

LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL COMO PARTE DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Reflexiones teóricas sobre la seguridad pública.* III. *La seguridad pública en México.* IV. *El sistema nacional de seguridad pública.* V. *El sistema de seguridad pública capitalino.* VI. *La procuración de justicia en el Distrito Federal.* VII. *Reflexión final: Procuración de justicia y participación ciudadana.*

Lic. José Antonio GONZÁLEZ FERNÁNDEZ *

I. INTRODUCCIÓN

La seguridad pública se ha colocado en el centro del debate de nuestra comunidad. La ciudadanía ha socializado el tema, y las cuestiones de justicia y seguridad pública se analizan y comentan en todas partes. La seguridad pública es una de las exigencias más sentidas de la ciudadanía y tiene que ser atendida por el gobierno de manera eficiente y oportuna.

La respuesta gubernamental al problema de la seguridad pública debe estar estrictamente apegada a derecho, debe abarcar todos los aspectos del problema y debe incluir, en su solución, a todas las instituciones del sector público.

El gobierno ha asumido a la seguridad pública como una de sus prioridades y se elaboran planes y programas específicos, se asignan recursos, se crean instituciones y se modifica la legislación.

¿En qué contexto se toman estas decisiones? ¿Cuáles son las partes que incluyen el sistema de seguridad pública? ¿Cuál es el papel de las Procuradurías? ¿Cuál es el papel de la Procuraduría capitalina? ¿Qué participación debe tener la ciudadanía?

En este ensayo se apuntan algunas reflexiones generales para responder a estos cuestionamientos.

- Procurador General de Justicia del Distrito Federal,

II. REFLEXIONES TEÓRICAS SOBRE LA SEGURIDAD PÚBLICA

La seguridad pública es uno de los asuntos que más preocupan a la ciudadanía. Pero ¿por qué es tan importante la seguridad pública? ¿Por qué nos preocupamos cuando las instituciones encargadas de la seguridad pública no funcionan correctamente?

Definir la seguridad pública es un buen principio. Según el Diccionario de la Lengua Española, *seguridad* significa aquello que tiene “calidad de seguro” y, *seguro* es “libre o exento de todo peligro, daño y riesgo”.¹

Debemos entender a la seguridad pública como la condición de confianza que goza todo habitante de la sociedad, de que su vida, su patrimonio y otros bienes jurídicos tutelados se verán libres o exentos de todo peligro, daño y riesgo.

Esto significa que en su concepción más amplia la seguridad pública es el conjunto de condiciones materiales, jurídicas e institucionales que permiten a la colectividad tener confianza de que su persona, su patrimonio y otros bienes jurídicos tutelados serán vigilados y defendidos por los órganos del Estado.

La seguridad pública es una de las funciones primordiales del Estado. Será el Estado el que vigilará el orden público y el encargado de garantizar la paz y la seguridad de la comunidad. La seguridad es, pues, en principio, una función pública. Una función a cargo del Estado.

Pero ¿cuáles son las razones por las que el hombre se ha organizado en una comunidad? Una de las razones más importantes es la seguridad de los miembros del grupo. Desde tiempos remotos el hombre se ha reunido para cuidarse de:

- Las inclemencias de la naturaleza, de los riesgos que nos presenta el medio y el hábitat natural de cada comunidad.
- Los hombres de otras comunidades, de otras tribus, de otras ciudades, para evitar que se apoderen injustamente de sus bienes, que lastimen a sus familias, que dañen o destruyan el producto de su trabajo.
- Los integrantes de la propia comunidad que lastiman el acuerdo social, que difieren de lo fundamental o que cometen un ilícito.

¹ *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, Madrid, Espasa-Calpe, 1981, p. 1196.

Como seres gregarios vivimos juntos para estar más seguros. Como sociedad, hemos estructurado una serie de leyes, instituciones, organizaciones y procedimientos, que nos permiten delegar en algunos de los miembros de la comunidad, investidos con autoridad, la seguridad de toda la sociedad.

A esos hombres, responsables de la seguridad de todos, les hemos dado la facultad de usar la fuerza como el medio para proporcionarnos mayores niveles de seguridad. Aceptamos que a quienes les hemos encargado que vigilen nuestro bienestar, cuenten con la fuerza necesaria para someter a aquellos individuos que no están dispuestos a cumplir la ley.

Max Weber decía que corresponde al Estado el uso legítimo de la fuerza. Y con ello, describía que aquellos que son responsables de velar por el orden y la seguridad, deben tener los mecanismos para hacer valer las disposiciones y las necesidades de todos por medio del poder, de la fuerza.

Montesquieu en *El espíritu de las leyes* dice: "La libertad política del ciudadano depende de la tranquilidad de espíritu que nace de la opinión que cada uno tiene de su seguridad. Y para que exista la libertad es necesario que el gobierno sea tal que ningún ciudadano pueda temer nada de otro".²

Es lógica la preocupación social por la seguridad pública. Sea cual sea la actividad que desarrollemos como individuos, sea cual sea el programa que estructuremos como comunidad, siempre tendremos como punto de partida, y como marco permanente, la necesidad de contar con condiciones de seguridad pública que garanticen el orden y la tranquilidad de nuestras familias.

