



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

94
28

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS
Y SOCIALES

" LA ADMINISTRACION DE LA SEGURIDAD PUBLICA
EN MEXICO "

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y

ADMINISTRACION PUBLICA, ESPECIALIDAD

ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A:

BULMARO ANDRES PACHECO MORENO



FALLA DE ORIGEN

1 9 9 8



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A HUATABAMPO, DON PASCUAL Y DOÑA LUCRECIA

INDICE

	Pag.
INTRODUCCION	1
a) Consideraciones generales.....	1
b) Contenido.....	3
c) Hipótesis.....	4
I.- MARCO CONCEPTUAL	6
1.- Estado.....	6
2.- Nación.....	10
3.- Gobierno.....	11
4.- Seguridad Nacional.....	16
5.- Seguridad Pública.....	21
II.- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS DERECHOS PUBLICOS DEL CIUDADANO	27
1.- Orígenes de los derechos ciudadanos.....	27
2.- El derecho del ciudadano en el periodo liberal.....	36
3.- Las garantías constitucionales en la reestructuración del Estado Mexicano.....	42
4.- Las garantías individuales en el periodo de consolidación.institucional.	49
III.-MARCO NORMATIVO DE LA ADMINISTRACION DE LA SEGURIDAD PUBLICA ..	57
1.- Base legal.....	57
2.- Artículos constitucionales que se relacionan con la seguridad pública.....	59
3.- Leyes.....	69
4.- Códigos.....	72
5.- Procuraduría General de la República.....	74
IV.- LA ADMINISTRACION DE LA SEGURIDAD PUBLICA ..	79
1.- La problemática de la Seguridad Pública a partir de 1982.....	79
2.- Situación actual.....	88
3.- Demandas ciudadanas sobre seguridad pública.....	94
4.- La seguridad pública en los Estados y Municipios....	96
5.- Los derechos humanos.....	100
6.- La seguridad privada en México.....	101
V.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	104
BIBLIOGRAFIA	111

INTRODUCCION

a) Consideraciones Generales

La consolidación del Estado Mexicano, que se dio a partir de la Revolución Mexicana y del proceso de institucionalización y que quedaron plasmadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hacen que el país este sustentado en el plano formal por un pleno Estado de Derecho, en donde se pone especial énfasis en las garantías individuales de los ciudadanos y la seguridad pública a la que estos tienen derecho, con respeto a la división de poderes y al cumplimiento de las atribuciones de cada uno de ellos.

Con la promulgación de la Constitución de 1917, la función de seguridad pública enmarcada en el capítulo de garantías individuales, se distribuyo entre los diferentes niveles de gobierno federal, estatal y municipal, a efecto de mejorar la impartición de la justicia conforme a los ordenamientos jurídicos sobre la materia.

Sin embargo, se observa que la legislación sobre el particular, en la mayor parte de los casos, ya no es acorde a la realidad social, política y económica del país, en perjuicio de los habitantes que la componen; dado que la prestación de la seguridad pública ha sido rebasada por los fenómenos sociales y por la dinámica de la sociedad mexicana, en los últimos años.

La seguridad pública en el Estado Mexicano, es uno de los derechos ciudadanos que se deben de ejercer de manera directa por la sociedad, y una obligación del Estado de proporcionarla con pleno respeto de las garantías individuales y a los derechos humanos de la población.

En este sentido, una de las demandas más enérgicas de la ciudadanía, es el poder contar con un sistema de seguridad pública, que le permita vivir en paz y con ello generar las condiciones suficientes y necesarias para lograr un desarrollo integral en la propia población.

Para mejorar los sistemas de impartición de justicia y que ésta sea pronta, completa e imparcial, que se imparta dentro

de los plazos y términos que señalan las leyes, que la sociedad tenga una garantía en la integridad física de sus miembros, una eficaz salvaguarda de sus bienes y valores, y evitar la impunidad de los delincuentes, se debe de reconocer y enfrentar los problemas que dan origen a la delincuencia en el país. La pobreza, injusticia y opresión, que se caracteriza por la insatisfacción de necesidades elementales, que suscitan ciertas formas de delincuencia común que van desde el robo, el robo a mano armada, la violación, provocación de lesiones, hasta el homicidio. A este tipo de criminalidad se suman otros más sofisticados pero igual de lesivos para la sociedad, son los que se aprovechan de las necesidades del desarrollo para transgredir la ley en beneficio personal y en perjuicio del pueblo, desbordan la ira, la venganza, la codicia, cometen secuestros, fraudes, que hoy ponen en jaque la seguridad pública y exacerban la presión civil sobre las autoridades, pero por otro lado se reconoce el abuso de la fuerza por los cuerpos policíacos, "brutalidad policiaca", la corrupción y los negocios ilícitos por representantes de la autoridad y la tortura de que son objeto los presuntos delincuentes.

También se debe de reconocer que el aumento de la criminalidad va ligada al crecimiento demográfico. Existen ciudades donde se degrada la calidad de las relaciones sociales, existen millones de niños y adolescentes, más los jóvenes que perdieron su empleo o no han podido obtenerlo, se dispersan en el campo y en las ciudades, sin oportunidades de desarrollo, cultivando el ocio, que los llevan a vicios y descomposición de los núcleos familiares.

Por otra parte, la ineficiencia de los órganos del Estado para brindar la seguridad pública, irrita a la sociedad por lo que cada vez se ha deteriorado más la confianza hacia las autoridades. Aquí se presenta un grave problema, por una parte que los organismos encargados de prevenir y perseguir la delincuencia, se vuelvan eficientes y dignos, pero se requiere de la cooperación consciente e informada de la sociedad, que tenga un amplio respeto social y político a la profesión de policía. Esta es una de las tareas más difíciles que debe de enfrentar el Estado, que se hace necesaria para lograr la eficacia en la acción de los cuerpos de seguridad encargados. Se requiere de la sociedad denuncie los delitos, y que la autoridad les garantice que cuentan con el respaldo de la ley y de la acción de los cuerpos de seguridad, ya que

el temor y la desconfianza hacia la acción de la policía, hacen que en la mayoría de los casos no se denuncien los delitos.

Para cumplir con el compromiso de atender la seguridad pública, la administración pública, se ha esforzado en promulgar leyes y establecer programas de protección civil a la ciudadanía; sin embargo, estos ordenamientos legales poco han servido y han dado lugar a que se cometan abusos por parte de los representantes de la autoridad gubernamental, propiciando en mucho la impunidad en la impartición de la justicia.

Pero lo que es peor, en muchas ocasiones los abusos son cometidos por los cuerpos policiacos encargados de velar por la seguridad pública de la ciudadanía.

Ahora bien, lo que sí resulta cierto, es el hecho de que es inaplazable el garantizar a todos los ciudadanos la posibilidad de vivir en un ambiente de seguridad pública. En este sentido, es necesario que el discurso y las acciones sobre la materia, sean más contundentes en relación a la forma del como se revertirán en la práctica los procesos de deterioro, de violencia y de impunidad de autoridades y cuerpos policiacos en la impartición de justicia.

El objetivo de este estudio es analizar la situación que guarda el sistema de seguridad pública, con el fin de evaluar la aplicación de las diferentes acciones que en la materia se han emprendido en los últimos años.

Asimismo, el desarrollo de este trabajo va encaminado a profundizar sobre la importancia para el Estado Mexicano, de contar con un real y verdadero sistema de seguridad pública que proteja los intereses de la ciudadanía, a fin de que tenga la oportunidad de vivir en condiciones de una paz y estabilidad pública, que le garantice un nivel de vida decoroso.

b) Contenido

En el primer capítulo, se conceptualizan algunos términos en torno a las ciencias sociales, como referencia para esquematizar, diferenciar y ubicar a la seguridad pública; se

exponen diversas consideraciones de los conceptos: Estado, Nación, Gobierno, Seguridad Nacional y Seguridad Pública.

En el segundo capítulo, se esboza en términos generales un análisis histórico de la evolución de los derechos fundamentales o las garantías individuales, comprendiendo desde 1821 hasta 1982.

En el tercer capítulo, se hace referencia a las disposiciones legales que regulan el marco normativo de la administración de los servicios de la seguridad pública; así como, el marco de actuación del principal órgano encargado de velar por dicha seguridad

En el cuarto capítulo, se analiza la actual situación de la seguridad pública; las demandas ciudadanas sobre seguridad; el marco de actuación de los Estados y Municipios en materia de seguridad pública, los derechos humanos y los servicios de seguridad privada.

En el quinto capítulo, se presenta un esbozo, en términos generales, de un diagnóstico de la situación actual que guarda el sistema de administración de la seguridad pública; se plasman las consideraciones personales y se emiten las conclusiones y recomendaciones de la investigación.

c) Hipótesis de la Investigación

1.- Los efectos de la modernización y los ajustes económicos que se han llevado a cabo en los últimos años, han provocado desempleo, salarios bajos y un desvanecimiento de las expectativas sociales y de mejoramiento económico de la población, que junto con el crecimiento demográfico, han demeritado los servicios que proporciona el Estado, en particular el de la seguridad pública.

Estos aspectos han generado un ambiente propicio para el incremento de la delincuencia, el narcotráfico y, la violencia que estas prácticas conllevan, incrementándose notablemente los delitos en el país. Es por ello que cada día se hace más patente la demanda de la sociedad, por contar con cuerpos policíacos profesionales que realmente cumplan con el mandato constitucional de respeto a las garantías individuales y de brindar seguridad a la población.

2.- Los órganos de seguridad pública han sido rebasados por la problemática social que aqueja a México, ya que los medios con que cuenta el Estado para su prevención y control, no han sido suficientes para proteger a la sociedad y salvaguardar sus reglas de convivencia, pues se han concebido de manera fragmentada y desarticulada, lo que ha derivado en una clara disparidad de los objetivos y programas de trabajo en las diferentes instancias de atención al delito, provocando la ineficiencia e ineficacia en su conjunto, lo que a su vez pone en riesgo la convivencia armónica de la sociedad, bajo la perspectiva del Estado de derecho.

3.- El deterioro de los cuerpos policíacos y de los sistemas de seguridad y de procuración de justicia en el país, se han convertido en un riesgo para la estabilidad y la legitimidad del sistema político mexicano, al estar en un punto crítico donde la impunidad y el creciente incremento de la delincuencia se convierten en un problema que rebasa toda acción del Estado, por encima del orden constitucional y legal.

I.- MARCO CONCEPTUAL

Al tratar de conceptualizar los términos en torno a las ciencias sociales, se encuentra una problemática de definición en razón de la diversidad y pluralidad en sus interpretaciones. Tal es el caso de la seguridad pública, pues al intentar definirla se observa que en las diferentes sociedades, principalmente en las latinoamericanas, el término se entiende indistintamente tanto en la teoría como en la práctica.

En esa virtud, se hace necesario conocer algunos conceptos relacionados con la seguridad pública, a efecto de esquematizarla, diferenciarla y ubicarla. Para fines de la investigación y con el objeto de contar con más referencias se repasaran los siguientes conceptos: Estado, Nación, Gobierno y Seguridad Nacional.

1.-ESTADO

A través del tiempo el Estado se ha venido modificando substancialmente; por ello, al definir el concepto Estado, los autores expresan diversos puntos de vista, reflejando principalmente consideraciones políticas y jurídicas. Por conveniencia del estudio se expondrán algunas definiciones relacionadas principalmente con la Ciencia Política.

"La palabra Estado en si misma es multívoca y su empleo para designar la organización política tiene su origen en Maquiavelo, quien comienza su famosa obra El Príncipe con la frase todos los Estados, todos los dominios que han tenido y tienen imperio sobre los hombres han sido o son Repúblicas o principados. De aquí se infiere llanamente que el uso de la palabra es impreciso y sólo hace referencia a dominios con imperio sobre los hombres, sin mencionar la forma concreta de este dominio, sea Monarquía, sea República, formas típicas del mismo. Con anterioridad a Maquiavelo se utilizaba el nombre de República como hizo Bodino. Roma utiliza el término civitas y después imperium. En Grecia es la polis el término empleado. En la época medieval era frecuente utilizar la voz dominio y en países anglosajones el término land, tierra,

todavía vigente; la palabra alcanzó universal consagración debido al hecho mismo de no tener una significación precisa ni política ni jurídica y mostrarse, por consiguiente, susceptible de amparar diversos contenidos.

En su empleo en la Ciencia Política conviene precisar los sentidos en que se usa, dada su variedad. Pueden señalarse tres esenciales. En primer término, se emplea de modo general para la designación de toda unidad política organizada, cualquiera que sea su momento histórico y sus características; en esta acepción puede hablarse de Estado griego o egipcio con la misma propiedad que del Estado mexicano de el siglo XX. En segundo lugar, se emplea de modo más concreto para designar la forma de organización política surgida en el Occidente europeo después del Renacimiento, el llamado Estado moderno, y, por último, se reserva el término Estado para designar el régimen de Estado, es decir, una organización que reúna ciertos requisitos no sólo de orden formal sino de orden espiritual. En cualquiera de estas acepciones hay que hacer notar la amplitud del concepto y su carácter de organización política y ésta, aun conviniéndole el nombre de Estado, reviste muy diversos caracteres, aunque siempre sus líneas esenciales respondan a una tipificación precisa.

La doctrina política ha venido distinguiendo entre idea de Estado y concepto de Estado, dualidad que tiene interés en la teoría, pues el concepto se obtiene por vía experimental y nos muestra el Estado, como la organización de pueblos determinados en porciones geográficas del globo; por el contrario, la idea de Estado o tipo ideal es un norte de la especulación política, de aspiraciones y creencias cuya realización hay que situar en un porvenir inasequible a la experiencia, orientaciones ambas que se aprecian en la historia del pensamiento, político y cuya evolución arranca de Platón y Aristóteles¹.

Tinoco R. define al Estado como un fenómeno de la realidad política y lo expone como un "conjunto de familias establecidas en un territorio fijo, que obedecen a un gobierno común que tiene por fin social hacer respetar la

¹ Diccionario de Política y Administración Pública. pp. 533-534

independencia colectiva y a la conservación y bienestar de cada uno de sus miembros"².

Desde el punto de vista de las definiciones sociológicas, estas "responden, en el fondo, a la tendencia a definir el Estado como una forma social que tiene unos caracteres específicos que la diferencian de las restantes. Este carácter diferencial se halla en el poder. Jellinek indicaba que el Estado, sociológicamente considerado, era una unidad de asociaciones de hombres asentados en un territorio, dotada de poder originario de mando. En ella se comprenden los elementos tradicionales constitutivos del Estado, territorio, población y poder, aunque se acuse la falta de otras características. En esta línea se hallan Herman Heller, que considera el Estado como una estructura de dominio constantemente renovada a través de una obra común, actualizado representativamente, que ordene en última instancia los actos sociales sobre un territorio determinado; y la concepción de Max Weber, que lo concibe como un orden jurídico y administrativo invariable en virtud de disposiciones fundamentales, al cual se orienta el obrar común de un cuerpo administrativo y cuyo valor se reclama no sólo para los miembros de la comunidad, sino para todo el obrar que se realice en el territorio dominado, concepto en el que se incluyen diversos elementos, poder monopolizado, orden jurídico y administrativo, disposiciones fundamentales y cuerpo de funcionarios consagrados a su cumplimiento"³.

La definición del enfoque marxista, conceptualiza el Estado como: "la expresión política del poder de una clase o un bloque de clases y estratos sociales por medio de un conjunto de instituciones que ejercen la función de asegurar la permanencia de la estructura económica en el marco de una limitación territorial dada"⁴.

En opinión de Acosta Romero, el concepto de Estado "es la organización política de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con soberanía, órganos de gobierno y que persigue determinados fines.

²Tinoco R., Cesar. *Teoría de la Administración y del Derecho Administrativo*, p. 89

³*Diccionario de Política y Administración Pública*, p. 536

⁴Garza Salinas, Mario A. *Seguridad Civil y Participación Ciudadana*, p. 33

Independientemente de las concepciones teóricas consideramos que el Estado es una realidad social, y a ella corresponde una realidad jurídica con características específicas, que son:

1.-Es la organización política de una sociedad humana que corresponde a un tiempo y espacio determinado.

2.-Su realidad está constituida por los siguientes elementos:

- a) Una agrupación social humana, que viene a ser la población;
- b) El territorio, que es la realidad físico-geográfica;
- c) Un orden jurídico;
- d) Soberanía, y
- e) Un gobierno que establece y asegura el orden jurídico⁵.

Al hacer un recorrido de las definiciones anteriores, observamos que expresan distintas posiciones, aunque de cierta forma complementarias entre sí, ya que consideran los elementos esenciales como: "población, territorio, estructura jurídica, autoridad. La finalidad esencial de la organización de la sociedad bajo la forma estatal es el bien común, hacia cuya obtención se supone, en nuestros días, dirige su acción en general...El Estado surge cuando los individuos de una colectividad se organizan en forma efectiva, se dan una estructura jurídica con un órgano de gobierno y un territorio concreto sobre el cual ejercen su acción"⁶.

Hoy el Estado Moderno, para alcanzar sus fines, ha ampliado sus atribuciones hasta intervenir en todos los ámbitos de la sociedad.

⁵Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, p. 31

⁶Garza Salinas, Mario A. *op. cit.*, pp. 32-33

2.-NACION

Al término nación se le han atribuido una gran diversidad de significados, por lo que es muy común que se le confunda con el concepto de Estado, incluso en la Constitución Mexicana se habla indistintamente de los términos Nación y Estado. No obstante, existen diferencias substanciales entre dichos términos.

"...La nación es el fenómeno social donde surge de hecho el Estado. El Estado es el instrumento político de las clases opresoras cuya función básica consiste en mantener los sistemas de explotación imperantes en tanto que la nación es el producto en un momento dado de la expresión de los estados nacionales burgueses como consecuencia del desarrollo de las fuerzas del capitalismo de explotación, estableciendo naciones colonialistas e imperialistas"⁷.

De esta forma, la doctrina italiana nos expone que el concepto Nación: "es una entidad diversa y distinta de aquella en la que se concreta el Estado; ella es, precisamente, una unidad etnocosocial, mientras que el Estado es una unidad jurídica que ejercita su potestad, ora sobre individuos pertenecientes, por lo menos en su casi totalidad, a la misma Nación, ora sobre individuos de nacionalidad diversa, como en el caso de Suiza, cuya población está constituida por individuos de nacionalidad francesa, alemana e italiana. Además, la Nación, como unidad social apoyada en la conciencia de la existencia de vínculos comunes, continúa en tanto permanece este elemento espiritual que liga a la mayor parte de los individuos; el Estado, en cambio, está destinado a sufrir continuamente las profundas transformaciones debidas a los conflictos y a los choques de intereses de los varios Estados entre sí. El Estado, sin embargo, aunque diferenciándose de la nación, tiende a identificarse con ella"⁸.

En el mismo sentido se expresa Tinoco R. al indicarnos que, "la nación (del latín nascor) es el conjunto de personas del mismo origen étnico, de la misma raza, idioma, religión, costumbres y aspiraciones. La nación así considerada puede convertirse en Estado si reúne los demás elementos

⁷Ibid., pp. 33-34

⁸Tena Ramirez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, p. 189

constitutivos de éste (como la nación francesa, la nación alemana, la nación italiana, la nación polaca). Hay naciones repartidas en diferentes Estados (la nación germánica entre Alemania y Austria hasta 1938). Y hay Estados en cuyo seno conviven diferentes naciones (el imperio británico, el ex imperio de Austria-Hungría, el ex imperio ruso)"⁹.

Garza Salinas al referirse al término nación, además señala, los elementos esenciales que la constituyen y nos dice que: "La nación es una comunidad cultural y anímica decantada por la historia; una realidad espiritual basada en tradiciones e ideales compartidos.

Los elementos esenciales que le sirven de base son: la tradición, la cultura, la comunidad de raza, la lengua, vida económica y territorio. El vínculo fundamental, el elemento esencial en la constitución de la nacionalidad es de orden psicológico, que se finca a la par en la historia y en el futuro. La comunidad de recuerdos, de tradiciones, el pasado con sus glorias e infortunios, la comunidad de necesidades presentes y aspiraciones para lo porvenir, la certeza de un sentido común"¹⁰.

Al hacer una revisión de los vocablos Estado y Nación, encontramos que existen distinciones, aunque tienen vinculación entre sí; el Estado es una unidad político-jurídica y la Nación es una unidad sociológica-cultural, por lo tanto la Nación es un fenómeno social donde se concreta el Estado.

3.-Gobierno

El poder público es el medio con que cuenta el Estado, para organizarse, a fin de fijar las normas de conducta entre los gobernantes y gobernados para imponer el mandato de autoridad y hacerlas cumplir, ya sea mediante la coercibilidad o la sanción.

⁹Tinoco R., Cesar. *op. cit.*, p. 89

¹⁰Garza Salinas, Mario A. *op. cit.*, p. 33

"Nada más fascinante, nada más enigmático que el concepto del gobierno; implica, sencillamente, la concreción del Estado, la realización de las relaciones de poder, en fin, señala, con meridiana claridad, la línea divisoria entre clases dominantes y clases dominadas. El concepto de poder estuvo, está y estará en la mente, en el cerebro, en el pensamiento de los politólogos. Lo estuvo en Aristóteles cuando inquirió la distinción natural entre mandantes y obedientes; existió en Hobbes cuando construyó al dios mortal, el Leviatán político superpuesto a la sociedad civil; lo plasmó Marx en su visión crítica del aparato del Estado burgués; vivió en Paletto al definir la historia como un cementerio de aristocracias; vive entre los politólogos modernos y golpea la mente de los estudiosos del poder. No podríamos concebir la política sin comprender el gobierno; no podríamos entender el poder sin apreciar al gobierno.

Hay una palabra inequívoca: gobierno; significa conducir, dirigir. Idiomáticamente no hay duda. Conceptualmente, empero, la apreciación del gobierno no sólo varía sino que, incluso, puede inspirar versiones contrapuestas. Esto no se debe únicamente a la multiplicidad de enfoques, y a la variedad de métodos; se debe, más bien, al carácter históricamente determinado del gobierno como ejercicio del poder de una clase sobre el conjunto de una sociedad concreta, también históricamente determinada"¹¹.

"La categoría gobierno implica una conjunción de factores conceptuales, a los que evoca en su expresión oral o escrita. Hablar de gobierno es decir, consecuentemente, régimen político, partidos, sistemas electorales, parlamento, ejecutivo, administración pública. El gobierno es el proceso que conjunta, unifica y conduce el complejo institucional del Estado.; en él se resume la institución y la acción del Estado político en el seno de la sociedad civil"¹².

En efecto, "el gobierno es un elemento primordial del Estado, sin este elemento podrá existir la nación, pero no el Estado. Las sociedades no pueden desenvolverse sino mediante un régimen de autoridad que ordene los esfuerzos comunes, reciba y aplique los medios; analizar esto es gobernar. El poder es el medio que permite imponer la autoridad por un

¹¹ Diccionario de Política y Administración Pública, pp. 49-50

¹² Ibid., p. 60

grupo, aún mediante la fuerza coercitiva para aquellos que resisten sus mandatos. El poder no puede existir sin un sujeto concreto, ya sea persona física o moral, por lo que el ordenamiento jurídico prescribe quién es el titular del poder, o sea, cuál es la forma de gobierno, dicho sea de paso, representa a la clase opresora.

Hay un concepto amplio sobre lo que se entiende por gobierno y otro restringido, estricto: En sentido amplio, gobierno es sinónimo de poder supremo de una nación, es decir, que es la legislación, ejecución y hasta debe comprender la administración de justicia porque esta también es obra de ejecución. La justicia es la aplicación de la ley cuando se vulnera en sus aspectos prohibitivos o imperativos.

