

## MANIFESTACIONES ACTUALES DE LA CRIMINALIDAD Y MARCO LEGAL

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Manifestaciones actuales de la criminalidad*. III. *Causas del incremento de la delincuencia*. IV. *Acciones emprendidas*. V. *Perspectivas*.

### I. INTRODUCCIÓN

Al escuchar las conversaciones diarias entre familiares y amigos, aunado a lo que nos informan los medios de comunicación, nos damos cuenta del grave problema de seguridad pública que vive el país.

Así, el procurador general de Justicia del Distrito Federal, José Antonio González Fernández, ha señalado que:

La seguridad pública es demanda ciudadana y compromiso gubernamental. Asistimos a un momento especialmente delicado en materia de seguridad pública en la capital del país. Diversas causas inciden en el hecho de que la delincuencia se haya incrementado en los últimos meses. Sin embargo, debemos también advertir que aunque la delincuencia avanza y vuelve más complejos sus sistemas de operación y organización, también de este lado, el gobierno y la ciudadanía estamos avanzando juntos y dando una gran batalla para contrarrestar los esfuerzos de la delincuencia y abatir frontalmente la impunidad.<sup>1</sup>

En el mismo sentido, el 7 de marzo de 1996, durante la instalación del Consejo Nacional de Seguridad Pública, el secretario de Gobernación indicó que, de acuerdo con una encuesta realizada por la dependencia a su cargo, siete de cada diez mexicanos consideran la inseguridad como el principal motivo de angustia en el país.<sup>2</sup>

En un artículo de Luis Rubio, publicado en el periódico *Reforma* el 15 de mayo de 1996, se analiza el fenómeno de la pobreza urbana. En él, puntualiza

1 Palabras de José Antonio González, procurador general de Justicia del Distrito Federal, en el encuentro de los comités delegacionales de seguridad pública del Distrito Federal, 28 de junio de 1995.

2 Discurso de Emilio Chuayffet Chemor, secretario de Gobernación, en la ceremonia de instalación del Consejo Nacional de Seguridad Pública, el 7 de marzo de 1996.

que las demandas más importantes de la mayoría de los marginados urbanos son: primero, servicios e inmediatamente después, seguridad.

Desgraciadamente, las estadísticas oficiales confirman esa situación. El total de denuncias presentadas por particulares, como posibles hechos delictivos, ante la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal al 31 de julio de este año, ha sido de 144,080 lo que significa un incremento de 12.95% respecto a 1995, y las de este último año, cuyo total fue de 218,599, aumentaron en casi 35.36% respecto a 1994.

## II. MANIFESTACIONES ACTUALES DE LA CRIMINALIDAD

El desarrollo de la criminalidad en México se manifiesta de diversas formas. En retrospectiva podemos apreciar que prevalecían los delitos contra la vida; hoy, la mayoría de los delitos son de carácter patrimonial y muchos de ellos cometidos con violencia.

En la década de 1927 a 1937, se realizaron estudios en México que muestran que el 63% de los hechos denunciados se referían a delitos contra la vida y la integridad física de las personas, mientras que los delitos patrimoniales solamente comprendían el 28% de las denuncias. En la siguiente década, los delitos contra la vida y la integridad disminuyeron y llegaron a configurar el 45.6%, y los patrimoniales aumentaron para alcanzar el 38%.<sup>3</sup>

El fenómeno delictivo, en los últimos años, ha tenido un cambio cuantitativo y cualitativo; como se señaló, la mayor incidencia se da en el delito de robo, cuyas expresiones violentas van en aumento. Al 31 de julio de 1996, de todo el catálogo penal de tipos y de las estadísticas de hechos denunciados, el 64.4% correspondió a robos, de los cuales el 35.6% fueron con violencia. Un 15% adicional comprende otros delitos patrimoniales tales como fraude, abuso de confianza, daño en propiedad ajena y despojo.<sup>4</sup>

En muchos de los casos examinados por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se ha observado que quienes cometen robos con violencia son individuos que han utilizado las drogas o el alcohol para estimularse y cometer los delitos; se trata además de individuos jóvenes, pero no necesariamente menores de edad. También se ha advertido que estos delitos casi siempre se cometen en grupo, sobre todo los robos con violencia; el agente infractor directo probablemente sea uno, pero casi siempre está rodeado y apoyado por algunos otros.

