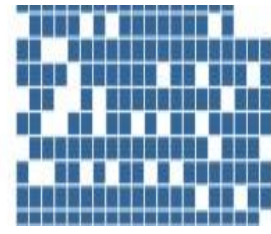


Universidad **Autónoma** de la Ciudad de México  
*Nada humano me es ajeno*



**UACM**  
Universidad Autónoma  
de la Ciudad de México  
*Nada humano me es ajeno*

# Programa Subsidio de Seguridad Pública en la demarcación territorial Iztapalapa: Análisis del informe de la Auditoría Superior de la Federación del año 2008

Tesis para cumplir con los requisitos finales para la obtención del título de Licenciada en Ciencia Política y Administración Urbana

Presenta: María Natividad Ponce Leal

Director de Tesis : Mtro. Daniel Tacher Contreras

Octubre, 2011

## SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



## UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

### RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

### DERECHOS RESERVADOS ©

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

## Índice de siglas

Auditoría Superior de la Federación.....	ASF
Centro de Comando y Control.....	C-2
Centro de Control, Comando y Computo	C-4
Centro de Control de Confianza.....	CCF
Centro Nacional de Evaluación de Control de Confianza...	CNECC
Clave Única de Identificación Permanente.....	CUIP
Cuentas por Liquidar Certificadas.....	CLC
Distrito Federal.....	DF
Fondo de Apoyo para Seguridad Pública.....	FASP
Fondo de Fortalecimiento Municipal.....	FORTAMUN
Fondo de Seguridad Pública.....	FOSEG
Gobierno del Distrito Federal.....	GDF
Policía Federal Preventiva.....	PFP
Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública.....	RNPSP
Secretaría de la Defensa Nacional.....	SEDENA
Secretaría de Seguridad Pública.....	SSP
Sistema de Información Policial.....	SIP
Sistema de Seguimiento Municipal.....	SISEMUN
Sistema Nacional de Seguridad Pública.....	SNSP
Sistema Único de Información Criminal.....	SUIC
Subsidio para la Seguridad Pública Municipal y demarcaciones territoriales del Distrito Federal.....	SUBSEMUN
Unidades de Protección Ciudadana.....	UPC

## Contenido

Introducción .....	6
Capítulo I. Marco Teórico .....	13
1. Definiciones de Estado .....	15
A) Liberalismo ético .....	17
B) Liberalismo empírico .....	18
C) Liberalismo jurídico .....	19
2. Definición de seguridad pública .....	21
3. Políticas públicas .....	23
Conclusión pre capitular.....	25
Capítulo II.- Identificación y formulación de la política pública.....	26
1. Antecedentes de seguridad pública en México.....	28
2. Índices delictivos.....	40
Conclusión pre capitular.....	48
Capítulo III. Toma de decisiones y diseño.....	49
1. Programa SUBSEMUN .....	50
2. Recursos de seguridad pública .....	51
3. Beneficiados de los recursos presupuestarios federales. ....	54
4. Derechos y obligaciones .....	56
5. Distribución del SUBSEMUN por entidad federativa .....	57
6. Nuevo modelo policial federal .....	59
Conclusión pre capitular.....	61
Capítulo IV. Implementación de la política pública .....	63
1. Profesionalización.....	65
A) Re-nivelación salarial.....	67

B) Kardex.....	68
C) Servicio de carrera policial .....	68
D) Operación policial .....	69
2. Equipamiento .....	70
3. Infraestructura.....	71
4. Convenio específico de adhesión en beneficio de la demarcación territorial Iztapalapa .....	72
Conclusión pre capitular.....	74
Capítulo V. Análisis de la evaluación SUBSEMUN en la demarcación territorial Iztapalapa. ....	76
1. Procedimiento de evaluación.....	78
2. Resultados .....	81
A) Profesionalización .....	86
B) Equipamiento .....	87
C) Infraestructura .....	89
3. Cumplimiento de acciones y alcances.....	90
4. Cumplimiento de objetivos .....	94
5. Dictamen.....	96
6. Análisis de la evaluación .....	97
Conclusiones.....	100
Bibliografía y Referencias .....	107
Anexos.....	110

## Índice de Cuadros

Tabla 1	Cifras oficiales de secuestros de enero 2001 a 2006.....	36
Tabla 2	Personas ejecutadas de enero del 2001 a 2006.....	37
Tabla 3	Delitos denunciados del fuero federal de 1997-2007.....	42
Tabla 4	Estado de Fuerza Policial Nacional .....	46
Tabla 5	Estado de Fuerza Policial Estatal.....	47
Tabla 6	Edades del personal operativo de la SSPDF Nacional .....	48
Tabla 7	Entidades y municipios beneficiados .....	56
Tabla 8	Montos autorizados para Iztapalapa	60
Tabla 9	Ejemplo de tabuladores de salarios en escala jerárquica ...	69
Tabla 10	Distribución de recursos SUBSEMUN.....	74
Tabla 11	Fases de la política pública y tipos de evaluación .....	79
Tabla 12	Recursos ejercidos del SUBSEMUN 2008 en beneficio de la demarcación territorial Iztapalapa .....	84
Tabla 13	Cumplimiento de acciones y metas.....	92
Tabla 14	Valorización de Objetivos.....	96
Grafica 1	Delitos denunciados ante el Agente del Ministerio Público en 2006.....	45
Grafica 2	Niveles de Educación.....	48

## Introducción

La lucha del Estado mexicano contra el crimen organizado, violencia e impunidad que caracteriza las confrontaciones de los grupos delictivos son temas que predominan en la opinión pública nacional. En el periodo 2006-2010 se acentuó la violencia criminal. En particular en los años 2007-2008 se presentó un aumento del 32% de ejecutados y 18% en secuestros con respecto a los años anteriores. Al tener estos registros el problema de seguridad pública ingresó a la agenda de Gobierno y en 2008 se lanzó una política pública federal de lucha contra el crimen organizado.

Para ello, el artículo 1 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública tiene como prioridad el desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer una política federal contra la criminalidad, que comprenda las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos, creando en enero del 2008 el Programa de Subsidio para la Seguridad Pública a los Municipios y Demarcaciones Territoriales (SUBSEMUN). El programa integra una aportación financiera del gobierno del Distrito Federal específica para este rubro, formalizándose mediante convenios de adhesión, asignados bajo la perspectiva de una política pública federal, especificando que este recurso será auditado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) Cámara de Diputados, respecto a los avances de metas físicas y financieras en forma trimestral.

En 2008, de acuerdo a la fórmula de elegibilidad, elaborada por el gobierno federal, considerando el índice delictivo, número de habitantes y ubicación, se benefician 150 entidades federativas. Otorgando el presupuesto por medio del recurso SUBSEMUN, que está orientado a mejorar la seguridad pública en los municipios y demarcaciones beneficiadas, para iniciar la implantación del nuevo modelo de policía a nivel nacional; mediante acciones dirigidas a mejorar

la prestación del servicio de seguridad pública a cargo de las corporaciones policiales de los órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal.

El objetivo de esta investigación es identificar las fases de la política pública en el programa SUBSEMUN y realizar un análisis de los resultados del informe de la Auditoría Superior de la Federación del año 2008, particularmente en la demarcación territorial Iztapalapa.

Para cumplir con el objetivo de la investigación se propone llevar a cabo una revisión documental, de los informes de trabajo generados del programa SUBSEMUN, las reglas del Convenio específico de adhesión en la aplicación de la aportación financiera federal del recurso autorizado para la demarcación territorial Iztapalapa en 2008. También se abordó información bibliográfica para identificar las fases de la política pública, y revisar la evaluación del presupuesto, que realizó la Auditoría Mayor de Hacienda y finalmente se llegó a un análisis de los resultados del informe de acciones y objetivos.

La delegación Iztapalapa que es el tema de esta investigación se localiza en el oriente del Distrito Federal, la cual cuenta con una superficie territorial de 117 km<sup>2</sup>. Limita al norte con la demarcación Iztacalco; al poniente, con las delegaciones Benito Juárez y Coyoacán; al sur, con las delegaciones Tláhuac y Xochimilco; y al este, con los municipios de Nezahualcóyotl, La Paz y Valle de Chalco Solidaridad. Según el Censo de Población del año 2005, Iztapalapa tenía una población de 1.820.888 habitantes, que la convierten en la demarcación más poblada de la capital mexicana, y una de las más pobladas de todo el país. Dicha demarcación territorial obtuvo el máximo recurso presupuestario otorgado, debido a la fórmula de elegibilidad donde se consideró el índice de crímenes de 5 años anteriores, determinado por los indicadores de homicidios dolosos, secuestros y otros delitos.

El programa SUBSEMUN por tener una mecánica operativa tan específica tanto en el destino del recurso como en las acciones y objetivos a cumplir, tiene un alto porcentaje de probabilidades de cumplir sus metas establecidas.

El SUBSEMUN opera mediante una estrategia dividida en 3 ejes rectores: profesionalización, equipamiento e infraestructura. Este programa tiene como finalidad elevar la profesionalización de los cuerpos de seguridad pública, promoviendo la identidad y el valor del servicio; mejorar la plataforma tecnológica de información y telecomunicación; lograr interconexiones de bases de datos en los tres niveles de gobierno formando el Sistema Único de Información Criminal (SUIC), que permita consultar a nivel nacional las bases de datos establecidas de los cuerpos policiales, para identificar si el personal que trabaja dentro de estas instituciones gubernamentales está implicado en alguna banda criminal; la integración de los datos en una base nacional sobre las personas indiciadas, procesadas o sentenciadas, incluyendo su perfil criminológico, medios de identificación, recursos y modos de operación.

Para lograr un análisis de elaboración de las políticas públicas es necesario identificar los factores de la política que se desarrollarán en cada uno de los capítulos de esta investigación como son; la identificación del problema y formulación que se refiere a tomar en cuenta la definición del problema y el establecimiento de objetivos; en el diseño se trata de seleccionar la opción más viable conforme a los estudios realizados y un previo análisis de acuerdo a los objetivos identificados; la implementación tiene la finalidad de traducir la teoría a la práctica y de esta manera generar resultados de lo planteado; finalmente la evaluación que es el proceso para medir el grado de los objetivos cumplidos, esta fase permite identificar algunas fallas que se van dando desde el proceso de implementación.

La investigación del *Programa Subsidio para Seguridad Pública en la demarcación territorial Iztapalapa: Análisis del informe de la Auditoría Superior de la Federación del año 2008*, se expone en cinco capítulos.

El primer capítulo se conforma del marco teórico de los principales conceptos como; el Estado y sus funciones, la definición de seguridad pública y políticas públicas. Uno de los problemas que afronta el Estado es el ejercicio pleno de los derechos individuales, cuando el Estado se considera guardián de los derechos sociales y entra en disputa el derecho del Estado frente al derecho del Individuo, por medio de leyes constitucionales, éste último logra regular las funciones del Estado, limitando sus atribuciones y consolidando el ejercicio de la libertad.

En el segundo capítulo, para la identificación y formulación de la política pública (*Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia*) aplicada en el SUBSEMUN, se consideró el antecedente de seguridad pública desde 1989, que es cuando empiezan a surgir cambios con la creación del gabinete de Seguridad Nacional que tiene a su cargo las acciones de mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano que conlleven a proteger al país frente a riesgos y amenazas. Otro punto importante es la referencia de las causas de los movimientos sociales presentando el reclamo de la sociedad al gobierno del D.F., por la inseguridad que se vive a nivel nacional, debido a la transformación de los delitos del fuero común a delincuencia organizada. El Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) también toma en cuenta las estrategias que ya se habían manejado para frenar esta situación de inseguridad, para ello se realizó un análisis del índice delictivo, de acuerdo al tipo de delito para conocer las causas del incremento.

El SNSP realizó un estudio para conocer el total de personal operativo que se encuentra en los tres órdenes de gobierno, el promedio de edad del personal

operativo que se encuentra cubriendo el servicio de seguridad pública, el nivel escolar comprobable con documentación y el monto al que ascienden sus percepciones salariales, para estar en condiciones de tomar decisiones al asignar el recurso SUBSEMUN.

El tercer capítulo, se refiere a la toma de decisiones y diseño de la política, que según el análisis realizado para el Programa SUBSEMUN, pretende cubrir los aspectos de profesionalización de personal de seguridad pública, equipamiento e infraestructura, en los tres órdenes de gobierno a nivel nacional. Este programa esta designado para los Municipios y demarcaciones territoriales que presentan mayor índice delictivo. A las entidades beneficiadas se les otorga un recurso federal que debe ser aplicado de acuerdo al convenio establecido por el gobierno del Distrito Federal en el que se establecen derechos y obligaciones.

El programa SUBSEMUN tiene como objetivo, la creación de un nuevo modelo policial federal de acuerdo al *Plan Nacional de Desarrollo* que integra la necesidad de unificar la actuación policial, considerando como prioridad elevar la profesionalización, mejorar su plataforma tecnológica para lograr la interconexión de bases de datos y tener una estrategia de prevención y combate a la delincuencia.

El cuarto capítulo, se integra por la implementación de la política pública, abarcando el desarrollo de cada uno de los ejes rectores planteados:

1. En Profesionalización se incluye: evaluación de control de confianza, identificación (kardex), capacitación, re-nivelación salarial y sistema de carrera policial de los elementos, operación policial que integra la adopción del manual básico de actuación policial; el informe policial homologado y los operativos conjuntos

2. Equipamiento que considera equipamiento operativo básico.<sup>1</sup>
3. Infraestructura de las instalaciones físicas, así como de la tecnológica y telecomunicaciones, incluyendo la Interconexión y creación de la unidad de Información, captura y análisis.

En el quinto capítulo se encuentra la última fase de la política que es el análisis de la evaluación de la demarcación territorial Iztapalapa. Esta fase nos permite valorar cuantitativamente y cualitativamente los resultados obtenidos del cumplimiento de acciones y objetivos del programa, de acuerdo a los ejes de la implementación de la política pública para estar en condiciones de prevenir desviaciones y aplicar correctivos, determinando el grado de eficiencia de los recursos destinados para alcanzar los objetivos previstos.

En este capítulo se expondrá el análisis de la evaluación realizada por el personal de la Auditoría Superior de la Federación, quienes de acuerdo a las reglas establecidas confirman mediante documentación comprobatoria si se cumplieron cada una de las metas y objetivos planteados. Los resultados de la evaluación están apoyados en el informe del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008, de la Cámara de Diputados publicada en el Diario Oficial de la Federación en 2009. Documento en el que se definen los criterios generales para la aplicación, erogación, seguimiento, evaluación, rendición de cuentas y transparencia de los recursos municipales, con carácter de subsidios federales.

En la evaluación de los resultados de las acciones y objetivos se refiere en forma global a todas las demarcaciones del Distrito Federal, y en el caso de los datos financieros del monto autorizado para cada rubro, si se hace de forma

---

<sup>1</sup> Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. (2009). *Nuevo Modelo Policial Federal*. México, D.F.: MIMEO

separada para cada demarcación territorial en este caso Iztapalapa, finalmente en el apartado de conclusiones se expondrá las implicaciones de que se no se hayan cumplido los objetivos y acciones establecidas al 100% en Iztapalapa.

Finalmente se encuentran algunas conclusiones y anexos.

## Capítulo I. Marco Teórico

El Estado como ente imparcial tiene como finalidad garantizar los derechos y libertades de los individuos, a través de la seguridad como función principal del Estado y del derecho, ya que si no se controlan las libertades privadas de los individuos, puede haber inestabilidad o peligro para la sociedad y el Estado mismo.

Cuando se conjugan fuerzas económicas, políticas, sociales, religiosas y militares en torno a un Estado autoritario, la mayoría de la población genera nuevas formas de organización, liderazgos y formas de lucha, lo deseable es que éstas sean por cauces democráticos, hasta lograr romper el bloque hegemónico, carente de una política de justicia social. El Estado como responsable de garantizar el derecho de los individuos sustentado en un marco jurídico que propone a la ciudadanía, para fortalecer el bien común establece instituciones o dependencias encargadas de hacer cumplir las leyes sean civiles, militares o policiales.

La seguridad pública como función del Estado, se ejerce para salvaguardar la integridad de las personas, sus bienes privados y públicos, así como evitar o disolver situaciones de violencia, sin embargo ha sufrido transformaciones vinculadas con las características económicas, políticas y sociales de cada país.<sup>2</sup>

El gobierno para planear y llevar a cabo sus estrategias de prevención de seguridad pública, lo hace mediante políticas públicas que tienen que ver con el acceso de las personas a bienes y servicios que contienen reglas y acciones

---

<sup>2</sup> Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. (2009). *Cultura de la Legalidad y Estado de derecho, Instituciones y construcción de la ciudadanía. Especialización en seguridad pública*. México, D.F.: MIMEO.p-14

con objetivos que resolver y dar respuesta a las necesidades, intereses y preferencias de la comunidad. También se puede entender como política a la ideología para la toma de decisiones de un grupo, para alcanzar ciertos objetivos o definirla como el ejercicio del poder para la resolución de un conflicto de intereses. Una política se vuelve pública cuando las acciones de gobierno buscan dar respuesta a las diversas demandas de la sociedad.

El gobierno está sustentado en un marco normativo llamado Constitución Política, y en un conjunto institucional en la aplicación del orden jurídico para prevenir y preservar las libertades y garantías que sean contenidas por los propios ciudadanos y establecer un instrumento de dominio en un control de acciones. La validez y aceptación de estas normas implican una separación entre poder y derecho en donde el primero no se controla así mismo por estar condicionado al sistema jurídico.<sup>3</sup>

Por consiguiente la seguridad como valor del derecho mediante el orden jurídico se propone ofrecer a la ciudadanía, seguridad en sus bienes y resguardo de sus vidas. De tal forma que la seguridad se entrelaza, condiciona y fortalece los valores del derecho, que son justicia y bien común; con el objetivo de eliminar la frustración e impotencia de la sociedad y dar castigo a los partícipes de las agresiones. Logrando que el Estado se consolide con capacidad de represión para la aplicación de castigos a los infractores pasando de la venganza privada al Estado de derecho.<sup>4</sup>

Con estas obligaciones, todas las instituciones policiales tienen la misión y obligación de proteger los derechos relacionados a la seguridad; tales como el derecho a la vida, la integridad, libertad y propiedad tanto de las personas como de sus bienes. Estos derechos están comprometidos a prevenir y corregir

---

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 87

<sup>4</sup> *Ibidem*, p.14

los abusos y agresiones de las instituciones públicas y privadas. La integralidad de este conjunto de derechos demanda que todas las instituciones se articulen dentro de un sistema de prevención y control del delito.<sup>5</sup> La legitimación del Estado consiste en hacer la vida social más segura y no para abusar del poder en contra de los ciudadanos quienes adquieren derechos y una personalidad jurídica.

La seguridad pública se debe de abstener de actuar en forma negativa, o contraria al derecho, “adquiere la obligación de realizar acciones para asegurar el orden social, la paz pública y la protección de la integridad y los derechos de los ciudadanos”.<sup>6</sup> Para cumplir con sus responsabilidades operativas se establecen organizaciones encargadas de hacer cumplir la ley, sean civiles, militares o policiales. En este sentido, la paz social, la estabilidad y la seguridad pública dependen de la capacidad de aplicar y hacer cumplir la ley sin infringir los derechos de otros.

## 1. Definiciones de Estado

El Estado, es para Hobbes, “una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y la defensa común”<sup>7</sup>.

Al ser esto más que un consentimiento o conformidad en la persona elegida por los demás, para que los represente como Estado, quien se constituye como

---

<sup>5</sup> *Ibidem*, pp 90-91

<sup>6</sup> *Ibidem*, p 88

<sup>7</sup> Hobbes, T. (2006). *Leviatan o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. México: Fondo de Cultura Económica., p 141

autor y puede utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno para asegurar la paz y defensa común también llamado Soberano y se dice que tiene el poder soberano y quienes los rodean son sus súbditos.<sup>8</sup>

Para alcanzar el poder soberano, existen dos formas: primero, por la fuerza natural, que es cuando se da la vida a hijos a cambio de sumisión, como ocurre dentro de una familia, también llamado Estado de Adquisición. Otra forma se refiere a los hombres que se ponen de acuerdo entre sí, para someterse a algún hombre o una asamblea de hombres de forma voluntaria, teniendo la confianza que van a ser protegidos contra los demás, a esta forma de poder también es llamado Estado político o Estado por institución. El Estado desde el pensamiento político es el resultado de un pacto entre individuos que permite la convivencia social, a partir de esta formación existen normas y leyes que deben cumplir los ciudadanos.

Para Hobbes la concepción liberal del Estado, son los derechos del hombre, el estado naturaleza y el pacto social, siendo los puntos fundamentales en lo que se tuvo la impotencia y motivó el crear un ordenamiento civil. En el absolutismo de Hobbes, surge un cálculo racional conocido como pacto que es creado y consentido por los individuos que intervienen en el juego y representan el único ordenamiento que permite al individuo conservar y gozar la seguridad del derecho. El elemento fundamental del Estado es el poder soberano con carácter absoluto que concentra los derechos que cada uno de los particulares poseía en el Estado naturaleza. Lo más característico del poder soberano es que condensa la violencia, elabora las leyes, las aplica y está facultado para ser el juez supremo.

---

<sup>8</sup> *Ibidem*, pp 137-141

La concepción liberal del Estado fue expresada en múltiples formas, pero las que influyeron en la historia son: Liberalismo ético (Rousseau), liberalismo empírico (Locke-Montesquieu) y liberalismo jurídico (Kant-Humboldt).<sup>9</sup>

## A) Liberalismo ético

En el pensamiento de Jean-Jacques Rousseau, la historia de la humanidad no es más que la historia de la progresiva consolidación de la desigualdad humana debido a las siguientes fases:

- a) Sobre el fundamento del orden natural se constituyen las leyes y el derecho de la propiedad.
- b) Se crea mediante el pacto del orden legal y político.
- c) El orden legal se transforma en poder despótico que reduce a los hombres a esclavos y que configura el último grado de desigualdad, hasta que nuevas revoluciones disuelven completamente el gobierno y lo reconstituyen sobre formas legítimas.

Con esta teoría Rousseau demuestra con mayor sentido de verdad psicológica e histórica; que la maldad, el egoísmo y la desdicha no son originarias; que el Estado de guerra no es natural entre los hombres, que la desigualdad social es artificial, que el despotismo es el producto necesario de causas psicológicas e históricas, y que el pacto no lo generan sino lo consolidan. Por estos motivos para este autor, el Estado se crea mediante un acto de alienación de todos los derechos que tiene por naturaleza, dando paso a una nueva vida civil y moral.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Avalos, T. G. (2001). *Política y estado en el pensamiento moderno*. México: UAM Xochimilco., p 69

<sup>10</sup> *Ibidem*, pp 76-78

## B) Liberalismo empírico

Para John Locke, el hombre de naturaleza tiene derechos y sigue normas que pueden llamarse naturales, como son los derechos de libertad, igualdad y propiedad, dentro de los límites impuestos por las leyes de naturaleza con la guía de la razón y sin necesidad de una autoridad. Para Locke las leyes de naturaleza son inciertas e indeterminadas, en caso de conflicto, hace falta el poder que garantice contra las violaciones, el incumplimiento de las leyes y la ejecución de las sentencias del juez.

