

LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD

René GONZÁLEZ DE LA VEGA

SUMARIO: I. *Planeación y política criminológica*. II. *Nueva política de coordinación en materia de seguridad pública*. III. *Ámbitos de la criminalidad*. IV. *Manifestaciones de la criminalidad*. V. *Dimensión del problema*.

A la luz de las demandas populares de una eficiente política de Estado para combatir el delito y al delincuente, y de la evolución que se opera y consolida en el marco constitucional y legal dedicado al tratamiento de estos temas, la procuración de justicia en México vive uno de sus momentos más dramáticos. De ahí la importancia de realizar esfuerzos para abordar los grandes temas de la impartición de justicia, y, a partir de ellos, hallar propuestas viables, objetivas y actualizadas que coadyuven al cambio de México.

I. PLANEACIÓN Y POLÍTICA CRIMINOLÓGICA

La administración pública mexicana se ha desarrollado notablemente en sus estructuras, fundamentos y concepciones durante los últimos veinte años. Hay sectores del gobierno federal, con niveles de organización y eficiencia capaces de competir o compararse a niveles internacionales con los más avanzados. Pensemos en el sector financiero, en el de comunicaciones y transportes o en algunos rubros del de salud.

No habría, pues, razones para considerar que los cuadros y organizaciones gubernamentales de justicia y seguridad pública no puedan alcanzar esos niveles de desarrollo y eficiencia, de competitividad internacional, y aspirar a la excelencia.

México cuenta con un buen arsenal jurídico para apoyar la planeación del desarrollo y la conducción de la administración pública y de los sec-

tores social y privado, por los rumbos que exige su destino y las demandas populares.

El artículo 26 constitucional establece que:

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlos al plan y los programas de desarrollo. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración pública Federal.

En su tercer párrafo, este artículo constitucional sigue diciendo:

La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la Ley.

La Ley de Planeación, reglamentaria de este precepto constitucional, establece la obligación de los gobiernos federales en el sentido de que sometan al Congreso el Plan Nacional de Desarrollo (PND) que le corresponda, dentro de los primeros seis meses de la administración respectiva. Así, durante el primer semestre de la administración pública federal 1994-2000, se aprobó, publicó y divulgó el plan relativo a ese periodo.

Este instrumento, con fuerza vinculatoria en el ámbito nacional, dice en sus párrafos iniciales:

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 propone cinco objetivos fundamentales:

I. Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano.

II. Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la Ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.

III. Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política y una intensa participación ciudadana.

IV. Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.

V. Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

Para cumplir el objetivo de preservar la soberanía, el Plan Nacional de Desarrollo propone fortalecer la capacidad del Estado de garantizar la seguridad nacional, la vigencia del estado de Derecho y la presencia de las instituciones de la República en todo el territorio nacional.

Para consolidar un régimen de convivencia, social regido plenamente por el derecho y edificar un país de leyes, el Plan se apoya en las reformas constitucionales realizadas en diciembre de 1994 para ratificar la necesidad de una profunda transformación a nuestro sistema de justicia.

Las estrategias propuestas comprenden crear, a través de la adecuación normativa correspondiente, las condiciones legales, institucionales y administrativas para asegurar a toda persona la protección efectiva de sus derechos, la aplicación oportuna e imparcial de la Ley y el acceso a la justicia. Asimismo, se propone la revisión sistemática de las normas procesales, el establecimiento de mecanismos más expeditos para la resolución de conflictos a través de la justicia de paz, y el mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo que fortalezcan la independencia y calidad profesional de los miembros del Poder Judicial.

El Plan Nacional de Desarrollo propone avanzar resueltamente hasta consolidar un régimen de certidumbre jurídica para el patrimonio de las familias y las actividades productivas, y, a la vez, crear las condiciones que permitan al Estado prevenir eficazmente la delincuencia, combatir frontalmente las organizaciones criminales, perseguir y castigar oportunamente los delitos. Conforme a los lineamientos del Plan, estas tareas se realizarán ejerciendo estrictamente las atribuciones que confiere el orden jurídico y salvaguardando los derechos humanos.

El plan comprende estrategias específicas para el establecimiento de un Sistema Nacional de Seguridad Pública con propósitos precisos de calidad,

de impulso a una carrera policial profesional digna y respetada, así como para la adecuada coordinación de los tres órdenes de gobierno en la materia.

Por su parte, los asuntos de justicia conforman e integran las funciones primigenias y originarias del Estado moderno; son indelegables, no pueden ni deber ser prestadas por nadie que no sea el Estado. Bajo estas circunstancias, el propio Estado debe autodefinirse y autocomprometerse a partir, precisamente, de una política criminológica bien delineada y plasmada en el plan de gobierno (Plan Nacional de Desarrollo). La Constitución de la República, reformada en 1996, es clara al respecto: “la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato” (artículo 21).

Bajo este lineamiento fundamental y en torno a la procuración e impartición de justicia, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 estableció que:

A lo largo de la vida independiente del país, los mexicanos hemos aspirado a gobernarnos mediante leyes. En todo momento, el ideal de hombres y mujeres ha sido que las conductas de los individuos y de las autoridades se guíen por lo dispuesto en las normas jurídicas. Hemos buscado construir un régimen en donde la plena eficacia de las normas aplicables a particulares y a gobernantes, la seguridad de personas y bienes y el pleno ejercicio de los derechos y libertades se encuentren garantizados por los órganos del Estado, en una sociedad crecientemente compleja.

En todo el país, los mexicanos han expresado su preocupación por la creciente inseguridad pública a que se enfrentan en la vida cotidiana. A diario se cometen actos ilícitos que perturban la paz y la tranquilidad sociales, afectan al bienestar, la seguridad y el patrimonio de las familias y, en no pocas ocasiones, lesionan irreparablemente la integridad e incluso la vida de muchos mexicanos. Cuando estos delitos no se resuelven conforme a la Ley, se quebranta seriamente el Estado de Derecho.

En el ámbito de la seguridad pública, es evidente la falta de una debida capacitación y de una remuneración adecuada, así como la ausencia de mecanismos eficaces de coordinación policial entre los tres órdenes de gobierno. A su vez, las acciones de los cuerpos de seguridad pública se han enfocado más a combatir los delitos consumados que a adoptar medidas de prevención. Por su parte, la sociedad, al percibir el incremento de la inseguridad y su

relación con las ineficiencias, desviaciones y tolerancia de las instituciones de seguridad pública, ha optado por alejarse de las mismas por desconfianza o por temor.

