cursos de capacitación para profesionalizar a la policía: Ricardo Olayo; “La Jornada”; 22 de septiembre de 1997; México D.F.
- Informe especial: seguridad pública en crisis; “El Financiero”; 3 de diciembre de 1995; México D.F.
- Informe especial: seguridad pública; “El Financiero”; 25 de agosto de 1996; México D.F.
- Informe especial: Debacle de la Seguridad Publica; “El Financiero”; 30 de junio de 1996; México, D.F.
- Informe especial: Justicia secuestrada; “El Financiero”; 16 de febrero de 1997; México, D.F.
- Emilio Rabasa Gamboa; Seguridad- inseguridad pública; “La Jornada”; 20 de octubre de 1997; México, D.F.
- Fernando Ramírez de Aguilar; Delitos a la carta, la geografía de la violencia en el D.F., “La Jornada”; 25 de octubre de 1998; México, D.F.
- Reportaje especial: La investigación policial mexicana, o impunidad del crimen; “la Jornada”; 3 de diciembre de 1998; México, D.F.