

Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. (Insyde)
Serie: Insyde en la Sociedad Civil
Número2: La política pública del Gobierno del Distrito Federal
en materia de seguridad y derechos humanos

México, D.F., a 23 de agosto de 2004.

En julio de 2003 nació el Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. (Insyde), el cual es una organización mexicana, autónoma y sin fines de lucro, cuya misión consiste en elaborar propuestas técnicas, viables y prácticas para transformar las instituciones responsables de la seguridad pública y la justicia penal, y su relación con la sociedad. Insyde, es un instrumento de la sociedad, para beneficio de la sociedad.

En nuestra estrategia de trabajo figura la capacitación hacia las organizaciones de la sociedad civil, para incrementar sus posibilidades de aproximarse a la seguridad pública, la justicia penal y los derechos humanos, desde una perspectiva que, con base en la vigilancia informada, permita generar críticas y propuestas igualmente informadas.

Uno de los proyectos para cumplir con este objetivo, consiste en la entrega continua de documentos de análisis en torno a problemas estructurales o coyunturales, donde las normas, políticas y/o prácticas de los sistemas de seguridad pública y justicia penal pongan en riesgo o afecten los derechos humanos. Estos documentos serán puestos a disposición de las organizaciones, las cuales quedan en total libertad de darles el uso que consideren pertinente, en función de su agenda y jerarquía de prioridades.

Adjunto a la presente se entrega el segundo documento de esta serie denominada ***Insyde en la Sociedad Civil***, cuyo título es La política pública del Gobierno del Distrito Federal en materia de seguridad y protección a los derechos humanos. El texto discute los aspectos que a juicio del autor pueden ser vistos como los más agresivos en materia de seguridad pública en esta Ciudad, mismos que suponen, "la erosión de los principios superiores de la Constitución y del orden jurídico que regula la seguridad pública".

Insyde agradece al autor del documento, el Maestro Carlos Ríos Espinosa, quien es abogado penalista y profesor universitario. Este proyecto es posible gracias al generoso apoyo de *The Fund for Global Human Rights*. En breve recibirá el número 3 de la serie Insyde en la Sociedad Civil, intitulado LA INTERPRETACIÓN JURÍDICA SOBRE EL GENOCIDIO. LA CAUSA CONTRA LOS RESPONSABLES DE LA GUERRA SUCIA EN MÉXICO

Ernesto López Portillo Vargas
Presidente
Instituto para la Seguridad y la Democracia
Carolina 80, despacho 1
Col. Ciudad de los Deportes
C.P. 03710, México, D.F.
www.insyde
contacto@insydeideas.org

LA POLÍTICA PÚBLICA DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS

En este trabajo se sostienen los siguientes puntos:

- Las recomendaciones del reporte del grupo asesor de Rudolph Giuliani para combatir la inseguridad pública en el Distrito Federal no son el instrumento jurídico válido para fundar sobre él la política pública del gobierno del mismo en la materia.
- La práctica de otorgar estímulos económicos en atención a los resultados obtenidos es ilegal. La Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal no prevé dichos estímulos como incentivos de actuación policial, considerados de manera autónoma.
- La gestión de la política pública en materia de seguridad por parte de la SSP invade las facultades constitucionales y legales de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y de la Cámara de Diputados.
- Los indicadores de eficiencia policial introducidos por la Secretaría de Seguridad Pública, desarticulan los objetivos del servicio civil de carrera establecido en la Ley de Seguridad Pública.
- Las condecoraciones otorgadas a los miembros de la policía capitalina por parte de la actual administración de la Secretaría de Seguridad Pública no tienen sustento legal, algunas de ellas se fundan en acuerdos administrativos que no desarrollan algún precepto jurídico.
- La Secretaría de Seguridad Pública no ha establecido procedimientos claros para remover a los miembros de la policía que no den resultados. Los criterios utilizados no se ajustan a los principios de la carrera policial y se violan los derechos laborales de los miembros de la policía.
- La práctica de utilizar policías preventivos encubiertos para combatir el delito, sin uniforme y sin identificación, es violatoria de los criterios del derecho internacional de los derechos humanos en la materia y transgrede también la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.
- La policía preventiva del Distrito Federal viola la Constitución mexicana y la ley al realizar investigaciones penales que sólo competen al ministerio público
- La práctica de interrogar a sospechosos fuera del marco de una averiguación previa es violatoria de la Constitución y la ley.
- Establecer el trabajo obligatorio en las prisiones como medida administrativa de ejecución requiere una reforma al artículo 5° constitucional.
- La nueva Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal implica un cambio del paradigma de política criminal basado en el principio de legalidad, para sustituirlo por uno de prevención.

