

## **DIAGNÓSTICO SOBRE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO**

*Gabriela C. Pérez García*

**ABRIL 2004**

Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C. es una institución independiente, plural e interdisciplinaria dedicada al análisis de problemas relacionados con la democracia de México. La principal línea de trabajo de la organización es el análisis de presupuestos públicos. El presente trabajo forma parte del área de Gobernabilidad y Derechos Humanos y se realiza gracias al apoyo del Open Society Institute (OSI).

## ÍNDICE

<b>I. Introducción.....</b>	<b>4</b>
<b>II. Seguridad pública vs. Seguridad ciudadana.....</b>	<b>9</b>
<b>III. La seguridad pública en México.....</b>	<b>12</b>
<b>IV. El Sistema de Seguridad Pública y de Justicia Penal Mexicano.....</b>	<b>16</b>
<b>A) La prevención del delito.....</b>	<b>18</b>
<b>B) La procuración de justicia.....</b>	<b>22</b>
<b>El Ministerio Público.....</b>	<b>23</b>
<b>La policía investigadora.....</b>	<b>25</b>
<b>C) La administración de la justicia.....</b>	<b>26</b>
<b>Los jueces.....</b>	<b>27</b>
<b>D) La ejecución de sanciones (sistema penitenciario).....</b>	<b>28</b>
<b>Las cárceles.....</b>	<b>28</b>
<b>V. La víctima dentro del Sistema de Seguridad Pública     y de Justicia Penal.....</b>	<b>31</b>
<b>VI. El papel de la participación ciudadana.....</b>	<b>33</b>
<b>VII. La propuesta de reforma del Sistema de Seguridad Pública     y de Justicia Penal.....</b>	<b>36</b>
<b>VIII. Consideraciones finales.....</b>	<b>39</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>41</b>

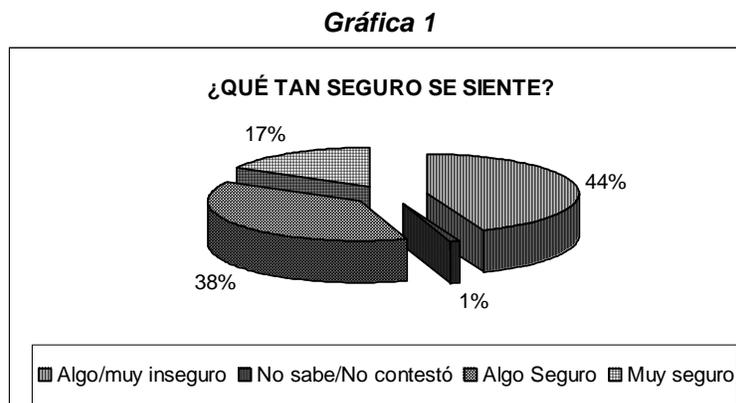
## ÍNDICE DE TABLAS, GRÁFICAS Y DIAGRAMAS

<b>Gráfica 1.- Percepción de la seguridad.....</b>	<b>4</b>
<b>Gráfica 2.- Total de delitos denunciados ante el Ministerio Público del Distrito Federal.....</b>	<b>5</b>
<b>Gráfica 3.- Total de delitos denunciados del fuero común y federal.....</b>	<b>6</b>
<b>Gráfica 4.- Número de denuncias por tipo de delito del fuero común.....</b>	<b>6</b>
<b>Gráfica 5.- Porcentaje de personas que denunciaron un delito.....</b>	<b>7</b>
<b>Gráfica 6.- Cambios en las actividades diarias causados por la inseguridad.....</b>	<b>8</b>
<b>Gráfica 7.- Tipo de daño sufrido por víctimas de delitos.....</b>	<b>9</b>
<b>Gráfica 8.- Recursos económicos asignados al Sistema Nacional de Seguridad Pública.....</b>	<b>15</b>
<b>Tabla 1.- Etapas y actores del Sistema de Seguridad Pública y de Justicia Penal.....</b>	<b>16</b>
<b>Diagrama 1.- Diagrama de las etapas del Sistema de Seguridad Pública y de Justicia Penal.....</b>	<b>16</b>
<b>Diagrama 2.- El proceso de resolución de un delito.....</b>	<b>17</b>
<b>Diagrama 3.- La división de la policía en el Distrito Federal.....</b>	<b>20</b>
<b>Gráfica 9.- Número de delitos denunciados por fuero.....</b>	<b>24</b>
<b>Gráfica 10.- Distribución de la población en los centros penitenciarios en México.....</b>	<b>29</b>
<b>Gráfica 11.- Crecimiento de la población penitenciaria en México.....</b>	<b>30</b>
<b>Gráfica 12.- Crecimiento de la población de internos en el Distrito Federal.....</b>	<b>31</b>

## I. INTRODUCCIÓN

Desde hace quince años, la criminalidad y la seguridad pública se han convertido en temas centrales para la atención pública a lo largo del continente americano. En América Latina, la seguridad pública se ha transformado en un tema prioritario por varias razones, pero principalmente por el incremento en la criminalidad durante la década de 1990; desde secuestros, asaltos bancarios, narcotráfico, robo de autos hasta llegar a “nuevos” delitos como el secuestro exprés.

La inseguridad aparece constantemente entre los principales problemas del continente americano según distintas encuestas hechas a lo largo de los últimos años. La preocupación por la inseguridad en el continente sólo es equiparable a la preocupación por la economía. Esta opinión trasciende clases sociales y niveles educativos; para todos los grupos se percibe que el problema va en aumento sin que la respuesta institucional logre controlarlo. Esto es también cierto para el caso mexicano, como se observa en la gráfica 1. Sólo 17 por ciento de los individuos encuestados dijeron sentirse “muy seguro”.



Fuente: Segunda Encuesta sobre Inseguridad, ICESI, 2002, en [www.icesi.org.mx](http://www.icesi.org.mx).

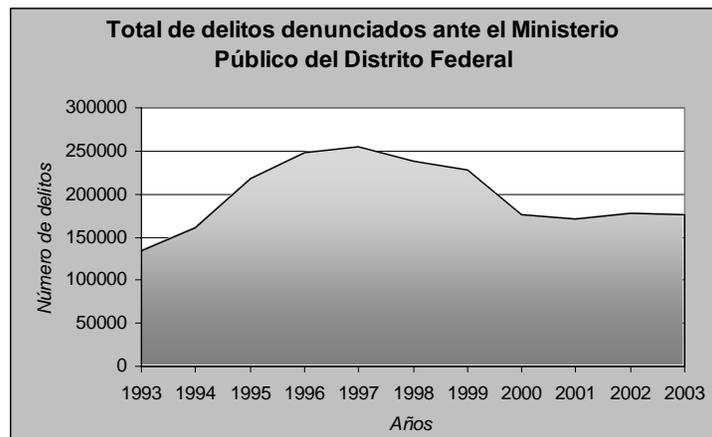
Son varios los factores que han provocado este incremento de la inseguridad en América Latina, entre las principales se pueden destacar: a) el deterioro de las condiciones de vida, específicamente la creciente desigualdad entre las poblaciones más ricas y las más pobres del continente;<sup>1</sup> b) el fin de los conflictos armados en la región que dejaron patrones culturales tolerantes a la violencia, así como la disponibilidad de armas; c) patrones sociales de consumo de alcohol y drogas, relacionados sobre todo con la comisión de delitos violentos.

<sup>1</sup> Cf. D. Lederman, N. Loayza y A. M. Menéndez, “Violent Crime: Does social capital matter?”, *Economic Development and Cultural Change*, 50(2002), pp. 509-539. En este artículo se establece la correlación que existe entre caídas en el PIB y cambios en la proporción de ricos y pobres y el incremento del crimen, específicamente crimen violento.

El incremento en la criminalidad no es la única razón por la que la seguridad pública ha sido foco de atención en América Latina. Durante las transiciones a la democracia del fin del siglo XX, la reforma del aparato de seguridad se convirtió en un tema prioritario para los procesos de democratización. Garantizar el control civil del aparato de seguridad y alejarlo de las prácticas autoritarias y arbitrarias del pasado se volvieron metas inmediatas de los gobiernos democráticos emergentes. Un ejemplo de ello es el cambio de nomenclatura ya que actualmente en muchos países latinoamericanos se habla de seguridad ciudadana en vez de seguridad pública. Esto evidencia la democratización de este concepto y la esperanza de mayor participación ciudadana en la formulación y evaluación de las políticas de seguridad.

En México, la seguridad y el control de las instituciones responsables de ella no han sido un tema central de discusión del proceso de transición, por la naturaleza civil del régimen mexicano. A partir de 1996 la seguridad pública comenzó a llamar la atención de la opinión pública por el incremento percibido en robo de autos, asaltos a transeúntes, robo en transporte público y la ola de secuestros en el Distrito Federal y provincia. En el Distrito Federal, por ejemplo, el promedio diario de delitos del fuero común<sup>2</sup> denunciados ante el Ministerio Público local aumentó de 366 en 1993 a 679 en 1996 y a 700 en 1997<sup>3</sup> (véase la gráfica 2).

**Gráfica 2**



Fuente: Dirección General de Política y Estadística Criminal, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en <http://www.pgjdf.gob.mx/estadisticas/index.asp>

<sup>2</sup> Los delitos en materia penal pueden ser de dos tipos: del fuero común o del fuero federal. Los delitos del fuero común incluyen robo –en sus distintas modalidades--, lesiones, homicidio, violación, estos delitos son perseguidos por las procuradurías estatales de justicia e incluidos en los códigos penales estatales. Existen también los delitos del fuero federal, aquellos que atentan contra la Federación como el narcotráfico, delitos electorales, robo a la Federación; éstos son perseguidos por la Procuraduría General de la República y están establecidos dentro del Código Penal Federal.

<sup>3</sup> En esta sección del documento no se hace un comentario exhaustivo sobre la calidad de las estadísticas existentes, ya que se discutirá más adelante. Si bien tanto las cifras oficiales como las recabadas por otros organismos son poco consistentes, sí presentan la misma tendencia: el aumento significativo de la criminalidad durante la década de 1990. Dirección General de Política y Estadística Criminal, PGJDF, en <http://www.pgjdf.gob.mx/estadisticas/index.asp>

De manera similar, los principales delitos<sup>4</sup> aumentaron de 191 delitos denunciados en 1993 a 461 en 1996 y 464 en 1997, como se puede apreciar en la gráfica 4. Esta tendencia no se limitó únicamente al fuero común, los delitos de ambos fueros, es decir la totalidad de delitos denunciados en el país, se incrementaron durante la década de 1990, como se observa en la gráfica 3. A nivel federal, se reportaron 902,000 delitos en 1990, para 1996 la cifra aumentó a 1,420,402 hasta llegar a un máximo histórico en 1997 de 1,510,796 delitos denunciados.<sup>5</sup>

**Gráfica 3**

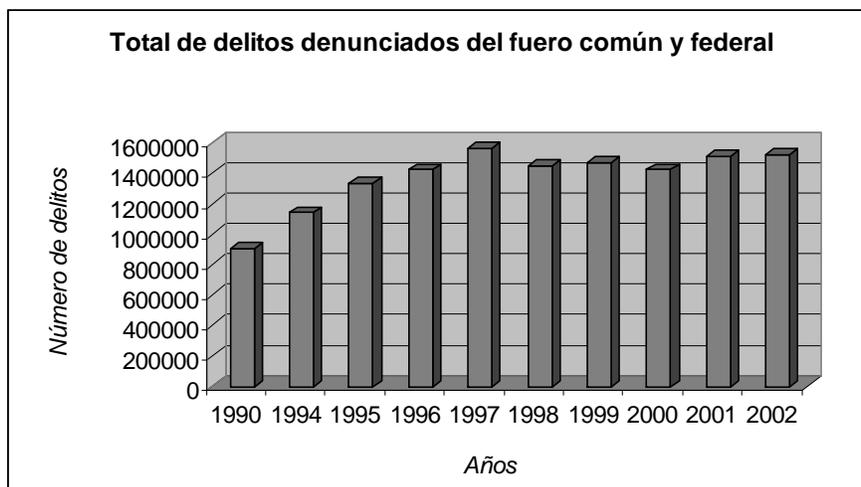
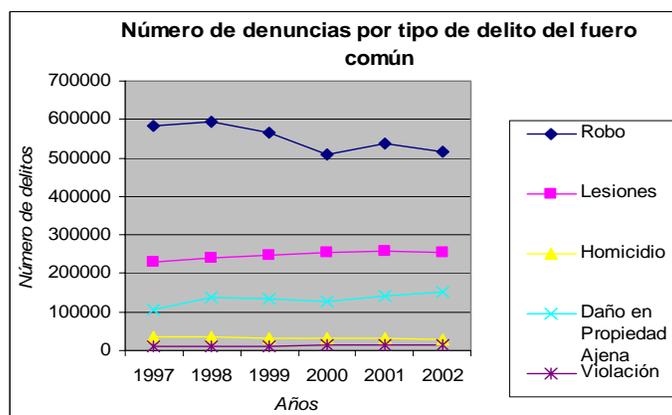


Tabla elaborada con datos de INEGI, *Estadísticas Judiciales en Materia Penal*, Cuaderno no.10, 2002, disponible en [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) y Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, A.C., "La inseguridad en 2002", *Entorno*, mayo, 2003. <http://www.coparmex.org.mx/contenidos/publicaciones/Entorno/2003/may03/d.htm>

**Gráfica 4**



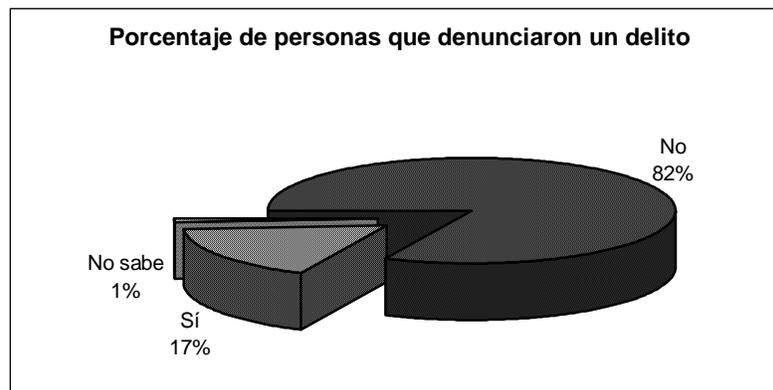
Fuente: V. Fox Quesada, *3er Informe de Gobierno*, Anexo estadístico, 2003.

<sup>4</sup> Para la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal el rubro de principales delitos está compuesto por robo a transeúnte, robo a casa habitación, robo a transporte, robo a negocio, robo a vehículos, homicidio doloso, lesiones dolosas y violación. *Íbid.*

<sup>5</sup> Estas cifras se encuentran en Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, A.C., "La inseguridad en 2002", *Entorno*, mayo, 2003, en <http://www.coparmex.org.mx/contenidos/publicaciones/Entorno/2003/may03>.

Ante la presión pública, el gobierno federal y sus contrapartes locales empezaron a experimentar con un sin número de estrategias desde el aumento en las penas para algunos de los delitos, hasta la participación de las fuerzas armadas en las tareas de entrenamiento, vigilancia y disminución del delito.<sup>6</sup> Aún con estos esfuerzos es evidente que falta mucho por hacer, ya que en México el debate sobre la seguridad pública se encuentra en una fase inicial. Las corporaciones policiales mexicanas siguen siendo instituciones que no gozan de la confianza pública. Esto se puede observar en las encuestas sobre valores de los mexicanos, en las cuales la policía sigue siendo una de las instituciones que más desconfianza despierta.<sup>7</sup> Esta desconfianza afecta de forma directa el trabajo de la policía, pues si no hay confianza, la cooperación por parte de los ciudadanos es mínima y, por ende, hay un bajo nivel de denuncia de delitos y no es posible tener una idea real de la dimensión del problema. Se calcula que sólo se denuncian dos de cada diez delitos cometidos,<sup>8</sup> esto se puede ver en la gráfica 5. Si se calcula la cantidad de estos delitos denunciados que se resuelven, es evidente que se vive una situación de virtual impunidad.

Gráfica 5



Fuente: Segunda Encuesta sobre Inseguridad, ICESI, 2002, en [www.icesi.org.mx](http://www.icesi.org.mx).

