

373
221

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



SEMINARIO DE DERECHO PENAL

**LA POLITICA CRIMINOLOGICA DEL
ESTADO MEXICANO.**

(FUNCIONES Y PERSPECTIVAS)

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

GASPAR PAULIN CARMONA

DIRECTOR DEL SEMINARIO: DR. LUIS RODRIGUEZ MANZANERA

DIRECTOR DE TESIS: LIC. FERNANDO GARCIA CORDERO

MEXICO, CIUDAD UNIVERSITARIA

1999

**TESIS CON
FALTA DE CEN**

0273331



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 mis padres,
José Trinidad y Carmen:
por darme la sangre, cuerpo y alma para ser hombre de bien.

A mis hermanos,
José y Miriam del Carmen:
por su infatigable alegría y aliento en todo instante.

A mis abuelitos,
Martina, Guadalupe, Gaspar y Ernesto,
a mi familia:
por la diversidad que nos une e impulsa.

A mi novia,
Blanca Rosa:
por ser la flor cuyo dulce aroma
cautivó mi corazón.

A mi maestro en el ejercicio profesional y la Academia,
Lic. Fernando García Cordero:
gracias por su paciencia, comprensión, apoyo y sabios consejos.

Al Prof. José Ma. Conde Mejía, al Lic. Ciro Carlos Delgadillo
Romero y al Dr. Sergio García Ramírez:
en gratitud por guiar mis primeros pasos profesionales en el
servicio público, en la abogacía y la investigación jurídica.

A mis maestros, a mi Alma Mater y al pueblo mexicano:
por la búsqueda permanente de la verdad en el trabajo, la
investigación y el estudio, para lograr el bienestar común.

A quienes me han brindado su confianza y amistad.

In memoriam a Antonio Crespo, Lic. Andrés
Olivares Albarrán, Lic. Enrique Tirado
Gutiérrez, por sus virtudes humanas y
profesionales a seguir.

ÍNDICE.

AGRADECIMIENTOS.	II
------------------	----

PRÓLOGO.	XVII
----------	------

CAPÍTULO PRIMERO.

LA JUSTICIA PENAL EN EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO.

1.- El ser humano en el Estado.

1.1.- Ontología y teleología en la sociedad.	3
1.2.- La supraestructura social.	6
1.3.- El Estado de Derecho.	10
1.4.- El Estado Democrático de Derecho.	17

2.- Derecho y Política.

2.1.- La Ciencia Jurídica y la Ley.	22
2.2.- La Ciencia Política.	32
2.3.- Vinculación existente entre el Derecho y la Política.	36

3.- El Derecho Penal.

3.1.- Derecho Penal objetivo (Ius Poenale).	39
3.2.- El poder penal del Estado (Ius Puniendi).	44
3.3.- Misión y fines del Derecho Penal.	48

4.- La Justicia Penal.

4.1.- Orden y control social.	51
4.2.- Justicia Social y Justicia Penal.	54

5.- La Justicia Penal en el Estado Democrático de Derecho.

5.1.- El Derecho Penal democrático.	57
5.2.- El principio jurídico-penal de mínima intervención.	63

CAPÍTULO SEGUNDO.

LAS CIENCIAS PENALES Y LA POLÍTICA CRIMINOLÓGICA.

1.- Delincuencia y criminalidad.

1.1.- Delito y crimen.	69
1.2.- Niveles de interpretación.	76

2.- Ciencias Jurídico-Penales.

2.1.- La Enciclopedia de las Ciencias Penales	78
2.2.- La Criminología.	81

3.- Metodología social.

3.1.- Integralidad del conflicto social.	88
3.2.- Metodología contemporánea y Teoría de Sistemas.	94
3.3.- El sistema de Justicia Penal.	101

4.- La Política Criminológica.

4.1.- Concepto.	107
4.2.- El Derecho Penal en la Política Criminológica.	115
4.3.- Fines de la Política Criminológica.	119

5.- Actuación y viabilidad de la Política Criminológica.

5.1.- Esferas de actuación.	126
5.2.- La política general y la política socio-económica.	137

CAPÍTULO TERCERO.
LA POLÍTICA CRIMINOLÓGICA EN EL ESTADO MEXICANO.

1.- Régimen constitucional.

1.1.- <i>Justicia y Norma Fundamental.</i>	151
1.2.- Postulados jurídicos.	166

2.- Antecedentes de la Política Criminológica y Penal en el Estado mexicano.

2.1.- Breve noticia de la Política Criminológica y Penal en México a 1917.	182
2.2.- Breve noticia de la Política Criminológica en los Planes Nacionales de Desarrollo.	194

3.- Seguridad Nacional, Seguridad Interior y Seguridad Pública.

3.1.- Conceptos.	200
3.2.- Relación y distribución de competencias.	219

4.- El sistema jurídico-penal de la Política Criminológica.

4.1.- En el ámbito local del Distrito Federal.	238
4.2.- En el ámbito federal mexicano.	253

CAPÍTULO CUARTO.
**LA COORDINACIÓN FEDERAL DE LA POLÍTICA
CRIMINOLÓGICA EN MÉXICO.**

1.- Federalismo.

1.1.- Federalismo contemporáneo.	259
1.2.- El Federalismo en la Procuración de Justicia.	267

2.- La Política Criminológica como estrategia nacional para
enfrentar la delincuencia en México.

2.1.- El auge delictivo actual.	277
2.2.- El bien jurídicamente tutelado es el orden y conservación social.	288
2.3.- El poder político y económico ante la criminalidad y la delincuencia.	292
2.4.- Delincuencia convencional y delincuencia organizada.	305

3.- La instrumentación de la Política Criminológica mexicana
actualmente.

3.1.- La Política Criminológica a través de la Procuración de Justicia en la Administración Pública del Distrito Federal.	319
---	-----

3.2.- La Política Criminológica a través de la Procuración de Justicia en la Administración Pública Federal.	326
4.- Régimen jurídico-administrativo de la Justicia Penal.	
4.1.- La Administración Pública Federal y el sistema presidencial.	327
4.2.- Diagnóstico jurídico de la Administración Pública Federal en sus organismos de Seguridad Pública.	334
4.2.1.- Secretaría de Gobernación.	341
4.2.1.1.- Subsecretaría de Seguridad Pública.	347
4.2.1.1.1.- Dirección General de Normatividad y Supervisión en Seguridad.	349
4.2.1.1.2.- Dirección General de Prevención y Readaptación Social.	357
4.2.1.1.3.- Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores.	364
4.2.2.1.- Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional.	367
4.2.2.2.- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.	376
4.3.1.- Procuraduría General de la República.	386
4.3.1.1.- Instituto de Capacitación.	393

4.4.- Instituto Nacional de Ciencias Penales	396
5.- Institucionalización de la Coordinación Federal de la Política Criminológica mexicana.	
5.1.- ¿ La descentralización administrativa como solución política ?	402
5.2.- Régimen jurídico-administrativo y estructura.	409
5.3.- Costo social y económico de su financiamiento	418
5.4.- Profesionalización integral multidisciplinaria.	421
CONCLUSIONES.	427
BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA.	433
NORMATIVIDAD.	456

PRÓLOGO.

El fortalecimiento del Estado de Derecho es la tarea esencial de quienes participamos en estrecha relación con la Ciencia Jurídica, y se constituye en un proceso dialéctico que únicamente se culmina con la acción conjunta, concertada e integral, de las diversas facetas que el profesional en el Derecho realiza en nuestra sociedad. Sin embargo, la Impartición de Justicia Penal en México se constituye en el escenario crítico y lacerante de nuestro sistema integral de Justicia, porque en él se sitúa el hombre en el ojo del huracán, cuya fuerza devastadora tiene la capacidad de arrebatarse su propia vida, su libertad y sus más caros bienes y que paradójicamente, son a la vez, los bienes jurídicos tutelados por un Derecho Penal que, a forziori, debe de ser considerado como la última ratio de la acción punitiva del Derecho, del Estado.

En esta tesitura, velar por la vigencia del Imperio del Estado de Derecho es una labor titánica que demanda eficacia expedita, y que por su envergadura, ha de partir del propio Estado, toda vez que por naturaleza le corresponde la rectoría en los programas y acciones que anhelan la consecución de la meta prístina del sistema jurídico: un orden social justo y equitativo. Ahora bien, la realidad social, económica, jurídica y política de hoy en día, obliga al Estado contemporáneo a considerar y abrazar las necesidades que padece la sociedad y a partir de ellas, deberá aplicar, a través de sus órganos de gobierno, las soluciones que emanen de la sociedad civil y sus organizaciones.

Concatenando estas ideas, hemos de considerar que el orden social justo posee una *conditio sine qua none*: la Seguridad Pública, la cual ha de prevalecer en una comunidad dada, de tal forma que sus integrantes respiren un ambiente de tranquilidad y paz que permita un desarrollo integral y firme de sus instituciones; *mutatis mutandis*, en el seno del Estado se presenta la figura nebulosa de la Seguridad Nacional, concepto que en su sentido real permite la existencia y conservación de los organismos gubernamentales, de sus instituciones y de la propia vida estatal que se diluye en la vida social de sus gobernados. Ahora bien, ambas nociones giran en torno a la figura apocalíptica del Hombre y sus instituciones: las conductas antisociales, la criminalidad; y la delincuencia que reconoce y sanciona el sistema jurídico-penal.

Cierto es que el Estado de Derecho vive inmerso en una realidad sociológica insoslayable que se cristaliza en una ley natural: el delito y las conductas antisociales que se presentan cotidianamente en la sociedad, toda vez que ambas figuras son como la noche al día son la sombra de la propia Humanidad, ergo, su erradicación absoluta de la vida societal se constituye en una entelequia; empero, su proliferación y reiteración coloca en peligro la armónica y sana convivencia entre los hombres y sus instituciones, provocando la inseguridad que no permite el pleno desarrollo de la persona en todas las actividades que despliega. La lucha contra este fenómeno patológico de la sociedad es labor toral del Estado, que por ningún motivo, y jamás, deberá permitir que sea rebasada su capacidad de reacción social.

La estrategia científica y eficaz en el combate a la delincuencia se constituye, hoy por hoy, en el compromiso social central del Estado que requiere el concurso de la sociedad organizada. La visión unidimensional, la toma de decisiones y las acciones unilaterales en el terreno humanístico, y en especial en la materia punitiva, posen la consecuencia fatal del fracaso ante el fenómeno social del delito; por consiguiente, a todos los integrantes de una comunidad, sociedad y Estado corresponderá - en la misma proporción -, aportar propuestas, mientes y acciones para lograr con ello una sociedad y un pueblo seguro que viva en una sana convivencia y goce de la seguridad y paz necesaria para buscar el desarrollo y progreso trazados en nuestra Carta Magna.

La realidad social hoy en día es compleja, a un grado tal que el cambio vertiginoso que ocasiona demanda adecuación del sujeto cognoscente a ella para entenderla, comprenderla y actuar sobre ella. La criminalidad contemporánea - no confundir este concepto con la delincuencia -, no escapa a ella y sí se amolda perfectamente a estas transformaciones, se perfecciona en su actuar, lo cual le permite eludir la intervención jurídico-punitiva, porque se ha organizado inclusive transnacionalmente. El resultado no puede ser menos trágico y preocupante: el delito en su última fase de evolución desea obtener y ejercer el propio poder político, lo cual es inadmisibile en un auténtico Estado de Derecho democrático.

El sistema integral de Justicia Penal posee mecanismos, programas, funciones y actitudes anacrónicas que han originado el anquilosamiento del actuar punitivo ante la criminalidad y la delincuencia organizadas y modernas, ya sea en sus vertientes locales o internacionales. De lo anteriormente descrito se deriva que el combate y la lucha del Estado versus los fenómenos antisociales está diseñado para la criminalidad y la delincuencia inexistentes hoy en día en la sociedad, porque pertenece al pretérito o a esquemas de vida con menor desarrollo. El cambio y transformación de esta justicia penal reclama a los juristas un actuar interdisciplinario, ya que le corresponde por derecho natural encauzar esta reforma de las propias estructuras jurídico-gubernativas del Estado, para que éste se fortalezca bajo el imperio de la Razón y el Derecho para lograr la Justicia Social.

Empero, hemos de partir que desafortunadamente, esta actividad se ha gestado en México en forma empírica, dispersa y aislada por los órganos e instituciones estatales; debido a la carencia de la Institución que coordine a nivel nacional, sus esfuerzos, recursos y poderes. Por tanto, se requiere que se cristalice una Política Criminológica Federal llevada a cabo por el propio Estado, que con ello actualice los postulados esenciales de nuestra Constitución, a saber: la seguridad y estabilidad jurídico-política, para así obtener el desarrollo de la Nación.

Si deseamos que México sea un Estado moderno, la estructura jurídico-política que abrace, sea cual fuere su doctrina política, debe garantizar armonía, paz, seguridad, justicia y bienestar común como razón ab origine del Estado, el cual previamente debe lograr el orden y control social.

La presente investigación persigue el comprobar la afirmación vertida en 1958 por el insigne criminólogo Don Alfonso Quiroz Cuarón y que me permito transcribir dada la trascendencia de su contenido y sentido que cobra fuerza mayor en nuestros días: ' En la República Mexicana existe completa anarquía en materia penal, se necesita con urgencia un organismo central perfectamente planificado, unido por estrechos nexos funcionales con agencias subsidiarias o independientes; pero de colaboración efectiva, que actúen de modo sistemático y coordinado en todo el territorio de la República para perseguir el crimen (SIC) con eficacia y reducir, así, al mínimo el índice de impunidad. '

En el presente momento histórico-coyuntural, la Justicia Penal tiene que mutar al penalista en un ser humano civilizador y el cual debe esgrimir el principio de mínima intervención del Estado en su armadura punitiva y blandir la espada únicamente si la ley penal lo permite. Este reto debemos asumirlo con responsabilidad, profesionalismo, ánimo y valor. La empresa zarpa del muelle estatal y por ende, se incrusta en la política, cuyo eje central lo conforma la Política Social que formula el Gobierno de la República para lograr sus fines, delimitados en la Carta Magna y trazados en el Plan Nacional de Desarrollo, una de cuyas vertientes exige concretizarse en la Política Criminológica del Estado, la cual es concebida como la ciencia interdisciplinaria que escogita los medios, disuasivos, represivos y correctivos más eficaces para el combate contra el crimen, sin permitir que este fenómeno social rebase las fronteras de la seguridad y el orden social.

La sociedad mexicana de hoy en día reclama al Estado medidas rápidas, enérgicas e innovadoras que logren el fortalecimiento del Estado democrático de Derecho, porque el anhelo culminante de una sociedad organizada en el sistema penal es obtener la vigencia del principio penal de mínima intervención consistente en la concepción del Derecho Penal como el último instrumento jurídico para dirimir un conflicto social no resuelto por otra instancia legal, así como la existencia del Derecho Penal en colaboración con las Ciencias Penales que

transformen positivamente la energía que es el delito. La presente fase se logrará mediante la Reforma del Estado que sufra una reforma jurídica integral y de las estructuras penales con las que cuenta el Estado para el combate a la delincuencia.

Esta labor únicamente es viable en un Estado de Derecho democrático, que en su cauce penal ha de observar las directrices trazadas por el Lic. Fernando García Cordero: ' bajo una clara concepción del proyecto histórico de crecimiento de cada país, coherente con las tendencias generales de la región, la abogacía puede contribuir con lucidez, con eficacia, a la preservación y consolidación de un Estado de Derecho que permita el despliegue del sistema jurídico en todas sus ramas. Tal vez la Política Criminológica pueda ser tomada como la piedra de toque de la orientación del Estado frente a la sociedad y frente a la persona. '

La intervención de los profesionales de la Ciencia Jurídica centran su atención precisamente en las Ciencias Penales y concretamente en el Derecho Penal, comprendiendo éste el sustantivo, el adjetivo y el ejecutivo, porque en él se presenta el transgresor de la norma última, y gracias a su condición y estigmatización se cristaliza en esta rama la reacción social más enérgica. Precisamente en esta esfera localizamos el punto de convergencia entre el Derecho, el Estado y su política social, que demostrará el grado de humanización de la vida política y civil. En este rubro cobra vigor la frase tan acertada de Vincenzo Manzini: 'El Derecho Penal es el termómetro de la libertad política.'

Aguardando que las presentes líneas académicas contribuyan a la construcción de un México mejor que se consolide en un Estado democrático de Derecho en el cual la criminalidad y la delincuencia sean constreñidas a mejores mecanismos de control social formalmente encauzadas en nuestro orden jurídico, abro paso al agudo y bien ponderado juicio de los lectores que ciertamente habrán de enriquecer esta investigación para que se transforme en acción de gobierno que se construya a partir de un órgano de la Administración Pública Federal que concentre, oriente, guíe y coordine los recursos del sistema penal para así brindar mejores condiciones de seguridad en la vida cotidiana de los mexicanos para que alcancen más prontamente el desarrollo y progreso.

I. LA JUSTICIA PENAL EN EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO.

“ ... La democracia es un concepto dinámico que obliga al Estado a una constante revisión de su aparato coercitivo. Estado democrático será aquel que en un proceso perenne de apertura, va reduciendo la coerción punitiva al mínimo indispensable ”.

Hernán Hermazábal Malareé.

Profesor de Derecho Penal en la Universidad de Barcelona, España.

1. - EL SER HUMANO EN EL ESTADO.

“ . la felicidad 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 24 del Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana.

1.1.- ONTOLOGÍA Y TELEOLOGÍA EN LA SOCIEDAD.

Don Antonio Caso expresaba en las aulas de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, la inmarcesible y bella afirmación social: “ ... el único ente real en la vida social es el hombre, en tanto la realidad de la sociedad misma y del Estado, no es sino la realidad de las relaciones de toda índole. ”¹ Sentencia universal y atemporal, base de todas las ciencias del hombre y en especial para la Ciencia del Derecho, el Derecho mismo y sobremanera para la constelación de las Ciencias Penales.

Una vez delimitado nuestro punto de partida, hemos de concebir al hombre, en tanto persona humana e individual, como una sustancia única de naturaleza racional y libre, que le proporciona su propia constitución eidética. El individuo es hombre, y es ser humano por ello, porque tiene conciencia de ello y por poseer alma, es decir, un ánimo psíquico que forma al ser humano como ente ético. En esta tesitura, la persona humana posee, ab origine, el poder de escogitación para el logro de sus fines.

Es así como el hombre , a partir de su surgimiento en la faz de la Tierra ha requerido desarrollar su potencial físico, intelectual, volitivo y axiológico para satisfacer las necesidades que va sufriendo en la vida social, transformando su entorno, para finalmente lograr su personalidad psicológica y moral. En este proceso se forjan fines no exclusivos del campo biológico, toda vez que su esfera cubre aun las morales y las culturales. Resaltando que su espíritu le exige valores eternos que trascienden los valores mundanos, al desear y luchar por el Sumo Bien.

¹ Cit. por Mario de la Cueva de la Cueva de la Rosa “La idea del Estado ” 4a. ed. UNAM- Facultad de Derecho /Fondo de Cultura Económica México, 1994, p. 153

En la medida en que el ser humano evoluciona y se allega de la conciencia de su naturaleza y papel en la comunidad societaria a la cual él pertenece, su actividad se multiplica y diversifica en un haz policromado que converge en una aspiración humana irrenunciable: la felicidad. Este valor es la teleología genérica del ser humano. Es la finalidad primera y última del hombre.²

Y en atención a que el ser humano considerado individualmente es en sí un microcosmos en contraste con los demás miembros del género humano, sus aspiraciones serán diversas y la elección dependerá de su natural manera de ser y actuar o de la vocación inherente a su personalidad. Esta premisa la desarrolla el insigne jurista y filósofo, Luis Recaséns Siches al sentenciar: " El hombre es algo real, participante de las leyes de la realidad; pero al mismo tiempo es distinto de todos los demás seres reales, pues tiene una conexión metafísica con el mundo de los valores, está en comunicación con su idealidadEl criterio para determinar la personalidad es el constituir una instancia individual de valores al ser la persona misma una concreta estructura de valor. "³

En el presente contexto, el hombre, originalmente se presenta en el mundo del ser para posteriormente configurar por sí mismo y gracias a la inter-relación íntima con la sociedad que lo rodea, un deber ser. Y es precisamente en el mundo del ser tal cual se presenta el cimiento de su naturaleza: su dignidad.

Dignidad es una palabra que significa la excelencia, la grandeza, la eminencia y superioridad, cualidades que expresan que aquello a lo cual se le imputa dicha calidad tiene un alto grado de bondad intrínseca. Sin embargo, lo absoluto no implica que el hombre está desvinculado, divorciado o incluso limitado por su actuar, sino que por ser el zoon politikon por antonomasia de la Naturaleza, se halla inmerso en un contexto social en el cual debe ser sujeto activo, es decir, debe participar en la formación de la vida social. Por tanto, el hombre es digno absolutamente en función de su participación y actividad en la sociedad, no por su papel pasivo, inactivo o por tratarse fines que no son naturales del ser humano, de la

² Nicola Abbagnano determina en el campo filosófico la noción de constituirse la felicidad en un estado de satisfacción debido a la propia situación en el mundo. Insignes tratadistas han asimilado la felicidad con el placer como conceptos sinónimos, sin embargo, Anstipo proclama la tesis de que la felicidad es el sistema de los placeres, asimismo Platón se une a esta corriente y relaciona su naturaleza con la propia virtud, entendiendo esta como la capacidad propia del alma para cumplir su propio deber. Dirigir al ser humano de la mejor manera posible. Empero, esta noción total en la actividad del hombre, en su dimensión individual y colectiva evoluciona en la etapa moderna al considerar Leibniz que la felicidad no es un placer transitorio, sino duradero lo cual únicamente es posible suceda en un progreso continuo. En este sentido el filósofo Immanuel Kant conceptualiza a la felicidad como la condición de un ser racional en el mundo, al cual, en el total curso de su vida, todo le resulta conforme con su deseo y voluntad, es decir, la felicidad es una parte constitutiva, un elemento del sumo bien en el cual es para el hombre la cristalización de la virtud y la propia felicidad (Vid Nicola, Abbagnano " Diccionario de Filosofía " 2a ed. Fondo de Cultura Económica México 1993 págs 527 y 528)

³ Cit. por De la Cueva Rosa, Mano Op. cit, p 53

persona. Los fines dan sentido a la vida del ser, es por lo tanto, que los fines son los factores de dignidad del ser humano, pero no agotan su dignidad.⁴

De lo anteriormente expuesto se desprende que la relación existente entre los fines propios de la constitución del hombre y la dignidad humana producen tanto derechos como deberes inmanentes a la ontología de la persona. Así, este argumento filosófico conduce a la necesaria y lógica conclusión a la cual se refirió el filósofo de Königsberg: Immanuel Kant, al aseverar que el hombre no es instrumento de nada ni de nadie, incluyendo a la organización política suprema: el Estado. El hombre es un fin en sí mismo y será digno si se conceptualiza que lo digno no es un valor, sino una dimensión objetiva propia del estado y naturaleza ontológica del ser humano, del hombre.

En esta tesis, el catedrático de la Universidad de Pamplona, Javier Hervada, sintetiza: " la dignidad humana consiste en la eminencia o en la excelencia del ser humano, mediante una intensa participación en el más alto grado de ser, que lo constituye como un ser dotado de debidad y de exigibilidad en relación a sí mismo y en relación a los demás hombres. " ⁵

La anhelada felicidad por la cual luchan los hombres se obtendrá en la correspondencia que goce el ser humano de la libertad objetiva y subjetiva de escoger los medios por los cuales se pretende alcanzarla; posteriormente ha de trasladar estos medios e instrumentos a la praxis individual y social; es decir, deberá gozar de ambas, en todas las esferas en las cuales se desenvuelva el propio ser humano, la ausencia de una de ellas nulifica la existencia real de la otra, porque la libertad en el pensar y en el actuar son nociones auto-implicativas, la una presupone a la otra para que así el hombre sea tal. Por esta razón Don Antonio Caso enuncia que la más alta característica del hombre es la libertad; siendo que la libertad no es un ejercicio absoluto e ilimitado en proporción a que su reconocimiento y establecimiento se expresa en la propia sociedad moderna, en una sociedad organizada basada en el respeto a los demás seres que la componen, en razón a perfeccionar un sistema de armonía en el ejercicio de la libertad ordenada y mesurada por el Bien Común.

En suma, existen derechos básicos, ínsitos en la condición humana y que deben reconocerse finalmente por el orden jurídico-político del Estado que permitan la libertad, se incite al desarrollo individual, social y nacional y se luche por la Justicia para vivir en la convivencia digna que el hombre social reclama y merece.

4 Vid Javier, Hervada " Lecciones propedeuticas de Filosofía del Derecho " Ediciones Universidad de Navarra, Pamplona España 1992, págs 448-451

5 Ibidem, p 452

Valga lo anterior, en lo que vale, para el delincuente que también es persona, es ser humano.⁶

1.2.- LA SUPRA-ESTRUCTURA SOCIAL.

Prácticamente el uso de los vocablos Sociedad, Nación, Pueblo y Estado son cotidianamente empleados en forma indistinta por la población en general y los propios medios de comunicación escrita y electrónica, en sus conversaciones e informaciones respectivamente. Sin embargo, su connotación y significado requiere indefectiblemente distinguir su esencia y real significado para los efectos de las presentes líneas académicas, en virtud de que abordan el terreno jurídico-penal a partir de la cúspide de las organizaciones sociales en atención a su estructura y poder coactivo, por ser la que goza y ejercita el monopolio legítimo de la fuerza represiva, la cual no es la única ni la más importante, porque a ella se le une la preventiva y la disuasiva. Se suma en esta razón el hecho de que el científico social jamás podrá soslayar esta delimitación en proporción a lograr identificar a los actores sociales, conocer su integración y procesos, así como las fuerzas sociales que de ellas emanan; de esta forma sus análisis permitirá actuar sobre ellas para obtener la Justicia Social que anhelamos.*

En cumplimiento a lo anteriormente esbozado hemos de entender sociológicamente a la sociedad como la comunidad total de los hombres; en ella a través del tiempo y del espacio, se han integrado múltiples y diversas manifestaciones de organizaciones humanas, organizaciones sociales que han forjado la Nación que se construye, se constituye y erige como una expresión cénit. La Nación es así, una comunidad suprafuncional.⁷ Históricamente la Nación es el primer fenómeno moderno que surgió por determinados cambios económicos y sociales que acaecieron en Europa en los periodos de los siglos XIII y XVI. La Nación es imprescindible para dar paso al nacimiento del Estado-Nación, del Estado moderno. La Nación y el Estado son dos aspectos o realidades del orden social contemporáneo, y ambos se implican mutuamente, no se excluyen.⁸

El hombre contemporáneo se desenvuelve en el Estado y el Estado moderno es nacional. La Nación se cristalizó en España, Francia e Inglaterra, naciendo en la

6 Vid. Rafael, Marquez Piñero * Los derechos humanos, las garantías individuales y las situaciones del indicado procesado, acusado, sentenciado y reo * Criminalia. Órgano de la Academia Mexicana de Ciencias Penales Ed Porrúa Año XLIX Números 1-12 México, D.F Enero-Diciembre 1983 p 226

* Vid Capítulo I, apartado 4.2 y capítulo IV en su apartado 2.2

7 Vid Luis, Recaséns Siches * Tratado General de Sociología. * 23a ed Porrúa México 1993 p 502

8 Vid R. H S Crossman * Biografía del Estado Moderno * 4a ed Fondo de Cultura Económica México 1986 pags 20 y 21

conciencia del pueblo de que poseía un pasado y un destino histórico común. Así, las naciones se forman, desarrollan y viven, precisamente por contar con un programa para el mañana, visualizan el futuro y se enfrentan al mismo futuro que conlleva una realidad de vida diversa, dinámica y dialéctica a la cual la convivencia social y nacional se adapta y aborda. El filósofo español José Ortega y Gasset profundiza estas ideas en el ámbito político al establecer en este sentido que los grupos que integran un Estado viven juntos para lograr un propósito común, un anhelo y un bienestar común. Son un haz único de ilusiones, metas y objetivos para lograr su felicidad. La convivencia social no radica en estar, sino estar para hacer juntos un programa positivo y común. Traduciéndose para la Justicia Penal en un programa científico, humano e integral que permita dicha convivencia armónica, que se goce del orden y control social que tan deteriorado y aniquilado sufre México hoy día.