- La Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal dota de poderes a la policía sin establecer garantías que permitan controlar su actuación con efectivos procedimientos de responsabilidad.
- El programa Escuela Segura criminaliza el espacio educativo de los jóvenes y adolescentes que estudian en la capital.
- El programa de denuncias anónimas requiere una reforma legal para poder instrumentarse.

LA POLÍTICA PÚBLICA DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS

Carlos Ríos Espinosa¹

Uno de los indicadores más importantes para evaluar la legitimidad democrática de una política pública es su adecuación al marco de derechos humanos. En lo que sigue haré una presentación de aquellos aspectos que resultan más preocupantes de las políticas públicas en materia de seguridad pública en el Distrito Federal, a partir de esa perspectiva. Esta presentación no tiene la pretensión de ser exhaustiva, está limitada únicamente a los planeamientos más agresivos de esta política.

1. Erosión de los principios superiores de la Constitución y del orden jurídico que regula la seguridad pública

A partir de que el Gobierno del Distrito Federal solicitó la asesoría del grupo de especialistas dirigido por Rudolph Giuliani para mejorar las condiciones de la seguridad en el Distrito Federal, se han trastocado los principios superiores de la Constitución y de las leyes que rigen la materia. Ello es así porque dicho grupo formuló un reporte final de diagnóstico y recomendaciones que es el que actualmente está instrumentándose en el Distrito Federal, en sustitución del Programa Integral de Seguridad Pública para el Distrito Federal 2001-2006, que es el instrumento legal que debe regir la política pública en el tema.

¹ Abogado penalista y profesor universitario.

En efecto, el artículo 11 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal prevé la elaboración de un Programa sexenal para la Seguridad Pública, este numeral dice a la letra:

El Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal, es el documento que contiene las acciones que en forma planeada y coordinada deberán realizar los Cuerpos de Seguridad Pública [SSP y PGJDF] en el corto, mediano y largo plazo. Dicho programa tendrá el carácter de prioritario y su ejecución se ajustará a la disponibilidad presupuestal anual, así como a las disposiciones y lineamientos que sobre el particular dicten los órganos competentes.

En cumplimiento de esa obligación legal, el gobierno del Distrito Federal elaboró el multicitado programa, el cual contiene, entre otros aspectos, los objetivos que se pretende alcanzar, las líneas de estrategia para el logro de los mismos, los subprogramas necesarios, incluidos los que corresponden a las delegaciones, así como las acciones y metas operativas correspondientes, incluyendo aquéllas que requieran la coordinación con dependencias y organismos de la administración pública federal o con los gobiernos de los estados y aquéllas que requieran de concertación con los grupos sociales, y las unidades administrativas responsables de su ejecución.

A pesar de la existencia del programa, no se está ejecutando, porque su lugar lo ocupa el documento del grupo asesor del ex alcalde de Nueva York, el cual de facto se ha convertido en el instrumento que guía la política pública en esta materia en el Distrito Federal. Este instrumento no se adecua a los lineamientos legales indicados con anterioridad, ni tampoco a los procedimientos jurídicos para su aprobación. De acuerdo con el artículo 13 de la Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal, para la formulación del programa de seguridad pública se tendrán que realizar foros de consulta, previstos en la ley de planeación, los cuales deberán atender a los lineamientos generales que establezca la Asamblea de Representantes de Distrito Federal. Hasta ahora estos foros no han tenido lugar y tampoco se están siguiendo los lineamientos generales de la Asamblea, porque los mismos no se han formulado.

Volviendo al tema de las recomendaciones del grupo de Rudolph Giuliani, es necesario señalar la falta de adecuación legal de las que enseguida se comentan:

1.1 La Ley de seguridad pública no prevé la figura de incentivos por resultados como una figura autónoma. La Secretaría de Seguridad Pública invade competencias.