El desarrollo de gran parte de las capacidades humanas, se limitaría si diariamente los habitantes de una comunidad, salieran a defender cada uno de los bienes que consideran más importantes. Sencillamente, sería la negación de la civilización humana y el regreso al estado primitivo. El hombre es un ser social por naturaleza. No es de ninguna forma un ser que tenga la capacidad de vivir solo, sin la protección, el auxilio y la ayuda de sus semejantes.

Empero, es claro que esta necesidad de convivencia ocasiona diferencias y problemas que nos vemos obligados a corregir y resolver. Nos reunimos para protegernos, para ayudarnos, pero la convivencia genera conflictos. En sociedad surgen los valores y las virtudes más gran-

² MONTESQUIEU, *El espíritu de las leyes*, México, Porrúa, 1958.

des de los seres humanos, pero también en sociedad se presentan los defectos más grandes de los hombres.

Ciertas alteraciones en nuestra sociedad y los trastornos al orden establecido constituyen delitos. Son aquellas conductas que se presentan pero que consideramos que no deben existir porque ponen en riesgo la tranquilidad, la estabilidad y el bienestar de toda la comunidad.

El delito es inherente a toda organización social. El hombre presenta formas de conducta que en muchas ocasiones se alejan de lo que la mayoría considera que es la forma óptima de comportarse para tener una base mínima de orden. Y cuando un hombre se aleja de ese orden, de ese acuerdo básico, de ese consenso colectivo, es cuando se comete un delito. Delito que hay que sancionar, que castigar y corregir.

El delito es una alteración de la armonía, del consenso y del acuerdo general de una sociedad. Cuando se padece un delito, se trastorna todo el funcionamiento de la sociedad, porque además del bien jurídico afectado, se lastima el cemento fundamental de todo el orden social: la confianza.

Cada delito que se comete, es un atentado contra nuestra tranquilidad. El delito afecta la vida de la comunidad y la certidumbre que debe proporcionarnos la vida en sociedad.

En conclusión vivimos en comunidad e integramos instituciones, entre otras cosas, para vivir seguros, Creamos al Estado para estar seguros y delegamos en sus instituciones las funciones de cuidado y vigilancia de toda la comunidad. Es pues el Estado el responsable de mantener la seguridad pública y prevenir, investigar, juzgar y sancionar los delitos y a los delincuentes.

III. *LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO*

En los últimos años, el tema de la seguridad pública ha cobrado creciente interés e importancia dentro del debate social. Podemos válidamente hablar de una crisis de la seguridad pública en México a mediados de la década de los noventa. Una crisis que es consecuencia de múltiples problemas sociales y económicos que ha enfrentado nuestro país.

La seguridad pública se perfila como uno de los problemas más graves de fin de siglo. La explosión demográfica es un primer indicador. La sobrepoblación demanda naturalmente mayores bienes y recursos,

no sólo desde el punto de vista de la asistencia social y los satisfactores mínimos del bienestar, sino desde el punto de vista institucional y organizacional.

Contar con un mayor número de habitantes, genera conflictos naturales derivados de la convivencia social cotidiana. La necesidad de orden en una sociedad numéricamente mayor, requiere de instituciones y leyes sólidas que permitan a los hombres mantener el equilibrio indispensable entre libertad, justicia y respeto a los derechos humanos.

La seguridad pública está íntimamente vinculada con temas como la educación, la cultura, la economía, el ingreso, el bienestar, el estado de derecho y el gobierno de una sociedad.

No podemos considerar el tema de la seguridad pública, exclusivamente por las cifras de la delincuencia cotidiana en una sociedad. Los números y las cifras de delitos que se cometen diariamente en una ciudad, son un indicador de las condiciones que se experimentan en diversos campos.

La delincuencia es uno de los efectos de una problemática mayor que padece todo el orden social. Un incremento en el índice delictivo está estrechamente vinculado a problemas en el aparato policiaco, deficiencias en las normas e instituciones dedicadas a cuidar el orden público, y encargadas de sancionar o en su caso, readaptar, a quienes violan la norma jurídica. Sin embargo, un incremento en el índice delictivo, es también un indicador de problemas en la integración de la familia, en la dificultad para acceder a satisfactores básicos, en el deterioro de la cultura de trabajo o la cancelación de posibilidades u opciones de vida, indispensables para todo ser humano.

La reflexión no abarca exclusivamente a los órdenes nacionales. En nuestro mundo contemporáneo, integrado y globalizado, los indicadores a que nos referimos, también demuestran serias deficiencias del sistema económico y social a nivel global.

Es un problema mayor que en su estudio y consideración debe ser atendido de manera integral y en muchos niveles. El planteamiento de que a la delincuencia sólo se le puede combatir reprimiendo o castigando a los delincuentes, es atacar el problema por sus consecuencias más evidentes, y no resuelve el problema de fondo.

Por ello, la seguridad pública es un tema estrechamente vinculado con el desarrollo social de una comunidad. De manera dual, tanto la delincuencia es consecuencia del deterioro social de una comunidad,

como, la seguridad pública es uno de los satisfactores básicos del desarrollo social de cualquier sociedad .