El origen, fortalecimiento y esencia de la Nación la explica Ernesto Renán en los presentes términos: " Una Nación es un alma, un principio espiritual. Dos cosas que a decir verdad son una sola: una esta en el pasado, la otra en el presente: una es la posesión en común de un rico legado de recuerdos, la otra es el consentimiento actual, el deseo de vivir juntos, la voluntad de continuar haciendo valer la herencia que se ha recibido indivisa ... Una herencia de glorias y de dolores y de un mismo programa por realizar. Haber hecho grandes cosas, querer hacerlas en el futuro ... La Nación es un plebiscito de todos los días, en el mismo grado en que la existencia individual es una afirmación perpetua de vida. "⁹

La Nación se caracteriza por un sentimiento específico de solidaridad interna frente a otros grupos humanos, esta sentencia vertida por Max Weber,¹⁰ desprende los postulados manifestados por Recaséns Siches: la Nación no se constituye, ni se define por la comunidad de sangre, tampoco es comunidad de lengua, tampoco la configuración geográfica es constitutiva de ella, sin embargo, un pasado común es un factor de la Nación y su conformación tiene como factores determinantes de la Nación la solidaridad en el presente con miras hacia el futuro. En relación a la acepción del pueblo, el, el Dr. Mario de la Cueva, conceptualiza al pueblo como la unidad sucesoria de generaciones.¹¹

Las anteriores afirmaciones cobran relevancia en el terreno axiológico porque el Estado no es un fin y no debe serlo, sin embargo, por ser un producto social del hombre, éste lo ha concebido en su naturaleza original: el instrumento social de los individuos, así la Nación se no debe configurar y desplegar su actividad y su ser para el Estado, pero sí a la inversa. El Estado debe ser para la Nación.

⁹ Ernesto, Renan " Qu'est-ce qu'une nation? " Cit por Cueva, Mario de la op cit , p 56

¹⁰ Max, Weber " Economía y Sociedad Esbozo de sociología comprensiva " Tr Et all 2a ed Fondo de Cultura Económica México p 679

¹¹ Mario de la Cueva de la Rosa Op cit p 57 Insigne jurista social cuya formación académica se consolidó al realizar su Maestría en la " Die Friedrich Wilhelms Universität zu Berlin

No es factible finalizar al presente apartado sin proporcionar al lector un margen de actuación y naturaleza de la estructura social máxima, es decir la supra-estructura social. En la inteligencia que se debe a la sociedad y su fin radica en ella e inclusive, su poder emana de ella, tal como se constituye jurídicamente en nuestra Carta Magna en su artículo 39 que a la letra enfatiza: " La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno. "

A su vez, el artículo 41 de nuestra Ley Cimera, en su primer párrafo establece: " El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos , y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. "

Sumando los anteriores argumentos, hemos de concluir que las entidades colectivas aludidas, son observadas científicamente por la Sociología y la Teoría del Estado, en las subsecuentes perspectivas:

	DESDE EL PUNTO DE VISTA DE SU MULTIPPLICIDAD	DESDE EL PUNTO DE VISTA DE SU UNIDAD
DESDE EL PUNTO DE VISTA DE SU ESTRUCTURA.	PUEBLO	NACIÓN
DESDE EL PUNTO DE VISTA DE SU ESTRUCTURA.	SOCIEDAD	ESTADO

12

Ello significa que el pueblo es considerado como un conglomerado humano disperso, en tanto la Nación es un pueblo ordenado y unificado y finalmente, el Estado es una sociedad organizada regida por un gobierno, a través de su derecho

12 Alberto F. Senior, González. " Sociología " 11a ed Porrúa México 1990, p 109

positivo que se expresa en leyes jurídicas escritas para los países que han surgido y adoptado un sistema de derecho cimentado en la tradición romano-canónica; en este mundo denominado Imperio de la Razon, debido a que las normas legales ineludiblemente deben ser producto de la razón humana, el hombre se halla inmerso en una vida plena de obligaciones y deberes, derechos y prerrogativas.

Felipe López Rosado concretiza el carácter científico que se le debe otorgar a estas nociones de trascendencia vital para el presente, a saber: “ .. Pueblo y Nación consideran al conglomerado humano desde el punto de vista anatómico, en tanto que los términos Sociedad y Estado designan al mismo conglomerado humano desde el punto de vista de su funcionamiento. Pueblo y Nación son los vocablos para designar las estructuras colectivas. Sociedad y Estado son los términos para designar los fenómenos colectivos.”¹³

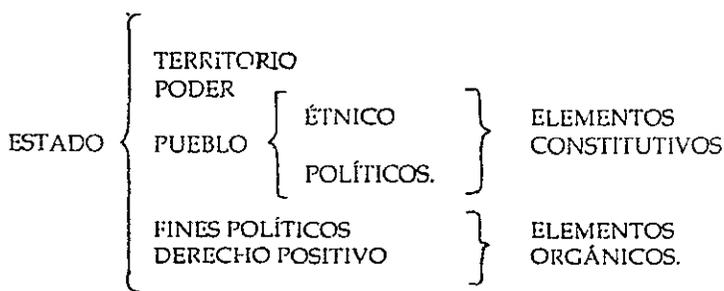
Históricamente hablando, la colectividad humana ha evolucionado en su perfección y que han culminado en el Estado moderno, no como organización socio-política perfecta, pero sí perfectible, tal como lo es todo producto humano, porque si bien es cierto que la Nación estructura al Estado, también lo es que el Estado en su plano teleológico es una unidad humana de fines colectivos.¹⁴

El Estado así comprendido ha de ser conceptualizado en un plano ahistórico como la institución que transforma la vida en civilización y que se traduce en la agrupación política suprema de un pueblo que ha cobrado la conciencia de la Nación, constituida de la siguiente forma:

13 Felipe López Rosado concretiza el carácter científico que se le debe otorgar a estas nociones de trascendencia vital para nuestro estudio: ‘ Pueblo y Nación consideran al conglomerado humano desde el punto de vista fisiológico, desde el punto de vista de su funcionamiento. Pueblo y Nación son los vocablos para designar las estructuras colectivas. Sociedad y Estado son los términos para designar los fenómenos colectivos. ’ Vid Felipe López Rosado ‘ Introducción a la Sociología ’ 6a ed Ed Porrúa México 1955

14 ‘ El Príncipe ’ es una obra imprescindible de obligatoria lectura para quienes estén inmersos en la Ciencia Política o en la propia política, a pesar de ser una obra escrita en los meses de julio a diciembre de 1513, por tanto, data cronológicamente del siglo XVI, sin embargo, gracias a su enfoque, método, análisis y factibilidad, pertenece al siglo XX. Recoje en sus máximas y principios el postulado positivista ‘ saber para prever y prever para actuar ’ de ahí que haya nacido la Ciencia Política al separar su objeto de estudio y metodología de otras ciencias plenamente delimitadas.

Maquiavelo concibió al Estado como una organización política separada por completo de la sociedad. Esbozó un Estado unitario de carácter nacional, aunque no es para él un término unívoco o uniforme, es el primer pensador que lo proyecta e imagina como autoridad, preeminencia, con poder político ejercido (por el príncipe solo o del grupo político preponderante), que se ejerce sobre un específico grupo de hombres. Distingue, ergo, al sujeto y objeto del conocimiento. Para él ‘ el dominio ’ o territorio es una dimensión objetiva, el ámbito en el que y sobre la que se practica una autoridad.



Socio-políticamente hablando, el Estado existe porque los hombres le dieron vida, de no existir su comunidad jamás hubiese nacido. La singularidad existencial, su realidad y su vitalidad tiene su origen, nacimiento y justificación en relación a la propia sociedad organizada en un orden jurídico dado. La comunidad por ser un ente orgánico, se organiza en esta concepción, bajo la égida del Estado como organización política creada por el propio hombre en la inteligencia de darle vida y existencia para su servicio y bienestar, y no a la inversa, porque ello conllevaría a legitimar la doctrina del Estado totalitario, que en materia punitiva se materializa en la doctrina de la Seguridad Nacional.

1.3.- EL ESTADO DE DERECHO.

Estado es un vocablo cuya acepción es moderna porque su uso no se presentó en la Antigüedad, ya que en esta etapa histórica las denominaciones correspondientes eran res publica, imperium y polis. La palabra Estado concebida como organización socio-política, nace en 1513 gracias a la pluma del florentino Nicolás Maquiavelo, quien en su obra excelsa 'El Príncipe',¹⁵ le otorga un sentido y alcance diverso a las denominaciones anteriores que designaban organizaciones sociales. La palabra Estado a partir de esta data, implica una organización política y por ende, se considera que simultáneamente se presenta el nacimiento de la ciencia social del Estado, la Ciencia Política.¹⁶

15 - Cfr. Córdova, Arnaldo. "Sociedad y Estado en el mundo moderno" 15a ed Ed Grijalbo. México 1989, pp 75, 78 y ss

16 Etimológicamente la palabra Estado tiene su raíz de la voz latina 'status', sin embargo los romanos no la emplearon en el sentido que el Secretano florentino le proporciona - y que hoy en día prevalece -, así el pueblo romano jamás la empleo en una connotación más o menos próxima al mismo, porque al referirse a la comunidad la designaban como res publica o pueblo romano, es decir, su contenido era una condición o constitución - éste último vocablo en la inteligencia de señalarse como integración o conformación de un ente y no en la acepción jurídico-

La concepción de esta supra-estructura socio-política se recaba en la inteligencia de separarse de la propia sociedad civil que le da vida, en virtud de proporcionar un nuevo objeto de estudio, un nuevo método y la autonomía necesaria para ser considerada como ciencia social, lo cual se logró al erradicar la Moral de la actividad política, en el sentido científico de la palabra y no en el valorativo o teleológico.

En Roma la acepción gramatical de imperio se utilizó como el título otorgado por la milicia a los generales victoriosos y en el año 725 dicho título es dado a Octavio por el Senado, mención que posteriormente recibió Augusto y con ello, la mayor parte de los poderes correspondientes a distintas magistraturas, de esta forma se obtuvo un poder absoluto. A partir de dicho momento la palabra significó poder o potestad pública. Se presentaba así la titularidad del poder en el emperador arrancada del pueblo; la potestad de dictar e imponer el derecho, como prerrogativa imperial se concebía así como la soberanía interna.¹⁷ Es menester señalar que los romanos emplearon los términos de civitas y urbe, distinguiendo ambas nociones, mismas que nunca fueron sustituidas por el anterior término. Así, los romanos señalan a la urbe como la presencia o existencia física de la ciudad, en tanto que la civitas es la organización de la ciudad, es por tanto, la ciudad organizada.

Para los griegos, polis es la palabra que implica la organización de la sociedad. Es la vida comunitaria de los hombres. En este sentido Aristóteles señala que la naturaleza ha hecho a la ciudad, frase que se explica en la idea de que únicamente los hombres sólo pueden vivir en la ciudad, para el propio filósofo, la ciudad es la comunidad suprema entre todas y que comprende a todas las demás.

Y es en el año de 843 D.C. en el cual acaece el pacto denominado 'Reparto de Verdún', en el cual se divide el Imperio de Carlo-Magno también conocido como el Sacro Imperio Romano-Germánico y a su vez, se reconoce el inicio de la Edad Media, mal denominada la era de las tinieblas porque en ella el conocimiento moderno y universal de las ciencias actuales estaba germinando en la Iglesia sin que se diera a conocer a la luz pública, toda vez que era privilegio de los institutos clericales de enseñanza su promulgación a quienes pertenecían a la misma. La ciencia se gestaba en los monasterios, la ciencia no era pública.¹⁸ El rector de la Universidad de París, en el siglo XIV, Marsilio de Padua, define a la civitas (término utilizado para dar significado a las comunidades políticas, porque el idioma latino fue adoptado a lo largo del medioevo), en la siguiente frase: " .. es la comunidad

política actualmente reconocida -, por lo tanto, el vocablo 'status' no se localizaba solo e iba acompañado de otra palabra, de un genitivo que denota la condición o constitución de que se trata

¹⁷ Mano de la Cueva de la Rosa Op. cit., pags 47 y ss

¹⁸ Vid. Arnaldo Cordova, "Apuntes del Curso de Teoría del Estado" Facultad de Derecho, realizados por el suscrito, México 1991-1992

perfecta que ha alcanzado el grado más alto de autosuficiencia que se forma para hacer posible la vida, pero que subsiste por la necesidad de vivir bien. "19

De lo anteriormente vertido y argumentado es posible colegir que para el periodo de la Antigüedad clásica, el Estado era un grupo que simultáneamente era religioso y político. En tanto que los mientes medioevales no se ocupan del Estado y sí de las relaciones entre el poder espiritual y el secular, no existían las discusiones políticas.²⁰

En el siglo XVI, a partir de 1513 en la obra de 'El Príncipe', el término nace para concebir la organización política del ente nacional, a pesar de ser una idea y concepción misteriosa porque era un Estado aún en evolución y que en ocasiones se le diviniza. Lo anterior obedece a la razón de que la corriente doctrinaria posterior a Maquiavelo enfoca sus esfuerzos analíticos y literarios para justificar la existencia del Estado y marginan su explicación, comprensión y entendimiento en atención a su funcionamiento e influencia en la vida social.²¹

El nacimiento del Estado para ciertos tratadistas nace en el año de 1470 al terminar la Guerra de los Cien Años, en Francia presentándose así como el primer Estado-Nación.²² El actor de mayor peso lo constituyó el hecho de que dicha guerra trajo consigo el crecimiento de las ciudades y el rey comenzó a otorgar cartas francas a las ciudades para así obtener apoyo y recursos económicos en su lucha contra los señores feudales. Para otro sector de la doctrina el Estado nace en 1648 al celebrarse el Tratado de Paz de Westfalia, con el cual finaliza la guerra de los Treinta Años y surge con ello el Estado, distinguiéndose de la Iglesia. El Estado brota como un supremo poder político, delegado por el pueblo soberano.²³

Sin embargo, independientemente del enfoque histórico al cual se adhiera el lector, concluimos que todo Estado moderno posee ocho fundamentos sobre los cuales gravita su existencia, a saber:

19 Cit por Mano de la Cueva de la Rosa Op cit p 48

20 Vid Hermann, Heller Tr Luis Tobío " Teoría del Estado " 2a ed en español. Fondo de Cultura Económica México. 1947, págs 32 y ss Asimismo, vid Crossman, R H S Op cit págs 22 y ss

21 En Alemania ya comendo el siglo XVII se expresa la palabra status república, en la Gran Bretaña tambien es empleado dicho termino, un siglo despues con la Revolución Francesa de 1789 surge un Estado constitucional en el que la potestad de impeno se escinde en tres vertientes Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y los Magistrados Vid Aurora Amaiz Amigo " Estructura del Estado " 1a ed Ed Miguel Angel Porrúa. México 1993, págs 36 y 37.

22 Amaldo, Córdova Apuntes del Curso de Teoria del Estado Mexico, Facultad de Derecho Realizados por el suscnto 1991-1992.

23 Aurora, Amáiz Amigo Op cit , págs. 54 y 55

- “ 1. *La soberanía.*
2. *El Estado como sujeto de relación internacional.*
3. *El respeto a los derechos del hombre*
4. *La representación política.*
5. *La democracia indirecta y el constitucionalismo.*
6. *La libertad y la axiología política.*
7. *La división de poderes.*
8. *La separación de la Iglesia y del Estado.* ”²⁴

Hemos de precisar en el presente instante que somos partidarios a la postura encabezada por Herman Heller, en el sentido de utilizar las definiciones como medios auxiliares mnemotécnicos, las cuales se comprenden desde el punto de vista de la conexión total, su exactitud se derivará si se relacionan con la realidad a la cual están sujetas, siendo en nuestra situación la totalidad político-social inmersa en el marco normativo de la juridicidad.

En este orden, proporcionando un concepto, para así permitir un mayor campo de estudio y praxis y no limitarnos a una definición, acudimos al catedrático Luis Sánchez Agesta, quien expone que el Estado es “ Una comunidad organizada en un territorio definido, mediante un orden jurídico servido por un cuerpo de funcionarios y definido y garantizado, por un poder jurídico, autónomo y cristalizado, que tiende a realizar el bien común, en el ámbito de esa comunidad. ”²⁵

A esta concepción hemos de agregar que es una comunidad organizada políticamente, suprema y soberana. A su vez, el poder del cual goza en su ejercicio de la potestad pública es un poder político organizado y delimitado en función del derecho positivo.

Siendo que el Estado soberano ha reclamado para sí, con éxito, el monopolio de la coacción física legítima, por consecuencia natural, se transforma en unidad estatal suprema de decisión y acción frente a las demás instancias autónomas. Se reserva con ello la ordenación normativa social que se establece y asegura por medio de los órganos especiales de la organización estatal, denominada derecho. Porque el Estado a través del Derecho reconoce e institucionaliza las aspiraciones inmanentes a su naturaleza, no a su arbitrio, asimismo, las metas u objetivos de las asociaciones que forma el ser humano deberán ser reconocidos por los órganos de gobierno, de forma tal que se sumerjan en la propia normatividad existente en un Estado de Derecho civilizador, humano y democrático que permita el desarrollo y progreso social, económico y cultural del hombre, gracias a la creación de las personas colectivas así reconocidas por el derecho. En la inteligencia de que las mismas

²⁴ Idem (Las cursivas son obra nuestra)

²⁵ Luis Sánchez Agesta “ Principios de teoría Política ” Madrid España Editorial Nacional, 1966, p 83 Cit por De la Torre Rangel, Jesús Antonio “ Hacia una organización Jurídica del Estado, Solidaria y Liberadora ” Editonal Jus Mexico 1977, p 40

deberán cumplir estrictamente los deberes de su actividad, conforme a lo previsto en la ley positiva.²⁶

Este binomio indisoluble se justifica en la medida de la comprensión a la luz del razonamiento de la libertad del hombre, misma que únicamente se limita en lo injusto y se contempla en una creación consciente del orden jurídico, porque tal como lo enunciara Charles de Secondant, barón de Montesquieu: el espíritu de las leyes es la propia necesidad humana, traducida en la libertad y considerando a la ley como un efecto de la razón. Asimismo, este clásico determina el camino y el principio de legalidad aplicable a los gobernados y que permite su desarrollo en la vida social: la libertad en su sentido objetivo es el derecho de hacer todo lo que las leyes le permiten, por no prohibírsele.²⁷

En efecto, la dignidad humana por su naturaleza objetiva, no tolera más gobernante que el Orden Jurídico. Y es el Derecho Penal democrático el principal orden normativo que habrá de sujetarse a esta regla por afectar los bienes más codiciados y preciados del ser humano, por incidir en su persona, en su dignidad y libertad, y en ocasiones, su propia vida.

En vista de lo anterior, el Estado por ser la institución política suprema se organiza conforme a sus fines específicos,²⁸ los objetivos políticos de su comunidad y a los de los gobernados. El Estado despliega su actividad orgánica como el resultado de tres ramas políticas: fines del individuo, de la comunidad y los fines propios.²⁹

El Estado se bifurca en dimensiones constituyéndose la primera como una estructura social y la segunda en la institución jurídica.

El binomio lingüístico del Estado de Derecho es utilizado por primera vez por Roberto Von Mohl, y en 1789 nace políticamente como principio en un instrumento político-jurídico.

Immanuel Kant nos proporciona el sustento filosófico y racional de la motivación de su existir como tal, al señalar que el Estado nace como una exigencia de la razón, a la par, la forma del Estado es la de un estado en general (Staat Uberhaupt), es el Estado como idea. El propio autor consultado explica que para el hombre es indispensable salir del estado de naturaleza porque en él cada miembro

²⁶ Vid Hermann Heller Op cit p 211

²⁷ Mano de la Cueva de la Rosa Op cit , pags 46 y 47

²⁸ Cabe señalar que el Estado en esta acepción posee fines objetivos, no subjetivos, porque el Estado no es un ente humano, por tanto, el fin objetivo es el intrínseco a las cosas en tanto que los subjetivos son los propósitos de los seres humanos, de las personas, para que los instrumentos cumplan su cometido y se logre la finalidad prevista y deseada Asimismo, Nicolás Maquiavelo enuncia los fines estatales existir, coexistir y subsistir

²⁹ Vid Aurora Amaz Amigo Op cit , p 44

se rige por los caprichos de sus fantasías, y de ello se desprende la necesidad de someterse a una constrictión externa, pública y jurídica, es decir, de ingresar en un Estado (Zustand), en el que se determine legalmente lo que debe ser reconocido para cada quien como lo suyo, esto es, cada uno debe entrar en un estado civil.³⁰

Kant afirma que un estado de naturaleza no puede ofrecer una garantía legal que cubra la exigencia precisa para lograr el mantenimiento de lo suyo de cada uno, por ello surge un mundo de lo mío y lo tuyo, protegidos por la potencia superior del Estado, que sí pueda otorgar una garantía permanente - la única -, por medio de la legalidad, una garantía legal que de el suyo de cada quien. El resultado sería la constitución del Estado jurídico (Rechtliche Zustaand), que asegura a cada quien lo suyo. En esta hilación, la propiedad ya no es transitoria, sino perentoria, es impuesta al respeto de los demás.³¹ Es decir, la separación entre el Estado y la propiedad constituye la nota distintiva de la moderna organización política, a partir de la óptica de Maurice Hauriou quien asevera: " No hay Estado, en el sentido propio de la palabra, sino hasta que se ha instaurado en una nación, el régimen civil ... cuando el poder político de dominación se ha separado de la propiedad privada, cuando ha llegado a revestir el aspecto de una potestad pública ... ha operado una separación entre la vida pública y la vida privada. "³²

En la presente concatenación de ideas se desprende en forma natural que el derecho es la forma de manifestación éticamente necesaria del Estado. El Derecho y el Estado son entidades que se hallan entre sí en correlativa vinculación, en íntima relación. El derecho es así, la forma que permite un status de dominación relativamente permanente sin él, la dominación se tornaría transitoria. En este orden de ideas: " Todo poder político es poder jurídicamente organizado. "³³

La técnica jurídica es utilizada en la Ciencia Política como una técnica de poder de Estado. Porque el derecho es la forma de exteriorización necesaria de todo poder permanente, a partir de las ópticas morales, espirituales y técnicas, porque la vigencia y acción del poder estriba en proporción directa a la organización que se desea o busca. El presente razonamiento cobra vigencia si se entiende el sistema de poder como sistema jurídico, es decir: " Un complejo de relaciones sociales organizadas sistemáticamente en unidad de poder, se convierte en un complejo de relaciones jurídicas ordenadas sistemáticamente en unidad de ordenación. "³⁴

El Estado es a su vez, sujeto de derechos y obligaciones, toda vez que su naturaleza es el ser una institución, es sujeto de ideas y de abstracciones, Carré de

30 Vid Arnaldo Córdova " Sociedad y Estado en el mundo moderno " 15 ed Ed Grjalbo México 1989, p 137

31 Arnaldo Córdova Op cit , págs 138-142

32 Maurice Hauriou " Principes de droit public " Paris Francia 1916, p VII Cit por Córdova Arnaldo, Op cit , p 147

33 Hermann Heller Op cit , p 217

34 Ibidem p 312

Malberg³⁵ inicia doctrinariamente a proporcionarle sustento y cobra su pensamiento vigencia en la práctica social, si se parte de la óptica del llamado derecho privado, siendo que en este campo el Estado actúa para con los gobernados, no en una relación de supra a subordinación, sino de coordinación.

El Código Civil para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en materia Federal, en su artículo 25 in fine, le reconoce al Estado, la Nación y a los Municipios, personalidad colectiva o 'moral', y en el siguiente artículo establece que el Estado podrá ejercitar todos los derechos que sean necesarios para realizar el objeto de su institución. Disposición que sin estar prevista en ley secundaria, sería positiva, porque constitucionalmente se determina, y obliga a ejercer sus funciones, tal como se infiere de sus artículos 3, 25, 26, 27, 28, 39, 41, 73, 103, 123 y 133.

Situándonos en la atalaya dialéctica del fenómeno estatal se constituye este mecanismo: " .. antítesis: poder político; tesis: Derecho positivo; síntesis: Estado de Derecho. " ³⁶

El Estado procede del Derecho, nunca lo antecede porque el verdadero Estado de Derecho, es el previamente está bosquejado, limitado, proyectado y diseñado en la norma jurídica y sus principios. Con apego a este sistema sus acciones siempre deberán ceñirse a la norma jurídica correspondiente, se auto-limita por conducto del Derecho, su auto-regulación es uno de los pilares que sostienen la existencia, funcionamiento y perfeccionamiento del Estado contemporáneo; la consecuencia y meta natural será su propio fortalecimiento.

Las dos formas de realización del Derecho son: ejercer el poder y someterse al mismo. El acto gubernamental surgido de un mecanismo estatal debe estar previamente determinado en la norma, en el Derecho positivo.³⁷

Finalmente, José Colón Mora cita que el Estado de Derecho es: " Aquel Estado cuyos diversos órganos e individuos miembros, se encuentran regidos por el derecho y sometidos al mismo; esto es, Estado de Derecho, alude a aquel Estado cuyo poder y actividad están regulados y controlados por el Derecho. " ³⁸

De lo anteriormente vertido se desprende que el Estado de Derecho se caracteriza primordialmente porque funda su imperio político en un sistema jurídico al cual reconoce derechos civiles, derechos políticos y garantías que permitan su escogitación y ejercicio para todo el gobernado. El Estado se subordina

35 Autrora Arnaiz Amigo Op cit., p. 53

36 Ibidem. p 45

37 Et all "La Procuracion de Justicia Problemas, retos y perspectivas " Procuraduria General de la Republica México 1994, p 62

38 Ibidem p 53

a la ley y para cubrir su actividad real en la política, nuestro aserto deberá culminar en que el Estado es del derecho, el Estado se ciñe a los postulados, principios e imperativos que emanan de la norma jurídica, del derecho positivo³⁹

Es imprescindible señalar en las presentes líneas los principios que constituyen la columna vertebral del Estado de Derecho, conforme a la Teoría del Estado, la Ciencia Política y el propio Derecho han realizado, sistematizado y perfeccionado, a saber: los derechos fundamentales, la división de poderes y la seguridad jurídica.

En este último renglón el jurista penalista es quien está obligado a proporcionar alternativas reales y viables en la formación de nuevas y eficaces relaciones sociales y estatales que consoliden mecanismos, prácticas e instituciones que fortalezcan la seguridad jurídico-política de los gobernados, con el pleno respeto a los derechos humanos de la persona que son protegidos por nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cristalizándose este proceso en el Derecho, en virtud de que gracias a sus conocimientos y experiencia en la praxis cotidiana ejercida en función a la consecución de la Justicia Penal, es el profesional social que conoce los errores legislativos, las lagunas de la ley, los mecanismos pre-judiciales, judiciales y ejecutivos, así como la idiosincrasia de nuestros servidores públicos en materia de Procuración y Administración de Justicia, así como de los colegas de profesión que la viven y sufren. Quienes al lado del pueblo mexicano demandan una Reforma del Estado en materia de Justicia Social, y por ende, de la propia Justicia Penal.

1.4.- EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO.

Para abordar el presente título es necesario delimitar el análisis del Estado en sus dos vertientes, mismas que se integran por las formas de Estado y las formas de Gobierno, este distingo obedece a que ambas denominaciones contrastan una de otra y su confusión produce graves efectos en el terreno práctico. Así, el correcto y adecuado punto de vista evitará incurrir en el error de trastocar el núcleo de poder que realiza positivamente el poder estatal, con el Estado mismo, objetivo propuesto que le aceptamos al propio Herman Heller.⁴⁰

Al referirnos a la palabra Estado acudimos a ella para referirnos a la totalidad de una comunidad política que se forma de los gobernantes, de los gobernados e

39 Carlos Strasser " Teoría del Estado " Buenos Aires Argentina Abeledo-Perrot, 1986, p 32 Asimismo, vid apartado de esta tesis titulado ' La Ciencia Jurídica y la Ley '

40 Rodrigo Borge Derecho Político y Constitucional, 2a ed Ed Fondo de Cultura Económica México 1992 p 87

instituciones jurídico-políticas. En tanto que al utilizar el vocablo Gobierno limitamos su contenido y sentido que abarca la organización especial o específica del poder constituido al servicio del Estado, de esta lógica se desprende que el gobierno es un elemento constitutivo del Estado. Este elemento está integrado por los órganos centrales y directivos de la actividad estatal, incluyendo toda aquella institución que al lado de dichos órganos posibiliten la vida de los hombres como condición social.

El jurista ecuatoriano, Dr. Rodrigo Borja concluye al respecto: " ... las formas de Estado se refieren a la manera de ser fundamental de la totalidad del cuerpo social jurídicamente organizado, las formas de Gobierno tienen relación con la especial modalidad adoptada por los órganos directivos que formulan, expresan y realizan la voluntad del Estado." ⁴¹

En nuestros días al mencionar y estudiar al Estado deseamos connotar el todo de las manifestaciones y fenómenos políticos que se presentan en la actividad estatal, así como el titular de la soberanía; en tanto que al mencionar la palabra Gobierno deseamos otorgar el sentido restringido de la vida política ya que el contenido se constituye por una parte del Estado, que se manifiesta en el conjunto de sus órganos directivos, respetando este orden de ideas hemos de afirmar que el gobierno es la encarnación estructural del Estado, que se expresa en la actividad de los titulares de los órganos e instituciones ya precisados.