Las consecuencias de la inseguridad van más allá de la erosión del estado de derecho, ya que también conllevan pérdidas económicas y sociales por los daños incurridos por el acto delictivo. Según el Instituto Ciudadano para Estudios Sobre la Inseguridad, la pérdida promedio por víctima en 2001 fue de \$13,245.00. Si se multiplica esta cifra por

<sup>6</sup> En el Distrito Federal, la pena media impuesta en los tribunales penales pasó de 4.3 a 5.1 años de cárcel. R. Ruiz Harrell, "¿Cuál camino?", *Reforma*, 8 de diciembre del 2003.

<sup>7</sup> En la Primera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas hecha por la Secretaría de Gobernación y la Fundación Este País en 2002, sólo 6.98% de los encuestados respondieron que confían "mucho" en la policía, 15.62% respondieron que confían "algo". Sólo el Poder Legislativo y los partidos políticos producen más desconfianza. "Conociendo a los ciudadanos mexicanos, principales resultados Primera encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas de la SEGOB 2001", *Revista Este País*, agosto, 2002, p. 13.

En la encuesta del año 2003, cuando se les pidió a los encuestados que calificaran en una escala de 0 a 10 su nivel de confianza en distintas instituciones, la policía recibió la calificación más baja de 6.2.

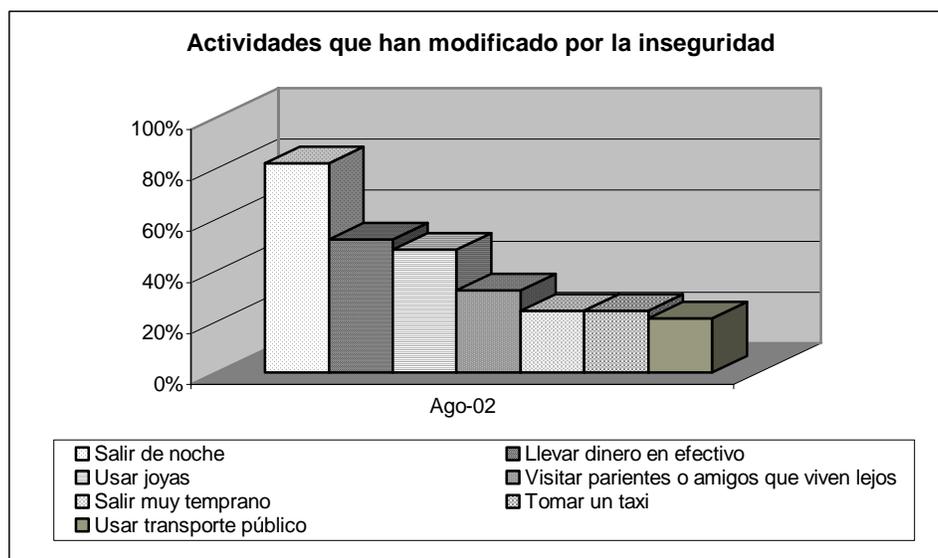
"Conociendo a los ciudadanos mexicanos, principales resultados Segunda Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas de la SEGOB 2003", *Revista Este País*, octubre, 2003, p. 18.

<sup>7</sup> Según cifras del ICESI, se pueden consultar en <http://www.icesi.org.mx/index.cfm?catID=1214>

<sup>8</sup> Según cifras del ICESI, se pueden consultar en <http://www.icesi.org.mx/index.cfm?catID=1214>

las víctimas probables tenemos un total de 49 mil millones de pesos.<sup>9</sup> Otros costos económicos de la inseguridad son, por ejemplo, el gasto en que incurren las personas para protegerse, desde un bastón para su coche, o un sistema de seguridad para sus casas, hasta el empleo de un equipo de seguridad personal.<sup>10</sup> Entre las consecuencias económicas es necesario también incluir las pérdidas que ocurren en horas hombre por el estrés o recuperación de una víctima después de haber sufrido un delito, así como el tiempo que se invierte en denunciar y ratificar una denuncia. Asimismo existe un costo por introducir medidas preventivas dentro de las rutinas diarias de cada ciudadano (por ejemplo elegir vías más congestionadas, pero más seguras). También hay un costo por las actividades que se dejan de llevar a cabo por el miedo a ser víctima de un delito y el clima generalizado de inseguridad (véase gráfica 6).

**Gráfica 6**



Fuente: Segunda Encuesta sobre Inseguridad, ICESI, 2002, en [www.icesi.org.mx](http://www.icesi.org.mx).

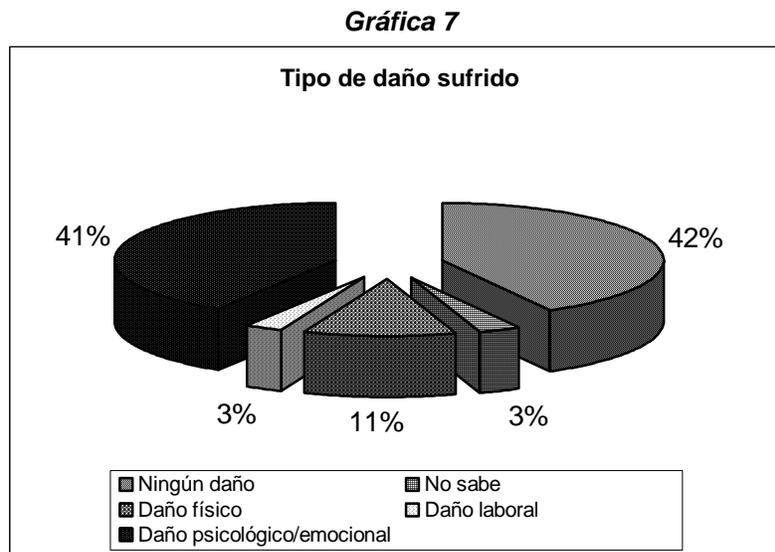
La inseguridad también conlleva problemas de salud, sobre todo cuando se trata de delitos violentos, pues el resultado incluye lesiones y en casos extremos, defunciones. Si bien en México las tasas globales de homicidios han ido cayendo en los últimos años, éste no es un fenómeno homogéneo a nivel nacional. Existen algunas zonas geográficas del país –aquellas con problemas más acentuados de narcotráfico—donde se presenta un incremento de homicidios.<sup>11</sup> Éstos afectan principalmente a hombres

<sup>9</sup> Primera Encuesta sobre Inseguridad, ICESI, 2001, citada en “La Inseguridad Pública en México”, *Entorno*, octubre, 2002, versión electrónica en <http://www.coparmex.org.mx/contenidos/publicaciones/Entorno/2002/oct02/a.htm>.

<sup>10</sup> Otra de las consecuencias de la inseguridad ha sido la proliferación de compañías privadas de seguridad. La existencia de personas armadas en las calles que responden a intereses privados es un peligro latente. Si a ello se agrega que estas compañías han surgido al margen de la reglamentación y del control gubernamental y sin la vigilancia o evaluación adecuadas sobre la calidad de sus servicios y empleados esto se convierte, entonces, en un serio riesgo para el orden público.

<sup>11</sup> Ver G. Soberón, B. Zurita, T. Ramírez y J. L. Torres, “La violencia como un grave problema de salud pública”, en FUNSALUD, *Caleidoscopio de la salud*, pp. 60-62, versión en línea [www.funsalud.org.mx/casesalud/caleidoscopio/03%20LaViolenciaGraveProblema.pdf](http://www.funsalud.org.mx/casesalud/caleidoscopio/03%20LaViolenciaGraveProblema.pdf).

jóvenes, 70% de las víctimas son menores a 45 años, 30% entre 30 y 44 años y el restante entre los 15 y 29 años.<sup>12</sup> Otro factor preocupante es el incremento del robo con violencia. Este tipo de delito deja a una víctima con lesiones físicas y mentales que requieren ser atendidas por el sistema de salud mexicano. En la gráfica 7 se presenta el tipo de daño que los encuestados reportan haber sufrido al ser víctimas de un delito.



Fuente: Segunda Encuesta sobre Inseguridad, ICESI, 2002, en [www.icesi.org.mx](http://www.icesi.org.mx).

Además, la inseguridad va destruyendo los vínculos sociales y erosiona el capital humano de una sociedad al aumentar la desconfianza dentro de las comunidades. Del mismo modo, ante el incremento de la percepción de inseguridad, los ciudadanos comienzan a abandonar los espacios públicos y cedérselos a los criminales.

El presente estudio se inserta dentro del interés creciente por los problemas de seguridad pública en México. Tiene como objetivo establecer un diagnóstico acerca de la situación nacional en materia de seguridad pública, no sólo pensando en términos de estadísticas, sino mediante una revisión de las políticas encaminadas a responder a esta crisis, un mapeo de los actores responsables de manejar el aparato estatal de seguridad pública y justicia penal y, también, un análisis de las capacidades que tienen las instituciones mexicanas para enfrentar una criminalidad más sofisticada que conoce las debilidades del sistema. Ante todo, responde a la preocupación de que, dentro de este debate sobre políticas de seguridad pública, los derechos humanos, la justicia y el respeto al estado de derecho puedan quedar hechos a un lado.

## II. SEGURIDAD PÚBLICA VS. SEGURIDAD CIUDADANA

La seguridad es una de las funciones principales del Estado. El hombre, según Rousseau, Locke y Hobbes, se une en sociedad para protegerse de otros y de sí mismo. El hombre le otorga al Estado/autoridad la facultad para ejercer la violencia con el fin de garantizar el orden y la paz dentro de cada sociedad organizada. En un

<sup>12</sup> *Íbid*, p. 61.

principio fueron los hombres fuertes de una comunidad, después los señores feudales y el rey/emperador; hoy día, es el Estado moderno el que asume esta responsabilidad, basándose en una normatividad que establece las conductas aceptadas que permiten la convivencia civil, así como un aparato que busca garantizar y ejercer estas reglas y castigar a aquellos que deciden transgredirlas. Los Estados democráticos contemporáneos presuponen la existencia de un estado de derecho que no sólo regula la convivencia entre los ciudadanos, sino que también limita el poder del Estado para ejercer la violencia. Se supone que éste no usará la represión, ni buscará el orden público a cualquier costo. Existen condiciones y pasos que deben seguir. En el caso mexicano, todos estos quedan incluidos dentro de la Constitución, los códigos penales, los códigos de procedimientos penales y otras legislaciones que esbozan los derechos y obligaciones del ciudadano frente al Estado.

Es importante subrayar este último punto porque la existencia de seguridad no significa necesariamente la vigencia del estado de derecho, ni que esta seguridad vaya acompañada de justicia. Es por ello vital recalcar que no es suficiente que una política garantice seguridad. Si ésta no genera justicia, ni adhesión a las leyes de la nación y pasa por alto los derechos humanos y las garantías constitucionales, es una política que no cumple con su cometido. La seguridad tiene que ir de la mano de la justicia y el estado de derecho. Las políticas que no responden a esta necesidad no son congruentes con la normatividad que regula el respeto a los derechos de la población.

Una de las primeras complicaciones al estudiar la seguridad pública es que no hay una definición única y precisa acerca de lo que es. Cada autor, cada dependencia gubernamental tiene una definición distinta, dependiendo de sus funciones, objetivos, intereses e inclinación política. Sin embargo, es posible hacer ciertas generalizaciones. Por ejemplo cuando se habla de *seguridad* cada quien la percibe de distintas maneras; esto se debe a la naturaleza dual de este término. Tiene tanto una connotación objetiva, como una subjetiva; es decir, al hablar de seguridad, cualquier tipo de seguridad, no sólo se hace referencia a la realidad palpable, sino también a una percepción individual o colectiva sobre el tema.

Por consiguiente, tomar en cuenta la percepción ciudadana es crucial para las políticas de seguridad pública. No siempre sucede que las zonas con menores índices de criminalidad sean las zonas donde los ciudadanos dicen sentirse más seguros, y viceversa. En la relación de datos del índice de denuncias y el índice de percepciones sobre la seguridad que hace el Instituto Ciudadano de Estudios Sobre Inseguridad (ICESI), queda claramente establecido que no hay una relación directa entre los índices de denuncia y la percepción de inseguridad.<sup>13</sup> Es importante recalcar este punto porque cualquier política encaminada a mejorar la seguridad de los ciudadanos tiene que tomar en cuenta el carácter subjetivo de la seguridad y diseñar estrategias no sólo para disminuir el número de delitos cometidos, sino para que los ciudadanos se vuelvan a sentir seguros y regresen a los espacios públicos.

---

<sup>13</sup> ICESI, "Geografía de la inseguridad, incidencia delictiva y denuncia 2001", *Gaceta informativa 2*, versión en línea <http://www.icesi.org.mx/index.cfm?artID=429>.

Varios académicos mexicanos proponen cambiar el concepto de seguridad pública por el de seguridad ciudadana, como ya ha sucedido en otros lugares de América Latina.<sup>14</sup> Sus argumentos principales son que tanto la seguridad como la justicia deben alcanzarse utilizando medios democráticos, dentro del marco del estado de derecho. Es decir, la gestión democrática se debe convertir en una herramienta para alcanzar estas metas. Al cambiar el concepto de *seguridad pública* por *seguridad ciudadana*, la ciudadanía se convierte en destinataria de las políticas de seguridad, es a ella a quien sirve la seguridad y no a la autoridad. Lo que ahora se debe privilegiar es que las políticas de seguridad respondan a las necesidades de los ciudadanos, y garanticen el respeto a sus derechos. La seguridad es, al fin y al cabo, un derecho básico de todo ciudadano y ciudadana.

Es así como se trata de establecer un antes y después en las políticas de seguridad; aquellas en las que el Estado era el actor central y respondían a sus intereses (llamada entonces *seguridad pública*) y hoy día, políticas de seguridad que responden a y ante el ciudadano (*seguridad ciudadana*). Miguel Sarre propone una definición de seguridad ciudadana al describirla como: “una actividad político-administrativa, la cual podría medirse por los resultados en la acción del Estado ante las faltas administrativas y la prevención de delitos.”<sup>15</sup> Sarre diferencia la seguridad ciudadana del sistema de justicia penal, y define a este último como: “[...] persecución, defensa y juicio—sanciona a los responsables de los delitos y protege a los inocentes para responder exclusivamente a normas jurídicas y no a criterios de conveniencia u oportunidad.”<sup>16</sup> Es importante marcar la diferencia, porque como se mostrará más adelante, para el Estado mexicano la seguridad pública no se limita a la prevención del delito, sino también a la persecución e investigación de los delitos cometidos. Aún recalcando estas distintas etapas, tiene que haber una visión sistémica del sistema penal en su conjunto, dónde la fase de prevención del delito (seguridad ciudadana para Sarre y muchos otros), justicia penal y readaptación social vayan de la mano. Si cualquiera de estas etapas no funcionan cabalmente alguna de las otras dos lo va a resentir; sin acceso efectivo a la justicia, sin un sistema penitenciario eficiente será muy difícil poder gozar de seguridad plena.

El modelo de seguridad ciudadana debe considerar algunas condiciones que han quedado de lado en la antigua concepción de seguridad pública. Primeramente, debe buscar garantizar la igualdad de acceso de todos los ciudadanos al sistema penal; debe buscar un equilibrio entre las exigencias legítimas de protección de los individuos y las garantías constitucionales de los ciudadanos; puede experimentar con un abanico más amplio de medidas para la resolución de conflictos (mediación, conciliación, negociación, penas alternativas); debe incluir a las víctimas dentro del proceso de resolución de conflictos de carácter penal; debe buscar educar a la ciudadanía en

---

<sup>14</sup> Véase M. Sarre, “Seguridad ciudadana y justicia penal frente a la democracia, la división de poderes y el federalismo”, en A. Alvarado y S. Arzt (eds.), *El desafío democrático de México: seguridad y estado de derecho*, El Colegio de México, México D.F., 2001, pp. 83-114 y E. López Portillo Vargas, “Seguridad pública y democracia: hacia la seguridad ciudadana –relativizar al poder frente a la libertad” en *Ibid.*, pp. 67-82.

<sup>15</sup> M. Sarre, art.cit., p. 86.