Por ello, el presidente de la República promovió una iniciativa que fue enriquecida y aprobada por el Congreso mediante la cual se reforman varios artículos

3 Estadísticas de procuración de justicia, Procuraduría General del Distrito Federal.

4 *Ibidem*.

de la legislación sustantiva y procesal penal vigente.<sup>5</sup> Una parte importante de la reforma se refiere al delito de robo. Ahora el artículo 371 del Código Penal dispone que cuando el robo sea cometido por dos o más sujetos, sin importar el monto de lo robado, a través de la violencia, la acechanza o cualquier otra circunstancia que disminuya las posibilidades de defensa de la víctima o la ponga en condiciones de desventaja, la pena aplicable será de cinco a quince años de prisión y hasta mil días de salario mínimo de multa. También podrá aplicarse la prohibición de ir a lugar determinado o vigilancia de la autoridad, hasta por un término igual al de la sanción privativa de la libertad impuesta.

Estas conductas, que se presentan con gran frecuencia en el Distrito Federal, se transforman en delitos graves. En este sentido, la reforma cambia el criterio de considerar la gravedad del robo con base en el monto de lo robado, para tomar en cuenta el que se cometa por dos o más personas, con violencia o con acechanza.<sup>6</sup>

Otra parte de las reformas se refiere a la ampliación del concepto de flagrancia con miras a hacer más expedita la detención de los delincuentes y, en consecuencia, agilizar la aplicación de la justicia. El nuevo artículo 267 del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal equipara la existencia de delito flagrante al señalamiento que se haga del responsable o que se encuentre en poder de éste el objeto, instrumento o producto del delito, o bien aparezcan huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en el mismo, dentro de las 72 horas que sigan al momento de la comisión de los hechos, lo que dará bases para una persecución más eficaz de los delincuentes y su consignación en calidad de detenidos.

La procedencia de la detención queda condicionada a que se hubiere iniciado la averiguación previa respectiva y no se hubiese interrumpido la persecución del delito, y sólo es aplicable para los delitos calificados como graves por la ley.<sup>7</sup>

Suele asociarse a los robos violentos con la comisión de otros delitos, como los que atentan contra la vida. Últimamente, la violencia interpersonal ha provocado gran alarma social; en los medios de comunicación se alude constantemente a la facilidad con que un delincuente es capaz de privar de la vida a una persona simplemente para despojarla de algún bien. También hay casos de robos contra personas que posteriormente son víctimas también de delitos sexuales, o asociadas a las lesiones o a privaciones ilegales de la libertad por corto plazo, como vía para consumarlos.

5 Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, del Código Fiscal de la Federación, del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de mayo de 1996.

6 *Ibidem.*

7 *Ibidem.*

Se está presentando un proceso de metamorfosis en las conductas delictivas, transformándose cada vez más hacia las condiciones contemporáneas. Con la proliferación de grupos y bandas de delincuentes en las grandes ciudades se presenta un nuevo problema, que es la masificación de la delincuencia, es decir, cada vez más individuos hacen de la comisión de delitos su actividad habitual. Por otra parte, el criminal común evoluciona y tiende a profesionalizarse en corto tiempo, pues en este caso delinque no por hambre, sino porque la delincuencia le representa un gran negocio.<sup>8</sup>

Existen además otras manifestaciones de la delincuencia, por ejemplo, los llamados delitos de cuello blanco, como los fraudes que se cometen con las tarjetas de crédito o contra instituciones financieras mediante el uso de computadoras. Es interesante señalar que los banqueros han afirmado que sufren pérdidas más cuantiosas por este tipo de delitos, ejecutados casi siempre en complicidad con algún mal empleado, que por los asaltos violentos a sucursales, aun cuando son estos delitos los que llaman más la atención de la comunidad y de los medios de comunicación.

Dentro de estas nuevas modalidades se incluye necesariamente a la delincuencia organizada, la cual se ha convertido en un serio y grave problema en nuestro país.<sup>9</sup> Es de todos conocido que el crimen organizado opera en el narcotráfico, en el tráfico de personas y en el de armas, y por lo que hace a los delitos del orden común, este tipo de organizaciones participan en la comisión de secuestros que de manera preocupante han proliferado en la República Mexicana, así como en asaltos bancarios, robo de autos y robo a transportistas, principalmente.

