

El modelo de prevención del delito implementado en el Distrito Federal

Diana Margarita Magaña Hernández*

En este artículo se hace un análisis del modelo de prevención del delito implementado por el Gobierno del Distrito Federal, como eje rector de su política de seguridad pública, durante la última administración. Para ello se estudiaron los informes anuales presentados por la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal y de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, tanto en los datos cuantitativos que arrojaron como en los lineamientos de política criminal que siguieron.

Lo anterior permitió clasificar las tácticas preventivas implementadas en tres modelos de prevención delictiva ya documentados en la literatura sobre la cuestión criminal, lo que sirvió de base para determinar los alcances, limitaciones y costos de dichas políticas.

The model of prevention implemented by the Federal Government of the Federal District, as a guiding axis of its Public Security Policy during the last administration, is analyzed in this article. With this aim, Annual Reports rendered by the Secretariat of Public Security of the Federal District and by the General Public Prosecution Office of the Federal District were studied— quantitative data as well as the guidelines of criminal policy that was followed. The abovementioned permitted classifying the preventive strategies implemented in 3 models of criminal prevention, already documented in literature on criminal issues. This served as a basis to determine the scope, limitations, and cost of the aforementioned politics.

SUMARIO: Introducción. / 1. Los rumbos de la política de seguridad ciudadana. / 2. El programa de seguridad pública en el Distrito Federal. / Diagnóstico de la inseguridad. / Modelos de prevención del delito. / El modelo de la prevención situacional. / El modelo de prevención social. / El modelo de prevención comunitaria. / Conclusiones. / Bibliografía

Introducción

En el presente texto se examinarán los diversos modelos alternativos de prevención del delito que conforman el programa de seguridad ciudadana del Distrito Federal de la última administración.

* Profesora investigadora del Departamento de Derecho. Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

Comúnmente, el discurso político nos permite distinguir en la política criminal dos finalidades que son la represión del delito y la prevención del delito; la primera significa la intervención del Estado una vez que el delito ha sido producido, es decir, sancionar penalmente al sujeto responsable, y la segunda es intervenir antes de que se produzca el delito, con el objetivo de evitar que ocurra.

Para cumplimentar dichas finalidades, la política criminal echa mano de diversos recursos, los cuales pueden ser penales o extra-penales.

El recurso penal se asocia en primer lugar con la represión del delito, aunque también se da a la tarea de prevenirlo; de ello dan cuenta las doctrinas utilitaristas de justificación de la pena, ya sean las doctrinas de prevención general –que refieren el fin preventivo a la generalidad de los asociados– en su clasificación positiva –que busca la integración disciplinar– y en su clasificación negativa –que se traduce en la intimidación–; o las doctrinas de prevención especial –que refieren el fin preventivo a la persona del delincuente– que en su versión positiva significa la corrección del delincuente y en la negativa la neutralización del mismo.¹

Los recursos extra-penales, a diferencia de los penales, se asocian directamente con el fin preventivo, más que el represivo. Se podrían definir como las prácticas, políticas, tácticas, modelos, es decir, todos aquellos recursos que se desarrollan fuera del ámbito de la justicia penal con el fin de reducir la comisión de delitos.

Pero cabe destacar que el hecho de que los recursos extra-penales se definan como recursos informales no significa que las propias instituciones penales no los utilicen. Tal es el caso de las políticas de seguridad pública que los gobiernos, en este caso el gobierno del Distrito Federal, han venido implementando en los últimos años con el fin de hacer frente al problema de inseguridad en la ciudad.

Aunque, también, hay que precisar la complejidad del concepto seguridad ciudadana que por un lado significa el temor objetivo de ser víctima de un delito y por otro la sensación o percepción subjetiva de temor a ser víctima de un delito; por ello el hecho de reducir de manera objetiva este riesgo no significa, en todos los casos, que los ciudadanos se sientan más seguros y viceversa, lo que quiere decir que ambas dimensiones de la seguridad ciudadana se encuentran independientes. De acuerdo con la literatura sobre el tema, existe lo que podría denominarse como un “desacuerdo político de fondo” en la forma en que se plantea la cuestión de la seguridad, en el que “en aras de preservación de la seguridad, se impone un modelo que aísla el tema del delito del contexto cultural y social en el que éste tiene lugar, lo que da como resultado falsas disyuntivas entre la protección de los derechos y la procuración de seguridad, o en modelos de políticas sociales y modelos de aseguramiento del orden.”²

¹ Luigi Ferrajoli, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Trotta, Madrid, 2001, pp. 321-331.

² Luis González Placencia, *Ciudades Seguras V. Percepción ciudadana de la inseguridad*, UAM, Conacyt y Fondo de Cultura Económica, México, 2002, p. 25.

A lo que me referiré en este texto es precisamente a cómo los modelos de prevención del delito que el gobierno del Distrito Federal ha implementado, insertos en esta indeterminación de la noción de la seguridad pública, se han establecido como la parte medular de sus políticas de seguridad pública; lo que ha dado como resultado un modelo de prevención del delito en el que convergen tres modelos que se han denominado, en los estudios sobre la temática, como situacional, social y comunitario. Cada uno de estos modelos persigue objetivos diversos, y, por lo tanto, contienen diferentes tácticas preventivas. Por medio del análisis de los informes de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal y de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se pretende ir identificando los fundamentos teóricos de dichos modelos preventivos, sus alcances, límites y costos sociales.

1. Los rumbos de la política de seguridad ciudadana

Una imagen sobre el estado de la inseguridad se puede conformar con los datos empíricos provenientes de estadísticas, encuestas y de otros indicadores objetivos que ofrecen diversas fuentes oficiales y no oficiales. Sin embargo debe quedar claro que las políticas públicas en materia de seguridad y justicia penal no pueden estar basadas en los datos ofrecidos por el tornadizo panorama de la criminalidad, ya que ello implicaría hacer de estas políticas simplemente respuestas emergentes a situaciones emergentes. Los criterios para la validación de la política pública están en la Constitución, la cual establece los límites que la prevención del crimen y la administración de justicia no deben exceder. En tanto, un Estado democrático y social de derecho se sustenta en los principios de supremacía de la Constitución y, por ende, de los derechos humanos, a los que ésta está consagrada a conservar.

La doctrina de los derechos humanos, de acuerdo con la mayoría de la argumentación sobre el tema, se asienta en la concepción iusnaturalista racionalista que desemboca en la teoría del “contrato social”, donde se fundamenta que la autoridad tiene su origen en un pacto de voluntades y por tanto, cabe decir que la soberanía reside originariamente en el pueblo. A partir de esta concepción, los derechos naturales son la causa y justificación de todo poder político. Son la causa porque es la igualdad entre los individuos lo que permite concluir el contrato social y es la justificación porque el fundamento de la legitimidad de ese poder consiste en la mejor protección de los derechos naturales. Con base en esta posición, las estructuras jurídicas del Estado, las instituciones del poder público, así como, las políticas públicas, tales como las instrumentadas para enfrentar el fenómeno de la inseguridad ciudadana, deben orientarse a salvaguardar estos derechos que están en la base misma de la existencia del Estado.

Los informes de las instituciones públicas relacionados con el problema de la inseguridad en la ciudad de México en estos últimos años –la concepción que tienen del mismo, las tareas declaradas para controlar la situación, las metas que se proponen, los datos que *reportan* y cómo los interpretan, y los indicadores que les permiten autoevaluar sus resultados– evidencian la distancia de su postura con lo que podría denominarse un modelo democrático de seguridad pública que corresponde a un Estado democrático y social de derecho, es precisamente esta aseveración la que se pretende documentar en el presente texto.

De hecho, desde mediados de la década de los noventa, a nivel federal, se ha tendido hacia una concepción contraria, que puede denominarse como sistémica de la seguridad, que se ha concretado a nivel legal en un marco constitucional, penal y procesal que incorpora un régimen de excepción en las leyes y a nivel de política criminal. A dicha concepción corresponde un modelo antidemocrático de la seguridad en el cual las garantías y los derechos humanos quedan subordinados a la discusión relacionada con la *cientifización y tecnificación* de la policía y al perfeccionamiento de dispositivos de seguridad y de recopilación de información. Asimismo, esta concepción ha fomentado y generalizado un discurso de miedo social que al mismo tiempo está en la base de la demanda social por una mayor y más dura intervención del Estado. Así, desde 1995, queda plasmada esta nueva postura al promulgarse la Ley General que establece las bases de la coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública que representa una concepción “integral” de la seguridad que puede leerse como una forma de ampliar y centralizar las potestades del Estado en materia de control penal. Sin reparar que el efecto a largo plazo del endurecimiento del control penal significa la reducción del ámbito de protección del gobernado frente al poder punitivo.³

Dicho modelo integral, desde entonces ha dejado ver el carácter autoritario de la política oficial para enfrentar el problema de inseguridad, al evidenciar mediante los discursos oficiales sobre la temática, que lo más importante y fundamental de esta política es la obtención de resultados, aun cuando ello significara pasar por encima de los presupuestos fundamentales del estado de Derecho. Para ello se comenzó a difundir la postura de que si lo importante era conseguir seguridad para todos, no se podía continuar limitando los avances del modelo integral a un marco normativo que resultaba inútil a sus fines, postura que terminó por justificar las reformas legales que desde entonces se han ido registrando.