<sup>16</sup> *Ibid.*, pp. 86-87.

temas de justicia y derecho, debe admitir la participación de la sociedad civil en las discusiones y buscar la transparencia de sus procesos e información. Por último, también se propone que la seguridad ciudadana forme parte de una estrategia más amplia de desarrollo social.<sup>17</sup> Tal vez este último requisito resulte ser el más complicado para crear una política de seguridad ciudadana, pues se convierte en parte de la discusión sobre los elementos y factores que realmente producen la inseguridad y la criminalidad: ¿el desempleo? ¿la marginación? ¿la ignorancia? Y si la inseguridad tiene como origen una infinidad de problemas sociales, ¿cuántos de estos problemas realmente puede atender el sistema penal? Es decir, si se acepta esta premisa, entonces el éxito de las distintas instituciones estatales encargadas de garantizar la seguridad depende de que se alcance el de bienestar y la justicia social.

### III. LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

Dentro de la legislación mexicana se contempla a la seguridad pública como un servicio y una función del Estado. A partir de la reforma constitucional de 1994, la seguridad pública se convirtió en una responsabilidad explícita del Estado mexicano, una responsabilidad compartida entre los 3 niveles de gobierno; es decir, del Estado en su conjunto. El fin es mantener o establecer el orden y la paz pública. El artículo 21 de la Constitución establece 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 Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, según los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

Ya desde 1983 se responsabilizó al municipio de la seguridad pública; en las reformas al artículo 115 constitucional se estableció que:

[...] III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

h).- Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y de tránsito [...]

[...] VII. La policía preventiva estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

Si bien esta reforma permitió que el municipio se encargara de la vigilancia preventiva, de establecer reglamentos de policía y buen gobierno, así como establecer las reglas de comportamiento demandado a sus ciudadanos en los espacios públicos, para la década de 1990 era evidente que la delincuencia había rebasado al municipio.

---

<sup>17</sup> J. M. Rico y L. Chinchilla, *Seguridad ciudadana en América Latina*, Siglo XXI, México, 2002, pp. 176-177.

También dentro de las reformas de 1994 se incluyeron cambios al artículo 73, para facultar al Congreso de la Unión para que creara y legislara esta nueva coordinación en materia de seguridad pública. El resultado de esta reforma fue la Ley General que Establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (aprobada en 1994 y reformada en el 2000). Dentro de esta legislación se *define* cómo entiende la federación el concepto de seguridad pública; el artículo 3 dice que la seguridad pública es la función a cargo del Estado para salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública. Esto se logra mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor. Asimismo, es responsabilidad del Estado combatir las causas de la delincuencia y desarrollar políticas y acciones que fomenten en la sociedad valores culturales y cívicos que induzcan el respeto a la legalidad. Para lograr estas metas cuenta con un sistema de seguridad pública formado por distintas instituciones, cada una con una competencia específica. Estas son la policía preventiva, el ministerio público, los tribunales, la prisión preventiva, la ejecución de penas, el tratamiento de menores infractores, la protección a instalaciones y servicios estratégicos, entre otras.

Asimismo, mediante esta legislación, el gobierno federal buscó coordinar e integrar las distintas áreas de gobierno --federales, estatales y municipales-- relacionadas con la seguridad pública. Parte del objetivo era recuperar el lugar que correspondía a las instituciones de seguridad pública frente a otras organizaciones que las estaban rebasando, así como reglamentar el trabajo de la policía dentro de un nuevo marco jurídico.

Entre las nuevas instituciones que se crearon, el 4 de enero de 1999 se promulgó la Ley de la Policía Federal Preventiva, que creó una policía nacional, en un esfuerzo del gobierno federal por establecer instituciones capaces de hacer frente a la creciente inseguridad y a la nueva naturaleza de la criminalidad en el país. Los cuerpos policíacos municipales no podían hacer frente a grupos de crimen organizado que tienen actividades en más de una localidad. Por consiguiente, dentro del marco del establecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) y conforme a los cambios hechos al artículo 21 de la Constitución, se buscaba crear una política de Estado para coordinar las instituciones de seguridad pública. La PFP se formó inicialmente absorbiendo a la Policía Federal de Caminos y Puentes, la Policía de Migración, la Policía Fiscal Federal y una brigada de la Policía Militar.

En la *Ley de la Policía Federal Preventiva* (2000) se establece la función y competencia de una de las instituciones que participan en el sistema de seguridad pública. En su artículo 1 establece que la función de la PFP es salvaguardar la integridad y derechos de las personas, prevenir el delito, preservar las libertades y la paz pública.

La idea central tras esta ley fue responder a la necesidad de coordinar todas las instituciones involucradas en la seguridad pública y ser congruentes con la visión de sistema que tiene el Estado mexicano de la seguridad pública. Si bien se crearon algunas instituciones nuevas como la Policía Federal Preventiva (PFP) y la Secretaría

de Seguridad Pública (SSP), el reto era encontrar mecanismos de coordinación para las instituciones existentes. Se propuso, como mecanismo de coordinación, crear consejos integrados por los distintos actores que tienen que ver con la seguridad pública. Estos son foros donde se crean y deciden políticas, se reportan avances y se analiza la problemática existente. A nivel nacional opera el Consejo Nacional de Seguridad Pública<sup>18</sup>, dirigido por el Secretario Ejecutivo del sistema y compuesto por distintos miembros del gabinete y representantes de los gobiernos estatales.

El mismo modelo se repite en los estados, las regiones del país y los municipios. También se han creado conferencias de Procuración de Justicia, de participación municipal, de prevención y readaptación social, que se reúnen periódicamente. Dentro de esta nueva estrategia se establecieron lineamientos para la asignación de recursos y se creó el Sistema Nacional de Información en Seguridad para integrar las estadísticas nacionales sobre seguridad pública y crear bases de datos de criminales y policías, así como de armamento y equipamiento de las corporaciones de policía. Como parte de este mismo esfuerzo, en el 2002 se reformó a la policía judicial y se creó la Agencia Federal de Investigaciones (AFI) con la intención de profesionalizar el trabajo de la investigación de los delitos federales.

Siguiendo con los cambios institucionales, el 30 de noviembre del 2000 se creó la Secretaría de Seguridad Pública, como la institución responsable de la seguridad pública federal. La SSP heredó muchas de las funciones que tenía la Secretaría de Gobernación relativas a la seguridad pública: la secretaría ejecutiva del SNSP, la PFP, el Consejo Tutelar de Menores y el sistema de readaptación social.

En el mismo tenor, partiendo de la creación del SNSP, el presupuesto federal para el rubro se incrementó notablemente. Aumentó de 25.3 millones de pesos en 1996 a 13 158.4 millones de pesos en el 2001;<sup>19</sup> el aumento en el gasto para seguridad pública durante la segunda mitad de la década de 1990 se puede observar en la gráfica 8. El SNSP estableció un fondo federal para asignar recursos a los estados, el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP). Este fondo se distribuye siguiendo los siguientes criterios: número de habitantes de los estados y del Distrito Federal, el índice delictivo, el índice de ocupación penitenciaria, el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública y los proyectos nacionales convenidos en proceso. A cada uno de estos criterios se le asigna una ponderación y se creó una fórmula de distribución que los toma en cuenta.<sup>20</sup> Si bien el

---

<sup>18</sup> El Consejo Nacional de Seguridad Pública está formado por los tutelares de la Secretaría Seguridad Pública, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Secretaría de Comunicaciones y Transporte, la Procuraduría General de la República, los gobernadores de los estados de la Federación, el jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Art. 12, *Ley General que establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, en [www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx).

<sup>19</sup> A. Arango Durán, "La trágica distribución de los fondos de seguridad pública", *Iter Criminis*, núm. 7, 2003, p.29.

<sup>20</sup> "Acuerdo mediante el cual se mantienen vigentes los criterios de asignación y la formulación de distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)", *Diario Oficial de la Federación*, 30 de enero de 2004.

presupuesto para la seguridad pública ha aumentado exponencialmente--hoy en día es 520 mayor de lo que era en 1996--la inseguridad no se ha reducido en igual proporción. Por el contrario, en el 2001 y 2002 el número de denuncias casi igualó el número de denuncias de 1997, no obstante que en esos dos años se alcanzó el mayor presupuesto para el SNSP.

**Gráfica 8**

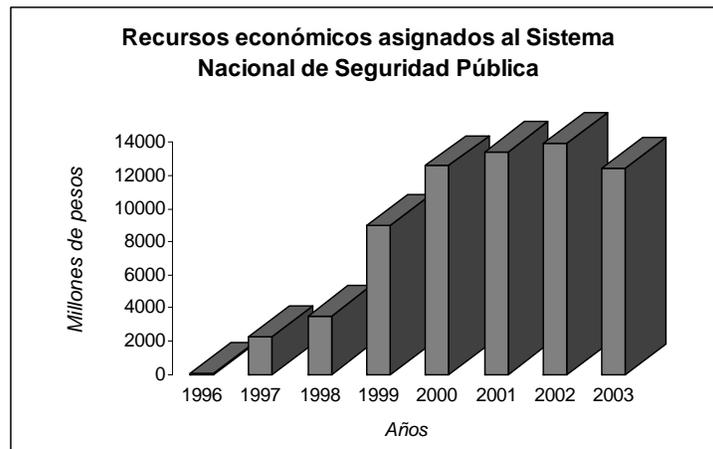


Tabla elaborada con datos de V. Fox Quesada, *3er Informe de Gobierno, Anexo estadístico, 2003* y E. Zedillo Ponce de León, *6º Informe de Gobierno, Anexo estadístico, 2000*.

A partir de 1997, las estadísticas sobre criminalidad han sido mejor integradas; si bien todavía existen muchos rubros en los que la información está incompleta, sin desagregar, sin sistematizar y en algunos casos es inexistente. Además cada jurisdicción tiene su propio método para elaborar sus cifras, ya que cada estado tiene una nomenclatura distinta para denominar sus tipos delictivos. Adicionalmente, la policía preventiva no elabora ningún tipo de estadísticas con la información que tiene, ésta se pierde por completo, por ello, sólo se dispone de información una vez que el delito sucede y es denunciado ante el Ministerio Público. Es decir, sólo hay información estatal sobre una parte del fenómeno de la inseguridad.

En conclusión se puede decir que para el Estado mexicano la seguridad pública es un servicio que está obligado a extender a la ciudadanía, pero también una función que está habilitado para ejercer. La condición de seguridad pública significa el orden y paz público, en el que estén garantizados tanto la integridad física y los derechos de los individuos y sus bienes, como la resarsición del daño para las víctimas de un delito. Es decir, no es suficiente garantizar la estabilidad del gobierno y sus instituciones ("mantener el orden público"), sino también crear las condiciones, mediante la prevención y castigo de la delincuencia, para que los individuos puedan gozar plenamente de los derechos que la Constitución mexicana les otorga. Durante los últimos diez años, el Estado mexicano ha intentado reorganizarse para poder responder cabalmente a esta función y brindar el servicio que le corresponde por ley. La creación de nuevas corporaciones policiales y entramado institucional son ejemplo de este esfuerzo.

#### IV. EL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y DE JUSTICIA PENAL MEXICANO

Como se ha visto, el Estado mexicano ha adoptado una definición muy amplia de seguridad pública que se refleja en el número de instituciones que conforman al sistema de seguridad pública y de justicia penal mexicano. Este sistema se puede dividir en cuatro etapas: prevención del delito; procuración de justicia; administración de justicia y el sistema de ejecución de sanciones.<sup>21</sup> La tabla 1 muestra los actores responsables de cada una de estas etapas.

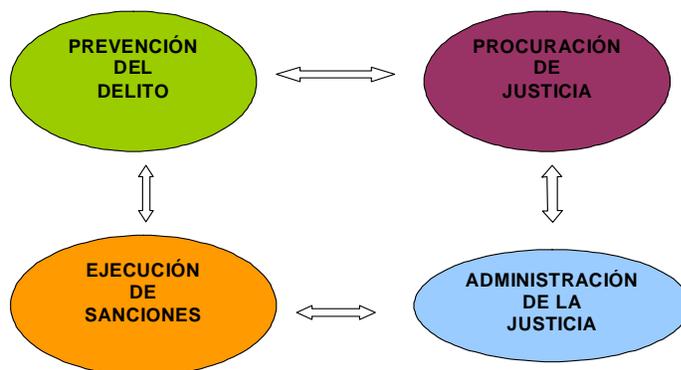
**Tabla 1**

<i>Etapas y actores del Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal</i>			
<i>Etapa</i>	<i>Nivel de gobierno</i>	<i>Rama de gobierno</i>	<i>Actores</i>
Prevención del delito	Federal, estatal y municipal	Poder ejecutivo	PFP, policías preventivas, sociedad civil
Procuración de justicia	Federal y estatal	Poder ejecutivo	MP, policía judicial, peritos, AFI
Administración de justicia	Federal y estatal	Poder judicial	Tribunales y jueces
Ejecución de sanciones	Federal, estatal y municipal	Poder ejecutivo	Centros penitenciarios

Una crítica que se hace al sistema mexicano es que aglutina y etiqueta como seguridad pública a una multitud de procesos que si bien son esferas de competencia que están interconectadas, cada una de ellas tiene un objetivo, una dinámica y una racionalidad propia. Al incluir estas distintas esferas dentro del esquema de seguridad pública se teme que se pierda la eficiencia de cada una de ellas, pues se confunden funciones y responsabilidades.

Dentro de este estudio se analizan estas distintas fases --si bien se reconoce la discusión en torno a las fronteras de la seguridad pública-- pues finalmente el Estado mexicano asume que todo el sistema es parte de la seguridad pública. Además se debe reconocer que para mantener la seguridad pública es necesario que cada una de estas esferas haga bien su trabajo; si una de ellas está fallando, el trabajo de las otras puede llegar a perder el sentido. Este flujo está ilustrado en el diagrama 1; en el diagrama 2 se muestran los distintos pasos que tienen lugar una vez que ocurre un acto delictuoso.

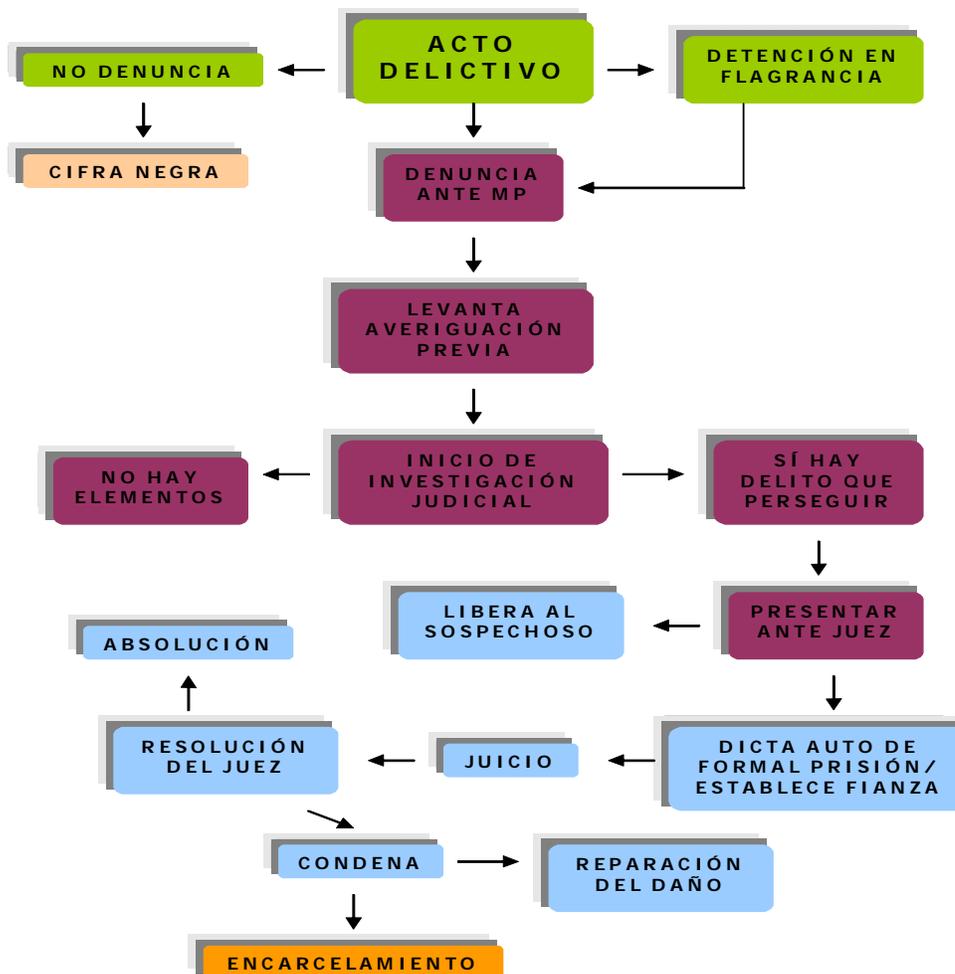
**Diagrama 1**



<sup>21</sup> G. Zepeda Lecuona, "La investigación de los delitos y la subversión de los principios del subsistema penal en México", (Mayo 15-17, 2003). *Center for U.S.-Mexican Studies. Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico.* <http://repositories.cdlib.org/usmex/prajm/zepeda>

Son muchos los problemas que enfrenta el sistema de seguridad pública mexicano, pero sin duda el mayor, prescindiendo de los problemas en la legislación, es la virtual inexistencia del estado de derecho. Un ejemplo extremo de la degradación del sistema completo de seguridad pública y justicia penal es lo que ha sucedido durante los últimos 10 años con los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez. Las autoridades encargadas de la seguridad y de la impartición de justicia han permitido que la impunidad se imponga. Ni la prevención, ni la investigación, ni la administración de justicia, ni el sistema de readaptación han podido trabajar de manera conjunta o individual para resolver los asesinatos ocurridos en la ciudad.<sup>22</sup>

Diagrama 2



<sup>22</sup> Una recopilación de las desapariciones y asesinatos ocurridos en Ciudad Juárez se encuentra en el informe que presentó la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el 2003. Comisión Nacional de Derechos Humanos, Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los casos de homicidios y desapariciones de mujeres en el municipio de Juárez, Chihuahua. Se puede consultar en línea en [www.cndh.org.mx/Principal/document/informe2003/index.htm](http://www.cndh.org.mx/Principal/document/informe2003/index.htm).