Debemos señalar que la delincuencia organizada no implica forzosamente una organización criminal altamente sofisticada, ya que existe la de menor grado, con un nivel educativo, cultural y económico inferior.

Por otra parte, los estudios han señalado que los jóvenes delinquen más que quienes se encuentran en la edad madura. A nivel internacional, casi todos los criminólogos coinciden en señalar que cuanto más joven es un individuo, tiene una mayor tendencia a la comisión de delitos, sobre todo de tipo violento. Al respecto, cabe recordar que nuestro país básicamente tiene una curva demográfica en favor de los jóvenes.<sup>10</sup> A ello hay que agregar el fenómeno creciente en todas las ciudades del pandillerismo urbano y el muy preocupante del incremento en el consumo de drogas entre los adolescentes.<sup>11</sup>

8 Córdoba, Arnaldo, "El cáncer de la delincuencia", *Uno más uno*, 15-11-95, p. 15.

9 Exposición de motivos de la iniciativa de Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

10 El 50% de los mexicanos tiene 19 o menos años de edad. Jarque, Carlos M., *México al inicio de la última década del siglo XX*, México, INEGI.

11 Martínez, Hugo, "La heroína del desierto" y "Crece su uso entre jóvenes", *Reforma*, 26-VIII-96; y "Survey reports more drug use by teen-agers", *The New York Times*, 21-VIII-96.

Pudiera pensarse que los problemas de delincuencia que afectan a la ciudad de México y a un importante número de ciudades de la República obedecen a una tendencia mundial de la que escapan muy pocas comunidades. La política criminal como disciplina nos enseña que el análisis de los factores criminógenos y de las formas de combate a la delincuencia deben ajustarse a las peculiaridades demográficas, económicas y sobre todo culturales (incluidas desde luego las religiosas) de cada sociedad.

Estados Unidos, país que en las últimas décadas ha tenido como una de sus prioridades el combate al fenómeno delictivo, ha visto recientemente disminuir el índice de delitos en algunas grandes ciudades. No existe un acuerdo sobre las causas que explican esto. Los estándares de estadísticas criminales en Estados Unidos agrupan los delitos de homicidio, violación, robo con violencia, lesiones dolosas, robo a casa habitación, robo simple y robo de vehículo. A partir de estos siete tipos penales se establece el parámetro de medición en todo el país, a través de estadísticas que elabora el Departamento de Justicia. De acuerdo con ellas, los delitos violentos están disminuyendo, no solamente en ciudades que han dado mucha publicidad al respecto, como Nueva York, sino también en otras grandes urbes. No obstante, en algunas metrópolis la tendencia ha sido exactamente la contraria, es decir, la delincuencia violenta ha aumentado como es el caso de Washington, D.C.<sup>12</sup>

Hay quienes opinan que las variaciones en los índices delictivos son fenómenos cíclicos que tenderán a revertirse. Los departamentos de policía de varias ciudades estadounidenses tratan de explicarlos basándose en la actuación de sus policías y en sus operativos. Otra explicación afirma que la disminución en los índices delictivos se debe al cambio de los hábitos en el uso de drogas que van de las muy violentas, como es el *crack*, hacia otras con efectos depresivos como pudiera ser la heroína. Finalmente, algunos expertos afirman que esta disminución de la criminalidad se relaciona con el envejecimiento de la sociedad estadounidense.

Por otro lado, la delincuencia juvenil ha crecido en dicho país, y se puede observar que los homicidios cometidos por jóvenes de 14 a 17 años de edad se han triplicado en la última década. Incluso, los medios de comunicación estadounidense han hecho referencia a la proliferación de armas de fuego en las escuelas.