Paralelamente al aumento de la violencia y, estrechamente relacionada con ella, se ha desarrollado una delincuencia cada vez mejor organizada que ha dado lugar al incremento del tráfico de armas, asaltos bancarios, narcotráfico y secuestros, entre otros. Combatir sus causas y efectos, acabar con la impunidad que genera y castigar a sus autores son tareas urgentes que debemos emprender sin dilaciones ni titubeos.

Muchos de los atentados más graves contra el Estado de Derecho y la frustración de la población ante un ambiente de inseguridad creciente, se deben a la impunidad en el ámbito penal. La comisión frecuente de delitos, su deficiente investigación, los defectos en la integración de las averiguaciones, la ineficiencia para detener a los responsables, la falta de un adecuado seguimiento de los procesos, el rezago en el conocimiento y resolución de los juicios y la connivencia entre delincuentes y algunas autoridades que tienen la alta misión de aplicar las leyes, son problemas característicos que el ciudadano afronta con frecuencia en la procuración y administración de la justicia penal.

Por lo que respecta a la impartición de justicia, no siempre contamos con un sistema que corresponda a los reclamos de la sociedad. En algunos tribunales se dictan fallos con ignorancia o parcialidad o se desarrollan con lentitud los procesos que conocen, en buena parte porque no siempre existen los mecanismos para que los particulares combatan tales proceder que deben ser sancionados, o porque los propios tribunales carecen de los elementos materiales y técnicos para desempeñar adecuadamente sus funciones.

Si bien en los últimos años se han logrado avances importantes en la modernización del marco jurídico, aún se observan rezagos que imposibilitan la plena seguridad jurídica. Así, diversas transacciones se realizan al amparo de normas que, por el transcurso del tiempo, resultan inadecuadas para satisfacer las necesidades actuales, originando falta de claridad y transparencia en las relaciones jurídicas u obligando a subsanar tales deficiencias mediante instrumentos privados complejos, poco accesibles para un gran número de personas y que no ofrecen garantías suficientes a las partes.

En sus casi ocho años de vida, la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha avanzado en el fomento de una cultura de protección y defensa de los derechos humanos entre la población y las autoridades. La elevación a rango constitucional de estas actividades tutelares responde a una exigencia social de combatir el abuso y la violación de esos derechos por parte de las autoridades, así como de abatir la impunidad y auxiliar en la solución rápida y expedita de los conflictos entre particulares y autoridades, en instituciones

administrativas y en corporaciones de seguridad pública. No obstante, aún no se ha arraigado una práctica de respeto pleno a los derechos humanos ni se ha consolidado cabalmente en las entidades federativas el sistema de organismos de protección a tales derechos.

A continuación, el propio Plan diseña, en ocho bien delineados puntos, lo que el Estado considera como sus trazos mayores en materia de justicia y seguridad pública y que componen, por tanto, la materia prima de la política criminológica del régimen.

Para mejorar la seguridad pública y la administración de justicia se atenderá a los siguientes objetivos:

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

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

Lograr que los órganos responsables de la procuración de justicia se constituyan en auténticos vigilantes de la legalidad y de la persecución de los delitos. Asimismo, que realicen sus acciones con base en un correcto ejercicio de las atribuciones que el orden jurídico nacional les ha conferido. Que la ciudadanía vea en los órganos de procuración de justicia auténticos servidores públicos, y no un obstáculo para la aplicación de la Ley o, inclusive, una causa más de delitos y agravios en su contra. Que la legislación penal establezca instrumentos modernos y ágiles para la investigación de los delitos y con ello se pueda castigar pronta y eficazmente a quienes delinquen, sin dar lugar a las peligrosas inequidades y subterfugios que la población resiente.

Otorgar a la población la confianza de que los recursos públicos se utilizan con legalidad, transparencia, honestidad y eficiencia, que existen mecanismos idóneos para prevenir y detectar acciones de corrupción, y que las infracciones son sancionadas pronta y oportunamente, con independencia del nivel jerárquico del infractor.

Contar con un régimen en donde todos puedan tener acceso a la justicia y satisfacer sus justas demandas, un régimen donde los individuos y las autoridades se sometan a los mandatos de la Ley y, cuando esto no acontezca, se sancionen a los infractores, un régimen donde la calidad de los juzgadores y sus resoluciones esté por encima de toda sospecha.

Consolidar un régimen de seguridad jurídica sobre la propiedad y posesión de los bienes y las transacciones de los particulares. Esto es requisito indispensable para promover la inversión, propiciar el sano desempeño de las actividades productivas y garantizar la transparencia en las relaciones jurídicas de las personas.

Consolidar la reglamentación y el ejercicio de las funciones de los organismos que tienen a su cargo la protección no jurisdiccional de los derechos humanos. En especial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de las comisiones locales de la materia, de modo que se establezca y se extienda un verdadero sistema de defensa de esos derechos y de una cultura de respeto y promoción de los mismos, y

Mejorar el acceso de los indígenas a las instituciones de procuración e impartición de justicia considerando su identidad cultural, para que no sufran menoscabado en la aplicación de la Ley. Impulsar el acceso igualitario a la justicia para los pueblos indígenas implica el fortalecimiento de mecanismos que garanticen procesos legales con apego a derecho, tales como la presencia sistemática de traductores para que los indígenas puedan seguir sus juicios en sus propias lenguas, o la difusión específica de los derechos y responsabilidades que les confiere la Ley.

He aquí un completo y ambicioso plan, que da estructura y destino a lo que debiera ser la política criminológica de México, el divorcio entre planeadores y hombres de justicia es palpable; éstos se han sumado en tiempo a los planteamientos surgidos de la sociedad misma. Será propósito de este trabajo revisar las estructuras de nuestra política, sus alcances y realidades, así como sus desmayos y faltas de atención, para con modestia, pero con firme convencimiento, apuntar soluciones y sugerencias posibles, producto de más de veinte años de experiencia en asuntos de justicia y seguridad pública.

Durante el verano de 1995, fui invitado para organizar y coordinar los foros de consulta y debate en el Distrito Federal, para la formulación de lo que habría de ser el Primer Programa de Procuración de Justicia para el Distrito Federal, 1995-2000.

En efecto, el Plan Nacional de Desarrollo, a que ya se hizo referencia, dispuso, por primera vez, que la capital del país propusiera y expidiera

un programa de procuración de justicia específico, que diseñara los objetivos, estrategias generales y específicas, y líneas de acción en el Distrito Federal.