La consecuencia del modelo integral de seguridad pública más notoria ha sido la confusión de algunos de los principios democráticos referentes al marco constitucional de garantías y sobre las reglas del federalismo.

³ Luis González Placencia, “Hacia un modelo democrático de seguridad ciudadana: entre la justicia cívica y el sistema penal” (Documento de trabajo 15), Fundación Rafael Preciado Hernández A.C., México, noviembre 1998, pp. 30-35.

Tal es el caso de cuestiones como la subordinación de la seguridad jurídica –que es un atributo de la ley– a la seguridad pública –que es un lineamiento de la política criminal–; la tendencia hacia la engorda del sistema penal como resultado de su subordinación al modelo de seguridad que le da nuevas atribuciones como es hacerlo parte de la lucha contra la inseguridad (por ejemplo dar a las procuradurías de justicia funciones de prevención especial o fundamentar la “eficacia de la prevención” de las instituciones de administración de justicia en la meta de condenar al mayor número de personas acusadas por el ministerio público); la intervención de las instituciones militares en las tareas de prevención como resultado de la confusión entre los objetivos de la seguridad pública y de la seguridad nacional; el centralismo del modelo de seguridad desde el planteamiento de objetivos estratégicos, hasta la designación de los gastos para cumplirlos o el acopio de información; y el endurecimiento paulatino y definido de la legislación penal.⁴

El problema de inseguridad y la preocupación por darle solución, entonces, tiene una dimensión nacional que a su vez responde a una tendencia global, sin embargo es de llamar la atención que el Distrito Federal a diferencia de otros estados de la República es el que ha adoptado más claramente una política criminal encaminada al endurecimiento de la ley y a la instrumentación de prácticas muy cuestionadas desde la perspectiva de los derechos humanos.

En este contexto, se tratará de definir, en el presente documento, primero: el modelo o modelos de prevención del delito que fundamentan la política de seguridad pública del Distrito Federal de esta última administración. Y segundo: determinar la real distancia que existe entre dicho modelo y las directrices que comienzan a conformar un modelo democrático de prevención.

2. El programa de seguridad pública en el Distrito Federal

2.1. Diagnóstico de la inseguridad

De los resultados de las investigaciones públicas de la inseguridad en el Distrito Federal se concluye que la inseguridad en el Distrito Federal, según los datos que arroja la Procuraduría General de Justicia del D. F. el índice delictivo bajó de un promedio diario de 482.92 delitos denunciados en 2002 a 443.95 en 2004.⁵

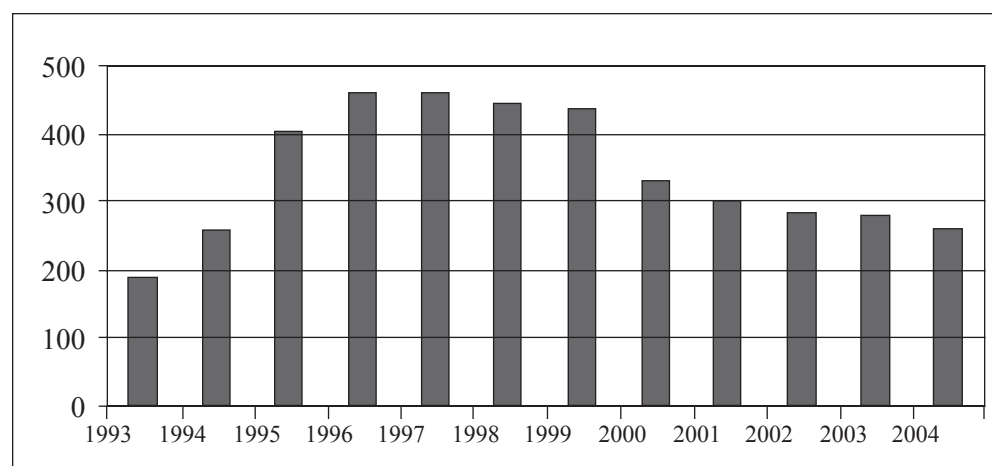
⁴ *Idem.*

⁵ Datos tomados de la página web de la Procuraduría General de Justicia del D.F. (<http://www.pgjdf.gob.mx/estadísticas>)

Dicha tendencia a la baja de los índices delictivos se observa a partir de 1998, en que el promedio diario de denuncias de 1997 disminuyó de 700.09 (el índice delictivo más alto que se ha observado en los últimos 12 años) a 652.51.⁶

Es decir, que desde la administración de Oscar Espinosa Villarreal (1994-1997) –años decisivos a partir de los cuales la seguridad pública se convirtió en uno de los temas recurrentes en la agenda política nacional, debido a que se dispararon de forma alarmante los índices delictivos en la ciudad de México– los datos ya no se han vuelto a incrementar e incluso han reportado una tendencia a la baja. Así, en la administración Cuauhtémoc Cárdenas –Rosario Robles (1997-2000), se disminuyó respecto de la administración anterior 10% el número del promedio diario de denuncias y en la administración de Andrés Manuel López Obrador se observó una baja de 28% respecto de la administración de Espinosa Villarreal y de 20% respecto de la de Cárdenas y Robles.⁷

Obsérvese en la siguiente gráfica –que presentó en 2004 en su página Web la Procuraduría General de Justicia del D.F.– la bajada en los índices de la delincuencia que se miden con el número total de denuncias presentadas ante los ministerios públicos, desde 1997:



A estos resultados oficiales deben agregarse los datos de los estudios de victimización hechos por el periódico *Reforma* que a primera vista complementan un panorama muy alentador al presentarnos también un descenso en la tasa anual de victimización de 24% en 1998 a 14% en 2004.⁸

⁶ *Idem.*

⁷ *Idem.*

⁸ Carrasco, José, Inseguridad: más miedo que delitos, *Periódico Reforma*, México, 12 de diciembre de 2000.

Aunque hay que matizar esta supuesta mejora de la seguridad en la ciudad con un acercamiento a la cifra oscura de la criminalidad: el periódico *Reforma* reportó que en agosto de 2004, la victimización en el D.F. era 16 %, lo que significa que 3 de cada 20 personas eran objetivo del crimen, pero esta encuesta también informa que 74 por ciento de las víctimas no denunció el crimen,⁹ por tanto, puesto que la población de México D.F. es de 8.7 millones –según el II Censo de Población y Vivienda–¹⁰ se puede concluir que aproximadamente 1.4 millones de personas fueron víctimas de un delito, y de éstas 1.01 millones no lo denunciaron. En este mismo sentido, la Coparmex documentó 345 casos de secuestros en 2002, de los cuales 160 se produjeron en México, D. F., pero si incluyen los casos que no se reportaron y que son conocidos por la organización, el total sería de 642 en todo el país y, de éstos, 230 corresponderían a México, D. F.¹¹

Se han descrito, a nivel teórico, tres modelos, prevención del delito: situacional, social y comunitario.¹² Y se ha comprobado que estos tres modelos no se excluyen entre sí, al contrario tienden a complementarse en un modelo de prevención contingente que arroja resultados parciales precisamente como ha sido el del Distrito Federal en los últimos años y cuyo éxito en cifras, como se ha visto, parece tan definitivo.

Para distinguir las características del modelo implementado que hizo posible estos alcances y el costo social de su aplicación, a continuación se definirán las características de cada modelo de prevención y su reflejo en la política de seguridad pública del Distrito Federal.

2.2 Modelos de prevención del delito

2.2.3 El modelo de la prevención situacional

Este modelo está dirigido hacia técnicas tendientes a reducir las oportunidades para cometer delitos, es decir que está orientado hacia los posibles ofensores. Las técnicas de intervención de este modelo inciden en el entorno vecinal y en la víctima.¹³

En lo referente al contexto vecinal se plantean técnicas como identificar y desalentar el tránsito de personas y vehículos a determinadas zonas peligrosas o inseguras

⁹ Méndez, P., “Salen con miedo al hampa”, periódico *Reforma*, México, 16 de agosto de 2004.

¹⁰ II Censo de Población y Vivienda 2005, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (<http://www.inegi.gob.mx>)

¹¹ González Placencia, Luis, “Insecurity in Mexico” en *Voices of Mexico*, CISAN, UNAM, número 69, México, octubre-diciembre, 2004, pp. 15-20.

¹² Máximo Sozzo, “Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito”, *Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal*, Ad-Hoc, Número 10, Argentina, 2000, p. 4.

¹³ *Ibid.*, p.5.

de la ciudad, el posibilitar la creación de zonas residenciales exclusivas evitando la presencia de personas ajenas a la zona mediante la redistribución del tránsito de transporte público hacia la periferia de dichas áreas, ausencia de teléfonos públicos, presencia de vigilancia ya sea pública o privada, asimismo la autorización delegacional de cierre de calles, instalación de casetas de vigilancia, de alarmas y la contratación de seguros, son ejemplos de dichas técnicas de prevención.