El reporte de Giuliani recomienda instrumentar un esquema de incentivos para premiar y sancionar a los miembros de la policía por resultados obtenidos. Los resultados a considerar serían: la capacidad de los mandos para reducir niveles de incidencia delictiva con los recursos que tienen, y su capacidad y esfuerzo para implementar estrategias innovadoras que respondan al crimen. De acuerdo con el informe de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) correspondiente al mes de diciembre de 2003, se han instrumentado, en cumplimiento de esta recomendación, nuevos esquemas de incentivos por desempeño, entre los cuales figuran entregar un estímulo económico a los policías que realicen detenciones y remisiones al ministerio público. Esta práctica es cuestionable en la medida en que incentiva detenciones al margen del marco legal con la esperanza de recibir una compensación monetaria.

Aunado a lo anterior, del reporte no se colige que este nuevo esquema de estímulos por resultados se adecue al marco legal que rige a la SSP. En efecto, de acuerdo con el título cuarto, capítulo tercero de la Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal - que es donde se regula el sistema de estímulos y recompensas a los miembros de la policía del Distrito Federal-, las conductas que deberán ser estimuladas con condecoraciones y recompensas deberán atender a los siguientes principios: servicio, disciplina, legalidad y respeto a los derechos humanos (artículo 16 de la Ley de la SSP). Las bases para la entrega de estímulos y recompensas necesariamente deberá tomar en cuenta la valoración integral del servicio de los miembros de la policía, a partir de esos principios normativos, y no sólo atender al número de detenciones y remisiones que éstos hagan. Privilegiar este último aspecto desarticula la noción de un servicio de seguridad pública eficiente. No deja de llamar la atención que la SSP otorgue tanta importancia a los estímulos económicos, cuando la propia ley que la regula les da un carácter subsidiario en el artículo 33.

En efecto, el capítulo denominado *condecoraciones, estímulos y recompensas* establece las siguientes condecoraciones a los miembros de la policía: al valor, a la perseverancia y al mérito; el estímulo económico podrá ser otorgado en su caso de acuerdo a las posibilidades presupuestarias pero no puede ser considerado como una

distinción en sí mismo. Los efectos de las condecoraciones, estímulos y recompensas deberán reflejarse en todo caso en la carrera policial del miembro de la corporación, otorgándole la posibilidad de promoción a la jerarquía inmediata superior (artículo 34), haciéndolo elegible para formar parte del Consejo de Honor y Justicia (artículo 38). En la actualidad en la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal ya se otorgan diversos tipos de condecoraciones que están al margen de la ley; algunas de ellas están ciertamente fundadas en acuerdos administrativos, sin embargo, estos acuerdos crean nuevas categorías de las condecoraciones sin respetar los que expresamente autoriza la ley, tales condecoraciones son: Condecoración a la excelencia policial en primer orden, en segundo orden, condecoración post mortem al valor policial, *estímulo por disposición y eficacia*, disposición al buen desempeño del servicio y la distinción al policía del mes. En principio no es incorrecto hacer una revisión de estas categorías, siempre y cuando se haga por las autoridades competentes, es decir, por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. La SSP invade de facto atribuciones legislativas que no le corresponden, cuando es el caso, ya que sólo dos de estas nuevas condecoraciones tienen su fundamento en acuerdos previos, el resto encuentran apoyo en la voluntad del Secretario.²

1.2 Remoción de mandos que no den resultados

De acuerdo con el citado informe de la SSP se han destituido a comandantes de sector y a un jefe de sector (no se especifica el número). Resulta preocupante esta recomendación y las acciones instrumentadas porque no son claros los procedimientos que se siguen para destituir a un policía de su encargo. La mejor manera de educar a la policía en el respeto a la legalidad y los derechos humanos, es que sus propios derechos sean respetados, de forma tal que cualquier afectación a sus condiciones de trabajo se derive de procedimientos claros y transparentes, en los que se respeten sus garantías de audiencia y defensa. Uno de los reclamos más constantes de la policía es justamente que se encuentran indefensos frente a las decisiones, muchas veces arbitrarias, de sus superiores. Es necesario, en consecuencia, hacer una revisión

² Acuerdo por el que se instituye la Condecoración a la Excelencia Policial, que podrá ser otorgada a los elementos de la Secretaría de Seguridad Pública, que cumplan los requisitos establecidos en el presente instrumento. Gaceta Oficial del Distrito Federal. 18/04/2002; Acuerdo por el que se instituye la Condecoración post mortem al Valor Policial, misma que constituirá en medalla y diploma con las especificaciones que al efecto determine la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal y la cual se entregará a los deudos de los elementos de la policía del Distrito Federal que mueran Heroicamente en el cumplimiento de los servicios de seguridad pública que les hayan sido encomendados. Gaceta Oficial del Distrito Federal, 31/03/1997.

puntual de los procedimientos que se han utilizado para ordenar las destituciones que reporta el informe de la SSP.