En la óptica del politólogo argentino Carlos Strasser, a la cual acudimos por satisfacer las aspiraciones metodológicas del presente escrito; el gobierno se comprende como el complejo de posiciones y roles de mando y administración estatales. En la medida que toman y ejecutan decisiones estatales, mismas que se componen por el personal político directivo y de jerarquía superior en la burocracia propia, es decir, cargos y funciones superiores del Estado que se observa en este plano como institución.

La distinción fundamental consistirá pues, en que la forma de Gobierno implica análisis de la manera de organización y distribución de las estructuras y competencias de los órganos que componen el gobierno. Se precisa el conflicto de conocer quien ejerce el poder e inclusive de quienes reparten el régimen político.

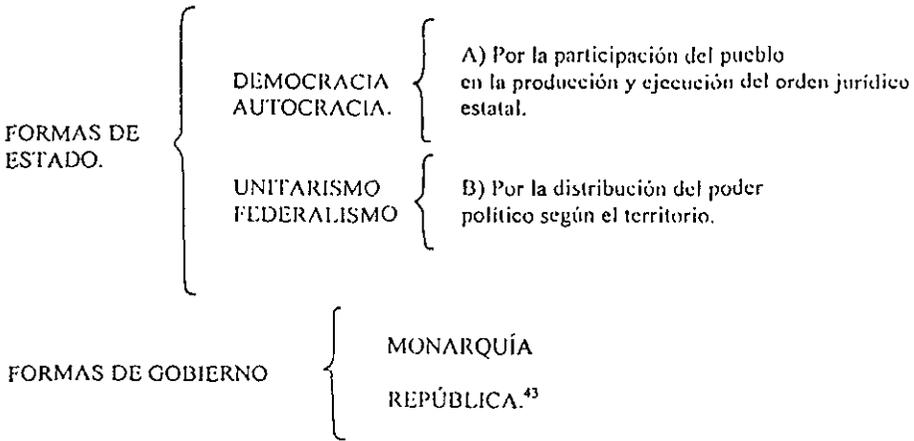
En tanto en cuanto la forma de Estado nos conduce al estudio de la propia comunidad suprema o de la institución misma, es decir del orden de la realidad, es decir, conocer el mecanismo del ejercicio del poder político. ⁴²

41 Idem.

42 Vid. Andrés Serra Rojas " Teoría del Estado " 12a ed Ed Porrúa México 1993 p 455 Vid German J Bidart Campos " Teoría General de los Derechos Humanos " Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México 1993

Una vez hecha esta precisión de conceptualización, para así contar con un marco que proporcione el límite del contenido a desarrollar, se exige determinar el mismo conociendo las formas de Estado y de Gobierno que tienen vigencia en nuestros días; sin embargo, el abordar dicho espacio rebasa con amplio margen la finalidad del presente trabajo debido a razones de espacio e intención didáctica, por lo tanto, hemos de basar nuestro estudio en la actualidad política del país y en el proyecto de Nación contemplado en nuestra Ley Fundamental.

Iniciado así pues, la clasificación adoptada para fines exclusivos de la presente investigación, adoptaremos la siguiente:



Jurídicamente acudiremos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para conocer los postulados expresados por la Nación en nuestra Ley Cívica, de la cual en su artículo 40 establece lo subsecuente: " Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental ".

Colégese de esta norma suprema, que en una acepción moderna y generalizada, nuestra Carta Magna consagra el modelo de democracia occidental, misma que se remota al principio de Aristóteles quien exponía que todos los ciudadanos debían ser elegibles y electores a su vez (principio del voto pasivo y el voto activo), lo cual implica que todos mandaran a cada uno y cada uno a todos, alternativamente para él, el pueblo es gobernante y gobernado. Así, la esencia de la

43.- Borja, Rodrigo Op cit pp 83 y 113

democracia, - como régimen jurídico-político -, es tan sencillo como lo expresara Abraham Lincoln: " el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. "44

Continuando con la interpretación sistemática de nuestra Ley Címera, su artículo 3º, fracción II en su inciso A, concibe no única y exclusivamente a la democracia en su aspecto jurídico-político, porque contempla a la democracia social en dicho precepto in fine, a saber: " ... considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. "

Esta denominada democracia social es la extraordinaria y excelsa aspiración del pueblo que establece a todos los órganos e instituciones estatales para su servicio, para lograr y luchar por el bienestar colectivo y el consenso en la vida social, por tanto, con orgullo proclamamos que nuestro orden jurídico abraza accesoriamente a la democracia como técnica gubernamental, colocándola en el primer orden de la concepción de la vida para lograr el orden social.

Empero, a través de las centurias la acepción de la democracia ha cobrado dos dimensiones, las cuales se integran de la siguiente forma. La democracia material o substancial, que implica que el fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales del hombre, es decir, significa igualdad de todos los seres humanos ante la ley y de libertad para todos. Y la democracia formal, que consiste en la igualdad política de las personas, es un derecho idéntico de todos para intervenir en la formulación de las normas sociales que rigen la propia vida social.⁴⁵

Ahora bien el auténtico Estado Democrático de Derecho transforma la actitud del Estado clásico de Derecho de una garantía negativa, a una garantía positiva, estos es, a la acción. Lo cual significa que no basta la abstención del Estado de interferir en la esfera particular del ciudadano, de la persona e impedir el libre ejercicio de sus libertades públicas ya sean civiles o políticas, consagradas en el Derecho, sean o no manifestadas en la Ley; ahora bien, bajo la conciencia de que actualmente estamos en el proceso de formación del Estado Democrático de Derecho, el cual se presenta para nosotros como el Estado de Derecho cuyos fines e instrumentos para llegar a nuestros objetivos propios de nuestra naturaleza y condición, se multiplican y diversifican en la medida de efectuar una mínima intervención estatal en materia penal, y sí una creciente intervención estatal en materia criminológica, en atención a que su meta primordial radica en la prevención del delito. Es decir, su fin mediato es la Justicia Social fundamentada en un proceso

44 Francisco Venegas Trejo " Democracia, regímenes políticos y el presidencialismo mexicano " Revista de la Facultad de Derecho de Mexico UNAM Números 127,128,129. Tomo XXXIII Enero-junio Ciudad Universitaria Mexico 1983. p 303

45 La democracia en sus aspectos formal y material (substancial), conforman el régimen político reconocido jurídicamente en nuestra Carta Magna y en el sistema jurídico mexicano de acuerdo a las leyes secundarias que emanan de nuestra Ley Fundamental, sin embargo, esta acepción ha de complementarse con la concepción moderna de la democracia entendiendo ésta como un sistema de vida humano en constante evolución y mejoramiento de la calidad de vida

de apertura real en los espacios sociales y políticos que permitan nuevas relaciones de colaboración y comunicación dialéctica entre la sociedad civil y el Estado.⁴⁶

Y precisamente nuestra sociedad mexicana actual, demanda reclamos específicos que inciden en el ciudadano: empleo, seguridad jurídica, seguridad pública, educación, oportunidades de desarrollo personal o profesional, una Procuración, Administración y Ejecución de Justicia más pronta, eficaz, humana y científica ... una política preventiva del delito, de combate a la delincuencia .. se exclama Justicia Social que se palpa en el permanente mejoramiento de la calidad de vida del hombre y de la propia célula social: la familia. No es una declaratoria demagógica, es un modelo de desarrollo que orienta a la Nación a la democracia social y la política, porque ambos términos no son excluyentes, sino que se contienen el uno al otro.

México exige una participación activa del pueblo en el gobierno si se desea abrazar a la democracia como sistema de vida, es decir, ha de lucharse por ella según lo afirma el Dr. Francisco Venegas Trejo en la siguiente idea: " La democracia no es un don natural que el hombre encuentre en su existencia; es una conquista, así como las flores para brindar su aroma y su hermosura exigen cuidados y atenciones, así la democracia para ser realidad y efectivo sistema de vida requiere un sistema jurídico-constitucional y un control permanente de los gobernantes. "47

Vital resulta para nuestra materia la respuesta concreta a la demanda social reiterada, cotidiana y enérgica en el ámbito de las Ciencias Penales; porque éste es el océano crítico de la vida social, de los derechos humanos de la persona. Por tanto, en el marco jurídico-político dado por nuestra Constitución Federal y las leyes que de ella emanan, el sistema punitivo democrático mexicano requiere la acción conjunta y la participación activa del pueblo en el Gobierno inmerso en un Estado de Derecho, cuyo principio rector consiste en velar por el campo de la libertad y seguridad jurídica del gobernado ante el poder penal del Estado.

46 De esta forma el Estado liberal caracterizado por su romanticismo y el soporte suprahumano que poseía el Estado al ser el cimiento externo - base jurídica de las libertades humanas, es decir, la realidad social circundante era totalmente ajena a la propia actividad estatal. El desinterés en el bien común, en el sentir social o colectivo dominó en el siglo anterior y el resultado fue el germen para que floreciera el estado Social de Derecho, 'Asistencial' o también denominado 'Benefactor', cuyos rasgos más representativos son el proporcionar una respuesta económica a los conflictos que aquejan a la sociedad en la primera mitad del siglo XX, sus programas presentan modelos estrictamente de índole económica, con lo cual el planificador ideal se consolidó en el Estado. Desgraciadamente, dicho intervencionismo ya no responde con eficacia a las presentes circunstancias y necesidades sociales que reclaman un control social, un crecimiento o desarrollo estable en lo económico, cultural, político y social.

Vid Fernando García Cordero " Política Criminal Ensayos " Ed. Manuel Porrúa México 1987, págs 134 y 135

47 Francisco Venegas Trejo Op. cit p 314

2.- DERECHO Y POLÍTICA.*

“ La política es el arte de transformar tendencias sociales en formas jurídicas. ”
Nicolai Hartmann.

2.1.- LA CIENCIA JURÍDICA Y LA LEY.

La importancia del presente se actualiza en la academia y en el ejercicio profesional de la abogacía, es decir, a quienes concierne determinar la prístina función de precisar y discernir lo justo y el injusto, porque la profesión del jurista es un arte, es una ciencia práctica que persigue múltiples beneficios para el ser humano y sus agrupaciones, asociaciones o sociedades legales.

“ Iuri operam daturum prius nosse oportet, unde nomen iuris descendat. Est autem a iustitia appellatum. ” (D. 1,1,1.) Ulpiano hace manifestar que existe una íntima y estrecha relación entre derecho y justicia, toda vez que etimológicamente una palabra deriva de la otra. El significado es el siguiente: “ Conviene que el que ha de dedicarse al derecho conozca primeramente de dónde deriva el nombre de ius (derecho). Es llamado así por derivar de justicia, por lo tanto el derecho es lo justo.”

48

* Para efectos de este estudio utilizamos la expresión ' Derecho ' con mayúscula cuando aludimos al sistema normativo o ciencia jurídica del mismo derecho objetivo, en tanto que ' derecho ', lo abordamos en su connotación de derecho subjetivo

48 Vid Javier Hervada Op cit p 75

Derecho en su sentido etimológico, proviene de la raíz latina ius y se ha de pesar de que la misma ha sido substituida fonéticamente, su sentido permanece intacto hoy día. Este cambio fonético ha sido motivo de interesantes estudios filológicos porque todas las demás derivaciones de esta voz han conservado el sufijo ius, v.gr. justicia, jurídico, justa, juez, jurisdicción, jurisprudencia

Para explicar el sentido original de la etimología de la palabra Derecho, han surgido dos comentarios que expresan diversa opinión al respecto, la primera es la tradicional o antigua, y afirman que la palabra inicial es ius y deriva de iustitia -justicia- o de iustum -justo-, sin embargo en el medioevo se rechazó esta razón, en virtud de basarse en el principio filológico que establece: la palabra compleja es la derivada de la primitiva lo derivado es más complejo que lo primitivo, por tanto es más factible que iustitia sea el derivado de ius y no a la inversa Para la corriente moderna la voz ius, proviene de iubeo, que significa mandar, de iuv, es decir de ayudar o proteger e incluso de iugo que implica un contenido gramatical de unión o junta, empero, esta afirmación se refuta con el razonamiento gramatical consistente en que la palabra más larga deriva de la más corta

Sin embargo, abordaremos su etimología directa en su sentido actual que no resguardó el vocablo de ius en su formación Asimismo, es la más difundida y aceptada Derecho así, proviene del participio pasivo directum es decir, dirigido, del verbo dirigere que significa dirigir porque esta compuesto de la partícula di y el verbo regere, por tanto el contenido es regir y gobernar Directum es participio a dirigere y como adjetivo que significa recto, severo, directo o derecho, pero este vocablo de directus - derecho - nunca fue empleado en el latín culto, como sinónimo de derecho y tampoco es sustantivo propio del latín puro, por tanto, la sinonimia entre directum y ius es un producto del latín vulgar, tal vulgarnismo etimológico fue un fenómeno generalizado antes del derrumbe y disolución del Imperio Romano, para así arraigarse en el lenguaje posterior La acepción de directum en contraste a ius, significa la ley como conjunto de normas de conducta, esta acepción parece ser que nació en el lenguaje eclesiástico como traducción de ley o camino recto

Esta labor es encomendada principalmente a quien se dedica al derecho, al jurista, quien sabe distinguir el derecho y que por ende, lo declara, lo aplica. El Corpus Iuris Civilis recaba tres acepciones fundamentales a comprender: *ius, iustum* y *iustitia ...* " etimológicamente proceden de *ius*, .. En efecto, de *ius* que es el derecho, viene *iustus*, adjetivo que aplicado al hombre designa al que cumple el *ius*, al que cumple el derecho: el hombre justo; *Iustum*, lo justo, es el género neutro de *iustus* e indica lo hecho o cumplido por el hombre justo: es lo mismo que el *ius* o derecho. A su vez, *iustitia* es la virtud del hombre justo, o sea, cumplir el derecho."⁴⁹

Paralelamente, la palabra 'ley' originalmente significaba norma de conducta humana, posteriormente se concibió como reglas de diversas artes y a las fuerzas existentes periódicamente en la Naturaleza, es decir leyes físicas, biológicas. Paradójicamente, la etimología de ley se localiza en 'lex' que proviene de raíces sánscritas *lag, lig*, lo cual expresaba atar, ligar. Ello denota una regla obligatoria. En tanto, la acepción de norma, tiene su partícula original en el vocablo 'nomos' y significa 'lo que se posee o usa', posteriormente se trasladó el contenido, para referirse a la costumbre, o norma tradicional recibida de los mayores, generalmente significaba regla de conducta humana con fuerza obligatoria.⁵⁰

Vital compromiso, moral y humano, contrae el jurista porque ejercerá un arte, una ciencia práctica cuyo resultado se palpa en la aplicación de su saber, el saber para hacer, y que en materia penal se traduce en un saber para prever y prever para actuar. Pero no estamos en un campo puramente eidético, porque es la actividad central de toda sociedad y de cuyo desempeño depende el progreso o desarrollo de la misma.

Lo lícito e ilícito, lo justo y lo injusto, lo correcto y lo incorrecto, el derecho y su lesión, son disyuntivas científicas cuyo desenlace ineludiblemente repercutirá en la vida social y sus instituciones. Esta actividad localiza su cénit más represivo por lesionar los bienes más caros, protegidos y tutelados jurídicamente de la persona, en la materia penal.

Las relaciones sociales se determinan, se amoldan y transforman a través de la labor jurídica, discerniendo el *ius* y la inuria; el derecho, de su transgresión y violación. Esta perspectiva auténtica de su papel se ha desvirtuado a partir del

Finalmente, hemos de concluir que estos estudios demuestran que en la época postclásica el término *directum* no expreso moralidad o rectitud del derecho, e tanto que otras voces si lo hicieron a saber 'rectum' como recto, 'iustum' como justo, bonum como bueno y aequum o equitativo, voces que si presentan un contenido activo de principios morales. *Directum* desplazó a *ius* para así lograr expresar una ordenación de conductas, denotando el derecho como sistema de normas

En virtud de lo anterior, el Derecho es el orden recto en las relaciones humanas. Esta afirmación se corrobora de otras raíces etimológicas indoeuropeas

49 Ibidem, págs 170 y 171

50 Vid Javier Hervada Op cit págs 306 y 307

fundador de la Escuela de Viena y cuya obra más conocida y representativa 'Teoría pura del Derecho', ha recalado en las mentes jurídicas que su objeto primordial será el discernir y el aplicar lo legal y sancionar, en stricto sensu, su violación o incumplimiento. En el sentido de comprender lo legal a partir de su manifestación en un cuerpo jurídico positivo, en la ley. Este punto de vista insuficiente, incluso para la Ciencia Política, no será aceptado en su uso en esta investigación porque el jurista es quien sabe derecho, no como persona cuya tarea central es el conocer la mera aplicación de un precepto legal o conocer su exclusión de ejercicio, sin consolidar al Derecho como vida humana objetivada, tal como lo afirma Don Luis Recaséns Siches. Bajo esta perspectiva, el estudio del Derecho se torna complejo y su carácter científico se logra desentrañando su Naturaleza, mediante el auxilio - no único, pero sí fundamental -, de la Jurisprudencia Técnica, entendiéndola por su objeto consistente en el estudio y exposición ordenada lógicamente de los preceptos jurídicos vigentes en un lugar y tiempo dados, así como el análisis de los conflictos relativos a su interpretación y aplicación. Esta doctrina deberá ser comprendida plenamente, en sus aspectos teórico-sistemático y el teórico-práctico.

La actividad y visión del jurista - y de quien aspire a serlo -, es más profunda, amplia y humana, porque ha de entender y concebir al Derecho como lo justo, es decir, la inter-relación existente en una norma jurídica y la justicia que convergen en el actuar de quien discierne o ejercita este conocimiento; así lo justo no es un valor, sino una situación objetiva que se fundamenta en la existencia de la ciencia como práctica social. El saber del jurista se integra por ser prudente. Y para ser prudente, se exige saber y querer, voluntad y razón. Así pues, la definición nominal del derecho es 'lo justo' y el orden social justo.

Pero es preciso profundizar y complementar esta acepción nominal, agregando la característica multívoca de la voz 'derecho' y que en general abarca cuatro acepciones, a saber:

- I. El derecho como facultad, que el sujeto, la persona, tiene o posee para hacer, no hacer o exigir algo (Derecho subjetivo).
- II. El derecho como conjunto de normas bilaterales, coercibles y heterónomas (Derecho objetivo) vigente en un determinado país.
- III. El derecho como un ideal de justicia.
- IV. El derecho como ciencia .

No obstante la diversidad de sentidos, existe entre ellas una trabazón ontológica esencial, puesto que el derecho como objeto del saber científico, estudia, interpreta y contribuye a las elaboraciones de aquellas normas de derecho en las cuales se fundan los derechos que cada cual puede afirmar como suyos y que

expresan un ideal ético de justicia y los derechos que, con arreglo a éstos, afirma cada cual como suyos, y funda sobre aquéllos las normas jurídicas que constituyen el derecho de un pueblo determinado.”⁵¹

Esto se corrobora en el entendimiento de que si bien es cierto el Derecho tiene una relación estrecha con valores esenciales del ser humano y de la vida social, *exemplia gratia*: dignidad humana, justicia, libertad, seguridad, bienestar general ... también es cierto que el Derecho no se integra y compone de ideas puras axiológicas, porque sí se constituye de un conjunto de actividades y obras de los hombres encaminadas a obtener satisfacción de ciertas necesidades y urgencias que las personas experimentan y se forjan en la vida.⁵²

El Derecho es un hecho social, producto de la cultura humana, es una creación humana que la cristaliza en una forma normativa, en formas jurídicas espontáneas o reflexivas. Las primeras se presentan en un tipo especial de costumbres, y las ulteriores en leyes, reglamentos, resoluciones administrativas, sentencias judiciales, circulares Paralelamente existen otras normas que el hombre también crea, pero la jurídica se caracteriza porque sus preceptos poseen una coercitividad a la cual se ha denominado atinadamente impositividad inexorable. Su cumplimiento es factible de imponerse por el uso del despliegue material coactivo, así la fuerza interviene cuando la razón contenida en la norma jurídica, no es observada o acatada. Concretizando lo anterior el Derecho es una obra normativa creada por el ser humano. Este punto es toral porque de él se deriva que en estricto sentido, el derecho es el conjunto de normas dictadas o reconocidas por el Estado, a través de su Poder Legislativo o el órgano que posea las facultades para ello en la ley, cuyas características son el ser heterónomas, coercitivas,

51 Octavio R. Acedo Quezada "La ciencia jurídica y su objeto" *Revista de la Facultad de Derecho de México UNAM* Números 172, 173, 174 Torno XL Ciudad Universitaria, México Julio-diciembre 1990 p. 13

52 Miguel Reale afirma que la Ciencia del derecho es ciencia del derecho positivo y que no es posible concebir una Ciencia del Derecho en abstracto, toda vez que el conocimiento científico jurídico implica necesariamente un campo directo de acción constituido por la experiencia social. En el pensamiento del autor recurrido se visualiza al Derecho en tres dimensiones inescindibles entre sí y con una triple vinculación entre sí, a saber

a) Dimensión de hecho, la cual comprende los hechos humanos y sociales en los cuales el Derecho se gesta y se produce, así como las conductas humanas reales en los cuales el Derecho se cumple y se lleva a cabo. B) Dimensión normativa, de una normatividad específica, caracterizada por unas notas propias, entre las cuales figura la de impositividad inexorable o coercitividad. C) Una dimensión de valor, estimativa o axiológica, consistente en que sus normas, mediante las cuales se trata de satisfacer una serie de necesidades humanas, esto intentan hacerlo de acuerdo con las exigencias de unos valores, de la justicia y de los demás valores que ésta implica, entre las que figuran la autonomía de la persona, la seguridad, el bien común y otros.

Es por tanto, condición necesaria en el jurista tener presente la plidimensionalidad que posee el Derecho, que por ende, requiere de múltiples puntos de vista científicos y axiológicos, tareas que obviamente no corresponden únicamente al jurista o a un jurisprudente, que requiere de la conjunción y auxilio de otras ciencias humanísticas. A pesar de ser un tema que se tratara brevemente en este punto, es necesario adelantar que el derecho en sí, no es ciencia porque la ciencia jurídica se constituye en razón de que su objeto es precisamente, el derecho positivo, como instrumento para crear en la realidad social ciertos objetivos. Vid. Luis Recasens Siches "Introducción al estudio del Derecho" 10a. ed. Ed. Porrúa México 1993 p. 15 y ss. Vid. asimismo, Miguel Reale "Introducción al Derecho" Tr. de Jaime Bufón Prats 2a. ed. Ediciones Pirámide, Madrid, España 1977 p. 32

bilaterales, externas e imperativo-atributivas, que poseen real eficacia, cuyo fin es la consecución y logro de los principios valorativos de la justicia.

El Derecho positivo conceptualizado en los anteriores términos es el orden jurídico vigente en un Estado dado, desplegándose sus normas en tres vertientes: "a) las declarativas (v. gr.: todos los hombres son iguales ante la ley); b) las que aplican las anteriores (*programáticas*) y las concretan a sectores determinados de la relación social (v. gr.: las partes deben tener iguales oportunidades de defender sus respectivas posiciones ante los Tribunales); c) las que establecen garantías, vale decir, medidas a adoptar para lograr la efectiva aplicación de aquéllas: en rigor un ordenamiento jurídico adecuado no se completa en tanto no se formulen éstas."⁵³

Este enfoque constituye un dogma en nuestra Universidad y en otras instituciones educativas de nivel superior y adolece de ser una visión parcial y fragmentaria de la propia naturaleza y esencia del Derecho al restringir su perspectiva al enfoque técnico de la norma jurídica, la cual reviste exclusivamente una expresión del Derecho; tal como el Dr. Abelardo Rojas Roldán asevera: "... las normas jurídicas son la expresión propia del derecho, en tanto que éste se hace presente a través de ellas."⁵⁴ Dicho conocimiento no gozará del carácter científico y sí lo es "... el conocimiento jurídico obtenido mediante el estudio teórico o investigación empírica de algún jurista, o bien, sociólogo, que indaguen acerca del porqué y el cómo de las normas jurídicas de un país determinado, siguiendo para ello la metodología adecuada."⁵⁵

Así, al compenetrar al Derecho en un punto de vista científico e integral, se debe tener presente siempre su realidad tridimensionalidad que consiste en el hecho, en la norma y el valor.

Cabe resaltar que otro sector doctrinario da como presupuesto que el derecho es un producto cultural, que posee una dimensión normativa y le reconocen una forma o estructura formal invariable, que presenta toda norma jurídica, el contenido o materia a que tales normas se refieren, los fines o propósitos colectivos que tratan de realizarse y los valores sociales que se cumplen mediante la eficacia de la norma jurídica, para concluir: es una concepción tetradimensional compuesta de forma, contenidos, fines y valores.⁵⁶

En este sentido, la ciencia social más antigua cobrará su sitio real, de acuerdo con la afirmación del profesor Lon L. Fuller, catedrático de la Escuela de Derecho de

53 Adolfo Gelsi Bidart " Crisis y afirmación de Derechos Humanos. " Revista de la Facultad de Derecho de Mexico. UNAM Número 118 T XXXI Mexico Ciudad Universitana Enero-abril de 1981 p 147

54 Rojas Roldán Op cit p 357

55 Octavio R Acedo Quezada Loc cit

56 Vid Luis Recaséns Siches Op cit. p 15 y ss Asimismo Vid Abelardo Rojas Roldán Op cit p 358 y ss. y Octavio Acedo Quezada. Op. cit

la Universidad de Harvard, si se observa que: " ... la existencia del Derecho esta determinada por la posibilidad de realización efectiva de la conducta, si se excluye lo anterior, entonces la formalización verbal - que en un momento dado se revela como determinante para la existencia del Derecho - pierde toda vigencia práctica. "57

Finalmente, el Dr. Rojas Roldán conceptualiza: " El derecho es .. un orden que se expresa mediante normas, que constituye un sistema, las cuales presentan una FORMA invariable; que regulan la conducta humana (hombres a quienes originariamente se reconoce como dignos y libres, aunque desiguales en todos los aspectos de la vida biológica y social) de manera bilateral, externa y coercible; cuyas normas son creadas por órganos de poder institucionalmente y que hacen referencia a CONTENIDOS variables, facultando a un sujeto pretensor, para exigir de otro sujeto obligado, conductas que se consideran obligatorias, para lograra propósitos o FINES sociales, con cuyo cumplimiento y eficacia se realizan VALORES. "58

En conclusión, el Derecho en su real naturaleza y estado esencial se confirma por hechos sociales, valores y normas jurídicas y apegándonos a los lineamientos del Dr. Raúl Cervantes Ahumada*, el Derecho es un complejo de diversas categorías de normas que pueden ser organizativas, definitorias y sancionadoras e instituciones jurídicas que conforman un conjunto coordinado de construcciones ideales, derivadas de un poder público efectivo y destinadas a activar o realizarse en la vida humana de relación social. "59

En términos generales y breves, el Derecho es un ordenamiento imperativo que funda e instituye las instituciones necesarias para el funcionamiento orgánico de la vida social y cuyas normas rigen la conducta y determina las relaciones externas de los hombres y que señala los requerimientos recíprocos que deben formularse entre sí los individuos y las personas, y la propia sociedad. Es por lo tanto, el régimen excelso de ordenación de la vida comunitaria.⁶⁰

Ahora bien, hemos de afirmar la existencia de la Ciencia del Derecho, iniciando por conocer las características de la ciencia y de su síntesis desprender su conceptualización. La ciencia se conceptualiza - no se define -, como un conjunto de conocimientos con pretensión de validez universal, generalizados, relacionados a una esfera precisa, concreta y limitada del saber, dichos conocimientos son ordenados sistemáticamente. A su vez, los conocimientos tendrán como objeto

57 Lon Fuller L * Anatomía del Derecho * Ed Monte Avila Editores Venezuela 1979, p 22

58 Abelardo Rojas Roldán Op cit p 358

* Quien desafortunadamente ha fallecido el día 4 de abril del año en curso, dejando un enorme vacío en el terreno académico del saber jurídico mexicano. Que descanse en paz

59 Raul Cervantes Ahumada * Derecho Mercantil Primer Curso * 4a ed Ed Herrero Mexico 1986 p 21

60 Vid José Luis Soberanes Fernández * Historia del Sistema Jurídico Mexicano * Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM Mexico 1990 p 10 y ss

percibir la esencia de las cosas o fenómenos que sean analizados a través del saber de sus causas. Siendo ésta última el punto neurálgico en las ciencias sociales.⁶¹

Cabe subrayar que en nuestra ciencia por tratar con el ser humano y sus manifestaciones colectivas, limita en su conocimiento de certeza, y de seguridad, a un mero grado de señalar probabilidades. Porque el hombre como tal es un ente bio-psico-social predecible, pero no programable o estático, tal como sucedería con un computador personal. La Ciencia Jurídica no implica que el Derecho en sí tenga el carácter de ciencia, porque cuando hacemos referencia a la tarea intelectual realizada por el hombre, por el ser humano que pretende el conocimiento ordenado, sistematizado y jerarquizado es en función de los corolarios que se desprenden de los datos por el derecho positivo. Por lo tanto, la elaboración racional de este conocimiento emana de estudiar el derecho positivo que determina y precisa el investigador.