Las técnicas de prevención situacional orientadas a la víctima dan como resultado actitudes que incitan a corresponsabilizar en la prevención del delito no sólo a la policía sino también al ciudadano quien debe aprender a disminuir su propio riesgo de convertirse en víctima de un delito. Un ejemplo muy significativo de este punto son las recomendaciones que la Secretaría de Seguridad Pública del D. F. hace a los habitantes de la ciudad para evitar convertirse en víctimas de delitos, por ejemplo las recomendaciones para prevenir el delito en los hogares:

- Instale una mirilla y luz externa suficiente para ver quién toca.
- No permita la entrada a personas extrañas que no se identifiquen.
- Indique a sus hijos y a quienes vivan en su casa, que si no están seguros de la identidad de las personas que tocan, no abran la puerta.
- Si observa a una persona sospechosa rondando su casa o la de su vecino, repórtelo a la policía. Si es posible, anote las placas y el color del vehículo y observe las características físicas de los sujetos.
- Al llegar a su casa tenga las llaves a la mano y utilice el menor tiempo posible para entrar.
- No informe a desconocidos sobre sus actividades, las de su familia o las de sus vecinos.
- Evite tener grandes sumas de dinero en casa.
- No dé informes por teléfono a desconocidos.
- Mantenga siempre bien cerrada la puerta de entrada y las ventanas de su casa.
- Si vive en edificio de departamentos, no deje abiertas las puertas de acceso. No abra por el interfón si no tiene la seguridad de quién es el que llama.
- No deje mensajes en la puerta que indiquen su ausencia.
- No deje las llaves pegadas en la puerta, tampoco fuera de la casa, por ejemplo debajo del tapete.
- No contrate trabajadores, ni empleados sin referencias.
- No deje fuera de casa escaleras de mano o cualquier herramienta que pueda servir para entrar.
- Si oye ruidos dentro de la casa, de inmediato encienda las luces.
- Si al llegar a su casa encuentra la puerta forzada, nota la presencia de alguna persona extraña o algo irregular, no entre, busque ayuda, repórtelo a la policía inmediatamente y vaya a un lugar seguro.
- Mantenga una lista de sus objetos y aparatos más costosos.
- Conserve en buen resguardo, facturas, documentos y certificados de autenticidad que acrediten la propiedad de sus bienes.

- Anote los números de series de valores, cheques, pasaportes, aparatos, etc. En caso de joyas y obras de arte, tome fotografías de ellas
- Conserve a mano un directorio que contenga los números de teléfono de las instituciones que puedan intervenir en caso de emergencia, siniestros y delitos.
- Procure reforzar las ventanas y proteger los tragaluces con un sólido enrejado.
- Además del pasador de la puerta de entrada, coloque una cerradura independiente.
- Por las noches, refuerce la puerta con una barra transversal a la altura de la cerradura.
- Si tiene balcón no olvide cerrar la puerta de acceso a éste.
- Las bardas pueden ser trepadas con facilidad por los delincuentes. Preste más atención a las ventanas próximas a estos puntos
- No deje las llaves de su casa al alcance de cualquier persona. Si le están efectuando un servicio, (pintura, albañilería, plomería, etc.) supervíselo usted mismo.
- Cambie de inmediato las combinaciones de las cerraduras si ocupa por primera vez una casa, departamento o habitación, o cuando haya extraviado las llaves de su casa, oficina o vehículo.
- No ponga su nombre o dirección en el llavero.
- Trate de tener en dos llaveros separados las llaves del automóvil y las de su casa.
- Tampoco deje artículos de valor fuera de casa, como: bicicletas, podadoras de pasto, herramientas o juguetes.
- Es importante cerrar con llave la casa, cuando se sale aunque sea sólo por unos minutos.
- En más de un tercio de los robos no hay puertas forzadas, lo que significa que no habían sido cerradas con llave.
- Las buenas cerraduras no sirven de mucho si usted deja copia de las llaves en lugares obvios, como por ejemplo debajo del tapete de la entrada, o en una maceta.
- En caso de asalto, mantenga la calma, no oponga resistencia. Si el asaltante lo solicita, señale los lugares donde guarda sus cosas de valor. Cuando se haya marchado, llame a la policía.
- Si puede hacerlo, adquiera un perro guardián, puede ser muy útil para disuadir a los ladrones.¹⁴

Como se denota esta técnica es muy localista y está orientada hacia delitos muy específicos, como los delitos patrimoniales, dejando de lado otros delitos que también podrían ocurrir dentro de casa como los relativos a la violencia intrafamiliar.

También disemina la cultura del riesgo y consecuentemente de temor social, al alentar a los ciudadanos hacia la segregación social, la desconfianza continua del otro, los fenómenos de autoclausura no sólo con el cierre de calles y de fraccionamiento enteros a los que sólo tienen acceso sus habitantes, sino a partir de recomendaciones

¹⁴ Información tomada de la página Web de la Secretaría de Seguridad Pública del D.F. (<http://www.ssp.df.gob.mx>).

para hacer del hogar una fortaleza infranqueable con el uso de alarmas, cerraduras especiales, rejas, protecciones, vigilancia privada, etc.:

Puertas Sólidas y Cerraduras Seguras

Las mejores cerraduras son las llamadas “cerraduras dormidas”, las cuales son difíciles de forzar. Para puertas sin vidrio, el tipo de cerradura dormida es conveniente, ya que abre con una llave por fuera y un botón por dentro. Estas deberán tener pasadores de una pulgada de largo.

Se recomienda instalar cerraduras de piso.

Puertas de Cochera

Las puertas de cochera deben estar aseguradas con pasadores, pestillos y candados que estén en buenas condiciones y puedan manejarse fácilmente. Existe gran variedad de candados a precios razonables. No escatime dinero, elija el que le ofrezca mayor protección y manténgalo siempre cerrado.

Puertas o Ventanas Corredizas de Aluminio

Corte un palo de escoba y colóquelo en el carril de abajo para que la ventana o la puerta no pueda abrir cuando intenten forzarla. Con un taladro haga una perforación entre el marco y la ventana y luego inserte un clavo o clavillo de manera que ésta no pueda abrirse por fuera.

Ventanas de Guillotina

Para evitar que sean forzadas las ventanas de guillotina:

- Debe comprobarse que el pestillo o cerrojo funcione debidamente, ya que cualquier desperfecto (desniveles del marco, tornillos flojos, etc.) pueden producir un trastorno del cierre. Para mayor seguridad, se aconseja asegurar la ventana con una tira de madera o palo de escoba colocada entre los corredores verticales.
- Instalar pasadores: El procedimiento es barrenar un hueco que atraviese el marco de la hoja que se deslice y continuar barrenando al mismo nivel el marco de la otra parte. Sólo hasta la mitad en el hueco que se ha abierto, se inserta el pasador o ganchillo de manera que las dos partes queden firmemente ubicadas.

Iluminación

- Instale una luz sobre la puerta de la casa y lámparas de conos dobles en cada extremo de la fachada. También hay que iluminar bien el área exterior que corresponde a la fachada de su domicilio y evitar que los árboles o arbustos impidan a sus vecinos ver las puertas y ventanas, porque esto reduce la posibilidad de que ellos vigilen cuando usted no está.
- Procure variar la rutina de sus actividades de manera que nadie ajeno a su familia o amistades, sepa que su casa está sola.¹⁵

Instale en su Casa una Alarma Contra Robo

- Escoja la que mejor le convenga y adquiérala en una compañía reconocida y respetable.

¹⁵ *Idem.*

La recomendación de no ostentación es otro de los ejemplos más típicos de esta técnica situacional del delito que involucra directamente al ciudadano como responsable de su seguridad, como lo denotan las recomendaciones de la página Web de la secretaría:

- No porte ropas ostentosas o joyas valiosas.
- Lleve sólo el dinero necesario y no lo cuente en público.

Llama la atención la visión que se sigue promoviendo de la mujer como ser vulnerable y más tendente a ser víctima de delitos, al seguir proponiendo la restricción del acceso al espacio público para la mujer, fomentado como en antaño un “toque de queda simbólico”¹⁶ para las mujeres, cabe recordar los espectaculares que a mediados de los noventa ya anunciaban en las avenidas más importantes del D. F.: “*Nunca salgas sola*”. Siguiendo esta misma línea, la secretaría en sus recomendaciones para evitar ser víctima de un delito reserva un espacio para la seguridad de las mujeres:

Recomendaciones de Seguridad para Mujeres

Tres razones por las que las mujeres pueden ponerse en riesgo:

1. No estar alertas. Se debe estar consciente de lo que pasa alrededor.
2. Proyectar debilidad. Si no se mantiene la cabeza erguida, ni se balancean brazos al caminar y si la persona no está sentada derecha, no muestra seguridad en sí misma, y por tanto proyecta debilidad.
3. Estar en lugares no aconsejables. Es mejor no caminar sola por calles poco frecuentadas, ni circular de noche en su vehículo por barrios desconocidos.¹⁷

Obviamente, quien más posibilidades tiene, toma medidas más efectivas contra la delincuencia como son el uso de tecnologías caras: alarmas interconectadas con la policía, seguridad privada, puertas de seguridad, rejas electrificadas, etc. son los habitantes de colonias de alto nivel económico. Lo que convierte a la seguridad en un bien sólo al alcance de quien puede pagarlo.

La consecuencia más tangible de este modelo es que al desalentar a la delincuencia en determinadas zonas mediante estas tácticas, se produce un desplazamiento de las conductas ilícitas hacia otras zonas “menos seguras”, por tanto el problema no desaparece, sólo se traslada de un sector de la ciudad a otro.¹⁸

¹⁶ Larrauri, Elena, *Mujeres, Derecho penal y criminología*, Siglo XXI, Madrid, 1994, p. 8.