1.3 Se utilizan policías encubiertos para el control de robo en contravención de la Ley de Seguridad Pública

Esta medida es altamente cuestionable porque el uniforme y la identificación de los policías es una forma de control contra la corrupción y otras formas de abuso. Recién se dio a conocer el Reporte Giuliani, la Secretaría de Seguridad Pública señaló que para instrumentar esta medida era necesaria una reforma legal. Sin embargo, de acuerdo con información de prensa, la SSP ha comenzado ya a autorizar que policías encubiertos operen en colonias como Polanco para realizar tareas de investigación.³

La Constitución mexicana reserva las tareas de investigación y persecución del delito al ministerio público, quien se auxiliará de la policía, la cual deberá estar subordinada a dicha institución. El secretario de seguridad pública del Distrito Federal considera que las tareas de investigación deben recaer directamente en la policía, sin embargo, para ello es necesario reformar primero la Constitución. A pesar de la prohibición constitucional, la policía capitalina está ya realizando este tipo de actividades, en violación directa del marco jurídico que la regula. En efecto, de una lectura integral de la Constitución, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y de las leyes locales, especialmente la Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal, podemos apreciar que no existe actualmente ninguna facultad expresa que autorice a la policía realizar tareas de investigación de delitos. Si se atiende al contenido normativo del artículo segundo, fracción cuarta, de la referida ley, no puede haber lugar a equívocos respecto de las facultades de los cuerpos de seguridad capitalinos (policía preventiva y judicial) en materia de investigación de los delitos, se trata de una tarea de *colaboración* con las autoridades competentes, es decir, con el ministerio público.

Ahora bien, existe también prohibición expresa de la ley para que los miembros de los cuerpos de seguridad del Distrito Federal actúen sin uniforme y vestidos de civil. De acuerdo con el artículo 10 de la Ley de Seguridad Pública:

³ “Violan la ley 90 agentes encubiertos de la SSP” Raúl García Araujo, *El Heraldo de México*, 27 de enero de 2004, p 49. “Vuelve policía secreta al DF; ya actúa” Raúl García Araujo, *El Heraldo de México*, 27 de enero de 2004, pp. 1-4. “Aún sin indagar el uso de policías vestidos de civil” Eugenia Jiménez, *Milenio Diario*, 28 de enero de 2004, p 17.

“Los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública deberán portar su identificación oficial y exhibirla al ejercer funciones propias de su cargo.

Los elementos de la Policía del Distrito Federal tienen la obligación de portar los uniformes, insignias, divisas y equipo reglamentario correspondientes **en todos los actos y situaciones del servicio. ...”**

Asimismo, el artículo 45, fracción VIII, establece como obligación de la policía:

Portar durante el servicio el uniforme, identificación, armamento y equipo que les sea asignado, destinándolo exclusivamente al desempeño de sus funciones;

1.4 La interrogación de sospechosos no es una tarea que compete a la policía directamente

El reporte Giuliani recomienda que los elementos de policía tendrían que tener la capacidad de obtener información de los sospechosos de haber cometido un delito y realizar interrogatorios en campo, bajo el esquema “parar, preguntar y revisar” en ciertas situaciones controladas. Al igual que en otros supuestos, esta medida tendría que estar acompañada de adecuados mecanismos de rendición de cuentas. Otorgar poderes de revisión por sospecha puede traducirse en abusos de diversa índole que ya han sido documentados por la Comisión de Derechos del Distrito Federal (véase recomendación 6/2003). En esa recomendación pudo acreditarse que la policía del Distrito Federal arbitrariamente detuvo, incomunicó y extorsionó a dos ciudadanos y muy probablemente se les fabricó un delito. Si ello ocurrió sobre la base de un orden jurídico que sólo admite detenciones por flagrancia, en caso de que no exista orden de aprehensión, abrir el espectro de detenciones por sospecha abre un panorama poco prometedor para el respeto a los derechos humanos.