Así, en los años recientes, el indicador demográfico y los problemas sociales, apuntaban hacia una crisis que terminaría por evidenciarse. Adicionalmente, temas tan delicados como el narcotráfico, que en nuestro país, se ha vuelto un tema de seguridad nacional, como la creciente delincuencia urbana, nos colocaban ante un problema serio que exigía atención urgente y que mostraba lo que no se había hecho durante mucho tiempo.

Este panorama fue parte del debate electoral de la campaña de 1994. La guerrilla en Chiapas, la muerte del candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la Presidencia de la República, Luis Donaldo Colosio, aunado al secuestro de notables personajes de nuestra sociedad, dio al tema de seguridad pública, un lugar especialmente importante en la contienda electoral.

Todos los partidos políticos asumieron posiciones respecto a la seguridad pública, a tal grado, que se le restó fuerza a los temas económicos y políticos, que tradicionalmente atrapan el interés de los votantes en las elecciones.

En ese contexto político, el discurso del candidato del PRI a la Presidencia de la República Ernesto Zedillo Ponce de León, asumió la seguridad pública y la justicia como una de sus prioridades. Se propuso un discurso realista y crítico. Se advirtió la necesidad de un cambio en esta materia, la necesidad de construir un país de leyes y de desarrollar importantes acciones para combatir la delincuencia y abatir la impunidad.

Desde el inicio de la campaña quedó asentada la posición del candidato del PRI con respecto a la seguridad pública al derecho y la justicia, pero sin duda, el discurso más importante fue el pronunciado en la ciudad de Guadalajara en el Teatro Degollado el 14 de julio de 1994.

El diagnóstico realizado por el candidato del PRI sobre la seguridad pública, el derecho y la justicia fue agudo y claro. Se escucharon frases como: “No podemos fincar nuestras expectativas en la certidumbre de la ley y vivir en la incertidumbre de su cumplimiento”. “Los mexicanos necesitamos, queremos y demandamos un sistema de justicia eficaz. Queremos que la ley sea la norma real de la convivencia” y “Desde mis primeros pronunciamientos como candidato a la Presidencia de la

República, he manifestado que el problema de la inseguridad pública es el que más preocupa”.³

Dicho discurso tuvo un gran impacto en los medios de comunicación y fue muy bien recibido por la ciudadanía. La posición crítica del candidato del PRI, respecto al problema de la seguridad pública y una serie de planteamientos y propuestas concretas, le generaron la simpatía del electorado.

El candidato del PRI ganó la elección de manera incuestionable. Los mexicanos percibimos la necesidad de un proyecto de gobierno que pusiera el derecho como eje fundamental de las políticas de desarrollo y la necesidad de emprender una auténtica modernización de los sistemas de seguridad pública y justicia en nuestro país.

El gobierno del Presidente Zedillo identificó a la delincuencia como un fenómeno social que debemos enfrentar de manera integral, a través de políticas de desarrollo y bienestar, de una mejoría en los niveles de vida, recuperación del empleo y perfeccionamiento educativo. Y para atacar el delito directamente, asumió estrategias de política pública, orientadas a transformar de manera integral todas las instituciones relacionadas con la materia.

Los programas, las acciones y los cambios planteados por el Presidente de la República, van orientados a transformar el sistema en su conjunto. Por eso una de las prioridades consiste en coordinar el sistema de seguridad pública y darle un carácter integral.

IV. EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

La seguridad pública es atendida a nivel gubernamental por diversas instituciones y comprende cuatro partes fundamentales:

1. Prevención y vigilancia.
2. Procuración de justicia.
3. Administración de justicia.
4. Readaptación social.

Esbochemos brevemente las características más importantes de cada una de ellas:

³ ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Ernesto, Discurso durante el Foro Nacional *Justicia y seguridad* celebrado en el Teatro Degollado en la ciudad de Guadalajara, Jal., el 14 de julio de 1994, en *Diez apartados sobre justicia y seguridad*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1994, pp. 2 y 3.

1. *Prevención y vigilancia*: Constituyen las acciones de patrullaje cotidiano de las calles, los sistemas comunitarios de seguridad, las medidas de seguridad en todos los niveles, la generación de condiciones que prevengan y eviten la delincuencia y los sistemas para someter o detener a los infractores del ordenamiento legal. En materia de seguridad pública, ésta es la parte más inmediata y de mayor contacto con la ciudadanía, también es, numéricamente, la parte más grande del sistema.

La policía tiene esencialmente funciones de vigilancia y de cuidado del orden social. La estricta función policiaca radica en aquellos cuerpos de fuerza pública, orientados a persuadir, controlar y contener a los infractores de la ley.

En nuestro sistema, la seguridad pública radica en cuerpos policíacos locales, municipales y estatales, uniformados, armados, que vigilan y combaten al crimen en las calles.

2. *Procuración de justicia*: Una vez que se tiene conocimiento que determinados hechos pueden ser constitutivos de un delito, el Ministerio Público asume la representación de los intereses de la sociedad e investiga y persigue a los autores de los hechos y propone ante el juzgador la aplicación de determinadas penas o sanciones.

El artículo 21 de nuestra Constitución establece que “La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquel”.