Desde luego redacté un primer documento que sirviera de base para el análisis y debate por parte de la ciudadanía, de los expertos, de los legisladores, de los miembros de la academia, de los sectores social y privado y, en general, de todo el que quisiera y pudiera hacer alguna aportación a este trabajo de planeación.

Finalmente, el Ejecutivo federal, a propuesta de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, presentó, y ha puesto en práctica, el programa sectorial aludido, el cual contempla como sus objetivos generales:

Comportamiento ético de los servidores públicos; combate a la delincuencia organizada; control de la legalidad; efectiva investigación de los delitos; acceso a la justicia; prevención de la corrupción; acceso de los indígenas a la justicia, y reestructuración del sistema de seguridad pública.

Como estrategias generales, este programa para el Distrito Federal precisó las de legalidad, profesionalización, especialización y modernización.

En concreto, este programa desarrolla profusamente las estrategias específicas que derivan de aquéllas, relacionadas con el párrafo anterior y logran un documento sólido, que permitirá una firme consolidación de las tareas de procuración de justicia en la capital del país.

A su vez, y por disposición expresa de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, en sus artículos 12 y 13, en noviembre de 1995, el jefe del Departamento del Distrito Federal y el procurador general de Justicia del Distrito Federal expidieron y pusieron en práctica el Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal, 1995-2000, y en cuya concepción y redacción tuve también el privilegio de participar.

Este programa de seguridad pública establece como objetivo general del mismo “alcanzar una ciudad segura para todos, en la que se preserven los derechos de las personas, las libertades, el orden y la paz públicos, abatiendo la incidencia delictiva y la impunidad de los infractores en el ámbito del Distrito Federal”.

Para lo anterior, este instrumento programático fijó diez objetivos específicos, y a cada uno de los cuales correspondió una línea de estrategia y las líneas de acción respectivas. Estos objetivos son:

a) Intensificar la vigilancia en la ciudad de México; b) fortalecer los sistemas de justicia cívica; c) combatir y prevenir la delincuencia organizada y violenta; d) profesionalizar los cuerpos de seguridad pública; e) fortalecer la coordinación entre las instituciones policiales; f) preservar el respeto a los derechos humanos; g) abatir la impunidad y la corrupción en las instituciones policiales; h) desarrollar una administración eficiente de los cuerpos de seguridad pública; i) lograr la activa participación ciudadana en materia de seguridad pública, y j) informar prominentemente a la comunidad de los avances en las tareas realizadas.

Asimismo, de la consulta y análisis de este documento se desprende una sólida respuesta a los problemas que aquejan a la capital de la República en materia de seguridad pública y que, como se verá, resultan congruentes con los planteamientos ya vertidos en instrumentos anteriores, y que contempla esta obra desde su primera edición.

II. NUEVA POLÍTICA DE COORDINACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA

A finales de 1994, el Constituyente Permanente adicionó dos párrafos al artículo 21 de la Constitución general de la República, *in fine*, que a la letra dicen:

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la Ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

Por primera vez, se incorpora a nuestro régimen constitucional lo relativo a la seguridad pública, en tanto función exclusiva del Estado y garantía constitucional de los habitantes de México pues, con anterioridad, las únicas referencias constitucionales a esta materia se dieron en el artículo 123, relativo a las garantías laborales, y en el artículo 115, que se refiere al fortalecimiento municipal.

A la luz de este nuevo dispositivo, el Congreso de la Unión aprobó la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Na-

cional de Seguridad Pública, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de diciembre de 1995, y que entró en vigor al día siguiente y de cuyo contenido vale la pena, en este inciso, referirnos a sus principios generales.

Esta ley reglamentaria de los dos párrafos ya transcritos del artículo 21 constitucional establece, en su artículo 3o., que:

Conforme al Artículo 21 constitucional y para los efectos de esta Ley, la seguridad pública es la función cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.

El Estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos que induzcan el respeto a la legalidad.

La función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de los responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de los encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta Ley.

Este ordenamiento, para resolver en el marco del federalismo mexicano, dispuesto en el precepto transcrito, refiere en su artículo 4o., que: “[...] cuando las disposiciones de esta Ley comprendan materias y acciones que incidan en diversos ámbitos de competencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal o de los Municipios, se aplicarán y ejecutarán mediante convenios generales y específicos entre las partes componentes del sistema Nacional”.

Por lo que hace al Sistema Nacional de Seguridad Pública, la ley de referencia establece los objetivos de la coordinación entre las diversas autoridades competentes de los tres niveles de gobierno, previendo en su artículo 9o. lo siguiente:

Las autoridades competentes de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, se coordinarán para:

- I. Integrar el Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- II. Determinar las políticas de seguridad pública, así como ejecutar, dar seguimiento y evaluar sus acciones, a través de las instancias previstas en esta Ley;
- III. Desarrollar los lineamientos, mecanismos e instrumentos para la mejor organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública y para la formación de sus integrantes;
- IV. Establecer, supervisar, utilizar y mantener actualizados todos los instrumentos de información del Sistema Nacional;
- V. Formular propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como para llevarlo a cabo y evaluar su desarrollo; y
- VI. Tomar medidas y realizar acciones y operativos conjuntos.

A su vez, el artículo 10 establece los contenidos y alcances de esa coordinación, diciendo a la letra:

La coordinación comprenderá las materias siguientes:

- I. Procedimientos e instrumentos de formación, reglas de ingreso, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales;
- II. Sistemas disciplinarios, así como de estímulos y recompensas;
- III. Organización, administración, operación y modernización tecnológica de las instituciones de seguridad pública;
- IV. Las propuestas de aplicación de recursos para la seguridad pública, incluido el financiamiento conjunto;
- V. Suministro, intercambio y sistematización de todo tipo de información sobre seguridad pública;
- VI. Acciones policiales conjuntas, en los términos del Artículo 5o. de esta Ley;
- VII. Regulación y control de los servicios privados de seguridad y otros auxiliares;
- VIII. Relaciones con la comunidad y fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos, y

Las relacionadas con las anteriores, que sean necesarias para incrementar la eficacia de las medidas y acciones tendientes a alcanzar los fines de la seguridad pública.

Como instancias de coordinación, la propia ley previene que existirá un Consejo Nacional de Seguridad Pública y consejos locales regionales.