¹⁷ Información tomada de la página Web de la Secretaría de Seguridad Pública del D.F. (<http://www.ssp.df.gob.mx>).

¹⁸ Sozzo, Máximo, *op. cit.*, pp. 6-10.

2.2.3 El modelo de prevención social

El modelo de prevención social del delito –característico del estado de bienestar social– surge de la postura funcionalista de mediados del siglo pasado que entiende que el delito tiene su génesis en las desigualdades sociales, en razón de que no hay una suficiente distribución de medios lícitos para alcanzar los fines sociales, lo cual genera actitudes sociales de frustración como el crimen.¹⁹

Para esta visión, son precisamente las clases económicamente bajas, y no las clases altas, las que están más determinadas o predispuestas hacia la criminalidad. Lo que produce la formación de subculturas paralelas a la cultura madre y con valores revertidos.

La prevención en este contexto se dirige hacia la disolución de dichas subculturas sociales y el restablecimiento del consenso social por medio de la intervención de las instituciones de socialización.

Por ejemplo, la creación de servicios comunitarios, en los que más que policías participan asistentes sociales que en un primer nivel dan información y ofrecen asesoría sobre problemas como drogadicción, pandillerismo, etc. La elaboración de programas sociales dirigidos a generar empleo, deporte y salud como armas contra la formación de subculturas criminales.

En un segundo nivel, las técnicas de prevención se encaminan hacia la elaboración de programas específicos dirigidos a los sectores que ya han sido identificados como problemáticos, mediante la canalización hacia actividades culturales, deportivas, cursos de verano, cursos de capacitación laboral o educativo, etc.

En este sentido la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal en su informe de actividades²⁰ declara que:

Una de las acciones estratégicas de la Secretaría de Seguridad Pública consiste en acercarse mediante diversas acciones a la ciudadanía del Distrito Federal. Es una finalidad de la secretaría estrechar los vínculos sustantivos con los niños y los jóvenes para alejarlos de la drogadicción y acercarlos a actividades sociales valiosas. De igual forma, es importante que la institución establezca y mantenga lazos de colaboración directa con la ciudadanía por medio de la participación de personas de reconocida calidad en el ámbito social, así como de colaboradores en materia de seguridad pública.

Como parte de las técnicas de prevención del delito la secretaría desarrolló en el año 2003 programas como los siguientes:

¹⁹ Taylor, Walton y Young, *La nueva criminología. Contribución a una teoría social de la conducta desviada*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1997. p.108.

²⁰ Información tomada de la página Web de la Secretaría de Seguridad Pública del D.F. (<http://www.ssp.df.gob.mx>).

Programa Escolar

Con el objetivo de crear un espacio institucional de participación de niños y jóvenes, la Secretaría de Seguridad Pública convocó a los habitantes más pequeños de esta ciudad al II Congreso Infantil y Juvenil de Seguridad de la Ciudad de México que tuvo como título “Los niños, ¡La Esperanza de la Ciudad!” y en el que por medio de Ensayos Literarios y Trabajos de Artes Plásticas los niños se pronunciaron con el lema “¡Por la seguridad que merecemos!”

Se abrió espacio a niños, niñas y jóvenes de las 16 delegaciones políticas, participando 2,000 pequeños representantes delegacionales para ser parte del Maratón de Participación Infantil y Juvenil. El evento fue clausurado por el jefe de Gobierno y por el secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal. Doce pequeños que obtuvieron los tres primeros lugares en sus respectivas categorías, participaron de la actividad “Secretario por un Día”, realizada el miércoles 17 de diciembre y en la cual acudieron a las instalaciones de la SSP para ser recibidos por su Titular y conocer de primera mano las acciones que a diario se realizan para su seguridad. Visitaron el Servicio Telefónico de Emergencia 060, el Centro de Atención Ciudadana (CEAC); en la Alameda Central acompañaron a elementos de la Policía Típica y más tarde “vigilaron” su ciudad desde helicópteros del Agrupamiento “Cóndores”.

Asimismo, se está trabajando con 136 escuelas secundarias técnicas, 9 colegios de bachilleres y 33 escuelas de estudios superiores del Instituto Politécnico Nacional mediante la integración de un Comité de Seguridad en el cual participan más de 284,000 alumnos y 261 profesores, así como 3,100 padres de familia.

Grupo Juvenil Escudo

Este grupo está integrado por 15 elementos del Agrupamiento Fuerza de Tarea y alrededor de 150 niños y jóvenes que realizan tareas orientadas a la prevención del delito y las adicciones, por medio de la presentación de sociodramas, distribución de folletos y de apoyo en eventos recreativos y de difusión. Los niños y jóvenes de este grupo presentaron 217 sociodramas en diversos foros como primarias, secundarias, universidades, con una asistencia de aproximadamente 34,000 personas.

Adicionalmente, llevaron a cabo el 4o. Curso de Verano en las instalaciones del Agrupamiento Fuerza de Tarea con la participación activa de 540 niños. Cabe destacar el apoyo brindado por esta agrupación en distintos eventos como la Colecta Anual de la Cruz Roja Mexicana, la Carrera Inaugural del Distribuidor Vial de San Antonio, el Programa Ciudadano Ejemplar en Avenida Insurgentes y Reforma, colecta anual Teletón 2003, así como en el 2° Congreso Infantil y Juvenil de Seguridad de la Ciudad de México.

Las consecuencias de estos modelos son en primer lugar que el hecho de vincular la pobreza con el crimen produce la estigmatización de sectores muy específicos de la sociedad. Lo que tiene como consecuencia, también, que las clases altas queden fuera de sospechas y los delitos propios de este sector como los de cuello blanco, queden desatendidos por las políticas criminales, aun cuando causan, a veces, un daño social más importante que el de la delincuencia común. En segundo lugar está

la terrible consecuencia de supeditar los resultados de la política social a resultados de prevención del delito, lo que repercute en la designación del presupuesto de la primera y desvirtúa su verdadero fin que es el de instrumentar políticas para garantizar los derechos sociales.

2.2.4 El modelo de prevención comunitaria

Por último, el modelo de prevención comunitaria del delito parte de la idea de que la vida comunitaria se encuentra en crisis y es necesario restablecer la situación mediante la restauración del orden y el control social. Es el modelo que más definitivamente ha exacerbado el carácter excluyente y estigmatizante de la criminología tradicional.

Para esta postura, todas las actividades “desviadas” aún las menos lesivas pueden llegar a convertirse en verdaderos problemas para la comunidad, por ello la prevención radica en la intervención temprana de la policía sobre estas infracciones menores para restaurar el orden y evitar, a futuro, la comisión de delitos más graves. Esta filosofía se materializa en la tesis de *Ventanas rotas* desarrollada por los criminólogos Wilson y Kelling.²¹

En este contexto se propone en el ámbito de la prevención, la mediación comunitaria por medio de comités vecinales y ONG especializadas con el fin de fomentar la resolución de los problemas de la comunidad por instituciones de segundo nivel²². Tal postura ha sido asumida por la política de seguridad pública del Distrito Federal, pero sólo en un nivel de consulta, aún no se ha desarrollado una propuesta que permita al ciudadano el autocontrol en sus comunidades mediante vigilancia e incluso diseños de la política criminal.

Participación ciudadana

Vinculación con grupos organizados

En este período se trabajó con 72 grupos de los sectores social y privado para difundir las actividades y resultados de la Secretaría de Seguridad Pública. Se realizaron 328 reuniones de trabajo, donde se promovieron los tópicos de promoción de las denuncias, establecimiento de los operativos de seguridad, acercamiento policial con la comunidad, prevención del delito, atención a delitos específicos e impartición de talleres y conferencias.

De la misma manera, se enviaron 4,780 mensajes de forma electrónica y escrita a ciudadanos y grupos organizados con información de seguimiento de los detenidos por la SSP y presentados ante las autoridades ministeriales.

²¹ Jock Young, “Tolerancia cero: de regreso al futuro”, en *Alter. Revista Internacional de Teoría, Filosofía y Sociología del Derecho*, año II, No. 6, septiembre-diciembre de 1998, p. 6.

²² *Idem*.

Participación con delegaciones, organizaciones vecinales y ciudadanos

Con el propósito de establecer compromisos concretos en materia de seguridad entre las autoridades y los ciudadanos, la SSP participó en 1,484 reuniones vecinales y 521 comités vecinales, igualmente asistió a 431 reuniones con las direcciones de Seguridad Pública delegacionales. En estas reuniones se distribuyeron 21,000 trípticos alusivos a temas de prevención del delito, y se recibieron peticiones de los ciudadanos, las cuales fueron canalizadas a las instancias correspondientes para su atención.²³

Dicho modelo promueve una sociedad civil más activa y *empoderada* que permita que se delegue en ella la resolución de conflictos dejando a la policía en una segunda instancia, lo cual dista mucho de la posición de la sociedad civil mexicana.