El Estado naturaleza planteándose como la situación indefinida en la que se encontraban los seres humanos fuera de toda sociedad, un Estado de guerra de todos contra todos, en el que sobrevive el más fuerte. La mutua desconfianza sería la condición que aconseja la creación de la sociedad civil y del Estado; siendo el pacto de la forma legal de existencia del Estado y su fin es el reconocimiento y la defensa de los derechos, constituyendo el poder legislativo, ejecutivo y judicial.<sup>11</sup>

De acuerdo a éste autor, el liberalismo empírico cambiaba su clásica sistematización doctrinal, por considerar que el Estado es el órgano destinado a defender sus derechos. La declaración de los derechos del hombre y el establecimiento de los gobiernos constitucionales estaban implícitos en la doctrina de Locke,<sup>12</sup> ya que el individuo no renuncia a sus derechos originarios cuando entra en el Estado, sino entra a él para garantizarlos.

Para Charles Louis de Secondat, Señor de la Brede y Barón de Montesquieu su interés sobre el individuo no es por el derecho natural, sino por las leyes

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, p 70

<sup>12</sup> *Ibidem*, pp 69-71

positivas que deben actuar en un Estado ya constituido. El principio fundamental para que una constitución desarrolle la libertad política, es el respeto a la separación de poderes que es elevada a criterio diferencial del Estado constitucional, respecto al estado despótico, en el que todos los poderes están reunidos en la persona del soberano. Mientras que para Locke el derecho positivo es el derecho natural reconocido y garantizado por el Estado, como la traducción en leyes de los dictámenes del derecho natural<sup>13</sup>.

Locke y Montesquieu fueron los primeros en dar a conocer al Estado como un ordenamiento político, en donde la libertad del hombre y la autoridad del Estado se armonizan, ya que la renuncia a la libertad debe ser la mínima posible y debe contenerse en los límites necesarios y el Estado pueda cumplir sus funciones de defensa a la renunciada libertad individual. Las funciones del Estado se reducen a fijar los límites de la libertad de cada uno respecto a otros, a funcionar como árbitro en conflictos eventuales y ejercer la función correctiva para la defensa del orden natural.<sup>14</sup>

### C) Liberalismo jurídico

De acuerdo a Immanuel Kant, el estado jurídico natural y las relaciones entre los individuos son regulados según la ley de igual libertad, es una idea de la razón práctica y expresa la idea del derecho totalmente desarrollada. El Estado tiene un solo valor provisional, porque cada uno es juez de su propia causa y falta la autoridad que implante y sancione el derecho. El Estado es definido por Kant como “una unión de hombres que se propone vivir jurídicamente”<sup>15</sup>, donde se genera el derecho concebido como libertad externa, los fines humanos, ya sean éticos, económicos, culturales o religiosos deben desarrollarse en una

---

<sup>13</sup> *Ibidem*, p 70

<sup>14</sup> *Ibidem*, pp 72-76

<sup>15</sup> *Ibidem*, pp 76-78

sociedad jurídica, que permita la máxima libertad y determine con norma racional, garantizando de modo riguroso los límites de la libertad de cada uno, para que pueda existir la libertad de otros.

Por lo tanto Kant comprende que el Estado no es ni democrático, ni despótico sino jurídico. En este pensamiento domina no la voluntad del pueblo o del príncipe sino la razón común. El Estado no tiene fines propios que sacrifique eventualmente el derecho de los individuos, porque la razón política no puede prevalecer sobre la razón jurídica.<sup>16</sup>

De acuerdo a Max Webber, jurídicamente, el Estado se distingue de las organizaciones sociales por el poder que tiene para emitir decisiones y mandatos obligatorios para los ciudadanos que habitan en el territorio. Sin embargo, este autor señala que cualquier norma puede llegar a ser ley, reclamando y anticipando que sea obedecida por los que están sujetos a la autoridad de la comunidad política. La administración de justicia consiste en aplicar esas reglas a los casos particulares que son aplicados por gobernantes que ejercen temporalmente un cargo; así los ciudadanos obedecen a una ley no al funcionario que la impone logrando una dominación legal tendiente a la racionalidad jurídica.

La forma de legitimar al Estado moderno es mediante las normas que se fundamentan racionalmente y se aplican de manera positiva estableciendo un marco normativo que no es condicionado moral o religiosamente. Webber retoma la dicotomía de Kant entre razón pura y razón práctica, para afirmar la autonomía y contradicción entre ciencia y ética. Así la ciencia moderna se basa en el cálculo y la ética abriendo un campo de posibilidades de elección entre los valores que pueden dar sentido a la existencia, demostrando con esto “que en la teoría weberiana la dicotomía se resuelve también con una primacía de la razón práctica.”<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup>Avalos, T. G., op.cit, pp 90-100

<sup>17</sup> Ibidem, p 229

## 2. Definición de seguridad pública

Por seguridad pública se entiende desde el Estado de derecho: primero como seguridad jurídica haciendo la separación de las atribuciones de los gobernantes, derechos y libertades de los ciudadanos; y en segundo lugar la prohibición del Estado a los individuos en el uso de la fuerza y el incumplimiento o limitación de las normas establecidas.

La seguridad pública “ha sido entendida como función del Estado, en la manifestación efectiva de la acción gubernamental, ejercida para salvaguardar la integridad de las personas, sus intereses, bienes privados y públicos; enfatizando la protección de las garantías ciudadanas por parte de las autoridades del gobierno, en el sentido de proporcionar la paz y seguridad necesaria para que los ciudadanos puedan ejercer las otras garantías consagradas en la Constitución y cuyo fin es la vigencia del Estado de derecho en la vida cotidiana.”<sup>18</sup>. Una definición más tradicional de seguridad pública es considerarlo como una simple aplicación del derecho penal, complementándolo con la eficacia policial. Por lo tanto se debe de ampliar hacia una seguridad ciudadana que es justificable de acuerdo a la función de los principios de libertad, justicia social, participación ciudadana e igualdad, para mejorar la prevención del delito y evitar los escenarios de inseguridad pública.<sup>19</sup>

La función del Estado en un contexto democrático y desde la perspectiva de seguridad nacional es evitar o disolver situaciones de violencia, mediante los cuerpos policíacos, quienes tienen como objetivo proteger a los individuos de actividades delictivas que atenten contra su vida, salud, economía, libertad o bienes jurídicos, mas no propiciar la inseguridad dentro del Estado.

---

<sup>18</sup>Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. (2009). *Cultura de la Legalidad y Estado de derecho, Instituciones y construcción de la ciudadanía. Especialización en seguridad pública*, **op cit.**, pp 15

<sup>19</sup> **Ibidem**, pp 15

Para garantizar la seguridad pública, es necesario que el marco normativo vaya acorde con el respeto a los derechos, libertad y seguridad jurídica de los individuos, para que los encargados de brindar la seguridad pública se apeguen a las normas y procedimientos establecidos convirtiendo la seguridad pública, no solo como una función sino también como un derecho.

Por lo tanto, para la protección de los derechos fundamentales es esencial un orden público eficaz, en el que se expresa un régimen de derecho brindando, de seguridad y certeza jurídica a la sociedad. De lo contrario se crearía la falta de respeto a la ley por parte de las autoridades, ocasionando conflictos, inseguridad y desorden público que solamente perjudicaría a los ciudadanos.

De acuerdo a Ramos García “El papel del Estado, el gobierno y las administraciones públicas en materia de seguridad, radica en legitimar sus políticas de seguridad a través de la promoción de una gestión eficaz y con impactos en la seguridad ciudadana. Cuando no se alcanza este último objetivo y como consecuencia, se afectan algunas acciones gubernamentales e intereses vitales de la sociedad; se pueden presentar las condiciones para que la inseguridad pública pueda conseguirse como un problema de des-legitimidad y de inseguridad nacional.”<sup>20</sup>

Según el Programa Nacional de Prevención y Readaptación Social 1995-2000, “La función de seguridad pública está constituida por todas aquellas actividades encaminadas a preservar y disminuir las infracciones y delitos, así como, las acciones que realiza el ministerio público a través de la procuración de justicia, las autoridades administrativas responsables de la readaptación”<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Ramos, G. J. (2005). Seguridad *ciudadana y la seguridad nacional en México. Hacia un marco conceptual* Revista mexicana de Ciencias Políticas y sociales mayo-agosto. Año/vol. XLVII número 194, UNAM, México, p 38

<sup>21</sup> *Ibidem*, p 35

La seguridad pública como una función a cargo del Estado y la actuación de la policía, ha sufrido transformaciones vinculadas con las características económicas, políticas y sociales de cada comunidad, además de la evolución del fenómeno colectivo que se ve reflejado en el paso de la sociedad rural de los años treinta a la sociedad urbana. Aunado a esto la explosión demográfica, corrupción e impunidad fueron algunos factores decisivos en la generación de una serie de males públicos, entre ellos el incremento de la delincuencia y nuevas formas criminales. En estos casos en la agenda del gobierno se incluyen estos problemas que son considerados como objetos de atención pública y se generan políticas públicas que formulan distintas alternativas de acción para el problema que se quiere solucionar considerando las mejores alternativas de actuación.

### **3. Políticas públicas**

La política puede ser percibida como estructura, proceso y resultado. Como estructura implica instituciones y reglas que regulan los comportamientos políticos y la delimitación institucional de los actores o agentes políticos. Como proceso (politics) se refiere a las formas de conducta individual o colectiva dentro de la política, atendiendo el comportamiento de los sujetos determinando sus actuaciones, motivaciones, intereses e intervenciones, son los factores que estimulan y explican las negociaciones entre legisladores o entre gobernantes y gobernados. Finalmente como resultado (policy) es la combinación de la estructura y el proceso que arrojan en un caso determinado, las decisiones que los actores formales toman en el marco de una estructura dada y terminan resultando en algo concreto que puede ser analizado y estudiado de manera particular y desde un enfoque preciso.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Villanueva, A. (2003). *La hechura de las políticas, coleccion de antologias*. México: Porrúa., pp 59-60

Para Manuel Tamayo Saenz, política pública es un proceso que se inicia cuando un gobierno o directivo público detecta la existencia de un problema, que por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados, que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema. El enfoque de las políticas públicas a nivel mundial ha tenido cortes temporales de 1950 a 1970 pasando de la racionalización de decisión, hacia el estudio y propuestas analíticas; sobre la implementación de las decisiones y en los años recientes es tratado hacia el concepto de gobernanza, que se refiere a la colaboración entre actores públicos como gobierno, sociedad y mercados sobre problemas sociales.<sup>23</sup>

Sin embargo, el ciclo de la política pública también puede presentar políticas fallidas que se presentan cuando:

1. existen políticas que no se implantan, o ni siquiera se inicia
2. el proceso de formulación se concluyó sin éxito o no se concluyeron las condiciones iniciales, que permitían la implantación y el consenso sobre los objetivos del programa y el acuerdo sobre los instrumentos del mismo.
3. Políticas que dan lugar a una implantación defectuosa, presentándose de varios tipos: se da por tener un error en la teoría que sostiene el programa, o también llamado un defecto de formulación, ya que las políticas públicas son una hipótesis de relación causal entre las condiciones iniciales y los resultados esperados.

La implantación es el conjunto de acciones que hay que emprender para que esta relación causal ocurra. Si la implantación se retrasa, o fracasa en sus objetivos, a pesar de que se han conseguido las condiciones iniciales y la teoría causal es correcta; entonces solo son problemas de implantación.<sup>24</sup>

Para Tamayo el análisis de una política puede dividirse en cinco fases y cada una tiene un sistema de acción específica; con actores y relaciones particulares

---

<sup>23</sup> Tamayo, S. (1997). *El análisis de las políticas públicas*. Madrid: Alianza., p 280

<sup>24</sup> Villanueva, A. (2003). *La hechura de las políticas*, op cit.p.60

que sirven para analizar los efectos analíticos y metodológicos desarrollados en 4 fases de la política pública como se mencionan a continuación y se describen en los siguientes capítulos:

1. Identificación y formulación de la política pública
2. Toma de decisiones y diseño
3. Implementación
4. Evaluación

### **Conclusión pre capitular.**

La finalidad de desarrollar las diferentes formas de estado es para conocer las transformaciones que ha existido a lo largo de décadas, que va desde el derecho natural, el ordenamiento político en donde la libertad individual, la autoridad y el hombre se armonizan y se conjuntan en un marco jurídico, que el estado propone a la ciudadanía para fortalecer el derecho individual, mediante normas y leyes establecidas en la Constitución política logrando que el estado tenga la capacidad de represión a los partícipes de las agresiones, pasando de la venganza privada al estado de derecho.

El estado para cumplir las funciones establecidas en la Constitución crea organizaciones civiles, policiales o militares quienes son responsables de la seguridad pública y cuando existen factores de males públicos, entran en la agenda de gobierno y se generan políticas públicas para dar solución a las demandas ciudadanas, considerando las mejores alternativas de solución.

## Capítulo II.- Identificación y formulación de la política pública.

Para que un problema social sea incluido en la agenda de gobierno, depende de cómo se manifiesta ante los ojos del decisor. Se evalúan las vías alternas de solución, se anticipan los impactos políticos que tendrán y los costos que van a generar, de esta manera se toma la decisión si entra en la agenda de gobierno para formular una política pública.

Por lo anterior, la detección de un problema es el resultado de la información que nos permite reconocer la presencia de demandas, amenazas u oportunidades para orientar las políticas públicas hacia la solución del conjunto de problemas que preocupan a una sociedad en un momento determinado. De esta manera se espera que las políticas públicas puedan estar enfocadas de manera intencional o como investigación científica, para obtener información concreta y selectiva. Así introducirlas a la agenda sistémica y de esa agenda los decisores públicos extraen algunos problemas, los confeccionan y arman la agenda institucional.<sup>25</sup>

La fase de formulación se refiere al establecimiento de las metas y objetivos a alcanzar, la detección y generación de los posibles caminos y alternativas para llegar a ellos, la valoración y comparación de los impactos de esas vías alternas y finalmente la selección o combinación de las mismas. Esta fase es exclusiva de los actores públicos y privados de la política para intercambiar recursos e información. Los instrumentos diseñados para recoger información y detectar un problema son los gabinetes de análisis, las oficinas de información, reclamación y sugerencias al público.<sup>26</sup> La responsabilidad sobre la decisión final y el diseño de la política permanece en manos del gobierno.

---

<sup>25</sup> Tamayo, S. (1997). *El análisis de las políticas públicas.*, op, cit., pp 286-288

<sup>26</sup> *Idem*

La función de los directivos en la organización es analizar los cambios del exterior para prever cómo su organización deberá afrontarlos, haciendo una labor de búsqueda y análisis de información para detectar el problema.

La formulación de las políticas públicas se ha generado por dos corrientes de análisis: el racionalismo y el incrementalismo. La diferencia entre ambas corrientes es la importancia que conceden al análisis para influir y mejorar la elaboración de las políticas. Para los racionalistas es posible, mediante el análisis, que las decisiones públicas se asemejen a las decisiones que adoptan los ingenieros, industriales, estrategias militares. Siendo decisiones cuantificables, operativas, guiadas por criterios de eficacia en la obtención de los objetivos y eficiencia económica. Por el contrario, en los incrementalistas predomina el carácter complejo y algunas veces incomprensible de los procesos sociales, que influyen en las políticas públicas. De modo que el análisis de las políticas públicas poco puede hacer para ordenar el cambio en presencia de factores como las relaciones entre los distintos niveles de gobierno, la diferencia de intereses, la inexistencia de objetivos claros y compatibles sobre qué debe hacerse, las presiones de individuos, grupos y empresas.<sup>27</sup>

Los involucrados en el asunto público eligen una solución particular que se convierte en política legítima. En esta fase existen modelos y técnicas de análisis orientadas a una base racional, que ayuda a tomar la mejor elección. Existen técnicas para el análisis racional de las políticas públicas que consisten en hacer una valoración del análisis de costos y beneficios de un programa, previsión económica, planeación financiera; tratando de establecer metas, resultados y valores claros dentro del proceso presupuestal, así como crear un sistema de análisis y revisión.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> *Ibidem*, pp 292-293

<sup>28</sup> *Ibidem*, pp 293-305

Posteriormente de acuerdo a los resultados de seguridad pública emitidos en una Conferencia Nacional se identifica que en la problemática delictiva en las entidades federativas, presentan aspectos característicos como: tener esquemas estructurados de operación, un alto porcentaje de impunidad convirtiéndose en un incentivo para la delincuencia. Los criminales organizados tienen el poder y la fuerza de intimidación y cooptación entre los ciudadanos para tener un control social, tienen la estrategia de mantener un control territorial basado en la intimación y corrupción. Las bandas criminales forman una base social obteniendo beneficios económicos importantes y son utilizados como un aliciente para integrarse a ellos. Otro punto que la delincuencia aprovecha es el rezago estructural y operativo que se tiene en las Instituciones, para infiltrarse en ellas y corromper al personal. También existe una evolución criminal donde los delitos menores se han convertido en estructuras criminales de mayor impacto y violencia.<sup>29</sup>

## 1. Antecedentes de seguridad pública en México

En la década de los sesenta la actividad criminal se consideraba un delito de perfil convencional no organizado, ni violento, que operaba bajo “el principio de la habilidad y sagacidad del delincuente para la comisión del ilícito”<sup>30</sup>, y se concentraba en las grandes ciudades como la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey. En las décadas de los setenta y ochenta la delincuencia continuaba agrupándose en delitos del fuero común<sup>31</sup>, principalmente el robo y homicidios. Sin embargo a partir de ese momento la delincuencia común incrementó su presencia en las grandes ciudades, acompañada ahora por la delincuencia organizada, situación que se agravó debido a la ausencia de un

---

<sup>29</sup>Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. (2009). *Diagnóstico de la seguridad pública en México*. México, D.F.: MIMEO. p 13-16

<sup>30</sup> Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. (2009). *Nuevo Modelo Policial Federal*. op. cit. p 6.

<sup>31</sup> Los delitos en materia penal pueden ser de dos tipos: del fuero común o del fuero federal. Los delitos del fuero común incluyen robo –en sus distintas modalidades–, lesiones, homicidio, violación, estos delitos son perseguidos por las procuradurías estatales de justicia e incluidos en los códigos penales estatales. Existen también los delitos del fuero federal, aquellos que atentan contra la Federación como el narcotráfico, delitos electorales, robo a la Federación; éstos son perseguidos por la Procuraduría General de la República y están establecidos dentro del Código Penal Federal

marco legal en seguridad y justicia penal acorde a las características del país, reflejándose en un incremento significativo en los índices delictivos de “1980-1990. El número de presuntos delincuentes consignados por delitos contra la salud se incrementó en más de 400 %, los robos en un 100%, las violaciones 69%, daño en propiedad ajena 55% y lesiones en 45%.”<sup>32</sup>

En México la primera mención oficial al término de seguridad pública nacional se presentó en el Plan Global de Desarrollo de 1980-1982, posteriormente, en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Se define a la seguridad nacional como la herramienta para mantener las condiciones de libertad paz y justicia social dentro del marco institucional.<sup>33</sup>

En la administración del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) se modificó el artículo 115 Constitucional. “La octava reforma (3 de febrero de 1983) redistribuyó las competencias entre los niveles de Gobierno, aseguró la autonomía política y económica del municipio, definió relaciones con el Gobierno en un marco de libertad y respeto mutuo para refrendar el federalismo y se reconoce la descentralización y el regionalismo.”<sup>34</sup> A fin de precisar la forma de organización y atribuciones del municipio, destacando la prestación del servicio de seguridad pública.

En 1988 se iniciaron los primeros intentos de coordinación en materia de seguridad pública entre las entidades federativas, dando paso en 1994 a la creación de la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación (CSPN). Posteriormente se dieron reformas a la Constitución, mediante las cuales se

---

<sup>32</sup> Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. (2009). *Diagnóstico de la seguridad pública en México*, **op.cit** p 7

<sup>33</sup> Garza, S. M. (2009). *Centro de Investigación de Seguridad Nacional*. de Políticas públicas y seguridad, en el marco de la acción del Estado. Recuperado el 24 de Agosto de 2010, :  
[http://www.cisen.gob.mx/espanol/seg\\_seguridad\\_nal.htm](http://www.cisen.gob.mx/espanol/seg_seguridad_nal.htm). p-113

<sup>34</sup> Diario Oficial de la Federación. (25 de Octubre de 1993). *Artículo 115 Constitucional*. Recuperado el 29 de Octubre de 2010, de: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/116.htm?s>

establece como responsabilidad del Estado compartido entre los tres órdenes de gobierno, incorporándose al art. 21 Constitucional un nuevo concepto en la materia que puntualiza la actuación de los cuerpos policiacos y establece la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).<sup>35</sup>

En 1989 se crea el gabinete de Seguridad Nacional integrado por las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina y Procuraduría General de la República quienes tienen a su cargo las acciones de mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano que conlleven a: proteger al país frente a riesgos y amenazas, preservar la soberanía, independencia, territorio y la unidad de la federación, mantener el orden constitucional y fortalecer las instituciones democráticas de gobierno, preservar el régimen democrático fundado en el desarrollo social, económico y político y defender al país frente a otros Estados o sujetos de derecho internacional.<sup>36</sup> En los años noventa México comienza a vivir un incremento de violencia o, cuando menos, una generalizada sensación de inseguridad, convirtiéndose en el problema central de la agenda social y política del país.

El tema se volvió indispensable en la agenda pública. La nota roja en los medios de comunicación comenzó a ampliar su cobertura para fortalecer su presencia significativa en los noticiarios de televisión en un horario nocturno, generando un ambiente de incertidumbre.

El año 1993, se caracterizó por las escenas de crímenes políticos como el del Cardenal Posadas, quien fue asesinado en Guadalajara. En 1994 el asesinato de Luís Donald Colosio, candidato oficial del partido que gobernó a México durante 70 años. En ese mismo año José Francisco Ruiz Massieu, entonces

---

<sup>35</sup> Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. (2009). *Nuevo Modelo Policial Federal*. **op. cit**, p-8

<sup>36</sup> Centro de Investigación y Seguridad Nacional. (24 de Agosto de 2010). *CISEN. de Seguridad Nacional*. Recuperado el 10 de Septiembre de 2010,: [http://www.cisen.gob.mx/espanol/seg\\_seguridad\\_nal.htm](http://www.cisen.gob.mx/espanol/seg_seguridad_nal.htm)

Secretario General de PRI, fue asesinado. Estos casos son representativos de la cadena delictiva y esto evidenció el trabajo de los responsables de la seguridad pública para combatir la delincuencia.<sup>37</sup>

En México la seguridad pública se incorpora como uno de los temas centrales en el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, destacando la necesidad de contar con un marco jurídico adecuado para garantizar justicia, seguridad y bienestar social, se establecen las bases de coordinación entre los tres niveles de gobierno a través de la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, señalando como obligatorio el suministro, intercambio y sistematización de la información, creando diversos registros a nivel nacional del personal de seguridad pública, armamento y equipo, de la estadística de seguridad pública e información y apoyo a la procuración de justicia, dando inicio la transformación de instituciones y políticas federales destinadas a atender la seguridad pública a nivel nacional. Debido a la situación de inseguridad, se generó una creciente demanda ciudadana, por el peligro latente de su integridad, su seguridad personal y la de sus bienes, ante la ola de violencia que se venía incrementado, tanto por parte de la delincuencia común como la organizada.