En sentido estricto, gobierno es el ejercicio del poder político y también el órgano encargado de ejecutar leyes. Por ello, ordinariamente, se entiende por gobierno el poder ejecutivo. Desdoblando este concepto restringido, se denomina gobierno no solamente a la función de administrar, sino también al mismo órgano supremo de la administración pública. Resumiendo, diremos que: el gobierno es la organización que personifica al Estado para la realización de sus fines de bienestar general y seguridad integral, tanto en el campo externo como en el interno"¹³

En el mismo tenor se expresa **De Pina**, al definir el concepto de gobierno: "En sentido amplio, conjunto de los órganos mediante los cuales el Estado actúa en cumplimiento de sus fines; en sentido restringido, conjunto de los órganos superiores del Poder Ejecutivo, bajo la presidencia del jefe del Estado"¹⁴.

También podemos encontrar que se conceptualiza el término gobierno como: "Grupo de individuos que comparten una determinada responsabilidad en el ejercicio del poder. Esta definición es aplicable tanto a los casos en que el gobierno es soberano como aquellos en que no lo es. El tipo más importante, sin embargo, es el gobierno soberano, que consiste en un grupo de individuos que comparten una responsabilidad determinada en el mantenimiento y la adaptación de una comunidad nacional autónoma, en beneficio

¹³Garza Salinas, Mario A. *op. cit.*, p. 34

¹⁴De Pina, Rafael. *Diccionario de Derecho*, p. 281

de la cual ejercen, prácticamente el monopolio del poder coactivo. Si por responsabilidad determinada entendemos su legitimidad, las características del gobierno soberano serán las siguientes: grupo de individuos que ejercen la autoridad legítima, protegen y dirigen a la comunidad mediante la adopción y ejecución de decisiones"¹³.

Al analizar el término gobierno, observamos que los conceptos sobre el mismo, contienen elementos interrelacionados y vinculados entre sí; sin embargo, existen diferencias que obligan al analista a clasificar a un gobierno determinado en una forma o en otra, dado que: "el gobierno puede ser competitivo o monopolista, democrático o totalitario, pluralista o monolítico, presidencial o monárquico... Los criterios en que se basa tal diferenciación -la organización del gobierno y el grado de control que ejerce sobre la comunidad- combinan aspectos morales o normativos de la política con otros relacionados con la estructura gubernamental y el comportamiento político.

Los aspectos normativos del gobierno aluden a cuestiones abstractas, como la justicia, la equidad y la igualdad, mediante las cuales el hombre define sus valores permanentes y sus ideas sobre lo que es verdadero o falso. La teoría normativa consiste, pues, en determinadas especulaciones sobre los objetivos y las actividades del gobierno que encarnan los valores fundamentales y los fines últimos de una comunidad política, al tiempo que define su legitimidad.

Por el contrario, los principios estructurales son aquellos que tratan de los mecanismos y los instrumentos propios del gobierno como órgano decisorio. Naturalmente, están relacionados con los principios normativos en la medida en que se considera que la forma de un gobierno es un medio de alcanzar los fines de una sociedad... Los autores clásicos se interesaron más por los aspectos normativos, y los estructuralistas, por las formas gubernamentales. Ambos... daban por sentado que el comportamiento era condición necesaria del conflicto, considerando la tendencia hacia éste como la expresión política normal de la naturaleza humana... Hobbes, definió tajantemente esta situación como la guerra de todos contra todos. Tal presunción llevó tanto a Platón como a Hobbes a considerar el gobierno autoritario

¹³ Diccionario de Política y Administración Pública, p. 61

como el mejor medio para regular el conflicto, mientras que otros teóricos preferían la división de poderes"¹⁶.

Ahora bien, en razón de los fines y las atribuciones que se haya fijado, el Estado puede estructurarse de diversas formas de gobierno. Entre las distintas formas jurídico-políticas de gobierno encontramos las siguientes modalidades:

a) Régimen parlamentario.- Se caracteriza por la supremacía política en los asuntos de gobierno, del Poder Legislativo o Parlamento.

b) Régimen presidencial.- Se caracteriza por la supremacía política del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes, reuniéndose en una sola persona las calidades de jefe de Estado y jefe de gobierno que es el presidente de la República.

"Es sabido que no todos los regímenes políticos pueden clasificarse como parlamentarios o presidenciales y, también, que tal clasificación no es única. Existe la idea de un tercer tipo, el de asamblea, propio y casi exclusivo de Suiza, así como otras más sofisticadas clasificaciones: tal es el caso de aquella que distingue entre regímenes unitarios y regímenes pluralistas o aquella otra que lo hace entre regímenes democráticos y regímenes autocráticos. Sin embargo, en última instancia, ni el tercer tipo de régimen ni las clasificaciones aludidas, señalan el problema fundamental: la distribución del trabajo gubernamental entre los órganos del régimen y, al mismo tiempo, la distribución del poder entre ellos mismos.

En suma, podemos afirmar que la organización del régimen político, en atención a la forma parlamentaria o a la presidencialista, corresponde, estrictamente, al desenvolvimiento histórico del Estado capitalista, ya que, como puede observarse en la formación y el desarrollo de las instituciones gubernamentales, la oposición entre el legislativo y el ejecutivo han marcado la pauta al proceso gubernamental"¹⁷.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 61-62

¹⁷ *Ibid.*, p. 57

La nación mexicana, como Estado independiente y soberano, autodetermina su forma de gobierno, el cuál está constituido por los poderes de la Unión, es un régimen de tipo presidencial y su estructura está conformada por: un Poder Ejecutivo unipersonal, un Legislativo bicameral y uno judicial; 31 Estados y un Distrito Federal.

En el sistema político mexicano, "los Estados miembros de la Federación, en su régimen interior, también adoptan la división de poderes. La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado Mexicano es el municipio cuyo número excede de los tres mil"¹⁸.

Además, en nuestra Federación "los Estados miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central"¹⁹.

4.-SEGURIDAD NACIONAL

A diferencia de los conceptos anteriormente vistos, en el término de seguridad nacional no existe claridad en su definición. El pensamiento político occidental ubica a la seguridad nacional en la teoría del realismo, basada en la capacidad económica y militar de un Estado para promover y proteger sus intereses.

En el pensamiento desarrollado en América Latina, el concepto se ubica en el autoritarismo de las elites dominantes; "un buen número de gobiernos antidemocráticos de la región- particularmente los encabezados por militares- lo cortaron a la medida para justificar la destrucción política e incluso física del llamado enemigo interno, que en la práctica resultaron ser los opositores a los gobiernos y regímenes autoritarios. A nombre de la defensa de la seguridad nacional se acusó y persiguió por mucho tiempo a demócratas, sindicalistas y militantes de izquierda, acusándoles de ser enemigos de la nación y estar al servicio

¹⁸Cervantes del Río, Hugo. en *Revista de Administración Pública*, p. 1

¹⁹Tena Ramírez, Felipe. *op. cit.*, pp. 120-121

de fuerzas internacionales. Desde esa perspectiva, era indispensable la erradicación política y física de los enemigos para preservar los intereses superiores de la nación"²⁰.

Como podemos observar el concepto de seguridad nacional tiene un contenido empírico doble, pues su definición depende de los grupos o individuos que toman las decisiones políticas en cada país.

Por ello, para Chabat, el término de seguridad nacional se puede analizar mediante tres categorías. "En un primer nivel se encuentra el concepto (o los conceptos) de seguridad nacional que proponen diversos sectores sociales y actores no gubernamentales. Es el caso de las propuestas de seguridad nacional que emanan de académicos, partidos políticos, o incluso de oficinas gubernamentales que buscan un cambio en la política oficial proclamada por los gobiernos. En este nivel habría que ubicar también al concepto que de la seguridad nacional pueda tener cada individuo, aunque evidentemente una sistematización de éstos puede ser una labor interminable y probablemente poco útil.

En un segundo nivel está el concepto de seguridad nacional proclamado oficialmente por el gobierno. Se puede ubicar claramente en los pronunciamientos presidenciales o de altos funcionarios gubernamentales o en documentos explícitos, como las directrices de seguridad nacional del gobierno estadounidense contenidas en la National Security of de United States..., no todos los gobiernos han desarrollado una definición amplia y elaborada de seguridad nacional y, como es fácil suponer, los contenidos de ésta tienen que ver con la particular relación que cada país desarrolle con el exterior. En otras palabras, las preocupaciones de seguridad nacional de la mayoría de los países latinoamericanos difieren de la de las grandes potencias, como Estados Unidos"²¹.

El pensamiento sobre seguridad nacional en los "Estados Unidos diseñó una estrategia creada para frenar y controlar la expansión de la influencia soviética en el mundo: la

²⁰ Meyer, Lorenzo. en *En Busca de la Seguridad Perdida. Aproximaciones de la Seguridad Nacional Mexicana*, p. 11

²¹ Chabat, Jorge. en *Política y Gobierno*, pp. 99-100

contención. Los componentes principales de esta doctrina fueron dos: la disuasión basada en una vigorosa capacidad militar, convencional y nuclear; y la incorporación de aliados regionales a la lucha mundial contra el comunismo²².

La exposición del tercer nivel de Chabat, ubica "a la seguridad nacional realmente existente. Esto es, más allá de las declaraciones públicas gubernamentales de lo que constituye la seguridad nacional, los gobiernos desarrollan conductas para proteger sus intereses reales (o los que los gobiernos consideran así). Estos intereses reales pueden o no coincidir con los oficialmente proclamados. No obstante, ocurre en ocasiones, como en el caso del narcotráfico, que dicha coincidencia no se presenta. Ello se debe, fundamentalmente a que los intereses reales, a veces, no gozan de legitimidad al interior de cada país (o en la comunidad internacional), lo cual hace que se desarrolle esta dicotomía entre el ser y el deber-ser, por parte de los gobiernos"²³.

Otro punto de vista sobre el término de seguridad nacional refiere que: "es la capacidad del Estado para garantizar su supervivencia, manteniendo su soberanía e independencia material y espiritual, preservando su forma de vida y posibilitando el logro de sus objetivos fundamentales..."²⁴.

"La seguridad puede entenderse en un sentido objetivo como la ausencia de amenazas a valores esenciales y en un sentido subjetivo como la ausencia de temor de que tales valores sean atacados. No obstante, teniendo en cuenta la importancia de la percepción para la apreciación de una determinada situación internacional, la diferencia entre una y otra no es tan clara.

En este sentido no puede ignorarse que algunos estudiosos consideran la seguridad como un valor constante pero, desde luego, desigualmente repartido. Así, el incremento de la seguridad de una nación, generalmente es obtenido a expensas de la seguridad de otra u otras o, en todo caso, está

²²Aguiar, Sergio.- Etal. *En Busca de la Seguridad Perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana*, p. 20

²³Chabat, Jorge. *op. cit.*, p. 100

²⁴Garza Salinas, Mario A. *op. cit.*, p. 50

sometido al riesgo de ser considerado como una provocación. Un medio eficaz de aumentar la seguridad de las naciones sería alcanzar una relación más justa entre las sociedades desarrolladas y las sociedades en desarrollo, así como fortalecer los procedimientos para la solución pacífica de las diferendos"²⁵.

Walter Lippman al describirnos el término de seguridad nacional, nos refiere: "Una nación está segura cuando no tiene que sacrificar sus legítimos intereses para evitar la guerra y cuando es capaz, si fuera necesario, de mantenerlos a través de la guerra"²⁶.

En México el concepto de seguridad nacional es relativamente nuevo; se puede decir, que es en las últimas décadas cuando su utilización ha sido de manera creciente y es nuevo porque la seguridad nacional fue y ha sido una actividad de la que poco se ocupó el Estado mexicano en épocas recientes, básicamente por varias razones:

- a) Por la estabilidad política que el país disfrutó a lo largo de casi 65 años.
- b) Por lo aislado de los conflictos políticos y sociales en el territorio.
- c) Por la carencia de una amenaza real de invasión de parte de algún país vecino.
- d) Por la orientación que los cuerpos de seguridad, daban a la seguridad nacional, básicamente información y análisis de grupos y organizaciones políticas.
- e) Porque en el discurso y en la acción gubernamental, tanto la seguridad nacional como la seguridad pública se fueron posponiendo ante la emergencia de otras demandas que se consideraron prioritarias para el país, tales como: educación, salud, reforma agraria, vivienda infraestructura de comunicación, etc.

²⁵ *Ibid.*, p. 45

²⁶ Lippmann, Walter. Citado por Aguayo Quezada, Sergio y Michael Bagley, Bruce. *En Busca de la Seguridad Perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana*, p. 44

El punto de vista tradicional que tiene el Estado Mexicano para visualizar el término de seguridad nacional es que: "se sustenta en la preservación de su identidad y en el desarrollo integral del país como un instrumento para garantizar el orden interno del país fundado en la vigencia de la Constitución General de la República y el Estado de Derecho que de ella emana.

En lo externo postula una política de seguridad nacional basada en los propósitos y acciones en favor de la paz y la justicia, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos, así como en la cooperación y solidaridad internacionales. Por otro lado, es la reafirmación del poder propio, a costa de la integridad y soberanía de otros estados nacionales"²⁷.

Otra concepción similar de seguridad nacional del Estado Mexicano nos indica: "como el conjunto de condiciones - políticas, económicas, militares, sociales y culturales- necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades o inconsistencias que puedan traducirse en ventanas de vulnerabilidad frente al exterior"²⁸.

Por lo tanto, se puede considerar que en el proyecto nacional del Estado Mexicano; "la finalidad primordial de la seguridad nacional es garantizar la supervivencia de la nación dentro de la comunidad internacional como un ente libre, autónomo e independiente, es decir, como un Estado soberano. La seguridad nacional debe permitir y asegurar la efectiva materialización de las condiciones básicas que permitan a la nación cumplir con su misión histórica, con autodeterminación, integridad nacional, prosperidad y prestigio"²⁹.

²⁷ Garza Salinas, Mario A. *op. cit.*, p. 50

²⁸ Herrera Lasso M., Luis y González G. Guadalupe. *en En busca de la Seguridad Perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana*, p. 391

²⁹ Garza Salinas, Mario A. *op. cit.*, p. 50

5.-SEGURIDAD PUBLICA

A lo largo de este capítulo, se han definido y diferenciado algunos términos básicos relacionados con el tema central que es la seguridad pública; por tanto, tenemos puntos referenciales para su estudio. En este sentido, observamos que con base en el interés colectivo de la sociedad el Estado, debe adoptar políticas de gobierno para alcanzar sus fines de constituir las garantías de respeto a las normas emanadas del Estado de derecho y al orden y tranquilidad ciudadanas. Entre estas políticas se encuentran las de seguridad nacional y las de seguridad pública; sin embargo, existe diferencia entre las mismas. La seguridad nacional se encamina a garantizar la soberanía e independencia del Estado, esencialmente a través de los militares que protegen a la nación. La seguridad pública es un servicio y un derecho que garantiza la tranquilidad, libertad y protección de la ciudadanía; correspondiendo hacerlo a las autoridades de los diversos niveles de gobierno, mediante sus cuerpos policiacos.

Podríamos decir, que el concepto de seguridad pública es poco conocido, su comprensión nos indica cuán vital es para el gobierno, pues como política su aplicación se inspira en asegurar el interés colectivo, mediante la convivencia de la ciudadanía y la prevención de los actos delictuosos. Por ello, es conveniente, abordar algunos vocablos colaterales al tema, para de esta forma tener una mayor claridad en cuanto a la seguridad pública. Los términos que se verán son seguridad y servicio público.

El término seguridad, del latín securitas, -atis- aplicado en el ramo de la administración pública implica que su fin primordial es el de velar por la seguridad de los ciudadanos; referida al Estado, seguridad significa: "conjunto de medidas y condiciones de orden y de poder que garantiza la paz interna y su integridad e independencia frente al exterior, nominalmente seguridad denota; tranquilidad, calma, orden, garantía, confianza,...Por lo tanto, abarca, prácticamente todos los conceptos que exige un sistema de seguridad con respecto a la población que es la prevención, el auxilio y la rehabilitación, o sea, prevenir una contingencia, ayudar en el momento y detener el daño"³⁰.

³⁰ *Ibid.* p.55

La expresión "servicios públicos" es un concepto fundamental del derecho administrativo y se descompone en dos términos. "Público, del latín publicus, significa notorio, patente, manifiesto, potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, contrapuesto a privado, perteneciente a todo el pueblo o ciudad, conjunto de personas que participan de unas mismas aficiones o preferencias o concurren a determinado lugar. Servicio, del latín servitium: acción y efecto de servir, ...mérito que se hace sirviendo al Estado o a otra entidad o persona. Utilidad o provecho que resulta a uno de lo que otro ejecuta en atención suya. Organización y personal destinados a cuidar intereses o satisfacer necesidades del público o de alguna entidad oficial o privada.

Gramaticalmente el uso de los vocablos, en términos muy generales, encuadra en el concepto moderno de servicio público o como ajustadamente expresa Villegas Basavilbaso:

De los dos elementos de la locución el de naturaleza sustantiva -servicio- tiene una acepción determinada: ejercer una función, cumplir un fin, satisfacer una necesidad; en cambio, el de naturaleza adjetiva -público- es indeterminado por cuanto ese servicio puede ser referido a la persona pública que lo realiza o al beneficiario o usuario del mismo, esto es, servicio del público o para el público"³¹.

Para la doctrina francesa, los servicios públicos constituyen el aspecto central de la administración y del derecho.

"Duguit al adoptar el criterio del servicio público lo hace porque como él mismo lo indica, con ello expresa su idea fundamental de negar los supuestos derechos de soberanía y de poder público y de afirmar que lo único que existe en el Estado son individuos gobernantes con deberes de servir la causa de la solidaridad social.

Para él el servicio público se define como toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la independencia social y es de tal naturaleza que no puede ser

³¹ Acosta Romero, Miguel *op. cit.*, p. 186

realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental"³².

Mientras Jese, sostiene que el servicio público constituye el elemento principal del derecho administrativo y expresa que: "Se denomina servicio público, en sentido material, toda actividad a cargo de una entidad de derecho público que tenga por finalidad dar satisfacción a una necesidad de interés general. En sentido orgánico, el servicio público es el sujeto u organismo estatal encargado de realizar o controlar actividades de la naturaleza expresada"³³.

"Finalmente, Bonnard como él mismo lo dice, ha elaborado su obra de derecho administrativo con las mismas tendencias y la misma mentalidad que se encuentran en las obras de Duguit y de Jese, afirma que los servicios públicos son organizaciones que forman la estructura misma del Estado y agrega que para emplear una comparación organicista se puede decir que los servicios públicos son las celdillas componentes del cuerpo que es el Estado y que considerado desde el punto de vista realista, el Estado se presenta como constituido por el conjunto de los servicios públicos"³⁴.

"Villegas Basavilbaso define el servicio público como la satisfacción concreta, directa e inmediata de las necesidades colectivas, realizada y asegurada por el poder público y sujeta a normas y principios de derecho público.

Gabino Fraga define el servicio público como una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad.

Según Serra Rojas el servicio público es una empresa creada y controlada por los gobernantes para asegurar de una manera permanente, regular, a falta de iniciativa privada suficientemente eficaz, la satisfacción de necesidades colectivas de carácter material, económico y cultural que se consideran esenciales y sujetas a un régimen de derecho público.

³²Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, p. 17

³³Tinoco R., Cesar. *op. cit.*, p. 265

³⁴Fraga, Gabino. *op. cit.*, p. 18

Dues y Debeyre conciben al servicio público como un procedimiento para dar satisfacción al interés general que implica esencialmente el suministro de servicio al público: este suministro constituye su razón de ser. Las prestaciones suministradas por el servicio pueden ser de orden material (distribución de agua, gas, electricidad, etcétera), de orden financiero (suministro de crédito, de asistencia pecuniaria, etcétera), de orden intelectual o cultural (enseñanza, formación artística, etcétera).

Jorge Olivera Toro considera que servicio público es la actividad de la que es titular el Estado y que, en forma directa o indirecta satisface necesidades colectivas de una manera regular continua y uniforme³⁵.

Al analizar las distintas concepciones del vocablo servicio público, se puede observar que no existe concordancia entre los conceptos, pues los autores aluden distinto orden: político-jurídico o político-económico o político-organizativo. Al respecto Tinoco refiere a los servicios públicos en un marco técnico jurídico al decir que, "los servicios públicos constituyen, en realidad, la función propia de la administración y la que justifica su existencia. Hay servicios públicos en toda organización que, creada por un organismo con poder suficiente, satisface, por medio de un régimen jurídico y técnico, fines declarados de utilidad pública o de interés social.

Los servicios pueden crearse al mismo tiempo que su régimen jurídico, pero pueden existir de antemano en su realidad económica como una necesidad de la colectividad³⁶.

En lo que respecta a la conceptualización de seguridad pública y como habíamos comentado anteriormente, el término es poco conocido, relativamente nuevo y aplicado indistintamente en cada país. Por ejemplo, en España, la noción de la seguridad pública esta inmersa en su Ley Orgánica sobre Protección de la Seguridad Ciudadana y en ella se manifiesta que: "La protección de la seguridad ciudadana y el ejercicio de las libertades públicas constituyen un binomio inseparable, y ambos conceptos son requisitos básicos de la convivencia en una sociedad democrática...Plasmando

³⁵Acosta Romero, Miguel. *op. cit.*, pp. 190-191

³⁶Tinoco R., Cesar. *op. cit.*, p. 263

esencialmente dichos conceptos en su artículo primero que establece:

Artículo 1°

1. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 149.1.29 y 104 de la Constitución corresponde al gobierno, a través de las autoridades y de las fuerzas y cuerpos de seguridad a sus órdenes, proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana. Crear y mantener las condiciones adecuadas a tal efecto, y remover los obstáculos que lo impidan, sin perjuicio de las facultades y deberes de otros poderes públicos.

2. Esta competencia comprende el ejercicio de las potestades administrativas previstas en esta ley, con la finalidad de asegurar la convivencia ciudadana, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos, así como la de prevenir la comisión de delitos y faltas³⁷.

En el caso mexicano su aplicación podría darse indistintamente, ya que se adolece de una legislación general sobre seguridad pública, pues en la Constitución se establece que cada Estado que integra la Federación Mexicana, es responsable de emitir sus ordenamientos jurídicos sobre la materia. En el caso del Distrito Federal, en los dos primeros artículos de su Ley de Seguridad Pública, se plasma el concepto de seguridad pública y se establece:

Artículo 1°. La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto establecer las bases para la prestación del servicio de seguridad pública, así como regular los servicios privados de seguridad en el Distrito Federal.

Artículo 2°. La seguridad pública es un servicio cuya prestación, en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado...³⁸.

³⁷González de la Vega, René. *Política Criminológica Mexicana*, pp 412-413

³⁸*Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal*, pp. 1-2

En resumen, podemos definir a la "seguridad pública" como: un servicio de carácter general, facultativo y obligatorio que debe prestar el Estado, a fin de garantizar el orden público, la tranquilidad y protección física y moral de su comunidad y, prevenir la comisión de actos delictuosos. El control de la prestación de este servicio dependerá de un organismo público, regulando el que preste la empresa privada.

II.- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS DERECHOS PUBLICOS DEL CIUDADANO

1.- ORIGENES DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

"El anhelo de seguridad es tan antiguo como el hombre. Es la razón para el origen del Estado. Hobbes indica en su Leviatán cómo el hombre por temor a perder la vida, la libertad o la propiedad decidió, con el concurso de otros, ceder sus derechos naturales a un soberano para que los protegiera de los riesgos y asechanzas a los que estaba expuesto.

Locke también explica que el origen del Estado y del derecho reside en la ausencia de seguridad que en el estado de naturaleza domina. Otras teorías contractualistas clásicas como las de Spinoza o Kant insisten en ello, al igual que las modernas teorías neocontractualistas, como las de Rawls, Nozick o la del premio nobel de Economía James Buchanan.

Es cierto que el énfasis de la seguridad como causa o motivo del origen del Estado varía en cada una de ellas, pero a pesar de eso, todas tienen en común el miedo a la incertidumbre como una de los principales motivos de la aparición del Estado³⁹.