Además, en algunos estados de la unión americana existe la tendencia a recluir a los adolescentes en las mismas instituciones penitenciarias que a los adultos. Igualmente, la idea es que los menores sean fichados e incorporados dentro del sistema de antecedentes penales, y que se les juzgue en audiencias abiertas al público, tal y como se hace con los adultos. Sin embargo, muchos sectores de

12 “Trying to fix capital where everything is broken”, *The New York Times*. 25-VII-96.

la sociedad y de expertos en la materia están convencidos de que estos cambios lo único que harán es convertir a los menores y a los jóvenes delincuentes en verdaderos criminales profesionales.<sup>13</sup>

Aquí conviene formular algunas reflexiones acerca de los menores infractores. En la ciudad de México, de un total de 218,599 averiguaciones previas el año de 1995, solamente 2,973 correspondieron a menores de edad. La gran mayoría de ellos estuvieron involucrados en delitos patrimoniales. Por lo que hace a 1996, las cifras son como sigue: hasta el 31 de julio se han presentado un total de 144,080 denuncias de hechos posiblemente delictivos ante la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; de ellas, 3,242 se refieren a menores de edad, en total se han visto involucrados 2,870 menores, de los cuales 1,091 tienen entre 17 y 18 años de edad, es decir, están casi a punto de cumplir la mayoría de edad.<sup>14</sup>

En varias ocasiones, el procurador González Fernández se ha pronunciado sobre la inconveniencia de disminuir la edad penal para hacerlos imputables. Es importante señalar que, con motivo de la elaboración del Programa de Procuración de Justicia para el Distrito Federal 1995-2000, en las mesas redondas convocadas al efecto se despertó un profundo interés sobre el tema y arrojaron una diversidad de opiniones, entre las que destacan la necesidad de diseñar un sistema integral de justicia para menores; uniformar la edad penal prevista en las legislaciones de los estados y en las normas federales; establecer la aplicación efectiva de sistemas de prevención del delito; y, para el caso de que se adoptase la imputabilidad casuística, la determinación de la imputabilidad de un menor debiera hacerse no sólo atendiendo a su edad natural sino también a la gravedad del delito cometido, su peligrosidad y su grado de capacidad para entender y querer el resultado del hecho realizado.<sup>15</sup>

Por otro lado, cabe recordar que en la República Mexicana hay trece entidades federativas cuya edad penal de imputabilidad es de 16 años; 17 estados y el Distrito Federal señalan los 18 años y sólo el estado de Tabasco contempla los 17 años.

Hay que tener presente que las normas constitucionales y las de naturaleza internacional establecen que los menores de 18 años no pueden purgar sentencias en los mismos lugares en donde lo hacen los adultos. En este sentido, el artículo 18 de nuestra carta magna y la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Organización de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y

13 "Wrong Approach to Teen-Age Crime", *The New York Times*, 31-VII-96.

14 Estadísticas de procuración de justicia, Procuraduría General del Distrito Federal.

15 Informe de actividades de la Comisión Técnica de los acuerdos adoptados en la V Conferencia Nacional de Procuradores Generales de Justicia de México, presentado por el licenciado José Antonio González Fernández, procurador general de Justicia del Distrito Federal, Cancún, Quintana Roo, 8 de diciembre de 1995.

ratificada por México el 10 de agosto de 1990, en la que se define como niño a los menores de 18 años, se señala que ellos no pueden cumplir sus sentencias en los mismos establecimientos penitenciarios que los adultos, sin embargo, cada Estado es soberano para determinar la edad penal.

### III. CAUSAS DEL INCREMENTO DE LA DELINCUENCIA

Las causas de este fenómeno pudieran agruparse en: las de origen social, las de naturaleza económica y las vinculadas con el sistema de justicia.

#### 1. *Sociales*

Las causas sociales tienen que ver fundamentalmente con la desintegración familiar y el crecimiento demográfico, que se ha dado en gran medida por la migración del campo a las ciudades. La desintegración familiar está vinculada con la violencia intrafamiliar que por ser un tema tan delicado ha reclamado una atención especial de los legisladores.<sup>16</sup>

El crecimiento demográfico en el país ha sido impresionante en los últimos años. Según el censo de 1990, la tasa de crecimiento anual es de 2.3%, pero hay entidades en las que el porcentaje alcanza la cifra de 8.3%.<sup>17</sup> Lógicamente a mayor población, mayor es la criminalidad. Si bien el Distrito Federal, de 1985 a la fecha, no ha tenido incremento (8.2 millones de habitantes), la zona conurbada con el Estado de México de acuerdo con los últimos datos del INEGI, tuvo un crecimiento de un millón de personas, lo cual, evidentemente, ha significado una carga adicional de trabajo para las policías, la Procuraduría General de Justicia y los tribunales en el Distrito Federal, ya que muchas personas que viven en los municipios conurbados, cometen o son víctimas de delitos en la ciudad de México.<sup>18</sup>

En el artículo antes mencionado, Luis Rubio afirma que, prácticamente, el 54% de las familias urbanas más pobres tienen más de tres hijos y, de ellas, el 18% tienen más de cinco hijos. Esto nos da una idea de cómo el crecimiento demográfico se ha dado en las capas más pobres de la población y ha contribuido al deterioro de los niveles de vida.