Los movimientos sociales exigieron cambios legales que propusieran una oferta legislativa, en donde la premisa fundamental es la prevención del delito y el combate a la delincuencia, incluyendo modificaciones a la Constitución, para incluir los conceptos de delitos graves y delincuencia organizada, autorizar al Ministerio Público para detener y retener hasta por 48 horas a los indiciados de algún delito, bajo los supuestos de delitos graves y casos de urgencia; así como la modificación de las reglas para el otorgamiento

---

<sup>37</sup> Amerlink, R. (1999). *México unido contra la delincuencia*. Recuperado el 10 de septiembre de 2010, de El combate a la inseguridad en Mexico: <http://ldbdocs.ladb.Org/Wsdocs/Getdocument.aspx?Docnum=362683>

de la libertad provisional bajo caución, depuración de las policías, modificación a los procedimientos de denuncia e información confiable.<sup>38</sup>

El 7 de noviembre de 1996, fue publicada la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, con la finalidad de.... “establecer reglas para la investigación, persecución, procesamiento, sanción y ejecución de las penas, por los delitos cometidos por algún miembro de la delincuencia organizada, sus disposiciones son de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional”.... Además el ministerio público cuenta con facultades para combatir al narcotráfico, secuestro y robo de vehículos entre otros delitos. En 1997 un grupo de víctimas de la violencia decidieron ponerse en movimiento; algunos habían sido secuestrados por uno de los integrantes de la banda de “los Arizmendi” llamado *mochaorejas*<sup>39</sup>. Este criminal asesinó entre otros a Raúl Nava, un empresario de 28 años, y seguía negociando con la familia exigiendo más dinero hasta 6 meses después de haberlo victimado. Algunos de los familiares de las víctimas tenían relaciones sociales con responsables de importantes periódicos y aprovecharon para publicar la información sobre el criminal y que se anunciara la sospecha que estaba protegido por las autoridades de combate nacional contra la delincuencia.<sup>40</sup>

El escándalo periodístico provocó que un grupo de padres de los victimados se reunieran para buscar soluciones al problema y llevarlo a primer plano de la conciencia nacional. Por lo que se planteó hacer un acto público de protesta que hiciera reaccionar a las autoridades, convocando a los medios de comunicación y lograr el apoyo de la población en general. Haciendo una marcha silenciosa en las principales avenidas de la ciudad de México donde asistieron aproximadamente 100,000 personas, muchas de ellas portando carteles de protesta y de testimonio individual. La respuesta fue inmediata, esa misma noche el presidente Ernesto Zedillo ofreció combatir la delincuencia y 4

---

<sup>38</sup> Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2008). *Segundo Informe especial sobre el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la seguridad pública en nuestro país*. Recuperado el 1 de Marzo de 2011, de: <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/2infSegPublica08/2informeSeguridad08.htm>

<sup>39</sup> “Este personaje tenía la costumbre de cortar las orejas a sus víctimas para que los familiares se sintieran presionados a pagar grandes cantidades”.

<sup>40</sup> Amerlink, R. (1999). *México unido contra la delincuencia*, op.cit.

días después hizo una primera convocatoria al combate nacional contra la delincuencia.<sup>41</sup>

Esa marcha dio origen al movimiento “*México Unido Contra la Delincuencia*” al que se agregaron personas independientes y organizaciones de todo el país. La ciudadanía mantenía una estrategia de contacto con las autoridades para combatir la delincuencia. La presión ciudadana logró que el Congreso destituyera al gobernador de Morelos, se encarcelara al director del grupo especial antisequestros de la policía y se investigara criminalmente al procurador de justicia del Estado y al jefe de la policía judicial por la protección oficial a la banda de secuestradores de los “Arizmendi”.<sup>42</sup>

Un año después se organizó la segunda marcha silenciosa y se exigió a las autoridades federales y locales mejores resultados; así el presidente Zedillo refrendó su convocatoria a la Cruzada Nacional contra la Delincuencia.<sup>43</sup> El 26 de agosto de 1998, el primer mandatario Ernesto Zedillo, presionado por el movimiento México unido contra la delincuencia, convocó a una *Cruzada Nacional Contra el Crimen y la Delincuencia*, con los objetivos de:

1. Crear un verdadero sistema de seguridad pública, con los 3 órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal).
2. Integrar la comunicación efectiva entre todas las corporaciones policiales, con apoyo de la tecnología.
3. Crear un registro de delincuentes, con la finalidad de facilitar la investigación criminalística.

---

<sup>41</sup> **Idem**

<sup>42</sup> Cardenas, L. (7 de febrero de 2009). *Están en el D.F. los grupos plagiarios mas peligrosos*. La Jornada . Recuperado el 22 de septiembre del 2010:

<http://www.jornada.unam.mx/2009/02/07/index.php?section=politica&article=013n1pol>

<sup>43</sup> Amerlink, R. (1999). *México unido contra la delincuencia*, **op.cit**

4. Registrar a todos los elementos de seguridad de todo el país, para mantener un control y conocer si han sido dados de baja de otras corporaciones o expulsados por mala conducta.
5. Capacitar y mejorar el salario a los policías, para formar policías profesionales y que tengan prestaciones de ley y un aumento salarial.
6. Establecer el servicio social en la Secretaría de Seguridad Pública, para identificar a los que tengan aptitudes para pertenecer a la corporación.
7. Reforzar la capacidad de investigación, dotándolos de tecnología moderna.<sup>44</sup>

Como parte del proceso para darle la importancia requerida a la seguridad pública y encabezar una lucha frontal contra el crimen organizado, que ampliaba cada vez sus costos de poder frente a cuerpos de la policía municipal que no podían hacer frente a grupos de crimen organizado. En diciembre de 1998 se creó la Policía Federal Preventiva (PFP) que se formó inicialmente absorbiendo a la Policía Federal de Caminos y Puentes, la Policía de Migración, la Policía Fiscal Federal y una brigada de la Policía Militar,<sup>45</sup> y el 4 de enero de 1999 se promulgó la Ley de la Policía Federal Preventiva, que creó una policía nacional, en un esfuerzo del gobierno federal por establecer instituciones capaces de hacer frente a la creciente inseguridad y a la nueva naturaleza del crimen en el país. Los cuerpos policíacos municipales no podían hacer frente a grupos de crimen organizado que tienen actividades en más de una localidad. Por consiguiente, dentro del marco del establecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) y conforme a los cambios del artículo 21 Constitucional que refiere a, “salvaguardar la integridad y derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos y preservar las libertades, el orden y la paz públicos.” se buscaba crear una política de Estado para coordinar las instituciones de seguridad pública, para enfrentar nuevos

---

<sup>44</sup> Zedillo, E. (26 de Agosto de 1998). Versión estenográfica de las palabras del presidente Ernesto Zedillo, durante la presentación de la Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia. Recuperado el 25 de Agosto de 2010:

<http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/ago98/26ago98.html>

<sup>45</sup> Sen. Aguilar Zinser Adolfo. (1999). *Policía Federal Preventiva*. La Crónica, Recuperado el 13 de marzo del 2010 : <http://seguridadyjusticia.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=113>

escenarios que pongan en riesgo la seguridad nacional. En el caso de México, la nueva policía tiene funciones como: control de las fronteras, narcotráfico y el terrorismo entre otros.

La idea central de esta ley fue responder a la necesidad de coordinar todas las instituciones involucradas en la seguridad pública y ser congruentes con la visión del sistema que tiene el Estado mexicano. Fue creada como una estructura para sustituir el modelo de persecución de delitos por el de investigación científica con los últimos avances tecnológicos, para constituirse en una institución eficaz y confiable integrada por hombres y mujeres con valores, principios morales, con capacidad y actitud profesional con conocimiento de métodos, técnicas y sistemas científicos de investigación que ayudan a la toma de decisiones, elaboración de programas y conducción de los operativos de seguridad en caso de emergencia.

De acuerdo al art. 4 fracción IX de la Ley de la Policía Federal Preventiva se tiene la atribución de: “obtener, analizar, estudiar y procesar información, así como poner en práctica métodos conducentes para la prevención de delitos, sea directamente o mediante los sistemas de coordinación previstos en otras leyes federales.”<sup>46</sup>

Durante la administración de Vicente Fox Quesada continuó la creciente preocupación de los ciudadanos por las ejecuciones y asesinatos relacionados con el narcotráfico en México, así como a la industria del secuestro. De acuerdo al Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos del 2008, ver tabla 1, se tiene registrado en el periodo de 2001 a 2006 un total de 3,390 secuestros, del año 2001 al 2004 se registro un máximo de 593 y un mínimo de 523 por año; Sin embargo en 2005, hubo una

---

<sup>46</sup>Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. (2009). *Especialización de seguridad pública. Construcción conceptual del delito. Modelos de seguridad pública, procuración de justicia y reforma policial*. México, D.F.: MIMEO. p 37

disminución a 423 delitos registrados y del año 2005 al 2006 se incremento a 727 secuestros y comparando con la cifra reportada en 2005, hubo un incremento de registros de 304, lo que representa un aumento del 71.8%, (para mayor referencia ver grafica de anexo 1).

**Tabla 1.- Cifras oficiales de secuestros de enero 2001 a 2006**

<b>Año</b>	<b>Secuestros</b>	<b>Diferencia</b>	<b>Porcentaje de la diferencia</b>
2001	593	s/d	s/d
2002	542	-51	-8.60
2003	582	40	7.38
2004	523	-59	-10.13
2005	423	-100	-19.12
2006	727	304	71.86
<b>Total</b>	<b>3390</b>		

Fuente: Elaboración propia a partir de las cifras del Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A.C.

En el caso de las personas ejecutadas del 2001 al 2006 como se muestra en la tabla 2, hay un total de 8,901 ejecutados; en 2002 se registraron 1,230 representando un incremento de 150 delitos contra el año anterior, correspondiente al 13.88%; para el año 2005 había 1,776 con un incremento del 36.19 % en referencia al año 2004 y finalmente para 2006 existían 2,221 ejecutados que representaba un aumento del 25.05 %, con el año anterior (para mayor referencia ver grafica de anexo 2).

**Tabla 2.-Personas ejecutadas de enero del 2001 a 2006**

<b>Año</b>	<b>Ejecutados</b>	<b>Diferencia</b>	<b>Porcentaje de la diferencia</b>
2001	1080	s/d	s/d
2002	1230	150	13.88
2003	1290	60	4.87
2004	1304	14	1.08
2005	1776	472	36.19
2006	2221	445	25.05

**Total 8901**

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras de la base de datos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

Como resultado de los datos antes descritos se implementaron programas de seguridad como: Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (2002) que fueron coyunturales. A cada noticia relevante de secuestros se ordenaba reformas y programas; lo mismo cuando el número de ejecuciones aumentaba. De esta manera, el Estado siempre iba atrás del crimen y de ninguna manera existían acciones eficaces de prevención.<sup>47</sup>

En la administración foxista, fue creada la Secretaría de Seguridad Pública Federal que, entre otras cosas, debería ejercer el mando sobre la Policía Federal Preventiva y coordinar los esfuerzos en la materia; pero la autonomía con la que ésta fue creada originó severos enfrentamientos entre el titular del despacho y el comisionado policial, lo cual impidió llevar a buen término los proyectos planteados para generar un área de seguridad. Un ejemplo de ello es el sexenio 2000-2006 en la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, hubo 3 Secretarios Mtro. Leonel Godoy Rangel del 2000-2002, Marcelo Ebrard Casaubon 2002-2004 e Ing. Joel Ortega Cuevas 2004-2006, lo que definitivamente impactó de manera negativa en el desarrollo de una planeación estratégica.

<sup>47</sup> Regino, G. (7 de Marzo de 2008). *Seguridad pública en México*. Recuperado el 3 de Agosto de 2010, de Una aproximación al holocausto: <http://gabrielregino.blogspot.com/2010/03/seguridad-publica-en-mexico-una.html>

El presidente de la República, Vicente Fox, envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal, buscando incrementar los niveles de seguridad y justicia en nuestro país y aumentar la vigencia de los derechos humanos como una política de Estado.

La propuesta respondía a los reclamos que por décadas había expresado la ciudadanía para contar con un sistema de justicia penal confiable, rápido, eficaz y transparente.<sup>48</sup> Enfatizando el presidente de la república que los alcances de la propuesta de reformas significaría un cambio histórico. Y como resultado creó el gabinete de seguridad pública federal, para responder al crimen organizado y así encargarse de las tareas de análisis y evaluación de las políticas y acciones gubernamentales en materia de seguridad pública que le corresponde ejecutar al poder ejecutivo federal, el cual estaba integrado por: Secretario de Seguridad Pública, Gobernación, Defensa Nacional, Marina, Comisionado de la Policía Federal Preventiva y Subsecretario de Política Criminal de la Secretaría de Seguridad Pública, quien fungiera como Secretario Ejecutivo.<sup>49</sup> Publicado en el diario oficial del 6 de enero del 2005. Dentro de las funciones de este gabinete estaban el:

“...definir las estrategias y políticas de coordinación en materia de seguridad pública de las dependencias del Ejecutivo Federal, impulsar y autorizar mecanismos de coordinación para el intercambio de información de seguridad pública con los Gobiernos e instituciones extranjeras, respetando su competencia y la que corresponda a las dependencias de la Administración Pública Federal. Para mejorar los sistemas en la materia y establecer la política criminal en coordinación con las dependencias del Poder Ejecutivo, formular los planes y ejecutar de manera conjunta las acciones encaminadas a la disuasión del delito, definir los instrumentos de evaluación y seguimiento de las políticas, estrategias y acciones en materia de seguridad pública...”<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> **Idem**

<sup>49</sup> Diario Oficial de la Federación. (6 de Enero de 2005). *Acuerdo por el que se crea el Gabinete de seguridad pública en México*. Recuperado el 3 de Agosto de 2010:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/APC/SSP/Acuerdos/06012005.pdf>

<sup>50</sup> **Idem**

Las acciones resultantes del gabinete de seguridad fueron encargarse de las tareas de análisis y evaluación de las políticas y acciones gubernamentales en materia de seguridad pública que le corresponde ejecutar al poder ejecutivo federal; asimismo se creó un nuevo programa denominado *México Seguro*, con dos objetivos básicos: llevar a cabo acciones inmediatas para combatir e inhibir actos criminales y realizar cambios estructurales que permitan, a mediano plazo, acabar con la impunidad y combatir más a fondo la delincuencia organizada. Manifestando que existió la participación de dependencias federales, estatales y municipales asumiendo cada instancia sus propias responsabilidades.<sup>51</sup>

El primero de diciembre del 2006, el presidente Felipe Calderón Hinojosa anunció una *Cruzada Nacional contra la delincuencia* y, tal vez para poner un sello distintivo. El mandatario hizo hincapié en que el gobierno ha reforzado "la presencia de las fuerzas del orden para restablecer las condiciones mínimas de seguridad en las poblaciones y regiones del país más amenazadas por la violencia", para lo cual en 2006 se movilizaron 27,000 policías y militares.<sup>52</sup>

El ejecutivo lanzó operaciones conjuntas de la policía y el ejército en los Estados que presentaban mayor delincuencia organizada para efectuar labores policiales como en Michoacán, Guerrero y en la ciudad de Tijuana, además de otras medidas de control en las regiones de Durango, Chihuahua, Sinaloa y en la Sierra Madre Occidental, apoyado por la Policía Federal Preventiva.<sup>53</sup>

Por tal motivo el titular de seguridad pública federal en 2006, hizo un llamado incluyendo a medios de comunicación y organizaciones civiles, para que apoyen las acciones necesarias con el fin de restablecer la paz, como parte de

---

<sup>51</sup> Castillo G. y Herrera C. (2005), *El plan México seguro llegará a Distrito Federal, Estado de México y frontera sur*, la jornada 15 de junio, consultada el 23 de agosto del 2010 disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2005/06/15/003n1pol.php>

<sup>52</sup> Diario Libre. (22 de Enero de 2007). *El gobierno de Calderón llama a una "cruzada nacional" contra el crimen*. Diario Libre: [http://diariolibre.com.do/noticias\\_det.php?id=123671](http://diariolibre.com.do/noticias_det.php?id=123671)

<sup>53</sup> **Idem**

una cruzada nacional contra la delincuencia. Durante el primer trimestre del 2007, las ejecuciones vinculadas con el crimen organizado duplicaron las registradas en 2006. La violencia se incrementó precisamente en aquellos Estados en donde los diversos operativos fueron aplicados.

En el lapso del año 2007 al 2008 de acuerdo a las cifras oficiales del informe especial de la comisión nacional de los derechos humanos 2008, se presentó un aumento en el registro de ejecutados de 2,712 en 2007 a 5,585 en 2008 corresponde a un aumento de mas del doble. En el caso de los secuestros se tenía un registro de 785 en 2007 y 965 en el año 2008 siendo un 22.92% más de secuestrados en el último año.

## **2. Índices delictivos.**

Sin embargo, los esfuerzos del Estado mexicano para garantizar la seguridad pública no han tenido resultados favorables de acuerdo a los informes de índices delictivos que se tienen registrados en el periodo 1997-2007 en los que se confirma el bajo nivel de eficiencia. Siendo la corrupción e impunidad, los delitos que tuvieron aumentos significativos, golpeando violentamente a importantes sectores productivos y a la población en general.

De acuerdo a los datos del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A. C (ICESI),<sup>54</sup> publicado en agosto de 2008, en el período del 1997 al 2007 se denunciaron ante el agente del ministerio público a nivel nacional, un total de 16,756,417 delitos del fuero común y federal, de los cuales

---

<sup>54</sup> El ICESI es la organización especializada en la generación de información estadística sobre la delincuencia en México. Realiza diagnósticos precisos al problema de la inseguridad, a través de la conceptualización, diseño y coordinación de las encuestas nacionales sobre inseguridad -ENSI-, a efecto de generar indicadores de victimización, percepción social de la inseguridad y propuestas de política criminológica.

sólo 2,576,268 son delitos consignados al juez y 1,475,740 son sentencias condenatorias, lo que representa solo el 21.84% (para mayor referencia ver anexo 3).

En el caso de los delitos denunciados del fuero federal de la tabla 3, se tiene un registro en el período 1997 a 2007 de 953,747 denuncias; de 1997 a 1999 se tiene un incremento anual de 1.74% y para el año 2000 aumento a 7.33% anual y para el 2001 descendió a -9.32% anual, en 2002 se tuvo una diferencia -0.45%, en 2003 hubo un incremento de 9.89%, en 2004 se incremento un 0.54% y en lo referente a 2006 se tuvo un aumento muy considerable del 22.46% y finalmente para 2007 se elevo un 25.19%, motivo por el cual se consideró como prioridad para ingresar a la agenda de gobierno.<sup>55</sup>

Por otro lado del total de delitos denunciados en 2006 el 26.72% se convirtieron en sentencias dictadas y en 2007, el 20.73%, lo que refleja que aproximadamente el 73.28% de los delitos denunciados no son sentenciados (para mayor referencia ver anexo 4).<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2008, *Segundo Informe Especial sobre el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la seguridad pública en nuestro país*, **op.cit.**

<sup>56</sup> **Idem**

**Tabla 3.- Delitos denunciados del fuero federal de 1997-2007**

ANO	DELITOS DENUNCIADOS FUERO FEDERAL	CRECIMIENTO PORCENTUAL ANUAL	SENTENCIAS DICTADAS DEFINITIVAS <sup>57</sup>	CRECIMIENTO PORCENTUAL ANUAL	SENTENCIAS ABSOLUTORIAS <sup>58</sup>	CRECIMIENTO PORCENTUAL ANUAL
1997	73,913	s/d	24,724	s/d	1,743	s/d
1998	74,866	1.28	25,642	3.71	1,939	11.24
1999	76,174	1.74	24,963	-2.64	1,834	-5.41
2000	81,760	7.33	23,544	-5.68	1,837	0.16
2001	74,131	-9.32	24,472	3.94	2,174	18.34
2002	73,803	-0.45	26,501	8.29	2,359	8.50
2003	81,103	9.89	27,796	4.88	2,446	3.68
2004	81,541	0.54	28,940	4.11	2,598	6.21
2005	89,534	9.80	28,694	-0.85	2,531	-2.57
2006	109,646	22.46	29,300	2.11	3,199	26.39
2007	137,276	25.19	28,464	-2.85	3,238	1.21
<b>TOTAL</b>	<b>953.747</b>		<b>293,040</b>		<b>25,898</b>	

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras del ICESI publicado en agosto del 2008

Es importante destacar que las cifras oficiales no reflejan la incidencia delictiva real. De acuerdo al informe especial de la comisión nacional de los derechos humanos, aproximadamente se denuncia un delito de diez que son cometidos a víctimas en todo el país, representando un margen de impunidad de 90%.

En el año 2006 se registraron 1,580,000 delitos denunciados ante el agente del ministerio público a nivel nacional de los cuales 1,151,558 quedan impunes representando el 73%, 176,927 o sea el 11% del total de denuncias son consignados y 117,826 que representa el 7% tienen sentencia condenatoria<sup>59</sup>, como se muestra en la siguiente grafica.

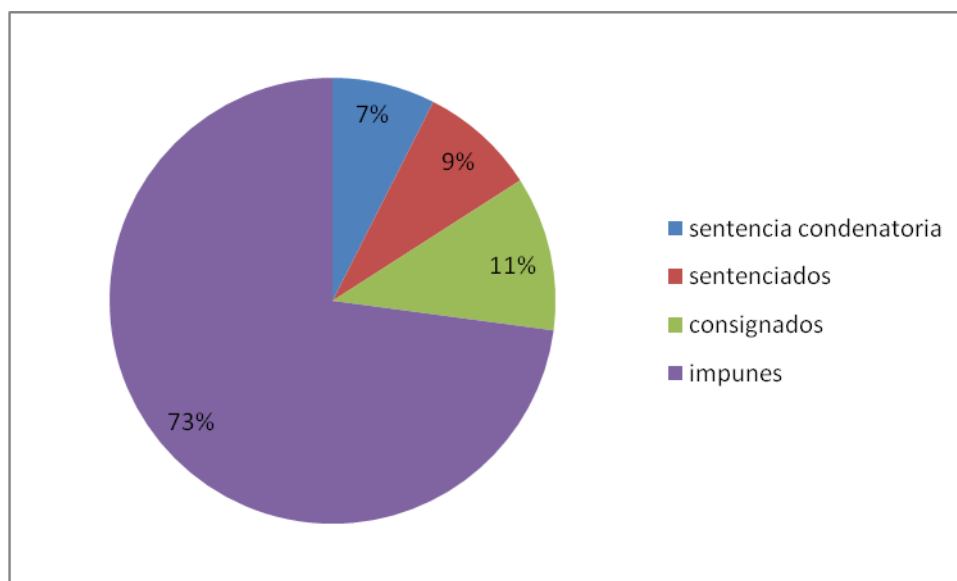
<sup>57</sup> Sentencias Definitivas:

Son aquellas que ponen término ya sea a una contestación, o un incidente del procedimiento, quedando el juez desahogado tanto de la cuestión incidental sometida en el curso de la instancia, como de la instancia misma.