## A) La prevención del delito

La prevención del delito se instrumenta desde el poder Ejecutivo mediante la Secretaría de Seguridad Pública, que coordina los esfuerzos de prevención a nivel federal y también tiene el control de la Policía Federal Preventiva. En términos estrictos, la prevención del delito se refiere a todas aquellas políticas, medidas y técnicas encaminadas a inhibir las transgresiones a la ley. Es un área que en México por lo general maneja la policía preventiva, ya sea federal, estatal o municipal. La forma más ostensible de ello es la vigilancia policial de los espacios públicos. También se consideran dentro del esquema de prevención los programas coordinados con otras instituciones como, por ejemplo, las campañas contra el consumo de drogas; los retenes en las carreteras para identificar a conductores intoxicados o portando armas; las campañas para fomentar una cultura de legalidad; los programas de atención a grupos vulnerables a cometer delitos (jóvenes) o a ser víctimas (mujeres).

En la Ciudad de México se han puesto en marcha distintas estrategias de prevención del delito, como los retenes a taxistas para constatar que no estén cometiendo un delito, o la obligación de tener encendidas las luces en el interior en los vehículos del transporte público. Sin embargo, en México todavía no han surgido proyectos más ambiciosos de prevención del delito, enmarcados como tales, en su definición más amplia, que trasciendan al policía. Estos pueden ser programas de mediación de conflictos; cursos de negociación para evitar llegar a situaciones límite; trabajo con jóvenes, que vaya más allá de “decir no a las drogas” y pláticas para poblaciones en riesgo como programas deportivos o culturales. Las políticas de bienestar social no están enfocadas a prevenir el delito, ni son dirigidas a esas poblaciones más susceptibles de cometer o de ser víctimas de un delito, ni existen proyectos amplios para “rescatar” comunidades en donde el crimen es una forma de vida.<sup>23</sup> La estrategia principal de prevención es vigilancia policial y recomendaciones a los ciudadanos para evitar ser víctimas de un delito, que si bien son medidas necesarias, no se puede decir que sean proyectos integrales de prevención del delito.<sup>24</sup>

La policía se puede definir como: una organización pública, financiada por la comunidad y sujeta a la dirección de los órganos públicos; es una organización especializada –en el uso de la fuerza-- y profesional –se preocupa por mantener un adecuado y evaluable nivel de eficiencia-- autorizada para usar la coerción con el fin de restablecer el derecho

---

<sup>23</sup> En Chile, el Ministerio del Interior ha creado un programa para intervenir en comunidades donde la delincuencia tiene una presencia dominante en las redes sociales y con amplia influencia en la vida del barrio, y representa por ello, una amenaza para el estado de derecho. Este programa, llamado Barrio Seguro, tiene un enfoque multi-causal para responder a dicha situación. El Estado básicamente invade al barrio y atiende los distintos factores que han permitido que la situación florezca. Tiene tanto un carácter social --que incluye actividades educativas, recreativas, construcción de infraestructura, trabajo social, como un carácter policial-- que se basa en la presencia física de los policías con trabajo de inteligencia y detenciones de los criminales más peligrosos.

<sup>24</sup> En la página web de la Secretaría de Seguridad Pública ([www.ssp.gob.mx](http://www.ssp.gob.mx)) bajo el título de prevención del delito se encuentran recomendaciones para evitar ser víctima de un delito, cómo reaccionar ante un delito y como denunciar el delito en una agencia del Ministerio Público.

y el orden social.<sup>25</sup> La policía es, sin duda, el pilar del sistema de seguridad pública y justicia penal. El policía es por lo general el primer contacto que tiene el ciudadano con el aparato judicial del Estado. En el momento que el ciudadano enfrenta un problema, sea delito o no, debería acudir a la policía. Se calcula que el policía de la calle pasa la mayor parte de su tiempo atendiendo problemas que realmente no son judiciales, desde dar indicaciones hasta resolver pleitos entre vecinos; rara vez corre tras el ladrón. De aquí la importancia de contar con una policía eficiente, bien entrenada, que comprenda su trabajo y que, ante todo, se vea como un servidor público. Es además vital abrir a debate el tipo de policía que la sociedad quiere: cuál es el mandato, valores y comportamientos que la sociedad quisiera ver reproducidos dentro de las corporaciones policiales.

En México existen alrededor de 350,000 oficiales de policía, divididos en aproximadamente 300 corporaciones distintas. Estas fuerzas se dividen según su función y según el nivel de la federación al que están adscritos. Así en términos de funciones existen dos tipos de policía: la policía preventiva y la policía investigadora, en México llamada judicial. La policía preventiva tiene como responsabilidad el mantenimiento del orden, la vigilancia y patrullaje en las calles, sólo puede detener a individuos en flagrancia, no poseen la facultad de investigar los delitos y puede llegar a auxiliar al Ministerio Público si éste se lo pide; en el país hay alrededor de 330,000 policías preventivos.

La Policía Federal Preventiva, creada en 1999, está encargada de vigilar los caminos e instalaciones federales. Es una policía que no tiene funciones amplias de investigación y al igual que otras policías preventivas sólo puede detener a individuos en flagrancia o si se los pide la Procuraduría General de la República. En el año 2000 contaba con 10,699 efectivos. Los estados de la federación cuentan con sus propias policías preventivas al igual que los municipios; éstos últimos sólo están facultados para contar con policías preventivas. De 2,395 municipios en el país, 355 no tienen ningún tipo de corporación policíaca establecida: 2000 municipios cuentan con menos de 100 oficiales; 87 de los municipios más grandes cuentan con 68.7 por ciento de los elementos de la policía preventiva del país.<sup>26</sup>

El Distrito Federal concentra una tercera parte de los efectivos de la policía preventiva, con alrededor de 70,000 elementos divididos en tres grandes corporaciones, que muestra la tabla 13, que son:

---

<sup>25</sup> H. Frühling, "Las reformas policiales y la consolidación democrática en América Latina" en A. Alvarado y S. Arzt, *Op. cit.*, pp.40-42.

<sup>26</sup> B. Reames, "Police Forces in Mexico: A Profile", (Mayo 15-17, 2003), *Center for U.S.-Mexican Studies. Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico.* <http://repositories.cdlib.org/usmex/prajm/reames>, pp. 3-6. La mayoría de las cifras sobre la policía en México, su desempeño y entrenamiento provienen del Plan Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, un diagnóstico elaborado por la administración de Ernesto Zedillo para entender la situación del país. La mayoría de los autores aquí citados recogen esas mismas cifras, es por ello que muchas de ellas son de 1995, cuando ha sido posible actualizarlas se ha hecho, desafortunadamente éste no ha sido el caso para la mayoría de ellas.

1. La policía preventiva con alrededor de 34 000 efectivos divididos en policía sectorial, policía metropolitana, fuerzas especiales, asuntos internos y seguridad vial, estos a su vez divididos en otras corporaciones.
2. La policía auxiliar con 30-40,000 efectivos.
3. La policía bancaria e industrial con 15-17,000 efectivos, dependiendo de la fuente consultada.<sup>27</sup>

**Diagrama 3**



En el Distrito Federal, en 1994, se calculaba que había 65 policías por cada 10000 habitantes, un número muy superior a otras ciudades del mundo. Por ejemplo, en Río de Janeiro hay 40 policías por 10,000 habitantes, en Londres 25 y en Washington 37.<sup>28</sup> Asimismo, la eficiencia de la policía también es cuestionable, en esta misma serie que presenta Ramírez Marín, se calcula que en el Distrito Federal hay 334 policías por cada 100 delitos. El promedio para las otras ciudades incluidas en la comparación es de 51 policías por cada 100 delitos. También se calcula el número de policías que se necesitan para atrapar a 100 delincuentes: 14 en Washington, 22 en Nueva York, 30 en Río de Janeiro, 35 en Madrid, y por último, 1,295 en el Distrito Federal.<sup>29</sup>

El trabajo del policía tiene varias características que lo hacen distinto del trabajo de otras instituciones. Para la policía, en el caso mexicano la policía preventiva, el día a día de su trabajo se realiza en la calle; esto significa que la policía es una institución que se define por estar en contacto constante con los ciudadanos. Esta cercanía puede acarrear obstáculos para su trabajo. Uno de ellos es la discrecionalidad con la que cuenta el policía para realizar su labor. Muchas de las situaciones a las que se enfrenta tienen que ser resueltas en el instante y se deja la decisión a discreción del policía.

El uso de la fuerza por parte de la policía es un ejemplo de estas situaciones donde la discreción desempeña un papel central, ya que en un par de minutos el policía tiene que determinar el nivel de peligrosidad de la situación, escoger una estrategia para resolverla y ejecutarla. El caso del uso de la fuerza es crucial para demostrar este punto, pues en México no existe una sola ley que la establezca como atribución o potestad policial. Dentro de los Bandos de Buen Gobierno, a nivel municipal, y dentro

<sup>27</sup> *Ibid.*, p.6

<sup>28</sup> El autor presenta una relación de 9 ciudades: París, Londres, Roma, Madrid, Río de Janeiro, Nueva York, Washington, Sao Paulo y la Ciudad de México. J. Ramírez Marín, *Seguridad pública y constitución*, México, Editorial Porrúa-Universidad Anáhuac Facultad de Derecho, 2003, p. 225.

<sup>29</sup> *Ibid.*, pp. 225-226.

de los reglamentos y manuales internos de las corporaciones policiales se encuentran los lineamientos existentes sobre el uso de la fuerza. En gran medida, legalmente, el uso de la fuerza depende de la percepción y decisión del policía. El policía no tiene claridad acerca de cuándo usar la fuerza y cuándo no. Estas dudas abren la puerta tanto al abuso policial como a la ineficiencia en su desempeño. Al mismo tiempo, esta discrecionalidad del policía no siempre es evidente; muchas de las decisiones que se toman no son visibles para el público ni concientes para el policía.<sup>30</sup> Esta es una realidad que se debe tener en cuenta, pues puede ser un problema en el momento de revisar la actuación del agente de policía en operativos conflictivos o si existen dudas con respecto a su desempeño.

Además, esta discrecionalidad, si no es bien entendida, puede resultar en prácticas corruptas o, por lo menos, prácticas poco éticas e ilegítimas. Es por ello que la capacitación y el entrenamiento de los policías son temas centrales para garantizar su desempeño. Si bien existen muchas situaciones para las que es imposible un diseño de estrategia a priori, entre más preparado esté el policía, existe una mayor probabilidad de que sepa cómo responder en cualquier tipo de situación, y como usar su discrecionalidad de manera legal y adecuada.

En México existen grandes deficiencias en la preparación del policía. En 1995 el promedio de instrucción impartida en la academia de policía fue de 4.5 meses. Para la mayoría de los policías, ésta es la única instrucción que reciben a lo largo de su carrera, debido a que no existen programas periódicos de actualización, o de reentrenamiento, por ejemplo, en cuanto al manejo de armas. Además, este entrenamiento es un fenómeno relativamente reciente; alrededor de 36 por ciento de las academias fueron creadas durante la década de 1980.<sup>31</sup> De las 58 academias que existían en 1995, sólo 17 exigían algún nivel educativo mínimo. Es decir, en dos terceras partes de las academias de policía en México no se exige ningún tipo de escolaridad previa. En 1995, 56 por ciento de los policías mexicanos contaban con una escolaridad máxima de primaria, 24 por ciento tenían secundaria completa o incompleta y 13 por ciento había cursado la preparatoria (completa e incompleta).<sup>32</sup> Es decir, alrededor del 80 por ciento de la policía mexicana no ha completado la secundaria.

Uno de los grandes retos que enfrentan las policías mexicanas tiene que ver con la selección de personal y la capacitación que se les ofrece. Así como la sociedad debe decidir qué tipo de policía quiere, es necesario poder escoger a qué tipo de personas se quiere como policías. Uno de los problemas más serios en México es que el grupo de candidatos de donde se puede escoger es muy reducido y por lo tanto las policías mexicanas tienen que conformarse con quienes los seleccionan a ellos. Esto evidentemente significa que no están llegando los elementos idóneos a las policías, ni

---

<sup>30</sup> R. Varenik, "Exploring roads to police reform: Six recommendations", (Mayo 15-17, 2003), *Center for U.S.-Mexican Studies. Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico.*  
<http://repositories.cdlib.org/usmex/prajm/varenik>.

<sup>31</sup> Ramírez Marín, *Op.cit.*, p. 325.

<sup>32</sup> E. López Portillo, "Educación y entrenamiento policial para la democracia", (Mayo 15-17, 2003), *Center for U.S.-Mexican Studies. Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico.*  
[http://repositories.cdlib.org/usmex/prajm/lopez\\_portillo](http://repositories.cdlib.org/usmex/prajm/lopez_portillo), p. 3.

los mejor preparados, ni con una vocación de servicio. Como en muchas otras instituciones corruptas o con mala imagen, se crea un círculo vicioso: por la mala fama no acceden a ella el tipo de persona deseada –íntegra, honesta, con vocación de servicio, poco corrompible-- y por no existir este personal, las corporaciones no se regeneran. Sin embargo, no es sólo la reputación la que mantiene a los mejores elementos fuera de las corporaciones policíacas, también influyen la inestabilidad del trabajo de policía y las pocas prestaciones que existen para ellos y para sus familias.

## **B) La procuración de justicia**

Esta es la esfera que manejan la procuraduría federal (Procuraduría General de Justicia) y las estatales (las Procuradurías de Justicia estatales), pero siguen siendo parte del Poder Ejecutivo de la nación. Una vez que ocurre un delito y se denuncia, entra en esta esfera al levantarse una averiguación previa ante el Ministerio Público (MP). La averiguación previa se puede iniciar cuando se presenta una denuncia, o cuando alguien es detenido en flagrancia y presentado ante el Ministerio Público también de oficio. El Ministerio Público ordena una investigación, hecha por la policía judicial (policía investigadora) y peritos especializados, e integra la averiguación para presentarla ante un juez.