Desde el primer origen, las garantías o derechos fundamentales del hombre, "no son elaboración de juristas, politólogos o sociólogos, ni nacen como producto de una reflexión de gabinete. Son auténticas vivencias de los pueblos o de grupos que constituyen a éstos, quienes se las arrancan al soberano para lograr el pleno reconocimiento de libertades y atributos, que se supone corresponden a la persona humana por el simple hecho de tener esta calidad"⁴⁰.

La seguridad, igualdad, libertad, protección y propiedad entre otros, se enmarcan en los llamados derechos del hombre, de las garantías constitucionales o de las garantías individuales, por tanto se puede decir que en la época colonial no existieron derechos que se asemejen a las

³⁹Cárdenas García, Jaime F. en *Siemera*, No. 2132 p. 2

⁴⁰Castro, Juventino V. *Garantías y Amparo*, p. 3

garantías que se han ido dando a partir del México independiente.

"Al fin de la vida colonial, España sufre una transformación política que abarca a la figura de su soberano, y se intenta imitar -según muchos autores tímidamente-, al menos en su normatividad jurídica, al régimen constitucional francés derivado de su movimiento revolucionario.

Así surge la llamada Constitución de Cádiz de 1812. Ya en este documento español, que muy relativamente rigió en México -ya en esa época en pleno movimiento insurgente, que lo llevaría a su independencia total- aparecen disposiciones fundatorias de garantías del carácter constitucional en que se originan. La mayor trascendencia de este documento fundamental -en lo que toca a nuestro régimen jurídico-, es el de ser fuente de inspiración de algunas de las disposiciones constitucionales que han llegado hasta nuestros días"⁴¹.

En junio de 1813 José María Morelos convocó desde Chilpancingo, a un Congreso para redactar una Constitución y el 6 de noviembre se decretó la Declaración de Independencia. Posteriormente el Congreso tiene que abandonar Chilpancingo y trasladarse primero a Uruapan y después a Apatzingán, en donde, el 22 de octubre de 1814 promulga la primera Constitución, mediante el decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana.

"Antes que nada debemos decir que la Constitución de Apatzingán es un tratado de filosofía política, sus autores tenían tal formación que más que una ley hicieron eso: un tratado, en el que se realizó una espléndida síntesis, difícil de lograr en tan pocas páginas, pero al fin y al cabo conseguido tal propósito, que en mucho nos recuerda el tono docente de las Siete Partituras. Sin embargo, por otro lado, tenemos que decir que por la falta de experiencia práctica, nuestros primeros constituyentes prepararon un texto totalmente inaplicable y utópico, casi romántico"⁴².

⁴¹Ibid, p. 9

⁴²Soberanes, José Luis. *Una Aproximación a la Historia del Sistema Jurídico Mexicano*, pp. 90-91

Por otra parte, la Constitución de Apatzingán de 1814 tenía un carácter interino, además, nunca fue puesta en vigor por la baja en los territorios controlados por los rebeldes y la pronta captura de Morelos; sin embargo, sirvió de base para las Constituciones que le precedieron y cuyas garantías han quedado plasmadas. Asimismo, "en cuanto a derechos fundamentales del hombre, pensamos que el texto de Apatzingán es muy avanzado para su época; el capítulo correspondiente comienza diciendo que la felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad, que la íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas.

En efecto, el capítulo de derechos fundamentales, aparte de hablar de los cuatro tradicionales (igualdad, seguridad, propiedad y libertad) hace un desarrollo de los mismos, por eso es que decimos que se trata de un documento avanzado para su época"⁴¹.

El capítulo V, señala los principios en cuanto a la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos, en lo referente a la seguridad destacan los siguientes artículos:

"Artículo 24. La seguridad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos, consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas.

Artículo 27. La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social: esta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos.

Artículo 32. La casa de cualquier ciudadano es un asilo inviolable: solo se podrá entrar en ella cuando un incendio, una inundación, o la reclamación de la misma casa haga necesario este acto. Para los objetos de procedimiento criminal deberán proceder los requisitos prevenidos por la ley.

⁴¹ ~~1914~~ p. 92

Artículo 37. A ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública.

Artículo 40. En consecuencia, la libertad de hablar, de discurrir y de manifestar sus opiniones por medio de la imprenta, no debe prohibirse á ningún ciudadano, á menos que en sus producciones ataque el dogma, turbe la tranquilidad pública ú ofenda el honor de los ciudadanos"⁴⁴.

Muy lejos del movimiento libertador de independencia y del trazo liberal de la Constitución de Apatzingán; en 1821, se firman en Iguala y Córdoba, respectivamente el Plan y el Tratado que declaraban la Independencia de México.

"En 1821 una facción del ejército realista, comandada por el criollo Agustín de Iturbide, logró unirse con las tropas del insurgente Vicente Guerrero. Ambos jefes firmaron El Plan de Iguala que proclamaba la Independencia, establecía la monarquía como forma de organización política, ofrecía la corona a Fernando VII o a cualquier otro príncipe de sangre real, aseguraba la vigencia de la religión católica y los privilegios del clero secular y regular, prometía garantías a la propiedad y mantenía los cargos civiles, eclesiásticos y militares sin alteración alguna. Además esquematizaba un gobierno provisional que actuaría mientras no llegara el monarca.

El 24 de agosto de 1821 Iturbide firmó los Tratados de Córdoba con Juan O'Donojú, último virrey español, sobre las bases trazadas en el Plan de Iguala. Se previó el establecimiento de una Junta Provisional Gubernativa y de una Regencia así como la convocatoria de un Congreso Constituyente. Por otra parte, se dejó vigente, en forma temporal, el orden jurídico colonial en todo lo que no se oponga al Plan de Iguala. Quedaba así en vigor la Constitución de Cádiz y, en consecuencia, el régimen de organización territorial en intendencias y provincias junto con las diputaciones respectivas, que se mantuvieron integradas y funcionando"⁴⁵.

⁴⁴Las Constituciones de México, p. 47

⁴⁵Gama Torruco, José. *El Federalismo Mexicano*, p. 39

Es así, que se desprecian las acciones y medidas por las que Hidalgo y Morelos iniciaron el movimiento revolucionario independentista de 1810.

"Iturbide había vuelto las cosas al estado que tenían antes de esta fecha. La década transcurrida nada significaba, no se malogró del todo, sin embargo; quedó la semilla que habría de fructificar más tarde... Más la revolución insurgente sí se había perdido. La nación mexicana iniciaba nuevamente, a partir de ahora, el trágico drama por integrarse"⁴⁶.

Debido a lo grave de la situación económica del país, al gobierno despótico de Iturbide y a la fundación de la Junta Nacional Constituyente; se crearon las condiciones de violencia que desataron la revuelta del Plan de Casa Mata, que pedía la reinstalación del Congreso, la abdicación del Emperador y el reconocimiento del principio de soberanía nacional.

"Reinstalado el 31 de marzo de 1823, como triunfo de las tendencias republicanas y anti-imperialistas, el Congreso se apresuró a enmendar casi toda su pasada conducta. Dictó las bases legales necesarias para acabar con el ejecutivo existente; no sólo decretando la nulidad del imperio (8 de abril de 1823), sino, al propio tiempo, declarando insubsistentes el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba"⁴⁷.

El Congreso que no fue constituyente, sino convocante presentó un proyecto que influye en la Constitución de 1824. Del proyecto llamado Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, Tena Ramírez afirma: "Parece que el principal autor del proyecto fue el diputado por Guatemala, José del Valle, no sólo porque el lo presentó y su nombre encabezó la lista de los firmantes, sino porque lo sostuvo con un discurso lleno de sabiduría, que admiró al auditorio y al Congreso, según dice Carlos María de Bustamante que estaba presente.

El proyecto de que se trata no alcanzó a ser discutido; sus ventajas, sin embargo, las ponderó Mier en el siguiente

⁴⁶ Sayeg Helú, Jorge. *El Nacimiento de la República Federal Mexicana*, p. 26

⁴⁷ *Ibid.*, p. 45

Congreso; y Bocanegra afirma que influyó en la Constitución del 24"⁴⁸.

"En este Plan los diputados señalan-entre otros puntos-, los derechos y deberes de los ciudadanos, y en su artículo 1° se indica que Los derechos de los ciudadanos son los elementos que forman los de la nación. El poder de ésta es la suma de los poderes de aquélla. Y en el párrafo tercero del propio artículo se dice:

Sus derechos son: 1° El de libertad, que es el de pensar, hablar, escribir, imprimir y hacer todo aquello que no ofenda los derecho de otro. 2° El de igualdad, que es el ser regidos por una misma ley sin otras distinciones que las establecidas por ella misma. 3° El de propiedad, que es el de consumir, donar, vender, conservar o exportar lo que sea suyo, sin más limitaciones que las que designa la ley. 4° El de no haber por ley sino aquélla que fuese acordada por el congreso de sus representantes"⁴⁹.

El segundo Congreso Constituyente promulgó en enero de 1824 el Acta Constitutiva de la Federación. Significó el renacimiento de la doctrina liberal y se consignan los lineamientos fundamentales de la naciente República Mexicana; entre los puntos de mayor relevancia destacan los relativos al federalismo y a la religión. Los artículos 30 y 31 hacen referencia a las garantías ciudadanas:

"Art. 30. La nación está obligada a proteger por leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano.

Art. 31. Todo habitante de la federación tiene libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión ó aprobación anterior á la publicación, bajo las restricciones y responsabilidad de las leyes"⁵⁰.

El 4 de octubre de 1824 se promulgó la primera Constitución General que regiría al México Independiente; se

⁴⁸Tena Ramírez, Felipe. Citado por Sayeg Helú, Jorge. El Nacimiento de la República Federal Mexicana, p. 45

⁴⁹Castro, Juventino V. op. cit., p. 10

⁵⁰Las Constituciones de México, p. 70

ratifica la soberanía e independencia, sin embargo, ningún artículo en específico se refiere a los derechos del ciudadano y sólo la fracción III del artículo 50 y la fracción IV del artículo 161, hacen alusión a sus garantías individuales.

Art. 50 Fracción III. "Proteger y arreglar la libertad política de imprenta, de modo que jamás se pueda suspender su ejercicio, y mucho menos abolirse en ninguno de los Estados ni territorios de la federación"³¹.

Art. 161 Fracción IV. "De proteger á sus habitantes en el uso de la libertad que tienen de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior á la publicación; cuidando siempre de que se observen las leyes generales de la materia"³².

"De todo lo anterior debemos concluir que en esta primera Constitución de nuestro país, sí existía -aunque fuere vagamente, y sin concepción de esquema-, una clara intención de asegurar las libertades de la persona, aunque curiosamente solamente las concibieron en su aspecto ideológico, como una libertad de expresión del pensamiento, pero tan sólo referida a la que se ejerce mediante la imprenta, posiblemente por suponer que a través de ella se asegura la parte más fundamental de este derecho a manifestar las ideas"³³.

En 1832 es elegido Presidente Antonio López Santa Anna y Vicepresidente Valentín Gómez Farfás, quien, mediante su programa liberal, propuso una serie de reformas que afectaron a los conservadores, a los militares y al clero. Varios levantamientos militares hicieron que dichas reformas fueran derogadas y Gómez Farfás desterrado.

Inflamado por el movimiento triunfante, el partido conservador presionó en favor de la derogación de la Constitución de 1824 y la adopción del centralismo. El Congreso, en diciembre de 1835, expidió las Bases

³¹ *Ibid.*, p. 79

³² *Ibid.*, p. 91

³³ Castro, Juventino V. *op. cit.*, p. 11

Constitucionales que establecieron el centralismo y en diciembre de 1836 promulgó las 7 Leyes Constitucionales que terminaban definitivamente con la vigencia de la Constitución de 1824.

"Las leyes constitucionales de 1836 perseguían tres propósitos fundamentales: establecer el régimen centralista, estructurar un mecanismo de frenos y contrapesos entre los poderes públicos y preservar constitucionalmente los intereses de las clases conservadoras.

La preocupación de neutralizar entre sí la actividad de los órganos de gobierno inspiró la creación, a la cabeza de todo el sistema y no responsable de su actuación más que a Dios y a la opinión pública de un Supremo Poder Conservador, ... Tenía como función primordial anular los actos de cualquiera de los poderes, a petición de otro, en caso de violaciones constitucionales; podía también suspender a uno en caso de conflicto con otro; tenía además la facultad de declarar cuál era la voluntad de la nación en un punto determinado, de restablecer poderes desaparecidos y de reformar la Constitución. Sus decisiones habían de ser cumplidas al momento y sin réplica y la menor desobediencia a su mandato se tendría por crimen de alta traición"⁴.

El documento Constitucional de 1836 enumera algunas garantías constitucionales conocidas como, derechos del mexicano. Es en la Ley primera, tercera y quinta, en que se hacen mención a dichos derechos.

"En la Ley Primera, artículo 2, se enumeran estos derechos en la siguiente forma: En la fracción I, la prohibición de apresar sin mandamiento de juez competente. En la fracción II, la detención por más de tres días por autoridad política, sin poner a disposición de la autoridad judicial al detenido, y a esta última el no promover dentro de los diez días siguientes el auto motivado de prisión. En la fracción III, la privación de la propiedad, del libre uso y el aprovechamiento de ella, salvo casos de utilidad general y pública. La fracción IV, los cateos ilegales. La fracción V, el juzgamiento y sentencia por tribunales que no se hayan establecido según la Constitución, o aplicando leyes dictadas con posteridad al hecho. En la fracción VI, se establece la

⁴Gamas Torruco, José. *op. cit.*, p. 57

libertad de traslado, y en la fracción VII, la libertad de imprenta.

Debe recordarse además que en la Ley Tercera, en su artículo 45, se establecen las prohibiciones dictadas al Congreso general, dentro de las cuales se ratifican algunos de los derechos del mexicano anteriormente enunciados; y que en la Ley Quinta se ordenan prevenciones generales sobre la administración de justicia en lo civil y en lo criminal, disponiéndose en sus artículos, del 43 al 51, normas para el aprisionamiento y detención, para el procesamiento y para la aplicación de penas, que en nuestra Constitución vigente aparecen como garantías constitucionales³⁵.

Debido a la inestable administración de Santa Anna, éste es desterrado en 1845, pero la guerra con Estados Unidos, hizo que sus partidarios clamaran su regreso, es así, que al retomar el poder, formula en agosto de 1846 el Plan de la Ciudadela, el cual restablecía en forma provisional la Constitución de 1824 y convocaba a otro Congreso Constituyente para restaurar definitivamente dicha Constitución.

En el seno del Congreso se produjo una división, pues algunos miembros proponían la restauración de la Constitución de 1824, otros porque se reformara y había quienes se manifestaban por la expedición de una nueva Constitución.

La mayoría de la Comisión nombrada por el Congreso, propuso que se restableciera la Constitución de 1824, mientras se analizaban las reformas que el Congreso determinaba hacerle. Por otro lado, Mariano Otero formula un voto particular y lo acompaña de un Proyecto de Acta de Reformas.

En mayo de 1847, el Congreso aprobó, con algunas adiciones y modificaciones el Proyecto Otero. En la exposición del voto particular de Otero, se hace énfasis a que se deben establecer las garantías individuales del ciudadano y que en una ley posterior se detallarán. El Artículo 5 del Acta de Reformas fija las garantías del ciudadano.

³⁵Castro, Juventino V. *op. cit.*, p. 10

Art. 5. "Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad é igualdad de que gozan todos los habitantes de la República, y establecerá los medios de hacerlas efectivas"⁴⁶.

2.-EL DERECHO DEL CIUDADANO EN EL PERIODO LIBERAL

Desde la consumación de la independencia hasta la restauración de la República, los gobiernos de México, fueron débiles. "En los primeros dos tercios del siglo diecinueve, más de cincuenta administraciones trataron de dirigir los asuntos públicos del país. Con frecuencia existían varios gobiernos simultáneamente, cada uno de los cuales se arrogaba la representación nacional. Tales disputas arrastraban su cauda de rebeliones, cuartelazos o golpes de Estado. Pero además de las luchas civiles, la nueva entidad política sostuvo dos guerras con Francia y una con los Estados Unidos, que le costó la amputación de más de la mitad del territorio nacional"⁴⁷.

Por ello, nuestro país llegó a una etapa crítica, pues aunque los distintos gobiernos hicieron esfuerzos por reorganizar al país, no tuvieron resultados, "...durante todos estos años, México había sido teatro de constantes desensiones provocadas por interminables pugnas de presuntos dictadores. El gobierno constitucional se convirtió en vergüenza y farsa, y los frecuentes planes y reformas no contribuyeron al desarrollo y madurez constitucional..."⁴⁸.

Ante estas condiciones y supuestamente para poner orden en el país, los partidarios de Santa Anna lo traen nuevamente al poder; su dictadura los favorece, pero se hace insoportable en el país, originando movimientos de oposición y con ello la revolución de Ayutla, que sentaría las bases para una nueva Constitución al amparo del principio liberal.

⁴⁶ Las Constituciones de México, p. 152

⁴⁷ Leal, Juan F. *La Burguesía y el Estado Mexicano*, p. 65

⁴⁸ Spencer Goodspeed, Stephen. *En Problemas Agrícolas e Industriales de México*, pp. 24-25

"...En efecto, como una reacción al conservantismo, la revolución liberal de Ayutla del año de 1854 marca el inicio de una nueva etapa en nuestra historia y tiene, por ello mismo, una singular importancia en la evolución constitucional del pueblo mexicano.

La consolidación de la nacionalidad mexicana sería la denominación que correspondería dar a la era que principia a partir del movimiento revolucionario de Ayutla y del plan que lo abanderara; desde ese momento el partido liberal volvería a imponerse e implantar, ahora, sí, casi totalmente, su ideario político ya enriquecido con una serie de nuevas medidas que las amargas experiencias sufridas por el país en estos últimos años aconsejaban, y que culmina con la promulgación de la Constitución de 1857 y de las Leyes de Reforma que más adelante se le incorporan".

Es importante destacar que durante la última dictadura de Santa Anna, hubo una labor legislativa impresionante, pues se formularon diversas leyes, entre las cuales, se dieron los lineamientos para organizar la administración pública. Al amparo de las Bases para la Administración de la República se creó la Procuraduría General de la Nación como órgano dependiente del Ejecutivo; sin embargo, la Constitución de 1857 considero al procurador como ministro de la Suprema Corte. En lo referente a la administración de justicia, se expidieron las Reglas que servirían de base de la Ley para el Arreglo de la Administración de Justicia.

En mayo de 1856, el presidente Ignacio Comonfort expidió el Estatuto Orgánico, que se convirtió en Ley fundamental de gobierno, en tanto se promulgaba la Carta Constitucional.

"Es verdad que este Estatuto no parece haber influido en el Proyecto de Constitución Federal expedido al año siguiente, pero en cualquier forma resulta interesante en este antecedente histórico el mencionar como, en el pensamiento de los publicistas mexicanos, ya resultaba obligatorio -al momento de elaborar un documento constitucional-, el precisar con toda concreción un catálogo de garantías individuales.

⁹⁹Sayeg Helú, Jorge. *El Nacimiento de la República Federal Mexicana*, p. 98

Es así como en dicho estatuto, en la Sección Quinta, bajo el rubro de garantías individuales, se dice en el artículo 30 que la nación garantiza a sus habitantes la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad.

En articulado posterior, menciona cada una de estas garantías en rubros separados. Bajo el título de Libertad se redactan los artículos del 31 al 39 en los cuales se prohíbe la esclavitud, los servicios personales obligatorios o de menores, la privación del derecho de residencia o tránsito, las molestias por la expresión de opiniones, la violación de correspondencia y papeles particulares, los monopolios relativos a la enseñanza y ejercicio de las profesiones, y se reconoce la libertad de enseñanza.

Bajo el rubro de Seguridad, los artículos 40 a 61, que se refieren a las garantías que se otorgan a la libertad física; se enumeran disposiciones sobre procedimientos para privar legalmente de la libertad, sobre cateos y sobre instancias en los juicios.

Bajo el título Propiedad, los artículos 72 al 76, que preserva para los habitantes este derecho que se establece contra los privilegios discriminatorios⁶⁰.

En los debates del Congreso Constituyente, en lo referente a los derechos del hombre, prevaleció el criterio de la Comisión, a la que le encargaron formular el Proyecto de Constitución; la cual fue aprobada en 1857.

"...Establece la Constitución un cuadro completo de derechos humanos y su protección a través de dicho poder judicial, consagrando los principios básicos del juicio de amparo. Las facultades que no quedan expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.

La Constitución tiene, además, una serie de disposiciones que expresan las ideas reformistas: la ley no autoriza ningún contrato que tenga por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación, o de voto religioso, la enseñanza es declarada libre y por tanto no sujeta al dogma religioso; la

⁶⁰Castro, Juventino V. *op. cit.*, pp. 14-15

libertad de imprenta se concede sin cortapisa alguna, omitiéndose la prohibición de los ataques a la religión; quedan prohibidos los fueros, los títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios, y los poderes federales quedan facultados para ejercer en las materias de culto religioso y disciplina externa la intervención que designen las leyes respectivas"⁴¹.

De la sección I de los derechos del hombre que se compone de 29 artículos, se pueden mencionar los artículos 1°, 10° y 16° que establecen:

"Art. 1. El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara: que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución.

10. Todo hombre tiene derecho de poseer armas para su seguridad y legítima defensa. La ley señalará cuáles son las prohibidas y la pena en que incurren los que las portaren.

16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En el caso de delito infraganti, toda persona puede aprehender al delincuente y á sus cómplices, poniéndolos sin demora á disposición de la autoridad inmediata"⁴².

"...La guerra de tres años y la derrota del Segundo Imperio en 1867, reafirmaron los postulados manejados por los liberales durante los debates del congreso de 1856. Es cierto lo que afirmó Porfirio Parra: México tuvo desde el 5 de febrero de 1857 un código fundamental que elevaba al carácter de leyes supremas los principios del credo democrático, del federalismo y las aspiraciones del partido liberal. Ya no fue posible el retroceso. El partido tradicional aniquiló todos sus recursos en sus revueltas fracasadas contra Juárez y en

⁴¹Gamas Torruco, José. *op. cit.*, p. 77

⁴²Las Constituciones de México, pp. 159-160

la penosa aventura imperial. El pueblo hizo suyo el modelo liberal del siglo XIX, y con base en esta doctrina se entregó a la tarea de organizar una sociedad generosa y justa.

Los principios democráticos y la soberanía popular, el federalismo, los derechos del hombre y del ciudadano, la división de los poderes y el juicio de amparo fueron conquistas que se complementaron, en breve con las Leyes de Reforma, elevadas al rango de constitucionales; con ellas se garantizó la separación de la Iglesia y el Estado, la libertad de enseñanza y la venta de los bienes del clero⁴³.

Por otra parte, en 1860 el presidente Juárez, expide el Código Civil para facilitar la comprensión de las leyes; sin embargo, es hasta 1870 cuando el Proyecto definitivo de Código Civil es aprobado por el Congreso de la Unión, rigiendo a partir de marzo de 1871 en el Distrito Federal y Territorio de Baja California. Posteriormente, lo adoptaron los demás Estados de la República. En consonancia con el Código Civil, se expidió un Código de Procedimientos Civiles en 1872.

A la muerte de Juárez, Lerdo de Tejada ocupa la vacante como presidente interino; en las elecciones de 1876 se reelige, por lo que estalla una revuelta dirigida por Díaz. Como consecuencia del triunfo del movimiento de Tuxtepec, llega al poder el general Porfirio Díaz. Durante su primer mandato, Díaz asumió una política de consolidación, destruyendo con rigor las sublevaciones para asegurar el orden público; reformó la Constitución para que ningún presidente o gobernador pudiera reelegirse en el periodo inmediato al del último ejercicio.

Manuel González ocupa la presidencia de México durante el periodo 1880-1884, hombre de confianza de Díaz inició su gestión como una continuación de la administración anterior, aunque después trató de limitar su influencia, pero sin conseguirlo. En el aspecto de derechos ciudadanos el gobierno de González promulgó, un nuevo Código Civil y uno de Procedimientos Civiles en 1884, mismos que rigieron en el Distrito Federal y Territorio de Baja California hasta 1932. Asimismo, expidió una nueva Ley de Amparo.