Al primero de ellos lo integra de la siguiente manera:

Artículo 2o. El Consejo Nacional será la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional y será integrado por:

- I. El Secretario de Gobernación, quien lo presidirá;
- II. Los gobernadores de los Estados;
- III. El secretario de la Defensa Nacional;
- IV. El secretario de Marina;
- V. El secretario de Comunicaciones y Transportes;
- VI. El procurador general de la República;
- VII. El jefe de Gobierno del Distrito Federal; y
- VIII. El secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Y como atribuciones de este Consejo Nacional, la ley señala en el artículo 15 las siguientes:

El consejo conocerá y resolverá los asuntos siguientes:

- I. La coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- II. La determinación de lineamientos para el establecimiento de políticas generales en materia de seguridad pública;
- III. La formulación de propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como la evaluación periódica de éste y otros relacionados;
- IV. La determinación de medidas para vincular el Sistema Nacional con otros nacionales, regionales o locales;
- V. La emisión de bases y reglas para la realización de operativos conjuntos entre corporaciones policiales federales, locales y municipales;
- VI. La realización de programas de cooperación internacional sobre seguridad pública, en coordinación con las entidades y dependencias competentes;
- VII. La elaboración de propuestas de reformas a leyes y reglamentos en materia de seguridad pública;
- VIII. El análisis de proyectos y estudios que se sometan a su consideración por conducto del Secretario Ejecutivo;
- IX. La expedición de reglas para la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública; y
- X. Los demás que sean necesarios para cumplir los objetivos de esta Ley.

Por cuanto hace a los consejos locales y regionales, el artículo 18 previene que:

En el Distrito Federal y en los estados se establecerán consejos locales encargados de la coordinación, planeación y supervisión del Sistema Nacional de Seguridad Pública en sus respectivos ámbitos de gobierno. En el caso de los

consejos estatales, participarán los municipios atendiendo a las características regionales y demográficas de cada entidad federativa.

En las entidades federativas se establecerán consejos de coordinación delegacionales o municipales, según sus características para la realización de dichas actividades.

Y el artículo 19 señala:

Cuando para el cumplimiento de la función de seguridad pública sea necesaria la participación de dos o más entidades federativas, se establecerán instancias regionales de coordinación, con carácter temporal o permanente.

Cuando se requiera la participación de dos o más municipios, ya sea de un mismo o de diferentes entidades federativas, también podrán establecerse instancias intermunicipales, con apego a los ordenamientos estatales correspondientes.

Este ordenamiento legal regula en preceptos subsecuentes lo relativo a la actuación y formación de los integrantes de las instituciones policiales y establece, en su artículo 22, que:

Para que la actuación de los integrantes de las instituciones policiales se apegue a los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, las instancias de coordinación del Sistema Nacional promoverán que en las normas aplicables se prevean, como mínimo, los deberes siguientes:

I. Conducirse siempre con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos;

II. Prestar a las personas amenazadas por algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos. Su actuación será congruente, oportuna y proporcional al hecho;

III. Cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad, sin discriminar a persona alguna por su raza, religión, sexo, condición económica o social, preferencia sexual, ideología política o por algún otro motivo.

IV. Abstenerse en todo momento y bajo cualquier circunstancia de infligir, tolerar y permitir actos de tortura u otros tratos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes, aun cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenaza a la seguridad pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra; al conocimiento de ello, lo denunciará inmediatamente ante la autoridad competente;

V. Observar un trato respetuoso con todas las personas, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente las acciones o mani-

festaciones que, en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población;

VI. Desempeñar su misión sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente. En particular se opondrá a cualquier acto de corrupción;

VII. Abstenerse de realizar la detención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables;

VIII. Velar por la vida e integridad física de las personas detenidas en tanto se pone a disposición del Ministerio Público o de la autoridad competente.

IX. Participar en operativos de coordinación con otras corporaciones policiales, así como brindarle, en su caso, el apoyo que conforme a derecho proceda;

X. Obedecer las órdenes de los superiores jerárquicos y cumplir con todas sus obligaciones, siempre y cuando sea conforme a derecho y;

XI. Preservar el secreto de los asuntos que por razón del desempeño de su función conozcan, con las excepciones que determinen las leyes.

Vale la pena resaltar que hace obligatoria la carrera policial, y, en sus artículos 23 y 24, dice:

La carrera policial es el elemento básico para la formación de los integrantes de las instituciones policiales, a fin de cumplir con los principios de actuación y desempeño. Comprenderá los requisitos y procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia, promoción y separación del servicio, así como su evaluación.

La carrera policial, en sus diferentes niveles, se establecerá con carácter de obligatoria y permanente. Deberá instrumentarse por la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios en sus respectivos ámbitos de competencia y de manera coordinada, a través de un servicio nacional de apoyo que homologue procedimientos y busque la equivalencia de los contenidos mínimos de planes y programas para la formación de los integrantes de las instituciones policiales.

La dignificación de las corporaciones policiales será considerada por las legislaciones federal, estatales y del Distrito Federal, acorde con la calidad y riesgo de la función y las posibilidades de cada entidad.

Regula lo relativo a la información nacional sobre seguridad pública y el registro nacional del personal, del armamento y equipo de seguridad pública. Asimismo, establece las bases para un sistema estadístico en esta

materia y los apoyos de información a las tareas de procuración de justicia.

Por cuanto hace a los particulares, en sus últimos preceptos la ley regula los servicios de atención a la población en materia de seguridad pública, y las formas y medios para lograr en este ámbito la participación de la comunidad; y, por último, de las reglas generales de actuación de los servicios privados de seguridad.

Este novedoso marco legal en materia de seguridad pública viene a colmar un antiguo vacío en nuestra régimen jurídico y, a la luz de los pasos de instrumentación que se han realizado durante los primeros meses de 1996, permitirá madurar un eficaz y verdadero Sistema Nacional de Seguridad Pública.

III. ÁMBITOS DE LA CRIMINALIDAD

Para estudiar y combatir el delito con eficacia cabal hemos de distinguir sus diversos ámbitos de manifestación y de efectos producidos. Desde los planteamientos de la estadística criminal, no es conveniente considerar toda la ilicitud penal en un mismo paquete o de manera integral, pues la óptica para el observador de los movimientos cuantitativos de los índices delictivos se perturbaría y no permitiría una adecuada toma de decisiones.

Asimismo, la investigación y combate operativo del delito exige distinguir las diversas manifestaciones antisociales, pues los instrumentos, capacidades y estrategias de la autoridad persecutora han de ser distintos, según se trate de una manifestación delictiva u otra.

El proceso penal o juicio criminal también debe tender a la especialización, según se trate de manifestaciones delictivas de una naturaleza o de otra, lo que supone un sujeto enjuiciable diferente, y un reproche y tipo de sanción también diversa.