En líneas superiores hemos asentado que originalmente la jurisprudencia fue concebida como una ciencia práctica, como el arte de conocer y distinguir lo justo de lo injusto. Esta actividad fue así llamada por los romanos, como ciencia.⁶²

Se reconoce que fue el filósofo alemán Immanuel Kant, el fundador de la Ciencia Jurídica moderna, porque distingue al Derecho de la Moral, tarea que llevó a cabo al aplicar una máxima universal que anteriormente existía y que incluso el propio John Locke había esbozado: el imperativo categórico de la moral que reza: 'actúa de tal forma que la máxima de tu acción corresponda a un principio universal'. En este postulado se basa la normatividad del mundo ético y su legalidad universal, porque para él el hombre es un legislador universal, en atención a la relación de su acción y su exteriorización, por tanto, en el mundo fáctico, de la propia realidad social, se presenta el derecho, ' Ubi societas, Ibi jus '. La fundamentación filosófica del castigo, del Derecho Penal se localiza en que el derecho es igual a la represión de los actos antijurídicos, concepción que para Kant tiene que ser así, y que no compartimos porque es parcial e insuficiente en un Derecho Penal contemporáneo civilizador.

El postulado jurídico que proclama el autor citado constituye el imperativo categórico del Derecho consistente en: ' actúa de tal manera en el mundo exterior que la máxima de tu acción corresponda a una ley jurídica establecida '. Con ello afirma que el ser humano en el derecho es un hombre de acción, dotado de buena voluntad, razón (vernunft) y entendimiento o intelecto (vernstand); por tanto, la ley jurídica no es natural porque es factible su rompimiento o violación.⁶³

61 Vid. Luis Rodríguez Manzanera " Criminología " 8a ed Ed Porrúa Mexico 1993, p 15 y ss., asimismo, Alberto F. Senior González. Op. cit. p 15

62 Rangel Latorre " Introducción al Derecho " 10a ed Ed Ariel Barcelona España p 111

63 Arnaldo Córdova Apuntes del Curso de Teoría del Estado

La revolución intelectual que inicia el filósofo de Königsberg, se lanza al establecer ambos imperativos que proporcionan autonomía científica a la doctrina jurídica y señalar como presupuestos fundamentales que la libertad es un principio limitado a pesar de ser un valor universal del hombre, pero se acota con la libertad de otra persona y si se respeta dicha esfera se es libre a su vez. En este orden de ideas, el Derecho real es aquel que está dotado de coercibilidad, de fuerza material y debe ser dotada a un órgano suprasocial que a su vez, despliegue su actividad en competencias y jurisdicciones legales que permitan llevar a cabo sus cometidos, dicho ente es el Estado. Pero Kant resuelve que el primer obligado al sometimiento de las leyes es el propio Estado. El Estado es ante todo un orden jurídico.

A partir de esta concepción la doctrina jurídica es reconocida como ciencia, iniciándose así, la Ciencia Jurídica moderna. Simultáneamente, es reconocida como tal incluso por quienes le negaron tal carácter,⁶⁴ debido a que las ciencias sociales han experimentado un importante progreso en relación al campo de conocimiento que abarcan, e incluso gracias al acotamiento del objeto de estudio han logrado una especialización de las disciplinas humanísticas.

Karl Larenz encabeza una corriente que denomina Jurisprudencia a lo que en esta investigación se ha denominado Ciencia Jurídica o Ciencia del Derecho, sustentando su investidura de ser ciencia " .. porque ha desarrollado métodos que aspiran a un conocimiento racionalmente comprobable del Derecho vigente. "⁶⁵ De lo anteriormente vertido se desprende que el objeto de la Ciencia Jurídica, es el derecho positivo, vigente en un espacio, tiempo y comunidad dada.

64 El pensamiento del siglo XIX se caracteriza en este rubro, por ser una corriente que niega el carácter científico de la doctrina jurídica. Su principal expositor lo fue el alemán H. J. Von Kirchmann quien en 1848 publicó su *Die Wertlosigkeit der Jurisprudenz als Wissenschaft* (La falta de valor de la jurisprudencia como ciencia) en la cual señala lo siguiente: " Los juristas se ocupan, sobre todo, de las lagunas, los equívocos, las contradicciones de las leyes positivas, de lo que en ellas hay de falso, de anticuado, de arbitrario. Su objeto es la ignorancia, la desidia, la pasión del legislador... por obra de la ley positiva, los juristas se han convertido en gusanos (SIC) que solo viven de la madera podrida, desviándose de la sana, establecen su nido en la enferma. En cuanto la ciencia jurídica hace de lo contingente su objeto, ella misma se hace contingencia, tres palabras rectificadoras del legislador convierten bibliotecas enteras en basura

De la lectura detenida de este párrafo se coligen los rasgos por los cuales el positivismo negó a la doctrina jurídica su calidad científica. La Ciencia del Derecho era motivo de mofa y crítica acida en labios y plumas de quienes desconocían la propia naturaleza de las ciencias espirituales o sociales, cuyo contenido, objeto, método y conclusiones cognitivas jamás pueden ser idénticos a los que proclamaban ellos, siendo que para ellos la única ciencia real era la que se ajustaba al modelo matemático desarrollado por las ciencias naturales. A su vez, Kirchmann ignoraba que el Derecho no tiene lagunas: la ley sí, por tanto, un cambio legislativo no puede transformar profundamente y en forma radical a un sistema jurídico concreto, toda vez que evoluciona paulatinamente. Agregando que las reformas legislativas en múltiples ocasiones recogen reclamos sociales ya exigidos y expresados por la doctrina jurídica o por la propia colectividad.

Estos principios fueron implantados gracias a la pandectística, caracterizándose este movimiento doctrinal por buscar la construcción de conceptos jurídicos que derivaran del derecho positivo con conceptos de carácter universal. Ello implica que sean válidos, independientemente del sistema u orden jurídico al cual se señalara.

Así, el jurista se aplica a investigar el sistema de los conceptos, ideas e instituciones jurídicas fundamentales, para localizarlos, describirlos y sistematizarlos. Su tarea no se aboca a estudiar la ley para subsanarla o perfeccionarla.

65 Karl Larenz. " Metodología de la ciencia del derecho " Tr. de Marcelino Rodríguez Molinero. 2ª ed. Ed. Ariel. Barcelona, España. 1980. p. 26. Asimismo, vid. Octavio R. Acedo Quezada. Op. cit.

La distinción entre las ciencias naturales y las ciencias sociales o del espíritu, a partir de su objeto de estudio ha permitido que el concepto tradicional concebido por las mal llamadas ciencias ' exactas ' o ' puras '66, se haya transformado plásticamente para concebir a las ciencias humanísticas como cualquier conocimiento racional, jerarquizado, sistematizado, de un específico objeto de estudio que puede comprender una esfera natural, cultural o social. Y el Derecho por ser la propia vida humana en su sentido objetivo-jurídico, por ser realidad social, por ser un producto cultural como instrumento práctico, contiene una doctrina jurídica y determinada que es científica en tanto analiza el derecho positivo vigente en un espacio y tiempo determinado.⁶⁷

Es menester señalar que la ciencia moderna, sea cual fuere la esfera de su estudio, no tiene conocimientos absolutos e inmutables a través del tiempo, aunque sí en cierto tiempo y espacio presentará principios incontrovertibles e irrefutables, dadas ciertas circunstancias, es decir, adhiriéndonos al recién extinta físicamente, científico de nuestros días, Karl Popper, al establecer que la objetividad de la ciencia reside en que toda afirmación científica es siempre una tentativa, una conjetura, porque con ello la ciencia real se auto-corrige, porque el conocimiento perpetuo, cierto y demostrable es un ídolo.⁶⁸

Ergo, indudablemente existe la ciencia jurídica que es doctrina jurídica y científica; el científico será el investigador y el jurista quienes dedican su estudio, análisis, promoción, difusión y aplicación en la propia sociedad a la cual sirve. Gustav Radbruch ilustra al precisar: " Llamamos Ciencias Jurídicas a las ciencias que tienen al derecho por objeto, pero entre ellas, ciencias jurídicas en sentido estricto, solo a aquélla ciencia que elabora el derecho por medio de un método específicamente jurídico. Esta ciencia del derecho propiamente tal, dogmática y sistemática, puede definirse como la ciencia que se ocupa del sentido objetivo de una ordenación jurídica positiva. "69

Al ceñirnos a las razones ya expuestas hemos de extenderlas a la disciplina del Derecho Penal, en sus aspectos sustantivo, adjetivo y ejecutivo o penitenciario, toda vez que es una rama del derecho positivo público que posee todos y cada uno de los rasgos distintivos de la Ciencia Jurídica, a saber:

66 Porque toda ciencia es exacta en relación al conocimiento que aportan al saber humano y con ello la verdad que proclama, goza de ser un dogma incontrovertible por cierto espacio, tiempo y circunstancias asimismo no puede ser impura y siendo así no sería ciencia

67 Vid Luis Recasens Siches " Introducción al Estudio del Derecho " Op cit pags 178 y 212

Vid Angel Latorre Op cit pags 121 y ss A su vez vid Allan F Chalan ¿ Que es esa cosa llamada ciencia ? 12A. ed Ed Siglo XXI México 1991 p 230

68 Vid Nicola Abbagnano Op cit p 167 Es recomendable vid Mano Alberto Torres Lopez " Las Leyes Penales (Dogmática y Técnicas Penales) " Ed Porrúa México 1993 p 1

69 Gustav Radbruch " Filosofía del Derecho " 4a ed Ed Revista de Derecho Privado Madrid, España 1959, p 11 Cit por Mano Alberto Torres López Op cit págs 1 y 2

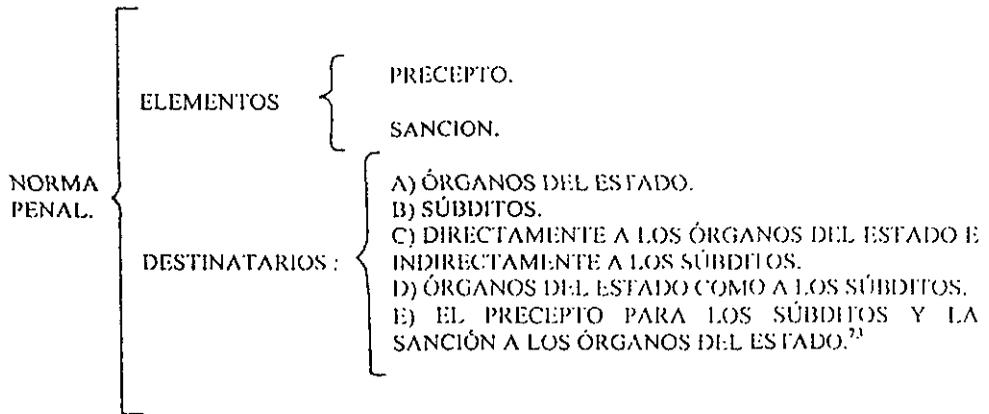
" a) Es posible un conocimiento sistematizable y verificable respecto de un determinado sector de la realidad humana.

b) Ese sector de la realidad es precisamente el mundo jurídico, esto es, el mundo de las normas jurídicas.

c) El estudio de las normas jurídicas, la ciencia del derecho lo aborda con una metodología que le es propio o exclusiva: el método jurídico, o bien, la metodología jurídica."⁷⁰

En la esfera penal el Dr. Celestino Porte-Petit C., expresa que la norma penal "Es aquella disposición jurídica que determina el delito y la sanción respectiva (pena o medida de seguridad). La norma penal en sentido estricto, consta de dos elementos o partes: a) el precepto y b) la sanción."⁷¹ Manzini,⁷² enfatiza que 'precepto y pena son dos términos que se integran recíprocamente en la norma penal, tanto bajo el aspecto técnico-jurídico, como bajo el aspecto psicológico y sociológico. Ahora bien, el contenido de la norma jurídico-penal, se les denomina. precepto primario al propio precepto y precepto secundario a la sanción.'

En este orden de ideas, la ley penal por ser de carácter general, tiene como destinatarios a todos los gobernados, sin distinción de ninguna especie y que tiene la obligación de cumplir, observar y obedecer las leyes penales. En esta tesitura se proporciona esquemáticamente el siguiente cuadro ilustrativo:



70 - Acedo Quezada, Octavio R Op cit pp 19 y 20

71 - "Apuntamientos de la Parte General de Derecho Penal " 16a ed Ed Porrúa México 1994 p 109

72 - " Tratado de Derecho Penal " T I Buenos Aires Argentina 1948 p 235 Cit por Porte Petit C , Celestino Ibidem

En este rubro, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha declarado que " conforme a la teoría general del delito toda norma jurídica y especialmente la penal, se compone del precepto y la sanción, y el precepto consiste en la descripción del hecho exigido o prohibido " (Semanario Judicial de la Federación, CXXXI, p 110-111)

73.- Porte-Petit C., Celestino Op cit p 111

Ya propiamente en la dogmática jurídico-penal, Hans Welzel amplía el campo de estudio al análisis de los principios legales que se hallan inmersos en un orden jurídico dado o incluso en una de sus partes, lo cual significa la vigencia de la hermenéutica jurídica, que exige al jurista una abstracción partir del estudio de un sistema jurídico para que posteriormente se tengan conocimientos finales con pretensión verdadera.⁷⁴

Sin embargo, suele identificarse a la dogmática jurídico-penal con la propia Ciencia del Derecho Penal, siendo que la primera forma parte de la segunda, ya que la Ciencia Jurídico-Penal es más amplia " y viene a significar la actividad científica que tiene por objeto el estudio del delito y la pena desde los más diversos puntos de vista, v. gr. jurídico, antropológico, sociológico, de estrategia del Estado para la prevención de la delincuencia, de funcionamiento práctico de las instancias de control social y del sistema de sanciones, y sobre todo, de la pena privativa de libertad. "⁷⁵ La Ciencia Jurídico-Penal se constituye para fijar la naturaleza del delito, las bases, la naturaleza y alcances de las sanciones penales que son la pena y las medidas de seguridad, con base al ordenamiento integral del derecho positivo penal, que en la especie es el mexicano.

En materia penal se vislumbra en un principio incontrovertible: el delito ineludiblemente será una conducta, omisión o manifestación externa imputable a un ser humano, a una persona, y el mismo será obligatorio para el legislador establecerlo en ley penal, es decir deberá tipificarlo en la norma jurídica. A pesar de que éste tenga el arbitrio de tipificar cualquier acción u omisión.

Finalmente la Ciencia Jurídica consolida las transformaciones que el derecho asume gracias a la exigencia de la vida socio-política de una comunidad específica, con lo cual el derecho se cristaliza en la manifestación regia de la civilización, por ser la más lograda y en la cual localizamos el cimiento de la libertad y dignidad humanas.

2.2.- LA CIENCIA POLÍTICA.

La trascendencia del presenta apartado en el marco de estas líneas es toral, en razón del desarrollo de una perspectiva global de la consecución de la Justicia Penal llevada a cabo por el Estado a través de su maquinaria gubernamental punitiva;

⁷⁴ Hans Welzel " Introducción a la Filosofía del Derecho " 2a de Ed Aguilar Madrid, España 1979 p 193. Cit por Mario Alberto Torres Lopez Op cit

⁷⁵ Jose Miguel Zugaldía Espinar " Fundamentos de Derecho Penal (Parte General) Las teorías de la pena y de la ley penal. Introduccion teórico-práctica a sus problemas basicos " 2a ed Ed Universidad de Granada Granada, España 1991 p 121 y ss

atendiendo la necesidad del análisis, planeación, coordinación y ejecución de la actividad estatal en el terreno criminológico; labor que deberá complementarse con la denominada micro-justicia penal a que alude el Dr. Sergio García Ramírez.⁷⁶ Siendo que ambas metas únicamente han de concebirse con la participación activa de la sociedad e instituciones sociales acatando así nuestro marco democrático constitucional.

La vida cotidiana de los habitantes de los Municipios, Entidades Federativas y del Distrito Federal resienten las decisiones de la política nacional y en su caso, la estatal y municipal; obedeciendo a que las comunidades locales, regionales o estatales son redes complejas y vitales de política. Este proceso es aplicable a cualquier Estado.⁷⁷ Las decisiones tomadas en ella afectan, sin lugar a dudas, a nuestras vidas en el presente y en el futuro. No excluyéndose obviamente la Seguridad Pública, la Seguridad Nacional, la Seguridad Pública, la Seguridad Jurídica y por supuesto, nuestro sistema judicial en sus aspectos comunes o locales y los federales - incluyendo la Procuración de Justicia o fase prejudicial en la vía penal; por ende, nuestro mundo es un mundo politizado.

El abogado y el jurista, pero en general el hombre, se caracterizan por llevar a cabo acciones inteligentemente llevadas a cabo mediante una planeación científica y racional previa.⁷⁸ Esta precognición teórica permitirá dilucidar si lo anhelado o propuesto es posible en su realización o su cristalización es imposible, siendo Giovanni Sartori quien distingue dos estadios de la misma, a saber: la imposibilidad relativa y la absoluta. La primera también denominada contingente o condicionada, se presenta en relación a la disponibilidad de los medios, es decir, su determinación es en proporción a un cálculo de los medios. La imposibilidad absoluta o incondicionada se entenderá en razón a la improcedencia de hacer dos o más cosas que se excluyen mutuamente, es contradictoria su realización.⁷⁹

Indistintamente el vocablo de 'política' es utilizado en el quehacer cotidiano por todos, sin embargo, es un término polisémico que hemos de precisar en su

76 Disertación en la Mesa Redonda "La Reforma constitucional para el fortalecimiento de la Justicia, Seguridad y el Estado de Derecho" Boletín Facultad de Derecho Por la excelencia en el Derecho Publicación quincenal No 82 Segunda quincena de enero de 1995 México p 6

77 Karl Deutsch W. "Política y Gobierno Cómo el pueblo decide su destino" Tr de Eduardo L. Suárez Ed Fondo de Cultura Económica México 1993 p. 15 y 18 V.d Giovanni Sartori "La Política Lógica y método en las ciencias sociales" Tr de Marcos Lara Ed Fondo de Cultura Económica México 1992

78 Utilizamos la palabra acción en el sentido del despliegue de sus fuerzas volitivas e intelectuales en el mundo material, físico o el abstracto para modificar su realidad. La presente propuesta académica por desarrollarse en un marco científico global, definirá en lo posible, su grado de operatividad o de realización propositiva de los principios jurídico-administrativos de una Política Criminológica mexicana real inserta en la Administración Pública Federal, por consiguiente, en líneas posteriores se dará vida técnica a la imposibilidad relativa que enfrenta una Coordinación Federal en materia criminológica. Porque en nuestro renglón, la lucha y combate a la delincuencia se presenta en tres trincheras su prevención, su represión y la rehabilitación del delincuente, aspectos pilares en la obtención de la Justicia Penal, que por su naturaleza corresponde al Estado y a su armadura punitiva, coordinar y ejecutar la fuerza social, política y jurídica de sus órganos e instituciones, en conjunción con la sociedad

79 V.d Giovanni Sartori Op cit

significado y alcance. Existen principalmente tres posturas que señalan el sentido de la palabra, en primer orden, la política implica la actividad que crea, desenvuelve y ejerce el poder como fenómeno de dominación, con naturaleza social con fin a la unidad del grupo social, a través del derecho (Schaeffle, Berolzheimer y Heller); en el segundo aspecto se entiende como una lucha constante por el poder político, lo cual conlleva un conflicto constante de los hombres por la supervivencia (Maquiavelo, Ratzenhofer, Gumplowicz, Carl Schmitt y Arnaldo Córdova); finalmente el restante sector manifiesta que la política es la actividad orientada por el fin del Bien Común (Aristóteles, Jellineck, Radbruch y por la tratadista española Dra. Aurora Arnáiz Amigo). Es menester aclarar que no se oponen entre sí dichos conceptos porque su articulación es dialéctica y cuyo elemento de cohesión es el orden de convivencia.⁸⁰

El Lic. Héctor González Uribe explica que la política es actividad humana, espontánea, libre y creadora como forma y en contenido, son actos creadores dispuestos a constituir, desenvolver, modificar, defender o destruir un orden fundamental para la sociedad: el jurídico. Su objeto es el bien supremo, el Bien Común, porque éste es a la política lo que la Justicia al Derecho.

Para efectos de la Justicia Penal y en concreto de la Política Criminológica, el enfoque de estas líneas se dirigirá no a la política teórica - la cual pretende el conocimiento explicativo del Estado - y sí se encauzará a la política práctica, consistente en la actividad indagatoria y persecutoria de organizar el Bien Común de la sociedad, la cual indudablemente se integra por la Justicia Penal, la cual se logrará mediante el adecuado uso racional del poder punitivo estatal. Así se logrará el buen gobierno de los hombres.

La distinción estriba en los hombres, los cuales se bifurcan en los preocupados y los ocupados, los intelectuales y los políticos; empero, la división propuesta por el filósofo español José Ortega y Gasset no es fatal, porque a toda acción política y jurídica corresponde un plan o marco previo de formulación en la praxis, por ello hemos emprendido este modesto esfuerzo para que la aplicación de la denominada micro-justicia penal posea y disfrute de un marco jurídico-administrativo estructural y operativo eficaz en el orden y control social en el propio Estado y la ley. La modernidad y evolución del delito lo reclama y la sociedad lo exige. El eminente filósofo español citado ut supra, asevera que " política es tener una idea clara de lo que se debe hacer desde el Estado en una nación "⁸¹ lo cual se traduce en la complejidad de la tarea que el político debe indefectiblemente asumir, porque goza de una gama múltiple y diversa de operaciones racionales. Y parafraseando al mismo autor afirmamos que la política es la arquitectura total que

80 Héctor González Uribe " Teoría Política " 8a ed Ed Porrúa Mexico 1992 pags 23 y 24

81 José Ortega y Gasset. " Típtico " Coleccion Austral De Mirabeu o la Política 9a de Ed Espasa-Calpe Madrid, España 1972 p 52

incluye los sótanos de la sociedad: el sistema penal y su procedimiento obscuro y secreto - tal como Kafka lo describe - y cuya cara mas aguda lo es el penitenciario.

El jurista por ser hombre de acción posiblemente vislumbra en la política su realización al servir a los demás y poseer una vida exterior en aras de la Justicia, el Bien Común, la Paz y la Seguridad, porque la organización de las estructuras formales de la sociedad corresponde, por antonomasia, al abogado, pero si la labor se llevará a cabo en el propio seno del Estado, atañe al político realizarla, porque tiene que organizar simultáneamente, el aparato gubernamental del Estado. La participación de ambos no debe entenderse como excluyente, sino incluyente, respetando su campo propio de acción.

El punto de partida científico se localiza en la Ciencia Política, porque en el ámbito político se necesita un saber para aplicarse, una vez conocido el poder hay que poseerlo y posteriormente ejercitarlo, para finalmente conservarlo. Dado que la Ciencia Política es ciencia por reunir los requisitos que ella misma desprende, es una ciencia aplicada que a decir de Karl Deutsch, es " .. la toma de decisiones por medios públicos, se ocupa primordialmente de la dirección y auto-dirección de las grandes comunidades humanas. "82

Existen autores como Maurice Duverger, quien prefiere denominar a la Ciencia Política como Sociología Política, aduciendo que esta última acepción implica el estudio interdisciplinario de los fenómenos políticos bajo la perspectiva social, unitaria y por el método de investigación experimental y empírico que se utiliza.⁸³ Sin embargo, la denominación de una ciencia, ya sea bajo diversos términos, no modifica, per se, la visión o actuar del científico social.

Resumiendo el contenido y forma de la política* a través de la Ciencia Política, hemos de concluir: " .. la política implica la autodirección de las comunidades, la asignación de valores, la búsqueda de patrones legítimos de valores y políticas compatibles, el arte de lo posible y, en ocasiones, una reevaluación de las prioridades fundamentales; también implica la coordinación, el aprendizaje social, la realización de los objetivos de una sociedad, el cambio de estos objetivos, la fijación de otros nuevos y aun la transformación de todo un país, su pueblo, y su cultura. "84

82 Karl Deutsch W Op cit p 20

83 Vid Maurice Duverger " Sociología Política " Tr de Jorge Esteban Ed Ariel Mexico 1988 p 30

* En el idioma inglés existen las palabras 'policy' y 'politics' para determinar normalmente al termino castellano de 'política' Empero, su contenido proporciona su distinción, ya que en ocasiones 'policy' es la connotación individual de guías generales de la conducción futura del gobierno, es la estrategia o conjunto de fines En tanto que 'politics' es la concepción general de todo lo que se refiere al problema del poder de quién obtiene, que, como y cuando, y se traduce en singular

84 Karl Deutsch W OP cit p 38

Ciñéndonos a la máxima que reza " la prueba de la aplicabilidad reside en los hechos, "85 hemos de afirmar que la política en su vertiente penal o criminal, dentro de un sistema social que enuncia Talcott Parsons, presentará en la vida jurídico-penal del sistema judicial mexicano, sus resultados eficaces y reales en la lucha contra la delincuencia convencional u organizada, en el control social de la criminalidad y la propia rehabilitación del delincuente. En la inteligencia que la Justicia Penal jamás deberá permitir que la criminalidad y la delincuencia rebasen la capacidad estatal de respuesta punitiva o coactiva.

2.3.- VINCULACIÓN EXISTENTE ENTRE EL DERECHO Y LA POLÍTICA.

" El Estado no es sólo un ' aparato ' ; el Estado es un complejo de instituciones sociales a través de las cuales se pone en acto y se garantiza la organización de la sociedad para el desarrollo de sus actividades en todos los órdenes de la vida, ... "86 Efectivamente, las anteriores líneas han vislumbrado a la supraestructura social como la organización general del poder social cuyas funciones tienen la finalidad de organizar y coordinar la sociedad con la cual obtiene autoridad y representatividad social. La ley es para el Estado la principal institución social que posee para lograr ordenar y regular el funcionamiento de la sociedad y del propio Estado porque éste posee vida, conformado por acción y pasión, es decir " Gestión activa del bien de la colectividad que le esta confiada. Pero, a la vez, pasión. Sumisión al Derecho. Sujeción a límites racionales, objetivos, de orden. "87 El Derecho positivo como concreción de la ley natural, por ser un fenómeno social que se expresa en un conjunto de reglas sociales, aseguradas por un mecanismo de coacción socialmente organizado, se constituye como una realidad social excelsa como disciplina normativa externa. El Derecho se realiza en el Estado para la sociedad.

Las acciones de los hombres, por lo tanto, están circunscritas al orden creado por el Estado y el Derecho. La relación es simultánea y auto-implicativa, Herman Heller magnifica ello al decir que el Estado sin el Derecho es la arbitrariedad, pero el Derecho sin el Estado es un convencionalismo social más, y por ende, su vinculación es dialéctica. El derecho es así la forma de expresión éticamente necesaria del Estado que aspira al poder permanente. La unidad de acción y decisión se materializa como nota esencial del Estado moderno.

85 Giovanni Sartori. Op cit. p 242

86 Arnaldo Cordova. " Sociedad y Estado en el mundo moderno " Op cit p. 275

87 Hector Gonzalez Unbe Op cit p 291

Es así como el verdadero Estado Democrático de Derecho amplía ante la sociedad, la utilidad de una ley, en la medida en que ésta reporte un beneficio a la misma y a sus integrantes. Ello denota que la ley jurídica a pesar de ser el instrumento social por antonomasia al ordenar la parte en el todo y el todo por las partes, no debe ser examinada únicamente a la luz estrictamente legalista, porque su alcance incide directamente en el hombre, sus asociaciones, sociedades y en sus instituciones sociales. Y si hemos de concebir al objeto de la política como el conjunto de actividades y decisiones públicas de los hombres que influyen sobre el comportamiento de los hombres, de la sociedad y sus instituciones con la finalidad consciente de la auto-dirección, del gobierno social,⁸⁸ indudablemente inferimos que su lazo es inherente a la existencia del derecho. Ambos están regulados directa y limitativamente por la sociedad.

¿ Su relación ?, fraternal, de sangre, porque la Ciencia Jurídica y la Ciencia Política son hermanas porque: “ ... si la segunda formula las directrices fundamentales de la actividad política, y sujeta a un orden de prioridades la solución de los grandes problemas nacionales, el primero ofrece, no sólo la interpretación doctrinaria, filosófica-jurídica, del ordenamiento constitucional, sino que esclarece también la idea histórica de la justicia, la concepción concreta de los nexos justos entre los hombres. ”⁸⁹ Apuntalando esta relación desde el punto de vista axiológico acudimos a los ocho valores básicos de la política enunciadas por Harold D. Lasswell,⁹⁰ a saber: poder, ilustración, riqueza, bienestar o salud, habilidad, efecto, rectitud que comprende a la moralidad y a la justicia y la deferencia o respeto; sin embargo ellos no se pueden conseguir sin el goce de la libertad y de la justicia. En este orden de ideas, la seguridad que gocen los ciudadanos se deben a estos elementos indisolubles en el Derecho y en particular en el Derecho Penal.