<sup>58</sup> Sentencia Absolutoria: cuando el órgano jurisdiccional da la razón al demandado o acusado.

<sup>59</sup> Sentencia Condenatoria: cuando el juez o tribunal acoge la pretensión del demandante, es decir, cuando el dictamen del juez es favorable al demandante o acusador, esta es pasible de los recursos de apelación, revisión civil, oposición, casación.

Grafica 1.- Delitos denunciados ante el agente del ministerio público en 2006  
Total 1,580,000 a nivel nacional



Fuente: Según datos del INEGI 2006

De acuerdo a la información antes mencionada se refleja que existe un alto índice de impunidad y entre la ciudadanía surge la inquietud de saber, por qué si se tienen avances tecnológicos, existen grandes presupuestos para el gasto público y ambiciosos planes y programas de gobierno, no han podido contrarrestar a una delincuencia que se beneficia de un índice de impunidad y corrupción cotidianamente descubierto en los órganos encargados de prevenir e investigar el delito.<sup>60</sup>

Como resultado de las estadísticas antes mencionadas el presidente de la república y el secretario de seguridad pública federal se coordinaron para llevar a cabo una estrategia contra la delincuencia a nivel nacional. En primer lugar, el gobierno estableció la *Plataforma México*, mediante la cual municipios, estados y federación intercambian informes de inteligencia en el combate al delito; además, la aplicación de exámenes de control de confianza a policías de las diversas corporaciones, que reciben cursos formativos y de capacitación.

<sup>60</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2008, *Segundo Informe Especial sobre el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la seguridad pública en nuestro país*, **op.cit.**

También un servicio de carrera para los policías, dotándolos de más y mejor equipo e infraestructura.<sup>61</sup>

Por tales motivos, de acuerdo al estudio de la dirección general del sistema nacional de información sobre seguridad pública 2008, se dio a conocer el estado de fuerza de personal policial a nivel nacional que cuenta con un total de 375,814 de personal, sin embargo en las policías municipales se encontraban registrados 152,027 esto es el 40.5% de total de personal operativo; la policía estatal por su parte, cuenta con un total de 203,434, lo cual representa un 54.1%; la policía federal con 20,353 que da un 5.4%. como se muestra en la siguiente tabla:

**Tabla 4.- Estado de Fuerza Nacional Policial**

<b>Corporación</b>	<b>Número total de personal operativo</b>	<b>Porcentaje %</b>
Policías Municipales	152,027	40.5
Policías Estatales	203,434	54.1
Policía Federal	20,353	5.4
<b>TOTAL</b>	<b>375,814</b>	<b>100.0</b>

Datos al 31 de julio del 2008

Fuente: Reporte de elementos activos del personal de seguridad pública. Sistema nacional de seguridad pública. Dirección general del sistema nacional de información sobre seguridad pública.

En el caso de la Secretaria de Seguridad Pública del Distrito Federal que se encuentra dentro de las policías estatales tiene un total de 79,435 de personal operativo que representan un 21.1%, seguido de la policía preventiva estatal con un 26% y en último lugar se encuentra la procuraduría general de justicia del Distrito Federal con solo 1.1%, como se muestra a continuación.

<sup>61</sup> Herrera Claudia, Méndez Alfredo, 2007. *Ofrece Calderón ganar la guerra al crimen organizado*, la jornada 23 Enero, México, D.F. consultado el 3 de Agosto de 2010 disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/01/23/index.php?section=politica&article=003n1pol>

**Tabla 5.- Estado de Fuerza personal de la policía Estatal**

<b>Corporación</b>	<b>Número total de personal operativo</b>	<b>Porcentaje %</b>
SSPDF	79,435	21.1
Policías preventivos estatales	97,615	26.0
PGJDF	4,056	1.1
Policías judiciales o ministeriales	22,328	5.9

Datos al 31 de julio del 2008

Fuente: Reporte de elementos activos del personal de seguridad pública. Sistema nacional de seguridad pública. Dirección general del sistema nacional de información sobre seguridad pública.

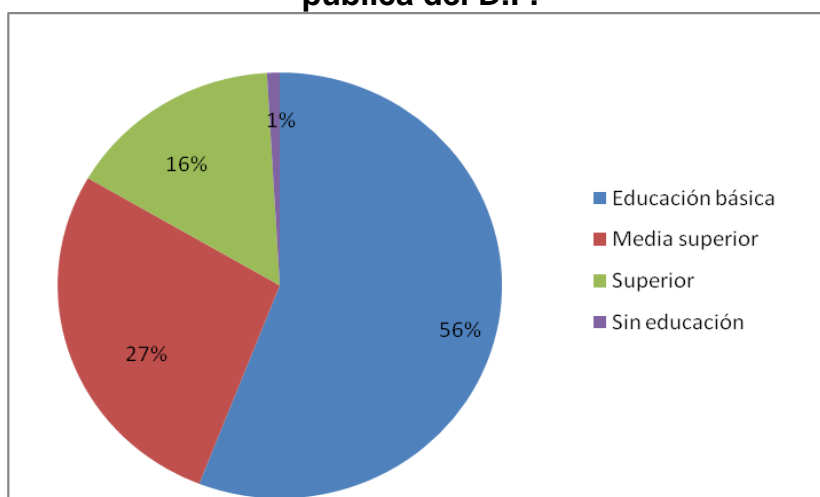
Otro factor que fue analizado es el nivel de educación del personal operativo con que cuentan el personal de la policía del Distrito Federal, teniendo como resultados que el 56% cuenta con educación básica<sup>62</sup>, el 27% en el nivel medio superior y 16% en nivel superior. Lo que refleja que el nivel educacional con que cuenta el personal operativo de estas instituciones en su mayoría se encuentra en el nivel básico, como se muestra en la grafica 2.

Este factor contribuyó a que en 2008 se modificó el nivel de estudios del personal que desea ingresar al Instituto Técnico de Formación Policial, siendo el mínimo de preparatoria o licenciatura, para lograr subir las estadísticas y contar con personal mejor preparado.

---

<sup>62</sup> Nivel básico se contempla primaria y secundaria

**Grafica 2.- Nivel de educación del personal operativo de seguridad pública del D.F.**



Fuente: Reporte de elementos activos del personal de seguridad pública 2008. Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El penúltimo factor analizado por el SNSP es la edad del personal operativo, que de acuerdo a los datos reflejados se tiene que de 18-22 años representa el 2.53% y de 23-27 años tiene un 12.05% y el mayor porcentaje de 21.879% con un rango de 33-37 años y 20.38% el rango de 28-32, y con un 16.58% de 38-42 años. Con estos resultados se refleja que en promedio la edad activa de los elementos se encuentra entre los 18-42 años que juntos representan el 73.41% de la población total, como se muestra en la tabla 6.

**Tabla 6.- Edades del personal operativo de la SSPDF**

Edad	Total	Porcentaje
18-22	12,715	2.53
23-27	60,555	12.05
28-32	102,378	20.38
33-37	109,905	21.87
38-42	83,310	16.58
<b>Subtotal</b>	<b>368,863</b>	<b>73.41</b>
42-47	57,563	11.46
48-52	36,914	7.34
53-57	22,079	4.39
58-62	12,049	2.39
63-67	579	0.12
67	4,291	0.89
<b>subtotal</b>	<b>133,475</b>	<b>26.59</b>
<b>Gran total</b>	<b>502,338</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia a partir del reporte de elementos activos de seguridad pública del SNSP.

Como resultado de ésta estadística, en 2008 se abren propuestas de jubilación voluntaria del personal que tiene más de 50 años de edad y más de 30 años de servicio, con la finalidad de contar con personal con edades de 18-42 en edad activa, asimismo se envían circulares a los Sectores, Unidades de Protección Ciudadana, Agrupamientos y Direcciones en donde se ordena que el personal que tenga más de 60 años, no podrá cubrir sus servicios fuera del cuartel o base.

El último factor analizado es el estudio de los ingresos con que cuenta el personal operativo en 2008, se encontró que en promedio a nivel nacional perciben un monto de aproximado de \$6,229.00 mensuales, encontrándose dentro de los sueldos más altos Tamaulipas con \$11,946.50, Baja California con \$11,112.20 y el Distrito Federal con \$8,034.60. En contraparte dentro de los más bajos se encuentran Yucatán con \$3,975.50, Guerrero con \$3,961.40 y Veracruz con \$3,154.30. Ahora bien de acuerdo al sueldo que perciben y para la cobertura de sus necesidades básicas se tiene que en promedio existe un déficit salarial de 30.12%. El Distrito Federal se encuentra dentro de los sueldos más altos a nivel salarial y presenta un déficit del 33.20%, Guerrero 45.28%, Veracruz 57.99% y Yucatán 38.92%, tomando como referencia el salario mínimo de cotización que pública la comisión nacional de salarios mínimos de cada entidad, (para mayor referencia ver anexo 5).

## **Conclusión pre capitular.**

Para que un problema social llame la atención en el gobierno y sea introducido en la agenda de gobierno, depende de factores como en el caso de la seguridad pública a nivel nacional, que se debió a la constantes manifestaciones públicas de la sociedad, mediante marchas y mítines para hacer presión al gobierno de los diferentes estados del país y diera solución al problema de inseguridad que cada día incrementaba, ya no se hablaba de los delitos comunes como: robo, violación, daño a propiedad ajena, más bien a los delitos de crimen organizado como secuestro, venta de droga a menores de edad, extorciones, entre otros. Otro factor que el gobierno denoto fue la ausencia de un marco legal en seguridad y justicia penal que como consecuencia se reforma el artículo 21 Constitucional Político en el que se acuerda que debe haber coordinación en los tres niveles de gobierno.

Al hacer el análisis de la identificación del problema también se dan cuenta de las condiciones en las que se encuentra en desventaja, por un lado la sociedad que cuenta con un nivel mínimo de estudios, el aumento del desempleo, el alza de precios de los productos básicos y por otro los empleados que se encuentra a cargo de la seguridad pública que tienen también un bajo nivel escolaridad, las percepciones económicas bajas y carecen de equipo suficiente para llevar a cabo sus funciones operativas. Estos factores son de alguna manera tomados en cuenta por parte de las organizaciones delictivas quienes integran a sus grupos a esa gente más vulnerable por sus condiciones de vida, ofreciendo buenos sueldos y trabajos “fáciles”.

La formulación de la política pública, para la prevención es muy acertada ya que considera los puntos estratégicos para evitar la vulnerabilidad en el mismo personal que se encuentra a cargo de la seguridad pública, ofreciendo mejoras en la situación económica del personal, profesionalización y el equipo necesario para sus funciones.

### Capítulo III. Toma de decisiones y diseño.

El Sistema Nacional de seguridad pública, después de conocer la situación del personal operativo que integra las dependencias de seguridad pública, tanto en edad, escolaridad, sueldo percibido y la visión de la delincuencia como: la estrategia que utilizan, la forma de organización del crimen organizado y la tipología del delito, analiza los aspectos metodológicos que necesita fortalecer, entre ellos se encuentra la eficiencia, productividad policial, profesionalización y capacitación del personal, para estar en condiciones de luchar contra la delincuencia, además de mantener sistemas de medición y evaluación continua; también es necesario tener disponibilidad de recursos financieros, para mejorar sus sistemas de comunicación y coordinación interinstitucional.

Una vez que se cuenta con un diagnóstico de los diferentes factores que intervienen en la función de los elementos responsables de la seguridad pública, los involucrados en el asunto público eligen una solución particular que se convierte en política legítima. En esta fase existen modelos y técnicas de análisis orientadas a una base racional, que ayuda a tomar la mejor decisión. Existen técnicas para el análisis racional de las políticas públicas que consisten en hacer una valoración del análisis de costos y beneficios de un programa, previsión económica, planeación financiera; tratando de establecer metas, resultados y valores claros dentro del proceso presupuestal, así como crear un sistema de análisis y revisión.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup>Tamayo, S. (1997). *El análisis de las políticas públicas*, **op. cit.** pp 293-305

## 1. Programa SUBSEMUN

Con estos antecedentes el SNSP crea el programa de Subsidio de Seguridad Pública para los Municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (SUBSEMUN) 2008, integrando una aportación financiera del gobierno del Distrito Federal, que se formaliza mediante la firma de convenios de adhesión.

El programa SUBSEMUN 2008 está en condiciones de proporcionar apoyo a los gobiernos locales y a las autoridades federales de acuerdo a los recursos disponibles para cada uno de ellos; optimizar las funciones del policía y modernizar su equipo y armamento; fortalecer los programas de prevención del delito y los esquemas operativos en materia de delitos federales, actualizar e implantar esquemas de prevención, inteligencia y operativos interinstitucionales para prevenir y abatir la comisión de delitos; combatir la corrupción mediante el establecimiento de un sistema de control de confianza, capacitación continua y evaluación permanentemente.<sup>64</sup>

Además, instrumentar mecanismos de coordinación para fortalecer el intercambio de información criminal con las procuradurías estatales y federales, a fin de integrar las bases de datos del registro nacional del personal de seguridad pública que tiene el propósito de contener la información relativa de los elementos que integran las diferentes policías, con datos que permitan identificar plenamente y localizar al servidor público, por medio de sus huellas digitales, fotografía, escolaridad, antecedentes laborales y trayectoria en los servicios de seguridad pública, así como cualquier cambio de adscripción, actividad o rango del servidor público y las razones que ocasionaron el

---

<sup>64</sup> Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2009. *Fortalecimiento de la Actuación Policial de seguridad pública SSP*, México, D.F. (MIMEO).

cambio,<sup>65</sup> y tener el control de vehículos y armamento que pertenecen a esas dependencias.

## 2. Recursos de seguridad pública

El presupuesto federal que es ejercido para el rubro de seguridad pública se desprende del denominado Ramo 33 que son aportaciones federales para entidades federativas y municipios que surge de la integración de programas y recursos que se ejercen a través de los Ramos 12, 25 y 26, los cuales se componían de 7 Fondos de Aportación : Educación Básica y Normal (FAEB), Servicio de Salud (FASSA), Infraestructura Social (FAIS), para el fortalecimiento de los Municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FORTANUM-DF), Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), para la Educación Técnica y Adultos (FAETA). Derivado de una serie de Reformas y acciones con el objeto de descentralizar las responsabilidades y los recursos humanos y materiales para la seguridad pública. A partir del ejercicio de 1999 se incorpora a la seguridad pública el recurso del Fondo de Aportaciones para la Seguridad de los Estados y del Distrito Federal (FASP). y de acuerdo al Artículo 45 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), dicho recurso federal tiene como destino exclusivamente para el reclutamiento de personal, complementación de personal en Ministerio Público, Procuraduría General de Justicia de Estados y Distrito Federal, para el establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones y mejoramiento de las instalaciones de estas Dependencias.<sup>66</sup>

Las aportaciones federales se distribuyen a las entidades que tienen más rezagos para mantener un nivel de equidad en las riquezas. El Gobierno federal tiene dos objetivos la asignación del recurso federal y la distribución del

---

<sup>65</sup> De la Barreda Solórzano L. 2004, *Seguridad Pública y Policía*, México, D.F., mesa redonda en las Quintas Jornadas sobre Justicia Penal, Instituto de investigaciones jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 20 de octubre, pp 259-260

<sup>66</sup> Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2008), *Segundo Informe Especial sobre el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la seguridad pública en nuestro país*, **op cit**.

ingreso. De acuerdo a la LCF los recursos FORTAMUN y FASP son para los requerimientos municipales vinculados a la seguridad pública de sus habitantes. Partiendo de la creación del SNSP, el presupuesto federal para el rubro de seguridad pública se incrementó notablemente de 25.3 millones de pesos en 1996 a 158.4 millones de pesos en el 2001. Debido al aumento en el gasto para seguridad pública durante la segunda mitad de la década de 1990.

Para el diseño de esta política pública se toma en cuenta la forma de aplicación de los recursos que ya tiene en la Secretaría de Seguridad Pública como son: FASP, FOSEG, que son recursos estatales, y los conjuntan con los recursos del SUBSEMUN que son federales, los que serán auditados por personal de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados.<sup>67</sup>

El artículo 21 Constitucional previene que los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional, serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a los rubros de: profesionalización (incluye re-nivelación salarial), equipamiento e infraestructura. Con la finalidad de que las corporaciones se conduzcan éticamente con formación especializada en técnicas de investigación y estándares internacionales de operación para la prevención y combate al delito, llevando a cabo una homologación de procedimientos policiales<sup>68</sup>. Indicando que los recursos asignados a cada beneficiario no podrán ser inferiores a \$9'000,000.00 o superiores a \$104'092,600.00. La suma de los recursos en una sola entidad federativa no deberá exceder el monto de \$287'152,000.00.<sup>69</sup>

El presupuesto federal se distribuye siguiendo los siguientes criterios: número de habitantes en los Estados y Distrito Federal, índice delictivo, índice de

---

Diario Oficial de la Federación. (25 de Enero de 2008). *Seguridad pública en México*. Recuperado el 15 de Agosto de 2010: [http://www.veracruzmunicipio.gob.mx/transparencia/transparencia/pdf/reglas\\_SUBSEMUN2008.pdf](http://www.veracruzmunicipio.gob.mx/transparencia/transparencia/pdf/reglas_SUBSEMUN2008.pdf)

<sup>68</sup> Idem

<sup>69</sup> Idem

ocupación penitenciaria, avance en la aplicación del programa nacional de seguridad pública y los proyectos nacionales convenidos en proceso. A cada uno de estos criterios se le asigna una ponderación y se creó una fórmula de distribución que los toma en cuenta.<sup>70</sup>

El 25 de enero del 2008, en el Diario oficial de la federación, se publica el Acuerdo 01/2008, en donde se establecen las bases para la elegibilidad de municipios, para la asignación de recursos del SUBSEMUN 2008. A partir del mismo año se les presentó a los gobiernos municipales, la estrategia de administración contra la delincuencia y con los recursos económicos del Ramo 36 a través del SUBSEMUN y del Ramo 33 y con el 20% de los recursos del FASP, atendiendo políticas públicas a nivel nacional. Independientemente del FORTAMUN que es para la satisfacción de sus requerimientos municipales, en la que se atendía la seguridad pública municipal, con políticas públicas locales para combatir la inseguridad pública en este importante orden de gobierno.<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> Idem

<sup>71</sup> Idem

### 3. Beneficiados de los recursos presupuestarios federales.

De acuerdo a la fórmula de elegibilidad de municipios, para la asignación de recursos del SUBSEMUN 2008, fueron elegidos para recibir el subsidio 135 municipios y 15 demarcaciones territoriales del Distrito Federal de los 31 estados y todo el Distrito Federal, distribuidos de la siguiente manera:

**Tabla 7.- Entidades y municipios beneficiados**

No.	Entidad	Municipio/Demarcación Territorial
1	Aguascalientes	2
2	Baja California	4
3	Baja California Sur	2
4	Campeche	3
5	Chiapas	3
6	Chihuahua	5
7	Coahuila de Zaragoza	5
8	Colima	3
9	Distrito Federal	15
10	Durango	2
11	Guanajuato	5
12	Guerrero	4
13	Hidalgo	2
14	Jalisco	7
15	México	18
16	Michoacán de Ocampo	6
17	Morelos	3
18	Nayarit	2
19	Nuevo León	6
20	Oaxaca	2
21	Puebla	2
22	Querétaro Arteaga	2
23	Quintana Roo	3
24	San Luís Potosí	3
25	Sinaloa	5
26	Sonora	6
27	Tabasco	5
28	Tamaulipas	9
29	Tlaxcala	2
30	Veracruz de Ignacio de la Llave	10
31	Yucatán	2
32	Zacatecas	2
<b>TOTAL</b>		<b>150</b>

Fuente: Elaboración propia a partir del numeral tercero del Acuerdo 01/2008

Los municipios elegidos y el gobierno del Distrito Federal enviaron a la SSPDF una carta de adhesión de conformidad para sujetarse a las *Reglas del SUBSEMUN*, aceptando el compromiso de aportar un 25 % de los recursos federales transferidos, para ser destinados al programa de re-nivelación salarial del personal operativo. Los municipios y demarcaciones territoriales llenaron la ficha diagnóstico<sup>72</sup> de acuerdo a sus necesidades en las fechas establecidas por el programa. Así la SSPDF, comunicó el monto de los recursos otorgados a cada beneficiario, y el incumplimiento a cualquiera de los requisitos establecidos es motivo de baja del programa.

Los recursos se transfieren conforme a los plazos y calendarios de entrega respectivos que garanticen la aplicación oportuna de los mismos. La entrega de los recursos debe respetar dichos calendarios por lo que en los convenios se delimitan las acciones de las autoridades para dar cumplimiento a los mismos. Las acciones u omisiones en que se incurran en la transferencia de dichos recursos y que afecten el ejercicio oportuno de los mismos se sanciona en los términos de las disposiciones federales y locales aplicables.