Hoy en día, los sistemas penitenciarios buscan soluciones de carácter intrínseco, ante el estrepitoso fracaso de la prisión como modelo readaptador y procuran mirar el encierro como segregación social, sólo para algún tipo de delincuente, y para otro, cancelar la prisión como medio de tratamiento o de retribución social, explorándose medidas de otra naturaleza.

Es evidente, para abordar los temas apenas mencionados en líneas anteriores, que la criminología moderna, a partir del catálogo de delitos que ofrecen las codificaciones y legislaciones penales vigentes debe sugerir

ámbitos de la criminalidad específicos que faciliten el conocimiento, prevención, investigación, persecución y sanción de las comisiones delictuosas.

En efecto, no todas las infracciones penales que la ley contempla son vistas o sentidas por la sociedad de la misma manera, aunque todas buscan ser resueltas con el instrumento punitivo, para evitar su reiteración y sancionar al culpable.

a) Así, hay manifestaciones delincuenciales que afectan de manera directa la seguridad pública, generando en la comunidad social reacciones de repulsa y temor, que es necesario combatir, pero fundamentalmente, prevenir. En esta categoría o ámbito puede mencionarse el homicidio intencional y las lesiones intencionales, los norteamericanos incluyen, así, su *murder*; también se incluye la violación o *forcible rape* anglosajón, o el robo con violencia, traducido a la legislación norteamericana en sus versiones de *robbery* o de *aggravated assault*.

En esta misma categoría, no dejamos de lado el robo a casa habitación o *burglary*, el robo a transeúnte o *larceny* y el robo de vehículo o motor *vehicle theft*.

Estos *serious crimes*, así clasificados en Estados Unidos y para nosotros, en la propuesta que hacemos, delitos que afectan la seguridad pública, componen el grupo de infracciones que estadísticamente cuentan, para informar los índices delictivos que no sólo orientan la opinión pública, sino que sirven de material básico para las campañas de prevención del delito y de combate al delito organizado y serial.

b) Otro tipo de infracciones penales deben considerarse como conductas que afectan la esfera directa de los particulares o personas jurídicas que aparecen como víctimas, pero sin incidir en la muy sensible seguridad pública. Tal es el caso de los delitos de querrela o que sólo se persiguen a petición del ofendido, tales como los fraudes, los abusos de confianza o en otro extremo, los estupro y adulterios, o bien, los hechos imprudenciales no graves.

Al igual que en otros países, estos delitos deben tener un trato diferente desde el punto de vista estadístico, operativo y persecutoria; lo relevante en ellos es la reparación del daño y el protagonismo elocuente de la víctima, en contraste con los ilícitos penales del grupo a), en los que la intervención social (Ministerio Público) es fundamental.

La característica de *cuasidelito* o de delito privado de estas infracciones obliga a considerar acomodos realistas en los aparatos persecutores

de la criminalidad. Involucrar en el mismo tratamiento a los grupos *a)* y *b)* implica esfuerzos desperdiciados y perturbaciones severas en la prevención del delito, en la sensación pública de seguridad y en los procedimientos judiciales y penitenciarios.

c) Hay otro ámbito de la criminalidad, que, si bien puede generar resultados lesivos, su origen se encuentra en los riesgos inherentes a la convivencia social; el diario devenir de la vida comunitaria implica riesgos de roce, de fricción, de confrontación que hacen incurrir a sus actores en la comisión de figuras previstas en la ley penal como infracciones.

Las estructuras sociales, económicas y culturales presentan desequilibrios propios de la condición humana y su espíritu gregario, aquéllos, los desequilibrios, son causa eficiente para que un mal encauzamiento del libre albedrío afecta directamente los bienes o derechos de otros.

Así, existen delitos como los robos simples, las amenazas, los allanamientos, las comisiones culposas más graves, los daños y otras figuras de similar contextura, que la población enfrenta diariamente, sabiendo que son invasiones de terceros a su esfera personal, que no perturban gravemente la seguridad pública, que exigen ampliar la cultura cívica y que reclaman una justicia pronta para los demandantes.

Estas figuras, componentes del grupo *c)*, no aparecen en los esquemas mundiales de delitos que afectan la seguridad pública, y son tratados por una justicia de paz, inmediata y conciliadora. No aspiran a la presencia de aparatos investigadores complejos ni a respuestas represivas consideradas como severas.

d) Existe un último grupo de figuras delictivas que atentan contra la seguridad nacional y en las que no puede identificarse una víctima en particular o una determinada comunidad como la ofendida. El daño se produce a la nación o a la humanidad, y su persecución y represión se demandan internacionalmente. De ahí, que, en el interés de prevenirlas o perseguirlas, también, al modo que en su comisión misma se general, pueden darse atentados contra la soberanía nacional, ya por gobiernos extranjeros que, con el pretexto de luchar contra sus manifestaciones, invaden otras esferas nacionales o bien, por estructuras supranacionales, que pretenden inmiscuirse en asuntos internos de un país soberano.

El narcotráfico, el contrabando, el genocidio, el terrorismo, el sabotaje, los daños ecológicos o informáticos de carácter criminal y otras manifestaciones modernas de la delincuencia no deben ser incorporadas en su

concepción y enfoque a los que reciben los grupos anteriores —a), b) y c)— cada uno por separado. Su estadística, su prevención, su investigación, represión y tratamiento final requieren mecanismos especializados, que se mantengan alertas en materia de seguridad nacional, para evitar desestabilizaciones propiciadas por la actividad criminal en sí misma o por supuestos persecutores ajenos al ámbito nacional.

Estos cuatro ámbitos de la criminalidad requieren subprogramas de política criminológica especializados, así como instituciones, cuerpos legales y operativos específicos; su dimensión cualitativa y cuantitativa a través de la estadística criminal no puede confundirse, so pena de generar distorsiones severas en la opinión pública y en los aparatos de gobierno.

IV. MANIFESTACIONES DE LA CRIMINALIDAD

En pocos años, tal vez durante los últimos veinticinco, México ha trascendido de una delincuencia artesanal, verdaderamente arcaica, de tipo estrictamente convencional reflejada en comisiones más o menos graves de distintos tipos de delitos, pero todas producto innegable de la circunstancia socioeconómica y cultural, a una delincuencia organizada —verdaderos gangs o bandas profesionales de delincuentes—, a una delincuencia, por otro lado, sofisticada y dedicada al llamado delito de cuello blanco y se dirige a generar la delincuencia política, la delincuencia del poder y el terrorismo, de no desatar medidas de prevención y contención apropiadas y oportunas.