Todos los valores enunciados no son ajenos al derecho, sino a la inversa: su concepción, reconocimiento, tutela, protección, aseguramiento y desarrollo se contienen en el sistema jurídico mexicano quien a través de su Carta Magna les proporciona vida socio-política. En virtud de lo anterior, el Derecho mexicano se afirma en estos días como el principal instrumento orientador de la conducta humana, porque su estrella polar es la justicia y la libertad objetiva y subjetiva que debe reconocerle al ser humano. En esta tarea se constituye como el instrumento adecuado e idóneo para la consecución de los valores enunciados y que se reconocen en nuestro Código Político Fundamental.

88 Vid Fernando García Cordero Op cit p 188

89 Fernando García Cordero Op cit p 189

90 Lasswell, H - Politics Who gets what, when, how? - Ed World Publishing Co Cleveland, Estados Unidos de Norteamérica 1958. Cit por Karl Deutsch W Op cit págs 26

La acción política y jurídica desplegada socialmente compromete a toda la comunidad, en razón de que ambas persiguen el Bien Común y la Justicia, ya sea directa o indirectamente, " ... esta finalidad de promover el bienestar general que justifica que su persecución sea colectiva, es decir, que comprometa a todos los miembros de la comunidad, a la vez que legitima el poder de imperio de que se inviste el Estado. "91 Es decir, la transformación de las instituciones y estructuras sociales de una comunidad, es dable en los campos jurídicos y políticos profundos.

Pisando el campo real de los hechos, se presenta día a día el dualismo antagónico del hombre: sus virtudes y sus vicios, sus perfecciones e imperfecciones, lo bueno y lo malo " ... la Humanidad ha de aceptarlos y operar con ellos, contrarrestando en la medida de la sana convivencia la cara negativa. "92 Y es precisamente en este instante cuando el derecho es llamado, porque al ser un valor suprapositivo de medida, le atañe ordenar rectamente la vida social, estableciendo una relación justa entre los miembros de su comunidad, sus gobernados; papel que realiza principalmente a través de la norma jurídica, y al ser establecida, indefectiblemente ha de realizar una labor distintiva del orden legal: definir lo lícito de lo ilícito. Y en este punto converge la política: " Si no se hace la separación entre lo jurídico y lo antijurídico, no es posible una justificación del Estado. "93

Una vez determinada esta coordenada social sobra expresar que en la vía jurídico-penal se palpa acremente lo antijurídico, en atención a la sanción que determina el legislador penal, quien toca la zona más perceptible del hombre, formándose en este renglón un binomio indisoluble: el Derecho y la Política; lo cual significa que el jurista y el aplicador de la norma tienen que unir sus esfuerzos y fuerzas, nutriéndose de la vida existente en el sistema penal mexicano, con el trasfondo político profundo y serio que existe en el Derecho.⁹⁴ Y si la vida política se caracteriza por ser un sistema abierto y adaptativo,⁹⁵ es un sistema de conducta que es acompañado por el Derecho que posee una esencia política: en su administración de justicia se tutelan, expresa o tácitamente, las metas, planes y compromisos de la sociedad, del pueblo, de la Nación. Colígrese de lo anterior, que existe un destino común en ambas ciencias, porque: " ... los objetivos políticos, las transformaciones sociales y las estrategias de cambio, presuponen una idea de justicia. "96

El jurista ha de contemplar la política propia, la racional, científica, empírica, permanente y programada. El Dr. Sergio García Ramírez explica que debe abarcar: "

91 Artemio Luis Melo * Compendio de Ciencia Política Teoría Política * Tomo I Ed Depalma Buenos Aires, Argentina. 1979 p 117

92 Aurora Amáz Amigo * Ciencia Política. * Ed Miguel Angel Porrúa México p 502

93 Herman Heller. Op cit. p 244

94 Vid Sergio García Ramírez * Justicia Penal. (Estudios) * Ed Porrúa México 1991. pags 1 y 4

95 Vid David Easton (comp.) * Enfoques sobre Teoría Política * Tr de Jose Rovaira Armengol 2a ed Ed Amorrortu. Buenos Aires, Argentina 1992 p. 217

96 Fernando Garcia Cordero. Op. cit p 189

renovación jurídica a manera de recoger e instrumentar las orientaciones técnicamente más recientes y prácticamente más juiciosas; creación de instituciones, allí donde la institucionalización sea precisa, en el número y con los niveles y características adecuados, formación, tan urgente, de recursos humanos idóneos, en una gran variedad de especialidades y rangos; e investigación continuada y rigurosa que esclarezca causas, modos del fenómeno, soluciones probables y resultados tenidos, a efecto de ilustrar nuevas acciones con la persistencia, la modificación o la ampliación que aconseje la experiencia. "97

Los axiomas se vislumbran por su propia naturaleza: el jurista debe organizar la sociedad y sus instituciones asociacionales por medio de la norma jurídica y al político se le confiere la tarea de ordenar al Estado.⁹⁸ En consecuencia, si se desea una reforma del Estado, ambos científicos sociales se requieren ineluctablemente en el proceso. Su intervención se deberá expresar en la norma jurídica, para así regular el proceso de transformación de las instituciones gubernamentales con funciones punitivas o de inhibición y coerción física policiaca principalmente, por ser objeto del presente estudio, que pretende contribuir al ideal del filósofo español Don José Ortega y Gasset: " Un Estado es perfecto cuando, concediéndose así el mínimo de ventajas imprescindibles, contribuye a aumentar la vitalidad de los ciudadanos. "99

3.- EL DERECHO PENAL.

" El Derecho Penal ... centra su atención en los bienes fundamentales del hombre: la honra, la libertad, en veces la vida. "

Jesús Zamora-Pierce.

3.1.- DERECHO PENAL OBJETIVO (IUS POENALE).*

El Estado por ser un instrumento de racionalización, de promoción e institucionalización social, actúa conforme a un plan colectivo elaborado por la sociedad que le otorga y reconoce el monopolio legítimo de la coacción física, de la

97 Sergio Garcia Ramírez " Criminalidad, marginalidad y derecho penal " (Colección Criminología contemporánea) Ed Depalma Buenos Aires, Argentina 1982 p 5

98 Vid Jose Ortega y Gasset Op cit p 22

99 José Ortega y Gasset Op cit p 55

* Aprovechando el presente espacio académico hemos de enunciar la distinción doctrinaria germánica que separa la ley penal de la norma penal, considerando que el delincuente con su acto cumple el supuesto de hecho que contiene la ley punitiva y en consecuencia, viola el mandato contemplado en la norma penal de tal suerte que esta se constituye como el deber imperativo de la acción o prohibición determinada para el gobernado. Y la ley penal es la construcción lógico-normativa que da el legislador para determinar un hecho punible por ser antijurídico (Vid Fernández, Carrasquilla, Juan " Concepto y límites del Derecho Penal. La nueva visión Político criminal " Ed Temis Bogotá, Colombia 1992)

fuerza constituida en soporte de su poder político. La instrumentación de su aplicación se efectúa mediante un programa preventivo, punitivo, u otros actos que presionan, incitan y que en dado caso, solicita y 'castiga',¹⁰⁰ las acciones u omisiones quebrantadoras o lesivas de los bienes fundamentales y jurídicamente tutelados por la legislación penal, la cual determina una sanción punitiva de alcance físico, corporal, material. Este proceso obedece a la función del Derecho de dirigir o encauzar la conducta humana que permita la armonía, desarrollo y supervivencia del sistema social, de la vida gregaria que posee un orden jurídico, que al verse roto o amenazado por un acto injusto, ilícito o delictivo, deberá restablecer legalmente en la imposición de la norma jurídica a través de la coacción legítima del Estado.¹⁰¹

El Derecho es un árbol que se nutre de la sabia de los fenómenos sociales que nacen y surgen en sus raíces, cuyas ramas se multiplican conformando diversas disciplinas jurídicas, de las que sobresale la más árida y espinosa, es decir, el Derecho Penal. Por ser la que tutela los bienes y valores más preciados e importantes del ser humano y de sus instituciones; persiguiendo crear, conservar y consolidar un orden social dado. Su distinción radica por ser la disciplina jurídica que posee la mayor reacción coercitiva que expresa el poder del Estado, porque éste responde con mayor vigor frente a los ilícitos contemplados en la ley penal, que al reconocerlos y describirlos en su texto legal les proporciona la categoría de delitos. Es decir, el derecho penal es distinto a otras ramas del saber jurídico en grado, no en esencia.¹⁰²

Doctrinariamente el Derecho Penal ha sido denominado de diversas formas, tales como Derecho represivo, de castigar, transgresional, sancionador, restaurador, reformador, de prevención, criminal, protector de criminales, protector de la sociedad, de Defensa Social, de los medios de lucha contra el delito, punitivo, así como ' Principios de Criminología. '¹⁰³ Partiendo de esta multiplicidad los autores se han pronunciado principalmente por tres mociones: el Derecho Penal, el Derecho Criminal y el Derecho de la Defensa Social.¹⁰⁴ La doctrina mexicana en este sentido ha sido unánime al declarar que el Derecho Penal es el término más apropiado en su empleo en nuestro orden jurídico vigente.¹⁰⁵ Las razones esgrimidas son debido a

100 Vid Antonio Gramsci - Política y Sociedad - Tr de J Solé-Tura Ed Península Barcelona, España. 1977 p. 178

101 Vid Fernando Castellanos Tena - Lineamientos elementales de Derecho Penal (Parte General) - 27a ed Ed. Porrúa. México 1989 p 17

102 Vid Fernando Castellanos Tena Op cit p 83

103 Vid Raimundo del Río C - Explicaciones de Derecho Penal - T.I. Ed Nacimiento Santiago de Chile, Chile 1945 p.p 13-35 Cit por Celestino Porte-Petit C Op cit p 13

104 Vid Celestino Porte-Petit C Op cit p 13 Fernando Castellanos Tena. Op cit. p 20 Francisco Pavón Vasconcelos - Manual de Derecho Penal Mexicano Parte General - 11a ed Ed Porrúa Mexico 1994 pags 18 y 19 Raúl Carranca y Trujillo - Derecho Penal Mexicano Parte General - 16a ed Ed Porrúa México 1988 p 17

105 El jus criminale o Derecho Criminal ha sido aceptado terminológicamente, por autores como Francisco Carrara, Francisco Antolisei y Edmundo Mezger al pronunciarse por ser este vocablo mas vasto y amplio que el propio Derecho Penal por abarcar normas jurídicas que tienen consecuencias diversas a la pena - en especial las medidas de seguridad y las destinadas a la readaptacion social - En los países anglosajones se conserva la tradicion italiana ya que lo denominan Criminal Law

que en México se toma la pena como base de la definición del código sustantivo respectivo (siendo posible, de facto, que otras entidades federativas lo denominen como 'Código de Defensa Social'), Petrocelli¹⁰⁶ aduce su idoneidad lingüística, por ser el derecho positivo quien así lo denomina, agregando otro razón más poderosa: es el vocablo mismo el que le otorga su distinción por ser la sanción que determina en caso de presentarse un delito: la pena, misma que contrasta - indiscutiblemente -, de otras sanciones de índole afflictiva abrazadas en otras manifestaciones de hechos ilícitos, porque la pena es el medio más eficaz de la represión del delito; finalmente el Dr. Fernando Castellanos Tena expresa que la acepción del Derecho Penal es la más feliz por razones de tradición jurídica en la Obra jurídica mexicana - legislativa y doctrinaria - y por motivos de fondo: nuestra ley únicamente prevé a los delitos en forma genérica abarcando actos que en otras legislaciones son denominadas crímenes porque ellas distinguen entre crímenes, delitos y faltas.

Retomando lo anterior, si bien es cierto el Derecho Penal no se agota con la pena, porque ésta no es la única forma de coerción, también lo es que la pena sí es la principal forma de coerción punitiva que se manifiesta en la vida jurídico-formal del Derecho Penal.

Para el Dr. Celestino Porte Petit, el Derecho Penal se despliega en dos campos: el objetivo y el subjetivo, retomando la distinción escolástica en este punto. El Derecho Penal objetivo (*Ius Poenale*), es el conjunto de normas jurídicas que asocia al delito como presupuesto y la pena como su consecuencia jurídica, es la ley penal. Para Eugenio Cuello Calón, es el conjunto de normas jurídicas establecidas por el Estado que determinan los delitos, las penas y las medidas de seguridad con que aquéllos sancionados; para Franz Von Liszt es el sistema de normas establecidas por el Estado que asocia al crimen como hecho y la pena como su legítima consecuencia; para Edmundo Mezger, el Derecho Penal objetivo es el conjunto de reglas que norman el ejercicio del poder punitivo del Estado conectando en el delito como presupuesto, la pena como su consecuencia jurídica; para Eugenio Raúl Zaffaroni es el conjunto de leyes que traducen normas que persiguen tutelar bienes jurídicos y que determinan el alcance de su protección cuya violación se llama 'delito' y desea una consecuencia coercitiva particularmente grave con la cual se procura evitar la comisión de nuevos delitos.¹⁰⁷

Respecto al denominado 'Derecho de Defensa Social', se cuestiona su utilización, porque el vocablo es equívoco, porque todo el Derecho ha sido creado para la defensa de la sociedad y sus bienes jurídicamente tutelados, no lo están únicamente en el Derecho Penal, sino en la universalidad del orden jurídico

En otros idiomas al Derecho Penal corresponden los vocablos de Droit Pénal, Penal Law (con un uso muy esporádico), Strafrecht y diritto penale. Para el Derecho Criminal corresponde Droit Criminel, Kriminalrecht, Criminal Law y Diritto Criminale

106 Vid. Principi di Diritto Penale I, Napoli, Itali, 1955 p. 90. Cit. por Francisco Pavón Vasconcelos Op. cit. p. 19 y por Celestino Porte-Petit C. Op. cit. p. 17

107 Vid. Eugenio Raúl Zaffaroni "Manual de Derecho Penal. Parte General" Ed. Cárdenas México 1991 p. 42 y Fernando Castellanos Tena Op. cit. p. 21

En México, Porte Petit C., señala que el Derecho Penal “ .. es el conjunto de normas jurídicas que prohíben determinadas conductas o hechos u ordenan ciertas acciones, bajo la amenaza de una sanción en caso de su violación ... es el conjunto de normas que determinan el delito, las penas y las medidas de seguridad. ”¹⁰⁸ para Francisco Pavón Vasconcelos “ .. es el conjunto de normas jurídicas de Derecho público interno, que definen los delitos y señalan las penas o medidas de seguridad aplicables para lograr la permanencia del orden social. ”¹⁰⁹ Para el Dr. Raúl Carrancá y Trujillo es “ .. el conjunto de normas jurídicas dictadas por el Estado estableciendo los delitos y sus penas”,¹¹⁰ finalmente, para el Dr. Fernando Castellanos Tena es la disciplina jurídica “ ... del Derecho público interno relativa a los delitos, a las penas y a las medidas de seguridad, que tiene por objeto inmediato la creación y la conservación del orden social. ”¹¹¹

En su aspecto objetivo el Derecho Penal contempla normas que no necesariamente se dirigen al delito o a la pena, v. gr. las medidas de seguridad y tratamientos a sujetos que son inimputables o que no son sujetos de responsabilidad penal por no ser contemplados en la ley penal; pero la acepción implica tanto a estas normas como a otras.

En el Derecho Penal contemporáneo, su discurso debe tomarse en tres columnas pilares: el delito, la pena y el delincuente, esta aseveración del Dr. Sergio García Ramírez¹¹² no es soslayable en la praxis de la Justicia Penal y la cual debe formar cotidianamente y en forma permanente al ius-penalista, cuyo conocimiento jurídico ha de integrarse por el Derecho Penal objetivo conformado por el sustantivo, el adjetivo y el ejecutivo, para transformar al penalista en civilizador, más que sancionador.

Tradicionalmente, el Derecho Penal ha sido bifurcado en el siguiente esquema:

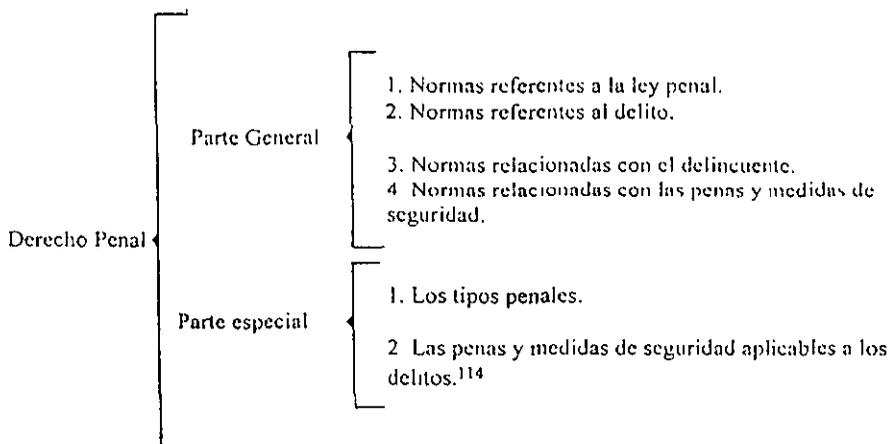
108 Op cit págs 15 y 16.

109 Ibidem p 17.

110 Ibidem p 26.

111 Ibidem p 19

112 Vid Sergio García Ramírez * Justicia Penal (Estudios) * Ed Porrúa Mexico 1991 p 11



Gracias a la concepción actual de nuestro legislador, el cual ha aceptado que es imprescindible complementar el mundo normativo penal del jurista con el mundo criminológico, de forma tal que su inter-relación de nacimiento a un *sumum cognoscitvo* que permita al jurista entender y comprender las columnas del sistema penal mexicano vigente, para combatir a la criminalidad y a la delincuencia en el marco de un Estado Democrático de Derecho consagrado en nuestra Constitución Federal, el Derecho penal mexicano vigente prevé normas referentes a la víctima del delito en su participación en el procedimiento penal, razón por la cual ha de agregarse su estudio en la Parte General del Derecho Penal estudio que deberá desprenderse inicialmente del artículo 20 constitucional en su último párrafo, así como de la legislación penal secundaria¹¹⁵ que parte de dicho precepto magno.

Ahora bien, en su aspecto subjetivo, el Derecho Penal es el *jus puniendi*, es decir, el derecho a castigar o mejor dicho, a sancionar, que posee el Estado con miras a la conservación del orden social en una comunidad dada. Esta dimensión del Derecho Penal es la esfera jurídico-política que llama al presente estudio a su breve análisis, el cual ha sido motivo de preocupación de pocos estudiosos del Derecho u otros científicos sociales, tanto en su aspecto cuantitativo como el cualitativo, lo cual se explica - más no se justifica -, porque la dogmática jurídico-penal ha imperado en el foro judicial o académico de nuestro país; empero la Ciencia Penal abarca ambas por ser una relación dialéctica.

114 - Pavón Vasconcelos, Francisco Op cit p 26

115 En materia local, el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal en sus artículos 9,9 bis 35, 70, 80 109 bis, y 110, y en materia federal, el Código Federal de Procedimientos Penales en su artículo 141, contemplan esta prerrogativa constitucional y amplían su ejercicio, reconociendo así el enfoque contemporáneo de la Criminología, gracias al auge de la Victimología

3.2.- EL PODER PENAL DEL ESTADO (IUS PUNIENDI).

La otra dimensión del Derecho Penal es su aspecto subjetivo, denominado por los tratadistas de la materia como *ius puniendi*. El *ius puniendi* es el derecho a castigar que corresponde exclusivamente al Estado en vía penal, lo cual se traduce en conminar la realización del delito con penas, y que en su caso, también las impone y ejecuta. En la inteligencia de cumplir con el dogma penal-liberal que se traduce en la sentencia latina: *nullum crimen, nulla poena sine lege*, esta garantía de legalidad se prevé en el artículo 14 de nuestra Ley Fundamental. El mandato de ella no se restringe a la previsión legal del delito ya que extiende su imperativo a la ley, es decir, exclusivamente la ley en su sentido formal y material, deberá contener la descripción normativa de la conducta humana que sea considerada como delito, esto es, en la figura delictiva o 'tipo penal' el cual es descrito en el artículo 7o. del Código Penal Federal y simultáneamente, preverá la sanción aplicable al delincuente: la pena (*nulla poena sine lege*).

Don Celestino Porte Petit C. señala que el Derecho Penal subjetivo es " .. la facultad del Estado para determinar los delitos, las penas y las medidas de seguridad, "¹¹⁵ para Pavón Vasconcelos es " ... la facultad del estado para crear los delitos, las penas y medidas de seguridad aplicables a quienes los cometan, o a los sujetos peligrosos que puedan delinquir ",¹¹⁶ para Castellanos Tena: " es el conjunto de atribuciones del Estado emanadas de normas para determinar los casos en que deben imponerse las penas y las medidas de seguridad. "¹¹⁷ Para Eugenio Cuello Calón " es el derecho del Estado para determinar, imponer y ejecutar las penas y demás medidas de lucha contra la criminalidad. "¹¹⁸ Carlos Binding expresa que el *ius puniendi* es un derecho subjetivo del Estado, considerándolo un derecho a la obediencia, y para Felipe Grisigni es un derecho subjetivo de castigar y señala que es el derecho del Estado a su supervivencia y que implica la idea del delito como la conducta humana que ofende al derecho del Estado a la existencia y a su propia conservación.¹¹⁹

El común denominador de las anteriores conceptualizaciones es el derecho subjetivo estatal, esto es, la facultad exclusiva del Estado para crear y especificar los delitos, penas y medidas de seguridad; sin embargo, existe otra corriente que señala que en realidad, el Estado posee un deber para respetar la naturaleza del hombre y pueda disfrutar de la libertad necesaria para cumplir su teleología consustancial dentro de una comunidad dada, para que así la vida social se desarrolle

115 Op cit. p. 18

116 Op cit. p 17.

117 Op cit. p 22.

118 Eugenio Cuello Calón * Derecho Penal I * 8a ed , p 8 Cit por Fernando Castellanos Tena Op cit p 22

119 Vid Juan del Rosal * Derecho Penal. (Lecciones) * 2a ed Valladolid, España 1954 p 14

armónicamente, en este sentido Juan del Rosal,¹²⁰ argumenta que si entenderíamos al ius puniendi como una potestad para la creación de las normas penales y ejecutarlas dentro de un orden jurídico, la consecuencia lógica es cercenar la potestad soberana del Estado; para Julio Klein es el deber del Estado para castigar a los delincuentes y dicha sanción es el único deber ser que se contiene en la norma primaria penal.¹²¹

Independientemente de la óptica de ambas posturas hemos de subrayar que concuerdan que su titular es únicamente el propio Estado, porque posee el monopolio de la sanción jurídica como acto coactivo condicionado según explicara Hans Kelsen, obedeciendo la máxima legal ' el delito acarrea la pena, la justicia exige el castigo '. Tal función es una conquista ya que " el Derecho penal adquiere presencia y razón cuando se prohíbe a los individuos y a la sociedad reaccionar directamente contra la conducta que los agravia " ¹²² la Justicia del Estado ha superado históricamente la venganza privada y la venganza colectiva. E incluso, en un verdadero Estado de Derecho se prohíbe la aplicación de la justicia por el propio gobernado, por tanto nuestro orden jurídico lo contempla en nuestra Carta Magna en su artículo 17 en su primer párrafo y aún en el artículo 226 del Código Penal Federal sanciona penalmente tal ejercicio indebido del propio derecho.¹²³

En estos términos, la auto-justicia por parte del gobernado no tiene cabida en el Derecho Penal mexicano vigente, por estar inscrito en el Estado Democrático de Derecho que reafirma al ius puniendi como un monopolio que da fuerza y sostén a su poder político.¹²⁴ Eduardo Novoa Monreal afirma que este ius puniendi (o jus puniendi según se desee expresar), implica una actividad estatal que llevará a cabo su imposición, si sanciona las graves transgresiones del orden jurídico o social.¹²⁵ En

120 Cit por Francisco Pavón Vasconcelos Op cit p 18

121 Julio Klein " Ensayo de una teoría jurídica del Derecho Penal " México p 33 Cit por Fernando Castellanos Tena Op cit p 22

122 Sergio García Ramírez " El sistema penal mexicano " Ed Fondo de Cultura Económica Mexico 1993 p 22

123 Ambos ordenamientos determinan, respectivamente

" 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. "

" Art 226 Al que para hacer efectivo un derecho o pretendido derecho que deba ejercitar empleare violencia se le aplicará prisión de tres meses a un año o de 30 a 90 días multa. En estos casos sólo se procederá por querrela de la parte ofendida "

124 El monopolio de la procuración, administración y ejecución de la justicia se enfrenta a dos obstáculos jurídicamente relevantes aunque el primero se contemple legalmente en el propio Código Penal Federal en su artículo 15 fracción IV, consistente en la figura de la legítima defensa y que en su segundo párrafo reconoce una presunción en una situación fáctica ejemplar, incluso para la doctrina, el segundo aspecto es un índice de la eficacia del sistema penal en el subsistema (Vid Capítulo II apartado 3.3), que principalmente refleja los resultados en Seguridad Pública los lineamientos por parte de la ciudadanía que en este cauce expresan su desconfianza en la impartición de Justicia sus propios sentimientos de venganza ante la magnitud dañina del hecho delictuoso, y que ambos reflejan la peligrosidad del delincuente o aún con un fondo más profundo el descontento social ante la situación social prevaleciente en el país

125 Vid Roberto Bergalli y Juan Bustos (comps) Et alii " El poder penal del Estado. Homenaje a Hilde Kaufmann " Ed Depalma Buenos Aires Argentina 1985 Eduardo Novoa Monreal participa en esta obra con el ensayo 'Algunas reflexiones sobre el derecho de castigar del estado', al cual nos remitimos ampliamente

este sentido el Estado actuará punitivamente, única y exclusivamente, ante la presencia del delito.

Si consideramos la naturaleza del hombre hemos de afirmar que el delito acompaña a la vida del mismo hombre a partir de su existencia, el delito no desaparecerá de la vida comunitaria salvo que la Humanidad perezca; incluso el criminólogo italiano Alfredo Nicéforo decía que el delito, como la energía, no se destruye ni se destruirá, únicamente se transformará, y sumamos que la consecuencia lógico-jurídica de dicho fenómeno es la pena. Observando lo anterior, el *jus puniendi* es inherente a la existencia, supervivencia y vivencia del Estado como producto social que es. Precisamente, el Derecho Penal es el único orden normativo que provee la seguridad jurídica con la coerción penal cuyo contenido encierra la sanción jurídica más grave de todas: la pena; la cual únicamente tiene lugar al surgir la conducta antijurídica más dañina: el delito (aunque hemos de recordar que no todos los actos antijurídicos son delitos). Incluso Eugenio Raúl Zaffaroni distingue la coerción penal, la cual en su acepción restringida es “ la acción de contener o de reprimir, que el derecho penal ejerce sobre los individuos que han cometido delitos .. su manifestación es la pena ”¹²⁶ esta coerción materialmente penal es excedida por la coerción formalmente penal o *lato sensu*, la cual abarca a la restringida, así como a todas las consecuencias jurídicas previstas en el Código Penal, incluyendo por ende, las medidas de seguridad, con ello se procura una reparación extraordinaria en el orden jurídico afectado.