Los recursos sólo son transferidos cuando existe un convenio específico de adhesión de la SSPDF con los municipios y cada demarcación territorial del Distrito Federal, donde se establece la obligación de las autoridades que intervienen en el cumplimiento de la normatividad en materia presupuestaria y de rendición de cuentas aplicable. Se asegura el total acceso a la información documental, contable y de otra índole, relacionada con los recursos aplicados mediante dichos convenios específicos de adhesión a las instancias de control y fiscalización competentes de los poderes ejecutivo y legislativo, federal y estatal.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> Se refiere a la cantidad de armamento y equipo con que cuentan y la cantidad que necesitan para cubrir su servicio operativo

<sup>73</sup> Diario Oficial de la Federación. (25 de Enero de 2008). *Seguridad pública en México*, **op. cit.**

## 4. Derechos y obligaciones

Los municipios y las demarcaciones territoriales beneficiados tienen el derecho de acceder al subsidio otorgado, una vez que la distribución haya sido aprobada por la SSPDF y hayan acreditado todos los requisitos establecidos en las *Reglas del SUBSEMUN*, podrán recibir asesoría y asistencia técnica de manera continua y permanente del personal de la SSPDF de acuerdo a su competencia. Los municipios tendrán acceso a la información de las bases de datos en materia de seguridad pública nacional para hacer las comparaciones con sus bases de datos del personal que incida en la delincuencia en su territorio.<sup>74</sup>

Es obligación de los municipios y demarcaciones territoriales elegibles, proporcionar a la SSPDF toda la información requerida para la correcta aplicación del SUBSEMUN; proporcionar el informe de avance físico y financiero que permita realizar el seguimiento y supervisión sobre la aplicación de los recursos en la ejecución de las acciones establecidas en los plazos y términos que establezca dicha Secretaría; asegurar que los recursos que aportarán como co-participación (25%), se destinen a re-nivelar los tabuladores salariales del personal operativo.<sup>75</sup>

Los beneficiados se coordinan con la SSPDF para que al personal a cargo de cada dependencia se le apliquen las evaluaciones integrales y exámenes específicos que determine el Centro Nacional de Evaluación y Control de Confianza de la Secretaría; llevar a cabo la Homologación del manual de procedimientos del municipio al manual básico de actuación policial y capacitar al personal para el manejo del mismo; implementar el modelo nacional homologado de reglamento del policía; interconectarse a *Plataforma México*,

---

<sup>74</sup> Idem

<sup>75</sup> Idem

integrar el área de análisis, consulta y captura de la información, en el marco del Sistema Único de Información Criminal (SUIC), alimentar el kardex que es el conjunto de datos personales e historial académico de los integrantes de los cuerpos de seguridad pública al sistema informático y finalmente deberán participar en los términos de sus atribuciones, en operativos conjuntos con las autoridades de seguridad pública estatal y federal.<sup>76</sup>

## 5. Distribución del SUBSEMUN por entidad federativa

De acuerdo con las reglas de operación del SUBSEMUN, en la distribución de los recursos federales, de las 32 entidades federativas, 9 Entidades tienen asignado el 50% del presupuesto que son: Chihuahua, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, México, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas. Los municipios que recibieron el máximo recurso del subsidio fueron ocho: Tijuana, Juárez, Chihuahua, Guadalajara, Monterrey, Puebla, Culiacán y Mérida, que representa un 23.83% del total del recurso otorgado y los municipios que recibieron el mínimo de recursos definidos por \$9'000,000.00, fueron 86 municipios y entre ellos se encuentran 9 demarcaciones territoriales del Distrito Federal como son: Miguel Hidalgo, Tlalpan, Benito Juárez, Azcapotzalco, Iztacalco, Xochimilco, Tláhuac, Magdalena Contreras y Cuajimalpa de Morelos, que representa el 21.3 % . La demarcación territorial más beneficiada es Iztapalapa con un monto de \$82'694,559.00 de recursos federales o SUBSEMUN, \$27'564,853.24 de recursos locales que se refieren a la co-participación del GDF para ser utilizados en la re-nivelación salarial del personal operativo, haciendo un total de \$110'259,413.24, (para mayor referencia ver anexo 6 y 9).<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> Centro de Estudios de Finanzas Públicas. (28 de Marzo de 2008). Nota Informativa. *Distribución del subsidio para la seguridad pública municipal (SUBSEMUN)*. Recuperado el 10 de Agosto de 2010, de: <http://www.cefp.gob.mx/notas/2008/notacefp0172008.pdf>.

<sup>77</sup> Asociación de Autoridades Locales de México A.C. (5 de Marzo de 2008). *Cuadro comparativo de la distribución nacional del SUBSEMUN 2008*. Recuperado el 15 de Agosto de 2010, de: <http://es.scribd.com/doc/10559666/SUBSEMUN-MUNICIPIOS-BENEFICIADOS-2008-COMPLETO>

En el caso de las demarcaciones del Distrito Federal, el recurso otorgado es distribuido para atender los 3 ejes: profesionalización con un 9.01%, aplicados en evaluación y capacitación; equipamiento con un 66.25% para vestuario, chalecos antibalas, armas largas y cortas, equipo de cómputo y equipo de radiocomunicación y para la infraestructura se designa el 24.72% en el rubro de adecuación y construcción de recintos policiacos,<sup>78</sup> (para mayor referencia ver tabla de anexo 7).

En particular la demarcación Iztapalapa tiene designado un monto para profesionalización de \$5'517,768.19, en el caso de equipamiento el recurso asciende a \$67'171,791.81, y finalmente para infraestructura se destina \$10'005,000.00 lo que hace el total de \$82'694,560.00<sup>79</sup>

**Tabla 8. Montos autorizados para la delegación Iztapalapa**

Concepto	Profesionalización		Equipamiento		Infraestructura		Total	
	Cantidad	Monto	Cantidad	Monto	Cantidad	Monto	Cantidad	Monto
Evaluación del Personal	256	334,587.00					256	334,587.00
Capacitación del personal	8,150	5'183,181.19					8,150	5'183,181.19
Vestuario			51,125	16'002,125.00			51,125	16'002,125.00
Chalecos Antibalas			3,010	30'100,000.00			3,010	30'100,000.00
Armas cortas			1000	6'550,000.00			1000	6'550,000.00
Armas Largas			119	2'165,800.00			119	2'165,800.00
Plataforma México			220	1'755,152.00			220	1'755,152.00
Equipo de respaldo sistema TETRA-ETSI			1	10'598,714.81			1	10'598,714.81
Remodelación de sectores								
Centro de Comando y Control "C2"					1	10'005,000.00	1	10'005,000.00
<b>total</b>	<b>8,406</b>	<b>5'517,768.19</b>	<b>55,475</b>	<b>67'171,798.81</b>	<b>1</b>	<b>10'005,000.00</b>	<b>63,882</b>	<b>82'694,560.00</b>

Fuente: Subsidio para la Seguridad pública Municipal SUBSEMUN 2008

Estos recursos están orientados a mejorar la seguridad pública en los municipios seleccionados y tiene como objetivo el establecer la mecánica

<sup>78</sup> Diario Oficial de la Federación. (25 de Enero de 2008). *Seguridad pública en México op. cit*

<sup>79</sup> *Idem*

operativa del servicio de carrera policial considerando la profesionalización del policía, que abarca las fases de reclutamiento, selección, ingreso, desarrollo, ascenso con base en un sistema de méritos y formación que permita dignificar la función policial, en los tres órdenes de gobierno mediante acciones dirigidas a la disuasión de conductas delictivas y a la prestación eficiente del servicio de seguridad pública a cargo de las corporaciones policiales que perfilan el nuevo modelo policial del sistema de seguridad pública nacional.<sup>80</sup>

## 6. Nuevo modelo policial federal

Los principios fundamentales del *nuevo modelo policial federal* se basan en el plan nacional de desarrollo y el programa sectorial de seguridad pública del periodo 2007-2012. Estos programas refieren a la necesidad de unificar la actuación de las policías de los tres órdenes de gobierno, considerando como prioridades el elevar la profesionalización de los cuerpos de seguridad pública, promoviendo la identidad y el valor del servicio público, mejorando su plataforma tecnológica al incorporar tecnologías de información y telecomunicaciones, que ayuden a crear interconexiones de bases de datos, y tener una estrategia de prevención y combate al delito, formando el Sistema Único de Información Criminal (SUIC) que permita consultar a nivel nacional las bases establecidas de los cuerpos policiales; así como la creación del diseño curricular de la función policial, con sistemas efectivos de formación y entrenamiento promoviendo de este modo la revalorización social del trabajo de los cuerpos de seguridad pública.<sup>81</sup>

Con este fin, en el marco del SNSP, se propuso iniciar la implantación del nuevo modelo policial mediante la estructuración de unidades modelo de

---

<sup>80</sup> Dirección General de la academia Nacional de Seguridad Pública. (2009). *Programa SUBSEMUN, profesionalización policial. Fortalecimiento de la actuación policial*. México, D.F.: MIMEO. p 8

<sup>81</sup> Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. (2009). *Nuevo Modelo Policial Federal.*, op. cit, p.19

policía preventiva, integrada por cien elementos inicialmente. Proceso que se plantea para ser continuado por las administraciones municipales. La integración del personal operativo de estas unidades, así como la aplicación, supervisión, mejora continua y evaluación de los resultados en su implantación, se llevará a cabo mediante una estrategia dividida en 3 grandes ejes rectores: profesionalización, equipamiento e infraestructura, mismas que a su vez involucra los siguientes procesos:

- En Profesionalización se incluye: evaluación de control de confianza, identificación (kardex), capacitación, re-nivelación salarial y sistema de carrera policial de los elementos, operación policial, que integra la adopción del manual básico de actuación policial; el informe policial homologado y los operativos conjuntos.
- Equipamiento que considera equipamiento operativo básico.<sup>82</sup>
- Infraestructura de las instalaciones físicas, así como de la tecnológica y telecomunicaciones, incluyendo la Interconexión y creación de la Unidad de Información, captura y análisis.

Para lograr los objetivos del nuevo modelo policial, se busca dotar al personal operativo con el equipamiento básico para estar en condiciones de combatir el crimen, mejorar la infraestructura tecnológica de telecomunicaciones municipales y de las demarcaciones territoriales, asegurando su interconexión a *Plataforma México*,<sup>83</sup> para conectar a las entidades federativas y a los municipios con tecnologías de comunicación, voz, datos e imágenes y alinear en un solo sentido sus sistemas de información, producción de reportes y registro de datos; mediante convenios de coordinación y así asegurar el suministro, intercambio, sistematización y homologación de la información en

---

<sup>82</sup> **Idem**

<sup>83</sup> Proyecto de alcance nacional que integra las bases de datos relativas a la seguridad pública con la finalidad de que se cuente con todos elementos de información para que las instancias policiales y de procedimientos de justicia de todo el país lleven las actividades de prevención y combate al delito, mediante metodologías y sistemas homologados.

materia de seguridad pública de las corporaciones, profesionalizar al personal operativo con base en un esquema que contemple la actualización de niveles salariales, la evaluación del personal, la formación de mandos operativos, capacitación del personal operativo con base en el manual básico de actuación policial.<sup>84</sup>

## **Conclusión pre capitular.**

En esta fase de la política pública se decide que tipo de programa se va a diseñar y en este caso es el programa SUBSEMUN, donde se brinda el apoyo económico a los 135 municipios y 15 demarcaciones territoriales del Distrito Federal, quedando la delegación Miguel Hidalgo excluida, considerando en cada uno de ellos su población y estadísticas de índice delictivo. Esta estrategia de entregar recursos a los municipios y al D.F. es con la finalidad de unificar criterios, equipamiento de trabajo e infraestructura y contar con la misma profesionalización para poder fortalecer el intercambio de información y trabajar en forma conjunta.

Una estrategia muy interesante es que el recurso autorizado por ser de carácter federal, es muy controlado e identificado en el uso y manejo a fin de evitar que se desvíe el recurso y no se cumplan los objetivos planeados en el programa y sera auditado finalizando su periodo de aplicación, por lo que se deberá de dar cumplimiento en lo posible.

La propuesta del nuevo modelo policial, tiene la finalidad que todo el personal que conforme este modelo cuente con una mejor profesionalización para estar en condiciones de tener coordinación tanto de información a nivel nacional, como para formar operativos conjuntos con los municipios con el objetivo de prevenir la inseguridad.

---

<sup>84</sup> Diario Oficial de la Federación. (25 de Enero de 2008). *Seguridad pública en México op. cit*

Sin embargo se debería de diseñar considerando al Distrito Federal como uno solo, sin hacer la división por delegación, ya que la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal ya cuenta con una estructura y división de funciones y no se puede comparar del todo con la estructura de los municipios, considerando que las delegaciones no tienen injerencia alguna, en la documentación que se genera del programa, en el gasto del recurso ni en el control del personal de la SSP, siendo el único responsable de todo el procedimiento la SSPDF.

## Capítulo IV. Implementación de la política pública

Esta fase de la política también puede definirse como entregar el material y/o equipo necesario para llevar a cabo la serie de actividades a ejecutar para llegar a los resultados esperados, mientras se logra establecer una relación directa entre causa y efecto. De esta manera al implementar una política, es aplicada y puesta en marcha por la esfera administrativa con una especialización absoluta de papeles. La implantación en definitiva es un proceso discernible de la decisión, porque se adoptan multitud de decisiones; son un campo de negociación política en la que los actores con la misma legitimidad como un ministro, un presidente regional y un alcalde, establecen las condiciones iniciales que permiten la implantación de la política y mantienen un compromiso durante el desarrollo de la implantación.

Las dificultades de implantación surgen de la complejidad de la acción conjunta del programa y del conflicto, teniendo como regla general que cuanto más elevado sea el número de actores en el acceso de implantación o sea en la participación ciudadana que se tenga, menores son las posibilidades de conseguir una implantación que ajuste al diseño inicial, ya que la acción conjunta implica retrasos y es el primer síntoma de que la implantación no funciona bien, porque es necesario revisar y volver atrás continuamente, para introducir modificaciones en el programa, intercambiar información, convencer y motivar a los actores que muestren una escasa disposición a participar en el proceso.<sup>85</sup>

La resistencia al control de la conducta de los participantes, cuando los controles son muy estrictos y algunos actores preferirán no participar en lo absoluto, escapando a sus responsabilidades, cuando no obtienen mayores beneficios y el programa peligrará si el actor que se retira del proceso de

---

<sup>85</sup> Tamayo, S. (1997). *El análisis de las políticas públicas*. op, cit., pp 299-306

implantación domina el elemento concreto de manera monopolística. Pérdida de energías, los participantes en la implantación gastan buena parte de sus energías políticas y organizativas en imaginar y participar en estas estrategias y juegos, distrayendo su atención del proceso de implantación del programa, la causa es la incertidumbre que domina a todos los actores sobre cuál será el comportamiento de los demás que les conduce a no actuar permaneciendo a la espera hasta comprobar cuáles son las verdaderas intenciones de los otros jugadores.

Las políticas públicas acaban implantándose en cientos o miles de oficinas públicas repartidas por el territorio, por millares de empleados públicos del último escalón de la jerarquía administrativa, quienes entran en contacto con los clientes singulares, demandas particulares y concretas. Las decisiones más complejas acaban siendo interpretadas y adaptadas por una multitud de funcionarios que intermedian entre el cliente y la política pública. Personas que en ningún caso han participado en el proceso de formulación y que reciben cotidianamente las presiones de los ciudadanos para conseguir servicios públicos<sup>86</sup>. Ya que, en un sistema democrático el gobierno tiene que rendir cuenta de sus actos, explicar sus decisiones a los ciudadanos, presentar logros alcanzados en las distintas áreas, en las que interviene y legitima con resultados sus decisiones.<sup>87</sup>

De acuerdo a la política pública implementada en seguridad pública en 2008, uno de los programas establecidos para ese fin, es el SUBSEMUN que propuso iniciar la implantación de un nuevo modelo policial mediante la estructuración de las Unidades de Protección Ciudadana (UPC). La integración del personal operativo de estas unidades deberá reunir requisitos como escolaridad mínima de preparatoria y someterse a la estrategia dividida en los

---

<sup>86</sup> Idem

<sup>87</sup> Idem

tres grandes ejes que son: profesionalización, equipamiento e infraestructura, los cuales se describen a continuación:

## **1. Profesionalización**

Consiste en un conjunto de valoraciones del Centro de control de confianza en la aplicación de exámenes: psicométricos, toxicológico, médico, entrevista para conocer el ambiente social y familiar del personal, así como su situación patrimonial, prueba del polígrafo para conocer el grado de confianza del servidor público, además la evaluación de los conocimientos básicos de computación y técnicas de la función policial. Con el propósito de saber en qué condiciones se encuentran los elementos para integrarse al nuevo modelo policial, que se exige a nivel nacional y permita dimensionar o re-direccionar el alcance de la implementación del programa.<sup>88</sup>

Los exámenes serán responsabilidad de la SSP a través del Centro Nacional de Evaluación de Control de Confianza (CNECC) y de la Academia Nacional de Seguridad Pública, las cuales reportan en forma trimestral los avances de las evaluaciones de los elementos y los mandos operativos, según calendario establecido, para acreditar el cumplimiento total de esta obligación deberán contar con una constancia expedida por el CNECC que confirme que han sido debidamente evaluados.

En el caso de las técnicas de función policial se evalúa la capacidad en tiro del personal con arma larga y arma corta, deberán realizar diversas pruebas físicas sin ningún riesgo, defensa policial, detección y conducción de probables

---

<sup>88</sup> Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2008). *Anexo del convenio específico de adhesión en beneficio de la demarcación Iztapalapa*. México, D.F.

responsables, manejo de bastón policial (PR-24), operaciones de equipo de radio comunicación, conducción de vehículos policiales.

La capacitación comprende el desarrollo de habilidades en el manejo y carga al sistema *Plataforma México* del informe policial homologado, la adopción del manual básico de actuación policial, formación de mandos, formación de los integrantes de las unidades de análisis e inteligencia policial; de operación y despliegue (proximidad social) y de control operativo (grupo táctico y de reacción); implica definir un perfil del personal que integra las UPC<sup>89</sup> abarcando sus características físicas, intelectuales y cognoscitivas para integrarse a cada grupo.<sup>90</sup>

El personal para formar parte del grupo táctico debe tener experiencia en el campo policial, contar con conocimientos, habilidades y destrezas para el uso del equipo logístico, y habilidad para negociar. En el caso del personal que forma la unidad de análisis debe cubrir el perfil de escolaridad de bachillerato, técnico o licenciatura, tener conocimientos avanzados en computación para análisis de información, no contar con antecedentes penales y/o administrativos. El cumplimiento de esta acción se evaluará considerando el número de personal que apruebe los cursos, a quienes se les expedirá la constancia de acreditación por parte de la SSP.<sup>91</sup>

El personal que no cuente con las características y/o habilidades para estar en el grupo táctico, se integra en las demás sectores, direcciones o agrupamientos para cubrir otro tipo de servicio.

---

<sup>89</sup> El policía debe ser honesto, honorable, transparente y atender a los ciudadanos con humanidad, pues esa es la enseñanza de la carrera policial, constituyen la punta de lanza de la carrera policial, toda vez que los elementos que la integran amplían sus perspectivas de desarrollo laboral y personal.

<sup>90</sup> Ley de acceso a la información pública. (2008). *Información pública, Artículo 9 Fracción XI. SUBSEMUN, Conceptualización y Mecánica Operativa del Nuevo Modelo Policial* Recuperado el 15 de Agosto de 2010, de: [http://www.merida.gob.mx/finanzas/portal/umaip/contenido/pdf/subsidios/poli\\_criterios.pdf](http://www.merida.gob.mx/finanzas/portal/umaip/contenido/pdf/subsidios/poli_criterios.pdf). p 16

<sup>91</sup> *Ibidem* p-27

## A) Re-nivelación salarial

La actualización de los niveles salariales del personal operativo se destino de acuerdo a los tabuladores correspondientes. Esta re-nivelación constituye un requisito previo a la adopción del servicio de carrera policial, por ser necesaria la reestructuración en la escala jerárquica, de manera que se aplique en forma piramidal en su estado de fuerza.<sup>92</sup>

**Tabla 9.- Ejemplo de tabuladores de salarios en escala jerárquica**

<b>Grado</b>	<b>Sueldo mensual</b>	<b>Diferencia</b>	<b>Re-nivelación</b>
Policía raso	\$5,060.00	s/d	\$3,200.00
Policía 3	\$6,325.00	\$1,265.00	\$3,200.00
Policía 2	\$7,906.00	\$1,581.20	\$3,200.00
Policía 1	\$9,883.00	\$1,976.60	\$3,200.00
Suboficial	\$12,354.00	\$2,470.80	\$5,000.00
Oficial	\$15,442.00	\$3,088.40	\$5,000.00
Subinspector	\$19,302.00	\$3,860.40	\$5,000.00
Inspector	\$24,128.00	\$4,825.60	\$5,000.00
Comisario	\$30,160.00	\$6,032.00	\$5,000.00

Elaboración propia a partir de los datos de la pag. 32 SUBSEMUN Conceptualización y Mecánica Operativa del Nuevo Modelo Policial 2008

De acuerdo a la tabla anterior, la diferencia en el tabulador de sueldos es del 20% entre un grado y otro en forma piramidal con el grado inmediato superior. Sin embargo, en el caso del personal que cuente con especialización en la conformación de las unidades modelo, como los integrantes del grupo de proximidad, unidad de análisis y los miembros del grupo táctico recibieron una re-nivelación distinta al resto de la corporación considerada de \$3,200.00 mensuales por pertenecer a estos grupos, en el caso de los mandos medios que son de suboficial en adelante, se les re-niveló su salario ya establecido con \$5,000.00 mensuales.

<sup>92</sup> *Ibidem*, pp 30-32

## B) Kardex

Se refiere al conjunto de datos personales e historial académico de los elementos de las corporaciones de seguridad pública, que alimentan el sistema informático establecido en *Plataforma México*, la cual forma un archivo integral de información que contiene las huellas dactilares, Clave Única de Identificación Permanente (CUIP), grabado de voz, ADN y escritura, para evitar la contratación de elementos con algún antecedente penal o administrativo que haya pertenecido a otra Dependencia.<sup>93</sup>

Para dar cumplimiento a las reglas de operación, cada uno de los beneficiados por el programa SUBSEMUN envió su base de datos del personal al Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública (RNPSP), a través de la Dirección del Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública, así como sus altas y bajas del personal, a fin de tenerlo actualizado en un 98% en el tercer trimestre del 2008, para ser integrada a los módulos creados por *Plataforma México*.