Sin duda, las procuradurías de justicia se encuentran entre las instituciones más desprestigiadas en México. Su ineficiencia se puede observar en sus cifras de efectividad: de cada 100 averiguaciones previas que se levantan, sólo en 23 de ellas se concluyen las investigaciones. De esas 23, sólo 11.6 se consignan ante un juez, y de esas sólo en 3 casos se presenta con detenidos.<sup>33</sup> Es evidente que el trabajo de las procuradurías es llevar a cabo la investigación de los presuntos delitos, por lo tanto se considera que cumplieron con su labor cuando culmina una investigación; no siempre se llegará a la conclusión de que se cometió un delito, pese a que se levantó una averiguación previa.<sup>34</sup>

El trabajo de las procuradurías, tanto las estatales como la federal, tiende a estar identificado con la arbitrariedad y la corrupción. Se acusa a sus agentes de torturar, así como de ser arbitrarios en los cateos y las detenciones. Se calcula que 40 por ciento de las detenciones que se logran son sin orden de aprehensión, invocando flagrancia o urgencia por parte del MP. Se les acusa de ser corruptos al momento de cumplir las órdenes de aprehensión y cuando la víctima o denunciante solicita algún tipo de diligencia. Se duda también de las motivaciones que existen para no ejercer acción penal y para archivar averiguaciones, la falta de transparencia en estos procesos dejan al denunciante con la impresión de que el MP y sus agentes están coludidos con el denunciado. Asimismo se acusa al MP y a los funcionarios de las procuradurías de integrar las averiguaciones de manera defectuosa a propósito, para que no sean aceptadas por el juez. Considerando estas sospechas, no sorprende que 31 por ciento

---

<sup>33</sup> G. Zepeda Lecuona, "Ineficiencia al servicio de la impunidad: las organizaciones de la procuración de justicia en México", en J. Bailey y J. Chabat (comp.), *Crimen trasnacional y seguridad pública: desafíos para México y Estados Unidos*, México, Plaza y Janés, 2003, pp. 110-114.

<sup>34</sup> *Ibid.*, 110-114.

de las quejas que reciben las comisiones de derechos humanos de los estados (de un total de 20,797 quejas en 1997) sean en contra de las procuradurías, y 50 por ciento de las recomendaciones que emiten son para tales instituciones. Los casos de abuso de autoridad, detenciones ilegales y dilación de la justicia concentran una tercera parte de estas quejas.<sup>35</sup>

Este es un patrón que se repite dentro de las mismas procuradurías. En el caso específico de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, durante el 2003, de las 1,721 denuncias que se presentaron ante la Dirección General de Derechos Humanos de la Procuraduría, 1,021 fueron en contra de los agentes del Ministerio Público. Las razones principales para las denuncias fueron: la deficiente integración de la averiguación previa, el mal trato a las víctimas y a los presuntos responsables de delitos, y la dilación en la investigación.<sup>36</sup>

**El Ministerio Público.** El artículo 21, junto con el artículo 102-A de la Constitución Mexicana, establecen el papel del Ministerio Público en general: "...La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público (MP), el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato...". El Ministerio Público fue creado con la Constitución de 1917 en respuesta a los abusos del juez de instrucción que había existido durante el siglo diecinueve. Con el paso de los años el MP ha sido acusado de los mismos excesos de los que sufría el juez de instrucción.

La persecución del delito es realizada únicamente por el Estado mexicano. El Ministerio Público es la institución facultada para la investigación y persecución del delito, desde la perspectiva de impartición de justicia penal. Es decir, cuando un delito se denuncia ante el MP ya no se está buscando salvaguardar la seguridad pública, sino investigar el posible delito y garantizar que habrá justicia si en efecto existió tal falta. El Ministerio Público sólo puede intervenir una vez que conoce de los hechos delictivos, es decir el MP no participa de manera directa en la prevención del delito.

Una vez que ocurre un delito, el Ministerio Público es a quien se le notifica, ya sea mediante denuncia o querrela, y abre la investigación de los hechos (averiguación previa). El MP ordena entonces a su policía (la policía judicial) y a los peritos, a que investiguen los hechos y recaben pruebas. Una vez integrada la averiguación, el MP decide si hay suficiente evidencia de que efectivamente se cometió un delito. Si éste es el caso, entonces el MP le pide a un juez que gire las órdenes de aprehensión de los implicados en el delito. Para que un juez gire la orden de aprehensión, el MP debe acreditar la probable responsabilidad de los sospechosos, así como la existencia del "cuerpo del delito", en otras palabras, que el delito efectivamente existió. Sólo en dos casos se puede presentar a un sospechoso ante el MP sin que medie una orden de aprehensión, cuando la persona ha sido detenida en flagrancia, mientras cometía o se fugaba del acto ilícito; y en casos de urgencia, cuando por circunstancias fuera de lo común, si no se actúa rápido el sospechoso puede huir. En ambos casos, una vez que

---

<sup>35</sup> *Ibid.*, pp.136-137.

<sup>36</sup> L. Fernández y R. Herrera, "Enfrentan denunciantes vía crucis en MP", *Reforma*, 16 de febrero del 2004, en <http://www.reforma.com/justicia/articulo/378108>.

se tiene bajo custodia al sospechoso, el juez debe revisar la forma en que fue detenido para verificar que efectivamente no se le violó ningún derecho. Los sospechosos no pueden permanecer detenidos por el MP más de 48 horas; una vez que se cumple este plazo, el MP tiene que liberarlos o consignarlos ante un juez.

Al igual que con la policía, existen dos instancias del MP, los ministerios públicos estatales, dependientes de las procuradurías estatales que investigan y persiguen delitos dentro de la competencia local (*del fuero común*) y el Ministerio Público de la Federación que es el responsable de atender los delitos del fuero federal, éste es dependiente de la Procuraduría General de la República y del Procurador. El 95 por ciento de los ilícitos que se cometen en el país corresponden al ámbito del fuero común,<sup>37</sup> (gráfica 9). Esto significa que los grandes problemas de procuración de justicia se encuentran en las procuradurías estatales.

**Gráfica 9**

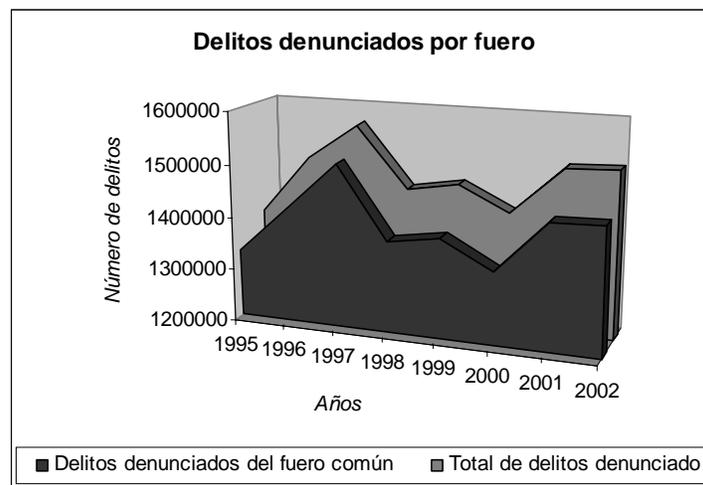


Tabla elaborada con datos de V. Fox Quesada, *3er Informe de Gobierno*, Anexo estadístico, 2003 y E. Zedillo Ponce de León, *6º Informe de Gobierno*, Anexo estadístico, 2000.

El artículo 102 de la Constitución Mexicana detalla la responsabilidad del Ministerio Público Federal:

A.- La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal [...]

[...] Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpadados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de

<sup>37</sup> G. Zepeda, "Ineficiencia al servicio de la impunidad...", p. 105.

justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

El MP es una institución con una variedad de objetivos, todos ellos resultado de la diversidad de funciones que desempeña. El MP es la autoridad competente para conocer de los presuntos delitos cometidos. Tiene, por lo tanto, la responsabilidad de recibir las denuncias, buscar esclarecer los hechos, localizar y capturar a los presuntos responsables. Durante el proceso penal, el MP actúa como parte acusadora, por ello es tarea suya cumplir con la carga probatoria que se le exige ante los jueces. También tiene que velar por las víctimas de los delitos una vez que entran a la procuración de justicia: garantizar el acceso a la justicia, el acceso a la atención que se requiera, la seguridad para las víctimas, los testigos y sus familias, y evitar que la víctima tenga que incurrir en costos. Por último, el MP es el encargado de asegurar el principio de legalidad, el debido proceso y los derechos humanos, tanto del acusado como de la víctima durante el proceso judicial. El MP en México ha mostrado incapacidad para lograr estos objetivos.<sup>38</sup>

Estas funciones significan que el MP tiene completa discrecionalidad en el desarrollo de las averiguaciones previas. Asimismo, es la fuerza impulsora del inicio del proceso penal y tiene la atribución exclusiva para ejercer la acción penal ante los tribunales. Hasta 1994 no se podía apelar la decisión de no ejercicio de acción penal; en la reforma constitucional de ese año se modificó esta situación por la arbitrariedad que existía para tomar esta medida, sin que la presunta víctima o denunciante recibiera explicación alguna. Aún con esta reforma, el MP goza de un poder preponderante dentro del proceso penal. Es quien dirige a la policía judicial y a los peritos en el desarrollo de la investigación y quien la impulsa. Si el MP no da la orden, no ocurre la investigación, prescindiendo de si ya se levantó la averiguación previa. El MP también es quien decide si hay suficientes pruebas para iniciar el proceso o archivarlo. Si el MP decide archivar una averiguación, no existe ningún recurso para apelar la decisión por parte del denunciante. Es, además, quien está facultado para abrir el proceso penal mediante la consignación de un presunto responsable ante el juez. Entonces si el MP decide no consignar, el proceso no comienza.

Junto con los problemas inherentes a sus funciones, el MP vive saturado y con sobre demanda. En 1997 existía un agente del MP por cada 16,200 habitantes mayores de 12 años. Si se hace este cálculo por número de denuncias, en ese mismo año, se reportaron 389 denuncias por cada MP. Éste es un promedio nacional, existen estados de la República donde la saturación del MP es mucho mayor.<sup>39</sup>

**La policía investigadora.** La policía judicial es la auxiliar del MP, debe funcionar bajo su autoridad y llevar a cabo las investigaciones que el MP y el juez le indique. Sin embargo, una de las perversiones del sistema es que la policía judicial se ha convertido en un poder autónomo, en una estructura paralela al MP, que este último no controla. La policía judicial cuenta con inercias propias y que no necesariamente responden a las

---

<sup>38</sup> *Ibid.*, pp.107-108.

<sup>39</sup> *Ibid.*, pp. 114-121.

necesidades de los procesos judiciales, lo cual debiera ser su prioridad.<sup>40</sup> En el país existen alrededor de 25,000 policías judiciales.<sup>41</sup> Existe también la Agencia Federal de Investigaciones, que es la policía investigadora de la PGR. Su competencia son los delitos del fuero federal: delitos cometidos por servidores públicos, delitos patrimoniales (contra el patrimonio de la nación o daños cometidos por servidores públicos), delincuencia organizada, delitos ambientales, delitos fiscales y relacionados con el sector financiero, delitos en materia de derechos de autor, delitos electorales y tráfico de piezas arqueológicas.

La AFI está compuesta por 5,600 agentes.<sup>42</sup> Los estados de la federación también cuentan con policías judiciales estatales. A diferencia de la AFI, estas policías auxilian a los MP en la investigación de presuntos delitos del fuero común establecidos en las legislaciones locales. En 1995 se habían contado 21,000 agentes de las policías judiciales estatales. La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal cuenta con alrededor de 3,500 agentes judiciales en sus 16 delegaciones, casi el mismo número de efectivos de la AFI.

La profesionalización de la policía judicial comenzó hace 20 años, y aún así tiene grandes carencias. La instrucción en academia dura 6 meses, y de manera similar a la policía preventiva, no es un sistema de internado. Tanto la PGR como las procuradurías estatales ofrecen distintos tipos de cursos de capacitación para sus agentes (judiciales y MP). Sin embargo, no es claro que éstos vayan generando mayor profesionalismo dentro de sus corporaciones, sobre todo, por la gran movilidad laboral que existe en el campo,<sup>43</sup> así como a las constantes purgas que existen dentro de las corporaciones -- cada que llega un nuevo procurador e intenta "limpiar" la procuraduría correspondiente.

Los problemas de la policía judicial, dentro de su capacidad de investigadora, son evidentes en el número de órdenes de aprehensión que logra cumplir, apenas 26.5 por ciento. Es decir, sólo logra cumplir 1 de cada cuatro órdenes de aprehensión, y deja pendientes de ejecución 6 de cada 10 órdenes recibidas.<sup>44</sup>

### **C) La administración de la justicia**

Ésta es una esfera manejada por el Poder Judicial de la Federación. Está compuesto por los tribunales, los jueces y magistrados; ellos toman las riendas de los procesos judiciales en cuanto el MP les presenta una averiguación previa. Una vez que el

---

<sup>40</sup> M. Sarre, "Seguridad comunitaria y justicia penal frente a la democracia, la división de poderes y el federalismo" (manuscrito), p. 5.

<sup>41</sup> Estas cifras han sido obtenidas de B. Reames, art.cit.

<sup>42</sup> Esta cifra actualizada fue proporcionada por S. Arzt en la conferencia "La PGR a tres años de gobierno, una nueva reforma", 15 de abril de 2004.

<sup>43</sup> Según Miguel Sarre, existe una gran discrepancia entre el total de personas capacitadas en las procuradurías con el número de agentes en activo, siendo estos últimos menos que los primeros. Esto significa que las procuradurías están capacitando a personas que no se quedan dentro de su estructura, con las consecuencias de desperdicio de recursos que este fenómeno conlleva. M. Sarre, "Seguridad comunitaria...", pp. 10-11.

<sup>44</sup> G. Zepeda, "Ineficiencia al servicio de la impunidad...", p. 116.

Ministerio Público decide presentar una averiguación ante un juez y solicitar la aprehensión de algún sospecho, el juez determina si se van a girar las órdenes de aprehensión y si en efecto hay sustento para las acusaciones presentadas por el MP. El juez solicita una serie de pruebas, éstas le son presentadas y escucha los alegatos de las dos partes; paso siguiente, el juez debe decidir si condenar o absolver al sospechoso. El acusado tiene derecho a apelar la decisión del juez y llevarlo a la 2ª instancia, es decir a una instancia superior, hasta llegar a los tribunales colegiados como lo establece la Constitución.<sup>45</sup>

Los jueces y tribunales no se limitan únicamente a evaluar que se sostenga la acusación del MP y sancionar al delincuente, también tienen la función de supervisar el proceso de procuración de justicia, son un mecanismo de control de este proceso. Cualquier irregularidad que se haya presentado en la etapa anterior debe ser atendida dentro de esta fase. Por tanto, son los responsables de evaluar la actividad del MP.

La administración de la justicia también sufrió cambios durante la década de los años noventa. Una de las piezas angulares fue la apuesta a una capacitación más eficiente de sus miembros, mediante la creación del Instituto de la Judicatura Federal y, en 1995, el establecimiento de la carrera judicial. Estas medidas buscan acelerar los cambios que necesita el Poder Judicial, y afianzarlos mediante una educación judicial más consistente a la existente en el pasado.<sup>46</sup>

**Los jueces.** Cuando se consigna una averiguación previa ante el juez, éste tiene 72 horas para decidir el estatus legal del presunto responsable. En este lapso de tiempo, el juez debe acreditar las pruebas presentadas, evaluar la constitucionalidad de la detención, examinar la legalidad y suficiencia de los indicios aportados por el MP y, finalmente, decidir si libera al consignado o lo somete a proceso, ya sea declarándolo formalmente preso o sujeto a proceso, según sea el delito del que se le acuse (Art.19 de la Constitución). Durante este proceso no sólo debe establecer si existen los elementos que logren probar la responsabilidad del indiciado y hagan desvanecer la presunción de inocencia del acusado, sino también debe vigilar que las garantías individuales del procesado se cumplan.

Si bien el juez goza de libertad para evaluar las pruebas, depende ampliamente del MP, pues no puede conocer de un asunto si el MP no se lo presenta. En este mismo sentido, cuenta únicamente con el expediente que le presente el MP; aunque puede pedir más pruebas o conocer a testigos, el MP guía el proceso. Una vez que el juez dicta sentencia, el encargado de ejecutar la condena, es decir, decidir en qué lugar se cumple la orden, conceder o revocar la libertad preparatoria, resolver sobre conmutación de sanciones, es el poder Ejecutivo y no el juez que decidió el caso.

---

<sup>45</sup> Artículo 23: “Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia.” *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en [www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx).