Enrico Ferri asevera que el *jus puniendi* constituye para el Estado, tanto una potestad como un deber, este pronunciamiento ecléctico, al que se adhieren estas líneas, lo argumenta en razón de que la ley penal provee a la Defensa Social, de la cual deriva su potestad soberana porque la ley penal representa el ejercicio por parte del Estado del poder supremo y en relación al deber de Defensa Social, el Derecho Punitivo no puede restringirse a un derecho subjetivo del Estado frente al delincuente o reo.¹²⁷

La facultad del *jus puniendi* corresponde en exclusiva, de una u otra forma, al Estado, porque éste posee el monopolio legítimo de la fuerza física, de la coacción material que surgirá únicamente en caso de ser quebrantado el orden jurídico emanado de su poder público, poder público que se instituye para el hombre, amén de las razones históricas vertidas en las primeras líneas del presente, esta potestad es reconocida legalmente por nuestra Ley Fundamental; sin embargo, es a la vez, deber del Estado, cumplir con las finalidades que el hombre busca en él y que le ha encomendado su resguardo, por ello el Derecho Penal objetivo, limita dicha facultad al precisar los delitos como conductas antijurídicas graves al orden socio-jurídico en una legislación específica, y su consecuencia lógica constituida por la pena, como

¹²⁶ Op cit p 675

¹²⁷ Vid Enrico Ferri - Principios de Derecho Criminal - Ed Reus Madrid, España 1933 pags 113 a 117

medio para lograr la misión central penitenciaria, esta es, la rehabilitación, repersonalización, readaptación o reinserción social del sujeto que la comete, del delincuente. Labor que no es una facultad, sino un deber moral del Estado (incluyendo el tratamiento para menores infractores que no necesariamente son inimputables)¹²⁸. Es un poder-deber de readaptación, en palabras del Dr. Sergio García Ramírez.¹²⁹

La respuesta dada a la naturaleza jurídico-política del *ius puniendi* aborda un punto neurálgico en nuestro estudio, porque tal como lo señala Armin Kauffman: "... aquí se trata de la legitimación de la pena y del derecho penal, pero no frente al individuo, sino para la comunidad jurídica y ante ella."¹³⁰

Este objetivo social constituye la legitimación por resultados¹³¹ que pertenece al *ius puniendi* lograr. Esta labor que pertenece propiamente al *ius puniendi* ha de conjugarse e integrarse con las trincheras del sistema penal mexicano que despliega su actuación y poder en una dimensión tetradimensional, a saber: preventiva, represiva, persecutoria y ejecutoria.¹³² Estos campos de batalla deben constituir un frente común en la lucha contra la delincuencia. Su enlace se contempla, planea, ejecuta y evalúa en la Política Criminológica.

128 'Aliud est punire, aliud est vindicare' señalaba Leocio en el s. XVII y efectivamente, aquí halla el Estado su deber de sancionar, porque una cosa es sancionar y otra cosa es castigar. Vid. Antonio Benstán " El delincuente en la democracia " Ed. Universidad Buenos Aires, Argentina 1985 p. 134. El autor en cita abunda al respecto: 'la sanción es la respuesta justa, racional y humana a la infracción, al delito y que incumbe al Estado, en tanto que la vindicta o castigo, es el mal que la víctima o un tercero buscando ante todo su propia satisfacción apasionada, ciega e irracional, inflige al delincuente, para que éste sufra un daño ilimitado (venganza) o un daño proporcional al crimen (castigo talional)'. Efectivamente, el castigo punitivo estatal no debe ser nunca una acción vindicta, porque no corresponde a la naturaleza civilizadora del Estado democrático. Su distinción se llevará a cabo por su motivación, calidad, cantidad y metas.

Esta investigación expresa el derecho a castigar como sinónimo de sanción penal, de atribución estatal legítima e institucionalizada en el Estado de Derecho.

129 Vid. Sergio García Ramírez " Justicia Penal (Estudios) " Op. cit. p. 27.

130 Et alii " Política Criminal y Reforma del Derecho Penal " Ed. Temis, Bogotá, Colombia 1982.

131 Vid. Karl Deutsch W. Op. cit. p. 29 y " Primer Coloquio sobre Política Criminal en América Latina " Instituto Nacional de Ciencias Penales, Talleres Gráficos de la Nación, México 1976 págs. 49 y ss.

Esta legitimación se vincula con la conservación del poder político enmarcado en un orden jurídico constitucional, porque el poder penal del Estado es una manifestación del propio poder estatal. En palabras del Dr. Beiderman " la instauración de la justicia es en esencia, el único fundamento del poder, la única justificación de la potestad punitiva, de aquí que la crisis de la justicia conduce a la crisis del poder (pérdida de autoridad), transformación del poder en mera fuerza y la crisis del poder lleva a la opresión o a la disolución social.

132 Vid. Sergio García Ramírez " Estudios Penales " Ed. Escuela Nacional de Artes Gráficas, México 1977 págs. 248 y 468.

3.3.- MISIÓN Y FINES DEL DERECHO PENAL.

Al ser el Derecho Penal una disciplina jurídica, persigue la misma finalidad que el Derecho en general: la seguridad jurídica,¹³³ sin embargo la afirmación de Zaffaroni no es tan sencilla como a primera vista aparece, toda vez que la concepción de seguridad es compleja y comprende dos rubros: el aspecto objetivo y el subjetivo, de lo cual se infiere que el delito afecta a la seguridad jurídica. Explicando ambas nociones, " La seguridad jurídica tiene:

<p align="center">UN ASPECTO OBJETIVO. (TUTELA DE BIENES JURÍDICOS).</p>	<p align="center">UN ASPECTO SUBJETIVO. (CERTEZA DE DISPONIBILIDAD, DE DISPOSICIÓN O SENTIMIENTO DE SEGURIDAD JURÍDICA).</p>
<p align="center">LA LESIÓN AL ASPECTO OBJETIVO ES LA AFECTACIÓN DEL BIEN JURÍDICO.</p>	<p align="center">LA LESIÓN AL ASPECTO SUBJETIVO ES LA ALARMA SOCIAL.</p>
<p align="center">AMBAS CONFIGURAN LA LESIÓN A LA SEGURIDAD JURÍDICA.</p>	

134

Implica que el aspecto objetivo proporciona el aseguramiento de los bienes jurídicos y se posea certeza de su disposición efectiva más el sentimiento o creencia de que dicha disposición es real; es la propia coexistencia social. Sin embargo, la seguridad jurídica constituye uno de los múltiples fines del Derecho en general, y que no son excluyentes para el punitivo, conformando una estrella cuyos puntos son: el Bien Común, la Paz, la Seguridad y la Justicia (siendo la aplicación de ésta al caso concreto, la Equidad).

En este mismo sentido Giovanni Carmigniani expone que las leyes penales - constituyen lo que él denomina Derecho Criminal -, tienden a impedir o apartar las acciones contrarias a la seguridad social interna con la muralla de la libertad natural de los ciudadanos, la cual debe traspasar con el menor sacrificio para el hombre.¹³⁵

En un enfoque más general acudimos a la óptica del iuspenalista alemán Heinrich Jescheck, quien postula que la misión del Derecho Penal es " proteger la

133 Vid Eugenio Raúl Zaffaroni Op cit p p 49, 50 y 58

134 Ibidem

135 Vid Giovanni Carmigniani " Elementos de Derecho Criminal " Tr de Antonio Forero Otero Ed Temis Bogota Colombia 1979

convivencia humana en la comunidad, "136 siendo que únicamente puede imponer limitaciones en la medida de que resulte indispensable para la protección de la misma. Esta protección se lleva a cabo mediante dos funciones: la represiva y la preventiva. Principalmente la primera se presenta en el mundo fáctico al sancionar los delitos cometidos y sometidos a su potestad judicial y en segundo lugar, cumple su función preventiva por medio de la prevención de delitos o conductas antijurídicas de futura posible realización; esta cantidad de facetas constituye el *ius puniendi*, que forma parte del poder estatal, en razón de ser una actividad primordial del Estado que coadyuva a la creación, mantenimiento y fortalecimiento del orden jurídico necesario para la convivencia humana.

El propio Hans Welzel proclama que la "misión del Derecho Penal es proteger los valores elementales de la vida en comunidad,"137 con lo cual apuntala que únicamente deben ser protegidos por el Derecho punitivo los bienes vitales de la comunidad que él denomina valores materiales y cuya transgresión tiene consecuencias jurídicas graves en proporción al bien afectado, a los medios de su realización o por la calidad de quien realiza el hecho antijurídico, esto es, el desvalor del resultado.

Asimismo, Carrancá y Trujillo clarifica al respecto al señalar que la finalidad del derecho, sí es la tutela y protección de los intereses humanos reconocidos por la Ley, con lo cual constituye a los bienes jurídicos y tratándose de la rama que nos ocupa, no atañe a ella resguardar a todos, porque invadiría con ello la esfera del derecho, por tanto, ha de tutelar únicamente a los que sean considerados especialmente vitales para la existencia y vida de la persona y su comunidad, es decir de aquellos cuya jerarquía necesitan de su abrigo, los que demandan una defensa enérgica en el momento de quebrantarlos o atentar su integridad, según se desprende de los enunciados Franz Von List.¹³⁸ El Derecho Penal se constituye así como la más reducida expresión del *mínimum ético* contenida en el Derecho, tal como señala George Jellineck a quien Manzini acudió al decir que el Derecho Penal contiene el *mínimum del minimum ético*.¹³⁹

Concretamente, el fin central del Derecho Penal es dar protección a los bienes jurídicos que tienen mayor jerarquía y valor social, a través de la más enérgica de las reacciones que el Derecho tiene posibilidad de aplicar por su aparato coercitivo-punitivo.

136 Heinrich Jescheck " Tratado de Derecho Penal " T I Tr de Santiago Mir Puig y Francisco Muñoz Conde pags 11 a 16 Cit por Francisco Pavón Vasconcelos Op cit p 24

137 Hans Welzel " Derecho Penal Alemán Parte General " 3a ed castellana Tr de Juan Bustos Ramírez y Sergio Yañez Pérez Chile Ed Jurídica de Chile 1987 p 11

138 Cit por Raúl Carrancá y Trujillo " Derecho Derecho Penal Mexicano Parte General " 16a ed Ed Porrúa México 1988 p 112

139 Vid Fernando Castellanos Tená Op cit p 28

Francesco Antolisei expone que el fin del Derecho Penal es “ impedir la comisión de los delitos, en otros términos, combatir el triste fenómeno de la delincuencia o criminalidad. ”¹⁴⁰ Esta finalidad es cierta, pero mediata, porque su trabajo no se abarca concretamente a la etiología del delito, y al actuar sobre los factores detectados le pertenece en razón de su ejercicio y método, agregando que su manifestación más palpable: la pena, tiene un efecto en la prevención de nuevos delitos si cumple con el fin central de dicha sanción, cual es la rehabilitación o reinserción social del individuo.¹⁴¹ La complementación de dicha tarea debe llevarse a cabo por la síntesis criminológica.

La multiplicidad de objetivos perseguidos por el Derecho Penal se despliegan en el sistema penal mexicano, constituyendo de esta forma el poder penal del Estado. Poder punitivo que se fortalece y legitima en la actuación del procedimiento penal vigente en nuestros días. Por tanto, las Ciencias Penales en su conjunto permiten aspirar a la consecución real, eficaz y pronta de la Justicia Penal, que a su vez, pretende la Defensa Social. Si hemos de afrontar objetivamente la tarea del iuspenalista y el criminólogo, conoceremos el compromiso mutuo que entrañan sus papeles en la actualidad para enfrentar el futuro, en la tarea incansable y perpetua del hombre y del Estado: el combate a los actos antijurídicos más lesivos del sistema social y estatal: los delitos. Por tanto, su fin último es la Defensa Social, entendiendo por ella la protección de la dignidad humana, sus derechos inherentes a su calidad y los bienes jurídicos - tutelados por la legislación punitiva - que son los de más alta jerarquía o que necesitan un resguardo mayor -, y asegurar con ello la coexistencia social entre individuos, instituciones y órganos estatales. El objetivo es ambicioso, y la labor es ardua, pero necesaria fatalmente si se desea lograr la existencia, supervivencia, el control, la ordenación y el desarrollo de la vida comunitaria.

Si la sociedad actual exige al Derecho Penal su protección de los delitos futuros, tendrá que reconocer que esta tarea encomendada por los gobernados, no es posible lograrla únicamente por medio de la ‘ especial prevención general ’, consistente en la consecuencia de intimidación de la conminación penal, del proceso penal y del cumplimiento de la pena sobre la colectividad por la reinserción social del delincuente en el cumplimiento de la pena o por medio de una incidencia genérica en la actitud ante la ley; sino también a través de la práctica de la detección de factores o causas de criminalidad, así como de potenciales delinquentes. Esta labor no es propia del jurista, ya que se requiere de la síntesis e interdisciplinariedad de las Ciencias Penales en el marco de una Política general social reconocida en nuestro ordenamiento jurídico para darle vida socio-jurídica.

140 Francesco Antolisei “ Manuale de Diritto penale. ” 3a ed. Milano, Italia 1955 p 2 cit por Celestino Porte Petr C . Op. cit p 16

141 Von Liszt en su Programa de Marburgo plasma una verdad incontrovertible: el fundamento y justificación de la pena no radica en la etica, ya que sólo el fin puede explicarla, además de que la pena justa es la que mejor protege los bienes jurídicos es la pena necesaria y en relación a la sanción punitiva, niega su antítesis entre represión y prevención, porque la pena es prevención actuada a través de la represión

Vid Prólogo de Jiménez de Asúa en la obra de Von Liszt “ La idea de fin en el Derecho Penal ” UNAM-Universidad de Valparaíso de Chile Mexico 1994 p 42.

4.- LA JUSTICIA PENAL.

“ En la estructura total de la sociedad la justicia criminal estatal es solamente un ámbito parcial de control social, más extenso, pero ciertamente es la parte más sólida y fundamental. ”

Hans-Heinrich Jescheck.

4.1.- ORDEN Y CONTROL SOCIAL.

Hemos visto que la existencia de las tres ramas jurídicas penales que se enfrentan al individuo - derecho penal sustantivo, adjetivo y ejecutivo -, son indispensables en la comunidad jurídica en la que se desenvuelve el hombre y sus instituciones; porque al existir el ser humano existirán actos antisociales que importan un quebrantamiento a las normas de conducta establecidas por el Derecho y por tanto, ocasionan ruptura en la vida social. La sociedad prevé esta regla natural y reconoce la necesidad de crear y organizar un poder coactivo material estatal supremo que es el Derecho Penal, que satisface así la necesidad de la reacción o respuesta social a dichas lesiones jurídicas y determina una sanción jurídica que recae en la pena. A esto el Proyecto de Código Alternativo del Código Penal Alemán de 1966, en su fundamentación ha dicho: “ Imponer la pena no es un acontecer metafísico, sino una marga necesidad en una comunidad de seres imperfectos, como lo son los hombres . ”¹⁴²

Este mecanismo garantiza la convivencia, proporciona seguridad jurídica (incluyendo la Seguridad Pública y la Nacional), que se personifica en una estabilidad social. Cuando el delito atenta contra ella surge la pena, con el fin de mantener el orden jurídico-social afectado. Profundizando esta idea el Dr. Juan Bustos Ramírez indica: “ lo que interesa salvaguardar entonces son las relaciones sociales mismas, la posición concreta que en ella ocupan los individuos, su interrelación con objetos y entes, y sus transformaciones, por la interacción social.”¹⁴³

142 Vid Heinz Zipf “ Introducción a la Política Criminal ” Tr de Miguel Izquierdo Macías-Piraveca Caracas, Venezuela Editoriales de derecho Reunidas-Revista de Derecho Privado 1979 p 32

143 Juan Bustos Ramírez “ Control Social y Sistema Penal ” (Colección El Sistema Penal) Ed Promociones Publicaciones Universitarias Barcelona, España 1987. p 166

Las nociones de orden social, control social, se vinculan estrechamente para amalgamarse en el poder, que en su ejercicio necesariamente e ineludiblemente, ha de repercutir en beneficio común de la sociedad sobre la cual se erige.

El orden social es el concierto y buena disposición de la vida social imperante en un lugar y momento dados. Recapitulando lo ya argumentado e hilando lógicamente las premisas vitales se concluye que la configuración del ordenamiento jurídico y del orden social no debe efectuarse a través del Derecho Penal, porque éste es el escudo protector del mismo y a su vez detenta la espada para esgrimirla únicamente como último recurso para preservar el orden social reconocido como correcto; porque es indiscutible la verdad proclamada por el Dr. Heinz Zipf: " El derecho penal no es la palanca de la reforma social, sino el escudo del orden social."¹⁴⁴

Esta premisa es la base sobre la cual el Derecho Penitenciario parte en la teoría más aceptada por la doctrina penalista y reconocida en un régimen socio-político democrático: la reinserción social. Si se pretende llegar a ella es presupuesto que la sociedad a la cual se dirige goce de cierta armonía y sana convivencia, es decir, de un orden, porque de no existir éste no puede efectuarse la adaptación del delincuente al mismo. La conexión es palpable: únicamente el delito como acto u omisión que discrepa del sistema de normas aceptado y reconocido, plantea el conflicto de su reinserción social.¹⁴⁵

Para la criminóloga Dolores Aniyar de Castro, el control social es " el conjunto de sistemas normativos - religión, ética, costumbres, usos, terapéutica y Derecho - (éste último en todas sus ramas, en la medida en que ejercen un control reproductor, pero especialmente la penal), cuyos portadores, a través de procesos selectivos (estereotipos y criminalización), y mediante estrategias de socialización (primaria y secundaria o sustitutiva), establecen una red de contenciones que garantizan la fidelidad (y en su defecto, el sometimiento) de las masas a los valores de un sistema de dominación; lo que, por razones inherentes a los potenciales tipos

144 El catedrático de la Universidad alemana de Mannheim, Heinz Zipf, así lo expresa lisa y llanamente en su obra citada p. 74

145 Tema de reflexión profunda y científico que rebasa el propósito de las presentes líneas, pero que se asienta para su análisis, sin soslayar que desafortunadamente en nuestra legislación penal vigente, existe un Derecho Penal especial o "paralelo" al establecido en el Código Penal Federal, a la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados y a la Ley Fundamental de nuestro país toda vez que la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada en sus artículos 4o y 5o aumentan la penalidad en términos tan irracionales y absurdos que es imposible abrazar el ideal de la readaptación social del delincuente toda vez que el tiempo de encarcelamiento previsto en esta legislación va más allá del necesario para resocializar al individuo, violándose así las conquistas liberales y democráticas que el Derecho Penal había logrado en materia del reconocimiento y tutela de los derechos humanos en materia penitenciaria. Inclusive, negando sus beneficios de libertad preparatoria o condena condicional, la remisión parcial de la pena, y el tratamiento preliberacional, tal como expresamente lo señalan sus artículos 43 y 44

de conductas discordantes se hace sobre destinatarios sociales diferencialmente controlados según su pertenencia de clase "116

El Dr. Juan Bustos R., detalla la composición del control: el primero es el formal, es el control institucionalizado o formalizado en la estructura administrativa del Estado y a través del cual éste ejerce su poder, v. gr. Derecho e Instituciones de represión y tratamiento: policía, tribunales, cárceles e instituciones para menores infractores; el control informal se presenta enraizado e la sociedad civil, para ella, es indiferente su menor o mayor grado de institucionalización o formalización v. gr.: religión, partidos políticos, familia, educación, cultura, medios de comunicación masiva, etcétera, éstos son el conglomerado que dan cuenta del estado como sistema.¹⁴⁷ Cabe agregar que esta distinción no proporciona una visión real de la localización y distribución del poder en el sistema socio-político de nuestro país o de cualquier otro, en virtud de estar diseminado en la propia sociedad civil y sus organizaciones, es decir, el Estado no es el ente único que lo detenta; es decir, el poder, el control, el orden y la posibilidad de uso de la fuerza o de otros medios de coacción no aparecen ligados únicamente al aparato gubernativo.¹⁴⁸

La cuestión político-penal en el control social incide en el sistema jurídico mexicano íntegramente porque el control social crea al delito al definirlo; crea al delincuente al darle esta etiquetación a una persona y no a otra que también ha cometido la misma conducta; crea la delincuencia al imponer una sentencia condenatoria penal a determinados inculpados en el proceso penal y cuya cuantificación oficial pretende demostrar la realidad delictiva de un país, siendo que quienes no ingresan a este registro componen la cifra negra de la delincuencia; a su vez, el control social se incita por razones de estratos sociales y por último, los estereotipos y estigmatización de la población hacia los delincuentes, siendo ésta la base ideológica del científico social.¹⁴⁹ De esta forma, hablar del control social formal es hablar del sistema penal. Su acción repercute en los niveles legislativos, policiacos, judiciales y ejecutivos penales.

La Justicia Penal de México reclama control social penal efectivo, real, humanista, civilizador y democrático, que rebase las fronteras meramente jurídicas, es decir, formales; toda vez que existen factores extra-penales que inciden con mayor fuerza en la conducta humana. Esta es la coyuntura entre el iuspenalista y el criminólogo, éste es su compromiso social con el pueblo mexicano.

146 Luis de la Barreda Solórzano y Zulita Felini Gandulfo (comps) Et alii " Ensayos de Derecho Penal y Criminología en honor de Javier Piña y Palacios " Ed Porrúa México 1985 p 7 Ensayo Notas para la discusión de un control social alternativo

147 Juan Bustos Ramirez " Control Social y Sistema Penal " Op cit p 475 El autor consultado es catedrático de Derecho Penal en la Universidad Autónoma de Barcelona

148 En la praxis punitiva han proliferado múltiples organizaciones y cuerpos de seguridad privados con capacidad de ejercicio de la fuerza en ocasiones arbitraria e ilegal, lo cual es inadmisibles y reprochable a todas luces en una marco jurídico constitucionalmente determinado

149 Dolores Aniyar de Castro Ibidem

4.2.- JUSTICIA SOCIAL Y JUSTICIA PENAL.

La política social, lato sensu, es: “ .. toda la acción del Estado encaminada a aliviar y mejorar la situación y condiciones económicas, jurídicas, sociales de pobres y débiles: mejor, de todos, entrañando una constante rectificación de las consecuencias injustas y fatales del régimen de la libre concurrencia o de lucha por la existencia, es la Política Social una acción espontánea y organizada de transformación social.”¹⁵⁰ Estas acciones estatales comprenden un universo campo de acción social, que persigue fines primordiales, tanto de la Ciencia Política como del Derecho: el Bien Común y la Justicia, y ésta última en su vertiente social, requiere y demanda la participación activa de la sociedad y sus organizaciones, esto significa que la Justicia Social únicamente se logra con la conjunción de ambos sectores, de ambas disciplinas humanísticas.

*México, como Estado Democrático que persigue el bienestar social como una de sus metas, ha de reconocer y ampliar los espacios de participación ciudadana y social, en la construcción y realización de dicha política. Es así como la sociedad ha de gozar de un estado necesario para evolucionar en sus múltiples direcciones, es decir, de salud social; la cual ha de protegerse de la enfermedad social por antonomasia: la delincuencia. Por ende, se exige la presencia de una visión científica que contemple la etiología de la criminalidad y a la delincuencia como objeto de estudio.*¹⁵¹ De esta forma el sistema penal mexicano se consolidará en un orden normativo que atienda los factores y no exclusivamente sus consecuencias, y estas en caso de presentarse, han de sancionarse penalmente por nuestro orden jurídico.

El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de las Naciones Unidas en el Tercer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, ha concluido que los factores que favorecen la delincuencia son:

- ♣ La pobreza, el desempleo, el analfabetismo, la falta de alojamiento decoroso, así como un sistema de educación y capacitación inadecuados.
- ♣ El número creciente de ciudadanos sin perspectivas de inserción social.
- ♣ La disolución de los vínculos sociales y familiares, agravada por una educación inadecuada de los padres.

¹⁵⁰ Clemente de Diego Posada Sela B Política social y legislación del trabajo Vol Derecho usual. Madrid, España 'La Lectura' p 492 cit. por Emilio Langle. ' La Teoría de la Política Criminal ' Ed Reus Madrid, España. 1927

¹⁵¹ Miguel Bueno citado en el prólogo de la obra de Héctor Solís Quiroga * Sociología Criminal * 3a ed Ed Porrúa Mexico 1985 p XXXI

- ♣ Las difíciles condiciones en que se encuentran las personas que han de emigrar a la ciudad.
- ♣ La destrucción de identidades de origen, así como el racismo y la discriminación que pueden provocar desventajas en el plano social.
- ♣ El deterioro del medio urbano.
- ♣ Dificultad para que una persona pueda identificarse en la sociedad, familia, comunidad, lugar de trabajo, escuela o en una cultura.
- ♣ El alcohol, las drogas y otras sustancias que sean de uso indebido.
- ♣ La proliferación de las actividades de delincuencia organizadas y tráfico de drogas.
- ♣ El fomento, en particular de los medios informativos, de ideas y actitudes que llevan a la violencia, la desigualdad o la intolerancia.¹⁵²

Se constituye así el sector social como el caldo de cultivo del delito más importante, por tanto, en sus dimensiones cuantitativas y cualitativas, mismas que la Justicia penal no puede ignorar o descuidar, por tanto, los programas y acciones deberán formar parte de un plan económico y social, que parta del Estado y que éste a su vez, lo actualizará en una Política general y social democrática emanada de los postulados y principios normativos de nuestra Carta Magna y todo el sistema jurídico emanado de ella.

En este razonamiento, la política social incide directamente en uno de los mares - quizás el de mayor profundidad y extensión -, en el cual vive y se desarrolla la delincuencia y la criminalidad, porque como bien señala el Dr. Héctor Solís Quiroga: " el medio natural en que se produce la criminalidad o delincuencia es la vida social. "¹⁵³ Acertadamente se ha dicho que la delincuencia y la criminalidad son por ende, producto de la sociedad en su conjunto, misma que bajo el principio sociológico de solidaridad debe reunir sus fuerzas para combatirlas. Este nivel de interpretación global y macroscópico es la prevención social o general - que al lado de la prevención especial o personal conforman la Justicia Penal ideal -. " .. se hace, muy señaladamente, cuando se realizan la justicia individual y la justicia social. A esta empresa gigantesca no es ajeno, por ende, ningún sector de la sociedad. Y los resultados que en ella se obtengan, buenos o malos, serán atribuibles, para bien o para mal, a la sociedad en su conjunto. "¹⁵⁴

152 Vid Luis Carlos Cruz Torrero " Seguridad, Sociedad y Derechos Humanos " Ed Trillas Mexico 1995 p 40

153 Héctor Solís Quiroga Op cit p 70

154 Sergio García Ramírez " Temas Jurídicos " Ed Porrúa México 1976 pags 25 y 26

El sentido que posee ha sido extrapolada por Edmundo Mezger y F. Von Liszt,¹⁵⁵ al afirmar que "... una buena política social es la mejor Política criminal, " porque con ello no permite, doctrinariamente, distinguir ambas nociones, con lo cual la segunda como ciencia, asume de su competencia la Política Social, lo cual sí fue reconocido por Liszt en 1905 al afirmar que la Política Criminal (SIC) es tal en cuanto orienta los objetivos a perseguir desde la Ciencia del Derecho Penal - o más apropiadamente de las Ciencias Penales - y que una vez que se supera dicho límite, lo que se efectúa es Política Social y no Política Criminal (SIC). Incluso la corriente de la Criminología, denominada por Massimo Pavarini ' el nuevo realismo criminológico', afirma: " ... precisamente en los años en que el esfuerzo y la práctica reformista alcanzaron su máximo nivel las estadísticas registraron un aumento constante de los índices de criminalidad; tal aumento debe por tanto remitir a un decrecimiento de la actividad punitiva. "¹⁵⁶ ya Reinhardt Maurach ha ampliado que, precisamente en los países escandinavos y de Europa occidental que son los países que han enfocado su atención en la Política Social y han obtenido un alto nivel de vida promedio con gran seguridad social, han sufrido un claro aumento de la criminalidad.¹⁵⁷ La enseñanza nos conduce a lo dicho por el Dr. Fernando Barrita López al señalar que la política social realiza una prevención indirecta de la criminalidad y la delincuencia, porque si bien efectúa una amplia labor de prevención al actuar sobre una gran fuente de sus factores sociales, también lo es que no es una prevención directa, ya sea general o especial.¹⁵⁸

Enrico Ferri ha clasificado a esta prevención indirecta (que es la que ataca a los factores criminógenos), en siete grupos,¹⁵⁹ medidas que el denominó 'substitutivos penales', escribiendo: " Para la defensa social contra la criminalidad y para la elevación moral de las poblaciones, el más insignificante progreso en las reformas de prevención social vale cien veces más y mejor que la publicación de toda una Ciencia Penal. En este sentido, Emilio Langle bien ha dicho que la Política Social persigue fines muy amplios, sin embargo " el mejor sistema es .. que la Política Social lleve a cabo la referida prevención indirecta del delito, con las medidas generales de mejoramiento económico, cultural. "¹⁶⁰

El estudioso del Derecho punitivo, con una perspectiva amplia y profunda, desea que la delincuencia no rebase los límites sociales del orden, la paz y la seguridad que la sociedad solicita, demanda y necesita justamente para lograr el

155 Vid. Heinz Zipf Op cit p. 158

156 Pavanni Massimo, " Control y dominación, teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico " 3a. ed Tr de Ignacio Muñagorri (Sene Nueva Criminología y Derecho) Ed Siglo XXI. México 1992. p 168

157 Cit. por Heinz Zipf Op cit p 159.

158 Fernando A Barrita Lopez " Pnsión Preventiva y Ciencias Penales (Enfoque interdisciplinario) " 2a ed México Ed Porrúa. México 1992

159 El propio autor consultado mantuvo la expectativa de modificar esta clasificación de substitutos penales que comprendía las de orden económico, político, científico, legislativo-administrativo, religioso, familiar y educativo Su multiplicación podría ser recabada, conforme a su parecer, en un Código preventivo Cabe mencionar que Ferri es considerado como el padre de la Sociología Criminal

160 Emilio Langle Op cit p 107.

Bien Común, ha de emprender una lucha bajo una estrategia racional científica y eficaz. El Lic. Fernando García Cordero traza el camino de esta labor, a saber: "... abatir el delito es tarea, más que de un tratamiento jurídico, de un planteamiento político social. El problema de la prevención, del delito, ha puesto de relieve que el derecho moderno debe intervenir en la vida social como una herramienta de cambio, como un instrumento de transformación social."¹⁶¹

Un eminente jurista y político, estudioso de los ideales de la pena punitiva y en especial de la penitenciaria, Don Mariano Otero, declaraba que la legislación criminal es el fundamento y la prueba de las instituciones sociales¹⁶² Afirmación a toda luz cierta en la medida de su ubicación correcta en un sistema socio-político dado que expresa en ella su grado de avance o desarrollo general y en particular, con la lucha contra la delincuencia y la criminalidad es una difunción del derecho- deber prevenir, y si se fracasa, sancionar penalmente.