Las preocupaciones de la ciudadanía y las propuestas que se han discutido para la resolución de los problemas de inseguridad en boca del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública versaron en el año 2003 sobre los siguientes temas:

El Consejo Ciudadano de Seguridad Pública realizó el 5 de marzo de 2003 el 1er. Congreso de Víctimas de la Delincuencia en el Distrito Federal, en el que participaron alrededor de 1,200 ciudadanos, en donde se presentaron ponencias sobre tópicos de:

- Delitos y penas
- Recurrencia, reincidencia y habitualidad
- El Ministerio Público
- Combate a la corrupción y cultura de la denuncia, y
- Las víctimas y sus derechos

En este congreso se definieron las siguientes propuestas:

- En materia de robo, considerar no sólo la parte patrimonial sino también la de integridad física.
- En materia de secuestro, para perseguir el delito cuando la autoridad tome conocimiento sin que necesariamente tenga la víctima o los ofendidos que denunciar y el encubrimiento de este delito debe considerarse como un daño grave.
- Deberán hacerse cambios radicales en la operación de los reclusorios, alentando a los reos a que trabajen, así como limitar la visita familiar y conyugal a los que no trabajen. Los reclusos deben contribuir a su propia manutención, resarcir al Estado y a la Sociedad el costo de someterlos a la acción de la justicia, y reparar el daño causado a la víctima.
- Debe reducirse la edad penal a 15 años cuando se trate de delitos graves y hechos de sangre y establecerse una pena privativa de libertad no menor a 5 años a los menores de edad recurrentes, reincidentes y habituales.

²³ Información tomada de la página Web de la Secretaría de Seguridad Pública del D.F. (<http://www.ssp.df.gob.mx>).

- En materia de preliberación y liberación anticipadas que los sentenciados y procesados por delitos graves por ningún motivo puedan alcanzar la libertad anticipadamente.
- Deberá otorgarse a las víctimas justicia pronta y expedita, posibilidad de presentar denuncias mediante medios electrónicos o por teléfono, protección física del Estado, no carearse con los delincuentes y poder identificar a estos últimos por otros medios, su nombre y datos personales estarán fuera del alcance de los delincuentes, sus abogados y familiares.
- Respecto de la actuación del Ministerio Público debe otorgarse a la sociedad su fiscalización, sanear a dicha institución, o cambiarla, acotarle facultades discrecionales, retirarle el monopolio del ejercicio de la acción penal, dar independencia a la procuración de justicia respecto del Ejecutivo y fortalecer la figura del Jurado Popular.²⁴

Lo anterior denota que el temor social a ser víctima del delito y la violencia, además de ser el factor de cohesión social sirve como justificación a la promoción del endurecimiento de la acción penal y la ampliación de facultades de la policía por parte de algunos sectores de la sociedad.

Por otro lado, como es de suponerse, en México la participación ciudadana se convierte, desafortunadamente, en la actividad sectorizada de los grupos más susceptibles al *apoderamiento*, es decir grupos relacionados con la política y por tanto representantes, de alguna manera, de ciertos intereses.

En este modelo la participación de la policía es fundamental, por ello se busca mediante una serie de estrategias recuperar la confianza de la comunidad en la policía. Para ello la presencia de la policía se refuerza mediante despliegues, patrullajes y también de servicios de consulta y apoyo.²⁵ En este modelo podemos encuadrar muchas de las acciones que la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal enumera en su informe de actividades en el año 2003 referente a las tácticas instrumentadas para cumplir con el objetivo estratégico de disminuir los robos en la ciudad. Ya que a partir de los resultados del diagnóstico Giuliani, se centró la atención de la secretaría en la realización de múltiples tareas que tenían como objetivo estratégico lograr la disminución de los robos, estas tareas se dirigieron hacia la prevención. Entre ellas destacan las de incrementar la presencia de policías en las calles.

Aumento del número de policías

Con la finalidad de destinar mayores recursos humanos a las áreas operativas de la institución y para utilizarlos de manera más eficiente, el Consejo de Honor y Justicia dictaminó la liberación de 1,461 plazas operativas mediante la resolución de aquellos casos que estaban pendientes de baja debido a jubilación, faltas injustificadas, incapacidad física, entre otras causas.

²⁴ *Idem.*

²⁵ Jock Young, *op. cit.*, pp. 9-19.

Cabe resaltar, que las plazas liberadas son destinadas a los puestos generados por el egreso de los cadetes que aprueban el curso básico policial del Instituto Técnico de Formación Policial.

Asimismo, se inició un programa de transferencia de policías auxiliares a la policía preventiva con el propósito de incrementar la capacidad de respuesta, ampliar la cobertura de servicios de vigilancia y aumentar los estados de fuerza. Estos policías fueron destinados a algunos sectores, agrupamientos y Unidades de Protección Ciudadana, para realizar labores de seguridad, y a la Dirección General de Seguridad Vial, para llevar a cabo funciones de tránsito. Previa capacitación de regularización intensiva impartida por el Instituto Técnico de Formación Policial.

Estas acciones permitieron un incremento neto del estado de fuerza operativo entre 2002 y 2003 de 3,413 elementos policiales.²⁶

Igualmente, la integración del *community policing*²⁷ se evidencia por medio de esquemas de proximidad policial entre las que destaca la instauración de la Policía de barrio, entre otros. En este rubro la secretaría reportó sus logros en el año 2003 de la siguiente manera:

Esquemas policiales de proximidad

La SSP ha venido trabajando en un esquema integral de proximidad que tiene como objetivo acercar la policía a la ciudadanía mediante la especialización, el contacto permanente, la identificación y la renovación de la imagen policial. Los resultados de los esquemas se presentan a continuación.

Policía de barrio

El modelo de policía de barrio considera cambios profundos en la manera de actuar del policía y es uno de nuestros mayores retos. Está basado en el acercamiento, comunicación y confianza entre el policía y la ciudadanía para atender sus demandas y aportar soluciones. El objetivo es arribar al final de la administración con presencia de proximidad en la mayor parte de la ciudad.

En abril de 2002 iniciaron estos trabajos en las delegaciones Gustavo A. Madero e Iztapalapa, donde se reorganizó el patrullaje de 168 patrullas para vincularlas e identificarlas por colonia y/o unidad territorial. El 20 de marzo de 2003 el jefe de Gobierno dio el banderazo al programa en las 76 unidades territoriales con mayores índices delictivos en la ciudad, de 11 delegaciones políticas, beneficiando a poco más de 1 millón 100 mil habitantes. Posteriormente, en una segunda etapa, este programa se ampliará a partir del

²⁶ Información tomada de la página Web de la Secretaría de Seguridad Pública del D.F. (<http://www.ssp.df.gob.mx>).

²⁷ “Existe poco acuerdo acerca de cuáles son los elementos que caracterizan al *community policing* y parece sólo posible definirlo en términos muy amplios como todo aquello que mejora las relaciones y la confianza entre la institución policial y la comunidad local. En este sentido implica en sí misma una crítica a la policía tradicional, razón por la cual ha tenido muchísimas dificultades de desarrollarse en diferentes contextos culturales por resistencia de la misma institución policial.” Sozzo, Máximo, *op. cit.*, p. 26.

1o. de abril de 2004 para cubrir un total de 152 unidades territoriales ubicadas en 14 delegaciones políticas y beneficiando a más de 1 millón 700 mil habitantes.

Este programa está fundamentado en un esquema de coordinación entre la SSP, la Secretaría de Desarrollo Social del DF, por medio de la Dirección General de Participación Ciudadana, y las comisiones de Seguridad Pública de los Comités Vecinales.

Para este esquema fueron asignadas 296 patrullas debidamente balizadas con el objeto de que los ciudadanos identifiquen con claridad el nombre de la unidad territorial a la que están destinadas. La innovación del programa consiste en que permite a los vecinos supervisar y evaluar el trabajo de los policías de barrio, mediante el contacto con la ciudadanía y la aplicación de encuestas en forma permanente. Participan un total de 1,776 policías que fueron capacitados para fortalecer los lazos con la comunidad.

Entre los resultados de este programa, el índice delictivo se redujo en 32 de los 38 sectores de policía donde arrancó el programa en su primera etapa, durante el período marzo-diciembre de 2003. Además, entre mayo de 2003 y enero de 2004, se levantaron 7 encuestas ciudadanas para medir el mejoramiento de la percepción de la población sobre el trabajo de los policías, con más de 42,000 cuestionarios aplicados, tanto a observadores ciudadanos como a población abierta. El resultado fue que, en una escala del 1 al 10, la calificación promedio del patrullaje fue de 7.5 y la calificación promedio otorgada a la labor del policía fue de 7.9.

A partir de la calificación que la ciudadanía realizó a los policías participantes en este programa, la Comisión Técnica de Evaluación y Selección, previa evaluación del Centro de Control de Confianza, determinó el ascenso al grado inmediato superior de 98 elementos de Policía de barrio durante 2003.

También este modelo fomenta la vigilancia mutua de los ciudadanos para salvaguardar sus intereses y los de sus vecinos. Esta solidaridad, como se observa, está sustentada en la identificación que sentimos con nuestro vecino por el hecho de compartir el riesgo a ser victimizado lo cual resulta contraproducente respecto de la percepción de la inseguridad.