⁴³ *Ibid.*, pp. 32-33

En las elecciones de 1884, Díaz volvió a ocupar la presidencia, misma que mantuvo hasta 1911. Durante sus casi treinta años el gobierno porfirista impuso su voluntad y reprimió con fuerza las sublevaciones e inquietudes que pudieran estorbar su autoridad y su proyecto político.

Díaz impuso un régimen político que se concentró básicamente en tres puestos: el presidente, los gobernadores controlados por el presidente y los jefes políticos representantes locales de los gobernadores. Asimismo, impulsó una política de conciliación con el clero al no dar aplicaciones a las Leyes de Reforma y aumento en número el ejército.

La dictadura porfiriana estaba dando al país una época de paz y aparente desarrollo, aunque alentaba las ambiciones de poder de una minoría y sin pensar siquiera en el bienestar del pueblo. Díaz, entre otros aspectos, concedió toda clase de concesiones al capital extranjero; promulgó las Leyes de Colonización y la de Terrenos Baldíos, despojando a los campesinos de sus tierras y fomentando el latifundismo; construyó una red ferroviaria de acuerdo a las necesidades del capital extranjero e impulsó diversas obras materiales, cuya atención se centro en las áreas urbanas. En el aspecto de impartición de justicia, únicamente cambio el sistema de la Ley de Amparo, pues la reglamentó con el respectivo Código de Procedimientos.

"En resumen, los saldos del porfirismo, para 1910, cabrían en estos apartados: a) Una grave distorsión en las estructuras económicas, dispuestas en gran medida al servicio de intereses ajenos a los nacionales; b) Una concentración de los recursos materiales y sociales en manos de los hacendados, de los usufructuarios de la política y de los inversionistas norteamericanos y europeos; c) La limitación del ejercicio de la soberanía por la influencia creciente de los sectores extranjeros; d) Una situación de extrema injusticia, en la que los obreros, campesinos y clases medias disponían de un mínimo porcentaje del ingreso anual y de muy escasas posibilidades de participar en las instituciones sociales; e) La cancelación de la vida democrática y el establecimiento de un gobierno policial y violento, a través de los jefes políticos y de los caciques municipales; y,

f) Una intensa publicidad simuladora de un progreso falso y de un bienestar inexistente"⁶⁴.

3.- LAS GARANTIAS INDIVIDUALES EN LA REESTRUCTURACION DEL ESTADO MEXICANO

La represión y el despotismo agudo como normas en el gobierno de Díaz, además de la desesperada situación agraria del país, tenían que provocar tarde o temprano, una agitación general y barruntos de una revuelta. El hambre y miseria tanto en las comunidades rurales e indígenas como, en las ciudades; el malestar en la clase trabajadora, en los obreros y en los campesinos e indígenas que vivían bajo el sistema de peonaje, detonaron los primeros síntomas de rebelión. Es así, que el clamor por la libertad y la justicia se extienden en todo el país. Como preludio a la revuelta surgen en 1906 y 1907 las huelgas obreras de Cananea y Río Blanco.

"En 1909 Madero publicó su famosa obra La sucesión presidencial en 1910. En este notable tratado, describió los males del gobierno de Díaz y protestó contra ellos. Entre los principales abusos que señaló se hallaban la corrupción general del gobierno, la justicia y las elecciones; la miseria del peón; la continua reelección y la tendencia centralista de la estructura federal del país.

En 1910 se convocó a una convención nacional de antirreleccionistas en la que Madero fue nombrado candidato a la presidencia. La convención acordó una serie de principios que integraron la plataforma electoral de Madero, que constituyó un índice de los males que existían durante el régimen porfirista; en ella se declaraba respetar la Constitución y se hacía hincapié en la completa separación de los poderes, en una reforma constitucional contra la reelección, en reformar las leyes electorales, en mejorar las condiciones de los trabajadores rurales y urbanos, en las reformas agrarias, en la desaparición de los jefes políticos y en el fomento de las obras públicas"⁶⁵.

⁶⁴Ibid, pp. 36

⁶⁵Spencer Goodspeed, Stephen. *op. cit.*, p. 39

En las elecciones de 1910 Díaz se reeligió, por lo que Madero, proclamó el Plan de San Luis, que convocaba a tomar las armas y derrocar a Díaz; además, declaraba nulas las elecciones e insistía en los principios de sufragio efectivo y no reelección. En el Plan de San Luis dice: "Tanto el Poder Legislativo como el Judicial están completamente supeditados al Ejecutivo; la división de los poderes, la soberanía de los Estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano, sólo existen escritos en nuestra Carta Magna; pero de hecho, en México casi puede decirse que reina constantemente la Ley Marcial; la justicia en vez de impartir su protección al débil sólo sirve para legalizar los despojos que comete el fuerte; los jueces, en vez de ser los representantes de la Justicia, son agentes del Ejecutivo, cuyos intereses sirven fielmente; las Cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del Dictador; los Gobernadores de los Estados son designados por él, y ellos, a su vez, designan e imponen de igual manera las autoridades municipales.

De esto resulta que todo el engranaje administrativo, judicial y legislativo, obedece a una sola voluntad, al capricho del general Porfirio Díaz, quien en su larga administración ha demostrado que el principal móvil que lo guía es mantenerse en el poder a toda costa⁴⁴.

Una vez iniciada la revolución esta va tomando sus idearios: un pueblo decidido a terminar con la estructura dictatorial y obtener mejores condiciones de vida; en sus manifiestos claman, entre otras demandas, el sufragio efectivo, la reforma agraria y una verdadera justicia social.

"La Revolución Mexicana, iniciada por Francisco I. Madero en 1910 fue un movimiento político social. Sus propósitos fueron, en primer lugar, terminar con la dictadura, lograr la plena operancia de las instituciones republicanas, democráticas y representativas y la práctica efectiva del federalismo; para cumplirlos era preciso adoptar el principio de la no reelección. Desde el punto de vista social había que corregir la injusta organización del régimen de la tierra, la explotación de campesinos y obreros y la penetración irrestricta del capital extranjero que se iba paulatinamente apoderando de los recursos de la nación. El

⁴⁴Bójorquez, Djed. *Crónica del Constituyente*, pp. 16-17

programa revolucionario se esbozó, en lo político, por Madero y adquirió plenamente su contenido social con el movimiento constitucionalista años después"⁶⁷.

Con los tratados de Ciudad Juárez, en mayo de 1911, Díaz dimitió a la presidencia y Francisco León de la Barra es nombrado Presidente provisional para que convocara a elecciones constitucionales. En octubre de 1911 es elegido como Presidente Francisco I. Madero. Su gobierno no pudo organizarlo e inició en circunstancias poco propicias. "Sin tener confianza en los hombres que lo ayudaron a hacer su revolución, el señor Madero, al llegar a la presidencia, continuó utilizando a los funcionarios del porfirismo, entreverándolos con familiares suyos, en regular número. Pronto fue acusado de nepotista. Quizás este sea el único cargo serio que se hizo a su administración. Lo demás fue ridiculizarlo y abusar de la libertad de imprenta, en desprestigio del hombre que había conseguido esa libertad.

Los revolucionarios más impacientes, se levantaron en armas antes de que Madero completase un año de gobierno y se fueron al norte con Pascual Orozco y al sur con Emiliano Zapata. Los colorados orozquistas apoyaron su movimiento en los hombres del capital de Chihuahua. Fomentaron la insurrección zapatista del sur los hermanos Vázquez Gómez, especialmente don Emilio. Ante la crítica revolucionaria, el zapatismo se salva por el ideal agrarista que lo animó"⁶⁸.

"En resumen, puede decirse que los Tratados de Ciudad Juárez sellaban el fin de don Porfirio pero no el fin del porfiriato, especialmente en algunas regiones ajenas al interés directo de los rebeldes maderistas. Los poderes Legislativo y Judicial no sufrieron alteraciones, tanto a nivel federal como estatal: muchos gobernadores permanecieron en el puesto, al igual que todos los diputados y funcionarios judiciales. El ejército federal, aunque vencido, fue mantenido casi intacto. Obviamente, tampoco se modificó la estructura social del país. Las promesas hechas al campesinado en el Plan de San Luis Potosí fueron olvidadas; ni siquiera se abolió la semiesclavitud del peonaje por deudas"⁶⁹.

⁶⁷Gamas Torruco, José. *op. cit.*, pp. 83-84

⁶⁸Bójorquez, Djed. *Crónica del Constituyente*, p. 28

⁶⁹Garcidiego, Javier. *en Evolución del Estado Mexicano. Reestructuración 1910-1940*, p. 44

Ante estas circunstancias "...y mediante un cuartelazo en la ciudad de México, a cuya cabeza se colocó Victoriano Huerta, derrocaron y asesinaron al presidente Madero y al vicepresidente José María Pino Suárez. El Estado de Coahuila, a través de sus autoridades, no aceptó la usurpación. Mediante un decreto del Congreso Local, promulgado y publicado por el gobernador Venustiano Carranza, se desconoció al general Victoriano Huerta como jefe del Poder Ejecutivo de la República y se excitó a los gobiernos de los demás estados y a los jefes de las fuerzas federales, rurales y auxiliares de la Federación a secundar el movimiento. Se iniciaba así la Revolución Constitucionalista, que habría de dar nacimiento a la Constitución de 1917"⁷⁰.

"En el periodo comprendido entre 1913 y 1918 culminó el movimiento revolucionario al adoptarse una nueva Constitución. Todo ese periodo fue de guerra civil enconada y disturbios. México tuvo que encararse al derrumbamiento completo de la estabilidad gubernamental y a la desorganización del país. La necesidad de una reforma agraria era evidente. La actividad general de la nación se hallaba entorpecida por la pugna constante de facciones capitaneadas por bandidos y jefes militares. La solución parcial de esos problemas fue resultado de los esfuerzos de Venustiano Carranza, el enérgico gobernador del Estado de Coahuila. Con su ejército puso fin a buena parte del bandidaje, obligó a Huerta a abandonar la presidencia e introdujo muchas reformas que se incluyeron después en sus proyectos para una nueva ley fundamental"⁷¹.

"Lo cierto es que tras siete años de guerra civil, mezclada con las maniobras imperialistas, la triunfante coalición Carranza-Obregón organizó en la Carta del 17 un nuevo modelo capitalista, que incluía evidentes elementos de nacionalismo."⁷².

Tomando como base el Plan de Guadalupe, Venustiano Carranza, en septiembre de 1916, convocó a un Congreso Constituyente, el cual quedó instalado en Querétaro el 1° de diciembre de 1916 y en ese mismo acto el primer jefe

⁷⁰Gamas Torruco, José. *op. cit.* p. 84

⁷¹Spencer Goodspeed, Stephen. *op. cit.* p. 43

⁷²Leal, Juan F. *op. cit.* p. 107

Ante estas circunstancias "...y mediante un cuartelazo en la ciudad de México, a cuya cabeza se colocó Victoriano Huerta, derrocaron y asesinaron al presidente Madero y al vicepresidente José María Pino Suárez. El Estado de Coahuila, a través de sus autoridades, no aceptó la usurpación. Mediante un decreto del Congreso Local, promulgado y publicado por el gobernador Venustiano Carranza, se desconoció al general Victoriano Huerta como jefe del Poder Ejecutivo de la República y se excitó a los gobiernos de los demás estados y a los jefes de las fuerzas federales, rurales y auxiliares de la Federación a secundar el movimiento. Se iniciaba así la Revolución Constitucionalista, que habría de dar nacimiento a la Constitución de 1917"⁷⁰.

"En el periodo comprendido entre 1913 y 1918 culminó el movimiento revolucionario al adoptarse una nueva Constitución. Todo ese periodo fue de guerra civil enconada y disturbios. México tuvo que encararse al derrumbamiento completo de la estabilidad gubernamental y a la desorganización del país. La necesidad de una reforma agraria era evidente. La actividad general de la nación se hallaba entorpecida por la pugna constante de facciones capitaneadas por bandidos y jefes militares. La solución parcial de esos problemas fue resultado de los esfuerzos de Venustiano Carranza, el enérgico gobernador del Estado de Coahuila. Con su ejército puso fin a buena parte del bandidaje, obligó a Huerta a abandonar la presidencia e introdujo muchas reformas que se incluyeron después en sus proyectos para una nueva ley fundamental"⁷¹.

"Lo cierto es que tras siete años de guerra civil, mezclada con las maniobras imperialistas, la triunfante coalición Carranza-Obregón organizó en la Carta del 17 un nuevo modelo capitalista, que incluía evidentes elementos de nacionalismo."⁷².

Tomando como base el Plan de Guadalupe, Venustiano Carranza, en septiembre de 1916, convocó a un Congreso Constituyente, el cual quedó instalado en Querétaro el 1° de diciembre de 1916 y en ese mismo acto el primer jefe

⁷⁰Gamas Torruco, José. *op. cit.*, p. 84

⁷¹Spencer Goodspeed, Stephen. *op. cit.*, p. 43

⁷²Leal, Juan F. *op. cit.*, p. 107

constitucionalista presentó a la Asamblea un proyecto de reformas a la Constitución de 1857.

En los principios básicos de la Constitución de 1917, el capítulo I consagra las garantías individuales del ciudadano; el antecedente de estas garantías, se basa inclusive textualmente, en los derechos del hombre plasmados en la Constitución de 1857. Es así, que en los primeros 26 artículos se encuadra la libertad, igualdad y seguridad de los ciudadanos y los tres siguientes consagran sus garantías sociales.

Por otra parte, la fracción VI inciso 5° del artículo 73, instituye la figura del Ministerio Público en el Distrito Federal y en los Territorios, el cual estaría a cargo de un Procurador General, dependiendo directamente del Presidente de la República.

"Quedó así integrada la estructura constitucionalista de México: a los derechos del hombre, que el espíritu positivista de nuestros constituyentes del 17 trocara en garantías individuales, se sumaron las garantías sociales - referidas fundamentalmente a los aspectos obrero y agrario - sin que ambas impliquen exclusión de ninguna especie, sino por el contrario, correlativa complementación; el sistema federal, cuyo rechazo tan funestas consecuencias nos trajera, fue confirmado en 1917, con el obligado sistema de división de poderes; la separación entre la iglesia y el Estado se estableció como franca supremacía de éste sobre aquélla; los principios democráticos fueron refrenados a través de la soberanía del pueblo, la forma representativa y el sufragio universal. El control judicial, por último, se legalizó una vez más, con la conservación de esa institución tan orgullosamente mexicana; el juicio de amparo, que representa no sólo una de las más grandiosas conquistas jurídicas de todos los tiempos, sino la esencia misma del valor y de la dignidad humanas.

La Constitución mexicana de 1917 no viene a ser así sino nuestra propia historia; la síntesis misma de su evolución; de la lucha multiseccular de nuestro pueblo por alcanzar sus derechos. Pues si tan hondamente dramático ha sido el proceso en el que la patria a logrado integrarse, no podemos menos que identificar lo que somos con lo que nos ha llevado a

llegar serlo; y la manera especial de ser, conformaría en nuestro caso, al propio ser"⁷³.

En el periodo de Alvaro Obregón, no hubo reformas constitucionales substanciales; fortaleció el predominio del ejecutivo sobre los otros poderes y suprimió el artículo transitorio de la Constitución para crear la Secretaría de Educación Pública.

La actividad legislativa con Plutarco Elías Calles, fue más intensa: reforma la Constitución para ampliar el periodo presidencial a 6 años, apareciendo nuevamente la reelección; amplió la facultad presidencial al campo judicial, a fin de nombrar a los jueces de la Suprema Corte; entre otras disposiciones legales, emitió la Ley Reglamentaria del artículo 123 constitucional, la Ley de Cultos y diversos decretos sobre hacienda pública. En lo referente a la administración de la justicia reformó el Código Penal.

Del periodo comprendido de 1928 a 1934 se pueden citar los siguientes cambios legislativos en materia de justicia: con Portes Gil, se expide un nuevo Código Penal que abolió la pena de muerte; con Ortiz Rubio, el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y Territorios, el Código Penal Federal, el Código de Procedimientos Penales y la Ley Orgánica de Justicia Federal; y, con Abelardo L. Rodríguez, no se legisló sobre justicia, sin embargo, resalta el hecho de que se reformó la Constitución para terminar con la reelección.

El periodo Cardenista se significó por la realización de cambios institucionales y la reestructuración del aparato gubernamental, que dieron forma al actual sistema político mexicano.

Se pueden mencionar cuatro aspectos fundamentales de su mandato sexenal; "...a saber: la reforma agraria, la expropiación petrolera, la fundación del PRM y la educación socialista. Por su trascendencia histórica estas cuestiones resultan primordiales para comprender el desarrollo económico y político del México de los años subsiguientes... Estos hechos, en suma, significaron la consolidación de un Estado nacionalista, popular y soberano.

⁷³Sayeg Helú, Jorge. *op. cit.*, p. 107

Las profundas transformaciones que sufrió el sistema político mexicano durante el cardenismo dieron lugar al surgimiento de un Estado extraordinariamente fuerte en cuya consolidación jugó un papel central el nacimiento del Partido de la Revolución Mexicana.

El Estado mexicano de 1940 se había convertido en el rector de la vida nacional, no sólo en el terreno ideológico y político, sino también económico. Con Cárdenas se consolidó un Estado que al tiempo que se deshacía de la herencia callista, aglutinaba en torno a sí, ya organizadas, al conjunto de las fuerzas sociales del país. Basándose en una política de concesiones, el Estado cardenista garantizó la fidelidad del pueblo y también su total apoyo en la lucha que entabló con diversos sectores capitalistas, nacionales y extranjeros⁷⁴.

En el aspecto legislativo Cárdenas, hizo reformas constitucionales para que los miembros del Poder Judicial le fueran leales a su gobierno; eliminó el carácter vitalicio de los magistrados de la Suprema Corte y estipuló que en el cargo durarían 6 años y serían nombrados por el presidente. Promulgó la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal y entre otras: reformó el Código Penal, el Código de Procedimientos Civiles y los procedimientos de los tribunales judiciales del Distrito Federal y Territorios. "...Después de asumir con tal amplitud la función legislativa, Cárdenas propuso una enmienda al artículo 49 que eliminara tal práctica en el futuro..."⁷⁵.

Ahora bien, en el desarrollo de este punto, observamos como la Constitución de 1917 consagró los derechos públicos del ciudadano a través de las garantías individuales; además, se emitieron diversas disposiciones jurídicas, encaminadas a mejorar la impartición de la justicia; no obstante, se puede afirmar que dejó mucho que desear la aplicación de esos derechos, pues la población al reclamarlos al Estado, debía seguir las vías legales que el mismo le imponía, so pena de considerarlos delictuosos.

⁷⁴Mirón Lince, Rosa María. en *Evaluación del Estado Mexicano. Reestructuración 1910 - 1940*, pp. 237-238

⁷⁵Spencer Goodspeed, Stephen. *op. cit.*, p. 134

4.- LAS GARANTIAS INDIVIDUALES EN EL PERIODO DE CONSOLIDACION INSTITUCIONAL

La tesis principal del gobierno de Manuel Avila Camacho, que ocupa la presidencia en el periodo 1940-1946, fue la doctrina de la Unidad Nacional, basada en una política de equilibrio conforme al nuevo modelo de desarrollo capitalista y que fuera capaz de asegurar el crecimiento económico del país.

Para fortalecer su tesis de Unidad Nacional: afrontó los conflictos de los ajustes internos y externos; estimuló a la iniciativa privada y la titulación de bienes; reformó el artículo 3° constitucional para suprimir la orientación socialista y se alejó de la postura política que Cárdenas había adoptado. "...La rectificación al cardenismo prevista ya desde la campaña de Avila Camacho, comprendió la marcha atrás en la política educativa, la sustitución de la dirigencia sindical, el retroceso en el reparto agrario y la aparición de un discurso que transcurrió paulatinamente de la exaltación de la democracia norteamericana, al abierto anticomunismo de la guerra fría.

Nos encontramos, pues, ante un momento de redefinición global del rumbo de la política mexicana y de los rasgos que habrían de caracterizar al Estado mexicano en los años posteriores"⁷⁶.

Por otra parte, durante la segunda guerra mundial, Avila Camacho suspendió las garantías constitucionales, restituyó el carácter vitalicio a los magistrados de la Suprema Corte, reformó la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal y la legislación que promulgó mediante decretos, fue aprobada por el Congreso.

Miguel Alemán ocupó la presidencia en el periodo de 1946-1952, su gobierno afirmó su confianza en la esencia democrática, la igualdad ciudadana y continuó el programa de industrialización y el impulso del crecimiento económico del país.

"En la coyuntura de la guerra, Avila Camacho inició el cambio de rumbo hacia la industrialización. Alemán lo

⁷⁶Peschard, Jacqueline, Etal. *en Evolución del Estado Mexicano. Reestructuración 1910 - 1940*, pp. 21-22

consolidó y convirtió a la industrialización en la palabra mágica que abriría a México la entrada a un futuro moderno y próspero.

Durante su gobierno, el Estado se convirtió en motor de la industrialización del país. La mitad del gasto público se invierte en infraestructura de transporte y carreteras y una cuarta parte en petróleo, electricidad y en la creación de empresas de apoyo. Esto conllevó, desde luego, a la reducción proporcional en el gasto dedicado a la educación, salud y servicios urbanos, aspectos que fueron pospuestos en aras de la entrada a la modernidad. La política económica de Alemán continúa la seguida por Avila Camacho en apoyo de los nuevos empresarios industriales. Durante su gobierno se crearon importantes empresas, se institucionalizaron mecanismos precisos para el otorgamiento de amplia protección aduanera a las manufacturas nacionales, se devaluó el peso para limitar las importaciones extranjeras y se siguió una política suavemente inflacionaria que, aunque reducía el poder adquisitivo de amplios sectores populares y con ello el mercado interno, permitía una mayor y más rápida acumulación del capital⁷⁷.

"El proceso de consolidación institucional implicó la realización de tres grandes tareas:

- 1) El afianzamiento de la hegemonía del poder civil, lo cual exigía saldar cuentas con el ejército y la iglesia;
- 2) Mayor centralización del poder en el titular del Ejecutivo y en el gobierno federal, lo cual significó el reajuste de las alianzas del Estado con las fuerzas sociales; y,
- 3) La modernización del juego político a través de la reglamentación de la participación, así como de las formas de ascenso y promoción políticas.

Estas tareas dotaron al sistema político mexicano de las características distintivas sobre las cuales se fincó la prolongada estabilidad política de la que todavía sigue gozando en nuestros días, estabilidad que, en los años

⁷⁷ *Ibid.*, pp. 29-30

cuarenta, constituyó un elemento central del llamado a la inversión que los gobiernos de Avila Camacho y Alemán dirigieron a nacionales y extranjeros"⁷⁰.

El gobierno de Adolfo Ruiz Cortines no se caracterizó por innovaciones importantes en la política y "...el desarrollo económico se volvió incierto. El crecimiento del producto nacional se hizo lento y, aunque la guerra de Corea estimuló la economía, sus efectos duraron menos de lo que se esperaba. México padeció una recesión económica relativamente grave, que obligó al gobierno a tomar medidas. Dos de ellas fueron especialmente importantes. A fin de controlar la inflación, se puso en vigor un programa de austeridad en el gasto público. Sin embargo, éste condujo a una contracción de la economía durante 1953 y parte de 1954. La otra fue la devaluación del peso mexicano en relación con el dólar (abril de 1954) para reactivar la economía. Esta devaluación (de 8.65 a 12.50 pesos por dólar) inmediatamente desencadenó un proceso inflacionario que movilizó a segmentos de la clase obrera organizada"⁷¹.

Por otra parte, durante el gobierno de Ruiz Cortines se promulgó la Ley Reglamentaria del artículo 119 Constitucional y se reformó la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal.