3. *Administración de la justicia*: El mismo artículo 21 constitucional establece que “La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial”. Los jueces conocen de los hechos a través del Ministerio Público y dicen el derecho aplicable al indiciado.

4. *Readaptación social*: En nuestro sistema, el delincuente es un miembro de la comunidad que ha transgredido el orden jurídico y que al cometer un delito es sometido a un proceso de readaptación social. La autoridad no sustituye la venganza social. Coloca, teóricamente, al infractor, en condiciones que le permitan regresar a la sociedad.

Esta enunciación general, tiene por objeto plantear solamente el mapa de las áreas que comprende, institucionalmente, la seguridad pública, la cual no es sólo un problema de las policías, ni de las procuradurías, ni de los tribunales, ni de las cárceles. Es un problema en el que concurren todas estas instituciones.

Es lógico que para atender el problema, se necesite que las cuatro vertientes institucionales de la seguridad pública, cambien, para que

cambie el todo. Cualquier reforma que atienda sólo a una de estas partes está llamada al fracaso, porque, las cuatro, consideran la inseguridad pública en alguna de sus etapas y las cuatro, determinan que el problema sea resuelto de la mejor manera.

Por ello, el punto de partida para el diseño de las políticas públicas en materia de seguridad pública es la coordinación. La coordinación consiste en una mejor articulación de todas las partes del sistema. La comunicación efectiva entre estas cuatro partes, es sin lugar a dudas un punto de partida indispensable para lograr la modernización de la seguridad pública en nuestro país.

Si además consideramos que dentro del régimen de gobierno federal que nos rige, las cuatro partes del sistema se multiplican por el número de entidades federativas a las cuales se agregan los tres niveles de gobierno, nos daremos cuenta que, jurídicamente, nuestro sistema de seguridad presenta una gran dispersión y complejidad.

Los problemas derivados de esta diversidad, son: falta de información, deficientes sistemas de comunicación, la impunidad derivada de la existencia de distintos espacios de competencia, dificultad en la realización de operativos e investigaciones conjuntas y los problemas de articulación en la actuación de los cuerpos policíacos y de justicia.

La autoridad no puede darse el lujo de aparecer fragmentada o desorganizada frente a la delincuencia. El fenómeno delictivo se ha vuelto cada vez más complejo en nuestro país. Enfrentamos una delincuencia más organizada, con mayor sofisticación tecnológica y con mayores recursos. Ante esto, se requiere de un sistema que unifique y coordine esfuerzos.

A partir de esta visión, el Presidente Ernesto Zedillo propuso la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El constituyente permanente, modificó el artículo 21 de la Constitución y actualmente, la parte final de dicho precepto establece: “La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública”.⁴

Constitucionalmente la seguridad pública parte de un principio orgánico, de coordinación e integración. Es evidente que los principios de división de poderes y de autonomía de los estados y municipios no se alteran con este criterio constitucional. La creación de un Sistema

⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* del 5 de febrero de 1917.

Nacional de Seguridad Pública, no significa que la materia se vuelva federal, significa simplemente, establecer los canales de comunicación y articulación institucionales, jurídicos y permanentes, que permitan mayor eficacia operacional.

Nos parece que es adecuado el precepto constitucional, y que obedece a la racionalidad de aprovechar mejor los recursos y ser más eficaces en el combate a la delincuencia y la impunidad.

Para la Constitución, la seguridad pública es una función estatal. El mismo artículo establece claramente las competencias y los niveles de la seguridad pública. El artículo 21 refiere: “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”.⁵

Adicionalmente el artículo 21 impone a las instituciones policiales la obligación de regirse por cuatro principios concretos: “La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez”.⁶

Con estos lineamientos constitucionales, la política gubernamental sobre seguridad pública se perfiló claramente en el Plan Nacional de Desarrollo presentado el 31 de mayo de 1995.

En dicho instrumento de planeación, emitido por el gobierno federal en cumplimiento del artículo 26 constitucional, se plantearon en el capítulo segundo, titulado *Por un Estado de Derecho y un país de leyes*, las líneas generales en materia de derecho y seguridad pública.

En dicho Plan se establece como el eje para la articulación de las instituciones de seguridad pública, la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública al que nos hemos referido.

Dicho sistema, de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo deberá tener las siguientes características: “estándares nacionales de calidad en el servicio de seguridad, creando una auténtica carrera policial sustentada en un régimen de prestaciones económicas y sociales congruentes con la importancia y los riesgos de su labor; y mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, con respeto a la soberanía de los Estados y a la autonomía de los municipios”.⁷

Se insiste en el Plan la prioridad de avanzar en la profesionalización de los recursos humanos, la necesidad de crear un Registro Na-

⁵ *Idem*.

⁶ *Idem*.

⁷ *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de mayo de 1995.

cional que coordine los esfuerzos de coordinación y operación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Señala el Plan la necesidad de establecer un permanente intercambio de información y la creación de un Sistema de Información Policial.