El modelo comunitario de prevención con el fin de aumentar el temor del delincuente a ser descubierto promueve el uso de números de emergencia, alarmas y cámaras en la calle, etc. En este modelo, por tanto, se encuadran, el impulso en el Distrito Federal al servicio de emergencia 060 y la implantación, hace unos años, de un nuevo sistema de atención de emergencias basado en estándares internacionales que permite identificar la zona de origen del llamado; y también, desde 2003 la colocación en el Centro Histórico de cámaras de seguridad, una central de alarmas y botones de pánico que cualquier persona puede accionar en caso de sentirse amenazado o de ser victimizado.

En febrero del 2003, se reforzaron las acciones hasta ese momento emprendidas, mediante el lanzamiento del Puesto de Mando del Centro Histórico, que fue inaugurado oficialmente por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el jefe de Gobierno

el día 29 de mayo de ese año, que brinda atención a las emergencias del público a través de las llamadas que se captan del “060”, de una central de alarmas, de la coordinación de los grupos policiales actuantes y de la utilización de 100 cámaras de vigilancia y seguridad y 15 equipos con botones de pánico.²⁸

Más concretamente, este modelo propone para reducción de los niveles de criminalidad y la reestructuración policial aplicar la teoría de *ventanas rotas* a las prácticas policiales, lo que se ha conocido como la famosa política criminal de Nueva York: *Tolerancia cero*.²⁹ Encabezado por una serie de reformas legales tendientes a otorgar más facultades a la policía para optimizar su funcionamiento privilegiando más un modelo policial reactivo que preventivo. Convirtiendo a la policía en el pilar fundamental para acabar con la inseguridad ciudadana. Entre dichas reformas destaca la sustitución de la Ley de Justicia Cívica del Distrito Federal –ejemplo de un verdadero modelo de prevención democrático por su contenido garantista– por la Ley de Cultura Cívica –modelo que resulta ser una extensión del sistema penal que impone sanciones que incluyen la privación de la libertad a comportamientos inocuos o cuyo potencial de afectación es mínimo, pero que activan la paranoia social. Encarnando, por tanto, el enfoque comunitario de prevención que se ha descrito hasta ahora.

La base, como ya se mencionó, de esta filosofía está en intervenir lo antes posible para restaurar el orden, incluso antes de que éste sea puesto en riesgo. Uno de sus resultados son la puesta en marcha de operativos especiales y de revisión como los que reportó en el año 2003 la Secretaría de Seguridad Pública:³⁰

Operativos especiales y de revisión

Seguridad en Transporte Público

Para reforzar las actividades de la policía del Transporte y con el objeto de disminuir la incidencia delictiva en los vehículos destinados al transporte público de pasajeros, en febrero de 2003 se implementó el Programa de Seguridad en el Transporte Público.

El éxito del programa reside en que está diseñado para prevenir y disuadir la comisión de delitos en los vehículos del transporte público concesionado. En los 12 meses que se reportan, las policías sectorial y metropolitana continuaron las revisiones a microbuses y taxis, llevando a cabo más de 1'837,000 con la realización de 51 remisiones al MP de 65 detenidos presuntos responsables. Asimismo, se levantaron 8,861 infracciones a los operadores por infringir el Reglamento de Tránsito. Estas acciones involucraron un esquema de supervisión y la elaboración de un Manual de Lineamientos Generales para su óptimo desarrollo.

²⁸ *Idem*.

²⁹ Jock Young, *et.al*.

³⁰ Información tomada de la página Web de la Secretaría de Seguridad Pública del D.F. (<http://www.ssp.df.gob.mx>).

Como resultado de este programa entre los años de 2002 y 2003 se redujo el robo a transporte público en 13.7% y las remisiones se incrementaron en 114.5%.

En cuanto al programa de instalación de botones de pánico en los vehículos del servicio concesionado, éste ha sido diseñado para que sea autofinanciable -evitando que los concesionarios de las rutas de microbuses gasten en la adquisición de los equipos tecnológicos- mediante la colocación de publicidad en los vehículos. Para definir esta estrategia de autofinanciamiento se han realizado diversas reuniones de trabajo en las que participan representantes de la SETRAVI, empresas de rastreo satelital, líderes de rutas de microbuses, agencias de publicidad, instituciones bancarias interesadas en crear el fideicomiso respectivo, una empresa telefónica y posibles anunciantes.

Durante este período se firmó el primer contrato para la instalación de 175 equipos de rastreo satelital en igual número de unidades; en este contrato participa la Ruta 108 de microbuses y diversas empresas de sistemas y rastreo satelital y una como patrocinadora del programa.

Narcomenudeo

Producto de los incrementos alarmantes en el consumo de drogas entre los niños y jóvenes de esta ciudad, el combate a este delito se ha convertido en una de las acciones prioritarias de prevención y combate al crimen de la SSP.

La SSP llevó a cabo actividades de prevención de las adicciones y paralelamente creó grupos especializados dedicados al combate a la venta de estupefacientes. Como ya se mencionó anteriormente, entre 2002 y 2003 se incrementaron las remisiones por este tipo de delito en 99.0%. A partir de su creación, los grupos especiales de la secretaría aseguraron 14,763 envoltorios de cocaína y 3,484 de mariguana, así como 277 Kg. de cocaína lista para su procesamiento, 624 Kg. de mariguana y 2,407 pastillas psicotrópicas.

Combate al robo a cuentahabiente

Con el propósito de promover la seguridad al interior de los bancos, la SSP firmó convenios de colaboración con dos instituciones bancarias -AFIRME e INBURSA-. En estos convenios se establecen un conjunto de medidas de seguridad que las instituciones bancarias se comprometen a cumplir y que tienen que ver con ventanillas protegidas, cerraduras de retraso para acceso a cajas y bóveda, instalación de cámaras de vigilancia, prohibición de uso de teléfonos celulares, entre otras.

Por otra parte, para combatir el robo a cuentahabiente, el 29 de septiembre de 2003 se integró la Unidad Especializada en Combate al Robo de Cuentahabiente con 31 elementos que tienen como tarea principal recopilar y analizar información para diseñar y aplicar operativos de prevención de este ilícito.

Como resultado del trabajo de la policía, destaca la disminución del robo a banco en 38.2% entre los periodos del 1° de enero y 15 de marzo de 2003 y 2004, pasando de 34 robos en el primer año a 21 robos en 2004; esta unidad especializada presentó ante el del Ministerio Público a 18 presuntos responsables e integró 37 expedientes, tanto de bandas como de los puntos críticos de este delito, por medio de tareas de investigación y la captación de denuncias ciudadanas.

Operativo Cristal

A principios del presente año, la SSP determinó iniciar este operativo en el Circuito Interior y el Anillo Periférico con el propósito de reducir los robos con violencia que se cometen con un modus operandi específico denominado “cristalazo”, cuyas víctimas son los automovilistas que circulan por estas importantes avenidas. Entre los principales resultados, se ha logrado la presentación ante el Ministerio Público de 87 presuntos responsables vinculados con estos ilícitos. Con motivo de estas acciones, también se logró el aseguramiento de 298 grapas de cocaína, 160 pastillas psicotrópicas, 6 armas de fuego y 8 blancas.

Los operativos también contemplan la coordinación con las instancias de procuración de justicia:

Coordinación con grupos organizados

Coordinación con otras instancias de seguridad pública y procuración de justicia.

En mayo de 2003, la Secretaría de Seguridad Pública, en coordinación con el CISEN, la Agencia Federal de Investigaciones, la Administración General de Aduanas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Instituto Nacional de Migración y la Policía Judicial de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, instrumentaron el programa denominado CAT-03 con la finalidad de reducir los índices delictivos en la zona de Tepito, Iztapalapa, Central de Abasto y Centro Histórico.

La colaboración entre las distintas autoridades de los ámbitos local y federal, ha permitido que desde el inicio del programa y hasta la primera quincena de marzo, se efectuara la remisión de 1,966 presuntos delincuentes ante el Ministerio Público; asegurar 44 armas de fuego, 9.4 Kg. de cocaína, 3,235 dosis de cocaína lista para su venta, 257.5 Kg. de marihuana, 9,363 pastillas psicotrópicas, y toneladas de mercancía varia, entre la que destaca 60 millones de audio casetes piratas, 1.9 millones de discos compactos de música y 261,900 películas en DVD, entre otras acciones. De igual forma, se recuperaron 159 vehículos con reporte de robo y fueron remitidos 304 vehículos a la aduana de Pantaco.

El operativo implementado en Tepito permitió que el Sector Morelos, en donde se ubica el barrio, obtuviera entre 2002 y 2003 una reducción del índice de robos en 8%.

A partir del mes de febrero del presente año, se incorporaron a este grupo de trabajo las Policías Preventiva y Judicial del Estado de México, y la cobertura territorial del programa se extendió a las colonias de los municipios conurbados con esa entidad federativa. Con la incorporación de la Dirección General de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Estado de México este operativo ahora se denomina CAT-Metropolitano.³¹

Otra medida que encuadra en este modelo de prevención es el programa del *alcoholímetro* en tanto deja un amplio espectro de discrecionalidad a la policía para actuar

³¹ *Idem.*

y resulta una reminiscencia de las concepciones tradicionales de la criminología sobre ciertas conductas que requerían de connormación moral.