El inicio de la administración de Adolfo López Mateos, se da en medio de una recesión profunda de la economía y de estallidos sociales. Por ello, promulga la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, para adecuar las actividades de la Administración Pública al modelo estabilizador de su gobierno y reforma el artículo 123 Constitucional.

"Al analizar con más detalle esta política estabilizadora se percibe que hacia mediados de 1959 los problemas inmediatos que enfrentaba la economía eran su descapitalización apremiante -agravada por las amenazas de una devaluación y la consiguiente fuga de capitales- y un presupuesto deficitario. Todo esto en un ambiente de conflicto social que, según los empresarios, paralizaba las inversiones.

⁷⁰ *Ibid.*, pp. 20-21

⁷¹ Reyna, José Luis. *El Sistema Mexicano*, p. 89

Frente a este panorama, las primeras acciones del gobierno de López Mateos fueron dirigidas a neutralizar las protestas obreras, desarticulando las huelgas y enviando a sus dirigentes a la cárcel...También, se tomaron medidas para equilibrar la balanza comercial y se revisaron las políticas fiscales de la Federación, con el objeto de ir incrementando los ingresos públicos y conceder mayor liquidez a la banca privada"⁸⁰.

El modelo de desarrollo estabilizador implantado en el sexenio de López Mateos, fue continuado con mayor firmeza por el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz; las características principales del modelo: fueron el crecimiento con estabilidad económica y la producción industrial como eje de la acumulación capitalista nacional. Díaz Ordaz afirmaba que se tenía que industrializar al país, para producir riqueza y repartirla para terminar con la desigualdad social.

El inicio del régimen de Luis Echeverría Alvarez, enfrenta el reto de reorientar el proceso de desarrollo económico y superar los problemas sociales derivados de una estructura estatal autoritaria. Para ello, propone la apertura democrática y una nueva política económica.

"Intentando flexibilizar las relaciones e instituciones políticas, el gobierno de Echeverría propuso una apertura democrática. Se trataba, por lo menos en los enunciados, de ya no asfixiar a la disidencia y de abrir canales de confrontación política presumiblemente más democráticos... organizaciones, partidos, movimientos y ciudadanos en lo individual habían venido insistiendo en la necesidad de ampliar y fortalecer la democracia en el país, pero no fue sino hasta que un movimiento social amplio y masivo lo puso en el orden del día y cuando la cerrazón trajo pésimos dividendos a la legitimidad del poder, que surgió la iniciativa gubernamental en ese terreno. Con todo lo limitado de la misma, fue el inicio de un proceso que paulatinamente incorporó la dimensión democrática como un punto nodal en los diversos proyectos del país.

La nueva política económica se planteó grandes objetivos, pero los resultados no fueron del todo halagadores, entre

⁸⁰Guadarrama, Rocio. en *Evaluación del Estado Mexicano. Consolidación 1940-1983*, pp. 92-93

otras cosas por las fuertes presiones con las que se topó por parte de los grupos empresariales más fuertes.

En el nivel del discurso, la administración encabezada por Echeverría planteó la necesidad de exportar más; reivindicó una intervención más dinámica del Estado en la conducción de la economía; se pronunció por una mejor distribución del ingreso, por modernizar la planta industrial y por incrementar la productividad. Empero, metas tan ambiciosas demandaban reformas profundas que en los seis años de gobierno no se llevaron a cabo.

Un ejemplo más ilustrativo: para ampliar el mercado interno y lograr ciertos avances en el proceso de redistribución del ingreso era necesaria una reforma fiscal que gravara progresivamente el capital. Sin embargo, las presiones de las cámaras patronales lograron que se presentara una auténtica caricatura de reforma fiscal, con lo cual uno de los supuestos pilares de una nueva política económica quedó desarticulado⁸¹.

Durante su sexenio, Echeverría promulgó varias leyes, sobresaliendo la ley de Reforma Agraria y la ley Federal de Educación. Además, en el capítulo de los derechos individuales de la Constitución, fusiona los contenidos respectivos de los artículos 4° y 5°, y en la reforma al 4° se señalo lo siguiente:

Art. 4° El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia. Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

José López Portillo al asumir la presidencia, encuentra al país sumido en una crisis política y económica. "Al finalizar el periodo de Luis Echeverría Alvarez, en lo económico encontramos una inflación creciente;...una drástica reducción de la inversión y de la producción en todas las áreas de la economía; un enorme déficit gubernamental acompañado de un inusitado crecimiento de la deuda pública externa;... un grave desequilibrio con respecto al sector externo, que se

⁸¹Woldenberg, José y Huacuja, Mario. *en Evolución del Estado Mexicano. Consolidación 1940 - 1983*, pp. 160 a 163

quiso corregir a través de la devaluación de la moneda en casi cien por ciento;...así como una abierta fuga de capitales por parte de los sectores más pudientes del país.

Por su parte, la crisis política se manifestó, entre otros fenómenos, en una pérdida de la confianza en el gobierno. Y este sentimiento fue compartido por diversos grupos, pero se concentró, sobre todo, en las clases medias urbanas que, como en 1982, vieron amenazados sus intereses"⁴².

La premisa central para afrontar la problemática del país de López Portillo, fue el impulso del desarrollo en la satisfacción de las necesidades básicas de la mayoría de la población, pretendiendo alcanzar un nivel mínimo de bienestar en alimentación, salud y educación.

Conforme a esta premisa López Portillo señala: "Para instrumentar las políticas que hemos expuesto, requerimos reorganizar la administración para organizar al país. Aprovecharemos al máximo lo útil y garantizamos que nadie resultará afectado ni en sus intereses ni en sus derechos como empleado público o como usuario de servicios.

Algunas de las medidas que habremos de adoptar serán de aplicación inmediata, valiéndonos de la oportunidad de renovación que cada seis años se nos presenta. Otras se instrumentarán a lo largo del mandato que habré de presidir. Los fines que persigue la reforma administrativa para el desarrollo que habremos de emprender son: eficiencia y honestidad"⁴³.

Se pensaba que mediante la reforma administrativa se avanzaría hacia la eficiencia. Como punto de partida expidió La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; López Portillo explica a la nación: "Por medio de la ley orgánica de la administración, se asientan los cambios que reclama la estructura sectorial, y se reordenan por funciones las secretarías de Estado a fin de contar con la organización y los instrumentos idóneos para realizar el programa de gobierno"⁴⁴.

⁴²Pérez, Germán y Mirón, Rosa María. en Evolución del Estado Mexicano. Consolidación 1940-1982, pp. 193-194

⁴³López Portillo, José. Mensaje de Toma de Posesión como Presidente de la República Mexicana, en Escobier, p. 10

⁴⁴Ibid., p. 10

El boom petrolero hizo que López Portillo cambiara su política de gobierno y decidiera que el eje del desarrollo nacional fuera la industria del petróleo; por ello, aumento el empleo pues, afirmó que a mayor empleo mayor demanda de productos y, por consiguiente, mayor desarrollo económico y social.

"Ciertamente el boom petrolero y la acelerada expansión económica que éste alentó, trajeron consigo mayor empleo y, por ende, mayor demanda y mayor producción, pero provocaron también graves desequilibrios. Partiendo del presupuesto erróneo que encontraba en el petróleo la panacea, se endeudó el Estado y también la iniciativa privada; se hicieron planes e inversiones y se aumentó el gasto en servicios.

Pero al rápido crecimiento económico no correspondió la consolidación de una planta productiva acorde a sus requerimientos. Aun cuando esta última se duplicó en tan sólo cuatro años, no fue suficiente y, como se mencionó, las necesidades del desarrollo industrial tuvieron que ser cubiertas, muy frecuentemente, mediante importaciones, frente a las cuales se había adoptado una política liberalizadora a efecto de contener la inflación. De esta manera, el crecimiento del mercado interno a la vez que impulsó la industria nacional, favoreció la oferta del exterior y provocó un déficit en la balanza comercial. El cúmulo de problemas contenidos finalmente encontraron la coyuntura

La baja del precio del petróleo dejó clara la magnitud de las deficiencias estructurales de la economía mexicana que no pudieron ser resueltas en los años de auge. Quedó demostrado que el desarrollo del país no podía estar sustentado en un sólo recurso, aún cuando éste fuera estratégico. También se constató que la economía industrial mexicana importa una cantidad excesiva de insumos, sobre todo bienes de capital y materias primas intermedias. Y, por último, se comprobó que el comportamiento de las finanzas internacionales es determinante para el desarrollo del aparato productivo nacional"⁴⁵.

Para apoyar su programa de gobierno López Portillo construyó un gran aparato legal: propuso 27 reformas a la

⁴⁵Pérez, Germán y Mirón Rosa María. en Evolución del Estado Mexicano, Consolidación 1940-1981, pp. 224-226

Constitución y promulgó las Leyes: Orgánica de la Administración Pública Federal, Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales y la de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Públicos de la Federación.

Como se desprende de este recorrido histórico por las diversas gestiones gubernamentales, resulta obvio que las prioridades de los respectivos gobiernos, estuvieron definidas en base al cumplimiento de las principales demandas de la población: empleo, crecimiento económico, desarrollo social, conducción del desarrollo político y nunca fue la seguridad pública un asunto prioritario que diera lugar a modificaciones profundas en la impartición del servicio a la población.

El servicio de seguridad pública fue evolucionando conforme a las características y a los niveles de desarrollo de cada comunidad; se privilegió más la administración de justicia pero escasamente se le dio importancia a la organización de los cuerpos policíacos tanto de los municipios como de los estados, y a los de la federación, poca o casi nula atención al servicio preventivo de seguridad pública

III.- MARCO NORMATIVO DE LA ADMINISTRACION DE LA SEGURIDAD PUBLICA EN MEXICO

1.- BASE LEGAL

Al triunfo de la revolución constitucionalista se reafirma el liderazgo político de Venustiano Carranza, quien ratifica como objetivos fundamentales la independencia y soberanía de México.

Carranza con el deseo de cumplir decididamente el programa revolucionario delineado en el Plan de Guadalupe; expidió, el 14 de septiembre de 1916, el decreto que convocaba a elecciones al Congreso Constituyente para hacer reformas y adiciones a la Constitución de 1857.

El 1° de diciembre del mismo año, el Congreso Constituyente abre el periodo de sesiones; acto seguido, Carranza presenta su propuesta de Constitución reformada y da lectura a su proyecto. En su mensaje considera que lo primero que debe asegurar la Constitución de la República es la efectividad y el pleno goce de los derechos de todos los habitantes del país, refiere: "...el recurso de amparo, establecido con un alto fin social, pronto se desnaturalizó hasta quedar, primero convertido en arma política; y después, en medio apropiado para acabar con la soberanía de los Estados...

No podré decir que el proyecto que os presento es una obra perfecta, ya que ninguna que sea hija de la inteligencia humana puede aspirar a tanto; pero creedme, señores diputados, que las reformas que propongo, son hijas de una convicción sincera, son el fruto de mi personal experiencia y la expresión de mis deseos hondos y vehementes, porque el pueblo mexicano alcance el goce de todas sus libertades, la ilustración y el progreso que le den lustre y respeto en el extranjero y paz y bienestar en todos los asuntos domésticos.

Se refiere en seguida a la manera de asegurar en el nuevo código la libertad humana, estableciendo un verdadero pacto social entre el Estado y los individuos, y dice: lo primero que debe hacer la Constitución política de un pueblo, es garantizar, de la manera más amplia y completa posible, la

libertad humana, para evitar que el gobierno, a pretexto del orden o de la paz que siempre alegan los tiranos para justificar sus atentados, tenga alguna vez que limitar el derecho y no respetar su uso íntegro, atribuyéndose la facultad exclusiva de dirigir la iniciativa individual y la actividad social, esclavizando al hombre y a la sociedad bajo su voluntad omnipotente"⁶⁶.

En el transcurso del mensaje Carranza reitera que es fundamental asegurar las garantías individuales del ciudadano al señalar que se requiere: "...la independencia del poder Judicial, para que éste pueda hacer efectivas las garantías individuales contra los atentados y excesos del poder público..."⁶⁷.

"La Constitución mexicana proclamada en Querétaro el 5 de febrero de 1917, fue modelada sobre la ley fundamental que había sido adoptada 60 años antes, en 1857, y por consiguiente se asemeja a ella en muchos aspectos. Básicamente, se estatuyó la misma estructura del aparato gubernamental; pero el documento de 1917 incorporó un espíritu y un concepto, diferentes del Estado en relación con el individuo y con el bien de la comunidad; el Gobierno debía promover en vez de conservar; proveer en lugar de mantener la base económica y social de la nación"⁶⁸.

Es así que la Constitución de 1917, plasma en el capítulo I sus primeros veintinueve artículos referidos a las garantías individuales; los iniciales veinticinco señalan las garantías de igualdad, libertad, seguridad y propiedad; del 26 al 28 se contemplan las garantías sociales y el 29 establece la forma en que el Presidente de la República puede suspender las garantías individuales.

"La Constitución también establece la organización judicial, aparte del sistema de tribunales. El art. 102 estipula que se organizará, de acuerdo con la ley, un Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios sólo serían nombrados o destituidos por el Ejecutivo. Este ministerio sería presidido por un procurador general con las mismas atribuciones que las de un ministro de la Suprema

⁶⁶Bójorquez, Djed. *Crónica del Constituyente*, p. 95

⁶⁷*Ibid.*, p. 91

⁶⁸Gordon Shaeffer, Wendel. *en Problemas Agrícolas e Industriales de México*, p. 237

Corte. Además, el art. 102 define en detalle la jurisdicción del Ministerio Público y sus procedimientos para administrar los asuntos jurídicos del gobierno. El mismo artículo le reconoce la función de asesor jurídico y estipula que el procurador general actuará como el asesor para el gobierno. El art. 73 se refiere también al Ministerio Público de Justicia del Distrito y Territorios Federales y señala que el procurador de éste ministerio dependerá directamente del Presidente de la República, quien lo nombraría o destituiría libremente⁸⁹.

Ahora bien, la Constitución "...impone nuevas cargas y responsabilidades administrativas tanto en espíritu como en la letra. Naturalmente, estas cargas y responsabilidades son compartidas por otras ramas del gobierno, y en algunos casos el papel administrativo es más implícito que explícito"⁹⁰. Por ello, plasma la base legal para la organización y funcionamiento del poder Ejecutivo, del poder Legislativo y del poder Judicial, y para asegurar su mejor aplicación se complementa con diversas disposiciones jurídicas como: Leyes, Códigos, Decretos, Acuerdos y Reglamentos.

Por último, se hace notar que el artículo 14 transitorio de la Constitución de 1917, suprime a la Secretaría de Justicia, la cual se puede considerar como la antecesora de la Procuraduría General de la República.

2.- ARTICULOS CONSTITUCIONALES QUE SE RELACIONAN CON LA SEGURIDAD PUBLICA "

En el desarrollo de la investigación se ha visto la transformación que los derechos fundamentales del hombre han sufrido en la sociedad mexicana, llegando a su máxima expresión con las garantías individuales plasmadas en la Constitución de 1917. Después de analizar estas garantías y por conveniencia del estudio, únicamente se expondrán aquellos artículos constitucionales, que se considera, hacen referencia a las garantías de seguridad, dichos artículos son

⁸⁹ *Ibid.* p. 241

⁹⁰ *Ibid.* p. 238

⁹¹ Véase La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

el 1º, 10, 11, 14, 16, 17, 18, 19, 73 y 115. Además, se hará un breve comentario de cada uno y, en caso, de que algún artículo plasme más de una garantía individual sólo se comentará lo referente a dichas garantías.

Art. 1º. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse, ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

Mediante las garantías individuales los constituyentes plasman los derechos fundamentales del ciudadano; por lo tanto, el gobierno y la sociedad deben respetarlos. Asimismo, las autoridades deben actuar para cumplir la aplicación de estos derechos.

Art. 10. Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la ley federal y de las reservadas para uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional. La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas.

En la actualidad este artículo cobra una vigencia relevante; ante los signos de la inseguridad que se vive en el país, se puede considerar como una necesidad que por su seguridad y para su legítima defensa, el ciudadano posea armas no solamente en su domicilio, sino que las puede portar; en cuyo caso, de debería reconsiderar los requisitos para portarlas, sobre todo en aquellas ciudades con mayor índice de criminalidad.

Art. 11. Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar su residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las

leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

Al analizar el artículo de referencia, se observa lo relativo exclusivamente a la libertad de tránsito; sin embargo, se puede afirmar que en la actualidad también considera la garantía de seguridad, debido a la inseguridad creciente en los caminos del país, por lo cual se considera necesario un programa de coordinación entre las autoridades federales y estatales para asegurar el pleno goce de este derecho.

Art. 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no éste decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

Este artículo contiene garantías de libertad, seguridad y propiedad; en cuanto a las garantías de seguridad del ciudadano, plasma que los actos de la autoridad deben ser apegados a derecho y conforme a las leyes vigentes sobre la materia, o en su caso, a los principios tradicionales de derecho.

Art. 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandato escrito de la autoridad

competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndole sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se puede ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso

a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que haya que aprehenderse y los objetos que se buscan a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas, estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

Este artículo contribuye a la seguridad de los individuos, porque nadie puede ser molestado en su persona o propiedades, sin una orden expresa que funde las causas legales del procedimiento. Para salvaguardar esta garantía y a fin de ajustarse a los requerimientos jurídicos en 1933 se reformó éste artículo; no obstante, existen lagunas, pues sólo incluye el plazo máximo de la detención de una persona, sin incluir el plazo para la averiguación. En este sentido, se hace necesario para consolidar esta garantía de seguridad,

modificar ya sea este precepto constitucional o reformar la legislación sobre la materia.

Art. 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser apisionado por deudas de carácter puramente civil.

En 1987 y para reafirmar que en nuestro país se diera una verdadera impartición de la justicia, se reformó el presente artículo. Sin embargo, se puede afirmar que poco se cumple este precepto; dado que las resoluciones que emite la autoridad, no lo hace de manera pronta, completa e imparcial, pues en la mayor parte de los casos la persona esta condicionada a su capacidad económica.

Art. 18. Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

Los gobiernos de la Federación y de los estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente. Las mujeres computarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

Los gobernadores de los estados, sujetándose a lo que establezcan las leyes locales respectivas, podrán celebrar con la Federación convenios de carácter general, para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo federal.

La federación y los gobiernos de los estados establecerán instituciones para el tratamiento de menores infractores.

Los reos de nacionalidad mexicana que se encuentren cumpliendo penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de readaptación social previstos en este artículo, y los reos de nacionalidad extranjera sentenciados por delitos del orden federal en toda la República, o del fuero común en el Distrito Federal podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los tratados internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. Los gobernadores de los estados podrán solicitar al Ejecutivo federal, con apoyo en las leyes locales respectivas, la inclusión de reos del orden común en dichos tratados. El traslado de los reos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.

En este artículo se norma la reclusión, readaptación y separación de los sentenciados, tanto los adultos como los menores infractores. Sin embargo, se puede decir que no existe un programa de readaptación para los reos, pues al cumplir sus penas y salir de prisión, la mayoría sigue delinquir. En cuanto a la separación de sentenciados, en muchos de los estados y municipios no existe un establecimiento para los menores infractores, por lo que sus sentencias las cumplen con los demás delincuentes. Por otra parte, el presente artículo se debe reformar, a fin de incluir al municipio y establecer los requerimientos para formular un programa nacional de readaptación social.

Art. 19. Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del término de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de

formal prisión y siempre que de lo actuado aparezcan datos suficientes que acrediten los elementos del tipo penal del delito que se impute al detenido y hagan probable la responsabilidad de éste. La prolongación de la detención en perjuicio del inculcado será sancionada por la ley penal. Los custodios que no reciban copia autorizada del auto de formal prisión dentro del plazo antes señalado, deberán llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el término, y si no reciben la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes podrán al inculcado en libertad.

Para evitar detenciones prolongadas y con ello aplicar efectivamente esta garantía de seguridad, en 1933 se reformó este artículo, para hacer énfasis en que el juez debe emitir una resolución en setenta y dos horas como máximo. Sin embargo, su aplicación sigue siendo incorrecta, pues en la mayoría de los casos no se toman en consideración los fines de semana o días festivos, por lo que se considera conveniente que se modifiquen las leyes para poner en claro que las setenta y dos horas, deben correr sin importar si son o no días hábiles.

Art. 73. El Congreso tiene facultad:

Fracción VI. Para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la asamblea de representantes.

3a...Son facultades de la asamblea de representantes del Distrito Federal las siguientes:

a) Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal, en materia de : educación, salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercio en la vía pública; recreación,

espectáculos públicos y deportes; seguridad pública; protección civil; servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención y readaptación social; uso del suelo; regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda; preservación del medio ambiente y protección ecológica; explotación de minas de arena y materiales pétreos, construcciones y edificaciones; agua y drenaje; recolección, disposición y tratamiento de basura; tratamiento de aguas; racionalización y seguridad en el uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte urbano y establecimientos; alumbrado público; parques y jardines; agencias funerarias, cementerios y servicios conexos; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; turismo y servicios de alojamiento; trabajo no asalariado y previsión social; y acción cultural.

En el contenido de este artículo se otorgan las facultades al Congreso de la Unión. Desde 1917 ha sido reformado diversas ocasiones; en 1993 se reformó para deslindar las atribuciones de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, con las facultades del Congreso. En las atribuciones de la asamblea de representantes se hace referencia a garantizar la seguridad pública del ciudadano, mediante la emisión de ordenamientos legales, entre los cuales se encuentra la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal. Sin embargo, se reitera que es necesario promulgar una ley a nivel nacional.

Art. 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre...

Fracción III. Los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuese necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.

- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito, y
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que le corresponda.

Este precepto constitucional le otorga al Municipio la función para prestar el servicio de seguridad pública; sin embargo, las contribuciones otorgadas a la mayoría de los municipios del país son tan ínfimas, que encuentran innumerables obstáculos para cumplir con dicha función. Por otro lado, en este artículo se otorga al Ejecutivo estatal el mando de la fuerza pública en la sede del gobierno del Estado, lo que hace que intervenga constantemente en los municipios en detrimento de su autonomía.

El 30 de diciembre de 1994, se publican en el diario oficial reformas a 27 artículos constitucionales, a efecto de hacer más eficiente la impartición de justicia y brindar una mayor seguridad pública a las personas e instituciones.

Entre las reformas destaca la del artículo 21, en el que se hace referencia a la seguridad pública, por primera vez en mucho tiempo como un sistema nacional, en el párrafo quinto de dicho ordenamiento se señala:

Art. 21. ...

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

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

3.- LEYES

• LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL ²²

En diciembre de 1976, el entonces presidente José López Portillo, envió al Congreso de la Unión una iniciativa de ley, a efecto de reestructurar el aparato gubernamental.

En ese mismo mes y año se promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958; en la ley se establecen las bases de organización del gobierno federal en los sectores central y descentralizados.

Para cumplir con su proyecto de descentralización de la vida nacional Miguel de la Madrid, reforma la Ley Orgánica en diciembre de 1982. Por considerarlo de interés para el estudio, se hará referencia a los artículos 11, 22, 27 y 36, relativos a las disposiciones y competencias de los órganos copartícipes en la prestación del servicio de seguridad pública.

Art. 11. Los titulares de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República.

Art. 22. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los Gobiernos Estatales, y con su participación, en los casos necesarios, con los Municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas.

²² Véase la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Art. 27. A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

IV. Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales y dictar las medidas administrativas que requiera ese cumplimiento;

XXVI. Organizar la defensa y prevención social contra la delincuencia, estableciendo en el Distrito Federal un Consejo Tutelar para menores infractores de más de seis años e instituciones auxiliares, creando colonias penales, cárceles y establecimientos penitenciarios en el Distrito Federal y en los Estados de la Federación, mediante acuerdo con sus gobiernos, ejecutando y reduciendo las penas y aplicando la reducción por delitos del orden federal o común en el Distrito Federal; así como participar conforme a los tratados relativos, en el traslado de los reos a que se refiere el quinto párrafo del Artículo 18 Constitucional.