Es importante destacar que en el Plan Nacional de Desarrollo el Ejecutivo Federal, sin negar el carácter de función pública que tiene la seguridad, y sin evadir las responsabilidades, apunta la indispensable participación de la comunidad en las acciones gubernamentales: "En todo caso, es necesario hacer más transparentes acciones de los cuerpos policiales para dar un buen servicio y generar una nueva imagen de la seguridad pública en México, con base en una administración eficaz y la participación ciudadana en acciones de gobierno. En este sentido, es indispensable promover una más estrecha vinculación entre las autoridades competentes en la materia y los diversos grupos intermedios de la sociedad".⁸

Es interesante advertir cómo, desde la planeación de las políticas públicas en materia de seguridad pública, y sin negar la obligación del Estado, se establece claramente la necesidad de que la ciudadanía se vincule con el tema y participe en su atención y solución. Esto coloca las políticas públicas en materia de seguridad a la vanguardia, al no marginar, de una de las funciones esenciales del Estado a la población directamente beneficiada por el servicio.

Es concebir al Estado como el coordinador de un esfuerzo colectivo mayor, en el que se involucran todas las instituciones, todos los niveles de gobierno, pero en el que tiene un lugar especial el ciudadano.

Lo planeado muy pronto se convirtió en hechos, incluso debemos apuntar, que los primeros cambios en el sistema de justicia, y la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se dieron, con anterioridad a la presentación formal del Plan Nacional de Desarrollo.⁹

Esta política integral de seguridad pública da inicio con las reformas constitucionales en el sistema judicial. A partir de ella comienza una profunda transformación de las instituciones. Fueron reformas que modificaron la estructura, organización y competencias del Poder Judicial de la Federación, de los Poderes Judiciales de los Estados y del

⁸ *Idem.*

⁹ La reforma al sistema de justicia se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1994 y el *Plan Nacional de Desarrollo* se publicó en el mismo órgano el 31 de mayo de 1995.

Distrito Federal, así como de la Procuraduría General de la República.

Se inició con el fortalecimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se hicieron más rigurosos los requisitos para ser Ministros y se estableció un nuevo procedimiento para la aprobación de los nombramientos de los mismos por el Senado. Se creó el Consejo de la Judicatura, el cual se dedica a las labores administrativas y a la selección de Jueces y Magistrados. Se hizo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un auténtico tribunal de constitucionalidad.

También se fijó un principio constitucional para que los ciudadanos puedan defenderse cuando el Ministerio Público no cumpla con su deber. Así cuando por descuido, negligencia o corrupción, la representación social no cumpla con su responsabilidad, las víctimas o sus familiares contarán con los recursos jurídicos para revisar la actuación del Ministerio Público.

La Federación, los Estados y los Municipios estarán obligados a coordinarse en todos los aspectos básicos de la seguridad pública. Habrán de articular sus programas y acciones. Deberán intercambiar información sobre delinquentes.

El siguiente paso dentro de la política global de seguridad pública fue el envío de las iniciativas de Ley contra el Crimen Organizado, Ley de Seguridad Pública, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

La Ley de Seguridad Pública aprobada y en vigor se puso muy pronto en práctica. El Consejo de Seguridad Pública está integrado y funcionando.

Cabe agregar que se ha presentado la iniciativa de reformar el artículo 20 constitucional y diversos artículos de la legislación penal.

Es evidente la línea general que busca transformar y modernizar en su conjunto el sistema de seguridad pública del país, y que ante la crisis de la seguridad pública, el Presidente Zedillo ha respondido con una reestructuración y un cambio a fondo, que era necesario e indispensable.

V. EL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA CAPITALINO

Dentro del cambio general de la seguridad pública a nivel nacional, debemos analizar el caso del Distrito Federal.

El Distrito Federal, por su población y por ser la sede de los poderes

federales presenta características muy peculiares en la integración de sus autoridades. Las autoridades en el Distrito Federal se encuentran en un proceso de transición. Prácticamente todos los órganos de gobierno de la capital del país, experimentan modificaciones relevantes en los próximos meses. Desde la elección del Jefe del Distrito Federal, hasta importantes cambios en la designación de funcionarios como el Procurador capitalino, y la designación de los Delegados del Departamento del Distrito Federal. Además del proceso de reforma que se estudia por la sociedad y los partidos políticos y que puede derivar en cambios adicionales a la legislación vigente.

Ante este Proceso de transformación, las instituciones, las leyes y los programas tienen que establecer las bases del nuevo sistema de seguridad pública que queremos los capitalinos.

Partiendo de la planeación, y acotando que los planes no hacen los cambios pero que sin planes no hay cambio posible, el Distrito Federal cuenta con dos programas directamente vinculados con esta materia:

1. El Programa de Seguridad Pública, y
2. El Programa de Procuración de Justicia.

El Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal, de conformidad con la ley de la materia, se realiza de manera conjunta entre el Departamento del Distrito Federal y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, siguiendo los lineamientos establecidos por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Dicho Programa, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de noviembre de 1995.

En él se señalan 10 objetivos específicos y líneas de estrategia a seguir en el corto, mediano y largo plazos, los cuales son:

1. Intensificar la vigilancia en la ciudad de México.
2. Fortalecer los Sistemas de Justicia Cívica.
3. Combatir y prevenir la delincuencia organizada y violenta.
4. Profesionalizar los cuerpos de seguridad pública.
5. Fortalecer la coordinación entre las instituciones policiales.
6. Preservar el respeto a los derechos humanos.
7. Abatir la impunidad y corrupción de los cuerpos de seguridad en el Distrito Federal.
8. Desarrollar una administración eficiente de los cuerpos de seguridad pública.