La delincuencia convencional no ha desaparecido, por el contrario, ha crecido en algunos rubros, pero ahora convive con las otras manifestaciones emergentes; está referida a las conductas personales y circunstanciales del infractor, no está asociada a deliberaciones o conspiraciones, surge, las más de las veces, de la ocasión —delitos ocasionales—, y, aunque puede haber reincidencias, no se desubica de la convencionalidad, dados los medios empleados y su *modus operandi* ciertamente tradicional.

Este tipo de delincuente normalmente responde a la trilogía criminológica en su personalidad criminal: labilidad afectiva, egoísmo acendrado y buena dosis de agresividad. No se manifiesta sólo en la comisión de delitos violentos, pues incursiona con buen éxito en comisiones más complejas o elaboradas, como los fraudes u otros de estructura similar.

Los incisos a), b) y c) del apartado anterior proporcionan material delictivo de esta clase delincencial; el infractor ocasional incursiona, ma-

yoritariamente, en delitos patrimoniales básicos, como el robo, ya con violencia o sin ella, pero en sus manifestaciones más elementales, como el robo a transeúnte o el asalto a negocios pequeños; también incursiona en los delitos contra la vida y la integridad corporal —homicidio y lesiones—, pero como producto de resistencia a robos, riñas, comisiones pasionales u otras de esta naturaleza.

Los delitos sexuales, principalmente, estupro y abusos deshonestos, son preferidos por este tipo de delincuente ocasional o convencional; no desdeña, esta categoría, algunas formas menores y de comisión personal de delitos patrimoniales no violentos, como el fraude, la extorsión o el abuso de confianza.

La delincuencia organizada, que implica la profesionalización del delito, la antisocialidad como *modus vivendi*, la planeación y conspiración, la cohesión y estructura piramidal del grupo, la previa selección y estudio de la víctima y la acumulación de riqueza, en ocasiones de manera sorprendente, aparece en el escenario nacional, de manera franca y reconocible, desde mitad de la década de 1970.

Su impulsor más vigoroso es, al mismo tiempo, su vertiente más conspicua: el narcotráfico. A partir de esta forma atroz de la delincuencia, se genera toda una secuela —la industria del delito— con plena eficacia y ramificaciones a toda práctica delictiva.

El delito organizado reconoce bandas en las filas de los delincuentes más peligrosos, inteligentes y audaces, que cobraron experiencia en la delincuencia convencional y lograron relaciones de complicidad y coautoría durante su vida en las prisiones. Estos grupos decididos a contravenir las normas por cualquier medio, las más de las veces son captados por los capos del narcotráfico u otras manifestaciones delictivas, siempre lucrativas.

También se integran sus filas por policías o ex policías, dotados de capacitación por el Estado mismo, y que las ganancias importantes de la delincuencia y su sentido de impunidad invitan a la comisión organizada de delitos diversos, todos productores de ingresos.

La delincuencia organizada actúa, principalmente, en el narcotráfico, los secuestros, la extorsión, el contrabando, el robo a casa habitación y a negocios importantes; el homicidio, las lesiones y la violación son sólo subproductos, que no desdeñan, de las comisiones principales.

La delincuencia política, otra forma de ilicitud penal, la abordamos desde el enfoque de los atentados contra el Estado. Esta manifestación delincencial, que ha prosperado en otros países hispanoamericanos, pero que en México no se ha revelado con toda su potencialidad, aunque esto no significa que no hubiere existido o exista y que en cualquier momento se recrudezca, encuentra su razón de ser en las desigualdades y la injusticia social; en México, la apertura de espacios políticos a las minorías disidentes ha sido un bálsamo para evitar confrontaciones violentas.

Los delitos políticos, conforme a la tradición europea, suelen recibir un trato penal privilegiado, por cuanto a instituciones como el asilo, la prohibición de la pena de muerte, la no consideración de la reincidencia o el cumplimiento de la pena en lugar distinto al de los reos comunes. El problema consiste en distinguir cuáles son los delitos de estricto orden político y cuáles son comisiones que generan resultados dañosos, emboscadas en motivaciones sociales o políticas, que incluso admitan, desde 1989, el indulto por parte del Ejecutivo mexicano.

En términos estrictamente formales, la legislación penal mexicana establece puntualmente que *se consideran delitos de carácter político los de rebelión, sedición, motín y el de conspiración para cometerlos* (artículo 144 del Código Penal).

La descripción penal para el delito de rebelión es (artículo 132 del Código Penal).

Se aplicará la pena de dos a veinte años de prisión y multa de cinco mil a cincuenta mil pesos a los que, no siendo militares en ejercicio, con violencia y uso de armas traten de:

I. Abolir o reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Reformar, destruir o impedir la integración de las instituciones constitucionales de la Federación, o su libre ejercicio, y

III. Separar o impedir el desempeño de su cargo a algunos de los altos funcionarios de la Federación mencionados en el Artículo 2o. de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados [esta ley ha sido sustituida por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de 1983].

El delito de sedición consiste, legalmente, en (artículo 130 del Código

Penal):

Se aplicará la pena de seis meses a ocho años de prisión y multa hasta de diez mil pesos, a los que en forma tumultaria, sin uso de armas, resistan o ataquen a la autoridad para impedir el libre ejercicio de sus funciones con alguna de las finalidades a que se refiere el artículo 132.

A quienes dirijan, organicen, inciten, compelan o patrocinen económicamente a otros para cometer el delito de sedición, se les aplicará la pena de cinco a quince años de prisión y multa hasta de veinte mil pesos.

El delito de motín es definido por el artículo 131 del Código Penal federal de la siguiente manera:

Se aplicará la pena de seis meses a siete años de prisión y multa hasta de cinco mil pesos, a quienes para hacer uso de un derecho o pretextando su ejercicio o para evitar el cumplimiento de una Ley, se reúnan tumultuariamente y perturben el orden público con empleo de violencia en las personas o sobre las cosas, o amenacen a la autoridad para intimidarla u obligarla a tomar alguna determinación.

A quienes dirijan, organicen, inciten, compelan o patrocinen económicamente a otros para cometer el delito de motín, se les aplicará la pena de dos a diez años de prisión y multa hasta de quince mil pesos.

El delito de conspiración para cometer los anteriores tipos delictivos, que se acumularía a estos, es definido legalmente en el artículo 141 del Código Penal federal así: “se impondría pena de uno a nueve años de prisión y multa hasta de diez mil pesos a quienes resuelvan de concierto cometer uno o varios de los delitos del presente Título y acuerden los medios de llevar a cabo su determinación”.