<sup>46</sup> Cf. H. Concha, “La capacitación judicial en México”, (Mayo 15-17, 2003). Center for U.S.-Mexican Studies. *Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico*. <http://repositories.cdlib.org/usmex/prajm/concha>

La mayor oportunidad que tiene el juez para controlar al MP es cuando revisa las solicitudes de órdenes de captura. Es en este momento que el MP debe demostrar la existencia material del delito y la probable responsabilidad del indiciado. Una vez que se otorga la orden de aprehensión, la probabilidad de que el presunto responsable reciba un auto que lo somete a proceso es muy alta (89.8 por ciento) sobre todo si se toma en cuenta que este paso requiere la misma carga probatoria que la orden de aprehensión. Igualmente, una vez que se llega a este punto, el juez, por lo general, dicta sentencias en contra del procesado. En 84 por ciento de los casos el MP recibe sentencias favorables a ellos<sup>47</sup>, esto significa que, por lo general, si el juez no se ha percatado de alguna irregularidad antes de dictar auto de formal prisión, es muy probable que el acusado sea encontrado culpable, pese a que el MP haya integrado mal su averiguación o haya cometido alguna falta en contra del acusado.

#### **D) La ejecución de sanciones (sistema penitenciario)**

En esta esfera, el Poder Ejecutivo vuelve a asumir el mando. El sistema de readaptación social es parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública y es administrado por la Secretaría de Seguridad Pública. Si un sospechoso es hallado culpable por un juez, entonces se le remite para que cumpla su condena. Existen una serie de instituciones que tienen como misión ejecutar y administrar las condenas y buscar la readaptación del reo, una obligación del Estado mexicano establecida en el artículo 18 de la Constitución. En México, las condenas tienen como fin principal resarcir el daño y readaptar al infractor; sin embargo, hay muy poca flexibilidad en cuanto al tipo de sanción. No hay una legislación que permita “penas alternativas”, como el trabajo comunitario, para infractores menores o infractores primerizos.

Los centros de readaptación social mexicanos se organizan según la jurisdicción a la que están adscritos: el Centro Federal de Readaptación Social (CEFRESO), para aquellos condenados por haber cometido delitos federales; el Centro de Readaptación Social (CERESO) para aquellos condenados a delitos del fuero común; los consejos tutelares de menores, y las cárceles municipales. También existen centros psiquiátricos para inimputables, aquéllos que según el juez no gozan del total de sus facultades y no son enviados a las cárceles comunes; al igual que existen cárceles para mujeres. Sin embargo, por el pequeño número de delincuentes femeninos e inimputables no todas las jurisdicciones tienen cárceles separadas para estos dos grupos.<sup>48</sup>

**Las cárceles.** Un individuo puede llegar a la cárcel de dos maneras: a) que el juez dicte auto de formal prisión; y b) si es hallado culpable por el proceso judicial y se le sentencia con encarcelamiento. El artículo 18 de la Constitución mexicana establece el papel que debe desempeñar el sistema penitenciario. Éstos deben ser centros en los que se garantice la readaptación del individuo para que, después de haber cumplido su castigo, pueda integrarse de vuelta a la sociedad como un ciudadano de provecho.

---

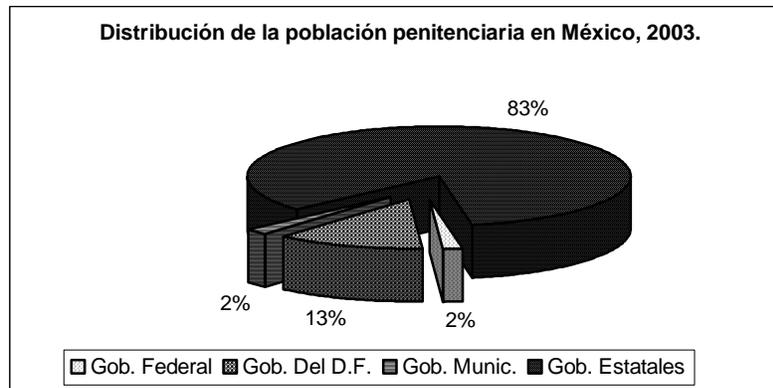
<sup>47</sup> G. Zepeda, “Ineficiencia al servicio de la impunidad...”, pp. 121-127.

<sup>48</sup> Por ejemplo, las mujeres acusadas de delitos federales graves (que ameritan máxima seguridad) son enviadas a los CEFRESOS. No existen cárceles federales para mujeres únicamente.

También establece que deben estar separados, dentro de las penitenciarías, los individuos procesados (aquellos que todavía no reciben sentencia) y aquellos ya sentenciados. Como se muestra a continuación, poco de esto se cumple dentro de las cárceles mexicanas.<sup>49</sup>

En México existen 452 centros de detención: 5 federales, 350 estatales, 88 municipales y 9 administradas por el Gobierno del Distrito Federal<sup>50</sup>, como se observa en la gráfica 10.

Gráfica 10



Fuente: Secretaría de Seguridad Pública, [www.ssp.gob.mx](http://www.ssp.gob.mx)

Del total de la población carcelaria de 187,202 personas, 2933 (1.6%) está detenida en los centros federales, 23,737 (12.6%) se encuentran en las cárceles del Gobierno del Distrito Federal, 15,7037 (83.9%) están internos en los centros de los gobiernos estatales y 3,495 (1.9%) de la población está recluida bajo custodia de los gobiernos municipales.

La población carcelaria se ha incrementado significativamente en los últimos 10 años; ha pasado de 104 internos por 100,000 habitantes a 175 internos por 100,000 habitantes<sup>51</sup> (véase la gráfica 11). Este incremento sucedió en parte por el incremento en los índices delictivos (mayor actividad criminal), pero también por las reformas a los códigos penales que han endurecido las penas y que han permitido la existencia de medidas administrativas que pueden prolongar la estancia en la prisión. Las cárceles

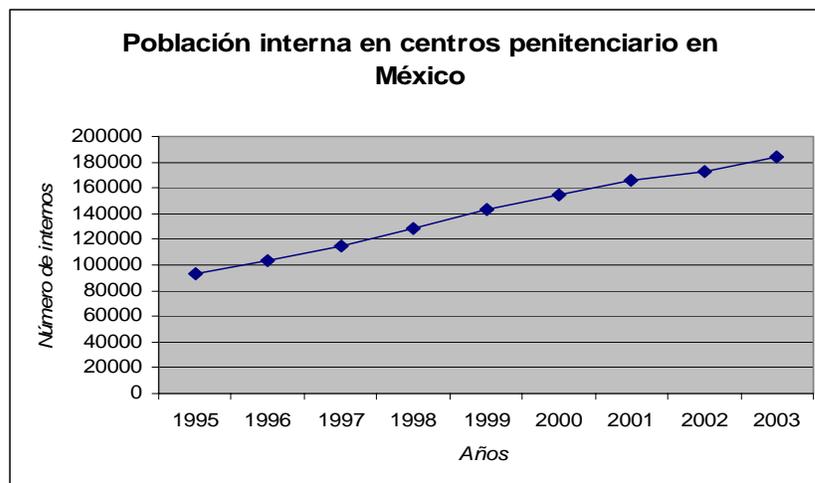
<sup>49</sup> Artículo 18.- "Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados. Los Gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.". *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en [www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx).

<sup>50</sup> Estas cifras están disponibles en [www.ssp.gob.mx](http://www.ssp.gob.mx).

<sup>51</sup> E. Azaola y M. Bergman, "El sistema penitenciario mexicano", (Mayo 15-17, 2003). *Center for U.S.-Mexican Studies. Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico*. [http://repositories.cdlib.org/usmex/prajm/azaola\\_bergman](http://repositories.cdlib.org/usmex/prajm/azaola_bergman) y Secretaría de Seguridad Pública, página web: [www.ssp.gob.mx](http://www.ssp.gob.mx).

del Distrito Federal son las más pobladas del país. Le siguen las estatales con un promedio de 1,000 internos, aunque existen algunas que tienen hasta 5,000 internos; los centros federales cuentan con alrededor de 500 internos y las menos pobladas son las municipales.

Gráfica 11



Fuente: V. Fox Quesada, *3er Informe de Gobierno*, Anexo estadístico, 2003.

El 96 por ciento de los internos son hombres y sólo el 4 por ciento son mujeres. 27 por ciento de los internos están acusados por delitos del fuero federal y 73 por ciento del fuero común; 60 por ciento de los internos fueron detenidos en flagrancia; 50 por ciento de los internos están acusados de robo sin violencia, y de este porcentaje, en 75 por ciento de los casos el monto robado no fue mayor a 6 mil pesos.<sup>52</sup>

Según la encuesta que levantaron Azaola y Bergman, alrededor de 57 por ciento de los internos están cumpliendo una sentencia y el 43 por ciento son individuos cuyos casos todavía están en proceso. Este es un problema serio en cuanto a los derechos de los acusados: alguien que quizás es inocente está siendo privado de su libertad por el Estado, muchas veces a causa de la ineficiencia misma del sistema de justicia penal. Además, varias de las instituciones no cuentan con la capacidad para mantener separados a los internos sentenciados y a los procesados, una violación grave a los derechos de los procesados. Esto no es sólo preocupante por lo que significa para los derechos humanos de los detenidos, sino también por los efectos negativos que puede haber para el individuo en cuanto a su integridad; y también porque se ha observado como la cárcel se ha convertido en un espacio para aprender nuevas habilidades y

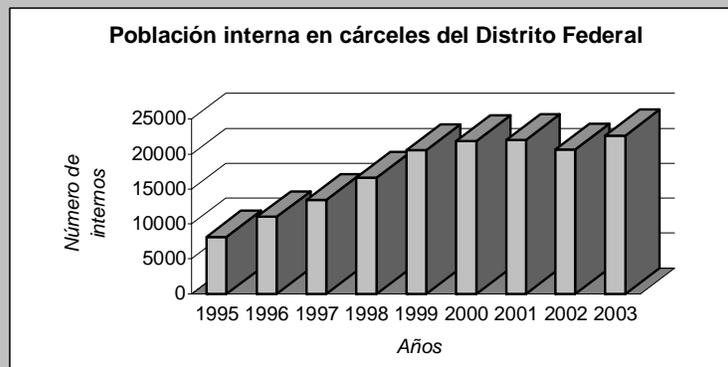
<sup>52</sup> Esta encuesta se levantó entre los internos de las cárceles, si bien se tienen que asumir ciertas limitaciones a la encuesta, tanto regionales como de confianza, pues los encuestados son personas que han sido perjudicadas por el sistema de seguridad pública y de justicia penal mexicano y quizás existe un interés por hacer quedar mal a las instituciones judiciales, sin duda sí permite ver ciertas tendencias acerca del tipo de delincuente que está accediendo a las cárceles mexicanas. Cf. M. Bergman, E. Azaola, A. L. Magaloni y L. Negrete, *Principales resultados de la encuesta a población en reclusión en tres entidades: Distrito Federal, Estado de México y de Morelos*, CIDE, versión en línea en [http://onctev-ipn.net/noticias/noticias\\_delincuencia2.htm](http://onctev-ipn.net/noticias/noticias_delincuencia2.htm)

establecer contactos con otras personas que quizás tengan planeado reincidir una vez que salgan de prisión.

### Las cárceles en el Distrito Federal

En el informe de la CNDH sobre las cárceles del Distrito Federal en el 2002, se encontró que hay una sobrepoblación de entre 60 a 199 por ciento, siendo las cárceles femeninas las menos saturadas. Si bien este reporte se circunscribe al Distrito Federal, la situación no es muy distinta en las otras entidades. Esta sobrepoblación trae consigo otros problemas, ya que las cárceles no tienen suficientes camas para sus internos, ni instalaciones sanitarias. Aunado a esto, en muchas de las instituciones penitenciarias que visitó la CNDH la sobrepoblación satura los servicios de iluminado y de agua. Esto crea un ambiente insalubre y peligroso para los internos. Evidentemente si no hay suficientes camas, tampoco hay suficientes empleos o programas de educación para la rehabilitación del interno, que es la función principal de este tipo de centros según la Constitución Mexicana.

Otros problemas que observó la CNDH fueron: la falta de custodios en los penales; la corrupción y extorsión por parte de los custodios y pandillas de reos hacia los internos y sus familiares; la drogadicción y el flujo libre de enervantes entre la población carcelaria. Los internos acusan a los trabajadores de las cárceles de estar involucrados en el tráfico, mientras que las autoridades acusan a los familiares de los internos de contrabando; así mismo, el informe de CNDH destaca los privilegios de los que gozan algunos internos, por ejemplo contar con servicio doméstico, instalaciones deportivas, celdas propias –cuando dentro de la misma cárcel hay un problema de hacinamiento. Y por último, la mala clasificación de los reos: en algunas de estas instituciones los internos están clasificados por el largo de su sentencia y no de acorde con su perfil psicológico como lo determinan los reglamentos que rigen la vida de los penales.



Fuente: V. Fox Quesada, *3er Informe de Gobierno*, Anexo estadístico, 2003.

## V. LA VÍCTIMA DENTRO DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y DE JUSTICIA PENAL

La víctima es quien, al final del día, paga el precio de la ineficiencia del sistema de seguridad pública y de justicia penal. Una vez que sufre el delito, la víctima busca ante todo que se le restituya el daño, y espera tener ese derecho ante la autoridad. Sin embargo, no siempre es éste el mismo interés del Estado. El Estado busca castigar a quien alteró el orden social y luego reparar el daño. Asume que al castigar, el daño queda reparado. Esta discrepancia de intereses ha llevado a que la víctima quede

relegada dentro del proceso. Ellas se convierten en víctimas dobles, siendo victimizadas primero por el delincuente y después por el Estado cuando éste no logra la reparación del daño y hace pasar a la víctima por un camino tortuoso en el intento de que se resuelva su caso.

La víctima es el personaje central dentro de esta historia, pues sin ella es casi imposible que exista un delito. De esta misma forma, la información que la víctima tiene es vital para comenzar la investigación. Ella es quien puede proveer con toda la información necesaria para identificar al presunto responsable mediante la aportación de pruebas físicas, de testigos y finalmente para reconocer al agresor una vez que es detenido por las autoridades competentes. En el funcionamiento diario de un proceso, este papel de la víctima se ha convertido en una responsabilidad: el costo de aportar pruebas ha recaído en ella. El MP es acusado de exigirle buscar estas pruebas, y no simplemente describir, detalladamente, lo sucedido.

Las víctimas también se quejan de falta de protección, tanto para ellas como para los testigos. Sus datos personales aparecen en la averiguación previa, en poder de la defensa, y no es inusual que reciban amenazas para desistir en sus quejas. El MP es acusado de tratar de convencer a la víctima de no denunciar, ya sea para evitarse trabajo o para proteger al acusado.<sup>53</sup> Una vez que se abre la averiguación previa, el proceso penal es tortuoso para la víctima, los trámites son tardados, se les busca alejar de las deliberaciones y suele ocurrir que la autoridad sospecha de las intenciones y veracidad de las víctimas. Asimismo, no siempre se les ofrece la atención médica o psicológica que requieren, y que les corresponde por ley.

La Constitución mexicana tiene provisiones específicas para la protección de la víctima. El artículo 20 de la Constitución contempla los derechos de las víctimas. Estos incluyen el derecho a la asesoría jurídica, a ser informados de sus derechos y del desarrollo del procedimiento penal; a atención médica y psicológica de urgencias; a la reparación del daño; a coadyuvar al MP y a la protección, si es necesario.

Asimismo, la Constitución, en el artículo 17, garantiza el derecho a la administración de justicia:

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

---

<sup>53</sup> En un ejercicio hecho por el periódico Reforma, los reporteros atestiguaron la manera en que se convencía a los denunciados a desistir de interponer una denuncia, si bien los funcionarios lo consideraban “una asesoría” por la cual recibían algún tipo de gratificación, desde una coca cola hasta 200 pesos para agilizar el proceso. Cf. K. Sánchez y A. Sierra, “Controla ‘El Güero’ agencia 1 del MP”, *Reforma*, 26 de junio de 2003, en <http://www.reforma.com/justicia/articulo/305508/>.