## C) Servicio de carrera policial

Se refiere a la profesionalización del policía, desde el reclutamiento, selección, ingreso, desarrollo, ascensos en base a un sistema de méritos y formación que permita dignificar la función policial,<sup>94</sup> en función del avance entre la aprobación de la Ley General de Desarrollo Policial que incluye la coordinación de los tres órdenes de gobierno, cuya instrumentación a nivel municipal se llevará a cabo a través de la actualización de sus reglamentos de policía. Por otra parte, la implementación del servicio de carrera policial pasa

---

<sup>93</sup> *Ibidem* pp. 34-35

<sup>94</sup> Dirección General de la academia Nacional de Seguridad Pública. (2009). *Programa SUBSEMUN, profesionalización policial. Fortalecimiento de la actuación policial*, op. cit. p 8

necesariamente por el reordenamiento de la estructura jerárquica de los grados previa a la re-nivelación salarial. Es importante señalar que para que cumpla este objetivo es vital tener actualizado el kardex policial y contar con el sistema homologado de procedimientos, armamento y equipo. Este sistema se adopta gradualmente a través de la Dirección General de Profesionalización y Normatividad de Carrera Policial, la que valida los avances trimestralmente de acuerdo a la expedición del reglamento de policía municipal que corresponda.<sup>95</sup>

## D) Operación policial

La implementación del nuevo modelo policial requiere de la modernización de los sistemas, métodos y procedimientos de operación policial, que contribuyen a mejorar los niveles de eficiencia en el servicio a través de la homologación de procedimientos con el manual básico de actuación policial para los municipios y el gobierno del Distrito Federal, implantándose gradualmente en la formación del personal operativo de las corporaciones a través de la capacitación y el uso diario del instrumento. Se cuenta con una cédula de información homologada que está disponible en *Plataforma México* y facilita su uso para la organización y clasificación de datos unificados, la geo-referencia de las acciones policiales utilizando tableros y estadísticas para la toma de decisiones, para poder realizar el cruce de información inmediata en línea, su información se integra a las áreas de análisis con incorporación multimedia, alimentándose con los reportes diarios sobre los eventos policiales en todo el país para estar en condiciones de desarrollar labores de inteligencia preventiva.<sup>96</sup>

De acuerdo a las *Reglas del SUBSEMUN* es obligación de los municipios participar en operativos conjuntos incorporando a uno o varios policías del

---

<sup>95</sup> Ley de acceso a la información pública. (2008). *Información pública, Artículo 9 Fracción XI. SUBSEMUN, Conceptualización y Mecánica Operativa del Nuevo Modelo Policial* Recuperado el 15 de Agosto de 2010, de. **op.cit**, pp. 39

<sup>96</sup> **Ibidem**, pp 40-42

grupo táctico al grupo operativo inter-policial federal, así como de la entidad federativa y de los municipios informando los resultados correspondientes y continuar con la lucha contra la delincuencia. Esta colaboración deberá ser acreditada por la Dirección General de Coordinación y Desarrollo de policías estatales y municipales para verificar su cumplimiento.

## 2. Equipamiento

El nuevo modelo policial considera la estandarización del equipamiento policial en los municipios y demarcaciones territoriales beneficiadas, de acuerdo a las características específicas proporcionadas en el manual de adquisiciones, por ejemplo, se especifica el tipo de arma larga<sup>97</sup> que es un fusil semiautomático calibre 0.223 y una pistola o arma corta<sup>98</sup> calibre 9mm. En el caso de chalecos antibalas se especifica que sean fabricados con varias capas de kevlar o spectra, material que absorbe y distribuye la energía de un impacto de bala, evitando perforaciones, con un nivel de protección III-A que protege de disparos de armas cortas calibre 0.22”, 0.25”, 0.38”, 9mm, 0.357” y 0.44”. La homologación en las instalaciones físicas de las corporaciones policiales, con la finalidad que cuenten con los servicios necesarios para desarrollar de la mejor manera su trabajo según lo requiera, estas acciones están a cargo de la Dirección General de Infraestructura y Equipamiento, la cual establece los criterios técnicos para la adquisición de equipo y construcción de las obras, respetando los montos máximos para cada rubro establecido.

El municipio debe informar el avance físico y financiero de su proceso de adquisición y contratos en obra, el estado en que se encuentra para ser evaluado en el cumplimiento de sus objetivos metas y montos.<sup>99</sup>

---

<sup>97</sup> Tiene un alcance efectivo entre 50 y 150 metros con un alcance máximo de 4000 mts.

<sup>98</sup> Tiene un alcance efectivo entre 25 y 50 metros con un alcance máximo de 2000 mts.

<sup>99</sup> Ley de acceso a la información pública. (2008). *Información pública, Artículo 9 Fracción XI*. Recuperado el 15 de Agosto de 2010, de SUBSEMUN, Conceptualización y Mecánica Operativa del Nuevo Modelo Policial. **op.cit.** pp 43-44

### 3. Infraestructura

La implantación del nuevo modelo requiere una serie de acciones en materia de tecnología y telecomunicaciones que forman parte del proyecto *Plataforma México*, para el caso del SUBSEMUN, se trata de que los municipios a nivel nacional se encuentren interconectados con las bases de datos del registro de su personal operativo, armamento y equipo que se encuentra en cada uno de ellos. Los municipios para lograr la interconexión en *Plataforma México*, deben actualizar la infraestructura tecnológica y telecomunicaciones, para asegurar el suministro, intercambio, sistematización y homologación de la información de seguridad pública, así como alimentar la base de datos diariamente con los reportes del informe policial homologado a través de la Dirección General de la Red Nacional de Telecomunicaciones.<sup>100</sup>

Además de la adquisición, adecuación y modernización de equipo e infraestructura necesarios, para proveer la integración de la unidad de análisis municipal de información e inteligencia policial, encargada de sistematizar la información sustantiva que ayuda a la toma de decisiones, asegurando la integración y funcionamiento del SUIC, coordinar actividades con otras unidades de análisis u homologas de otros municipios e instituciones estatales y federales para dar de inmediato cumplimiento a las alertas de SUIC, y consultar en las diferentes bases de datos de los mandamientos judiciales y ministeriales de sus registros vehiculares, robo de vehículos, indiciados, procesados y sentenciados.<sup>101</sup>

---

<sup>100</sup> **Ibidem** pp 44-46

<sup>101</sup> **Idem**

#### 4. Convenio específico de adhesión en beneficio de la demarcación territorial Iztapalapa

El convenio de la demarcación Iztapalapa establece los objetivos, acciones, metas, montos y cronograma de trabajo a la que se sujeta el ejercicio del recurso SUBSEMUN 2008, con el propósito de profesionalizar, equipar, fortalecer la infraestructura y establecer la conectividad de los cuerpos de seguridad pública.

Mediante el anexo único el gobierno federal destina la cantidad de \$82'694,560.00, para ser aplicados a la profesionalización, equipamiento e infraestructura de acuerdo a la siguiente distribución:

**Tabla 10.- Distribución de recursos SUBSEMUN**

<b>Aplicación</b>	<b>Monto autorizado</b>
Profesionalización	\$5'517,768.19
Equipamiento	\$67'171,791.81
Infraestructura	\$10'005,000.00
<b>Total</b>	<b>\$82'694,560.00</b>

Fuente: Anexo del convenio específico de adhesión 2008

Al monto autorizado por *SUBSEMUN* se suma la coparticipación del 25% que corresponde a la aportación del gobierno del Distrito Federal que corresponde a la cantidad de \$27,564,853.24, para ejercerlo en la re-nivelación salarial del personal que conforma el nuevo modelo policial, que es implantado en las UPC.<sup>102</sup>

<sup>102</sup> Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2008). *Anexo del convenio específico de adhesión en beneficio de la demarcación Iztapalapa*. op.cit.

Iztapalapa esta dividida en 9 sectores que cubren la seguridad pública que son: Oasis, Teotongo, Churubusco, Granjas, Abasto, Reforma, Santa Cruz, Estrella y Tezonco, manejaban hasta 2007, un promedio de 120 a 150 policías por sector. Al transformarse a UPC en 2008, se reforzaron con personal que egresaba del Instituto Técnico de Formación Policial para llegar a tener cada UPC un total de 400 policías, de los cuales de acuerdo a las *Reglas del SUBSEMUN* se capacitaron y evaluaron 53 mandos y 1,133 personal operativo para integrar el grupo táctico y la utilización del manual básico de actuación policial e informe policial homologado con los demás estados y municipios. Además los integrantes de la unidad de análisis, se capacitan en consulta y captura de información ya que son los responsables de cargar la información al sistema *Plataforma México* y continuar con el servicio profesional de carrera policial.<sup>103</sup>

El recurso destinado a equipamiento comprende la dotación de vestuario, equipo antimotín y de protección, armamento, equipo informático y equipo de radiocomunicación, con la finalidad de contar con lo necesario para combatir el crimen, fortalecer el desarrollo de sus funciones, homologar el equipamiento utilizado en las corporaciones policiales.

En la demarcación Iztapalapa se programó la construcción de una obra pública como Centro de Comando y Control C2 y así lograr la operación para crear o fortalecer las unidades de centro de captura, unidad de análisis e inteligencia policial, control y despliegue y control operativo, asegurando la interconexión del Distrito Federal a *Plataforma México*, con el suministro, intercambio, sistematización y homologación de la información en materia de seguridad, cubriendo el cronograma de trabajo establecido.<sup>104</sup>

---

<sup>103</sup> Idem

<sup>104</sup> Idem

La SSP está obligada a realizar un informe trimestral de avances de cada una de las demarcaciones, correspondiente al recurso ejercido de acuerdo a las fechas establecidas; además entregar un avance programático presupuestal y físico financiero de las acciones específicas en el convenio único debiendo conservar la documentación comprobatoria del recurso ejercido para futuras auditorías.

### **Conclusión pre capitular.**

Al realizar la implementación del programa SUBSEMUN la SSPDF comenzó a formar las UPC con el personal que egresaba del ITFP que tenía las características que necesitaba el nuevo modelo policial, como la escolaridad mínima de preparatoria, aprobar los exámenes del centro de control de confianza, tener los requisitos de profesionalización. Las UPC fueron integradas por 400 personas que fueron complementadas con el personal que se encontraba en los sectores de cada demarcación territorial. Al pertenecer el personal a una UPC les fue otorgado el apoyo económico de co-participación estipulado en el programa.

La delegación Iztapalapa en 2008 contaba con 9 sectores que a finales del 2009 se conformaron 4 UPC (Oasis, Tezonco, Teotongo, Reforma) quedando 5 sectores todavía pendientes de realizar el cambio, mismas que se cambiaron poco a poco bajo el mismo esquema.

De acuerdo al Convenio específico de adhesión de la demarcación territorial Iztapalapa, se debe de emitir un informe trimestral de los avances programados; sin embargo, la delegación como no tiene ingerencia en el recurso, no es responsable de realizar dichos trámites administrativos, y como hubo retrasos en los depósitos para todo el Distrito Federal, no fue posible emitir los avances en forma oportuna.

De acuerdo a las reglas del SUBSEMUN, los grupos tácticos formados en cada de cada demarcación están obligados a participaran en operativos conjuntos, la SSP, para dar cumplimiento a este objetivo incorpora al personal de la Dirección general de agrupamientos, quienes tienen la capacidad y preparación para participar en los diferentes operativos en todo el Distrito Federal.

A las UPC que se encuentran en las diferentes demarcaciones se les entrego el equipo anti motín y bélico que está programado en el recurso otorgado para cada uno de ellos, de acuerdo a las características plasmadas en el catálogo de adquisición especificado.

## **Capítulo V. Análisis de la evaluación SUBSEMUN en la demarcación territorial Iztapalapa.**

Dado que las políticas públicas concretan y materializan los resultados, también pueden tener efectos negativos en la implantación como: la disipación de los recursos del programa, que es producida por los intentos de aprovechamiento del recurso otorgado para ser aplicado en la compra de otros productos o servicios; el desorden de sus objetivos, cuando se han establecido de manera imprecisa. El programa se convierte en presa fácil para algunos actores que intentan variar los objetivos iniciales hasta hacerlos coincidir con los suyos propios.

Evaluación es la última fase del proceso de la política, responsable de hacer el análisis de los resultados que conduce a una revisión del estado del problema, que puede dar lugar a una nueva política. La meta general de la evaluación es producir información que sirva para orientar y valorar las decisiones vinculadas al diseño, la gestión y el futuro de las políticas públicas, llegando a los resultados que determinan los efectos directos e indirectos de la política.<sup>105</sup>

La evaluación de políticas es también un mecanismo de primer orden que tiene diferentes utilidades políticas como: el control parlamentario de las actuaciones del ejecutivo y sus administraciones; la presentación de resultados a los usuarios de los servidores públicos y al resto de los ciudadanos; la legitimación de las acciones de rediseño organizativo o de políticas de ajuste de recursos; el mantenimiento de la confianza y la cooperación entre los

---

<sup>105</sup>Tamayo, S. (1997). *El análisis de las políticas pública*. **op, cit.** p. 306

actores públicos y no públicos que participan en el proceso de las políticas públicas; el reforzamiento o la destrucción de la reputación, eficiencia y oportunidad de una política y el reforzamiento de la legitimidad de un tipo de liderazgo y de las oportunidades organizativas de apropiación presupuestaria.<sup>106</sup>

Para lograr los objetivos establecidos en la política pública existen diversos tipos de evaluación en las distintas fases del proceso de la política pública como se mencionan en la siguiente tabla.

**Tabla 11.- Fases de la política pública y tipos de evaluación.**

<b>Fases de la política pública</b>	<b>Tipos de evaluación</b>
1. Identificación y definición del problema	Evaluación anticipativa Evaluación de la evaluabilidad Evaluación de necesidades
2. formulación y adopción de una alternativa	Evaluación teoría y diseño Evaluación de viabilidad política/contexto
3. Implantación de la alternativa adoptada	Evaluación de implantación Estudios de seguimiento de programas
4. Evaluación de resultados	Evaluación de impacto Evaluación de calidad

Fuente: Tamayo Manuel. *El análisis de las políticas públicas*, pp 307

En la planeación la evaluación es el conjunto de actividades, que permiten valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados de la ejecución de los programas de cualquier plazo en un lapso determinado; así como, la fase del proceso administrativo que hace posible medir en forma permanente, el avance y los resultados de los programas, para prevenir desviaciones y aplicar correctivos, cuando sea necesario, con el objeto de retroalimentar la formulación e instrumentación.<sup>107</sup>

Por lo anterior, la evaluación tiene como una de sus finalidades, determinar el grado de eficiencia de los recursos destinados, para alcanzar los objetivos

<sup>106</sup> **Idem**

<sup>107</sup> Lopez, F. B. (2000). *Evaluación del aprendizaje, alternativas y nuevos desarrollos*. México: Trillas..

previstos, posibilitando la determinación de las desviaciones y la adopción de medidas correctivas que garanticen el cumplimiento adecuado de las metas presupuestadas.

El gobierno del Distrito Federal a través de la SSPDF, destinó un recurso por \$82'694,560.00 del programa SUBSEMUN 2008 beneficio de la Demarcación Territorial Iztapalapa, mismos que son auditados en base a los criterios generales y particulares establecidos en la Normativa Institucional de la Auditoria Superior de la Federación, quien se encarga de verificar los controles internos suficientes para prevenir y minimizar el impacto de los riesgos que pueden afectar la eficiencia de las operaciones, la obtención de información confiable y oportuna y el cumplimiento de los objetivos con el fondo recibido.<sup>108</sup>

En este capítulo se desarrolla un resumen diagnóstico de todos los puntos establecidos por la Auditoria Superior de la Federación, describiendo la forma en que se evaluaron los 3 ejes del programa para lograr los objetivos y acciones de acuerdo a los lineamientos y procedimientos establecidos, y se da a conocer el dictamen emitido para la demarcación territorial Iztapalapa por Auditoria Superior de la Federación y los motivos que los llevo para dar su veredicto final.

Por último se desarrolla un análisis de la evaluación, realizada a la demarcación territorial Iztapalapa, con la finalidad de contribuir a las mejoras del programa SUBSEMUN.

## **1. Procedimiento de evaluación.**

---

<sup>108</sup> Auditoria Superior de la Federación . (2008). ASF.gob. *Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública*, Tomo X, Volumen 10. Recuperado el 25 de Agosto de 2010, de: <http://www.asf.gob.mx/trans/informes/IR2008i/Tomos/T10V1.pdf>

De acuerdo a las *Reglas Establecidas en el Fondo Municipal de Subsidios a los municipios y a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal para la seguridad pública SUBSEMUN 2008*, los auditores son los responsables de verificar el cumplimiento de las metas programadas y objetivos del SUBSEMUN, de conformidad con las reglas del fondo municipal realizando la evaluación del presupuesto y de los resultados obtenidos.

Para iniciar la evaluación a la demarcación Iztapalapa se debe comprobar que se entregó la carta de adhesión al fondo a la SSP y la ficha de diagnóstico correspondiente, en los términos y plazos definidos. Constatar que los bienes adquiridos con recursos del fondo SUBSEMUN están registrados en los almacenes del gobierno del Distrito Federal y se reflejan en su control patrimonial. Comprobar que el recurso otorgado se destino exclusivamente al financiamiento de los rubros de profesionalización, infraestructura y equipamiento en materia de seguridad pública, atendiendo las prioridades establecidas por SUBSEMUN y el anexo único del convenio específico de adhesión de la demarcación Iztapalapa.<sup>109</sup>

Los auditores están obligados a verificar que la SSP haya registrado en forma continua los reportes del informe policial homologado en la base de datos del SUIC del sistema *Plataforma México*; además de confirmar que se haya subido al sistema la información del Kárdex del personal policial.

En los tres rubros de profesionalización, infraestructura y equipamiento el auditor revisará que se hayan cumplido con las prioridades, acciones, fines y disposiciones establecidas en el programa SUBSEMUN. En el primer caso básicamente se constatará que en la nómina del personal operativo se hayan aplicado los incrementos correspondientes a la coparticipación del Gobierno del Distrito Federal de acuerdo con los tabuladores acordados de forma jerárquica.

---

<sup>109</sup> Idem

En cuanto al segundo se comprobará que la obra realizada se otorgó y contrató de acuerdo con lo establecido en el marco jurídico aplicable, con la finalidad de haber hecho la mejor elección para el gobierno del Distrito Federal en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. La obra seleccionada se debe formalizar en un contrato para tener garantías de los anticipos que recibe el contratista y el cumplimiento de las condiciones pactadas en este instrumento, de acuerdo al marco jurídico y en caso de modificaciones, se formalizarán mediante los convenios modificatorios respectivos, para no incurrir en algún desacato de las normas establecidas.<sup>110</sup>

Verificar que los montos de las facturas y estimaciones respectivas concuerden con los pagos realizados en obra pública, tanto los conceptos presentados en las estimaciones como los precios unitarios que se deberán mantener de acuerdo a los autorizados en el catálogo de conceptos y el finiquito de obra.

El auditor revisará que los recursos ejercidos para la adquisición, adecuación y modernización del equipo e infraestructura necesarios para la interconexión a *Plataforma México* cumplan con los fines establecidos en *las Reglas del Fondo Municipal del SUBSEMUN*.

Finalmente en el rubro de equipamiento, se constatará que las adquisiciones estén amparadas en un contrato debidamente formalizado, que contenga los requisitos establecidos en el marco jurídico aplicable y, el proveedor con quién se celebró el contrato, garantice los anticipos que recibe y el cumplimiento de las condiciones pactadas. Igualmente, constatar que las adquisiciones se entreguen en los plazos pactados y en caso contrario, se apliquen los

---

<sup>110</sup> *Idem*

correctivos convenidos por su incumplimiento; además, el equipamiento adquirido con recursos del fondo, debe de ser controlado mediante un resguardo debidamente validado por el usuario del bien y que exista físicamente en buen estado. Verificar que la papelería, documentación oficial, publicidad, promoción en medios masivos electrónicos, escritos, gráficos y de cualquier índole, estén disponibles para los Órganos de Control que lo soliciten.<sup>111</sup>

## 2. Resultados

El Director General de Contabilidad, Normatividad y Cuenta Pública de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal mediante oficio No. DGCNCP/4224/2009 proporcionó a la Auditoría Superior de la Federación los soportes documentales donde constata la entrega a la SSP de la carta de adhesión al fondo autorizado por SUBSEMUN 2008 y la autorización de recursos para cumplir con el requisito de coparticipación correspondiente, así como la ficha diagnóstico de la demarcación Iztapalapa.

En la revisión de la documentación sobre el proceso de transferencia de los recursos del fondo, se observó que no hubo informes trimestrales de los avances presupuestales. Debido a que el recurso se depositó en forma global para las 15 demarcaciones territoriales, mismas que se encuentran soportadas en la documentación correspondiente de los estados financieros, como pólizas de cheque y auxiliares contables del SUBSEMUN, verificando el depósito en beneficio de la demarcación territorial Iztapalapa, por \$82'694,500.00 se encontraba registrado en su contabilidad y está soportado en la documentación comprobatoria original que cumple con los requisitos fiscales.

---

<sup>111</sup> *Ibidem* , pp 284-289

Debido a esta situación, en las dos primeras transferencias de fondos presupuestales se presentaron retrasos de 35 y 70 días y la tercera se ministro en dos partes con retraso de 107 y 111 días. La tercera parte del recurso se efectuó hasta el 30 de enero y 3 de febrero del 2009, por lo que se realizaron modificaciones y reprogramaciones de metas del convenio original.

Para acreditar la propiedad de los bienes adquiridos con el recurso SUBSEMUN se revisó la documental y se determinó que las adquisiciones de equipamiento para la demarcación territorial Iztapalapa, por \$70'208,100.00 fueron contabilizadas en el patrimonio del Gobierno del Distrito Federal.

Con la revisión de las CLC y los comprobantes justificativos del gasto del SUBSEMUN al 31 de diciembre de 2008 y el flujo de efectivo del fondo, se determinó "que el gobierno del Distrito Federal ejerció, al 31 de diciembre de 2008, los \$82'694,500.00 asignados a la demarcación territorial Iztapalapa y \$1'759,000.00 de productos financieros, para un total de \$84'453,500.00 en los rubros de profesionalización, equipamiento e infraestructura,"<sup>112</sup> como se muestra en el cuadro siguiente:

**Tabla 12.- Recursos ejercidos del SUBSEMUN 2008 en beneficio de la demarcación territorial Iztapalapa**

<b>Programas</b>	<b>Recursos Autorizados</b>	<b>Recursos Ejercidos</b>	<b>Diferencia de recursos</b>
Profesionalización	\$5'517,768.19	\$4'250,700.00	-1'267,068.19
Equipamiento	\$67'171,791.18	\$70'208,000.00	3'036,208.82
Infraestructura	\$10'005,000.00	\$9'994,700.00	-1'030,000.00
<b>total</b>	<b>\$82'694,560.00</b>	<b>\$84'453,500.00</b>	<b>1'758,940.00</b>

<sup>112</sup> *Ibidem*, p. 305

Como se puede observar en la tabla anterior, aunque se cumplió en ejercer el 100% de los recursos, se denota que hubo modificaciones en las cantidades del recurso ejercido. En el caso de profesionalización se tenía contemplado la cantidad de \$5'517,768.19 y se ejerció \$4'250,703.76; en equipamiento de \$67'171,791.81 aumento la cantidad a un monto de \$70'208,000 y finalmente en infraestructura estaba programado \$10'005,000.00 y fue ejercido 9'994,721.69. Las modificaciones que se realizaron quedan a cargo de la Dirección General de Recursos Financieros de la Secretaría de Seguridad Pública del D.F., por el incremento de los precios o por ajustes de cantidades a comprar en cada caso, mismas que se encuentran debidamente justificadas con la documentación correspondiente, (para mayor referencia ver anexo 10).

Se comprobó evidencia documental del proceso que realizó la Dirección General de Recursos Financieros de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal en donde iniciaron las acciones necesarias para que el personal de la corporación policial realizará las evaluaciones a cargo del CNECC, de la SSPDF, sin embargo no fueron proporcionados los avances físicos y financieros denominados SISEMUN.