La vida moderna ha provocado la pérdida de los valores tradicionales, que normalmente eran transmitidos por la familia, la iglesia y la escuela. De alguna

16 Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de julio de 1996, expedida por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

17 Jarque, Carlos M., *op. cit.*

18 Según el INEGI, los municipios conurbados del Estado de México tienen una población de 6.8 millones y cada año se incorporan al área metropolitana 400,000 personas más.

manera, estos valores eran factores importantes de cohesión social que a la vez servían como controles informales frente a la posibilidad de conductas delictivas.

En los medios de comunicación, especialmente en los electrónicos, ha habido un cambio vertiginoso. Actualmente transmiten una peligrosa cultura de la violencia. No estamos por la censura, pero hay que estudiar fórmulas que permitan hacer frente a este problema. Por ejemplo, en otros países existen campañas para que los empresarios no patrocinen series de televisión o música de tipo violento.

Dentro de los factores sociales, la problemática de la educación también es fundamental. En México, se ha dado un impulso sin precedentes a la política educativa para llevar la escuela a todos,<sup>19</sup> lo que, considerando la tasa de crecimiento y la dispersión geográfica de muchas comunidades en nuestro país, ha constituido un gran esfuerzo.<sup>20</sup> El costo negativo de este trabajo masivo fue que inevitablemente la calidad de la educación se vio afectada.

## 2. Factores económicos

En 1995, nuestra economía tuvo una disminución del 6.9% del Producto Nacional Bruto, respecto a 1994. Este decrecimiento, aplicado a la industria de la construcción —que es una de las que más empleos produce—, fue del 22%, lo cual nos da una clara idea del agudo problema del desempleo.<sup>21</sup>

Sin embargo, debe tenerse cuidado con el manejo de la crisis económica, la disminución de los niveles de ingreso y el incremento del desempleo como causas directas del aumento de la delincuencia, ya que si bien nos dan una explicación, ésta no es, ni podría ser la única. Un sencillo ejemplo pone en evidencia lo anterior. Es difícil pensar que un hombre honesto que ha perdido su empleo se dedique a asaltar a los automovilistas con armas sofisticadas y mediante el uso de una violencia con formas de expresión cada vez más perversas.

Ciertamente la economía informal en nuestro país —en especial la compra-venta de objetos robados— se ha incrementado, ya que es mucho más barato adquirir productos de procedencia ilícita. Es evidente que las transacciones comerciales de mercancías robadas fomentan el incremento de los delitos patrimoniales.

Por ello, las reformas antes mencionadas incluyen la del artículo 377 del Código Penal del Distrito Federal, con el fin de convertir un delito autónomo, ca-

19 En 1990, el 86% de los niños de 6 a 14 años de edad asisten a la escuela. En 1970, era el 59%: Jarque, Carlos M., *op. cit.*

20 El 20% de la población total del país vive en poblados de menos de 1,000 habitantes, el 50% vive en ciudades de más de 50,000 habitantes. Hay cerca de 100 ciudades con más de 100,000 habitantes. *Idem.*

21 Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Síntesis de estadísticas económicas*, vol. IV, núm. 8, 30-IV-96.

lificado como grave, el desmantelamiento, la enajenación, el traslado y el cambio de papeles de vehículos robados, lo que permitirá sancionar con mayor gravedad estas conductas. Además, se tipifican como equiparables al robo, la enajenación de objetos robados y dedicarse en forma habitual a su comercialización, en lugar de considerar estas conductas como encubrimiento, como anteriormente se establecía.