1.5 Establecer el trabajo obligatorio en las prisiones

Actualmente se está en proceso de realizar una modificación legal para los efectos de instituir el trabajo obligatorio para los reos sentenciados. Sobre el particular cabe señalar que las autoridades capitalinas, entre ellos el secretario de gobierno del D.F. y el propio secretario de seguridad pública, piensan que es posible instituir este tipo de política con una modificación de carácter administrativo, sin embargo, ello no es verdad porque existe una prohibición expresa en el párrafo tercero del artículo 5 constitucional que a la letra dice: *Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.* Del contenido normativo de este artículo se desprende que el trabajo obligatorio es una pena, y como tal sólo puede ser determinada por ley si atendemos al tercer párrafo del artículo 14 constitucional: *En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.* Aunado a lo anterior, debemos indicar que de acuerdo al primer párrafo del artículo 21 de la propia Constitución, sólo los jueces están autorizados para imponer penas. En síntesis, la propuesta del gobierno capitalino no sólo requiere una reforma legal, sino también constitucional.

2. El paradigma “ventanas rotas” en la nueva Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal

La modificación del régimen legal de las faltas contravencionales, en nuestro medio llamadas administrativas o penal administrativas, que se prevén en la *Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal*, implica un cambio de paradigma de la justicia cívico-penal porque enfatiza el aspecto preventivo sobre el de legalidad. Kelling y Coles, creadores y promotores de la política de *ventanas rotas*, reconocen en su obra que el factor decisivo de su nueva visión de política criminal persigue superar la idea según la cual “ciertos derechos son absolutos y virtualmente divorciados de las responsabilidades y obligaciones” (2001: 37). La doctrina de las ventanas rotas adelgaza las normas que inmediatamente confieren un derecho sin condicionarlo a ningún evento o acto que deba verificarse previamente: los derechos fundamentales. Erosiona tales derechos porque los condiciona al cumplimiento de determinadas obligaciones, específicamente a la obligación de ser un ciudadano “ordenado”.

La base del sistema tradicional de persecución del delito, de acuerdo con lo anterior, es la confianza en un sistema de justicia penal profesional, como el medio por el cual la sociedad puede controlar el delito. Los ideólogos de *ventanas rotas* piensan que el sistema tradicional ha fracasado porque se dirige a algo que ya ocurrió y no a algo que probablemente ocurra y que es necesario prevenir; la justicia penal debe adelantarse a la conducta delictiva, sancionando los actos considerados preparatorios o susceptibles de convertirse en delitos. Se trata de una especie de *condena anticipada* adoptada sobre la base de criterios *peligrosistas* que en espíritu se opone a los criterios de legalidad propios del derecho penal liberal que prevé nuestro ordenamiento jurídico a nivel constitucional y que estos autores consideran fracasado por ineficaz.

Asimismo, este nuevo instrumento prevé instrumentos procesales sumamente agresivos, ya que se dota a la policía de *acción pública* para perseguir este tipo de faltas y contravenciones. Por ejemplo, se faculta a la policía para detener y presentar inmediatamente a los presuntos infractores a los juzgados cívicos (artículo 55) y a asumir el carácter de parte en los procedimientos administrativos incoados a los probables contraventores.

3. Otros programas

Aunado a estos planteamientos generales también se han instrumentado una serie de políticas cuya adecuación a la ley es asimismo cuestionable. Haré una breve revisión de ellas.

3.1 Escuela segura

A raíz de los trágicos acontecimientos que se verificaron en una escuela del Distrito Federal, diversas autoridades capitalinas y la SSP, así como la CDHDF, decidieron iniciar un programa conjunto denominado *Escuela Segura. Comunidad Segura*. Este programa fue dado a conocer en un documento denominado Comunicado Conjunto (en adelante CC) que las autoridades citadas emitieron con motivo del inicio de este programa. Las observaciones que siguen toman a ese documento como plataforma.

a) Problemas de diagnóstico para la instrumentación de una política pública que atienda el tema de la violencia en las escuelas del Distrito Federal