Asimismo, se proporcionó documentación probatoria donde se constata que el gobierno del Distrito Federal no pudo realizar la captura de los avances físicos y financieros del fondo, ya que el sistema SISEMUN no operó de manera eficiente, en repetidas ocasiones durante el ejercicio 2008. Con la visita física de los auditores a las instalaciones de inteligencia de la SSP, se observó que se instaló la tecnología necesaria para la conexión al sistema *Plataforma México*; sin embargo, no se pudo constatar la fecha de inicio de operaciones.

Como consecuencia de los resultados de la auditoría, se tuvo un soporte documental en el que SSP informó que, por acuerdo con el sistema *Plataforma México*, ingresa la información para el informe policial homologado por medio del sistema propio denominado *Sistema de Información Policial*, de donde se extrae en forma automática la información requerida por el informe policial homologado y se registra en el sistema *Plataforma México*. Por lo anterior, no existen minutas de inicio de operaciones de dicho sistema en los sectores policiales del D.F. Se observó que el sistema registra algunas insuficiencias operativas, ya que en ocasiones presenta fallas de comunicación y el procesamiento de datos es lento, con tiempos de respuesta de hasta una hora en bases de datos compartidas a nivel nacional.

Con la revisión de la documentación referente al sistema *Plataforma México* se verificó que el GDF constituyó la unidad de análisis, consulta y captura de información, responsable de registrar la información correspondiente al sistema y realizar el análisis de inteligencia policial; sin embargo, no dispone de la constancia oficial expedida al personal que integra esta unidad, que acredite su capacitación y evaluación por parte de la SSP.

Mediante la verificación de los registros del kárdex del personal policial, en el sistema *Plataforma México*, “se determinó que únicamente están cargados los datos generales de los elementos, la fotografía y la CUIP; no estaban registradas todavía las huellas dactilares (Identificación Biométrica), archivo de voz, ADN y registro de escritura.”<sup>113</sup>

Igualmente, con la revisión de la documentación sobre el proceso de integración del Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública (RNPS), se determinó que la SSP no proporcionó al GDF la base de datos del personal

---

<sup>113</sup> *Ibidem*, p.308

policial que opera en su territorio, con la totalidad de los registros requeridos, en virtud de que el kárdex del personal policial que es la fuente básica de información para tal fin, no está debidamente requisitado por la SSP.

El Director General de Tecnologías de Información y Comunicaciones de la SSPDF, presenta la documentación soporte de que se implementó un programa de credencialización para sus 3 corporaciones (Policía Preventiva, Auxiliar y Bancaria e Industrial), en donde se incluyeron: los datos del personal, toma de huellas dactilares, toma de fotografías y registro de voz, para su incorporación al Kárdex de *Plataforma México*; informó, que faltan por integrar 4,000 operativos de la Policía preventiva de un total 20,000 considerando un faltante de 20% y que está en proceso el programa con las corporaciones de la Policía Auxiliar y Policía Bancaria e Industrial; adicionalmente menciona que respecto al registro de ADN y escritura, no se dispone del equipamiento necesario para realizar las pruebas.

Con la revisión de los productos obtenidos por la unidad de análisis, consulta y captura de la información, se determinó que esta unidad fórmula los documentos de análisis e inteligencia policial con reportes estadísticos y geo-referencia manual, en una base de datos propia, toda vez que la SSP menciona que el sistema *Plataforma México* no elabora reportes ni estadísticas de ningún tipo, y no se puede realizar geo-referenciación de los delitos, lo cual no apoya la generación de los productos de inteligencia previstos por el SUBSEMUN.

La SSP aunque no mostró los documentos normativos y técnicos de manera oficial a los auditores de la estrategia del nuevo modelo policial, cuyo desarrollo apoya el SUBSEMUN, referentes a los siguientes instrumentos: a) *Plataforma México*; b) SUIC; c) informe policial homologado; d) kárdex; e) manual básico de actuación policial; f) modelo nacional homologado de reglamento de policía; g) ficha de diagnóstico municipal; y h) servicio profesional de carrera policial. Sin embargo en el desarrollo de cada uno de los servicios operativos se lleva a

cabo de manera paulatina por presentar algunas insuficiencias, por lo que se dio a la tarea de instruir a su personal administrativo para implantar las actividades necesarias para dar cumplimiento a las reglas correspondientes.<sup>114</sup>

## A) Profesionalización

“Con la revisión de las CLC, comprobantes fiscales y auxiliares contables se verificó que se destinaron recursos del SUBSEMUN por \$4,250,700.00 al rubro de profesionalización del personal,”<sup>115</sup> teniendo la evidencia documental que fue utilizado en el proceso de selección del personal integrante de las unidades modelo previstas por la estrategia del SUBSEMUN.

La Directora General del Centro de Control y Confianza de la SSP y el Director Ejecutivo de Transparencia y Rendición de Cuentas de esa misma Secretaría constatan, el proceso de coordinación con la SSP, para la realización de las evaluaciones de control de confianza; asimismo se incluyeron los resultados del personal evaluado y se documentó el resultado sobre las evaluaciones de las técnicas de la función policial, conocimientos generales, cómputo, y del curso del manual básico de la actuación policial e informe policial homologado de los 1,186 elementos evaluados en Iztapalapa.

Con la revisión de los documentos de implantación del servicio profesional de carrera policial se proporcionaron los documentos del proceso que realizó la SSP para la adecuación, seguimiento y homologación del servicio profesional de carrera policial con las normas propuestas por el SUBSEMUN basado en el

---

<sup>114</sup> *Ibidem*, 289-311

<sup>115</sup> *Ibidem*, p. 312

*Programa Rector de Profesionalización*<sup>116</sup> que depende de la Dirección General de Carrera Policial de la SSPDF.<sup>117</sup>

## **B) Equipamiento**

Con el análisis del expediente de adquisiciones “Núm. SSP/A/610/2008 referente a cámaras fotográficas digitales, escáneres, equipos de cómputo personal, impresoras láser blanco y negro, impresoras láser de color, unidades de respaldo de energía no-break 800, no-breaks de 1.5 KVA con batería para rack, ruteador cisco 2800, tarjeta ethernet de 16 puertos, teléfono IP 7960, gabinetes con chapa de seguridad, mesas de trabajo para computadora, sillas giratorias, nodos de cableado estructurado CAT 6, sistema de tierra física, instalación y configuración, acondicionamiento de sitios, instalación de enlaces inalámbricos y capacitación. Se constató que los bienes adquiridos por \$1,742,100.00, efectuados con recursos del SUBSEMUN”<sup>118</sup>, atienden los requerimientos para que los sectores de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal en la demarcación territorial Iztapalapa estén interconectados y realicen la captura del informe policial homologado mediante el sistema propio, Sistema de Información Policial (SIP) al SUIC del sistema *Plataforma México*.

De acuerdo a la documental exhibida se adquirieron un total de 2,992 considerando chalecos antibalas nivel III-A exteriores<sup>119</sup> y chalecos antibalas nivel III-A interiores para ejecutivos. Representando un costo de \$30,100,000.00. Para armamento se adquirió tipo pistolas calibre 9 mm y rifles calibre 5.56 mm, se verifico una adquisición de 1165 armas cortas y 109 armas largas con un monto modificado de \$8,701,898.00 y finalmente para vestuario:

---

<sup>116</sup> **Ibidem**, pp 314

<sup>117</sup> **Ibidem** pp. 312-314

<sup>118</sup> **Ibidem**, p.319

<sup>119</sup> Tiene nivel de protección para los calibres de armas cortas

chamarra corta color azul marino y negro, vestuario operativo (pantalón pie a tierra, camisola tipo comando, pantalón de montar, gorra de guarnición, boina, camisola manga corta, camisola manga larga, pantalón comando, y chamarra con leyenda "Policía"), botas tipo paracaidista. Se tenía contemplado \$16,002,120.00 y de acuerdo a la documental comprobatoria se tiene un importe modificado de \$19,067,750.00.

La adquisición de armamento, municiones y equipo antes mencionado se realiza mediante la SEDENA, por ser los reguladores de las adquisiciones de bienes bélicos y los que generan el permiso de portación de armas de fuego, mediante la inclusión del personal y de armamento en una Licencia Oficial Colectiva designada a cada Entidad Federativa o Municipio.

Se realizó la revisión de ocho expedientes, encontrando que las adquisiciones se encuentran soportadas mediante contratos debidamente formalizados, los cuales contienen los requisitos establecidos en la normativa local, se constató que los contratistas garantizaron los anticipos otorgados y el cumplimiento del contrato mediante las fianzas correspondientes y, en el caso de las adquisiciones con la SEDENA. En el contrato se establecen sus obligaciones respecto a las garantías de los inventarios de equipamiento y resguardo de los bienes del SUBSEMUN.

Con la verificación de los ocho expedientes de adquisiciones que fueron revisados por los auditores, se constató que las adquisiciones fueron entregadas en tiempo y forma; en el contrato SSP/A/579/2008 correspondiente al armamento, se detectó un retraso de 12 días naturales, pero se encontró evidencia documental de que se aplicaron las penas convencionales correspondientes al proveedor, y con las visitas físicas a los diferentes almacenes donde se resguardan y se hacen las entradas y salidas de los bienes adquiridos con los recursos del fondo, se constató que disponen de un

resguardo y número de entrada al inventario de la administración pública del Gobierno del Distrito Federal; asimismo, se observó que existen físicamente y están en condiciones apropiadas de operación.<sup>120</sup>

## C) Infraestructura

Con la revisión física y el análisis de los expedientes de la obra realizada con los recursos “se constató que \$9’994,700.00 corresponden al SUBSEMUN ejercido en la demarcación territorial Iztapalapa; de los cuales \$9’811,100 , se aplicaron a obra y \$183,600.00 a la supervisión de la misma”;<sup>121</sup> comprobando que dicha asignación atiende las prioridades y fines establecidos en la normativa.

Asimismo, se constató que se encontraron debidamente formalizados entre el GDF y el contratista, las obras se garantizaron mediante las fianzas de anticipo recibido, cumplimiento de las condiciones pactadas en el contrato. Se determinó que los trabajos no se ejecutaron durante el periodo marcado en el contrato original, pero existen convenios de ampliación modificatorios en cuanto a tiempo, en la obra y en la supervisión; las modificaciones se registraron en las bitácoras de obra. Se presentaron las facturas y las estimaciones correspondientes; los conceptos de obra coinciden con los números generadores, tanto en volúmenes como en importe y los precios unitarios no se incrementaron injustificadamente y corresponden a los autorizados en el catálogo de conceptos.<sup>122</sup>

---

<sup>120</sup> Auditoria Superior de la Federación . (2008). ASF.gob. de *Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública*, Recuperado el 25 de Agosto de 2010, **op. cit.**, pp 319-322

<sup>121</sup> **Ibidem**, pp. 316

<sup>122</sup> **Ibidem**, pp. 315-319

### 3. Cumplimiento de acciones y alcances.

Con la revisión del convenio específico de adhesión suscrito entre la SSP y el GDF y su anexo único en el que se establecen las acciones programáticas, las obligaciones de seguimiento y los compromisos de las partes, se obtuvieron los elementos siguientes para apoyar la valoración del cumplimiento de las acciones y alcances:

**Tabla 13.- Cumplimiento de Acciones y Metas**

No.	Acción	Meta
1	Servicio Profesional de Carrera Policial establecimiento del eje fundamental de la implantación del nuevo modelo policial	Se cumplió mediante la continuación de un programa de profesionalización
2	Profesionalización Implantación del Servicio Profesional de Carrera Policial:	Se cumplió. Continuó con el programa de profesionalización policial que el Gobierno del Distrito Federal tiene implantado desde antes del inicio del SUBSEMUN
3	Emisión de un nuevo Reglamento de Policía, homologado con el modelo nacional:	Se cumplió. Ya se contaba con normativa homologada con el SUBSEMUN
4	Reestructuración de la corporación policial:	Se cumplió. Ya se disponía de una corporación policial reestructurada previamente al inicio del SUBSEMUN.
5	Integración de unidades modelo	Se cumplió.
6	Re nivelación salarial para el personal de las Unidades Modelo:	No se cumplió, por no contar con la documentación probatoria de la re nivelación salarial.
7	Evaluación mandos por el Centro Nacional de Evaluación y Control de Confianza	Se cumplió.
8	Evaluación de elementos operativos por el Centro Nacional de Evaluación y Control de Confianza	Se cumplió.
9	Evaluación de integrantes de la Unidad de Análisis, Consulta y Captura de la Información por el Centro Nacional de Evaluación y Control de Confianza	Se cumplió
10	Formación de personal para la Unidad de Análisis, Consulta y Captura de la Información	Se cumplió parcialmente, debido a las deficiencias del sistema de comunicación
11	Capacitación de operativos	Se cumplió
12	Adiestramiento en reacción táctica	No se cumplió, no hubo

		capacitación por parte del Instituto Técnico de Formación Policial
13	Adopción del Manual Básico de Actuación Policial Homologado	Se cumplió.
14	Equipamiento armamento y municiones.	Se cumplió.
15	Uniformes.	Se cumplió.
16	Radiocomunicación.	Se cumplió.
17	Equipamiento Plataforma México.	Se cumplió.
18	Infraestructura	Se cumplió parcialmente (ya que tuvo algunas deficiencias la obra).
19	Interconexión del municipio a Plataforma México	Se cumplió, aunque no se hizo oficial el inicio de operaciones.
20	Funcionamiento de Plataforma México:	Se cumplió parcialmente, por presentar insuficiencias (ocasionales fallas de comunicación y en el procesamiento de datos).
21	Suministro, intercambio, sistematización y homologación de la información en materia de seguridad pública	Se cumplió parcialmente, por presentar insuficiencias (ocasionales fallas de comunicación y en el procesamiento de datos).
22	Implantación del Informe Policial Homologado y registro diario en el sistema de Plataforma México	Se cumplió.
23	Implantación del kárdex para el registro de los datos del personal policial:	Se cumplió parcialmente, sólo se han capturado los datos básicos del personal y la Cédula Única de Identificación Policial.
24	Suministro a la Secretaría de Seguridad Pública de la información sobre el personal policial que opera en el municipio para la integración del Registro Nacional del Personal Policial	No se cumplió, no se tiene registro que se haya llevado a cabo.
25	Oportunidad en el ejercicio del gasto Nivel de gasto al 31 de diciembre de 2008.	Se cumplió, aunque hubo retrasos en ejercer el presupuesto.

Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos ASF de las pag. 324-328

De acuerdo a la tabla anterior se observa que de las 25 acciones establecidas se dio cumplimiento total a 17, a 5 de ellas solo fue parcialmente y solo 3 acciones no se le dio cumplimiento por falta de documentación comprobatoria y justificativa.

Cumplíendose un 88% de las metas establecidas, en las acciones consideradas parcialmente se refiere que no se contaba con un soporte documental que lo avalara aunque se llevaba a cabo la acción. En el caso de la infraestructura por que presentaba algunas deficiencias en la obra. En el funcionamiento de *Plataforma México* se presentaron insuficiencias de comunicación y en el procesamiento de suministro, intercambio, sistematización y homologación de la información por las insuficiencias de operación del sistema. La acción de implantación del kardex su cumplimiento fue parcial por que no se contaba con la tecnología para capturar las huellas dactilares (Identificación Biométrica), ADN, voz y escritura.

Lo anterior se puede desglosar de la siguiente manera:

- 1.- El servicio profesional de carrera policial, el reglamento homologado del policía y la reestructuración de mandos que refiere al establecimiento del eje fundamental de la implantación del nuevo modelo policial, se lograron de manera satisfactoria de acuerdo a la continuidad presentada desde antes del inicio del SUBSEMUN, logrando la integración de las unidades modelo.
- 2.- La re-nivelación salarial para el personal de las Unidades Modelo, aunque no se comprobó documentalmente, si fue nivelado en forma de concepto por profesionalización técnica al personal que se encontraba laborando en las UPC.
- 3.- Se llevó a cabo la evaluación de mandos y personal operativo de la demarcación territorial Iztapalapa por el Centro Nacional de Evaluación y Control de Confianza.
- 4.- La formación de personal para la unidad de análisis, consulta y captura de la información, no se llevo a cabo satisfactoriamente, debido a la falta de coordinación de los mandos y a las limitantes que se tenían en cuanto a la tecnología de comunicaciones e infraestructura por presentar deficiencias.
- 5.- Adiestramiento en reacción táctica, no se llevó a cabo debido a la falta de instructores adecuados para desempeñar dicha acción.
- 6.- La adopción del manual básico de actuación policial homologado, se llevo a cabo satisfactoriamente con los municipios y demarcaciones territoriales.

7.- Al personal operativo se le dotó de equipo de defensa, armamento, municiones, uniformes y equipo de radiocomunicación correspondiente.

8.- Interconexión del municipio a *Plataforma México*, se cumplió parcialmente por presentar fallas en la comunicación y en el procesamiento de datos para el suministro, intercambio sistematización y homologación de la información en materia de seguridad pública

9.- Implantación del informe policial homologado y registro diario en el sistema de *Plataforma México*, se logro satisfactoriamente, ya que se contaba con la homologación del manual básico de actuación policial.

10.- Implantación del kárdex para el registro de los datos del personal policial, sólo se capturaron los datos básicos del personal y la Cédula Única de Identificación Policial, ya que no se contaba con la tecnología necesaria para el grabado de voz y huellas digitales, sin embargo se llevo a cabo un programa de credencialización para la policía preventiva y policías complementarias para subsanar dicha observación.

11.- Suministro a la Secretaría de Seguridad Pública de la información sobre el personal policial que opera en el municipio para la integración del Registro Nacional del Personal Policial, no se tiene registro de que se haya llevado a cabo.<sup>123</sup>

---

<sup>123</sup> *Ibidem*, p. 324-328

## 4. Cumplimiento de objetivos

Con los resultados de la revisión efectuada y los indicadores considerados para apoyar la evaluación del cumplimiento del objetivo que es profesionalizar a los cuerpos de seguridad pública en el Distrito Federal y tener un avance hacia un nuevo modelo de operación policial, se obtuvieron los siguientes resultados:

**Tabla 13.- Valorización de objetivos**

No.	Objetivos	Metas
<b>Profesionalización</b>		
1	Actualización de los niveles salariales.	No se cumplió
2	Evaluación del personal	Cumplió
3	Evaluación del personal por el Centro Nacional de Evaluación y Control de Confianza.	Cumplió
4	Evaluación de la Academia Nacional de Seguridad Pública.	Cumplió
5	Formación de mandos medios y corporativos.	Ya se contaba con una estructura de mandos previamente al SUBSEMUN.
6	Capacitación del personal.	Cumplió
<b>Equipamiento básico de las corporaciones policiales.</b>		
7	Dotar a los integrantes de los cuerpos de seguridad con el equipamiento básico para el personal operativo	Cumplió. Se dotó de armamento, chalecos y uniformes al personal previsto en las metas y objetivos del fondo.
<b>Infraestructura de las corporaciones.</b>		
8	Apoyar en la construcción de instalaciones estratégicas para la seguridad pública del municipio	Este objetivo se cumplió parcialmente
9	Actualizar la infraestructura tecnológica y de telecomunicaciones y asegurar su interconexión a Plataforma México	Se considera que este objetivo fue cumplido parcialmente, (SUIC).
10	Asegurar el suministro, intercambio, sistematización y homologación de la información en materia de seguridad pública.	Se considera que en general se cumple este objetivo.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de ASF. pp 329-332

De acuerdo a la tabla anterior se tiene que de los 10 objetivos planteados 7 se cumplieron totalmente siendo un 70%, 2 en forma parcial y uno no se cumplió. Primeramente el objetivo que no se cumplió del rubro de profesionalización refiere a que no se tuvo la documentación soporte en donde se verificaran el aumento a los niveles salariales que se habían establecido de acuerdo a la pirámide jerárquica. En infraestructura se tuvieron dos parciales por que se apreciaron deficiencias en la obra y en la interconexión a *Plataforma México* aunque se dotó de la tecnología para el área de telecomunicaciones, y se realizó la interconexión del Gobierno del Distrito Federal a *Plataforma México*, ocasionalmente el sistema registra inconsistencias en su funcionamiento de intercomunicación y procesamiento de datos para el suministro, intercambio sistematización y homologación de la información en materia de seguridad pública.<sup>124</sup>

No obstante, debe destacarse que fue constituida y opera la unidad de análisis, integración y captura de información, cuyo personal recibió la capacitación correspondiente y se captura diariamente en el sistema el IPH para alimentar el SUIC

Se llevó a cabo satisfactoriamente la evaluación del personal operativo por el CNECC y por la Academia Nacional de Seguridad Pública. La capacitación del personal y la formación de mandos medios y corporativos, se llevo a cabo satisfactoriamente, ya que se contaba con una estructura de mandos previa al programa SUBSEMUN.

En equipamiento básico de las corporaciones policiales, se doto a los integrantes de los cuerpos de seguridad con armamento, chalecos y uniformes al personal operativo autorizado.

---

<sup>124</sup> *Ibidem*, p. 329-332

## 5. Dictamen

Con motivo de la auditoría practicada al GDF, en relación con los recursos del SUBSEMUN, cuyo objetivo consistió en fiscalizar la gestión financiera de los recursos federales en beneficio de la demarcación Territorial Iztapalapa, de conformidad con lo establecido en el presupuesto de egresos de la federación y demás normativa aplicable para el ejercicio fiscal 2008, se determinó fiscalizar un monto de \$82'694.50 pesos, que representa el 100.0% de los 82'694.50 pesos, reportados en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008.<sup>125</sup>

La auditoría se llevó a cabo sobre la información documental entregada y revisada atendiendo a los ordenamientos legales, las disposiciones normativas aplicables a la naturaleza de las operaciones revisadas y a la normativa institucional para la fiscalización de la gestión gubernamental, las cuales requieren que la auditoría sea planeada y desarrollada de tal manera que permita obtener una seguridad razonable de que lo revisado, de acuerdo con el objetivo y el alcance de la auditoría, no presenta errores importantes.

La ASF considera que, en términos generales y respecto al trabajo realizado, el GDF:

...“Cumplió con las disposiciones normativas aplicables a la administración, control, registro contable y presupuestal, orientación de los recursos y objetivos respecto de las operaciones examinadas, excepto por los resultados con observación que se precisan en el apartado correspondiente de este informe y que se refieren principalmente a la falta de comprobación de la aplicación de los recursos de coparticipación, insuficiencias en la consulta del sistema *Plataforma México*, falta de constancias de las capacitaciones de los integrantes de la unidad de análisis, consulta y captura de la información, a los registros del kárdex del personal policial referentes al ADN y de escritura que no están en la base de datos del sistema *Plataforma México*, falta de documentación soporte de la capacitación del grupo táctico, algunas

---

<sup>125</sup> *Ibidem*, pp 332-333

deficiencias técnicas de la obra pública y la falta de participación social en el ejercicio del fondo...”<sup>126</sup>.