Al establecerlos como tipos penales autónomos, se incrementan las sanciones: de tres a diez años de prisión por enajenar objetos robados y de seis a trece años, por dedicarse a su comercialización. Anteriormente, al ser considerados como encubrimiento, la sanción era de tres meses a tres años de prisión.<sup>22</sup>

### 3. *Causas vinculadas al sistema de justicia*

La impunidad es uno de los factores criminógenos más importantes. Como dice el refrán: “delito que no se sanciona, es delito que se repite”. En nuestro país, no se le dio al sistema de justicia (prevención, procuración, impartición y readaptación) el apoyo necesario, y fue relegado como una preocupación secundaria de la administración pública y de quienes tenían a su cargo decidir prioridades.

En este sentido, el presidente de la República señaló:

Estamos viviendo las consecuencias de muchos años de medidas insuficientes, negligencia y omisiones en los sistemas de procuración de justicia y de seguridad pública del país, que han dañado seriamente la convivencia social. Con toda franqueza reconozco que el retraso y la magnitud de este problema son graves; mucho muy graves.<sup>23</sup>

El sistema de justicia viene arrastrando problemas muy serios que han generado un clima de impunidad. Uno de los más graves que encontramos es la falta de profesionalización de los servidores públicos. La explicación es múltiple, por un lado, la profesionalización no se puede dar si el proceso de reclutamiento de personal no es transparente y objetivo; y por otro, si se ofrecen pocos alicientes a quienes se incorporan al sistema, lo que les impide hacer una carrera digna y honorable.

Si el personal es bien reclutado pero se le remunera con salarios y prestaciones insuficientes e inadecuados para el tipo de servicio que presta, el grado de responsabilidad y el riesgo que el individuo correrá, evidentemente se le estará invitando a la corrupción. Al respecto, y sólo como ejemplo, existen cifras impresionantes del número de servidores públicos que han dejado de prestar servi-

22 Decreto publicado el 13 de mayo de 1996, en el *Diario Oficial de la Federación*.

23 Mensaje al H. Congreso de la Unión del presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, con motivo de la presentación de su primer informe de gobierno, 1 de septiembre de 1995.

cios en la Procuraduría capitalina en los últimos 19 meses.<sup>24</sup> Por ello, la profesionalización tiene como objeto, además de lograr una mayor eficacia en el desempeño, proporcionar a los servidores públicos un modo honesto de vida y contribuir a impedir la corrupción.

El sistema de seguridad pública y justicia configura un servicio público que puede ser apoyado y ayudado por la tecnología moderna, pero que fundamental y esencialmente se presta por seres humanos. Para que este servicio público sea mejor, se debe contar con individuos bien preparados, pero sobre todo con una profunda vocación de servicio.

Por lo que se refiere al marco normativo, en México han existido leyes que de alguna manera facilitan la delincuencia. En el caso del sistema anterior para el otorgamiento de la libertad provisional, que se concedía automáticamente, cuando se trataba de un delito calificado previamente por la legislación como no grave. Esto permitía que el inculcado saliera libre y en ocasiones pudieran seguir delinquir.

En la ciudad de México se sigue aplicando lo que sucede en varias ciudades del mundo, en el sentido de que algunos individuos cometen muchos delitos; es decir, la mayor parte de las veces son los mismos individuos los que llevan a cabo las conductas ilícitas.

Con las recientes reformas constitucionales, promovidas por el presidente de la República y que tras una intensa discusión en el Congreso de la Unión como parte del Constituyente Permanente, fueron aprobadas, posteriormente promulgadas y publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, el pasado 3 de julio de 1996, en donde se faculta a la autoridad judicial para que, a petición razonada del Ministerio Público, niegue el beneficio de la libertad provisional aun cuando se trate de delitos no graves, si se dan dos supuestos:

a) Que el inculcado haya sido condenado anteriormente por algún delito calificado como grave.

b) Cuando el Ministerio Público aporte elementos al juez que acrediten que el inculcado por su conducta precedente o por las características y circunstancias del delito cometido, representa un peligro para la sociedad.

Esta reforma constitucional es más acorde con la justicia, ya que tanto el Ministerio Público como el juez estarán en condiciones de analizar cada caso, revisar los antecedentes del individuo y su situación específica para determinar si puede acogerse al beneficio de la libertad provisional.