9. Lograr una activa participación ciudadana en materia de seguridad pública.
10. Informar permanentemente a la comunidad de los avances en las tareas desarrolladas.

Estos puntos coinciden con la visión del Plan Nacional de Desarrollo y detallan aspectos específicos para la capital del país.

Por su parte, el Programa de Procuración de Justicia 1995-2000, constituye una novedad en la planeación en México, ya que es la primera vez que el gobierno de la República emite un programa especial para esta dependencia. Dicho programa fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de marzo de 1996.

El solo hecho de plantear un programa especial para esta materia, prueba la importancia que para el gobierno de la República tienen los temas relacionados con la justicia, y la convicción del Ejecutivo Federal, de emprender un proceso de reforma detallado y a fondo de las instituciones relacionadas con la procuración de justicia.

El Programa de Procuración de Justicia para el Distrito Federal 1995-2000 articula todas las acciones de la institución en torno a cuatro principios rectores:

1. *Legalidad*: La procuración de justicia presupone que todos los servidores públicos de la Procuraduría apeguen escrupulosamente su conducta a lo dispuesto en las normas jurídicas, cuya plena eficacia debe garantizar a los particulares la seguridad en sus personas y bienes así como el acceso a la justicia y el goce cabal de sus derechos.

2. *Profesionalización*: Transformar a la Procuraduría en una institución capaz de responder a los reclamos de justicia de los habitantes del Distrito Federal y en un auténtico representante de la sociedad, solamente puede lograrse a través de la actuación cotidiana de los hombres y mujeres que la integran. En tal virtud se requiere de una estrategia de profesionalización que sienta las bases para una verdadera formación de los servidores públicos de la Procuraduría que comprenda aspectos éticos, técnicos y de compromiso de servicio.

3. *Especialización*: Se requiere de la especialización de los servidores públicos de la Procuraduría para responder a la complejidad del fenómeno delictivo a través de una investigación eficiente de los delitos, la integración completa de las averiguaciones previas y un seguimiento efectivo de los procesos penales. Esta estrategia general contempla

la especialización por unidades tanto del Ministerio Público como de la Policía Judicial para atender determinados delitos o grupos de delitos.

4. *Modernización*: La complejidad del fenómeno delictivo en el Distrito Federal requiere que los encargados de la investigación y persecución de la delincuencia cuenten con los elementos técnicos, materiales y administrativos que les permitan actuar con oportunidad y eficacia. La estrategia de modernización comprende la actualización de equipos, sistemas y métodos de trabajo que permitan una investigación científica y especializada de las conductas delictivas, una persecución eficaz de sus autores ante los tribunales y una mejor y más ágil administración y operación de la Procuraduría en lo general.

Estas cuatro estrategias generales planteadas en el Programa de Procuración de Justicia 1995-2000, derivan en doce estrategias específicas y líneas de acción que son: la profesionalización de los servidores públicos; la actualización del marco jurídico en la procuración de justicia; la especialización en la investigación y persecución de los delitos; la simplificación de la averiguación previa; la optimización del control de procesos; el respeto a los derechos humanos; el auxilio a las víctimas; la prevención de los delitos y la participación de la comunidad; la modernización y mejoramiento tecnológico de la institución; la simplificación administrativa, la coordinación interinstitucional y el combate a la corrupción.

Estos dos programas son el punto de partida para la transformación de la seguridad pública en el Distrito Federal.

El sistema de seguridad pública, comprende a nivel del Distrito Federal sus cuatro partes:

1. *Prevención y vigilancia*: Que en el Distrito Federal lleva a cabo la Secretaría de Seguridad Pública, dependiente del Departamento del Distrito Federal. Y en acciones de comunicación social, donde la Procuraduría coadyuva y desarrolla programas de capacitación y difusión.

2. *Procuración de Justicia*: Que se lleva a cabo por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal cuyo titular es designado por el Ejecutivo Federal.

3. *Administración de Justicia*: Que lo integra el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, con sus Jueces y su propio Consejo de la Judicatura.

4. *Readaptación Social*: Que depende administrativamente del Departamento del Distrito Federal y de los lineamientos generales que en la materia dicta la Secretaría de Gobernación.

Como vemos, el sistema de seguridad pública en el Distrito Federal presenta características particulares. No olvidemos que constitucionalmente el Jefe del Ejecutivo Federal es jefe de la fuerza pública del lugar donde se encuentre, y que al ser la sede de los poderes federales, el Presidente de la República, es el jefe permanente de los cuerpos de seguridad pública de la ciudad de México.

Todas las vertientes del sistema se están transformando. Hay cambios en materia de prevención, la policía capitalina lleva a cabo amplios procesos de transformación, la Procuraduría experimenta una reestructuración integral, los tribunales cambian como consecuencia de los cambios del poder judicial a nivel federal y las cárceles se someten a un proceso de estudio integral.

Todos estos cambios, derivarán en una transformación importante que nos permita mejorar la seguridad pública de la ciudad.

A continuación se esbozan algunos aspectos de la reforma puesta en marcha en la procuración de justicia capitalina.