Se concluye que el GDF cumplió parcialmente las acciones y alcances establecidos en el programa SUBSEMUN, ya que no obstante que atendió las relativas a la continuidad de los programas de profesionalización del personal policial, infraestructura, armamento, equipamiento y funcionamiento de *Plataforma México*, sin embargo no evidenció que dio cumplimiento a las metas estratégicas referidas a la re-nivelación salarial para el personal de las unidades modelo y el registro en *Plataforma México* de todos los datos del Kárdex de los elementos policiales. En los objetivos a pesar de que cumplió con una parte de ellos, entre los que se encuentran la infraestructura, equipamiento, continuidad en el servicio profesional de carrera policial, capacitación y evaluación del personal operativo y la conexión a *Plataforma México*, no pudo constatar que lo hizo con otros objetivos sustantivos, referidos principalmente al establecimiento de un nuevo tabulador, la re-nivelación salarial del personal que se integró a las unidades modelo, el registro en el sistema *Plataforma México* de la información del kárdex policial referente a archivo de voz, ADN y registro de escritura.<sup>127</sup>

## 6. Análisis de la evaluación

De acuerdo a los resultados obtenidos por los auditores, se puede mencionar que la supervisión de los procesos se ajustó a puntos establecido en la política federal, pero al integrar la información de cada delegación los auditores tuvieron problemas para realzarlos, ya que la SSD no dispuso de un área coordinadora en especial del ejercicio y operación del fondo dificultando la integración y seguimiento del cumplimiento de las metas y de los objetivos. El flujo de información no adquiere la agilidad ni la eficiencia necesaria entre las

---

<sup>126</sup> *Ibidem*, pp 333

<sup>127</sup> *Idem*

áreas involucradas, aunque después de haber ejercido el recurso, se dispone de la infraestructura mas completa para cumplir con lo establecido en el programa. La insuficiente conciliación de información entre las Direcciones diferentes Direcciones de la SSP, así como la falta de integración de documentación referente al aspecto operativo y la ausencia de una unidad coordinadora del fondo, hacen que el flujo de información no sea eficaz.

El GDF dispone de sistemas de archivo que garantizan la adecuada guarda y custodia de la documentación del recurso ejercido, aunque no está debidamente integrada para su fácil ubicación y manejo por lo que se deduce que existe poca transparencia en los resultados de la auditoría realizada Presentando las siguientes observaciones: no se pudo verificar si existen actividades de control para realizar de manera periódica y sistemática conciliaciones entre la información que elaboran las áreas de obras públicas, la de seguridad pública y la financiera, en relación con los recursos del SUBSEMUN. No se constató la existencia de mecanismos de comunicación para dar a conocer al personal involucrado en el ejercicio de la suficiencia presupuestal otorgada a las demarcaciones, así como sus responsabilidades en el manejo del recurso SUBSEMUN. La información no se remite a las diferentes áreas con la oportunidad, el detalle y la confiabilidad requerida. Este sistema depende de la información que generan las diferentes áreas, y existe el riesgo de que no sea integrada correctamente, lo que puede causar errores que repercuten en todos los niveles de información. El GDF dispone de infraestructura y medios para lograr una adecuada comunicación entre todas las áreas participantes en el fondo; sin embargo, las insuficiencias encontradas en la comunicación entre las áreas operadoras del SUBSEMUN reflejan que no se aprovecha adecuadamente esos recursos.

Al realizar el análisis de la demarcación territorio Iztapalapa, me doy cuenta que de acuerdo a las Reglas del SUBSEMUN existen algunos puntos que si se cumplen como haber entregado la carta de adhesión para el convenio, la ficha

diagnostico que se requiere para saber las necesidades que tiene la delegación, el llevar un resguardo de los bienes adquiridos, sin embargo existen objetivos en el rubro de profesionalización que no es posible manejarlo por delegación.

Primeramente se dice que se selecciono al personal para integrar las unidades de protección ciudadana con el nuevo modelo policial y lo que realmente se llevo a cabo fue que el personal que egresaba en ese momento del Instituto Técnico de Formación Policial con nivel de preparatoria y después de realizarle las evaluaciones de control de confianza fueron incorporados a las UPC de las diferentes demarcaciones. El monto asignado de co-participación para la re-nivelación salarial fue otorgado a todo el personal adscrito a las UPC.

Con respecto a la escala jerárquica de grados, la SSP otorgo al personal operativo con mas de 5 años de servicio los dos primeros grados de la escala jerárquica, y si contaban con grado se les otorgo el inmediato superior, motivo por el cual se cumplió con la implantación del servicio profesional de carrera policial en las diversas demarcaciones.

El personal operativo de la SSP es removido constantemente para evitar vicios de trabajo, por lo que no se puede llevar un conteo del personal capacitado que se encuentra en cada demarcación.

La SSP cuenta con una estructura de funciones especificas para realizar los servicios de seguridad pública, se encuentran dividida en 5 Subsecretarias como son: Subsecretaria de Operación Policial que tiene bajo su mando Sectores, UPC, Dirección General de la Policía Metropolitana y Direcciones de Seguridad Escolar; Subsecretaria de Control de Tránsito, quien tiene a cargo el personal operativo que dirige la vialidad, Subsecretaria de Participación

Ciudadana, Subsecretaria de Información E Inteligencia Policial y Subsecretaria de Desarrollo Institucional. Por lo anterior no es posible manejar grupos tácticos en cada demarcación, por que ese servicio es absorbido por la Dirección General de la Policía Metropolitana.

La información referente al sistema *Plataforma México*, es manejada por la Subsecretaria de Información E Inteligencia Policial además de la Dirección General de Informática, por lo tanto la delegación no es responsable de que se tenga actualizada dicha información en el sistema, motivo por el cual no existen las minutas de inicio de operaciones.

## **Conclusiones**

El programa SUBSEMUN atiende a una política pública federal de acuerdo a las necesidades de los tres órdenes de gobierno para mejorar la seguridad pública a nivel nacional. Entendiéndose como seguridad pública para los diferentes autores que se presentaron a lo largo de la investigación, desde la formación del Estado, como la conservación del humano y el logro de una vida más armónica, en el cual existe un titular que hace cumplir normas y leyes, que a la vez dan derechos como el de libertad, igualdad y propiedad. Fijando límites y ejerciendo la función correctiva para la defensa de orden natural, sustentada en el marco normativo llamado Constitución.

El Estado para cumplir con sus responsabilidades operativas establece organizaciones, sean civiles militares o policiales, quienes serán los responsables de aplicar y hacer cumplir las leyes cuidando los derechos y libertades de los individuos.

Definiendo la seguridad pública como la función del estado para salvaguardar la integridad de las personas, sus intereses, bienes privados y públicos. De acuerdo a un pensamiento integral sólo es considerada como la aplicación del derecho penal con la eficiencia policial.

El programa SUBSEMUN se planeó para atender de manera precisa cada una de las fases de la política pública federal aplicada en 2008, que se refiere a la ***Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia***. De acuerdo a los antecedentes históricos de seguridad pública como se expone en México. Los delitos del fuero común de los setenta y ochenta cambian por la delincuencia organizada. En los años noventa México comienza a vivir un incremento de violencia o, cuando menos una generalizada sensación de inseguridad, convirtiéndose en el problema central de la agenda social y política del país; reflejándose en un incremento significativo en los índices delictivos.

En 1998, el Presidente Ernesto Zedillo, lanzó una política de *Cruzada Nacional Contra el Crimen y la Delincuencia*, con objetivos muy parecidos a los del Programa SUBSEMUN 2008 en los que se involucra al sistema de seguridad pública, los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), se integra la comunicación con apoyo de la tecnología para crear un registro de delincuentes y de los elementos de seguridad a nivel nacional, así como la necesidad de contar con tecnología moderna. Sin embargo, no se cuentan con registros de ese año que haya existido una auditoría para verificar el cumplimiento de acciones y metas del programa.

En el año 2005, se creó el Gabinete de SSPDF, como un nuevo esfuerzo por responder al crimen organizado y así encargarse de las tareas de análisis y evaluación de las políticas y acciones gubernamentales en materia de seguridad pública que le corresponde ejecutar al poder ejecutivo federal, se

creó un nuevo programa denominado *México Seguro*, con dos objetivos básicos: llevar a cabo acciones inmediatas para combatir e inhibir actos criminales y realizar cambios estructurales que permitan, en el mediano plazo, acabar con la impunidad y combatir más a fondo la delincuencia organizada.

El presidente de la república y el titular de la SSPDF, en 2008 llegaron al acuerdo de tomar una estrategia contra la delincuencia. En primer lugar, el gobierno estableció el sistema de *Plataforma México*, para estar en condiciones de compartir los informes de inteligencia en el combate al delito a nivel nacional con los tres órdenes de gobierno.

El resultado es la formulación e implementación de una política pública federal, mediante SUBSEMUN consistente en una aportación financiera del gobierno federal, que se formaliza mediante la firma de convenios de adhesión, orientada a mejorar la seguridad pública, en la que se pretende tener una estrategia nacional de prevención del delito y combate a la delincuencia, mediante acciones dirigidas a la disuasión de conductas delictivas y a la prestación eficiente del servicio de seguridad pública a cargo de las corporaciones policiales de estas órdenes de gobierno. Con este fin en el marco del SNSP se propuso iniciar la implantación del nuevo modelo policial mediante la estructuración de unidades modelo de policía preventiva y la creación del SUIC, que permite integrar los datos en una base nacional sobre las personas indiciadas, procesadas o sentenciadas, incluyendo su perfil criminológico, medios de identificación, recursos y modos de operación; ya que el SUIC contiene, administra y controla los registros de la población penitenciaria de la federación.

La integración del personal operativo de estas unidades, así como la aplicación, supervisión, mejora continua y evaluación de los resultados en su implantación se lleva a cabo mediante una estrategia dividida en 3 ejes

rectores: profesionalización, equipamiento e infraestructura, mismas que a su vez involucra los siguientes procesos:

- ✓ En profesionalización se incluye: evaluación de control de confianza, identificación (kardex), capacitación, re-nivelación salarial y sistema de carrera policial de los elementos, operación policial, que integra la adopción del manual básico de actuación policial; el informe policial homologado y los operativos conjuntos.
- ✓ Equipamiento que considera equipamiento operativo básico e instalaciones físicas.
- ✓ Infraestructura en las instalaciones físicas y tecnología y telecomunicaciones, que incluye la interconexión, la creación de la unidad de información, captura y análisis.

La finalidad en la aplicación de estos recursos es el fortalecimiento de los lazos de cooperación entre los tres órdenes de gobierno en materia de seguridad pública y la creación de un frente sólido y homogéneo entre las distintas corporaciones de seguridad pública que aspiran a contar con elementos altamente capacitados y profesionalizados, que basen su actuación en procedimientos homogéneos, que compartan los mismos sistemas de información con bases de datos comunes, con equipamiento e instalaciones homogéneas y con mejores niveles salariales, dentro de una expectativa de desarrollo personal y profesional considerada en el sistema de carrera policial.

De acuerdo a los resultados obtenidos de la evaluación realizada por el personal de ASF 2008, se encontró que en algunas acciones y objetivos se cumplió parcialmente la meta establecida y en otros simplemente no se cumplió. Estos resultados se toman de forma general en todo el DF, ya que la SSP constantemente maneja cambios de adscripción del personal operativo en

las demarcaciones, a fin de evitar vicios en el desempeño de sus labores, por lo tanto no es posible hacer un conteo en una sola demarcación.

En la revisión documental realizada por la ASF no se tienen los informes trimestrales de los avances programáticos que se manifiestan en las reglas del SUBSEMUN, esta irregularidad es consecuencia de que el depósito se manejó de forma global a todo el DF, ocasionando retrasos en los depósitos por demarcación, presentando desfase en las adquisiciones y el no poder tener los reportes trimestrales correspondientes. Para cubrir el gasto del recurso que ya estaba autorizado se tomó de otras cuentas liquidadas y posteriormente se ajustó el presupuesto.

La demarcación territorial Iztapalapa tenía destinado un total de \$82'694,500.00 y finalmente tuvo un recurso ejercido por \$84'453,500.00, esta variabilidad del recurso se justificó con las modificaciones pertinentes en la documentación probatoria y en el caso de aumento el gasto ejercido no tiene consecuencias jurídicas o para el programa, ya que se ajustaron los montos necesarios con el rendimiento que presentó el recurso autorizado.

La información del kardex en la evaluación no se tuvo completa, debido a que no se contaba con la tecnología necesaria para ser cargada al sistema como se requería. Sin embargo en 2009 se llevó a cabo un proceso de credencialización en la SSP y las policías complementarias, (Policía Auxiliar y Policía Bancaria e Industrial) para contar con los registros faltantes como huellas dactilares, archivo de voz, y registro de escritura de todo el personal que labora en estas dependencias. Esta información es imprescindible para la homologación de información en *Plataforma México*, fortaleciendo la red nacional de telecomunicaciones y el sistema nacional de información, en particular el SUIC.

Las obras de construcción que estaban programadas para el centro de control “C2” no se llevaron a cabo debido a que no era funcional en esa demarcación por lo que se modificó el contrato y se realizaron solo a 5 de las 15 programadas en las demarcaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Tláhuac y Gustavo A. Madero, contando con la documentación comprobatoria de las modificaciones realizadas.

De acuerdo a la evaluación se indica que de las 25 acciones establecidas se dio cumplimiento total a 17, a 5 de ellas fue parcialmente y solo 3 acciones no se le dio cumplimiento. De las que fueron cumplidas parcialmente en general se debió a algunas deficiencias presentadas por ser el primer programa, ya que no se contaba con los registros o tecnología necesaria para dar cumplimiento a las reglas del SUBSEMUN, estas deficiencias no afectaron los objetivos planteados.

Las acciones y objetivos que no se cumplieron si representan atrasos para el programa SUBSEMUN; si no se tiene adiestramiento en reacción táctica no se pueden conjuntar los tres órdenes de gobierno para un operativo, siendo una de las estrategias de la política pública. El registro de personal y la re-nivelación que tampoco se cumplió por no tener documentación comprobatoria, sin embargo si fue autorizado para el personal que integra las UPC.

El programa SUBSEMUN, tiene bien establecidos sus objetivos, cuenta con un recurso propio para su ejecución, sin embargo, el personal administrativo de las diferentes direcciones que les corresponde llevar a cabo el programa no toma en serio las reglas específicas del convenio, ya que a pesar de las observaciones realizadas por la ASF, hasta el momento no se tiene registro de alguna sanción para los servidores públicos responsables de las acciones que no fueron sustentadas documentalmente en las diferentes demarcaciones territoriales del DF.

Los incumplimientos indican que no se tiene un área coordinadora de la gestión del fondo, dificultando la integración de la información generada por el ejercicio del SUBSEMUN. No existen programas de capacitación o de inducción para el personal que administra y opera el fondo, responsables de realizar la documentación comprobatoria. Siendo esta una consecuencia de que el que hace la política pública no es el que la lleva a la práctica.

Como resultado el personal que llevo a cabo el manejo del recurso no cuenta con capacitación para tener el control de este fondo presentando insuficiencias en su desempeño que afectaron la organización e identificación del recurso SUBSEMUN en Iztapalapa. Se dificultó la integración de la información generada por ese recurso teniendo una definición insuficiente de estas instancias respecto de los enlaces de cada uno de los rubros. Debido a que no se determinó un área específica que se hiciera responsable de dar seguimiento a las Reglas establecidas en el programa.

## Bibliografía y Referencias

1. Amerlink, R. (1999). *México unido contra la delincuencia*. Recuperado el 10 de septiembre de 2010, de El combate a la inseguridad en Mexico: <http://lbdocs.iadb.Org/Wsdocs/Getdocument.aspx?Docnum=362683>
2. Asociacion de Autoridades Locales de Mexico A.C. (5 de Marzo de 2008). *Cuadro comparativo de la distribucion nacional del SUBSEMUN 2008*. Recuperado el 15 de Agosto de 2010, de *SUBSEMUN MUNICIPIOS BENEFICIADOS-2008-COMPLETO* <http://es.scribd.com/doc/10559666/SUBSEMUN-MUNICIPIOS-BENEFICIADOS-2008-COMPLETO>
3. Auditoria Superior de la Federacion . (2008). ASF.gob. Recuperado el 25 de Agosto de 2010, de *Informe de Resultados de la Fiscalizacion Superior de la Cuenta Publica*, Tomo X, Volumen 10: <http://www.asf.gob.mx/trans/informes/IR2008i/Tomos/T10V1.pdf>
4. Avalos, T. G. (2001). *Política y estado en el pensamiento moderno*. México: UAM Xochimilco.
5. Cárdenas, L. (7 de febrero de 2009). *Estan en el D.F. los grupos plagiarios mas peligrosos*. La Jornada . Recuperado el 22 de septiembre del 2010: <http://www.jornada.unam.mx/2009/02/07/index.php?section=politica&article=013n1pol>
6. Castillo G. y Herrera C. (2005), *El plan México seguro llegará al Distrito Federal, Estado de México y frontera sur*, La Jornada 15 de junio, consultada el 23 de agosto del 2010 disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2005/06/15/003n1pol.php>
7. Centro de Estudios de Finanzas Públicas. (28 de Marzo de 2008). *Nota Informativa*. Recuperado el 10 de Agosto de 2010, de Distribución del subsidio para la seguridad pública municipal (SUBSEMUN): <http://www.cefp.gob.mx/notas/2008/notacefp0172008.pdf>.

8. Centro de Investigación y Seguridad Nacional. (24 de Agosto de 2010). *CISEN. Seguridad Nacional* Recuperado el 10 de Septiembre de 2010, de: [http://www.cisen.gob.mx/espanol/seg\\_seguridad\\_nal.htm](http://www.cisen.gob.mx/espanol/seg_seguridad_nal.htm)
9. Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2008). *Segundo Informe especial sobre el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la seguridad pública en nuestro país*. Recuperado el 1 de Marzo de 2011, de:  
<http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/2infSegPublica08/2informeSeguridad08.htm>
10. De la Barrera, S. (20 de octubre del 2004). *Seguridad pública y Policía*. México. Mesa redonda en las Quintas Jornadas sobre Justicia Penal, Instituto de investigaciones jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México
11. Diario Libre. (22 de Enero de 2007). *El gobierno de Calderón llama a una "cruzada nacional" contra el crimen*. Diario Libre:  
[http://diariolibre.com.do/noticias\\_det.php?id=123671](http://diariolibre.com.do/noticias_det.php?id=123671)
12. Diario Oficial de la Federación. (25 de Enero de 2008). *Seguridad pública en México*. Recuperado el 15 de Agosto de 2010:  
[http://www.veracruzmunipio.gob.mx/transparencia/transparencia/pdf/relas\\_SUBSEMUN2008.pdf](http://www.veracruzmunipio.gob.mx/transparencia/transparencia/pdf/relas_SUBSEMUN2008.pdf)
13. Diario Oficial de la Federación. (25 de Mayo de 2011). *Ley Federal contra la delincuencia organizada, Art 1*. Recuperado el 15 de Junio de 2011, de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/101.pdf>
14. Diario Oficial de la Federación. (25 de Octubre de 1993). *Artículo 115 Constitucional*. Recuperado el 29 de Octubre de 2010, de:  
<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/116.htm?s>
15. Diario Oficial de la Federación. (6 de Enero de 2005). *Acuerdo por el que se crea el Gabinete de seguridad pública en México*. Recuperado el 3 de Agosto de 2010:  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/APC/SSP/Acuerdos/06012005.pdf>

16. Dirección General de la Academia Nacional de Seguridad Pública. (2009). *Programa SUBSEMUN, profesionalización policial . Fortalecimiento de la actuación policial* . México, D.F.: MIMEO.
17. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. (2009). *Cultura de la Legalidad y Estado de derecho, Instituciones y construcción de la ciudadanía. Especialización en seguridad pública* . México, D.F.: MIMEO.
18. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. (2009). *Diagnóstico de la seguridad pública en México*. México, D.F.: MIMEO.
19. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. (2009). *Especialización de seguridad pública. Construcción conceptual del delito. Modelos de seguridad pública, procuración de justicia y reforma policial* . México, D.F.: MIMEO.
20. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. (2009). *Fortalecimiento de la actuación policial de seguridad pública SSP*. México, D.F.: MIMEO.
21. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. (2009). *Nuevo Modelo Policial Federal*. México, D.F.: MIMEO.
22. Garza, S. M. (2009). *Centro de Investigación de Seguridad Nacional*. Recuperado el 24 de Agosto de 2010, de Políticas públicas y seguridad, en el marco de la acción del Estado:  
[http://www.cisen.gob.mx/espanol/seg\\_seguridad\\_nal.htm](http://www.cisen.gob.mx/espanol/seg_seguridad_nal.htm)
23. Herrera, C. M. (23 de Enero de 2007). *Ofrece Calderón ganar la guerra al crimen organizado*. La Jornada:  
<http://www.jornada.unam.mx/2007/01/23/index.php?section=politica&article=003n1pol>
24. Hobbes, T. (2006). *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. México: Fondo de Cultura Económica.
25. *Ley de acceso a la información pública*. (2008). *Información pública, Artículo 9 Fracción XI. SUBSEMUN, Conceptualización y Mecánica Operativa del Nuevo Modelo Policial*. Recuperado el 15 de Agosto de 2010, de:  
[http://www.merida.gob.mx/finanzas/portal/umaip/contenido/pdf/subsidios/poli\\_criterios.pdf](http://www.merida.gob.mx/finanzas/portal/umaip/contenido/pdf/subsidios/poli_criterios.pdf)

26. Lopez, F. B. (2000). *Evaluación del aprendizaje, alternativas y nuevos desarrollos*. México: Trillas.
27. Ramos, G. J. (2005). *Seguridad ciudadana y la seguridad nacional en México. Hacia un marco conceptual*. Revista Mexicana de ciencias políticas y sociales , mayo-agosto. Año/Vol. XLVII, número 194, UNAM, México.
28. Regino, G. (7 de Marzo de 2008). *Seguridad pública en México*. Recuperado el 3 de Agosto de 2010, de una aproximacion al holocausto: <http://gabrielregino.blogspot.com/2010/03/seguridad-publica-en-mexico-una.html>
29. Sen. Aguilar Zinser Adolfo. (1999). *Policia Federal Preventiva*. La Crónica , Recuperado el 13 de marzo del 2010 : <http://seguridadyjusticia.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=113>
30. Sistema internet de presidencia. (29 de Marzo de 2004). *Justicia con transparencia, respetando derechos humanos*. Recuperado el 10 de Septiembre de 2010: <http://seguridadyjusticia.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=113>
31. Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2008). *Anexo del convenio especifico de adhesion en beneficio de la demarcación Iztapalapa*. México, D.F.
32. Tamayo, S. (1997). *El análisis de las políticas públicas*. Madrid: Alianza.
33. Villanueva, A. (2003). *La hechura de las políticas, coleccion de antologias*. México: Porrúa.
34. Zedillo, E. (26 de Agosto de 1998). *Versión estenográfica de las palabras del presidente Ernesto Zedillo, durante la presentación de la Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia*. Recuperado el 25 de Agosto de 2010: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/ago98/26ago98.html>

## Anexos