El CC se construye sobre un eje que considera que en las escuelas del Distrito Federal se vive un entorno de inseguridad que afecta a los niños, niñas y jóvenes de la capital de la República. Sin embargo, no se proporcionan datos ni se citan estudios que permitan tener una visión clara de los problemas de inseguridad que afectan a los establecimientos educativos de la capital, antes bien, directamente se alude a que los trágicos acontecimientos ocurridos en la ciudad son consecuencia del clima de violencia y las condiciones de inseguridad que se viven con más intensidad en algunas regiones de la urbe. Aunque esta idea es sin duda intuitiva, no es suficiente para sostener una política pública con alcances tan generales. No es la primera vez que, a partir de un evento trágico, sin duda lastimoso, pero aislado, se construye un clima de alarma generalizado que justifica la adopción de medidas cuya eficacia no está adecuadamente evaluada, pero que sí genera consecuencias sociales no óptimas. Cada vez que tienen lugar fenómenos que involucran hechos violentos cometidos por menores de edad, las reacciones sociales tienden a sobredimensionar el problema y a proponer medidas desproporcionadas como reducir la edad penal, aumentar las penas para los niños en conflicto con la ley, entre otras. Afortunadamente, no son medidas de este tipo las que se proponen con este programa, sin embargo, se avanza otras cuyo referente inevitable es el nuevo paradigma de prevención del delito –tolerancia cero- que ya tiene vigencia en el Distrito Federal a partir de la aprobación de la Ley de Cultura Cívica.

A pesar de que el CC planea instrumentar acciones que no sean coyunturales y tengan una incidencia en el corto, mediano y largo plazos, su origen se desprende justamente de un evento coyuntural que requiere la correcta identificación del problema de la violencia escolar y la articulación de respuestas que sean adecuadas al mismo. A pesar de que aparentemente las instituciones involucradas están hablando el mismo lenguaje e identificando del mismo modo los problemas, un análisis más detallado permite afirmar que los acuerdos no responden a un mismo diagnóstico. Aunque el enfoque parece ser el mismo, la visión de la realidad de estas instituciones difiere. No hay en realidad un diagnóstico común y un acuerdo de fondo que permita una acción conjunta. Se trata en todo caso de un programa de coyuntura, a pesar de las declaraciones en contrario de las instituciones involucradas.

b) Incompatibilidad de lenguajes sobre el problema de la inseguridad de las instituciones involucradas

El CC plantea que para combatir el problema de inseguridad en las escuelas se tiene que ir por la ruta de políticas y programas integrales que permitan aspirar a vivir en una *comunidad segura*⁴ que, por ende, signifique una *escuela segura*. Aquí cabe preguntarse si por *comunidad segura* las instituciones participantes en el CC entienden el mismo concepto. Me atrevo a decir que no es este el caso. En efecto, de los compromisos concretos asumidos por las diversas instituciones se sigue que hay incompatibilidad de lenguajes. Trataré de mostrar lo anterior respecto a las diversas instituciones involucradas.

Secretaría de Seguridad Pública

Derivado del CC la Secretaría de Seguridad Pública se compromete, *en el marco de sus atribuciones*, a “desarrollar una labor permanente de prevención del delito para ofrecer un entorno de seguridad a la comunidad educativa y a la población en general”. ¿Qué es lo que la Secretaría de Seguridad Pública entiende por prevención del delito? Nada menos que el concepto de prevención primaria⁵ que sirvió como eje para el diseño de la Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal, el cual se constituye en un nuevo paradigma de combate a la delincuencia, alejado de los criterios de legalidad y tolerancia hasta hace poco vigentes.

Los instrumentos de prevención delictiva que utilizará la Secretaría de Seguridad Pública para cumplir este compromiso serán justamente los que ya fueron aprobados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, entre los que se incluyen la persecución de infracciones que ameritan la detención e inmediata remisión de los infractores a los juzgados cívicos. Alrededor de las escuelas del Distrito Federal, sobre todo en la Delegación Iztapalapa, abundan jóvenes que ordinariamente utilizan estupefacientes y otras sustancias tóxicas como el solvente o el resistol 5000, popularmente conocido como *chemo*. En sí mismos, este tipo de comportamientos son inofensivos en la gran mayoría de los casos, sin embargo, de acuerdo al nuevo paradigma de prevención delictiva, estas conductas constituyen un riesgo para la seguridad ciudadana, por lo que serán sistemáticamente perseguidas, de acuerdo a lo

⁴ El término *comunidad segura* es justamente el que emplea el nuevo paradigma de prevención del delito en el Distrito Federal que se basa en la política de *ventanas rotas* cuya concreción policial es *tolerancia cero*.