En general, estas propuestas están basadas en las recomendaciones del Grupo de Giuliani ex alcalde de Nueva York, contratado a principios de la actual administración por el gobierno de la ciudad de México. Dicho grupo realizó un dictamen del problema y en base a él diseñó un programa de trabajo que ha servido de fundamento a la política de seguridad y justicia que se ha estado aplicando en la Ciudad de México. A continuación, las consideraciones generales planteadas en dicha investigación:

Reporte Giuliani – Secretaría de Seguridad Pública

La reforma de la policía es esencial para mejorar la seguridad pública. Por ello, la SSP inició un amplio programa de apertura a las experiencias internacionales y de contacto con las principales instituciones académicas de México, principalmente la UNAM, el Instituto Politécnico Nacional e instituciones privadas de educación superior. La consultoría con el Grupo Giuliani es parte de ese esfuerzo y busca, a partir de las experiencias exitosas de Nueva York –en donde se logró reducir hasta en 60% los principales delitos– tomar elementos útiles que contribuyan a reducir el índice delictivo en la ciudad de México.

Los trabajos con el equipo de Giuliani se iniciaron en octubre del año pasado. Desde esa fecha, diversos expertos han realizado más de 20 visitas a la ciudad, participando en numerosas entrevistas, reuniones y sesiones de trabajo en las instituciones, en los cuarteles de policía y con el público.

Al inicio de la Consultoría –misma que fue posible gracias al apoyo de un grupo de empresarios comprometidos con la ciudad– se advirtió que el equipo Giuliani haría una serie de recomendaciones y que sería el Gobierno de la Ciudad, especialmente la Secretaría de Seguridad Pública, la responsable de aceptar las que considerara convenientes e iniciar su instrumentación.

De esta manera el equipo de Giuliani, a partir de los trabajos desarrollados, ha formulado 146 recomendaciones –todas ellas aceptadas por la SSP– sustentadas en los hallazgos y estudios que realizaron y documentaron. Las acciones propuestas tienen distintos alcances y naturaleza y muchas de ellas recientemente han empezado a implementarse.

El objetivo de la secretaría al dar a conocer este documento es que las sociedad conozca la serie de acciones y esfuerzos que se emprenderán como producto de la consultoría Giuliani. A partir de ahora, daremos a conocer mensualmente el avance en la implementación de las recomendaciones y los resultados obtenidos.

Consideraciones generales

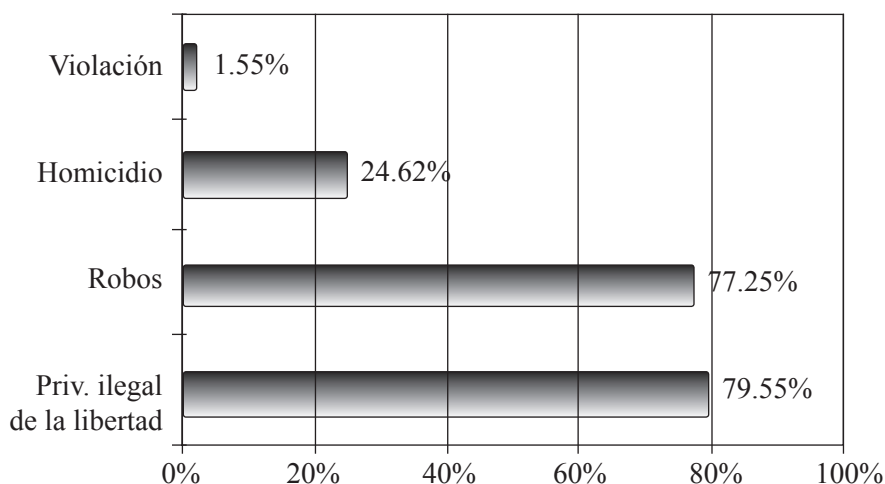
Una respuesta inteligente y efectiva a la delincuencia requiere de un esfuerzo coordinado. La policía desempeña uno de los papeles esenciales en el proceso, sin embargo,

es necesario que participen todas las instancias responsables. Sus esfuerzos deben estar complementados por una asistencia genuina proporcionada por los ministerios públicos, la Procuraduría, los fiscales, los juzgados, el sistema de reclusorios, correccional, la Asamblea Legislativa, otros funcionarios electos y el público en general. La SSP tiene una responsabilidad fundamental, pero no puede resolver el problema de la delincuencia en la ciudad de México sin ese esfuerzo coordinado. De ahí que las recomendaciones si bien están centradas en la modernización de la policía incluyen también la justicia cívica, el sistema de procuración, impartición y administración de justicia, sistema penitenciario y la participación de la comunidad. En resumen, se propone una reorientación de la política criminal en la ciudad.

En conjunto, cada uno de los componentes del sistema penal de justicia pueden jugar un papel vital y tener un impacto significativo en la reducción de la delincuencia. Por esta razón, el Grupo Giuliani se enfocó principalmente al círculo de operaciones y procesos de la SSP, pero también revisó de manera general el amplio campo en que la secretaría opera. Aunque la SSP es la primera unidad de análisis, el estudio realizado por el Grupo Giuliani toma una visión más amplia y examina una variedad de factores legales y sociales que potencialmente pueden limitar o ampliar la efectividad de la policía. Los consultores identifican tres componentes esenciales para tener un programa efectivo de combate al delito:

1. La SSP
2. El Sistema Jurídico e Institucional (Sistema de Procuración e Impartición de Justicia).
3. La comunidad.

*Variación porcentual de remisiones 2002-2003
Principales delitos*

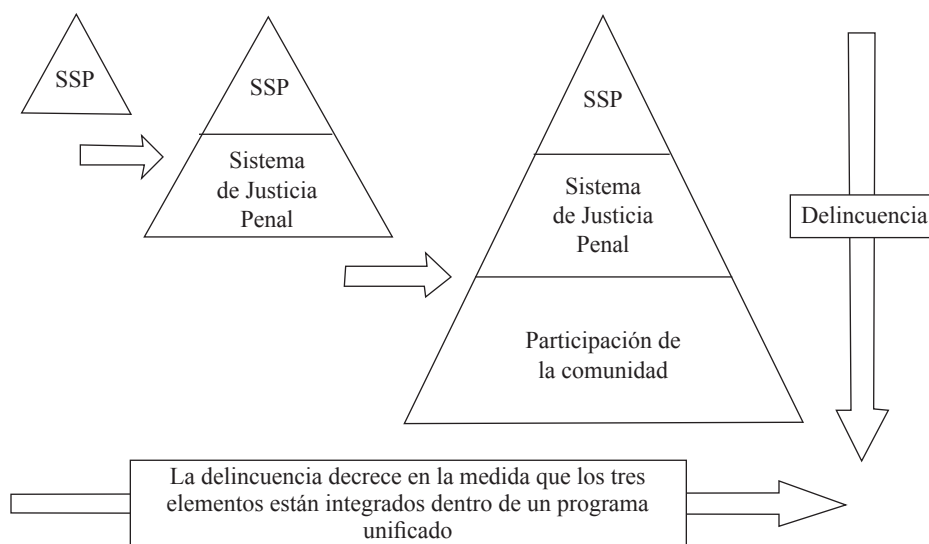


Asimismo, identifican el estancamiento económico como la variable estructural con el mayor impacto negativo en las políticas a adoptar (ver gráfica).

En lo que respecta a la policía, los consultores señalan que la capacidad de la SSP de resguardar la ciudad de manera eficaz se ve severamente obstaculizada por las limitantes a sus facultades. Mencionan algunas como la imposibilidad de investigar, el no poder obtener información de los detenidos y el impedimento legal para que los policías trabajen en ropa de civil.

Se sugiere que estos obstáculos sean removidos y, paralelamente, se lleve a cabo la modernización de las operaciones policiales para incrementar la eficacia de la corporación. Prácticas de administración modernas y estrategias efectivas pueden generar reducciones reales en el índice delictivo reportado en la ciudad de México. Es importante destacar que aún con los obstáculos mencionados y con los mismos recursos, la policía ha logrado incrementar en una cuarta parte el número de detenciones y presentaciones al Ministerio Público en general y en tres cuartas partes en lo que toca a los principales robos y secuestros en el último año, lo cual demuestra el gran potencial que tiene esta institución al instrumentarse políticas proactivas.

Componentes de un Programa Efectivo de Reducción de la Delincuencia



Los consultores consideran que es necesario hacer una revisión exhaustiva del sistema de justicia y sus procesos para identificar y corregir las limitantes, esencialmente su muy baja eficiencia para sancionar el delito y los consecuentes elevados niveles de impunidad. Es posible y urgente modificar la estructura prevaleciente.

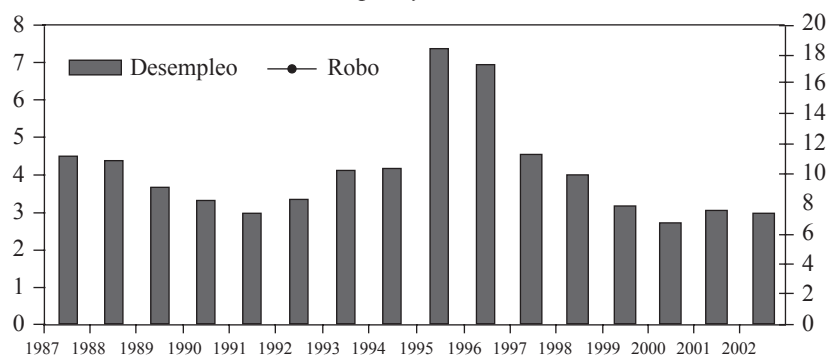
Por otro lado, en lo que respecta a la comunidad, el Grupo Giuliani destaca que los ciudadanos del Distrito Federal también tienen un papel que jugar en los esfuerzos que

realiza la ciudad por combatir el crimen en las calles. Ellos deben respetar y cumplir la ley, lo que incluye acciones tan simples como obedecer los semáforos y no ofrecer sobornos a los elementos de la policía.