A esta configuración formal de la delincuencia política se ha de agregar la que se da en la realidad cotidiana y que se traduce en la comisión de delitos comunes, claro, involucrados de un contenido social o político, real o simulado, tales como homicidios, lesiones, daños, robos, secuestros, acopios de armas, usurpaciones o falsedades.

La delincuencia política también se estructura de manera organizada, reconociendo mandos y jerarquías, aunque las más de las veces es una delincuencia compartimentada por células no mayores a tres o cuatro individuos. Existen, en su organización, burós políticos, ramas de ideología y propaganda, de reclutamiento, de logística y de actuaciones armadas o violentas. Otra manifestación de la delincuencia es la llamada *criminalidad del poder*, pues se ampara en el poder estatal, en su abuso o desvia-

ción. En otras latitudes, esta forma de criminalidad ha alcanzado niveles de barbarie, genocidio y represión brutales; no es el caso del México moderno.

Entre nosotros se presentan y combaten con persistencia dos vertientes básicas de esta manifestación criminal; los abusos, torturas y violaciones a los derechos humanos, en general, por parte de agentes de la autoridad contra la ciudadanía, delincuente o no, y las diversas formas de corrupción y enriquecimiento de los servidores públicos.

Desde el punto de vista legal, en México se ha normado con severidad la persecución y represión de este tipo de conductas; el catálogo de delitos en la materia es realmente prolijo y dotado de penas severas. Los delitos de “ejercicio indebido de servicio público, de abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito” y, más recientemente, el delito de tortura forman parte de la amenaza de pena a servidores públicos que delincan desde el poder, pero, como siempre sucede, a estas manifestaciones de voluntad política y legislativa debe aunarse una verdadera acción preventiva, vía selección y capacitación, y represiva, vía encauzamientos de responsables, ejemplarizante e inhibitoria.

La acción popular en estos casos y la contraloría social, integrada por la ciudadanía responsable, deberían ser instrumentos de política criminológica que se aplicaran corrientemente, al lado de los instrumentos institucionales y públicos.

Por último, el terrorismo, como forma de delincuencia que merece ser tratado de forma aislada en nuestro enfoque, debido a su contexto actual e impresionante proliferación mundial, con todos sus rasgos de cobardía y eficacia lesiva, aparece en el elenco clasificatorio que ahora proponemos.

Ciertamente, el terrorismo debe combatirse con plena energía; sin embargo, en el cumplimiento de esta tarea, algunos regímenes de seguridad nacional han desaparecido en diversos países el Estado de derecho y han generado situaciones de emergencia que, en mucho, produjeron daños severos a su propia población.

La aplicación de una política criminológica equivocada en estos asuntos ha llevado a distintos regímenes a combatir el terrorismo fuera del *status* de delincuencia política a través de legislaciones de excepción, que

muy pronto incurren en la persecución, ciega de meros disidentes políticos o de delincuentes de opinión.

Es fácil caer en la instrumentación de una política equivocada, en un verdadero terrorismo de Estado. La moderna mezcla, muchas veces artificial, para justificar incursiones punitivas de narcotráfico y terrorismo, para formar el neologismo de narcoterror, ha creado verdaderos monstruos legislativos como el de los jueces sin rostro, la congelación financiera o el abuso de la suspensión de garantías constitucionales o de derechos humanos fundamentales.

V. DIMENSIÓN DEL PROBLEMA

Durante el último cuarto de este siglo, la delincuencia ha crecido desproporcionadamente en relación con épocas anteriores pero, sobre todo, respecto de los aparatos públicos de prevención y represión del delito. En México, durante la década de 1980, este crecimiento alcanzó un 20% anual, como producto de la severa crisis económica que se vivió en el país. Sin embargo, actualmente, las tasas de crímenes violentos por cien mil habitantes son ocho veces superiores en Estados Unidos que en México; bajo el mismo perfil comparativo, la delincuencia violenta en el país norteamericano es de tres a cuatro veces superior que en Canadá, y las cifras de este país son dos o tres veces superiores a las europeas. A su vez, Europa tiene cifras que, en promedio, aunque varían de un país a otros, son tres veces superiores a las japonesas.

Para los expertos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), como el analista Irwin Waller,

los aumentos en las tasas de delincuencia se han debido en parte a que ésta se ha hecho más fácil a medida que los bienes deseables se hacían más disponibles y accesibles en automóviles y residencias cuyos propietarios están ausentes. Los homicidios aumentan cuando se elevan la cantidad de armas, especialmente las de fuego. La duplicación del número de policías o la cuadruplicación de números de agentes de seguridad privada en los últimos treinta años no parecen haber tenido un efecto considerable sobre la delincuencia. Las intervenciones policiales orientada a problemas específicos pueden ser un elemento importante en la tarea de hacer que las comunidades sean más seguras, siempre y cuando su actividad se concentre en la reducción de la delincuencia.

Estas aseveraciones de expertos internacionales, con sus adecuaciones al medio mexicano, son exactas; veremos en los próximos párrafos, en relación con las medidas adoptadas en nuestro país, cómo las causas señaladas y los remedios policiales especializados han sido la clave mexicana para dismantlar la delincuencia organizada y enfrentar la delincuencia ocasional, derivada de procesos descompuestos de orden cultural y socioeconómico.

Los gobiernos de los distintos países han reaccionado ante el incremento delincencial, a través de diversas medidas, a veces preventivas, en ocasiones estrictamente represivas; debemos decir que estas últimas han sido, lamentablemente, las más usadas, entre ellas la de la prisión, cuyo abuso ha generado resultados adversos en las políticas criminológicas adoptadas o, por menos, pretendidas.

Entre 1960 y 1980, las poblaciones penitenciarias de los diversos países se mantuvieron relativamente estables, pero, durante la década de 1980, se dispararon las cifras de personas privadas de su libertad. En México, se mantiene hoy en día una relación alta de un preso, aproximadamente, por cada mil habitantes; en Estados Unidos, esta proporción rebasa cualquier cifra de otros países, pues alcanza una relación preso-habitante de cinco a seis por cada mil, según la región.

Esta práctica de abuso de la prisión, como lo decía, ha desembocado en problemas criminógenos; cifras internacionales nos señalan que entre un 50 y un 70% de los liberados de prisión incurren nuevamente en alguna comisión delictuosa, durante los tres años siguientes a su liberación. Éste es el dato más elocuente sobre el fracaso de la pena de prisión como instrumento de uso universal (para todos y en todos los casos) y, sobre todo, como supuesta solución para lograr la readaptación social de los delincuentes.