Sin embargo, la Constitución establece el tipo de justicia que se quiere buscar y a la cual tiene derecho tanto la víctima como el inculpado: a la justicia expedita y gratuita; dos condiciones que raramente se cumplen dentro de los procesos penales. Como ya se dijo en otra sección de este documento, una de las quejas constantes que reciben los organismos públicos de protección de los derechos es justamente la dilación de la justicia por lo que no se cumple el derecho a justicia expedita. Pero tampoco se cumple la gratuidad del proceso, pues está ampliamente reconocida la necesidad de ofrecer gratificaciones para avanzar (o estancar) un proceso judicial.

Si bien la víctima es el principal afectado por la criminalidad, es quizás el personaje más ignorado dentro de todo el sistema de seguridad pública y de justicia penal. Es hasta los últimos diez años que el Estado mexicano comienza a ver a la víctima y busca mecanismos para garantizar sus derechos. Esto se reflejó en las reformas al art. 20 constitucional de 1993 y de 2000.<sup>54</sup> Pero aún estos cambios no han generado gran atención sobre las víctimas de los delitos, la información que genera el Estado mexicano sobre ellas es virtualmente inexistente, así como la literatura académica. Las encuestas de victimización que se han realizado en México en los últimos 5 años han sido financiadas por instituciones académicas, organizaciones patronales y fundaciones internacionales y no por el gobierno mexicano; a diferencia de por ejemplo el gobierno de Estados Unidos, que financia dos encuestas anuales distintas. Las estadísticas oficiales no informan sobre el sector de la población más vulnerable a ser víctimas; ni sobre el tipo de daño que sufrieron; ni el tipo de atención que le brindaron a la víctima las instituciones estatales. No establece tampoco el tipo de relación existente entre la víctima y el victimario. Asimismo no nos informa sobre el momento del día de mayor riesgo para la población. Es decir, sabemos muy poco acerca de quién es la víctima y del tipo de respuesta que recibe una vez que sufre un acto delictivo.

Es cierto que existen procuradurías especiales para delitos sexuales y para atender cuestiones como la violencia doméstica, pero no siempre responden a las necesidades de las víctimas. Asimismo los movimientos ciudadanos organizados por víctimas de los delitos, como en el caso de las víctimas de secuestro, tienden a enfocarse más a cambios en el largo de las sentencias y mayor vigilancia, que en el trato a las víctimas (a la que por supuesto sí hacen referencia). Por último, los altos grados de impunidad e ineficiencia que existen en el sistema de seguridad pública y de justicia penal del país son la mejor prueba de que la víctima no está recibiendo su reclamo principal: que se haga justicia.

## VI. EL PAPEL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Uno de los retos del actual sistema de seguridad pública y justicia penal es la manera de incorporar a la participación ciudadana dentro de su estructura. La participación comunitaria es deseable no sólo porque el ciudadano tiene el derecho de ser tomado en cuenta en la elaboración de políticas que le afectan, sino también porque hay una relación positiva entre la participación ciudadana y el control efectivo de la criminalidad;

---

<sup>54</sup> M. A. Díaz Herrera, "La víctima: un recuento histórico de su papel en el proceso penal", *ITER CRIMINIS*, no. 9, 2004, pp. 139-141.

su papel en la prevención del delito es crucial. Los ciudadanos pueden ayudar a disminuir el delito o permitir que se convierta en un estilo de vida. Es por ello que, más allá de su posible función como vigilantes del trabajo del policía y agentes del Ministerio Público, comprometerlos con las políticas del gobierno, escuchar sus preocupaciones y demandas, responsabilizarles de la calidad de vida de su comunidad pueden convertirse, también, en estrategias para disminuir el delito.

Lograr que la comunidad tenga una voz en el proceso de toma de decisión que rodea al problema de inseguridad no sólo es un deseo, sino también una obligación legal. La Ley General que establece las Bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública contempla la participación de los ciudadanos: “Las autoridades establecerán mecanismos eficaces para que la sociedad participe en la planeación y supervisión de la seguridad pública, en los términos de esta ley y demás ordenamientos aplicables.” (Art. 8). En el Título Tercero de dicha ley, arts. 49-51, se establecen los mecanismos, procedimientos y la competencia de la participación ciudadana. El Consejo Nacional de Seguridad Pública, según esta legislación, es el órgano responsable de establecer el tipo de participación ciudadana, siempre y cuando cumpla con los lineamientos del artículo 50:

- [...] I. Conocer y opinar sobre políticas y seguridad pública;
- II. Sugerir medidas específicas y acciones concretas para mejorar esta función;
- III. Realizar labores de seguimiento;
- IV. Proponer reconocimientos por méritos o estímulos para los miembros de las instituciones policiales;
- V. Realizar denuncias o quejas sobre irregularidades; y
- VI. Auxiliar a las autoridades competentes en el ejercicio de sus tareas y participar en las actividades que no sean confidenciales o pongan en riesgo el buen desempeño en la función de la seguridad pública.

En respuesta a esta obligación, el Consejo Nacional de Seguridad Pública adoptó el Acuerdo que Fija las Reglas de Procedimientos y Plazos para la Instalación y Funcionamiento de los Consejos de Coordinación de Seguridad Pública. En este acuerdo se establecen los mecanismos y reglas que harán posible la participación de la sociedad en las decisiones y la vigilancia de la seguridad pública. Básicamente se crearon los comités ciudadanos, Comités de Consulta y Participación de la Comunidad, siguiendo el mismo modelo de consejos en el que está organizado el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Los miembros de estos comités no son parte de la administración pública, ni son autoridad; se limitan a ser un cuerpo deliberativo y de vigilancia sobre el SNSP, en los distintos niveles de gobierno: federal, estatal, municipal, y también regional y vecinal.<sup>55</sup>

La información del desempeño de estos comités es desigual. En el caso del Distrito Federal existe información sobre el comité en la página de la Secretaría de Seguridad

---

<sup>55</sup>Cf. J. G. Sandoval Ulloa, *Introducción al estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, s/editorial, México, D.F., 2000, pp. 219-227.

Pública del DF.<sup>56</sup> En esta página aparece el informe de actividades del 2003, el nombre de los consejeros, un formato para comunicarse con ellos, pero no viene ninguna información de su actividad actual. No se halló horario vigente de reuniones, ni agenda de trabajo, ni lugar de reunión; tampoco se menciona cómo fueron elegidos ni a quiénes representan. En 1995, según el Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, existían 21 comités establecidos, sin embargo al tratar de hacer una búsqueda en internet sólo se encontró información sobre un puñado de consejos, incluyendo el de Tamaulipas, Distrito Federal, Baja California, Sonora y Jalisco. Si bien son mecanismos que en principio debieran estar trabajando como representantes de la sociedad, no rinden ningún tipo de cuentas, en su mayoría, ante ella. Al no poder encontrar información sobre ellos, conocer su forma de trabajo, ser parte de los mecanismos de consulta, queda en entredicho realmente qué tan representativos son.

El caso mejor documentado es el de Baja California. Durante sus primeros años de existencia, el comité se dedicó a analizar la legislatura local y completar un diagnóstico sobre la situación de la seguridad pública en el estado. Nada sorprendente, se topó con poca voluntad política por parte del gobierno estatal para trabajar con ellos, resultado de la desconfianza de los gobiernos hacia la participación ciudadana.<sup>57</sup> Tal vez éste sea el mayor reto: establecer una relación de confianza entre la presencia ciudadana y los gobiernos, y mantener la objetividad y vigilancia sobre el trabajo gubernamental.

La participación ciudadana se ve entorpecida no sólo por falta de voluntad política, sino también por las reducidas capacidades de los gobiernos, sobre todo los gobiernos locales. Para muchos gobiernos es suficiente con tener una estrategia de comunicación con los ciudadanos que no es lo mismo a participación ciudadana. En general, trascendiendo al tema de la seguridad pública, la relación entre gobiernos municipales y ciudadanos no es muy fuerte; por ello, les cuesta trabajo encontrar un espacio para ello dentro de su proceso de elaboración de políticas. Además, en el caso específico de la seguridad pública, la mala imagen que tiene policía ante el ciudadano impide el acercamiento y la generación de confianza mutua.<sup>58</sup>

Aún así, existen otros mecanismos de participación ciudadana en el tema de seguridad pública, ya sea dentro de universidades, centros de investigación, organismos no gubernamentales, organismos públicos de defensa de los derechos humanos y cámaras de comercio, en donde han comenzado a surgir proyectos de investigación, propuestas de políticas y vigilancia enfocadas al tema de seguridad pública y justicia penal. Si bien estas organizaciones no tienen el mandato de incidir en la toma de decisión de políticas públicas, como sí lo tienen los consejos ciudadanos, son una forma más de alimentar el debate público, de cuestionar y evaluar el trabajo gubernamental y ofrecer alternativas ante las políticas actuales de seguridad pública.

---

<sup>56</sup> [www.ssp.df.gob.mx](http://www.ssp.df.gob.mx).

<sup>57</sup> Cf. M. A. Carrillo Maza, "La participación ciudadana y el enfoque micro social de la seguridad pública: el caso de Baja California", (Mayo 15-17, 2003), *Center for U.S.-Mexican Studies. Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico*. <http://repositories.cdlib.org/usmex/prajm/carrillo>.

<sup>58</sup> A. Rowland, "Assessing Decentralization: What Role for Municipal Government in the Administration of Justice", (Mayo 15-17, 2003), *Center for U.S.-Mexican Studies. Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico.*, pp. 11 13. <http://repositories.cdlib.org/usmex/prajm/rowland>.

## VII. PROPUESTA DE REFORMA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y DE JUSTICIA PENAL

El 29 de marzo de 2004, el presidente Fox presentó al Poder Legislativo una propuesta de reforma al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal, que busca fortalecer sustancialmente las capacidades de los cuerpos policiales. La propuesta se centra en cinco reformas principales para el Sistema de Seguridad Pública y ocho reformas dirigidas al funcionamiento del Poder Judicial.

### *Reformas al Sistema de Seguridad Pública*

1. La creación de una Policía Federal. Se plantea que esta institución fusione a la Agencia Federal de Investigaciones (AFI) y a la Policía Federal Preventiva (PFP). La Policía Federal actuará bajo la responsabilidad de la Secretaría del Interior, que sustituirá a la actual Secretaría de Seguridad Pública.

2. Otorgar facultades investigativas a las policías federal, estatales y municipales, bajo las directrices que determinen los fiscales (antes Ministerio Público); se elimina el mando orgánico del Ministerio Público sobre la policía (en ningún otro país existe esta dependencia).

3. Transformar a la Procuraduría General de la República en Fiscalía General de la Federación, con autonomía constitucional. Se plantea que la fiscalía dirija y supervise la investigación de la policía y acuse ante los tribunales. Los fiscales conservan la dirección jurídica de la investigación y el proceso.

4. Integrar un Sistema Policial Nacional, que contemple la creación del currículo policial nacional y el sistema de carrera policial --mediante la estandarización de la profesionalización y equipamiento de los cuerpos policiales. Además, integrar un sistema de inteligencia policial, fusionando inteligencia criminal con inteligencia para prevención.

5. Crear el Juez de Ejecución de Sanciones, para dar garantías jurisdiccionales a la solución de conflictos y vigilancia de la ejecución de las sanciones.

### *Reformas judiciales*

1. Sustituir el actual sistema procesal escrito (semi-inquisitivo), por el sistema acusatorio, adversarial y oral. Se espera que esto fortalezca los principios del debido proceso tanto para la víctima como para el imputado.<sup>59</sup> Los juicios orales permiten más transparencia, equidad entre las partes, inmediatez y publicidad.

---

<sup>59</sup> Los modelos de corte inquisitivo se caracterizan por partir de la presunción de que la persona indiciada es culpable de la comisión de un delito en tanto no se pruebe lo contrario. En este tipo de sistemas el juez procede de oficio a la búsqueda, recolección y valoración de las pruebas, llegándose al juicio después de una instrucción escrita y secreta de la que están excluidos o, en cualquier caso, limitados los

2. Introducir expresamente la presunción de inocencia en el texto constitucional.
3. Elevar la calidad de la defensa, eliminando la posibilidad de que un imputado pueda ser representado por una persona que no sea licenciado en Derecho; para ello se elimina la figura de persona de confianza.
4. Garantizar que todas las declaraciones del imputado deberán ser ante el juez y en presencia de su defensor.
5. Crear salidas alternativas al juicio penal.
6. Establecer el proceso abreviado (cuando hay acuerdo entre la defensa y la fiscalía, acerca de la imposición de la pena).
7. Crear un sistema penal judicial para los adolescentes. Se otorgan garantías del debido proceso a los adolescentes.
8. Crear la figura que controle el proceso entre las partes previo al juicio, para garantizar el debido proceso y el equilibrio entre las partes.

#### *Los desafíos pendientes*

La propuesta anteriormente señalada constituye un paso importante dentro de los esfuerzos de la presente administración por impulsar una reforma del Estado. Asimismo, la aprobación de las reformas legales planteadas fortalecería la vigencia del estado de derecho. Sin embargo, es importante señalar que estas reformas no resuelven completamente algunos de los vicios funcionales en la procuración de justicia. Tampoco pueden tener un efecto directo en el acceso a la justicia de la mayoría de la población, si no van acompañadas de políticas públicas y programas efectivos para la capacitación, combate a la corrupción y mejoramiento en el desempeño de las fuerzas policiales, jueces, magistrados y personal penitenciario.

Las reformas judiciales tienen un mayor alcance que las propuestas en materia de seguridad pública, ya que responden, en gran medida, a los informes emitidos por relatores de organismos internacionales que han visitado el país, así como por comisiones o grupos de expertos de organismos internacionales que han evaluado la situación de los derechos humanos en México y a las recomendaciones del Diagnóstico

---

principios de contradicción e inmediación, restringiendo el derecho a una adecuada defensa. Por su parte, el sistema acusatorio resulta propio de regímenes democrático-liberales, donde la libertad y la dignidad del ciudadano ocupan un lugar preferente en la protección brindada por el ordenamiento jurídico. Por tanto, los regímenes democráticos utilizan sistemas procesales en los que imperan principios penales tales como la relevancia de la acusación; la imparcialidad del juez, la presunción de inocencia y el esclarecimiento judicial de los hechos; así como la oralidad, la inmediación, la publicidad y la contradicción como principios rectores del proceso penal. Presidencia de la República, *Medidas legislativas para la Propuesta de Reforma del Sistema de Seguridad Pública y de Justicia*, México, 29 marzo 2004, pp. 6, 7.

sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos.

Las reformas propuestas podrían permitir el efectivo respeto a la garantía constitucional de que la imposición de penas sea propia y exclusiva de la autoridad judicial, terminando con la práctica de la declaración ministerial (ante Ministerio Público) que ha sido criticada por organismos internacionales en repetidas ocasiones.<sup>60</sup>

Las garantías procesales para los adolescentes que se plantean en la propuesta de reforma, regulan el artículo de la Convención sobre los Derechos de los Niños, ratificada por México en 1989, haciendo efectiva la protección jurídica de adolescentes, que actualmente está regulada por el Consejo Tutelar de Menores (dependiente del Ejecutivo).

Las reformas dirigidas al orden jurídico en materia de justicia penal federal también plantean una atención comprometida a las víctimas del delito, a la reparación del daño y medidas que tienden a incrementar la independencia del Poder Judicial. No obstante, aún es necesario asegurar la autonomía presupuestal del Poder Judicial para contribuir a consolidar su gestión independiente.<sup>61</sup> Esto se podría garantizar mediante una reforma legislativa que reserve un porcentaje del presupuesto federal al poder judicial, seguido de reformas similares en los estados. Debido a que los estados miembros de la federación son soberanos, continúa siendo un reto importante homologar los diversos preceptos normativos en los estados a esta reforma propuesta por el Ejecutivo federal.

Las reformas propuestas por el Ejecutivo en materia de seguridad pública también responden a recomendaciones emitidas por organismos internacionales.<sup>62</sup> Sin embargo, no resuelven por completo la incompatibilidad de funciones en materia de coordinación policial y las facultades acusatorias ante los tribunales. Ambas funciones continúan siendo desempeñadas por la Fiscalía de la Federación. Si bien se elimina el mando

---

<sup>60</sup> El Artículo 21 de la Constitución federal establece las garantías judiciales también protegidas por los artículos 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos; “[...] no debe considerarse que las declaraciones hechas por los detenidos tengan un valor probatorio a menos que se hagan ante un juez”. *Informe de la visita a México del Relator Especial de la ONU para la Tortura y Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes*. 14 enero 1988, p. 26, párr. 88, recomendación D, E/CN.4/1998/38Add.2.