⁵ Prevención primaria quiere decir perseguir conducta desordenada que sin ser delictiva, si se deja impune, puede evolucionar en la comisión de conductas delictivas más graves.

previsto en el artículo 25, fracción V, del nuevo instrumento legal. Las sanciones que se aplicarán a las personas a las que se encuentre responsables de cometer estas conductas –que pueden ser niños hasta de 12 años- son de las más altas, 21 a 30 días multa o arresto de 25 a 36 horas (independientemente de las responsabilidades penales).

Secretaría de Educación Pública

El lenguaje de la Secretaría de Educación Pública es bastante más ambiguo porque apenas está iniciando la construcción de una política pública en el tema, en este sentido es demasiado riesgoso aventurarse con ella en una acción conjunta. Sobre la base de qué principios “reglamentará la intervención de la comunidad educativa en la atención del problema de la inseguridad de los alumnos”; como no lo sabemos no podemos arriesgarnos todavía a trabajar con ellos. Más ambiguo todavía es el compromiso de “enfaticar la estrategia de atención a los alumnos que manifiesten *conductas peligrosas* o estén involucrados en actividades delictivas”. ¿Cuál es la estrategia?, ¿existía ya una estrategia o se diseñará próximamente?, ¿cuál es el criterio para identificar conductas *peligrosas*? De entrada, el lenguaje utilizado por la SEP no es el que ordinariamente se utiliza en el discurso sobre los derechos de la niñez y de la juventud.⁶ Sería muy aventurado suponer que los maestros de las secundarias y preparatorias del Distrito Federal, y los padres de familia, tienen conciencia cabal de los derechos del niño, ello, en todo caso, sería materia de un estudio empírico. Yo intuyo –con todas las imprecisiones que ello implica- que si preguntamos a un hombre o mujer de cultura media si considera que las conductas como pintarse el pelo de verde; usar cadenas en la vestimenta como ornato; hacerse tatuajes o *piercing*⁷ en el cuerpo; son peligrosas, nos contestaría en sentido afirmativo. En este orden de ideas es muy dudoso que el personal educativo e incluso los propios padres de familia, tengan un entrenamiento cabal para identificar, sin prejuicios infundados, qué tipo de conductas son peligrosas en los estudiantes desde el punto de vista de la seguridad.

Procuraduría de General de Justicia del Distrito Federal

⁶ La Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas evita puntualmente el lenguaje *peligrosista* para asumir uno congruente con el principio del *interés superior del niño y del adolescente*.

⁷ Técnicas de perforación de diversas partes del cuerpo actualmente de moda entre los adolescentes.

Sorprende que en este programa conjunto no participe la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. El principal problema de seguridad en las escuelas y sus alrededores son las bandas delictivas dedicadas al narcomenudeo, al robo y a la venta de armas -¡no los estudiantes de las escuelas públicas!⁸, en consecuencia, la tarea más importante sería hacer una investigación de cuáles son y cómo operan. Su no participación en el programa parece indicar que no se tiene un adecuado diagnóstico del problema de la inseguridad. La atención se está dirigiendo al sitio equivocado. Las escuelas no serán más seguras permitiendo que la policía hostigue a los adolescentes fuera de ellas y los maestros dentro. Los únicos instrumentos que la policía tiene para combatir la inseguridad es realizar labores de inteligencia para dotar de insumos a las autoridades que sí tienen facultades de investigación y, en su caso, detener en flagrancia. El punto es que se está apostando de nuevo únicamente a la flagrancia y no a la investigación que conduzca a la desarticulación de raíz de las bandas delictivas. Ello con alta probabilidad generará aleatoriedad en las detenciones, algunas de las cuales serán, para usar la feliz expresión de Eugenio Zaffaroni, *“por portación de cara”*.