VI. LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN EL DISTRITO FEDERAL

El Presidente Zedillo afirmó el 1 de septiembre: "...se ha iniciado una reestructuración completa de las Procuradurías General de la República y del Distrito Federal".¹⁰

La reestructuración es un cambio a fondo en la Procuraduría que busca transformar a una institución que está funcionando cotidianamente. Se trata de un proceso de cambio y transformación. La idea es poner las bases de un proyecto de mediano y largo plazos para una nueva Procuraduría capitalina.

Los cambios que experimenta la procuración de justicia pueden agruparse en función de los principios que establece el Programa de la materia:

Legalidad: La Procuraduría tiene claro que cualquier proceso de cambio empieza en la ley. En un proceso de reestructuración, lo primero que debemos hacer es cambiar la normatividad. En 1995 se expidió un nuevo Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el cual fue publicado el 9 de marzo de 1995.

¹⁰ ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Ernesto, *Mensaje a la nación*, México, 1 de septiembre de 1995.

Esta fue una primera reforma y una medida inicial de reorganización y reestructuración. Pero era necesario avanzar más a fondo en la transformación de la Procuraduría.

El Ejecutivo Federal, como se señaló arriba, presentó ante el Congreso de la Unión la iniciativa de la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Dicha iniciativa fue aprobada casi por unanimidad en la Cámara de Diputados. Se presentó un proyecto congruente y realista por el Ejecutivo Federal, que coincidía con las líneas de política pública que demandaban todas las fuerzas políticas del país.

La nueva Ley Orgánica de la Procuraduría establece las bases para una institución profesional, especializada, moderna y que tenga como prioridades el respeto a los derechos humanos y la atención a los derechos de las víctimas.

Es lógico que una nueva ley dará lugar a un nuevo Reglamento, que creará una nueva estructura integral de la Procuraduría que ponga énfasis en la especialización de la investigación y persecución de los delitos.

Tendremos un nuevo marco normativo orgánico, pero además, debemos mencionar que el Ejecutivo Federal ha presentado diversas iniciativas para reformar la legislación penal, propuestas que motivarán la reflexión y el estudio y que serán materia de otros artículos.

En el corto plazo se contará con una nueva Procuraduría derivada de una nueva legalidad, pero además de una nueva actitud de respeto al Estado de Derecho.

Profesionalización: La profesionalización es uno de los objetivos centrales dentro de la reestructuración de la Procuraduría. Es fundamental emprender un proyecto que se preocupe por la gente y es claro que mejores hombres y mujeres, hacen mejores instituciones.

El personal de la Procuraduría no ingresará más como resultado de la recomendación de ningún funcionario. Los servidores públicos entrarán a la Procuraduría por la puerta grande, del estudio, de la capacidad, de la profesionalización y del desempeño personal.

Se dio la mayor relevancia al Instituto de Formación Profesional. Se le otorgó el carácter de órgano desconcentrado y se le dotó de personalidad y patrimonio propios. Se integró un Consejo Consultivo en el que participan personalidades del sector académico. Se renovó su planta de profesores, se incrementaron salarios y prestaciones y se elaboraron nuevos planes y programas de estudio.

Se amplió la duración de los cursos. Antes en el Instituto se capacitaba en tres meses a los nuevos servidores públicos, hoy, se triplicó este proceso de capacitación, y los aspirantes duran nueve meses recibiendo cursos y sometiéndose a estrictos procesos de evaluación.

El ingreso al Instituto se lleva a cabo a partir de 1995, a través de sistemas de evaluación y selección profesionales. La Procuraduría suscribió convenios con la Universidad Nacional Autónoma de México, para que sea la Universidad la que elabore, aplique y califique los exámenes de selección de aspirantes a agentes del Ministerio Público y Policía Judicial. Adicionalmente los estudiantes reciben durante su preparación, becas de apoyo, para que se dediquen de tiempo completo al estudio.

El proyecto de largo plazo es lograr integrar un verdadero Servicio Civil de Carrera en la Procuraduría, como existe en el ejército, en el servicio exterior o en materia electoral.

La profesionalización es un proyecto de mediano y largo plazos que tarda en mostrar sus resultados, sin embargo, en esta política se encuentra gran parte de la transformación del sistema de seguridad pública.

Especialización: El Ministerio Público es una institución muy arraigada en el derecho mexicano. Su carácter de representante social ante los tribunales, para investigar y perseguir delitos, no ha evolucionado lo suficiente a lo largo de los años. Actualmente los agentes del Ministerio Público y los agentes de la policía judicial, investigan por igual todo tipo de delitos.

Los mismos investigadores, dan atención y seguimiento lo mismo a un homicidio, que a un fraude, una falsificación o una violación, por citar sólo algunos ejemplos. Es evidente, que la eficacia en la investigación es cada vez menor, dada la sofisticación de la delincuencia y la utilización de métodos cada vez más complejos para llevar a cabo dichos ilícitos.

La especialización consiste en hacer evolucionar al Ministerio Público. Se pretende sustituir la división tradicional de averiguaciones previas y control de procesos, por un esquema basado en la especialización en la investigación y la persecución de los delitos.