<sup>61</sup> Miembros del Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal pidieron que la propuesta del Ejecutivo para reformar el sistema de justicia debe integrar medidas legislativas para asegurar la autonomía del Poder Judicial frente al Ejecutivo. D. Vicenteño, “Piden para Judicial autonomía presupuestal”, *Reforma*, 16 abril 2004, en [www.reforma.com](http://www.reforma.com).

<sup>62</sup> V.g. “[...] la ausencia de un debido proceso en México impide que la sociedad tenga la certeza de que quienes cumplen son responsables de la comisión de un delito [aunado a la] subsistencia de un sistema inquisitorial, en el cual el Ministerio Público tiene excesivas facultades para apreciar el valor de las pruebas recabadas, tomar declaraciones al inculpado, y la limitación para una adecuada defensa por parte del indiciado, permite que en la práctica, los casos que llegan a ser del conocimiento de un juez tengan una fuerte carga procesal en contra del acusado, en virtud de que los expedientes llegan ante el juez correspondiente ya integrados” Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos, *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*. México. OACNUDH, 2003. “Tome medidas para reforzar la independencia de las procuradurías, desde la federal hasta las locales”. *Informe de la Relatora Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias*, Rec. 107C, E/CN.4/2000/3/Add.3.

directo del Ministerio Público sobre la policía judicial, la nueva policía federal realizará labores investigativas bajo la instrucción de fiscales.

Por otra parte, las policías federal, estatales y municipales estarían bajo la jurisdicción de dos instituciones de naturaleza distinta: las fiscalías y la Secretaría del Interior. Será necesario regular con precisión la coordinación interinstitucional y tomar medidas para evitar los conflictos que puede suscitar la fusión de dos corporaciones policiales con altos índices de corrupción. Las reformas también deben establecer garantías para la plena autonomía de la Fiscalía General de la Federación, para evitar que, teniendo funciones de instrucción investigativa a policías y acusación frente al Judicial, se generen en su gestión vicios similares a los del Ministerio Público.

## **VIII. CONSIDERACIONES FINALES**

El Estado mexicano ha carecido, a lo largo de su historia, de una visión coherente con los principios liberales-democráticos para brindar seguridad a sus ciudadanos y generar los mecanismos necesarios para asegurar un acceso igualitario y eficaz a la justicia. Ante el proceso de apertura y democratización en que se encuentra el sistema político mexicano, sobra decir que el sistema de seguridad pública y de justicia penal se encuentra en un momento de crisis. Más allá de debatir si México es más seguro hoy que en el pasado, vale la pena considerar que la base de cualquier Estado democrático moderno es la existencia de un estado de derecho. Por ello, su fragilidad se convierte en un gran obstáculo no sólo para garantizar el bienestar e integridad (en todos los sentidos) de la ciudadanía, sino también para consolidar y asegurar la sostenibilidad de una serie de reformas democráticas que se han instrumentado en los últimos 20 años.

Los problemas que tiene el sistema de Seguridad Pública y de Justicia Penal están en todos los frentes. Es un sistema extraordinariamente amplio con una infinidad de funciones, actores, instituciones, responsabilidades y procesos internos contradictorios. A pesar de que las instituciones que la forman tienen ciertas metas generales en común, cada una tiene su propia identidad, inercias, reglas internas, preocupaciones e intereses. Aún con los importantes cambios legislativos que han tenido lugar a partir de la década de los noventa, las instituciones encargadas de la seguridad pública en México no se ven necesariamente como parte de un sistema. En la práctica cada una actúa por sí misma, muy lejos del paradigma de sistema que establece la normatividad.

Asimismo, es importante señalar que estas instituciones han demostrado ser peculiarmente ineficientes. Esto resulta evidente al recordar las cifras sobre el desempeño de los policías frente a sus contrapartes en otros países, o el número de sentencias condenatorias que obtiene el Ministerio Público frente a las denuncias interpuestas. Ante este entorno, resulta aún más grave que el pequeño número de denuncias e inculpados sentenciados tienen saturados a los Ministerios Públicos y centros de readaptación social, tanto a nivel estatal como federal. Las tendencias actuales (políticas de cero tolerancia, incremento de penas) apuntan hacia un crecimiento exponencial de la población penitenciaria. Esto significaría un problema mayúsculo para las autoridades y para el respeto a la legalidad.

Las reformas que propone el Ejecutivo al Congreso de la Unión (marzo de 2004) se enfocan hacia procesos que harán más eficientes, transparentes y expeditos los procesos judiciales. Si bien esto abre la puerta para un mayor respeto a las garantías procesales, las reformas resultarán incompletas si no se desarrollan mecanismos de coordinación interinstitucional que eviten la transmisión de vicios funcionales de los actuales Ministerio Público y Secretaría de Seguridad Pública hacia la Fiscalía General de la Federación y la Secretaría del Interior que los sustituirían en caso de que el Poder legislativo apruebe las reformas. La actual propuesta no incluye mecanismos para evitar que continúen esos vicios.

Otra de las debilidades más graves de este sistema, sobre todo para quien busca investigar su funcionamiento y realizar propuestas para su transformación, es la asimetría que existe en materia de información. Esto no sólo es un problema para los investigadores, sino también para las mismas instituciones que desconocen (o no conocen con precisión) el número real de sus efectivos, la incidencia y efectividad de sus políticas y la manera en que se distribuyen los recursos; tienen muy pocas herramientas a la mano para conocer su desempeño institucional y comprender cómo se entrelazan con las otras instituciones del sistema.

Las organizaciones de la sociedad civil deben desempeñar un papel central en el proceso de reforma de este sistema, no sólo para buscar llenar las áreas grises en las propuestas de reforma del Ejecutivo, sino para proponer reformas adicionales y ejercitar mecanismos de rendición de cuentas. La sostenibilidad y eficiencia de estos esfuerzos dependerán de que las organizaciones ciudadanas puedan asegurar un flujo consistente de información y colaboración de las autoridades correspondientes.

## BIBLIOGRAFÍA

“Acuerdo mediante el cual se mantienen vigentes los criterios de asignación y la formulación de distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de enero de 2004.

Alvarado, Arturo y Sigrid Arzt (eds.), *El desafío democrático de México: seguridad y estado de derecho*, El Colegio de México, México D.F., 2001.

Arango Durán, Arturo, “La trágica distribución de los fondos de seguridad pública”, *Iter Criminis*, no. 7, 2003.

Azaola, Elena y Marcelo Bergman, “El sistema penitenciario mexicano”, (Mayo 15-17, 2003). *Center for U.S.-Mexican Studies. Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico*. Paper azaola\_bergman.  
[http://repositories.cdlib.org/usmex/prajm/azaola\\_bergman](http://repositories.cdlib.org/usmex/prajm/azaola_bergman).

Bailey, John y Jorge Chabat (comp.), *Crimen trasnacional y seguridad pública: desafíos para México y Estados Unidos*, Plaza y Janés, México, 2003.

Bergman, Marcelo, Elena Azaola, Ana Laura Magaloni y Layda Negrete, *Principales resultados de la encuesta a población en reclusión en tres entidades: Distrito Federal, Estado de México y de Morelos*, CIDE, versión en línea en [http://oncetv-ipn.net/noticias/noticias\\_delincuencia2.htm](http://oncetv-ipn.net/noticias/noticias_delincuencia2.htm)

Carranza, Elías (coord.), *Delito y seguridad de los habitantes*, Siglo Veintiuno Editores/ILANUD/Comisión Europea, México, 1997.

Carrillo Maza, Marco Antonio, “La participación ciudadana y el enfoque micro social de la seguridad pública: el caso de Baja California”, (Mayo 15-17, 2003), *Center for U.S.-Mexican Studies. Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico*. Paper carrillo <http://repositories.cdlib.org/usmex/prajm/carrillo>.

Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los casos de homicidios y desapariciones de mujeres en el municipio de Juárez, Chihuahua*, 2003.  
[www.cndh.org.mx/Principal/document/informe2003/index.htm](http://www.cndh.org.mx/Principal/document/informe2003/index.htm).

-----, *Informe especial sobre la situación de los derechos humanos en los centros de readaptación social y reclusorios preventivos varoniles y femeniles del Distrito Federal*, México D. F., 25 de junio 2002.  
[http://www.cndh.org.mx/Principal/document/infrec/2002/info\\_Readap.htm](http://www.cndh.org.mx/Principal/document/infrec/2002/info_Readap.htm).

Concha, Hugo "La capacitación judicial en México", (Mayo 15-17, 2003). Center for U.S.-Mexican Studies. *Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico*. Paper concha. <http://repositories.cdlib.org/usmex/prajm/concha>.

Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, A.C., "La inseguridad en 2002", *Entorno*, mayo, 2003, en <http://www.coparmex.org.mx/contenidos/publicaciones/Entorno/2003/may03>.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en [www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx).

Díaz Herrera, Miguel Ángel, "La víctima: un recuento histórico de su papel en el proceso penal", *ITER CRIMINIS*, no. 9, 2004, pp. 127-155.

Fernández, Leticia y Rolando Herrera, "Enfrentan denunciante vía crucis en MP", *Reforma*, 16 de febrero del 2004, en <http://www.reforma.com/justicia/articulo/378108>.

Frühling, Hugo, "Las reformas policiales y la consolidación democrática en América Latina" en Arturo Alvarado y Sigrid Arz, *El desafío democrático de México: seguridad y estado de derecho*, El Colegio de México, México D. F., 2001, pp.37-66.

Fox Quesada, Vicente, *3er Informe de Gobierno*, Anexo estadístico, 2003. [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx).

García Ramírez, Sergio, *El sistema penal mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

ICESI, *Segunda Encuesta sobre Inseguridad*, ICESI, 2002, [www.icesi.org.mx](http://www.icesi.org.mx).

-----, "Geografía de la inseguridad, incidencia delictiva y denuncia 2001", *Gaceta informativa 2*, versión en línea <http://www.icesi.org.mx/index.cfm?artID=429>.

INEGI, *Estadísticas Judiciales en Materia Penal*, Cuaderno no.10, 2002, [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx).

*Informe de la Relatora Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias*, Rec. 107C, E/CN.4/2000/3/Add.3.

*Informe de la visita a México del Relator Especial de la ONU para la Tortura y Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes*. 14 enero 1988, recomendación D, E/CN.4/1998/38Add.2.

"La Inseguridad Pública en México", *Entorno*, octubre, 2002, en <http://www.coparmex.org.mx/contenidos/publicaciones/Entorno/2002/oct02/a.htm>.

Lederman, Daniel, Norman Loayza y Ana Maria Menéndez, "Violent Crime: Does social capital matter?", *Economic Development and Cultural Change*, 50(2002), pp. 509-539.

*Ley General que establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, 1994 (ref. 2000), [www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx).

*Ley de la Policía Federal Preventiva*, 2000, [www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx).

*Ley de la Seguridad Pública del Distrito Federal*, 1993, [www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx).

López Portillo Vargas, Ernesto, "Educación y entrenamiento policial para la democracia", (Mayo 15-17, 2003), *Center for U.S.-Mexican Studies. Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico*. Paper lopez\_portillo. [http://repositories.cdlib.org/usmex/prajm/lopez\\_portillo](http://repositories.cdlib.org/usmex/prajm/lopez_portillo).

-----, "La policía en México: función política y reforma", en en John Bailey y Jorge Chabat (comp.), *Crimen trasnacional y seguridad pública: desafíos para México y Estados Unidos*, Plaza y Janés, México, 2003, pp. 149-179.

-----, "Seguridad pública y democracia: hacia la seguridad ciudadana –relativizar al poder frente a la libertad" en Arturo Alvarado y Sigrid Arzt (eds.), *El desafío democrático de México: seguridad y estado de derecho*, El Colegio de México, México D.F., 2001, pp. 67-82.

Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos, *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*. México. OACNUDH, 2003.

Presidencia de la República, *Medidas legislativas para la Propuesta de Reforma del Sistema de Seguridad Pública y de Justicia*, México, 29 marzo 2004.

Ramírez Marín, Juan, *Seguridad pública y constitución*, Editorial Porrúa-Universidad Anáhuac Facultad de Derecho, México, 2003.

Reames, Benjamin, "Police Forces in Mexico: A Profile", (Mayo 15-17, 2003), *Center for U.S.-Mexican Studies. Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico*. Paper reames. <http://repositories.cdlib.org/usmex/prajm/reames>.

Rico, José María y Laura Chinchilla, *Seguridad ciudadana en América Latina*, Siglo XXI, México, 2002.

Rowland, Allison, "Assessing Decentralization: What Role for Municipal Government in the Administration of Justice", (Mayo 15-17, 2003), *Center for U.S.-Mexican Studies. Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico*. Paper rowland. <http://repositories.cdlib.org/usmex/prajm/rowland>.

Ruiz Harrell, Rafael, "¿Cuál camino?", *Reforma*, 8 de diciembre del 2003.

Sánchez Karla y Arturo Sierra, "Controla 'El Güero' agencia 1 del MP", *Reforma*, 26 de junio de 2003, en <http://www.reforma.com/justicia/articulo/305508/>.

Sandoval Ulloa, José G., *Introducción al estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, s/editorial, México, D.F., 2000.

Sarre, Miguel, "Seguridad ciudadana y justicia penal frente a la democracia, la división de poderes y el federalismo", en Arturo Alvarado y Sigrid Arzt (eds.), *El desafío democrático de México: seguridad y estado de derecho*, El Colegio de México, México D.F., 2001, pp. 83-114

-----, "Seguridad comunitaria y justicia penal frente a la democracia, la división de poderes y el federalismo" (manuscrito).

Secretaría de Gobernación y Fundación Este País, "Conociendo a los ciudadanos mexicanos, principales resultados Segunda Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas de la SEGOB 2003", *Revista Este País*, octubre, 2003.

-----, "Conociendo a los ciudadanos mexicanos, principales resultados Primera encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas de la SEGOB 2001", *Revista Este País*, agosto, 2002.

Soberón, Guillermo, Beatriz Zurita, Teresita Ramírez y José Luis Torres, "La violencia como un grave problema de salud pública", en FUNSALUD, *Caleidoscopio de la salud*, pp. 57-67, en [www.funsalud.org.mx/casesalud/caleidoscopio/03%20LaViolenciaGraveProblema.pdf](http://www.funsalud.org.mx/casesalud/caleidoscopio/03%20LaViolenciaGraveProblema.pdf).

United Nations Office on Drugs and Crime, *United Nations Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems, covering the period 1990-2000*, Centre for International Crime Prevention, [http://www.unodc.org/pdf/crime/seventh\\_survey/567pc.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/seventh_survey/567pc.pdf).

Varenik, Rob, "Exploring roads to police reform: Six recommendations", (Mayo 15-17, 2003), *Center for U.S.-Mexican Studies. Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico*. Paper varenik. <http://repositories.cdlib.org/usmex/prajm/varenik>.

Vicenteño, David, "Piden para Judicial autonomía presupuestal", *Reforma*, 16 abril 2004.

Zedillo Ponce de León, Ernesto, 6º Informe de Gobierno, Anexo estadístico, 2000. [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx).

Zepeda Lecuona, Guillermo, “La investigación de los delitos y la subversión de los principios del subsistema penal en México”, (Mayo 15-17, 2003). *Center for U.S.-Mexican Studies. Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico.* Paper zepeda. <http://repositories.cdlib.org/usmex/prajm/zepeda>

-----, “Ineficiencia al servicio de la impunidad: las organizaciones de la procuración de justicia en México”, en John Bailey y Jorge Chabat (comp.), *Crimen trasnacional y seguridad pública: desafíos para México y Estados Unidos*, Plaza y Janés, México, 2003, pp. 103-148.

## FUENTES ELECTRÓNICAS

Presidencia de la República, [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx).

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, [www.pgjdf.gob.mx](http://www.pgjdf.gob.mx)

Procuraduría General de la República, [www.pgr.gob.mx](http://www.pgr.gob.mx).

Secretaría de Seguridad Pública, [www.ssp.gob.mx](http://www.ssp.gob.mx).

Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, [www.ssp.df.gob.mx](http://www.ssp.df.gob.mx).