3.2 Programa de denuncias anónimas

El pasado 30 de junio el Gobierno del Distrito Federal aprobó un programa consistente en incentivar económicamente a aquellos ciudadanos que denuncien a presuntos responsables de los delitos de secuestro, homicidio y otros que sean de “alto impacto.” Esta práctica, lejos de coadyuvar a desarrollar las capacidades científicas de recopilación de inteligencia por parte de la policía preventiva, y de investigación por la policía ministerial, crea institutos que degradan los espacios sociales de interacción en la medida en que fomentan actitudes de desconfianza, temor, oportunismo o francas conductas delictivas que contradicen una administración de justicia imparcial y justa.

Este tipo de medidas fomentan el vigilantismo, el cual contradice de raíz un régimen de libertades sustentado en virtudes ciudadanas como la tolerancia y la solidaridad. El vigilantismo descompone el tejido social. La legitimidad de la administración de justicia no puede ser comprada con recompensas e incentivos pecuniarios. Si el ciudadano no

⁸ Según información de prensa este programa será obligatorio en las escuelas públicas y potestativo en las privadas. Esto me parece un criterio *clasista*, toda vez que discrimina a los padres de familia de los estudiantes de menores recursos a los que no se les preguntará si están de acuerdo con que a sus hijos les revisen la mochila.

denuncia el delito es porque no confía en las instituciones de justicia. Ante esta irrefragable falta de confianza, las autoridades, en lugar de intentar ganársela mediante una gestión eficaz, recurren al intento de soborno del ciudadano. Ante su ineficacia y la creciente presión social, la autoridad recurre ahora a la solución falsa: haciendo un llamado a la *delación*. La pregunta que cabría hacernos es quiénes concurrirán al llamado, es difícil pensar que sean los ciudadanos comunes, más bien estimo que esta medida generará un gremio de inquisidores pagados, cuyos métodos de investigación no estarán sujetos a algún tipo de control, no digamos de un juez o ministerio público, sino ni siquiera de la policía. En los hechos, esta medida se traduce en la subrepticia delegación de facultades de investigación del delito -mismas que las autoridades deben ejercer en concordancia con todos los principios que regulan la función pública-, en ciudadanos que se convertirán en vigilantes o directamente en *madrinas*.

La delación es un instrumento que contradice el derecho penal liberal, a lo largo de la Edad Media fue utilizada por el Tribunal de la Inquisición para perseguir a los conversos; aquellos que eran reclutados como delatores se convertían en verdaderos profesionales de la información pagada. La práctica de la *delación* fue una de las instituciones sociales más ampliamente criticadas por la corriente iluminista del derecho penal. En la construcción de los estados de derecho modernos, la típica forma de evitar esa práctica con efectos sociales tan corruptores, fue establecer la necesidad de la existencia de denuncias y querellas como condiciones procesales previas para proceder penalmente contra alguien.

Lo cuestionable de esta nueva política es que sobrecarga el sistema penal de elementos que en última instancia lo vuelven ineficaz. Un sistema de justicia penal eficaz es aquel que tiene un diseño institucional capaz de discriminar adecuadamente entre acusaciones serias y simples informaciones no corroboradas, y sobre esa base hacer una investigación profesional. Permitir que las personas acudan a las instituciones encargadas de perseguir el delito, motivadas por un incentivo económico, muy probablemente generará falsas acusaciones que impondrán cargas suplementarias de trabajo al servicio público de procuración de justicia. El problema es que se trata de una medida que no tiene marco legal que la sustente y controle.⁹ ¿Qué ocurrirá por ejemplo con aquellos que denuncien en falso?, ¿se ha previsto la posibilidad de que

⁹ El Congreso de la Unión aprobó para el marco legal para la persecución de la delincuencia organizada medidas que se orientan en este sentido, en el Distrito Federal no se ha hecho la modificación legal respectiva.

empresas de seguridad privada se subroguen a la policía y al ministerio público?
¿Estamos asistiendo a la privatización de la justicia?

Reflexión final

Como puede apreciarse, el Gobierno del Distrito Federal se ha separado de los programas originales de seguridad pública que fueron en su momento establecidos como directivas generales al inicio de la gestión del Jefe de Gobierno capitalino. La política actual, no cabe duda, ha levantado un amplio consenso entre la población y algunos grupos de la sociedad civil organizada, sin embargo, los costos en términos de violaciones a los derechos fundamentales de los capitalinos son enormes. Por supuesto se trata de eventos a los que los medios no dan suficiente cobertura. Es necesario hacer un seguimiento puntual a todos los casos.