5.- LA JUSTICIA PENAL EN EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO.

" El principio de la Democracia es válida respuesta para que el sistema penal implique la más eficaz solución del conflicto social que el delito plantea. "

Dr. Gustavo Malo Camacho.

5.1.- EL DERECHO PENAL DEMOCRÁTICO.

" El Estado de Derecho mexicano, es un estado social, democrático y popular de Derecho. "¹⁶³ Ciertamente nuestra Constitución Federal prevé, contempla y determina este régimen jurídico-político y por estar inscrito en ella forma parte de su naturaleza: el ser del deber ser.¹⁶⁴ Ello implica una real, eficaz y vigorosa forma de vida de los órganos estatales que permean su actuación en todas las esferas en que se desarrollan. Es una forma de vida vinculativa, no un status político declarativo.

¹⁶¹ Fernando García Cordero Op cit págs 84 y 85

¹⁶² Vid Sergio García Ramírez " Justicia Penal (Estudios) " Op cit p 37

¹⁶³ Fernando García Cordero " La Reforma procesal penal 1983-1988 " 2a ed Ed Manuel Porrúa México 1988

¹⁶⁴ Vid Jorge Carpizo McGregor " Estudios Constitucionales " 3a ed Ed Porrúa-UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1991 México p

En este mismo sentido el Lic. Moisés Moreno Hernández afirma que los antecedentes y factores de la humanización del sistema de Justicia Penal se localiza en los países de Europa occidental quienes reaccionaron del abuso del Derecho y de los horrores acaecidos en la Segunda Guerra Mundial, con lo cual decidieron configurar el Derecho Penal como instrumento de resocialización antes que la sanción penal.¹⁶⁵

La democracia en el Derecho Penal no es propia de nuestro Estado de Derecho, porque es tendencia del Derecho Penal del futuro inmediato. Esta aportación de la Política Criminológica moderna de finales del presente siglo constituye el presupuesto de una lucha contra la criminalidad y la delincuencia contemporáneas, organizadas localmente, regionalmente e incluso, internacionalmente. Y apoyándonos en un documento vital como lo es la Declaración de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, los presupuestos de la Democracia son: la dignidad, la igualdad y la protección, conceptos esbozados en las primeras líneas del presente y que en esta lógica, constituyen los presupuestos existenciales de una Política Criminológica democrática eficiente ceñida al imperio de la ley, al propio orden jurídico mexicano.¹⁶⁶

Siendo así, el sistema jurídico mexicano democrático posee esta característica normativamente, no como una concepción electoral, sino en su connotación más genuina: la participación activa de la sociedad en las decisiones públicas que afectan su vida, con el respeto a la esfera de competencia de los órganos y autoridades gubernamentales, mismos que se expresan en la ley.

En el terreno penal, el proceso de democratización implica las formas y mecanismos reguladores del poder político, conforme al criterio del Dr. Luis de la Barreda Solórzano, quien señala que existen dos columnas pilares de dicho proceso, a saber: la participación activa de la sociedad que produzcan las normas punitivas y que éstas, a su vez, no deben separarse de los principios liberales del Derecho Penal.¹⁶⁷ Nos permitimos agregar un rasgo señalado por Santiago Mir Puig, quien expone que el Estado democrático que realmente persigue garantizar la protección efectiva de todos los integrantes de la sociedad, ha de tender a la prevención de delitos.¹⁶⁸

165 Vid. Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República "Hacia el Derecho Penal del Nuevo Milenio" Et. III Ed. Amanuense, México 1993 p. 226 Ensayo "Presente y futuro de la legislación penal (Una visión en conjunto)"

166 Vid. Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República "Op. cit. Rafael Márquez Piñero en su ensayo "El carácter social del Derecho Penal, en cuanto objeto de conocimiento de la ciencia jurídico-penal"

167 Vid. "Ensayos de Derecho Penal y Criminología en honor de Javier Piña y Palacios" Op. cit. págs. 153, 154 y ss.

168 Vid. "Política Criminal y Reforma del Derecho Penal" Op. cit. p. 75 en "Función de la pena y teoría del delito en el Estado social y democrático de Derecho". A esta directriz dedicaremos breves líneas (vid. infra cap. II punto 3.1 y capítulo IV en su punto 7.1 y 7.3)

La sociedad indudablemente requiere de espacios públicos dados y organizados por el Estado (por razones de convocatoria y presencia nacional y por la infraestructura administrativa que posee para su recopilación, procesamiento y síntesis), para que por medio de ellos expresen sus opiniones y experiencias en el sistema penal mexicano y con fundamento en ello, propongan soluciones concretas que permitan erradicar los errores y horrores que adolece la procuración, administración y ejecución de Justicia Penal. Este proceso no debe implicar invasión de esferas y atribuciones de las autoridades encargadas de la impartición propia Justicia Penal, lo cual denota que dicha participación propositiva sea acogida por la legislación. Concomitantemente, la voluntad política existente en el gobierno de la República o de los Estados e inclusive de los Municipios, guiará la aplicación misma, siendo el vigilante de ello la propia sociedad, como el ente que vive la Justicia Penal; de esta forma, el proceso dialéctico se compone de un ciclo de retroalimentación constante, continua y permanente.

Los órganos gubernamentales del Estado, idóneos para llevar a cabo dicha labor, son aquellos que cotidianamente imparten la denominada micro-justicia penal, la cual por ningún motivo o circunstancia ha de considerarse como una tarea esporádica que pretende cierta presencia política que legitime la actuación presente y futura inmediata, de la armadura punitiva estatal. Deberá ser un proceso permanente y real, en el cual se presente el consenso de los principales sectores de la sociedad, con la mayor representatividad de ella - en la medida de lo posible -, marginando criterios electorales que la criminalidad y delincuencia ignoran en su actuar.

Avances importantes que México ha tenido en este rubro, son la Consulta Nacional sobre Administración de Justicia y Seguridad Pública, coordinada por la Procuraduría General de la República, con la participación del H. Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los gobiernos de los Estados, Centros de estudios Superiores, Colegios de Profesionales, organizaciones sociales diversas y la propia ciudadanía, dicha consulta iniciada en 1982, siete años después se renovó al instalarse el Foro de Consulta Popular sobre Seguridad Pública y Administración de Justicia, convocada por la propia PGR, en la que concurrieron organizaciones obreras, campesinas y populares, instituciones académicas, profesionales y de investigación, órganos empresariales, agrupaciones sociales y la ciudadanía en general.

Finalmente, el 26 de marzo de 1995, el Poder Ejecutivo Federal en Saltillo, Coahuila, convocó a toda la sociedad en general a participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, bajo el mecanismo de los foros de consulta popular temáticos, organizados por la las Secretarías de Estado correspondientes y que en materia atinente al sistema penal mexicano se triplicaron en su análisis: la Secretaría de Gobernación convocó al Foro de Consulta Popular sobre Seguridad Pública (del 4 de abril al 25 de abril); la Procuraduría General de la República con el

Foro de Consulta Popular sobre Procuración y Administración de Justicia (del 7 de abril al 28 del mismo mes) y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en su Foro de Consulta Popular sobre Procuración de Justicia en el Distrito Federal (del 5 al 28 de abril).¹⁶⁹

Se observa claramente que dichas actividades se realizaron con el fin de satisfacer lo determinado en el artículo 26, segundo párrafo de nuestro Pacto Federal y por la Ley de Planeación,¹⁷⁰ concibiéndose así un plan de gobierno sexenal que bajo ninguna circunstancia o razón, debe considerarse como obra definitiva y sí como un proyecto directivo que ha de cristalizarse jurídicamente para que a su vez, se modifique la vida política, social y cultural de México, en un proceso democratizador permanente. De esta forma la planeación obligatoria se satisface, pero no así la planeación libre y constante que consolide la democratización del Derecho Penal y las demás Ciencias Penales y el sistema social en el cual se localizan, conceptualizando un proyecto viable, a largo plazo, de una mejor calidad de vida.

La democratización del sistema punitivo exige un constante y perenne proceso de participación ciudadana, en una relación dialéctica entre la sociedad y sus instituciones, con el Estado, contemplado en una planeación nacional que no admite criterios de un régimen sexenal.

El Derecho Penal del siglo XXI es democrático y los tratadistas han proclamado y señalado sus rasgos más característicos:

- ◆ " Nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege ... es un principio limitador del poder penal del Estado y garantizador de derechos humanos, que exige, además, que los tipos penales estén de tal manera diseñados que de su forma y contenido se derive seguridad jurídica para los destinatarios de la norma penal.

169 El Primer Foro se llevo a cabo del 15 de diciembre de 1982 al 8 de agosto de 1983, el Segundo Foro citado del 16 de febrero de 1989 al 30 de marzo del mismo año y el actual en su conjunto del 4 de abril de 1995 al 28 de abril del mismo año, siendo éste último el mas breve porque se sitúa en un Plan Nacional de Desarrollo que se formulara en 60 días, lo cual resulta insuficiente debido a la multiplicidad de sectores y temas convocados, cuya trascendencia en la vida social mexicana requiere y demanda un análisis mas profundo y serio. En este sentido también se pronunciaron Macario Schettino, investigador de El Colegio de Mexico, John Sax, catedrático del Instituto de Investigaciones Económicas y de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM

(Vid. Diano 'Reforma' Corazón de Mexico del día 27 de marzo de 1995 en su sección A p 1 y del lunes 3 de abril de 1995 en su sección A, págs 1 y 10)

Resulta pues, que el Primer Foro tanto por su duración y organización trajo mayores resultados que fructificaron en la Reforma procesal penal de los años de 1983-1988, con lo cual la vida jurídica cambio a bien

Es menester recomendar la amplia obra que el Lic. Fernando García Cordero elaboro como testigo documental de este Foro y en el cual tuvo brillante participación. Vid. Fernando García Cordero. La Reforma Procesal Penal 1983-1988. Op. cit.

170 La Ley de Planeación fue publicada en el Diano Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983 como norma que tiene su fundamento en la planeación obligatoria contenida en el artículo 26 in fine, constitucional

- ◆ Nullum crimen sine conducta ... este principio establece, por una parte, que el objeto de las normas penales únicamente lo son las conductas humanas (acciones u omisiones), es decir, que las normas penales no pueden prohibir u ordenar más que conductas humanas y, por otro, consecuente con lo anterior, que la pena sólo podrá imponerse al sujeto 'por lo que ha hecho' y no 'por lo que el es' o 'por la forma de conducir su vida' .. para el futuro sistema penal resulta también recomendable un derecho penal de acto y no un derecho penal de autor, pues aquél es más garantizador que éste.
- ◆ No hay delito ni pena sin lesión o puesta en peligro de un bien jurídico ... antijuridicidad material .. necesariamente debe haber un bien jurídico de por medio, que haya sido lesionado o por lo menos, puesto en peligro; los tipos penales y el derecho penal en general existen, se justifican por la existencia de bienes jurídicos que requieren de protección penal.
- ◆ Nullum crimen sine culpa ... establece el límite de lo que puede ser penalmente relevante, .. excluye la llamada responsabilidad permanente objetiva.
- ◆ Nulla poena sine culpabilidad ... a nadie podrá imponerse pena alguna si no se demuestra previamente que es culpable. La culpabilidad, por tanto, constituye una de las propuestas fundamentales de la punibilidad, además del injusto penal .. conforme a este principio, la medida de la pena no debe rebasar la medida de la culpabilidad, es decir, entre cantidad de pena y grado de culpabilidad debe existir una relación directa.
- ◆ Racionalidad y humanidad de la pena ... vale no sólo para el juzgador a la hora de la individualización penal, sino también para el legislador al fijar las consecuencias imponibles para cada delito y, por supuesto, para el ejecutor de las penas.
- ◆ Personalidad e intrascendencia de la pena. ¹⁷¹
- ◆ " Legitimidad ... el derecho penal se justifica si y sólo si protege bienes jurídicos y valores que interesan a toda la sociedad. " ¹⁷²

En sus aspectos procesales y ejecutivos habría que agregar:

- ◆ " Del debido proceso.
- ◆ De presunción de inocencia.

¹⁷¹ Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República Op. cit. págs. 248, 249 y 250

¹⁷² Luis de la Barreda Solórzano y Zullita Fellini Gandufo (comps.) * Ensayos de Derecho Penal y Criminología en honor de Javier Piña y Palacios * Op. cit. p. 153

- ◆ De juzgamiento único.
- ◆ In dubio pro reo.
- ◆ De no ser obligado a declarar en su contra. ¹⁷³

Esta descripción se amplía de los cuerpos jurídicos penales incluyendo las garantías penales constitucionales, así como Tratados internacionales vigentes en nuestro país conforme al artículo 133 de nuestra Carta Magna.

- ◆ “ La retribución, es decir, el saldo de la culpabilidad, no constituye el fin de la pena y no puede legitimar su imposición. La imposición de una pena puede – basarse exclusivamente en necesidades de prevención general o especial.
- ◆ Como pena primaria hay que desaparecer la pena privativa de libertad hasta de seis meses.
- ◆ La pena privativa de libertad de hasta dos años hay que sustituirla, en la medida de lo posible, por la pena pecuniaria.
- ◆ La pena pecuniaria puede ser sustituida por trabajo socialmente útil.
- ◆ La ejecución de las penas y medidas de seguridad debe estar organizada, en la medida de lo posible, como ejecución socializadora. ¹⁷⁴

Afortunadamente en el procedimiento penal mexicano se ha dado un paso más en el proceso de democratización del sistema punitivo: la participación activa jurídicamente reconocida de la víctima o el ofendido por los delitos cometidos en su agravio como función paralela a la Representación Social penal, que es el Ministerio Público. Es así como el último párrafo del artículo 20 constitucional reconoce dicha demanda social enarbolada por la Ciencia Penal más reciente: la Victimología.¹⁷⁵

173 Vid Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República. Op cit p 250. Ensayo del Dr. Moisés Moreno Hernández y el Dr. Claus Roxin Vid Et alii “ Política Criminal y Reforma del Derecho Penal ” Op cit.

174 Et. alii “ Política Criminal y Reforma del Derecho Penal ” Op cit pags 6 y ss

175 Vid Luis Rodríguez Manzanera “ Victimología ” 2a ed Ed Porrúa México 1990 Y del mismo autor “Victimología y Derechos Humanos” Revista Mexicana de Justicia Procuraduría General de la República Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal Instituto Nacional de Ciencias Penales No 4 Vol 5 Octubre-Diciembre 1987 Así como Luz Lima María de la “ Protección a las víctimas (Derecho victimal) ” en Criminología Órgano de la Academia Mexicana de Ciencias Penales Año LVIII Numero 2 Mayo-agosto 1992. México, Porrúa 1992 Y Lamborn, Le Roy L “ The Constitutionalization of Victim Rights ” publicado en Interdisciplinary Approach to Victimology 7th: International Symposium on Victimology Agosto 25-30 Rio de Janeiro Brasil 1991

Inclusive, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada en sus artículos 14 y 34 prevé que la Procuraduría General de la República otorgará apoyo y protección suficiente a los jueces, peritos, testigos,¹⁷⁶ víctimas y demás personas, en la hipótesis de que, dada su participación en el procedimiento penal que verse sobre actos ilícitos tipificados en delincuencia organizada, de acuerdo a su artículo 2o.¹⁷⁷

El Estado de Derecho moderno y el del siglo XXI es la *conditio sine qua none* del Derecho Penal democrático como sistema coercitivo institucionalizado mínimo, que tiende a la cultura de los derechos humanos en su reconocimiento, promoción, difusión, tutela y protección.

La Justicia Penal y su democratización no excluye a la democratización global (más allá de su alcance electoral), del propio Estado; sino más bien se implican recíprocamente, son procesos que se auto-implican, porque " ... la aspiración a una democratización de la justicia, se inscribe dentro del contexto de una democratización del Estado, en que el Poder se distribuya más equitativamente y el sistema de 'frenos y contrapesos' que debe mediar entre las diferentes ramas del poder público, para evitar sus excesos y arbitrariedades, funcione efectivamente. "¹⁷⁸

5.2.- EL PRINCIPIO JURÍDICO-PENAL DE MÍNIMA INTERVENCIÓN.

" El recurso penal será siempre la última ratio de la llamada lucha en contra de la criminalidad y representa el aspecto extremo de la política criminal. "¹⁷⁹ La incriminación o tipificación penal de una conducta humana constituye una necesidad del Estado para preservar y garantizar el orden social, esta decisión es simultáneamente un derecho, toda vez que detenta el monopolio del uso de la fuerza o coacción física, y a su vez, es un deber que condiciona la existencia, supervivencia y mantenimiento legítimo del aparato gubernativo.

176 En el primer numeral se determina que se reservara la identidad de los testimonios que se rindan en contra de algún miembro de la delincuencia organizada, hasta la consignación respectiva dado el caso

177 Su antecedente inmediato se localiza en el Quincuagesimo Curso Internacional de Criminología, el ex-Procurador General de la República, Lic. Antonio Lozano Gracia, expuso una necesidad de proteger jurídicamente la participación de los testigos y denunciados de delitos, con lo cual procesalmente se amplia y garantiza la injerencia de los actores del procedimiento penal que indaga a la delincuencia organizada. Vid *Dianos* 'Uno más Uno' del día martes 4 de abril de 1995 en sus págs. 1 y 14 en su sección 'Justicia', así como el *Diano* 'Reforma' Corazón de México de esa misma fecha en su página 6-A en su sección 'Nacional'

178 Fernando Tocora López. Criminología. Órgano de la Academia Mexicana de Ciencias Penales. Año LVIII, números 1-12. Porrúa México. Enero-diciembre 1991. Ensayo 'Democratización de la Justicia' p. 95

179 Enciclopedia 'Política Criminal y Derecho Penal' en 'Revue Internationale de Droit Penal' 1: 105-112. 1978. Cit. por Hernán Hormazábal Malareé en 'El poder penal del Estado' Op. cit. p. 155

La protección de los bienes jurídicos básicos en la existencia del ser humano en la colectividad se presenta en razón de tutelarlos en la norma penal a través de la conminación de conductas que son lesivas o sumamente peligrosas a la condición propia del hombre o de sus derechos ínsitos en su ontología. De no realizarse esta operación, la teleología del ser humano sería nugatoria tanto en la libertad objetiva y la subjetiva necesarias para su pleno desarrollo. La relación con el principio que nos ocupa la describe el catedrático español José L. de la Cuesta Arizmendi: " Sabido que el Derecho Penal funciona represivamente hacia el pasado y preventivamente hacia el futuro, interesa destacar aquí cómo, por su propia condición de última ratio en la protección de la vida humana en sociedad, no le incumbe intervenir ante cualquier perturbación de la vida comunitaria, sino tan sólo en los casos de ataques más graves a bienes jurídicos trascendentales. "¹⁸⁰

En este orden de ideas, los principios del Derecho Penal humanista y democrático, se traducen en el de fragmentariedad, subsidiariedad y legitimidad.¹⁸¹ El primer postulado se creó por Karl Binding, quien explica que el ordenamiento penal únicamente debe contemplar los ataques más graves a los bienes jurídicos trascendentales para la sociedad jurídicamente organizada;¹⁸² la subsidiariedad explica Claus Roxin únicamente permite la imposición de penas sólo si se producen lesiones a los bienes jurídicos tutelados y ante las transgresiones contra fines de la previsión social, si esto es ineludible, para una vida comunitaria ordenada y armónica, ello en razón de que a quien se le impone una pena sufre un deterioro en sus bienes jurídicos, cuyas consecuencias ocasionan en múltiples ocasiones, al exterminio de la existencia y que en la mayor de las veces restringen fuertemente la libertad personal.¹⁸³ y finalmente, la legitimidad la cual es entendida por el Dr. Luis de la Barreda en la medida en que el Derecho penal se justifica, exclusivamente, sólo si protege bienes jurídicos y valores que atañen a toda la sociedad en su conjunto.¹⁸⁴ Sin embargo, la legitimidad es un concepto más amplio que consiste en la búsqueda de la justicia penal, la cual será legítima si existen razones para considerar que no producirá daños irreparables e intolerables a ningún otro valor que también sea vitalmente importante para el hombre y la sociedad.¹⁸⁵

180 El profesor de Derecho Penal y Director del Departamento de Derecho Público de la Universidad del País Vasco/ Euskal Herriko Unibertsitatea en Criminología. Órgano de la Academia Mexicana de Ciencias Penales Año LX No 2 Mayo-Agosto 1994 México Porrúa 1994 p 18 y cuyo Director es quien honrosamente me dirige este trabajo siendo catedrático en la Máxima Casa de Estudios en la Facultad de Derecho de la materia de Derecho Procesal Penal y en la División de Estudios de Posgrado

181 Vid Luis de la Barreda Solórzano y Zulita Fellini Gandulfo (comps) Op cit p 153

182 Binding Karl Lehrbuch des Strafrechts 2a ed 1902 p 20 cit por Luis de la Barreda Solórzano Luis de la y Zulita Fellini Gandulfo Op cit

183 Claus Roxin Sentido y límites de la pena estatal en " Problemas básicos del Derecho Penal " Ed Reus Madrid, España. 1976 págs 21 y 22 Cit por Luis de la Barreda Solórzano en la obra que precede

184 Vid Luis de la Barreda Solórzano. Luis de la y Zulita Fellini Gandulfo Op cit p 158

185 La legitimidad que implica el ejercicio del ius puniendi no es la legitimidad político-electoral como lo son la legitimidad por procedimiento o por representación si lo es la legitimidad más pura del sistema jurídico-político de un país la legitimidad por resultados porque es la más próxima a la justicia ya que se ocupa de la sustancia de la que existe o se hace en política se evalúa por su eficacia en la vida social, es decir, por lo que se hace no por lo que se planea o proclama Es el plano en el que convergen valores y acciones cuya compatibilidad es aplicable a los objetos y

Los principios ya descritos se sintetizan jurídicamente en el postulado iuspenalista de la mínima intervención del Estado, el cual consiste .. " que el sistema penal constituye el último reducto del control social, la extrema reacción de la que se puedan valer la sociedad y el Estado para prevenir, contener y sancionar la conducta ilícita. "186

Ello denota que el sistema penal mexicano democrático constituye un último recurso para la preservación de la vida social e institucional del país, porque no es el único medio de control social. Y precisamente, su última consideración en el orden jurídico obedece a razones extra-legales, es decir, sociales. Claus Roxin lo explica en los siguientes términos: " . la pena criminal es a menudo perjudicial para la posición social del que se ve afectado por ella, de que ella es a su vez socialmente dañina y que, por lo tanto, solo hay que ampararse en ella cuando sea el único medio de evitar un mal todavía mayor. "187

México anhela un Estado democrático plenamente consolidado en su orden jurídico-penal, en que el orden y la paz pública sea la constante y la excepción sea la seguridad privada, por consiguiente, el control social a instrumentar va más allá del formal o institucionalizado legalmente, el énfasis de la Política Social ha de centrarse en la autoridad familiar, educativa, religiosa, laboral, de reconversión de los medios de comunicación masivos ... el Estado y la sociedad conjugan y encauzan unidireccionalmente su fuerza en la prevención de la criminalidad y la delincuencia como tarea previa a su sanción.

Basándose en la naturaleza de la persona en el Estado Democrático de Derecho, el Derecho Penal tendrá preferencia por otros medios de control social jurídicamente institucionalizados para conductas que no atentan realmente contra el orden, la paz y la seguridad pública o jurídica; recayendo principalmente tal labor en el Derecho Civil y en el Derecho Administrativo que contienen por esencia, prevención y sanciones menos graves que las penales. Esta concatenación ideológica no debe conducir al juicio irreflexivo y superficial, que así lo denomina el Dr. Sergio García Ramírez, porque este principio no contiene la propia inaplicación de la norma penal cuando ésta deba ser aplicada, por así preverse jurídicamente.¹⁸⁸

Hernán Hermazábal M., describe la función del presente axioma en un Estado democrático que " .. debe orientar su política penal hacia la exclusiva protección de bienes jurídicos, pero de bienes jurídicos entendidos materialmente en cuanto

prácticas públicas con los valores privados, en un esquema así, el control social radica con mayor vigor, al actuar psicológicamente en el individuo y la propia comunidad

Vid. Karl Deutsch W. Op. cit. p. 29 y ss. Así como Adolfo Gelsi Bidart en Revista de la Facultad de Derecho de México T. XXXI Op. cit.

186 Sergio García Ramírez " El sistema penal mexicano " Op. Cit. p. 20

187 Claus, Roxin en " Política Criminal y Reforma del Derecho Penal " Op. cit. p. 9

188 Sergio García Ramírez " Derecho Penal " Ed. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas México 1990 p. 24

expresan lo realmente protegido por una norma penal, esto es, síntesis normativa de relaciones sociales concretas en una sociedad democrática."¹⁸⁹

La Política Criminológica estrecha íntimos lazos de unión con el Derecho Penal en el presente renglón eminentemente político, en virtud de ser los bienes jurídicos la razón vital de la intervención penal del Estado a través de su maquinaria gubernamental. Es así como este proceso de selección de bienes jurídicos tutelados y protegidos por el Derecho Penal es el eje director de la Política Criminológica aplicada en su vertiente legislativa.

189 Roberto Bergalli y Juan Bustos (comps.) "El poder penal del Estado" *Et al Op cit* p. 169

II.- LAS CIENCIAS PENALES Y LA POLÍTICA CRIMINOLÓGICA.

“ La Política Criminológica es el punto de unión, es el puente de plata, que ha reunido a todas las Ciencias Penales, gracias a ella muchas inútiles disputas han cesado, y nos encontramos en un momento de acercamiento hacia una meta común: la prevención de las conductas antisociales. ”

Dr. Luis Rodríguez Manzanera.

1.- DELINCUENCIA Y CRIMINALIDAD.

“ La criminalidad, en todas sus formas, mina además la energía de las naciones y tiende a anular los esfuerzos hechos por éstas para crear un medio más sano e instaurar un mejor modo de vida.”

José Ma. Rico.

1.1.- DELITO Y CRIMEN.

Los términos son el continente que proporcionan forma al contenido y en materia jurídica, así como social, se torna este principio en médula de su quehacer; y lo es porque proporciona su propio objeto de estudio a desarrollar. Y es el objeto de estudio el que otorga el método a seguir en el análisis, interpretación y sistematización del mismo.