Art. 36. A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

X. Realizar la vigilancia en general y el servicio de policía en las carreteras federales.

*** LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL ***

Como respuesta a las demandas expresadas por la ciudadanía de contar con un mejor y más efectiva servicio de seguridad pública, el Congreso de la Unión propuso una iniciativa de Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.

En la exposición de motivos de la ley se señala: El concepto seguridad pública requiere de una precisa

¹ Véase la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.

connotación para los efectos de la ley que nos ocupa, es por ello que en las disposiciones generales de la misma se define el objeto del servicio en cinco fracciones, asimismo, se encomienda su prestación al Gobierno del Distrito Federal y a la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal como la institución en la cual se integra el Ministerio Público; dichas dependencias, a su vez, tienen bajo su mando a la policía del Distrito Federal y a la policía judicial respectivamente.

Funciones preventivas y persecutoria son dos medios para alcanzar un mismo fin; contribuye a la seguridad pública tanto el que previene como el que persigue; por otra parte, la persecución del delincuente también guarda un carácter preventivo en la medida que se evita la comisión de subsecuentes delitos al combatir el crimen organizado o perseguir al criminal patológico o reincidente.

Asimismo, se afirma que se requiere de un proceso de planeación para alcanzar mejores resultados y resalta la importancia de que las legislaturas locales tomen como ejemplo o modelo la legislación sobre la materia.

El 19 de julio de 1993, fue promulgada la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal. Conforme al decreto la ley de referencia, es de orden público e interés general, teniendo por objeto establecer las bases para la prestación del servicio de seguridad pública, así como regular los servicios privados de seguridad en el Distrito Federal.

*** LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA ***

Esta ley abroga la promulgada en 1986, publicada el 27 de diciembre de 1991 y modificada por decreto publicado el 10 de enero de 1994. Esta ley tiene por objeto la prevención y sanción de la tortura y es de aplicación en todo el territorio nacional en materia del fuero federal y en materia del fuero común en el Distrito Federal.

^{**} Véase la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.

*** LEY PARA EL TRATAMIENTO DE MENORES INFRACTORES PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL ⁹⁵**

Esta ley fue publicada el 24 de diciembre de 1991; tiene por objeto reglamentar la función del Estado en la protección de los derechos de los menores, así como en su adaptación social, cuya conducta se encuentre tipificada en las leyes penales federales y del Distrito Federal. Su ámbito de validez jurídica lo tiene en materia común en el Distrito Federal y en materia federal en toda la República con apego a lo establecido en los numerales de la Constitución Política y en los tratados internacionales.

4.- CODIGOS

*** CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES ⁹⁶**

La expedición de este código obedeció a la necesidad de adaptar la ley procesal federal a los preceptos de la Constitución de 1917 y al Código penal de 1931. El código de referencia fue publicado y corregido en 1934.

Los procesos que comprende el código son:

- a) El de la averiguación previa.- La averiguación debe realizarse a la consignación a los tribunales y comprende las diligencias legalmente necesarias para que el ministerio público pueda resolver si ejercita o no la acción penal.
- b) El de preinstrucción.- Comprende las diligencias practicadas por los tribunales con el fin de averiguar la existencia de los delitos, las circunstancias en que hubiesen sido cometidos y la responsabilidad o irresponsabilidad de los inculcados; o bien la libertad de éste por falta de elementos para procesar.

⁹⁵Vease la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para Toda la República en Materia Federal.

⁹⁶Vease el Código Federal de Procedimientos Penales.

c) El de instrucción.- Abarca las diligencias practicadas ante y por los tribunales con el fin de averiguar la existencia del delito, las circunstancias en que hubiese sido cometido y las peculiaridades del inculpado, así como la responsabilidad o irresponsabilidad de éste.

d) El de primera instancia.- El Ministerio Público precisa su pretensión y el procesado su defensa ante el tribunal, y éste valora las pruebas y pronuncia sentencia definitiva.

e) El de segunda instancia.- Ante el tribunal de apelación, se efectúan las diligencias y actos tendientes a resolver los recursos.

f) El de ejecución.- Comprende desde el momento en que cause ejecutoria la sentencia de los tribunales hasta la extinción de las sanciones aplicadas.

g) El de imputabilidad.- Consiste en la imputabilidad a menores y a quienes tienen el hábito o la necesidad de consumir estupefacientes o psicotrópicos.

*** CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DEL FUERO COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL ***

Este código fue promulgado por el presidente Pascual Ortiz Rubio, el 2 de enero de 1931. Su aplicación para el Distrito Federal es el fuero común y el fuero federal para toda la República. El 25 de marzo de 1994, se reformó el código penal para el Distrito Federal.

Se ha observado, que nuestro país cuenta actualmente con leyes y códigos con un contenido sobre seguridad pública; muchos de ellos ya no acordes en algunos de sus artículos a su realidad social, política y económica. Sin embargo, si a éste grupo de leyes se les da una aplicabilidad concreta y objetiva, aunada a una impartición imparcial por parte de los

⁹⁷ Véase el Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia Federal.

juzgadores, estaremos tocando la puerta jurídica de una verdadera impartición de justicia tanto equitativa, como de tipo social, pronta y expedita.

5.- PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Desde la Constitución de Apatzingán hasta la Constitución de 1857, "...la función original del ministerio público, ha sido la defensa del fisco y de ahí el nombre de procurador o promotor fiscal, que se dio antiguamente al apoderado del soberano que se encargaba de la defensa de sus intereses patrimoniales. Cuando el peculio del soberano se confundía con el del Estado, y el delito se entendía como ofensa a la majestad del soberano, por confundirse también el interés del Estado con el interés de la sociedad, el procurador fiscal, o fiscal simplemente, se constituyó en promotor de la justicia contra los delincuentes, iniciándose en germen en esas funciones las atribuciones que con el desarrollo del derecho ha venido a tener la institución del ministerio público"¹⁰.

En el artículo 91 de la Constitución de 1857, se establece por primera vez la figura del procurador general. "En la reforma constitucional que se promulgó el día 22 de mayo de 1900, se modificó el citado artículo 91, en el sentido de dejar integrada la Suprema Corte de Justicia por quince ministros, eliminando de su seno al fiscal y al procurador general. Para conservar y reglamentar en debida forma las atribuciones de estos funcionarios, se modificó en la misma ley el artículo 96 de la citada Constitución, ordenándose que la ley estableciera y organizara el ministerio público de la federación, además de los tribunales de Circuito y de los juzgados de Distrito. En la misma reforma se estableció que los funcionarios del ministerio público y el Procurador General de la República, que tenía que presidirlo, deberían ser nombrados por el Ejecutivo. Esta es la primera ocasión en que se ha empleado la denominación de ministerio público en nuestro derecho positivo"¹¹.

¹⁰Mijares Palencia, José. *El Gobierno Mexicano, su Organización y Funcionamiento*, pp. 164-165

¹¹*Ibid.*, p. 165

"Antes de analizar a fondo la esencia, la naturaleza y las funciones de la Procuraduría General de la República, habrá que tener en cuenta que la Procuraduría es de hecho la sucesora de la antigua Secretaría de Justicia, que prevaleció en muchos años en nuestro país, y que por razones históricas que no es del caso reproducir aquí, pero que son de gran hondura, se suprimió en los transitorios de la Constitución de 1917, en cuyo artículo 14 secamente se dispuso: Queda suprimida la Secretaría de Justicia"¹⁰⁰.

Al respecto García Ramírez expresó: "Ante todo, es debido recordar que el artículo 14 transitorio de la Constitución de 1917 suprimió, enfáticamente, la Secretaría de Justicia. No es este el lugar para discutir acerca de la conveniencia o inconveniencia de tal supresión; baste con referir el hecho, cuyos motivos son de sobra conocidos. Consecuentemente, las tareas que corresponden a una Secretaría de Justicia, según los antecedentes nacionales o conforme a referencias institucionales extranjeras, se han distribuidos entre distintos órganos del Poder Ejecutivo: La propia Procuraduría de la República, desde luego; además, la Secretaría de Gobernación, el Departamento del Distrito Federal y la Procuraduría General de Justicia de esta circunscripción político-territorial"¹⁰¹.

El artículo 102 de la Constitución de 1917, establece que el Procurador General de la República presidirá al Ministerio Público Federal e intervendrá personalmente en todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los Ministros, Diplomáticos y Cónsules Generales, y en aquellos que se suscitarán entre dos o más estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre los poderes de un mismo Estado. Además, el procurador general será el consejero jurídico del Gobierno.

Las bases de la organización funcional del Ministerio Público Federal, se precisan en su ley orgánica, emitida en 1908 y reformada en los años de 1934, 1942 y 1955; "...las funciones del ministerio público, consisten en:

¹⁰⁰Castro, Juventino V. *La Procuración de Justicia Federal*, p. 3

¹⁰¹García Ramírez, Sergio: citado por Castro, Juventino V. *La Procuración de Justicia Federal*, p. 3

*Investigar los hechos que puedan constituir delitos federales, para determinar si es procedente el ejercicio de la acción penal.

*Ejercitar la acción penal ante los tribunales federales, por los mismos delitos.

*En intervenir como parte actora o demandada como tercer opositor, representando al órgano oficial afectado, en los juicios que se susciten con motivo de la actividad de cualquier autoridad federal. Pero en los juicios de amparo, se le considera como parte especial, e interviene conforme a la ley orgánica de la materia, para cuidar de la pronta resolución de esos juicios extraordinarios, y para pedir conforme a su criterio, en pro o en contra de las demás partes, no sólo en cuanto al fondo de los asuntos, sino con relación a todas las peticiones que se formulen, ya se refieran a pruebas, incidentes o recursos.

*Defender ante los tribunales los intereses económicos de la federación.

*Auxiliar a la administración de justicia y promover lo necesario para que sea recta y pronto, y

*En intervenir en todos los demás casos que señalan la Constitución y las demás leyes"¹⁰².

En lo que respecta a la Procuraduría General de la República, la ley que rige a la Institución data de 1974; en 1983 se reforma y se le denomina Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la cual se encuentra vigente y señala la organización y funciones de la Procuraduría.

"La estructura funcional de la Procuraduría se encuentra diseñada en su Ley Orgánica de 1983, y en el Reglamento de esa Ley Orgánica de 1991, que dispone que la propia Procuraduría funcionará con su titular, el Procurador General de la República; una Subprocuraduría de Averiguaciones Previas, cuyo titular suple las ausencias del Procurador

¹⁰² Mijares, Palencia, José. *op. cit.*, p. 164

General; una Subprocuraduría de Control de Procesos; dos Subprocuradurías Regionales, Norte y Sur; Oficialía Mayor; Contraloría Interna; Coordinaciones Generales para la Atención para los Delitos contra la Salud, y General Jurídica; y diversas Direcciones Generales, que conforman las autoridades centralizadas de la propia Institución.

Debe subrayarse que todo este cuerpo centralizado, se complementa con un grupo desconcentrado formado por delegaciones Estatales y Metropolitana, que desempeñan en forma permanente esa delegación de facultades del Procurador, y que actúan en cada Estado y en el Distrito Federal para apoyar las atribuciones del Procurador General, auxiliándolo en el cumplimiento de sus deberes"¹⁶³.

Las atribuciones del Procurador General de la República, se plasman en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Los artículos 3° y 4° señalan que sus facultades son no delegables y conforme a los términos de la Constitución Política, a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y a las demás disposiciones legales sobre la materia.

"La desconcentración de la Procuraduría General de la República fue una consecuencia natural de la gran centralización de los asuntos en la capital de la República, que daba excesivas libertades a los Ministerios Públicos con jurisdicción en los Estados de la República, los cuales prácticamente los hacía soberanos, y sin suficiente vigilancia en el cumplimiento de sus funciones.

Por lo tanto en el año de 1984, se crearon las delegaciones de Circuito, a similitud de los Circuitos en los tribunales de amparo, ya que primitivamente se pensó en una desconcentración para poder manejar con eficacia los amparos en toda la República, en cumplimiento de lo que expone la fracción XV del artículo 107 constitucional. Posteriormente las Delegaciones actuaron no sólo en materia de amparo, sino de averiguaciones previas, procesos, servicios a la colectividad, lucha contra el narcotráfico, y otras labores similares. Cambiaron su nombre a Delegaciones Regionales, hasta llegar a su actual condición de Delegaciones Estatales y una Metropolitana en la capital del país.

¹⁶³ Castro, Juventino V. *op. cit.*, p. 15

Como toda desconcentración, el principal problema al cual se enfrenta la Procuraduría General de la República, es que las delegaciones actúan con tal autosuficiencia, para descargar satisfactoriamente las labores de las Unidades Centralizadas, pero al propio tiempo vinculándose con éstas, de tal manera que las Delegaciones Estatales no se comporten como si fueran pequeñas Procuradurías¹⁰⁴.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 16

IV.- LA ADMINISTRACION DE LA SEGURIDAD PUBLICA

1.- LA PROBLEMÁTICA DE LA SEGURIDAD PUBLICA A PARTIR DE 1982

A partir de 1982 la prestación del servicio de seguridad pública se vuelve más complejo. Entre otros: las crisis económicas surgidas de 1976 en adelante, la impunidad del delito, la corrupción desmedida de los cuerpos de seguridad, la no observancia de la ley por parte de las autoridades, el crecimiento del crimen organizado, el abuso de autoridades y la falta de seguridad a la ciudadanía y a sus bienes, se vuelven cotidianos en la vida diaria de la población. Por ello la seguridad pública se empieza a entender como un grave problema a nivel nacional, el cual va a repercutir con la planeación del nuevo modelo de desarrollo del Estado mexicano.

A efecto de enfrentar la problemática de la seguridad pública, la administración gubernamental tanto de Miguel de la Madrid, como de Carlos Salinas, instrumentan una serie de medidas para garantizar la seguridad de la población.

Sin embargo, aumentan los índices de inseguridad, dado que las estrategias, como veremos más adelante, no contemplaron una óptica integral del problema, en el que se dieron previsiones y acciones, simultáneas para enfrentar dicha problemática.

Al inicio del sexenio de Miguel de la Madrid, éste reconoce que "toma las riendas de un país económicamente destruido y políticamente desgastado. Había, pues, que empezar de cero.

El problema era complejo y la estrategia para solucionarlo tenía que ser complicada. Por un frente habría que atacar el desastre económico. Por otro, el desprestigio heredado"¹⁰⁵.

¹⁰⁵Pérez, Germán y Mirón, Rosa María. en Evolución del Estado Mexicano. Consolidación 1940- 1982, pp. 254-255

En el económico Miguel de la Madrid, reconoce que asume el poder en medio de una crisis; en su discurso de toma de posesión explica: "...estoy conciente que asumo el Gobierno de la República en horas difíciles.

México se encuentra en una grave crisis. Sufrimos una inflación que casi alcanza este año el cien por ciento; un déficit sin precedente del sector público la alimenta agudamente y se carece de ahorro para financiar su propia inversión; el rezago de las tarifas y los precios públicos pone a las empresas del Estado en situación precaria, encubre ineficiencias y subsidia a grupos de altos ingresos; el debilitamiento en la dinámica de los sectores productivos nos ha colocado en crecimiento cero.

El ingreso de divisas se ha paralizado, salvo los provenientes de la explotación del petróleo y algunos otros productos del sector público y sus créditos. Tenemos una deuda pública y privada que alcanza una proporción desmesurada, cuyo servicio impone una carga excesiva al presupuesto y a la balanza de pagos y desplaza recursos de la inversión productiva y los gastos sociales. La recaudación fiscal se ha debilitado acentuando su inequidad. El crédito externo se ha reducido drásticamente y se han demeritado el ahorro interno y la inversión. En estas circunstancias están seriamente amenazadas la planta productiva y el empleo. Confrontamos así el más alto desempleo abierto en los últimos años"¹⁰⁶.

En el aspecto político y con el fin de restaurar la legitimidad, confianza y credibilidad de los sectores sociales, instrumenta una serie de medidas para la reordenación nacional. Para ello, De la Madrid, presenta al Poder Legislativo una serie de modificaciones a quince artículos de la Constitución; así como, un decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las cuales servirían como base para conformar su proyecto nacional.

"En la exposición de motivos que acompañó a la iniciativa de reformas, el presidente De la Madrid afirmó: la agudización de fenómenos ha llevado a una situación

¹⁰⁶De la Madrid Hurtado, Miguel. Mensaje de Toma de Posesión como Presidente de la República. en *El Morado*, p. 10

crítica que pone en entredicho, no sólo la expansión económica, sino la viabilidad misma del proyecto nacional y las libertades democráticas que éste sintetiza.

Y continúa: Existe una falta de adecuación entre el orden normativo y las nuevas exigencias del desarrollo integral que genera incertidumbre y obstaculiza el desarrollo.

Las modificaciones hechas a la Constitución, si bien respetan su espíritu original, proponen cambios en términos del proyecto de 1917 y del pacto social imperante desde Cárdenas. El nuevo proyecto de De la Madrid hace explícito que la responsabilidad de la dirección, de la rectoría del desarrollo nacional, recae en el Estado¹⁰⁷.

En la exposición de motivos del decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, De la Madrid justifica las enmiendas al afirmar que la administración pública debe adecuarse para hacer frente a los retos que plantea la evolución dinámica de un Estado moderno y darle respuesta a las demandas ciudadanas recogidas en el marco de la consulta popular, con especial énfasis en la descentralización de la vida nacional, a fin de alcanzar un desarrollo integral e igualitario en la sociedad mexicana.

Las reformas a la Constitución y a la Ley Orgánica, reordenarían estructuralmente al gobierno federal e impulsarían un proceso de planeación democrática en todos los aspectos de la vida nacional. De la Madrid Hurtado expuso:

"El proceso de reestructuración de la Administración Pública Federal que propongo, pretende que ésta actúe con eficacia y agilidad; aprovechar lo mucho que se ha logrado, rectificar lo que no ha funcionado y hacer las innovaciones indispensables. El aparato público se conducirá conforme a la previsión, al orden y a la más estricta responsabilidad de los funcionarios públicos. Asimismo, en la revisión de las atribuciones que se propone modificar, se busca que desde su expresión se atienda a los criterios de política sustantiva que esta Administración imprimirá a su gestión.

¹⁰⁷Pérez, Germán y Mirón, Rosa María. *op. cit.*, p. 257

Por ello, he presentado ante esa H. Cámara diversas iniciativas de reformas constitucionales que tienden a incrementar la participación de los estados y municipios en las decisiones nacionales, a precisar la rectoría del Estado en la atención de los problemas económicos del país, a sentar las bases con las que éste controlará las actividades de dependencias y entidades, y a definir en el ámbito de la Administración Pública, las normas de su renovación moral¹⁰⁸.

Una vez aprobadas las reformas por el Poder Legislativo, las siete tesis básicas que conformaron la plataforma política-electoral de Miguel de la Madrid, se convirtieron en las directrices político-administrativas que enfrentarían el desajuste económico y recuperarían parte del consenso de la ciudadanía en el sistema político mexicano.

La crisis económica del inicio de los ochenta y la corrupción policiaca imperante, inciden en altos índices de inseguridad ciudadana; por ello, De la Madrid en su tesis de renovación moral, establece el propósito fundamental del Ejecutivo Federal de eliminar las irregularidades de la administración pública y los actos de corrupción que éstos generaban; adecuando y modernizando la legislación sobre la materia, a fin de resarcir los derechos de la ciudadanía que fueron afectados.

Las medidas por De la Madrid, articularían el proyecto político nacional de su administración, el cual respondería al proceso de transformación del Estado Mexicano. "Con ellas se intenta poner fin a más de una década de discusiones sobre el papel, el futuro y fuerza de cada uno de los sectores social y productivo del país, todos ellos bajo la rectoría económica del Estado. Pareciera que los sectores social, paraestatal y privado, con su flamante marco legal lograrían encarnar un papel definitivo en su actuar social y, así, terminaría una larga lucha de y por posiciones en el escenario político y económico de la nación. Esto se preveía en diciembre de 1982-enero de 1983"¹⁰⁹.

¹⁰⁸De la Madrid Hurtado, Miguel. *en Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, p. 11

¹⁰⁹Pérez, Germán y Mirón Rosa María. *op. cit.*, 263

Sin embargo, para fines del sexenio las cosas se complican. Muchas políticas no fructificaron, el país tuvo fuertes sacudidas en lo político y en lo económico y en numerosos objetivos de gobierno quedan rezagados, particularmente el de la seguridad pública que no alcanzó los niveles de eficacia, coordinación y apoyo que se habían trazado.

En esta razón, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de la Defensa Nacional presentan en 1987, incrementos en sus presupuestos para luchar en contra del aumento de la delincuencia. La Procuraduría General de la República solicitó el aumento, "...para fortalecer en forma preponderante las acciones de ejecución de la campaña contra el narcotráfico"¹¹⁰. Mientras la Secretaría de la Defensa Nacional prevé dificultades y señala: "La problemática nacional presenta una serie de medidas de austeridad que implican restricciones diversas y que, por lo tanto originan inquietud en diferentes sectores del país, manifestación básica de la grave crisis por la que atraviesa. Aunado a esto, las presiones externas y la recesión económica mundial, han agudizado en forma gradual este problema que se puede traducir en cualquier momento en acciones violentas, tanto en el ámbito interno como procedentes del extranjero"¹¹¹

Al respecto García Ramírez comenta:

"En el informe del Presidente, el 1° de septiembre de 1988, hubo referencia a la seguridad pública. Se reconoció el problema. Pero no quedó ahí el análisis, ni se limitó a marcar copia a la policía, para la atención y solución procedentes, según se indica en el lenguaje burocrático.

Ese informe reconoció los factores económicos y demográficos de la inseguridad pública. Se hizo alusión directa a la crisis económica y al proceso de urbanización, abrumador en México durante las últimas décadas.

Nadie de buena fe puede suponer que una severa crisis económica y una urbanización desordenada y vertiginosa son hechos irrelevantes para la seguridad pública. Por el

¹¹⁰ Robles, Manuel. *en Proceso* (No. 530), p. 6

¹¹¹ *Ibid.*, p. 5

contrario, están en su cimiento. En la seguridad repercutirá cuanto se haga u omita en aquéllas. El manejo de estas cuestiones influirá en determinada medida, pero influirá sin duda, en la protección de la vida, la salud, los bienes de todos.

No caigo en la quimera de creer que un orden justo suprime los delitos, ni mucho menos en la torpeza que todo el mundo es culpable, menos el delincuente. Nada de eso. Pero cada sistema produce, incrementa, reduce, modifica la delincuencia. Cada criminalidad avanza o retrocede en determinado caldo de cultivo. Esto es el ABC de la criminología. Deben saberlo el conductor de la vida colectiva, el administrador de los intereses sociales"¹².

El 1° de diciembre de 1988, Carlos Salinas de Gortari asumió el cargo como Presidente de la República, en circunstancias por demás difíciles. Al final de los años ochenta, entre otras circunstancias, el desequilibrio económico, el endeudamiento externo, los paros, huelgas y movilizaciones de los trabajadores, del magisterio y de los estudiantes universitarios; así como, el conflicto post electoral, trajeron consigo no solamente una crisis económica, sino también una aguda crisis del sistema político mexicano.

Salinas de Gortari reconoce que asume el poder en medio de escollos y desafíos, difíciles y complejos; al asumir la primera magistratura de la nación señala:

"Tomo posesión como Presidente de la República en una hora compleja; entre la esperanza colectiva y el precio de los sacrificios acumulados; entre la necesidad de construir para el futuro y la premura de realizaciones inmediatas. Es este un momento singular de nuestra historia, cargado de riesgos pero rico en oportunidades. Lo asumo con ánimo y optimismo.