Es cierto que todo individuo es inocente hasta que un juez lo declara culpable. En este sentido, la prisión preventiva es un mal menor, si se toma en cuenta no

24 El 31 de julio de 1996 habían dejado de prestar servicios en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, por diversas razones, todas ellas vinculadas con su mala actuación, 1,274 policías judiciales.

solamente al individuo que está sujeto a un procedimiento penal, sino también a las víctimas y a la necesidad de preservar la seguridad pública y de prevenir los delitos.

Por ello, el procurador general de Justicia del Distrito Federal señaló que:

Tener una mejor procuración y administración de justicia implica tener mejores leyes y mejores instituciones. Todo cambio comienza en la ley. El derecho es el medio para mantener la estabilidad y el equilibrio social, pero también el camino para lograr el cambio pacífico y civilizado.<sup>25</sup>

#### IV. ACCIONES EMPRENDIDAS

Las autoridades no han permanecido como simples espectadores ante el problema del crecimiento de la delincuencia y de la agudización de la violencia. Uno de los principales reclamos hechos al presidente Zedillo desde el inicio de su campaña política fue el de la seguridad; planteamiento que tomó en cuenta, convirtiéndolo en uno de sus puntos prioritarios de gobierno, contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo,<sup>26</sup> en donde se incluye todo un capítulo dedicado a reconstruir en México el Estado de derecho y consolidar un país de leyes. El presidente promovió de inmediato reformas constitucionales, para dar mayor autonomía al Poder Judicial y para crear el Sistema Nacional de Seguridad Pública, con el fin de poder combatir con eficacia y de manera uniforme la delincuencia en toda la República. Del Plan Nacional de Desarrollo se derivaron el Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal<sup>27</sup> y el Programa de Procuración de Justicia para el Distrito Federal.<sup>28</sup>

Es evidente que las reformas legislativas por sí mismas no van a disminuir la delincuencia. Las acciones que se deben llevar a cabo son muchas. De ellas, corresponden a la Procuraduría cuatro estrategias fundamentales contenidas en el Programa de Procuración de Justicia: legalidad, especialización, profesionalización y modernización. Todas estas líneas se están desarrollando simultáneamente, y son parte de toda una política de mejora en la procuración de justicia.

De hecho, estas líneas de acción se iniciaron desde el principio de la gestión de José Antonio González Fernández como procurador de Justicia de la ciudad. Así, con motivo de la presentación del Programa de Procuración de Justicia para el Distrito Federal señaló:

25 Comparecencia de José Antonio González Fernández, procurador general de Justicia del Distrito Federal, ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, I Legislatura, 22 de marzo de 1995.

26 Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de mayo de 1995.

27 Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de noviembre de 1995.

28 Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de marzo de 1995.

Cada punto inscrito en el programa que hoy se presenta, es viable y posible. De hecho, casi todas las acciones que se plantean en el programa ya están operando. Las doce estrategias específicas y las líneas de acción planteadas en él están funcionando.<sup>29</sup>

De manera conjunta, se pretende que todas las policías, las procuradurías, los tribunales y el sistema de readaptación social estén dotados de una buena infraestructura tecnológica y de mejores servidores públicos.

Otro punto importante del Sistema Nacional es la información sobre seguridad pública, ya que se requiere de información criminal disponible y fácilmente accesible por las instituciones policiacas y de procuración de justicia, para poder combatir con mayor eficacia a la delincuencia. En este contexto, el Sistema Nacional de Seguridad Pública —cuya ley reglamentaria ya está en vigor— establece cuatro registros de información a nivel nacional, que serán operados por la Secretaría de Gobernación y a los que tendrán acceso todas las corporaciones policiacas, las procuradurías y los tribunales del país.<sup>30</sup>

Los registros son los siguientes:

a) El Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública será un archivo de consulta para quienes van a contratar a los nuevos policías, y permitirá tener un historial de quienes prestan el servicio de seguridad pública. Así, los malos elementos que son despedidos de una corporación no podrán ser recontratados en otra.

b) El Registro Nacional de Armamento y Equipo de las Policías, para contar con un inventario y la identidad del elemento policial al que le fue asignada cada arma, con las huellas y características de la misma.

c) La estandarización de las estadísticas de seguridad pública, por ser herramientas de importancia fundamental para tomar decisiones de política criminal. Se debe tener, como ocurre en otros países, un patrón de medición en toda la República para conocer el movimiento real de los índices de criminalidad, de los lugares y modalidades con que se está presentando.

d) Información de apoyo a la procuración de justicia, contiene datos sobre los probables responsables de los delitos, indiciados, procesados, sentenciados, sus características criminales, los medios de identificación, registros y modos de operación criminal.