En México, con un porcentaje de población adulta muy reducida —apenas un 30% del total de habitantes, si hablamos de victimización—, aproximadamente un adulto de cada sesenta ha sufrido algún asalto (robo con violencia) o robo domiciliario. En Estados Unidos, esta proporción es cinco veces mayor, pues uno de cada doce adultos ha sufrido un ataque de esa naturaleza; las cifras europeas coinciden con las mexicanas en este renglón, pero hay que considerar que su población adulta es proporcionalmente más extendida; de ahí que desprendamos que, en números ab-

solutos, los delitos en México son menos que en Europa, aunque afectan a un mayor número de adultos en nuestro país.

Si consideramos a la población en su conjunto, los habitantes de México tienen tantas posibilidades de ser víctimas de robos simples, robos con violencia, agresiones sexuales o robos domiciliarios, como los habitantes de Japón, pero tienen tres veces menos posibilidades de ser victimizados que los europeos y diez veces menos que los estadounidenses, por esas mismas causas.

En Estados Unidos, durante la última década, los delitos violentos han observado un incremento del 23%; en cambio, en México, ese crecimiento se había dado en menos de un 5% y, desde 1994, creció hasta un 35%. El crecimiento mexicano se dio en ese periodo (20% anual) en relación con delitos menores de robo (robo simple) o robo de automóvil estacionado. También colaboraron a ese incremento algunas formas imprudenciales y la aparición de delitos contra la salud (comercio o tráfico de enervantes) y otros de los llamados de “cuello blanco”.

Los homicidios son aún, en el mundo, los delitos más reducidos de entre los considerados graves; en la ciudad de México, con una población cercada a los nueve millones de habitantes, se cometen alrededor de mil homicidios anualmente, en tanto que en Nueva York, con menos de ocho millones de habitantes, se cometen al año dos mil doscientos cincuenta homicidios. Estas cifras en Estados Unidos aventajan aún más que a México, a Europa, que conserva en materia de homicidios tasas muy inferiores.

En México, en doce estados del país, se cometen más de mil delitos por cada cien mil habitantes (dos del norte, cuatro del centro sin incluir el Distrito Federal, dos del sur y cuatro del sureste, resultando esta región del país, comparativamente con su población, la de mayor riesgo).

En nueve entidades federativas, incluido el Distrito Federal, se cometen entre setecientos y mil delitos por cada cien mil habitantes (dos del norte, seis del centro, ninguno del sur y uno del sureste).

Por último, en once estados de la República se cometen menos de setecientos delitos por cada cien mil habitantes (seis del norte, con lo que se convierte esta región, bajo esta óptica, en la más segura; cuatro del centro, uno del sur y ninguno del sureste).

La incidencia delictiva en el Distrito Federal que, con dieciocho municipios conurbados del Estado de México, forma una de las comunidades

urbanas más grandes del mundo con casi veinte millones de habitantes, ocupa el quinto lugar entre las treinta y dos entidades federativas del país en número de delitos por habitante, con 7.4 delitos diarios por cada cien mil habitantes. La media nacional es de 8.5 delitos diarios por cada cien mil habitantes (considerando el universo total de delitos enunciados). En Estados Unidos, se cometen 15.9 delitos diarios por cada cien mil habitantes. Una de las ciudades norteamericanas más populosas, Nueva York, presenta una media de veinte delitos diarios por cada cien mil habitantes.

El Distrito Federal, con su cifra de 7.4 delitos por día y por cada cien mil habitantes, se divide políticamente en dieciséis delegaciones, y, por cuanto a densidad demográfica, permitiría la existencia de varios estados y ciudades importantes de México en su seno. Así, Álvaro Obregón, con seiscientos cuarenta y dos mil setecientos cincuenta y tres habitantes equivale en población al estado de Campeche; Azcapotzalco, con cuatrocientos setenta y cuatro mil seiscientos ochenta y ocho, a Quintana Roo; Benito Juárez, con cuatrocientos siete mil ochocientos once, a Colima; Coyoacán, también a Campeche con seiscientos cuarenta mil sesenta y seis; Cuajimalpa, con ciento diecinueve mil seiscientos sesenta y nueve, a la ciudad de Oaxaca; Cuauhtémoc, con quinientos noventa y cinco mil novecientos sesenta mil, al estado de Tlaxcala; Gustavo A. Madero, con un millón doscientos sesenta y ocho mil sesenta y ocho, al estado de Zacatecas; Iztacalco, con cuatrocientos cuarenta y ocho mil trescientos veintidós, a Quintana Roo; Iztapalapa, con un millón cuatrocientos noventa mil cuatrocientos noventa y nueve, al Estado de Tabasco; Magdalena Contreras, con ciento noventa y cinco mil cuarenta y uno, a la ciudad de Jalapa; Miguel Hidalgo, con cuatrocientos seis mil ochocientos sesenta y ocho, al estado de Colima; Milpa Alta, con sesenta y tres mil seiscientos cincuenta y cuatro, a la ciudad de La Paz, Baja California Sur; Tláhuac, con doscientos seis mil setecientos, a la ciudad de Aguascalientes; Tlalpan, con cuatrocientos ochenta y cuatro mil ochocientos sesenta y seis, al estado de Campeche; Venustiano Carranza, con quinientos diecinueve mil seiscientos veintiocho, al estado de Campeche, también, y Xochimilco, con doscientos setenta y un mil ciento cincuenta y uno, a la ciudad de Mérida.

A su vez, si comparamos delegaciones políticas del Distrito Federal con ciudades norteamericanas equivalentes en población a cada una de

LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD

1219

ellas, veremos las diferencias en cuanto al delito diario por cien mil habitantes.

Estas cifras nos ubican, rápidamente, en la calidad y volumen del problema delincencial al que debe enfrentarse una moderna política criminológica mexicana.

Aunque las cifras mexicanas parecen muy por debajo de otras cifras extranjeras, fundamentalmente de Estados Unidos y Europa, no es posible regodearse en ello, pues otros factores califican nuestra circunstancia, como la confiabilidad de nuestra información, la cultura popular respecto de las cuestiones de justicia y el escaso desarrollo de muchas áreas urbanas y suburbanas o rurales.

El salto a niveles delincuenciales de naciones industrializadas puede presentarse en cualquier momento, y para ello es preciso prever los instrumentos de política criminológica adecuados y oportunos. La intercomunicación mundial nos hace especialmente vulnerables para este salto, así como nuestra situación geopolítica, cuyo contexto es propicio para ello, ya se ha demostrado en el caso del narcotráfico.