La especialización de la Procuraduría nos llevará a que sean creadas diversas células o coordinaciones especializadas en la investigación de determinado tipo de ilícitos, que den seguimiento constante al proceso, desde la fase de investigación, la integración de la averiguación previa, y el seguimiento del proceso penal ante los tribunales.

El objetivo de la especialización es lograr que grupos más reducidos de agentes del Ministerio Público, policías judiciales y peritos mantengan una más estrecha comunicación, conozcan mejor los asuntos y tengan la capacidad de ser más eficientes en el combate a la delincuencia.

Este proyecto de especialización es parte medular en la reestructuración de la Procuraduría y constituye un avance muy importante en la modernización de la institución para lograr una mayor seguridad pública en la ciudad de México.

Modernización: La actividad propia del Ministerio Público de investigar y perseguir delitos, requiere de mejores herramientas materiales para lograr su eficacia.

La procuración de justicia requiere de mejores instalaciones en materia de comunicaciones e información, y necesita actualizarse, adquiriendo tecnología de punta para combatir a la delincuencia. Es necesario incorporar sofisticados sistemas de radiocomunicación, sistemas de cómputo móviles, unidades localizadas vías satélite, modernos sistemas informativos en red para conectar diversas áreas de la institución, así como nuevos sistemas de investigación, y evaluación pericial. En cada uno de estos renglones han sido puestas en marcha diversas acciones. El trabajo que se desarrolla en la institución, permitirá a los capitalinos contar con una nueva Procuraduría General de Justicia para el Distrito Federal.

La participación de la procuración de justicia en la seguridad pública de la capital del país es indispensable. Es una parte medular que no podemos soslayar.

Debemos reconocer que al investigar y perseguir delitos y delincuentes, se lleva a cabo una acción de mejoramiento de las condiciones de seguridad pública para la sociedad capitalina.

Sin embargo, es importante tener clara la magnitud del sistema y de las partes que lo conforman, y advertir con juicio crítico cómo, durante años, diversas instituciones vinculadas con este sistema, han caminado sin proyectos articulados y sin visión de largo plazo.

De manera institucional, se deben plantear mecanismos de comunicación constante entre los responsables de cada una de las áreas que componen el sistema involucrado en la seguridad pública. Los avances jurídicos e institucionales planteados por el Ejecutivo Federal en la presente administración, son muy positivos, y han acertado en la visión global del problema.

El esfuerzo requiere de una visión de largo plazo, y sobre todo, de la capacidad de dar seguimiento a un proyecto de esta magnitud durante los próximos lustros. Por ello, debemos entender, que el cambio que estamos llevando a cabo en la seguridad pública, es un proyecto que toma tiempo, y que a quienes emprendemos este trabajo hoy, tenemos la responsabilidad de establecer las bases de nuevas instituciones.

VII. REFLEXIÓN FINAL: PROCURACIÓN DE JUSTICIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Es cierto que los mexicanos y los capitalinos enfrentamos una crisis en materia de seguridad pública, pero los cambios que ha emprendido el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo van en el sentido adecuado para combatir el problema y atenderle, no solamente para nuestra generación, sino para las generaciones venideras. La verdadera responsabilidad en el ejercicio de la función pública, radica en la visión con que se toman las decisiones.

Ha quedado aquí asentado, que la seguridad pública es una función que constitucionalmente compete al Estado, empero, debemos considerar la importancia de la participación de la ciudadanía en la construcción de mejores condiciones de seguridad para el país y para la ciudad de México.

El gobierno coordina los esfuerzos de los ciudadanos para lograr los fines de la colectividad, pero el gobierno no sustituye la fuerza y la energía de la comunidad en la solución de sus problemas. Cualquier proyecto de gobierno que se emprende de espaldas o sin considerar a la sociedad, está por ese solo hecho, llamado a fracasar.

En la planeación, se requiere atender a la gente, escuchar las demandas y las prioridades de la ciudadanía y advertir los tiempos, los ritmos y las necesidades de la comunidad. En la instrumentación de las políticas públicas, el ciudadano debe ser un actor fundamental.

El ciudadano contribuye con la actualización de las medidas de seguridad, en la prevención del delito, en la denuncia, en la colaboración, en la investigación y en los procesos penales, en la crítica constante de las acciones gubernamentales y en la generación de nuevas iniciativas o variantes a las decisiones tomadas.

En la evaluación, la ciudadanía es el mejor juez. El ciudadano sabe si las decisiones y acciones tomadas fueron la mejor opción, o si es necesario llevar a cabo cambios o ajustes.

Por ello en materia de procuración de justicia en el Distrito Federal, hemos instrumentado acciones permanentes de comunicación y trabajo con la comunidad a través de lo que hemos denominado un frente común, en el que participan gobierno, sociedad y medios de comunicación.

Es la participación ciudadana en la gestión gubernamental. Los ciudadanos mantienen espacios permanentes de comunicación con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y dicho vínculo, ha sido muy útil al elaborar las grandes líneas y al actualizar los detalles finos del trabajo y la reestructuración de la Procuraduría.

La seguridad pública que deseamos será finalmente resultado del trabajo articulado que desarrollemos, con apego a las leyes, cada uno de los mexicanos.