Tengo fe en que los vientos del cambio nos serán favorables, porque nuestro esfuerzo tiene rumbo. Nuestro nacionalismo nos da fortaleza. Tenemos un proyecto histórico que se ha configurado generación tras generación. Cada una respondió a la necesidad de su tiempo; cada una

¹²García Ramírez, Sergio. *Narcotráfico en Punto de Vista Mexicano*, p. 70

enfrentó sus propios retos. Ha sido una tarea que nos ha dado rostro, estatura histórica y una vocación de justicia y libertad. La Independencia, la Reforma y la Revolución, expresan la determinación del pueblo para darse, a sí mismo, un destino original e instituciones y organizaciones propias. Nuestra capacidad de transformación nos ha permitido sortear los más duros embates y adaptarnos constantemente a nuevas realidades. Sabemos que nuestros problemas no vienen por el fracaso de nuestro esfuerzo, sino por el tamaño de la adversidad"¹¹³.

Ante la crisis en la economía, la política y la sociedad, se hizo evidente la necesidad de dar una respuesta concreta y de realizar cambios estructurales al sistema político. Para enfrentar los retos nacionales, la administración de Salinas de Gortari, propuso como condicionante, una estrategia de modernización para la democracia integral del país al indicar:

"Avancemos ahora hacia el cambio. La modernización de México es indispensable, para poder atender las demandas de los 85 millones de mexicanos de hoy, a los que se sumarán 10 millones más en los próximos seis años. Todos demandarán alimentos, servicios urbanos, vivienda, educación y un modo honesto de vida. En mi administración, ingresarán al sistema educativo nacional 9 millones de estudiantes adicionales con la legítima esperanza de una mejor calidad de vida que la de sus padres. Un millón de jóvenes anualmente aspirará a un empleo digno, a un futuro cierto, a un país soberano y justo. Para enfrentar estos retos, necesitamos crecer con equidad, hacer más efectivo el Estado, aumentar la productividad general, desatar la energía de la comunidad, enraizar la participación popular. Necesitamos, en pocas palabras, modernizar la política, la economía, la sociedad.

La modernización de México, es, también, inevitable; sólo así podremos afirmar nuestra soberanía en un mundo en profunda transformación. Hay una revolución científica en marcha. Los centros de la dinámica tecnológica, financiera y comercial se alejan de los centros de poder militar. Se anticipa el fin del conflicto bipolar. Empieza a prevalecer

¹¹³Salinas de Gortari, Carlos. Mensaje de Toma de Posesión como Presidente de la República. *Cuadernos de Difusión y Propaganda*, p. 4

la negociación diplomática sobre las soluciones de fuerza. Ha terminado la llamada guerra fría. La competencia se recrudecerá a partir de nuevas tecnologías y costos más bajos. Veremos al consecuente desarrollo de relaciones multipolares. Las presiones crecerán. La perspectiva internacional es de mayor complejidad y más tensión¹¹⁴.

En cuanto al aspecto de seguridad, la administración salinista encauzaría los cambios de modernización hacia una transformación del Estado mexicano, que garantizara la seguridad de la población; señala:

"El Estado moderno es aquel que garantiza la seguridad de la Nación y, a la vez, da seguridad a sus ciudadanos; aquél que respeta y hace respetar la ley; reconoce la pluralidad política y recoge la crítica; alienta a la sociedad civil; evita que se exacerben los conflictos entre grupos; mantiene transparencia y moderniza su relación con los partidos políticos, con los sindicatos, con los grupos empresariales, con la iglesia, con las nuevas organizaciones en el campo y en las ciudades"¹¹⁵.

Para enfrentar los retos y para lograr la modernización y el cambio por la vía institucional, legal y pacífica, el presidente propuso tres acuerdos nacionales:

a) Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática.- Este acuerdo engloba la realización de una reforma democrática, con la cual habría una efectiva participación ciudadana que, con libertad, respeto y el concurso de todos, lleve al país por caminos del progreso.

b) Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica y la Estabilidad.- En este acuerdo se fincan las bases estructurales para una nueva época de crecimiento y desarrollo económico, siendo el motor fundamental para alcanzarlo el ahorro interno y la renegociación para disminuir la deuda externa.

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 5

¹¹⁵ *Ibid.*, pp. 7-8

c) Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Bienestar Popular.- Este acuerdo contempla la prosperidad y seguridad de la población, concentrando su atención en cuatro temas: erradicar la pobreza extrema; garantizar la seguridad pública; dotar suficientemente de servicios básicos y restablecer la calidad de vida en la Ciudad de México.

En este contexto, en la administración de Salinas, se presentaron las reformas y adiciones a 48 artículos constitucionales; modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se instrumentaron una serie de medidas para hacer realidad el proyecto de transformación y modernización del Estado mexicano.

En lo referente a la seguridad pública se emitió la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, con su respectivo programa; la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal; y, se decretaron reformas y adiciones a otras leyes y a diversos códigos. Además, se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Hasta 1993, en el discurso oficial, de alguna forma, la sociedad se expresa en los términos clásicos de la administración salinista, la política neoliberal. Pero apenas llegó 1994, el último año del sexenio, todo empezó a complicarse. Para el país y para el presidente Salinas. Año de problemas políticos, asesinatos de personas prominentes de la vida política nacional, y de desequilibrios de la economía. Para parte de la opinión pública todo comenzó en mayo de 1993 con el asesinato del cardenal Posadas Ocampo.

"El conflicto armado en Chiapas, las acciones de Manuel Camacho (comisionado para la paz en Chiapas), el secuestro del banquero Alfredo Harp y el asesinato de Luis Donaldo Colosio y sus secuelas tienen al país en el pasmo, la incertidumbre y la desconfianza que en el ámbito de la economía se han traducido en una creciente inestabilidad..."¹¹⁶.

¹¹⁶Acosta Córdova, Carlos. *en Prensa* (No. 918), p. 6

1994 puso como nunca en evidencia la fragilidad de los sistemas de seguridad nacional y seguridad pública del Estado mexicano, y creó en los mexicanos un mayor sentimiento de vulnerabilidad, de desamparo y una gran demanda de mayores y mejores servicios de seguridad pública en todos los niveles, acrecentando los servicios de seguridad privada a lo largo y ancho del país. La seguridad pública apareció como la demanda más sentida de la población después del empleo y el bienestar económico.

2.- SITUACION ACTUAL

Una demanda frecuente que le hicieron al entonces candidato a la presidencia de la República Carlos Salinas de Gortari, fue el de garantizar la seguridad de la población. Ante ello, en el discurso de toma de posesión, Salinas ofrece que atenderá el reclamo sobre la seguridad de las personas, señala:

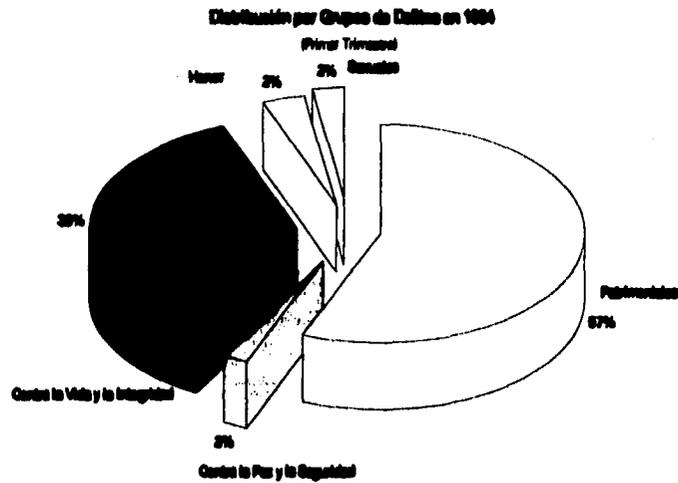
"La tarea primaria, básica, irrenunciable de un buen gobierno es ofrecer seguridad en la vida cotidiana a las personas, a sus familias y a sus bienes. La seguridad de los mexicanos, a lo largo de toda la República, es empeño en el que no voy a transigir en los seis años que tenemos por delante. La población está cansada de la impunidad del delito, de la arrogancia de algunas autoridades, de la no observancia sistemática de la ley por muchos de nuestros ciudadanos. Con pleno respeto a su autonomía y dignidad, estableciendo los medios para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación cumpla con su responsabilidad de Poder Judicial de la Federación. Renovaremos las corporaciones policiacas del país y reajustaremos severamente su estructura a fin de garantizar control, honestidad y eficacia. Combatiremos los delitos con rapidez y con equidad. Someteré iniciativa de reformas para elevar las penas sobre los delitos más irritantes. El pueblo exige acción enérgica. Atenderé su reclamo"¹¹⁷.

¹¹⁷Salinas de Gortari, Carlos. *op. cit.*, p. 17

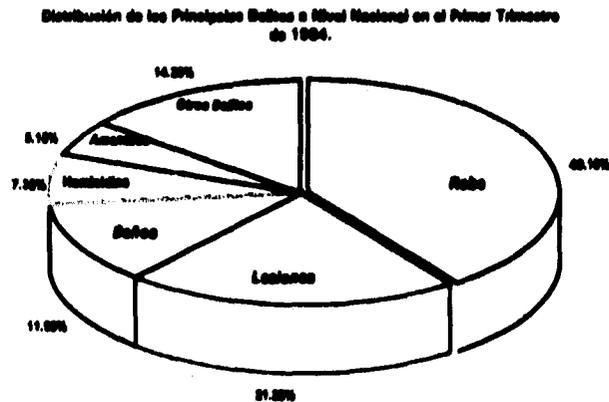
No obstante, los esfuerzos gubernamentales por brindar seguridad a la población, estos han sido superados, pues los índices de inseguridad pública en las ciudades del país toman sesgos cada vez más preocupantes y, por el momento, no hay visos de que cambie el panorama. La crisis económica y la explosión demográfica también han provocado un aumento en la inseguridad del ciudadano, manifestándose "...en varios niveles que van desde delitos patrimoniales contra comercios, industrias, bancos, casas particulares y personas físicas, hasta robos de vehículos y autopartes. Existe también intranquilidad por el incremento de la violencia en general, y preocupación por la integridad física de la población"¹¹⁸. "Junto con ello podemos ver, que el gasto destinado para la justicia y la seguridad en 1990, correspondió al 0.72 por ciento del Producto Interno Bruto y que sólo existía un policía por cada 204 habitantes"¹¹⁹.

Las cifras de la Procuraduría General de la República, sobre la criminalidad en México, indican que la frecuencia con que se comete algún tipo de delito en el país es de aproximadamente 1.6 por minuto, siendo principalmente, dos grupos de delitos los más frecuentes. Los patrimoniales como robo, despojo, daños, allanamiento y abigeato que representan el 56.9% y los delitos contra la vida y la integridad como homicidios, lesiones, secuestros, amenazas y corrupción de menores que representan el 36%. Siendo en estos dos rubros donde se concentra el 92.9% de la criminalidad de la nación.

¹¹⁸ Gamboa de Buen, Jorge. *Ciudad de México una Visión*, p. 93
¹¹⁹ *Censo Nacional de Población y Vivienda 1990*.



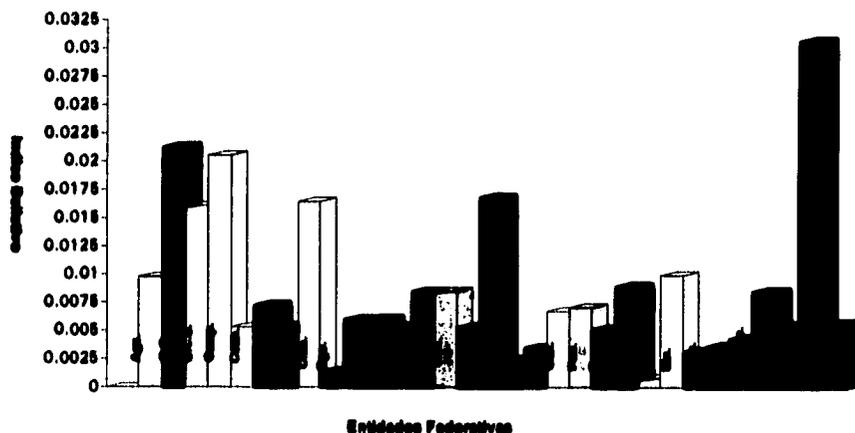
De estos delitos los tres de mayor incidencia son el robo, el cual representa el 40.16%, las lesiones con el 21.28% y los daños con el 11.9%.



Las Entidades Federativas con mayor índice de criminalidad en la República y en las que el robo es el principal delito son: Yucatán con 3.2%, el robo con 1.8%; Quintana Roo con 2.6%, el robo con 1.5% y Chihuahua con 2.2%, el robo con .8%, siendo otro delito representativo las lesiones con el .6%. La Procuraduría obtiene el índice

de criminalidad entre la población total del Estado y el número de delitos registrados.

Indice Delictivo per Entidad Federativa en 1992



El comportamiento delictivo del país registró un incremento del 63.9% en el periodo comprendido entre 1992 y 1993, siendo los estados que mayor crecimiento registraron los de Tabasco con 511.1%, Nayarit con 420.8% y Sonora con 231.2%. Pese a este aumento, hubo estados que registraron un decremento en ese mismo periodo como Baja California con 53%, Durango con 42.8% y Campeche con 38.5%.

El tipo de delitos que tuvieron más incremento en dicho periodo fueron: el estupro con 95.2%, daños con 58.2%, robo con 50% y lesiones con 45.6%. Al analizar las estadísticas se observa que se está dando un mayor incremento de los delitos, por lo tanto la violencia a nivel nacional se ha acentuado en los últimos años.

El aumento de la violencia se ha dado sobre todo en aquellos estados que presentan grandes desigualdades sociales como Chiapas, Yucatán, Tabasco y Quintana Roo, donde los rezagos no sólo son en materia económica sino en impartición de justicia; así como, en aquellos donde existe una gran concentración de población como el Estado de México o el Distrito Federal, que registran un alto grado de inseguridad.

Paralelamente al aumento de la violencia, se evidencia el crecimiento del crimen organizado: el narcotráfico y los secuestros. Los medios y recursos de que disponen estas organizaciones delictivas son más peligrosos que los de la delincuencia tradicional. "México pudo mantenerse durante varias décadas al margen de la creciente violencia mundial producto de la incomprensión, el terrorismo y el tráfico ilegal de armamentos y narcóticos. Desafortunadamente en los últimos años las evidencias indican que la actividad de redes criminales organizadas ha aumentado. Este tipo de criminalidad contamina a la sociedad e inicia procesos de descomposición social"¹²⁰.

Por otra parte, existe una franca desconfianza hacia las instituciones, programas y personal responsables de la seguridad pública. "El tema de la inseguridad personal trasciende el sistema de procuración de justicia y se agrava con el de la inseguridad legal para insertarse en la problemática de la administración de justicia.

La administración de justicia enfrenta también graves problemas, el principal es sin duda la falta de confianza de la ciudadanía en el sistema de solución de controversias. Motivados por la escasa profesionalización del personal adscrito a los tribunales, procedimientos legales interminables por la facilidad para interponer recursos, la actual extensión de los términos establecidos en las leyes y el rezago en la solución definitiva de los expedientes, son algunos de los muchos problemas que enfrenta la administración y procuración de justicia.

Las debilidades del sistema jurídico mexicano, se manifiestan desde la propia Constitución Política, columna vertebral del sistema político y jurídico mexicano, y pasan por innumerables contradicciones de reglamentos y leyes para terminar hasta el más insignificante de los actos contractuales"¹²¹.

"La gravedad en los índices de inseguridad requería que se actuara, con gran firmeza, en el combate a la delincuencia y a la impunidad. El empeño de las autoridades se dirigió a lograr una mejor coordinación y organización

¹²⁰ *Ibid.*, p. 93

¹²¹ Díaz Abrego, Carlos. *en Epoca* (No. 162), p. 24

de los cuerpos encargados de la seguridad pública, así como a sancionar estrictamente cualquier violación a los derechos humanos"¹²².

Por ello, el 26 de abril de 1994 se creó la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación ¹²³. En su considerando afirma, que las circunstancias por las que actualmente atraviesa nuestro país, hacen patente la necesidad de que los cuerpos de seguridad pública en el orden nacional se encuentren debidamente coordinados a efecto de lograr una mayor eficacia en sus acciones, tanto en materia preventiva, como en la persecución de los delitos.

Las funciones asignadas a la Coordinación son las siguientes:

- * Definir los lineamientos y acciones que deben seguir la Procuraduría General de la República (PGR), la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) y las procuradurías de justicia de los estados.
- * Proponer los canales adecuados de comunicación con las secretarías de Gobernación, Defensa Nacional y de Marina, así como el Departamento del Distrito Federal.
- * Coordinar las acciones que en materia de seguridad determine el presidente de la República.
- * Proponer medidas y celebrar convenios con las procuradurías de justicia de los estados.
- * Pedir información oportuna a las dependencias y entidades de la administración pública federal, y
- * Las demás funciones que le encomiende el titular del Ejecutivo Federal.

¹²²Gamboa de Buen, Jorge. *op. cit.* p. 102

¹²³Vease el Diario Oficial de la Federación del 26 de Abril de 1994.

Inmediatamente a la creación de la Coordinación se dieron diversas opiniones sobre su sustento jurídico, su creación y sus fines. Esta coordinación influyó poco en el mejoramiento de la seguridad, se vio envuelta en polémicas y nunca ejerció una real coordinación entre las instituciones del sector.

3.- DEMANDAS CIUDADANAS SOBRE SEGURIDAD PUBLICA

En los últimos años, el problema de la seguridad pública a lo largo y ancho del país, ha sido percibido por todos sus habitantes como uno de los más importantes a que tiene que enfrentarse en su vida cotidiana. Los ciudadanos están hartos de promesas de la autoridad gubernamental frente a la creciente inseguridad. Es cotidiano presenciar que familiares, vecinos o amistades sean vejados, asaltados, asesinados o robados en su salario o patrimonio.

Pero lo que es peor, en muchas ocasiones los abusos son cometidos por los propios cuerpos policíacos encargados de velar por la seguridad pública de la ciudadanía.

Los constantes abusos contra los ciudadanos requieren de una mayor eficiencia en la aplicación de las leyes, basados en el absoluto respeto de los derechos humanos consagrados en las garantías individuales y sociales previstas en la Constitución Política y el respeto de las autoridades frente a las garantías de libertad e igualdad del individuo, que se brinde la certeza y la oportunidad que en materia de aplicación de justicia y seguridad pública ya contemplan nuestras leyes.

El reclamo permanente de la ciudadanía, se orienta principalmente a la aplicación de la verdadera simplificación en el ejercicio de la impartición de justicia en los procesos judiciales; así como, el respeto pleno al goce de sus derechos fundamentales.

Las principales demandas de la ciudadanía se pueden resumir en tres aspectos:

a) Por abusos de autoridad.- Dilación en la procuración de justicia; detención arbitraria; detención por acusación falsa; arbitrariedad por parte de las autoridades que ordenan y las que realizan la investigación; falta de atención apropiada y abuso de autoridad en reclusorios; retardo en la aplicación de la sentencia o laudo, así como lo referente a las resoluciones administrativas; desconfianza y temor de los ciudadanos hacia los cuerpos de seguridad e instancias legales en la administración y procuración de justicia; agresión corporal o psicológica de los cuerpos policíacos a presuntos infractores; tortura; corrupción entre policías y ministerio público al ser presentado ante éste el presunto infractor; frecuente robo de los cuerpos policíacos a los ciudadanos; incumplimiento por parte de los cuerpos policíacos a sus labores por estar frecuentemente en estado de ebriedad; abuso de los cuerpos de seguridad vial, para obtener dádivas de los automovilistas infractores; incumplimiento y desconocimiento de leyes y reglamentos por parte de las autoridades que las aplican (vicios en los procedimientos); contrabando, venta y utilización de los automóviles robados por los cuerpos de seguridad; falta de atención a las demandas públicas de la ciudadanía; y, pugnas entre cuerpos policíacos que derivan en el incumplimiento de sus obligaciones contraídas.

b) Contra inseguridad de bienes y personas.- Por la existencia de bandas de narcotraficantes; secuestro a empresarios e industriales; robos y asaltos en casas habitación; robo a vehículos de todas las características; inseguridad en las carreteras; creciente uso de armas de fuego de alto calibre; falta de elementos que cubran la seguridad pública en zonas habitacionales; y, impunidad de comerciantes ambulantes dentro y fuera del sistema de transporte colectivo, así como el robo en el mismo.

c) Nula orientación y difusión de procedimientos para recurrir a la autoridad.- Desconocimiento por

parte de la población para recurrir a instancias judiciales a poner sus denuncias; desconocimiento por parte de la población en lo referente a sus derechos sobre seguridad pública; y, prepotencia por parte de las autoridades encargadas de proporcionar información y atención al público que recurre a las diferentes oficinas de seguridad pública.

4.- LA SEGURIDAD PUBLICA EN LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS

El federalismo ha sido el modelo de organización política de nuestro país, ratificada y enriquecida por la Constitución de 1917. "El federalismo ha sido decisión política fundamental de los mexicanos en los momentos críticos y destacados de nuestra historia. El Estado Federal tiene las siguientes características:

1º) Existe un gobierno central, común a todo el territorio.

2º) Está compuesto de varias entidades federativas que han cedido su soberanía al Estado Nacional, lo cual les hace perder personalidad jurídica internacional. Estas entidades ejercen su jurisdicción local en las materias que no atribuyeron a la competencia de la federación .

3º) Intervienen las entidades federativas a través de sus legislaturas locales y de sus representantes al Congreso de la Unión, para la formación de las leyes a las que han de someterse"¹²⁴.

El federalismo tiene su máxima expresión en el artículo 40 de la Constitución que establece la existencia de una República representativa, democrática y federal compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación.

¹²⁴ El Municipio Libre, p. 128

Los estados son entidades de derecho público que por su grado de descentralización política poseen personalidad jurídica para adquirir derechos y obligaciones frente a la federación y ante otros estados miembros. Además, tienen el poder para otorgarse un ordenamiento jurídico propio, a partir de la Constitución local y sobre la base de la distribución de competencias realizadas entre el poder federal y el estatal.

Conforme al artículo 115 constitucional los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre.

El modelo de división de poderes determinado para el ámbito federal, también lo es para el ámbito estatal. Asimismo, el principio de colaboración entre los poderes que se da en el ámbito federal se da además en el estatal. Por ello, el poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un sólo individuo.

La distribución de competencias del sistema federal mexicano esta consagrado en el artículo 124 de la Constitución, al señalar que las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados. "Esto bajo el principio de que corresponde a los poderes de la Unión actuar conforme a las facultades expresas y limitadas; en cambio, las entidades federativas gozan de atribuciones implícitas e indeterminadas"¹²⁵.

"Por otro lado, reconoce nuestro constitucionalismo las facultades concurrentes, o de interés común a federación y entidades federativas, y que son ejercidas bajo diversas circunstancias, ya conjunta, ya separadamente, por rubro o materia, pero invariablemente con la intervención de los dos ámbitos de poder. En este concepto que descansan diversos esfuerzos descentralizadores actuales, y por supuesto, los mecanismos legales de coordinación derivados

¹²⁵González de la Vega, René. *Justicia Para el Pueblo*, p. 46

del nuevo derecho de la planeación, que supone la concurrencia de un contrato público, de dos partes idénticas entre sí: la federación y el estado respectivo.

De lo anterior podemos concluir ahora que existen espacios del accionar constitucional que tienen una naturaleza dual. No son facultades exclusivas de la federación; no son, tampoco, explícitas o implícitas de los estados, y no son atribuciones concurrentes.

Son, en rigor, facultades concernientes a cada nivel soberano de gobierno -federación o estado- que actúa respecto de ellas, con imperio de origen, a partir de reproducciones o concepciones iguales, pues poseen un tronco común: la Carta Magna.

Así encontramos dentro de este género de actos públicos y facultades, que en su ejercicio, ya federal, ya estatal, son enteramente autónomas, soberanas e independientes, las relativas a la administración y procuración de justicia; a las que concierne la prevención del delito, a la readaptación social. En ámbitos más genéricos, caen en esta clasificación los quehaceres mismos de gobierno o la actividad legislativa"¹²⁶.