Los consultores consideran que la SSP está efectuando suficientes cambios como para merecer una mayor confianza por parte de los ciudadanos, por lo que éstos también deberían crear una alianza con la policía y reportar los delitos y la corrupción para que las condiciones puedan ser corregidas.

La actuación conjunta de policía, sistema de justicia y comunidad generará una de las oportunidades más grandes para combatir con éxito la delincuencia.

Relación entre desempleo y delitos en el D. F. 1987-2002



Fuente: Banco Mundial hasta 1997. 1998-2004, elaboración propia con datos de INEGI y PGJDF.

Por otra parte, el Grupo Giuliani señala que sus recomendaciones están orientadas por los elementos clave para el éxito que tuvieron en Nueva York y que fueron, principalmente, el sistema de información COMPSTAT (que en realidad es un modelo de administración, localización de recursos y evaluación permanente de la acción policial) y el enfoque de la teoría de Ventanas Rotas de George Kelling como modelo de actuación policial. La mayoría de las recomendaciones tiene esa orientación y están articuladas en torno a cómo lograr cada una de ellas, es decir, a la integración de políticas públicas que por diversos motivos no se llevaron a cabo en la última década en la ciudad.

El Grupo Giuliani también advierte que, en Nueva York, tomó por lo menos cuatro años de esfuerzo constante para ver los primeros resultados y un poco más para que la percepción de la gente cambiara en definitiva.³²

Como se ve, este modelo dirige sus estrategias a la administración de la policía, al establecimiento –no precisamente en el marco de los derechos humanos– de controles sobre su actuación y, sobre todo, al diseño de estrategias para mejorarla, con la finalidad de hacer de la policía una instancia que permita mantener una noción de orden

³² *Idem.*

público ligada a la seguridad contra el delito. También, en estas propuestas se sustenta la postura de mejorar la apariencia estética de la ciudad como medida de seguridad pública; y no sólo hace referencia a mejorar el alumbrado público o retirar la basura de la calle, sino principalmente mediante la supresión y control de personas que, según Giuliani, con su presencia aumentan la percepción de inseguridad de la ciudadanía.

A partir de las recomendaciones de Giuliani como ya se ha mencionado, y a propuesta de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, se han comenzado a reformar varios ordenamientos que permiten ampliar las facultades de la policía como son la de investigar delitos y perseguir presuntos delincuentes principalmente relacionados con delincuencia organizada; la utilización de dispositivos más severos en las detenciones como el uso de esposas y la posibilidad de actuar cuasi penalmente mediante el arresto de las personas que invaden el espacio privado o el público, como son los *franeleros* y los *limpiaparabrisas*, penalizando con ello a la justicia cívica.

Resulta evidente que el modelo comunitario de prevención tiene una postura más radical que el situacional y el social. La prevención se relaciona directamente con la intolerancia del delito y se materializa con la posibilidad de actuar antes de que éste ocurra. Entre las consecuencias más importantes que tiene este modelo destacan que:

- La cohesión comunitaria que sostiene este modelo deviene la identificación del ciudadano con sus coetáneos en términos de víctimas potenciales de delitos y de violencia, lo que reduce las relaciones de la comunidad en dos categorías, las potenciales víctimas y sus potenciales agresores, estos últimos son vistos como el enemigo común cuya aniquilación resulta necesaria y justificada como un acto de defensa preventiva.³³
- En tanto está basado en la intolerancia, provoca que se perfeccione la construcción social del “extraño” o sea del sujeto social de riesgo, lo que justifica actos represivos que se convierten en las violaciones de derechos humanos de los definidos como lesivos para la sociedad que al final se convierten en víctimas del propio sistema. Como lo ejemplifica la serie de infracciones que la nueva Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal establece y las sanciones para-penales que impone, entre las que se encuentra la privación de la libertad.
- El sentimiento de defensa territorial que este modelo promueve termina convirtiéndose en una *ghetización* social que genera mayor sensación de inseguridad.

Conclusiones

- I. Los objetivos, programas y técnicas que conformaron la actuación de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, durante el periodo analizado, se desprenden de estos tres enfoques de prevención.

³³ Sozzo, Máximo, *op. cit.*, pp. 6-10.

- II. El resultado que se observa de la puesta en marcha de estas medidas son: una sociedad con un carácter altamente intolerante, con elevados niveles de desconfianza y un respectivo endurecimiento de la severidad social; la tendencia hacia el endurecimiento punitivo del sistema penal; la mercantilización de seguridad, y, en conclusión, un modelo contingente de combate al crimen que genera más inseguridad.
- III. Y lo más importante, es que el orden al que un sistema democrático aspira es un orden basado en los principios consagrados en la Constitución, es decir, en las garantías de los derechos humanos, lo cual dista mucho del “orden de facto” que el modelo que se ha analizado persigue.
- IV. En un verdadero modelo democrático de prevención del delito se deben, al menos, cumplir los siguientes requisitos:
- Estar fundamentada en la protección del régimen de garantías con los que a nivel normativo se limite el ámbito discrecional de la policía. Es decir, que debe encuadrarse en el respeto al marco constitucional, que obviamente incluye a los derechos humanos positivados en ella, al igual que los instrumentos internacionales que forman parte del ordenamiento positivo mexicano al haber sido ratificados.
 - Debe ser integral, en tanto debe tratar de instrumentar medidas para la salvaguarda de los derechos de los ciudadanos, desde una postura democrática. Derechos no sólo en materia de seguridad, sino también en materia de salud, educación, justicia...
 - El centro, punto de partida y el fin de las políticas preventivas de un modelo democrático debe ser el gobernado y la garantía de sus derechos fundamentales.
- V. Por ello, los programas y técnicas de prevención no pueden jamás rebasar el estado constitucional de derecho, quedando fuera cualquier práctica que implique la violación de cualquiera de las garantías del gobernado y que permita que se reduzca el ámbito de protección de éste frente al poder punitivo del Estado, aun cuando se trate de medidas muy eficaces en las que se hayan comprobado resultados cuantitativos considerables.

Bibliografía

- FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del galantismo penal*, Trotta, Madrid, 2001.
- GONZÁLEZ PLACENCIA, Luis, *Ciudades Seguras V. Percepción ciudadana de la inseguridad*, UAM, CONACYT y Fondo de Cultura Económica, México, 2002.

Sección Artículos de Investigación

- LARRAURI, Elena, *Mujeres, Derecho penal y criminología*, Siglo XXI, Madrid, 1994.
- TAYLOR, Walton y Young, *La nueva criminología. Contribución a una teoría social de la conducta desviada*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1997.
- BOBBIO, Norberto, *Estudios de la historia de la filosofía. De Hobbes a Gramsci*, Debate, Madrid, 1991.
- _____, *El tiempo de los derechos*, Sistema, Madrid, 1991.
- PAVARINI, Máximo y Juan Pegoraro, *El control social en el fin de siglo*, Cuadernos de Posgrado, Universidad de Buenos Aires, Argentina, 1995.
- CARRANZA Elías, *La situación del delito y de la seguridad de los habitantes en América Latina*, Siglo XXI, México, 1997.

Artículos

- GONZÁLEZ PLACENCIA, Luis “Insecurity in Mexico” en *Voices of Mexico. CISAN, UNAM*, número 69, México, octubre-diciembre, 2004, pp. 15-20.
- YOUNG, Jock, “Tolerancia cero: de regreso al futuro”, en *Alter. Revista Internacional de Teoría, Filosofía y Sociología del Derecho*, año II, No. 6, septiembre-diciembre de 1998, p.6.
- CARRASCO, José, Inseguridad: más miedo que delitos, periódico *Reforma*, México, 12 de diciembre de 2000.
- MÉNDEZ, P, “Salen con miedo al hampa”, periódico *Reforma*, México, 16 de agosto de 2004.

Documentos

- SOZZO, Máximo, “Seguridad Urbana y tácticas de prevención del delito”, Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal, Ad-Hoc, Número 10, Argentina, 2000.
- GONZÁLEZ PLACENCIA, Luís, “Hacia un modelo democrático de seguridad ciudadana: entre la justicia cívica y el sistema penal” (Documento de trabajo 15), Fundación Rafael Preciado Hernández A.C., México, noviembre 1998, pp. 30-35.
- Informe 2004 presentado por la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal
- Informe 2004 presentado por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
- Reporte Giuliani - Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.
- ICESI, Primera Encuesta Nacional sobre inseguridad en las entidades federativas 2001
- _____, Segunda Encuesta Nacional sobre inseguridad en las entidades federativas 2002
- _____, Tercera Encuesta Nacional sobre inseguridad en las entidades federativas 2005
- II Censo de Población y Vivienda 2005, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.