El Sistema Nacional también hace referencia a los operativos policiacos conjuntos, y al control a nivel nacional de los servicios privados de seguridad, así como a las relaciones de los cuerpos de seguridad pública con la comunidad.

29 Discurso del procurador general de Justicia del Distrito Federal, José Antonio González Fernández, en la presentación del *Programa de Procuración de Justicia del Distrito Federal, 1995-2000*, el 29 de febrero de 1996.

30 Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 11 de diciembre de 1995.

## V. PERSPECTIVAS

A mediano y largo plazo veremos en México, sin duda alguna, un aumento en la eficacia del sistema de seguridad pública en sus diversas etapas: prevención y persecución de los delitos, en impartición de justicia por los tribunales y la ejecución de sentencias penales.

La problemática tan aguda que vivimos nos ha hecho abrir los ojos y estar conscientes de la importancia que socialmente tiene el aparato de justicia. Tanto el gobierno como la sociedad están de acuerdo en que México necesita un sistema de justicia creíble, eficaz, honesto y moderno.

Debemos estar conscientes de que los servicios de justicia son gratuitos, pero que implican grandes costos presupuestales, de modo que tendremos que reorientar las prioridades financieras con el fin de contar con los recursos necesarios para sufragar los costos de un sistema de seguridad pública moderno.

Como ha quedado señalado, se debe apoyar a las policías, a las procuradurías, a los tribunales y a los establecimientos penitenciarios, con el fin de contar con la posibilidad de hacer investigaciones efectivas de los delitos, impartir justicia rápida y expedita, sancionar y tratar de readaptar a los responsables de los delitos.

De algunos años a la fecha, México ha iniciado una verdadera cultura de respeto a los derechos humanos. La Comisión Nacional de Derechos Humanos y las comisiones creadas en todas las entidades de la República han contribuido enormemente para que la prevención, procuración e impartición de justicia, así como la ejecución de sentencias en el campo penal se lleven a cabo con un absoluto y escrupuloso respeto a los derechos humanos.

En México se está generando una cultura de la seguridad. Nos hemos dado cuenta de que una sociedad tan compleja, numerosa y contrastante no puede sostener los bajos índices de delincuencia de épocas pasadas. La criminalidad y las formas violentas en la perpetración de los ilícitos constituyen un problema global, de mayor o menor grado. En nuestro país, la delincuencia no había tenido un incremento tan considerable como en la actualidad. Nuestra sociedad, durante décadas, no atribuyó a la seguridad pública la importancia que merecía. Por ello, ahora se ha convertido en un grave problema social, se está gestando paulatinamente esta cultura de la seguridad.

Los legisladores han tomado en consideración los efectos terribles y perniciosos de la delincuencia organizada. En México, este tipo de delincuencia se ha establecido y se encuentra en plena operación, con efectos muy dañinos. Un problema que en principio se presentaba como un asunto de seguridad pública, corre el riesgo de transformarse en uno de seguridad nacional, si no se le toma con seriedad. La autoridad debe contar con instrumentos modernos y legales que le

permitan hacer frente a una delincuencia que tiene un gran poder económico, una elevada capacidad corruptora y un efecto desestabilizador alarmante.

Es preciso que el Congreso de la Unión estudie con profundidad, pero también con celeridad el paquete de reformas legales que en contra de la delincuencia organizada ha promovido el presidente de la República.

En México, se vive una democracia que cada día se consolida más. Una sociedad democrática es una sociedad libre en la que no hay uniformidad de criterios. Por esto, en nuestro país se dan diversas opiniones y propuestas para combatir el fenómeno de la delincuencia ordinaria y de la organizada.

Hoy, las medidas que el gobierno de la República está adoptando para combatir la delincuencia son de fondo y son las correctas. Los resultados se verán en breve. No es posible corregir todos los agudos problemas del sistema de seguridad pública de un día para otro. Lo cierto es que los pasos que se están dando son firmes y van en la dirección correcta.

Eduardo IBARROLA NICOLÍN