Lo anterior significa que la seguridad pública en los Estados y Municipios, es uno de los principales servicios que los gobiernos estatal y municipal deben proporcionar de manera directa a la población con sus propios recursos. Pero al no contar con recursos suficientes y debido al retraso organizacional en la planeación y diseño de los dispositivos de sus cuerpos de seguridad, a la concentración de decisiones y funciones en las capitales de los Estados y a la falta de un programa profesional de formación policiaca, se ha originado que en la mayor parte de los estados y municipios, se tengan resultados casi nulos en los programas y operativos de gobierno para frenar la violencia existente y que los aparatos de seguridad sean rebasados por los problemas que traen aparejados el crimen organizado y el quebrantamiento de la ley.

Es importante destacar que en algunos estados, la facultad del nombramiento de responsables de la seguridad

¹²⁶ *ibid.* p. 47

pública municipal le corresponde a los gobernadores, creando con esto problemas mayores que los que se pueden resolver, ejemplos municipios donde se observa con toda crudeza, la realidad de los servicios de seguridad: personal sin formación, sin equipo, sin planes y programas de trabajo, y con grandes deficiencias de operación.

Es ahí también, donde se observa la falta de coordinación entre policía municipal, policía judicial del Estado y policía judicial federal, más aún en aquellos municipios fronterizos o de gran dimensión, donde a esas corporaciones se les agregan los cuerpos privados de seguridad, la policía fiscal, la policía federal de caminos, etc, lo que provoca e incide en fenómenos de confusión por esa falta de coordinación.

Con referencia a las medidas que deben de tomarse para mejorar la seguridad pública, se propone una mayor coordinación entre federación, estados y municipios, con el objeto de identificar con claridad el gran inventario del personal de seguridad, sus antecedentes su experiencia, su formación y sus limitaciones, evitando así que un elemento dado de baja con malos antecedentes en una región, sea contratado en otra por desconocimiento.

La federación debe de tomar medidas y apoyar ha Estados y municipios, debe de asesorarlos, brindándoles recursos y a partir de ahí ejercer la normatividad sobre el tipo, la calidad, la organización y la eficacia que le demanden a los cuerpos de seguridad en la prevención de los delitos.

5.- LOS DERECHOS HUMANOS

La concepción moderna de proteger los derechos humanos, surge de la necesidad de contrarrestar las diferentes formas de violencia, entendida ésta como una conducta antijurídica que vulnera la voluntad de los seres humanos, y que se cometen actualmente en la sociedad, sobre todo aquella violencia que surge de la autoridad, que surge de la autoridad sin descartar la que produce fenómenos como el terrorismo y el narcotráfico.

El terrorismo, aparece como una acción violenta para alcanzar un objetivo político, que en condiciones normales no podría lograrse y que atenta contra los valores culturales y contra la democracia de una nación.

Otro aspecto que entrelaza el marco de la violencia, es el narcotráfico, el cual ha ido penetrando en las diferentes actividades de la sociedad, en lo económico, en lo político, cultural, etc., que carcome la estabilidad social y rompe con el Estado de Derecho, al penetrar al sistema político, al corromper las corporaciones policiacas, hasta tener la capacidad para montar y manejar la industria de más rápido valor y crecimiento en el mundo.

De estos aspectos de violencia se deriva otro, el que se da cuando la autoridad rebasa sus límites efectivos de la coerción legítima que tiene el Estado para hacer valer la ley, cuando se va más allá de los límites precisos a la acción coercitiva, que son componentes esenciales del Estado de Derecho. Es en este sentido que una de las principales demandas de la sociedad en México, se manifiesta por la inseguridad y la integridad de las personas cuando son sujetas a procesos judiciales, destacando fundamentalmente la tortura.

Bajo la concepción del derecho mexicano, se precisa que los hombres del poder público son los únicos que pueden ser tomados como transgresores o violadores de los derechos humanos, por ser estos los encargados de hacer efectivo el mandato constitucional y preservar el Estado de Derecho, en tanto que los actos de violencia cometidos por particulares son considerados como delitos, y por el cual se debe de aplicar la ley conforme a la norma establecida.

Por ello, en México se crea el 6 de junio de 1990 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, al ser reformado el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde en su apartado B señala que: El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales."

Bajo este esquema jurídico en México, se logra conformar el sistema de Ombudsman más grande del mundo, al contar bajo el sistema federalista, con comisiones Derechos Humanos tanto en el Distrito Federal, como en cada entidad federativa, con las mismas atribuciones y limitaciones, que la de la Comisión Nacional.

La figura del Ombudsman, es una institución de origen sueco que significa representante y funciona como un organismo técnico encargado de recibir e investigar las quejas sobre presuntas violaciones a los Derechos Humanos, es un organismo independiente y autónomo del gobierno. Su finalidad es conocer quejas frente actos u omisiones de personas o instituciones de la administración pública.

6.- LA SEGURIDAD PRIVADA EN MEXICO

La prestación de los servicios públicos es una actividad del Estado para satisfacer las necesidades colectivas de la población. Existen dos formas de prestar el servicio público; directa, cuando el Estado proporciona el servicio e indirecta, cuando el Estado se desprende de su capacidad para realizar el servicio público, se lo

atribuye a una empresa particular. Esta prestación del servicio público en forma indirecta se confía mediante el cumplimiento de determinadas condiciones legales.

La seguridad pública es un servicio que el Estado debe prestar a la población; pero ante los alarmantes índices de delincuencia, criminalidad, violencia e inseguridad que ha padecido el país en los últimos años, han proliferado las empresas que proporcionan servicios de seguridad privada.

Es previsible que este tipo de empresas, sigan creciendo, dado que representa fuentes de empleo y es una actividad productiva y comercial. Tan sólo en el Distrito Federal, según datos de la Secretaría de Protección y Vialidad, hasta agosto de 1994 existen 356 empresas de seguridad pública legalmente reconocida y 232 con solicitud de reconocimiento.

Este tipo de empresas prestan sus servicios en unidades habitacionales, centros comerciales, fábricas y fraccionamientos; así como, cuidando de la seguridad de empresarios y banqueros, cuyos sueldos son cubiertos por los interesados en garantizar su seguridad.

En el Distrito Federal la Ley de Seguridad Pública norma y controla los servicios privados de seguridad; sin embargo en la mayor parte de los estados prácticamente no existen lineamientos para normar la prestación del servicio de seguridad privada, existiendo una gran anarquía, principalmente en el servicio de vigilancia nocturna.

Por tanto, "la proliferación de policías privadas deberá crear mecanismos de control por parte de las autoridades, pues también podría caerse en una especie de anarquía policíaca. Y algo peor: que la parte de la población que no puede pagarla fuera quedándose poco a poco sin protección, en una progresiva inseguridad.

Otro peligro es que se repitan actos de quienes, por verse en esa inseguridad, se hagan justicia por propia mano. Aunque se complementen los servicios autorizados y

bajo control, la seguridad es asunto esencialmente público"¹²⁷.

¹²⁷Suárez, Luis, *en Siempre* (No. 2130), p. 32

V.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

De conformidad con el planteamiento central del presente trabajo, el análisis jurídico-administrativo de la situación actual de la seguridad pública, es el punto de partida para diseñar e instrumentar eficaces soluciones al problema de seguridad y de justicia.

Es así, que se presentan, manteniendo la visión estructural del problema, consideraciones sobre las causas de los altos incrementos en las conductas antisociales y el estado que guardan los cuerpos de seguridad del Estado, encargados de atenderlas. Por ello, podemos destacar las siguientes:

1.- La falta de una atención eficiente al problema de seguridad pública, es una cuestión que afecta y preocupa a los mexicanos de todas las clases sociales y de todo el territorio nacional. La inseguridad pública, es un problema generalizado y de consecuencias muy negativas para el país.

A nivel nacional, se escucha constantemente que la delincuencia y la inseguridad pública han empeorado significativamente en los últimos años. Se observa que han aumentado los asaltos y robos a mano armada; además, de que la existencia de demasiadas armas sin control en el país, crea un clima de temor e incertidumbre.

Este temor, aumenta el clima de inseguridad que vive la ciudadanía, la cual se siente indefensa ante los embates del crimen organizado y de la delincuencia común; demás, se encuentra el hecho de que la ciudadanía, en la mayor parte de los casos, se abstiene de acudir a solicitar ayuda a los cuerpos de seguridad del gobierno, dado que éstos con toda impunidad, son los que con frecuencia, cometen robos e infinidad de atropellos contra la población.

En este sentido, el deterioro de los cuerpos y sistemas responsables de impartir la seguridad pública y la procuración de justicia en el país, viene a constituir un riesgo para la propia seguridad del Estado mexicano, pues implica un desgaste en los mecanismos e instrumentos con que cuenta el gobierno, para preservar la convivencia social de

la ciudadanía; propiciando de esta manera, un clima de inseguridad pública y una violación a las garantías individuales de la población.

2.- Una de las demandas más enérgicas de la sociedad es el poder contar con seguridad que permita vivir, trabajar, estudiar, recrearse, progresar sin sobresaltos. Generar condiciones de paz pública que siembren la confianza, que exista una acción oportuna, suficiente y honorable del Estado. Ya que si no hay seguridad, el Estado entra en crisis y desaparece la posibilidad de propiciar soluciones para frenar la conflictiva social.

De esta forma, uno de los problemas que más preocupa a la población, es el de la falta de seguridad pública; ya que, se puede decir, que desde hace más de una década la demanda de seguridad se ha convertido en auténtico clamor en todo el país. Lo que exige la sociedad mexicana es una verdadera impartición de justicia y una mayor seguridad; por lo tanto, el reclamo de seguridad es la demanda más sentida de la ciudadanía, después de la seguridad económica.

Ahora bien, se puede observar, que casi en todo el país la paz social se conserva, pero algunos sectores de la sociedad mexicana consideran que nos encontramos ante una situación de inseguridad, propiciatoria de fenómenos de inestabilidad social y política.

3.- Entre las causas que se señalan y que han incrementado los índices de inseguridad pública están:

a) El desempleo creciente, vinculado al deterioro de los salarios, que hace que la ciudadanía se disperse en el campo y las ciudades, cultivando el ocio, que promueve vicios y genera delincuentes en potencia.

b) La desintegración familiar y la debilidad de los valores morales familiares.

c) El rezago educativo y la deficiente calidad en la educación.

d) La pobreza, injusticia y opresión, que se caracteriza por la insatisfacción de necesidades elementales, que suscitan inevitablemente ciertas formas de delincuencia común que van desde el robo, el asalto a mano armada, la violación y la provocación de lesiones hasta el homicidio.

e) La explosión demográfica, vinculada a la concentración urbana, principalmente, en la zona metropolitana, en donde se degrada la calidad de las relaciones sociales.

f) El aumento en el consumo de drogas y anexos.

g) El crecimiento del crimen organizado, vinculado al narcotráfico, al tráfico de armas y a los secuestros, disponiendo de enormes recursos que lo hace más peligroso que la delincuencia común.

h) La creciente corrupción y prepotencia de las autoridades y de los cuerpos policiacos encargados de impartir justicia y velar por la seguridad de la sociedad.

i) El deterioro del sistema de administración e impartición de justicia.

j) La corrupción de mandos superiores de los cuerpos policiacos que inician largas cadenas de explotación de subalternos, incidiendo finalmente en el pueblo en general.

k) La heterogeneidad de las corporaciones: se cuenta con infinidad de cuerpos policiacos.

l) Escasas posibilidades de supervisión y control.

4.- El problema de la inseguridad pública, ha venido siendo atacado con la reforma y/o creación de diversos instrumentos legales. Sin embargo, lo evidente es que hasta hoy no han sido acertadas las medidas para resolver el problema, ya que el problema subsiste y se agrava.

En este sentido, para poder mejorar los sistemas de impartición de justicia y que esta sea pronta, completa e imparcial, que se imparta dentro de los plazos y términos que señalan las leyes, que la sociedad tenga una garantía en la integridad física de sus miembros, una eficaz salvaguarda de sus bienes y valores y evitar la impunidad de los delinquentes, se debe reconocer y enfrentar los problemas y causas que dan origen a la delincuencia en el país.

5.- A partir de los reclamos de la sociedad sobre la impartición de justicia, seguridad pública y protección civil la propuesta integral del gobierno debe comprender tareas que satisfagan la actuación del Estado y las demandas de la sociedad mexicana.

- * La reforma debe restablecer el orden público y la seguridad individual, familiar y patrimonial de la ciudadanía; buscando nuevos instrumentos que modernicen estructuralmente el sistema de impartición de justicia, en el cual todos los ciudadanos deben tener igualdad y debe garantizar el mismo acceso a la justicia, y consecuentemente la equidad.

- * El proyecto debe partir no solamente de los principios básicos de la Constitución, sino que además, se debe garantizar el pleno respeto a las garantías individuales de la sociedad.

- * La actualización y sistematización de la legislación debe responder a las necesidades sociales y a los reclamos actuales.

- * Una reforma a los procedimientos judiciales, permitirá a los jueces actuar con mayor independencia para aplicar la norma jurídica y enriquecerá las posturas de los litigantes.

- * La modernización al sistema de procuración de justicia, debe considerar que en su estructura y organización, se introduzcan recursos tecnológicos que apoyen a la institución, para impartir justicia de manera pronta y expedita.

* Revalorar y dignificar a los servidores públicos encargados de velar por la seguridad de la población, asegurándoles un régimen de prestaciones económicas e incentivos para el desarrollo de su actividad y congruente con el papel que desempeñan, y así, fortalecer su posición ante la sociedad.

* Es importante en el ámbito de la impartición de justicia, el contacto permanente con la población que permita la comprensión de los cambios que el desarrollo le imprima a las formas de relación de la sociedad, para en lo posible promover reformas constitucionales y legales, y estar en condiciones de aplicar acciones administrativas y presupuestales acordes con las necesidades y las demandas de la población.

6.- De lo anterior se desprende, que resulta inaplazable garantizar a la sociedad mexicana las condiciones necesarias para que pueda vivir y convivir en un ambiente de seguridad pública de paz social.

Las medidas y acciones que se tengan que tomar, para resolver el problema estructural de la seguridad pública, no deben quedarse en simple discurso, pues los reclamos y demandas de la ciudadanía deben atenderse inmediatamente; en virtud de que la razón principal de la existencia de un Estado organizado, es la de asegurar el pleno goce de las garantías constitucionales de la sociedad que lo compone, y consecuentemente, garantizarle su seguridad pública.

Es por ello de extrema urgencia crear un autentico sistema de seguridad pública que asegure al ciudadano el disfrute del servicio y este se vaya ubicando cada día como un derecho reconocido constitucionalmente, como una garantía más que como un servicio y que se traduzca en una autentica coordinación tanto de las instituciones encargadas por ley de atender dicho servicio como de los niveles de gobierno que tienen como facultad asegurar y garantizar la aplicación y vigencia del Estado de derecho en beneficio de la sociedad mexicana.

Con independencia del nivel de desarrollo alcanzado por las naciones ninguna está exenta de los problemas de

seguridad, el terrorismo, los actos vandálicos, los atentados y los fenómenos violentos de diverso tipo se dan lo mismo en los países en alto nivel de desarrollo, como en los países pobres o mediano nivel de desarrollo.

En México estamos viviendo hechos inéditos de las generaciones forjadas en el largo periodo de estabilidad política y social no vieron nunca antes. La sofisticación, lo inesperado, la magnitud y los alcances de la nueva situación social que han sembrado hechos de violencia registrados en México en los últimos años; hacen que persista en la población un sentimiento de permanente inseguridad e insatisfacción que ha puesto en evidencia los mecanismos nacionales de protección a los ciudadanos y que hace de la seguridad pública una demanda fundamental para el fortalecimiento de la credibilidad de la sociedad hacia el gobierno.

Si la inseguridad, el crimen organizado y los hechos violentos han rebasado la capacidad institucional del régimen gubernamental para hacerles frente, aún esta a tiempo para corregir deficiencias, cambiar sistemas, vencer intereses creados y crear las instituciones modernas y eficaces que la sociedad demanda en la prestación del servicio de seguridad.

Para ello se requiere fundamentalmente de voluntad y decisión política, imaginación y un conocimiento profundo de la realidad que observa actualmente la prestación de los servicios de seguridad en todos los niveles. Sólo así se estará en posibilidad utilizar adecuadamente los recursos destinados para ese fin, y solo así se podrán aplicar medidas acordes a las necesidades y a la realidad social y cultural del pueblo mexicano.

En México, hemos llegado ya a la etapa en donde no se puede perder ni tiempo, ni recursos, cada día perdido y cada recurso mal utilizado pesan ante el avance sorprendente de los fenómenos de inseguridad y desprotección ciudadana.

Paralelo a las medidas que adopten para combatir la inseguridad, habrá de ser necesario profundizar en la aplicación de una política económica que vea más por la distribución equitativa del ingreso, el combate a la pobreza, la lucha contra la desigualdad y un acceso mayor y mejor de los ciudadanos al bienestar.

Son estos dos elementos: 1) La creación y fortalecimiento de nuevas leyes e instituciones de seguridad y 2) el bienestar de la población, los ejes fundamentales por los que debe transitar la aspiración que los mexicanos tienen de un mejor sistema de seguridad pública, modernizando por un lado y atacando a fondo los problemas y eliminando de la realidad uno de los factores principales de la inseguridad, la pobreza y desigualdad.

En México, insisto, aún estamos a tiempo, la política, la Administración Pública, las instituciones de la sociedad, las organizaciones políticas y sociales y fundamentalmente el Gobierno, deben de hacer el mayor de los esfuerzos para enfrentar el desafío.

BIBLIOGRAFIA

I. BASICA

- 1.-Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo. México, UNAM, Segunda Edición, 1975.
- 2.-Aguayo Quezada Sergio y Michel Bagley Bruce (compiladores), En Busca de la Seguridad Perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana. México, Siglo XXI, 1990.
- 3.-Bórquez Djed, Crónica del Constituyente. México, PRI, 1985.
- 4.- Burgoa Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano. México, Porrúa, Novena Edición, 1994.
- 5.- Castro Juventino V., Garantías y Amparo. México, Porrúa, Quinta Edición, 1986.
- 6.-De Pina Rafael, Diccionario de Derecho. México, Porrúa, Décima Edición, 1981.
- 7.-Castro Juventino V., La Procuración de la Justicia Federal. México, Porrúa, 1993.
- 8.-Diccionario de Política y Administración Pública. México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública A:C:, Tomos I, II y III.
- 9.-El sistema Mexicano. México, Nueva Política, Vol. 1 No. 2, 1976.
- 10.-El Municipio Libre. México, Secretaría de Gobernación, 1985.
- 11.-Evolución del Estado Mexicano. México, Ed. El Caballito, Tomo I-II y III, 1991.
- 12.-Fraga Gabino. Derecho Administrativo. México, Porrúa, Décima Quinta Edición, 1973.
- 13.-Gamas Torruco José, El Federalismo Mexicano. México, SepSetentas, 1975.
- 14.-Gamboa de Buen Jorge, Ciudad de México. una Visión. México, CFE, 1994.
- 15.-García Ramírez Sergio, Marcotráfico un Punto de Vista Mexicano. México, Porrúa, 1989.
- 16.-Garza Salinas Mario A., Seguridad Civil y Participación Ciudadana. México, INAP, 1993.
- 17.-González de la Vega René, Justicia para el Pueblo. INACIPE, México, 1985.
- 18.-González de la Vega René, Política Criminológica Mexicana. México, Porrúa, 1993.
- 19.-La Seguridad Pública Municipal (Guía Técnica 24), México, INAP, Segunda Edición, 1993.

- 20.-Las Constituciones de México. México, Congreso de la Unión, 1989.
- 21.-Leal Juan Felipe, La Burguesía y el Estado Mexicano. Mexico, Ed. el Caballito, Segunda Edición, 1972.
- 22.-Marcué Pardiñas Manuel, Problemas Agrícolas e Industriales de México. Mexico, Volumen VII, 1955.
- 23.-Mijares Palencia José, El Gobierno Mexicano, su Organización y Funcionamiento. México, Secretaría de la Presidencia, 1976.
- 24.-Política y Gobierno. México, CIDE, Vol. 1 Núm. 1, Enero-Junio 1994.
- 25.-Polo Bernal Efraín, Breviario de Garantías Constitucionales. México, Porrúa, 1993.
- 26.-Revista de Administración Pública. México INAP, No. 27, 1975.
- 27.-Rubio Luis, Magaloni Beatriz y Jaime Edna (coordinadores), A la Fuera de la Ley. El Estado de Derecho en México. Cal y Arena, México, 1994.
- 28.-Sayeg Helú, Jorge, El Nacimiento de la República Federal Mexicana. México, SepSetentas, 1974.
- 29.-Soberanes José Luis, Una Aproximación a la Historia del Sistema Jurídico Mexicano. México, CFE, 1992
- 30.-Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano. México, Porrúa, Décima Tercera Edición, 1974.
- 31.-Tinoco Richter Cesar, Teoría de la Administración y del Derecho Administrativo. Venezuela, Universidad Central de Venezuela, Tercera Edición, 1970.

II. COMPLEMENTARIA

- 1.-Bobbio Norberto., El Tiempo de los Derechos. España, Ed. Sistema, 1991.
- 2.-Buzan Barry, People, States and Fear. EUA, Ed. Lynne Rienner Publishers, Segunda Edición, 1991.
- 3-Castro Juventino V., El ministerio público en México. México, Porrúa, Séptima Edición, 1990.
- 4.-Cole G.D.H., La Organización Política. México, CFE, Quinta Reimpresión, 1970.
- 5.-González de la Vega René, La Justicia: Logros y Retos. CFE, México, 1993.
- 6.-Duverger Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. España, Ariel, 1962.
- 7.-Heller Herman, Teoría del Estado. México, CFE, Sexta Reimpresión, 1971.

III. MEMOROGRAFIA

CUADERNOS

1.-Salinas de Gortari Carlos, Mensaje de Toma de Posesión como Presidente de la República Mexicana. Modernización para la Democracia. Cuadernos de Difusión y Propaganda. México, PRI, No. 1, 1988.

2.-Censo Nacional de Población y Vivienda. 1990, México, INEGI, 1990

DIARIOS

- 1.-El Heraldo (México, D.F.), 2 de diciembre de 1982.
- 2.-Excelsior (México, D.F.), 2 de diciembre de 1976 y 2 de diciembre de 1988.

REVISTAS

- 1.-Epoca (México, D.F.), 28 de marzo de 1994, no.147; 9 de mayo de 1994, no.153 y 11 de julio de 1994, no.162.
- 2.-Proceso (México, D.F.), 29 de diciembre de 1986, no.530; 13 de agosto de 1990, no.719; 31 de mayo de 1993, no.865; 28 de marzo de 1994, no.908; 4 de abril de 1994, no.909; 11 de abril de 1994, no. 910; 2 de mayo de 1994, no.913; 9 de mayo de 1994, no.914; 23 de mayo de 1994, no.916; 6 de junio de 1994, no.918; 27 de junio de 1994, no.921 y 18 de julio de 1994, no.924.
- 3.-Seguridad Pública (México D.F.), noviembre de 1990, no.3.
- 4.-Siempre (México, D.F.), 15 y 22 de junio de 1994, nos. 2138 y 2139.

IV. LEGISLACION SOBRE ASPECTOS DE SEGURIDAD PUBLICA

LEYES

- 1.-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, D.O. 5-II-17
- 2.-Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México, D. O. 29-XII-76 (Reformas: D.O. 8-XII-78; D.O. 31-XII-80; D.O. 4-I-82; D.O. 16-XII-83 y D.O. 25-V-92).
- 3.-Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal. México, Ed. PAC, 1993.

- 4.-Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. México, Porrúa, 27ª Edición, 1990.
- 5.-Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal, en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.
- 6.-Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.

CODIGOS

- 1.-Código de Procedimientos Penales.
- 2.-Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal.

PROGRAMAS

- 1.-Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal. México, D.D.F., D.O. 11-XI-93.
- 2.-Programa Nacional de Protección Civil 1990-1994. México, Secretaría de Gobernación, D.O. 29-V-91.