Desafortunadamente, en nuestro medio jurídico-penal la conversación cotidiana utiliza indistintamente, y reiteradamente, ambas nociones: delito y crimen, y ello conlleva a descifrar que se asimilan dos mundos totalmente diversos en su tratamiento científico. Esta confusión es dable explicarla - más no justificarla - en razón de tener, en esencia, el mismo contenido social. Si bien es cierto, coloquialmente su uso y ejercicio no conlleva ninguna consecuencia trascendente en el mundo jurídico; también lo es que en el foro académico y judicial (incluyendo el pre-judicial y el ejecutivo), posee una función científica clara y precisa que determina conocer el fenómeno que nos ocupa y que abordaremos.¹

Ahora bien, es necesario asentar que el presente punto se desarrolla con base en nuestro orden jurídico positivo, porque existen otros órdenes normativos que utilizan en su legislación penal, el término crimen para referirse a nuestro correlativo jurídico: el delito.² El cual obedeciendo los principios del Derecho Penal

1 Socialmente su uso lingüístico demuestra el grado de estupor o asombro que causa en la persona, la realización de una conducta lesiva a sus valores o bienes (independientemente de su tutela jurídico-penal), o ya sea por la forma y extenuación en que se comete

2 Georges Huyet, criminólogo francés, explica que hay países en los que no existe identidad entre 'crimen' y 'delito' (como es el caso de nuestra legislación penal), y en otros, se hace distinción entre 'crímenes', 'delitos' y 'faltas' considerando que las primeras se refieren a conductas antisociales de mayor gravedad, v gr el homicidio, que los delitos son las actividades ilícitas de menor importancia, tales como las amenazas o difamación, en tanto que las últimas son las contravenciones a disposiciones administrativas

También se distinguen en la medida de la sanción penal que contemple la ley, como el Derecho Francés serán crímenes los que se castiguen con penas superiores a 5 años de prisión, delitos, con penalidad de 1 a 5 años de prisión y las faltas son las contravenciones que merecen penas inferiores a 10 días de prisión

contemporáneo, constituidos por el de seguridad y legalidad estricta, prevé el concepto del delito en la propia ley penal, que a su vez en el Código Penal Federal en su artículo 7, primer párrafo, determina: " Delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales. "

Sin embargo, este concepto legalista no otorga una visión diáfana de lo que es empíricamente el delito, ya que su manifestación en la vida social rebasa la frontera jurídica determinada en la norma punitiva. Esta observación ha sido recabada por diversas disciplinas sociales, las que a su vez, han dado su opinión al respecto, lo cual denota su naturaleza multívoca. Simultáneamente, el interés despertado en otros saberes se debe a la realidad social del fenómeno que nos ocupa y que origina dos sentimientos opuestos en el hombre, tal como lo expresa Don Constancio Bernaldo de Quirós: " De todas las formas de la conducta humana que tejen el material de la vida, ninguna más insignificante ni merecedora de desdén que el delito vulgar, pequeño y mezquino, reveladora de la ruindad humana en su lamentable baja. Pero también ninguna otra más apasionadamente interesante, sugestiva y enigmática, que el delito excepcional, raro y difícil. " ³

Filosóficamente se ha abordado este tema y han concluido que " el crimen es la violación de los valores más elevados de la sociedad. " ⁴ Empero, esta concepción adolece de la carencia de la especificación de la naturaleza de tales valores y ello ha producido vaguedad y por ende, confusión en su determinación y uso. ⁵

Sociológicamente han sido múltiples y diversas las acepciones dadas, destacando las pronunciadas por Makarowickz, ⁶ señalando: " un crimen es un acto realizado por un miembro de un grupo social dado, que es visto por el resto de los miembros de ese grupo como tan injurioso o como tan demostrativo de una actitud antisocial por parte de quien lo ejecuta, que el grupo relaciona, pública, abierta y colectivamente, tratando de anular algunos de sus derechos. " En este sentido, Napoleón Colajanni expresa: " las acciones punibles (delitos) son aquellas que, determinadas por móviles individuales y antisociales, turban las condiciones de existencia y chocan con la moralidad media de un pueblo en un momento dado. " ⁷ Enrico Ferri en su obra citada anteriormente, explica: " los elementos característicos del delito natural son la antisocialidad de los motivos determinantes

Vid Georges Huyer " La delincuencia juvenil " Ed Tiempo Nuevo Caracas Venezuela 1971 p 42 Cit. por Octavio A Orellana Wiarco "Manual de Criminología " 5a ed Ed Porrúa México 1993 p 32 Asimismo Vid Fernando Castellanos Tena " Lineamientos elementales de Derecho Penal (Parte General) " 27a ed. Ed Porrúa México 1989

3 " Criminología " 2a ed Ed José M Cajica Jr., Puebla México 1987 p. 7

4 Cit. por Héctor Solís Quiroga " Sociología Criminal " 3a. ed Ed Porrúa México 1985 p 35

5 La Filosofía y la Ética han acudido a elementos allende del derecho positivo que cubren un aspecto axiológico del mismo, tales como el orden moral, el natural, la razón

6 Cit por Oscar Unbe Villegas " El crimen, objeto de estudio de la Sociopatología " Estudios Sociológicos " Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM México 1952

7 Cit. por Enrico Ferri " Sociología Criminal " T I Centro Editorial de Góngora Madrid España pags 97-101 Vid Solís Quiroga. Ibidem

y el atentado a las condiciones de existencia que implican el elemento de ofensa a la moralidad media de un grupo colectivo determinado. ”⁸

El concepto clave de la Sociología Criminal, es la concepción de la denominada ‘conducta desviada’⁹ y sus principales autores argumentan que no existe un catálogo apriorístico y neutro de conductas objetivamente desviadas ‘in se’ o ‘per se’. El español Antonio García-Pablos, señala que “Desviado será un comportamiento concreto en la medida en que se aparte de las expectativas sociales en un momento dado, en cuanto pugne con los patrones y modelos de la mayoría social. No importan, pues, las cualidades objetivas de la conducta, inherentes a ésta, o referidas a valoraciones que proceden de otras instancias normativas, sino el juicio social dominante y la conducta ‘esperada’ ... la desviación no reside en la conducta misma, sino en los demás.”¹⁰

Criminológicamente hablando, H. Veiga de Carvalho, expresa que crimen es todo acto humano voluntario y responsable, bajo la influencia de factores endógenos y exógenos, contrario al mínimo de moral de un pueblo, que ofenda los sentimientos profundamente arraigados y claramente definidos de conciencia social, en el fondo de los cuales está la piedad y la probidad.¹¹ Para Robert E. L. Faris: “los crímenes son violaciones a los principios de una cultura, y que la criminalidad es la evasión o violación de las más importantes y explícitas reglas de una sociedad.”¹²

Sin embargo, sobresale de estas nociones la dada por el italiano Rafael Garófalo,¹³ quien ha dado un parteaguas en el estudio del fenómeno en cuestión, al pertenecer este pensador a la corriente del positivismo criminológico; sus líneas bosquejan un concepto ‘material’ del crimen, el cual se desea sea independiente de toda variable espacial, temporal y legal. Todo esto se sintetiza en la figura del

8 Al respecto, es aconsejable consultar las opiniones vertidas por Hector Solis Quiroga en su obra citada págs 36 y 37 en relación a los conceptos transcritos y que en resumen no proporcionan una base sólida uniforme y practica, en los cuales se sustente un estudio socio-jurídico serio

9 En el idioma anglosajón se utiliza el término ‘Leviant behavior’, en tanto en cuanto el alemán emplea la frase ‘Abweichendes Verhalten’

10 Antonio García-Pablos de Molina ‘Criminología Una introducción a sus fundamentos teóricos para juristas’ Ed Tirant lo Blanch Valencia, España p 29 Para mayores referencias al respecto Vid Talcott Parsons ‘El Sistema Social’ págs 250 y ss, Antonio García-Pablos de Molina ‘Manual de Criminología’ Ed Espasa-Calpe Madrid España 1988 págs 41 y ss, Matza, D ‘El proceso de desviación’ Ed Taurus Madrid, España 1981 págs 21 y ss y Becker, H S ‘The Outsiders Studies in the Sociology of Deviance’ Free Press New York, USA 1963 p 9 y ss

11 Veiga de Carvalho, H ‘Manual de Criminología’ Coletanea Acaico Nogueira Sao Paulo Brasil 1935 p 48 Cit por Hector Solis Quiroga Op cit

12 Robert E L Faris ‘Social Disorganization’ 2a ed Ed Ronald Press Co New York USA 1955 págs 169, 172 y 192 Asirismo, vid Antonio García-Pablos de Molina ‘Manual de Criminología’ Op cit p 68 Luis Rodríguez Manzanera ‘Criminología’ 8a ed Ed Porrúa Mexico 1993 págs 22 y 23 , Pinatel, L ‘Trate de Droit Pénal et de Criminologie’ T III Paris Francia 1970 p 500 y ss, así como Sergio García Ramirez ‘Criminología marginalidad y Derecho Penal (Colección Criminología contemporánea)’ Ed Depalma Buenos Aires, Argentina 1982 págs 130-136

13 ‘Criminología’ Ed La España Moderna Madrid España 1885 p 30 y ss

'delito natural', noción que es dada por este autor en los siguientes términos. " ... es una lesión de aquella parte del sentido moral, que consiste en los sentimientos altruistas fundamentales (piedad y probidad), según la medida media en que se encuentran en las razas humanas superiores (SIC), cuya medida es necesaria para la adaptación del individuo a la sociedad. "

Esta concepción permite al criminólogo independizarse metodológicamente (lo cual no implica aislamiento ni mucho menos un divorcio científico), de la definición legalista que proporcionan los códigos o leyes penales de un dado orden jurídico. Su actividad supera de esta forma, la valoración netamente normativa imprescindible en la dogmática jurídico-penal.

Es así como surge una idea que en esencia no ha sido superada actualmente porque implica una lesión a los sentimientos que fundan la solidaridad, entendiendo ésta en su sentido más alto y genuino, como condición necesaria para la subsistencia social de la persona y sus instituciones, incluyendo por tanto, el logro del sano desenvolvimiento del agregado humano. Estos sentimientos solidarios se constituyen por la piedad y la probidad, siendo que la primera se vincula con la integridad de la salud y a la conservación de la vida; en tanto la probidad se relaciona con la incolumidad de los bienes patrimoniales del hombre y del grupo.¹⁴

Consecuencia de ello, tenemos dos figuras: el delito 'natural' y el delito 'artificial.' Y de acuerdo a los argumentos dados, el homicidio, la violación, el robo, las lesiones y otras figuras normativas son delitos naturales.

Los delitos artificiales son descripciones legales mutantes, contingentes, y periféricas. Obedecen a circunstancias o requerimientos concretos, con fines múltiples, personalizados o precisos.¹⁵ El surgimiento del delito artificial es polifactorial y de ahí se deriva su naturaleza inestable, para precisar, el Dr. Sergio García Ramírez abunda: " .. el delito artificial lo es .. conforme aparecen, florecen o se retraen las preocupaciones y tensiones que lo determinan: religiosas (blasfemia, herejía, sacrilegio), políticas (delincuencia de esta naturaleza), de moral sexual (incesto, adulterio, homosexualismo), económicas (delitos fiscales y contra el comercio). " ¹⁶

De las anteriores líneas, resalta la unidad de señalar al delito como una conducta que atenta gravemente a los valores, bienes y sentimientos solidarios

14 Vid. Sergio García Ramírez. " Criminología, marginalidad y Derecho Penal. (Colección 'Criminología contemporánea') " Op. cit. págs. 130-36

15 Vid. Denis Szabo " Criminologie et politique criminelle " Vnn Les Presses de l'Université de Montreal. Montreal, Canada 1978 págs. 14 y

16 Cit por Sergio García Ramírez Op. cit.

16 Op cit. p 134

indispensables para la existencia y supervivencia social - no digamos ya de la convivencia gregaria - del hombre, que en un orden normativo reconoce y protege, siendo el jurídico el que goza del instrumento material más vigoroso y radical: la fuerza legitimada, la coacción física. Y precisamente la raíz etimológica del delito lo denota: " .. deriva del supino delictum, del verbo delinquere, a su vez compuesto de linquere, dejar, y el prefijo de, en la connotación peyorativa, se toma como linquere viam o rectam viam: dejar o abandonar el buen camino. "17

El delito se constituye así como la figura jurídica sustento del Derecho Penal, pero no como el único porque al lado de él están los elementos subjetivos que lo cometen, lo sufren y juzgan, así como la propia pena y medidas de seguridad, como consecuencias jurídicas del mismo, y finalmente, la resocialización del delincuente, por mencionar los más significativos.

Jurídicamente, el delito se concibe doctrinariamente en los términos de Francesco Carrara: " la infracción de la Ley del Estado, promulgada para proteger la seguridad de los ciudadanos, resultante de un acto externo del hombre, positivo o negativo, moralmente imputable y políticamente dañoso. "18 Von Liszt explica: "el delito es un acto humano, culpable, antijurídico y sancionado con una pena."; 19 para Edmund Mezger es " la acción típicamente antijurídica y culpable ";20 Ernesto Von Beling señala que es " la acción típica, antijurídica, culpable, subsumible bajo una sanción penal adecuada y que satisfaga las condiciones de punibilidad. ";21 el argentino Luis Jiménez de Asúa proclama que " el delito es el acto típicamente antijurídico culpable, sometido a veces a condiciones objetivas de penalidad, imputable a un hombre y sometido a una sanción penal. " 22

En México, el Dr. Celestino Porte Petit Candaup señala que el delito en la perspectiva de la concepción dogmática, en su aspecto positivo es una conducta punible que posee los siguientes elementos: tipicidad, antijuridicidad, imputabilidad, culpabilidad, punibilidad y en ocasiones, cierta condición objetiva de punibilidad;23 para Francisco González de la Vega es un acto humano, típico, antijurídico, imputable, culpable y punible conforme a sus condiciones objetivas de punibilidad.24 Para el Dr. Fernando castellanos Tena25 " los elementos esenciales del delito son: conducta, tipicidad, antijuridicidad (o antijuricidad) y culpabilidad,

17 Ignacio Villalobos. " Derecho Penal Mexicano Parte General " 5a ed. Ed Porrúa México. 1990 p 202.

18 " Programa del curso de derecho criminal " T I Ed Depalma Buenos Aires, Argentina 1994. p 60.

19 " Tratado de Derecho Penal " T. II Tr de Luis Jiménez de Asúa Ed Reus Madrid, España 1927 p 254

20 " Tratado de Derecho Penal. " T. I Tr de José Arturo Rodríguez Muñoz. Ed. Revista de Derecho Privado. Madrid, España.1955. p. 156

21 Cit. por Francisco Pavón Vasconcelos " Manual de Derecho Penal Mexicano " Op cit p 180

22 " La Ley y el delito " Ed. A Bello. Caracas, Venezuela p 236

23 Vid " Apuntamientos de la Parte General del Derecho Penal " Op cit p 203

24 Vid González de la Vega, Francisco. " El Código Penal Comentado " 11a ed Ed Porrúa México 1994 p 12

25 " Lineamientos elementales de Derecho Penal (Parte General) " Op cit págs 132 y 134

más esta última requiere de la imputabilidad como presupuesto necesario.²⁶ Para Francisco Pavón Vasconcelos " el delito es la conducta o el hecho típico, antijurídico, culpable y punible. "²⁷ El Dr. Raúl Carrancá y Trujillo dice: " .. en suma, las características del delito serían éstas: actividad, adecuación típica, antijuridicidad, imputabilidad, culpabilidad, penalidad y, en ciertos casos, condición objetiva de punibilidad. "En síntesis, la Dra. Olga Islas González de Mariscal, sintetiza que el delito es ' la culpable concreción del tipo penal. ' ²⁸

Ahora bien, la noción formalista que nuestra ley penal federal sustantiva da en su artículo 7o., ha sido criticada en virtud de argumentarse que no debe contenerse en ella una concepción meramente legalista, de una figura jurídica innecesaria de acogerse en su texto. Toda vez que la doctrina jurídico-penal recaba las aportaciones dadas al respecto por la Ciencia Penal.²⁹

Ignacio Villalobos precisa la médula del delito: " Delito se ha convenido en llamar a todo atentado grave al orden jurídico, y si los fines del Derecho son la justicia, la seguridad y el bien común, el delito es tal porque lesiona, pone en peligro alguno de estos valores, o atenta contra él. "³⁰ Empero, desgraciadamente el universo de la conducta social, no se agota con las nociones ya descritas brevemente. Tampoco es dable aceptar la dualidad total del positivo y del negativo, del Eros y del Tanatos, de lo bueno y lo malo, porque en la vida social se expresan múltiples conductas humanas que ni son delitos, ni faltas administrativas, ni conductas puramente sociales. Y esta es la principal razón de la lucha contra la delincuencia y la criminalidad: conocer sus factores o causas, naturaleza, sentido y alcance para evitar su nacimiento y lograr el control social necesario para el debido orden de la sana convivencia social. Expliquemos.

26 No podemos omitir el subrayar el pensamiento dado por el Ex-Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la obra consultada, en el sentido de tener presente que entre estos elementos integrantes no existe prioridad temporal, pero sí una indiscutible prelación lógica y que por ello obedece observar esencialmente la satisfacción de los requisitos de: conducta, tipicidad, antijuridicidad, imputabilidad y culpabilidad.

27 Op. cit. p. 179

28 Definición dada en el Diplomado ' Actualización de Derecho Penal ' , impartido por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en Ciudad Universitaria, el día 11 de abril de 1997.

29 En este sentido se pronuncian Alba Javier Anila Bies, Hernández Quirós y Juan José González Bustamante, por mencionar a un sector doctrinario, ya que los tratadistas penalistas se han pronunciado al respecto en forma casi unánime por la correcta inserción de la definición formal del delito en el Código Penal para el Distrito federal en materia Común y para toda la República en materia Federal. Incluso en este sentido, la Exposición de Motivos del Código penal citado señala que no es necesaria su inserción. Véase " Leyes Penales Mexicanas " Instituto Nacional de Ciencias Penales T. III. Talleres Gráficos de la Nación México 1979 p. 294

Sin embargo, nuestro Código Penal Federal vigente recaba esta noción formal y quizás innecesaria, en razón de contemplar una tradición española legislativa de comprender en el texto legal su concepción. Así, nuestro Código Penal de 1871 o Código Martínez de Castro en su artículo 4o. determinaba que: " Delito es la infracción voluntaria de una ley penal, haciendo lo que ella prohíbe o dejando hacer lo que manda. "Por su parte el Código Penal Federal de 1929 o Código Almaraz, señala en su artículo 11. " Delito es la lesión de un derecho protegido legalmente por una sanción penal. "

30 Op. cit. p. 206

Genéricamente, la conducta humana puede clasificarse en 4 rubros: social, asocial, parasocial y antisocial.³¹ Esta última motivo del Derecho Penal como disciplina que organiza jurídicamente el poder punitivo para determinarlos legalmente, sancionarlos y reprimirlos en caso de presentarse, y en medida más discontinua e indirecta, la prevención. Y porque no es motivo de atención exclusiva de la disciplina jurídica. Pero, la frontera infranqueable del Derecho Penal es la ley, es decir, no toda conducta antisocial es motivo de intervención, de acuerdo al principio de seguridad jurídica y de legalidad contenidos principalmente, en los artículos 14, 16 y 21 constitucionales, en tanto que la Criminología sí analiza toda conducta antisocial (sin considerar su tipificación punitiva). Aquí se distingue el Derecho Penal como un mundo del deber ser y la Criminología, como la esfera del ser.

Primeramente, la conducta social es aquella que observa las reglas necesarias y adecuadas para lograr una convivencia saludable y que cumple con el bien común,³² por ende, lo social no se auto-destruye o agrede contra la colectividad, ya que desean realizar valores socialmente aceptados, en un espacio y tiempo determinados.

La conducta asocial no posee un contenido social por no tener un vínculo con las normas de convivencia ni con el bien común, pero tampoco agrede a las mismas, esto es, no realiza el bien común y a la vez, no lo destruye. Es una manifestación carente de sentido social o antisocial. Generalmente se lleva a cabo en el aislamiento, en la soledad.

Ahora, la conducta parasocial se presenta en la vida social, pero no es igual a la efectuada por la mayoría de la población, porque implica la no aceptación de los valores adoptados por la comunidad en la cual se despliega. Su realización requiere del concurso de los demás integrantes de la comunidad. Esta conducta no escapa del laboratorio de estudio de la Criminología, en la medida de que es fácilmente proclive a desencadenar u orillar a conductas antisociales que podrán ser o no previstas en las leyes penales.

Arribando al plano de la conducta antisocial se describe a ésta como " todo aquel comportamiento humano que va contra el bien común ... atenta contra la estructura básica de la sociedad, destruye sus valores fundamentales, lesiona las normas elementales de convivencia. "³³ Esta conducta es identificada como el crimen propiamente dicho.

31 Esta postura y su material ha sido principalmente recabada de la obra citada de quien afortunadamente ha sido profesor de quien escribe el presente, en la Facultad de Derecho en la materia de Criminología el Dr. Luis Rodríguez Manzanera, a la cual remitimos al lector en sus páginas 22 a 24

32 Juan XXIII en su encíclica *Mater et Magistra* y en *Pacem in Terris*, lo define como " el conjunto de las condiciones sociales que permiten y favorecen en los seres humanos el desarrollo integral de su persona " Cit por Luis Rodríguez Manzanera Op cit p 21

33 Luis Rodríguez Manzanera Op cit págs 21 y 23

Concluyendo: el delito artificial o formal es el concepto que contiene tipificada la conducta en una ley penal. La conducta aquí comprende los hechos jurídicos: acciones u omisiones. El crimen es la conducta antisocial y que el positivismo jurídico-criminológico asimiló al denominado 'delito material' o 'natural'. Sin embargo, hemos de reservar el uso del vocablo delito al concepto legal dado por nuestra legislación penal. es por ello, que el delito es una figura jurídica, objeto de estudio del Derecho Penal, en tanto que la Criminología indaga todo hecho antisocial (y en ocasiones, la parasocial, con especial relevancia en la conducta desviada.), hecho que es un ente fenoménico producto de la naturaleza.

1.2.- NIVELES DE INTERPRETACIÓN.

El fenómeno antisocial se cristaliza en diversos niveles de interpretación, esto significa que se desenvuelve y presenta en diversas dimensiones de estudio; la separación didáctica cobra importancia coronaria en la Política Criminológica en su planeación, ejecución y evaluación. Su alcance es metodológico e interpretativo, permitiendo así la intervención o abstención de determinada Ciencia Penal. Inclusive, jurídicamente, es aplicable esta distinción, *mutantis mutandis*.

La disección de los niveles interpretativos de lo antisocial otorga una correcta apreciación objetiva en el criminólogo o iuspenalista, al tener no sólo una adecuada terminología, sino un campo de estudio delimitado concretamente. Observando esta anotación se presentan tres dimensiones criminológicas: la persona que realiza un hecho o un acto, la propia conducta antisocial *per se*, y el universo o conjunto de conductas antisociales que nacen, se desarrollan y mutan en un espacio y tiempo dado.³⁴

La primera dimensión observa al sujeto individual que comete la conducta antisocial o crimen propiamente dicho. En ella se contempla al criminal, que no necesariamente es el transgresor de la ley penal.

La segunda esfera es la que corresponde a la conducta exteriorizada y que reviste el carácter de ser antisocial, en este aspecto se analizan aspectos biológicos, psicológicos, antropológicos, que llevaron al 'paso al acto', es decir lo que los sociólogos norteamericanos sintetizan de los motivos para pasar de la conducta social a la antisocial.

El tercer campo es la esfera observada y de la cual partimos en estas líneas que pretenden dar las directrices básicas de una Política Criminológica del Estado

³⁴ Vid Luis Rodríguez Manzanera Op cit págs 25 y 26

mexicano eficaz, real y honesta en la lucha contra la delincuencia, que ha rebasado a las instituciones actuales creadas para combatirlo,³⁵ se conforma por un conglomerado de conductas antisociales dadas en un lugar y tiempo específicos; en ella intervienen necesariamente otros campos del saber humano con enfoque general no particularizado, como son: la Demografía, la Historia, la Etnografía, la Psicología Social ... la Estadística quizás ésta con una participación central en razón de que la investigación criminológica actual se enfoca a la obtención de la cifra negra que es aquella que se conforma por los delitos no conocidos por la autoridad; la cifra dorada que comprende los denominados 'delitos de cuello blanco' o 'white collar' o en el caso de la mujer, de 'cuello rosado',³⁶ integrados por delitos o crímenes cometidos por personas físicas o colectivas pertenecientes a un estrato socioeconómico y político, colocado en la 'cúspide' de la organización social; a su vez, la Criminología contempla en su estudio conductas desviadas, periféricas o peligrosas, no consideradas oficialmente como tales.³⁷

Jurídicamente, los co-relativos de estas dimensiones metódicas, se determinan en sentencia judicial, lo cual significa que su declaración determinará si hay: delito, delincuente y en su conjunto la delincuencia existente. Si no existe sentencia jurisdiccional penal condenatoria no habrán existido jurídicamente, tales figuras.³⁸

35 El Ex-Procurador General de la República, Lic. Antonio Lozano Gracia señaló que ' el crimen organizado con su enorme potencial económico, y de organización ha rebasado las instituciones creadas para combatirlo, vulnerando la seguridad pública ... esto es consecuencia de la insatisfacción de la legítima demanda ciudadana de justicia, la cual se ve agobiada por la lentitud e ineficiencia de las autoridades encargadas de impartirla, ya que los responsables se han desempeñado a través de DECISIONES AISLADAS Y DISCONTINUAS, AUSENTES DE PROGRAMAS DE TRABAJO Y POLITICAS A LARGO PLAZO, que logren ACCIONES EFICACES DE PREVENCIÓN Y DE REPRESIÓN DE LOS ILÍCITOS ' (Las mayúsculas son nuestras) Estas afirmaciones proporcionan afirmación, a priori, de la hipótesis de la presente investigación, que a posteriori, hemos de corroborar fielmente y que por lo pronto motiva seguir con ella

Vid Diario 'La Prensa' de fecha de 26 de abril de 1995 'Rebasa el hampa a las instituciones Vulnera la seguridad pública' Por Elias Chávez Carballo p 3

36 Vid Sergio García Ramírez 'El sistema penal mexicano' Ed Fondo de Cultura Económica México 1993 Op cit p. 18

37 Vid Luis Rodríguez Manzanera Op cit p 26 y García Ramírez, Sergio 'Criminología, marginalidad y Derecho Penal' Op cit págs 134 y 135

38 Vid Guillermo Colín Sánchez 'Derecho Mexicano de Procedimientos Penales' 13a ed Ed Porrúa México 1992 p 184. A su vez, Sergio García Ramírez 'Derecho Procesal Penal' 5a ed Ed Porrúa México 1989 págs 300 y 301

2.- CIENCIAS JURÍDICO-PENALES.

“ La ciencia del derecho criminal (e . sentido lato), comprende el conocimiento de todos los principios que tienden a alejar los delitos del orden social. ”

Giovanni Carmignani.

2.1.- LA ENCICLOPEDIA DE LAS CIENCIAS PENALES.

El delito y las conductas antisociales en general, al lado de las parasociales, son fenómenos sociales que forman parte de la compleja realidad humana como expresión compleja y multiforme, que no es aprehensible por una ciencia particular. De no cumplir con esta regla social metodológica en la actualidad, la lucha contra la delincuencia y la criminalidad, así como la rehabilitación del inculcado, reo o sentenciado, en un marco de pleno respeto a los derechos humanos de la persona, no será eficiente dentro de los parámetros que exige el pueblo mexicano, no como una dádiva, sino como un presupuesto en la convivencia y vivencia que merecen constitucionalmente y ontológicamente, para así dar viabilidad a su inherente teleología. * Ya bien señala el Lic. Luis O. Porte Petit Moreno: “ Al pueblo no le interesa tanto la perfección de la norma, le interesa que haya justicia. ”³⁹

Conceptualizando, la Enciclopedia de las Ciencias Penales, “ es el esquema de las ciencias que se ocupan de estudiar en alguna forma, las conductas consideradas antisociales y las normas que las rigen. ” ⁴⁰ Este esquema se ha denominado como la constelación de las Ciencias Penales o disciplinas penales, empero el Dr. Michelangelo Peláez atinadamente critica en forma lingüística esta acepción, toda vez que posee una connotación represiva en función a girar en el Derecho Penal.⁴¹ Por ello, se ha adoptado por bautizar a este conglomerado cognoscitivo bajo el nombre de ciencias criminales o criminológicas, entendiendo por ellas a las disciplinas que se abocan al estudio y análisis de la realidad criminal o criminológica imperantes en un conjunto social dado.⁴²

* (Vid supra Capítulo I, apartado 1.1).

39 En su ponencia presentada en la Mesa de Concertación para la Reforma Política en el O.F. en su IV Comisión: * Procuración y Administración de Justicia * Publicada en la revista de la Facultad de Derecho de México. T. XLIII. Mayo-Agosto 1993. Nos. 189-190. México. Ciudad Universitaria. p 16

40 Luis Rodríguez Manzanera. Op. cit. p. 81

41 El Dr. Luis Rodríguez Manzanera justifica la acepción introducida por Luis Jiménez de Asúa, aduciendo que se realiza para una mayor comprensión, a pesar de no satisfacerle.

42 Michelangelo Vid. Peláez * Introducción al estudio de la Criminología * 3a. ed. Ed. Depalma. Buenos Aires, Argentina. 1982. págs. 169 y ss

El renombrado penalista Luis Jiménez de Asúa, comprende que existen dos grandes conjuntos que se erigen como enormes troncos que analizan los fenómenos criminales o criminógenos, a saber: la Criminología y la Enciclopedia de las Ciencias Penales. En un primer plano no acepta a la Criminología como ciencia homogénea que abraza ramas científicas por sí mismas: Antropología criminal, Psicología criminal, Sociología criminal y Penología. Al lado de la Criminología existen las ciencias jurídico-represivas que son el Derecho Penal, el Derecho Procesal Penal y el Derecho Penitenciario (o Derecho Penal Ejecutivo), y que éstas, a su vez, están al lado de la Criminalística y la Policía Científica, que son las ciencias de la investigación criminal.⁴³

Francisco Pavón Vasconcelos aporta en su obra consultada, un cuadro de las Ciencias Penales a las cuales él denomina disciplinas penales, y que se integra en la siguiente configuración: I) Desde un plano filosófico, la Filosofía del Derecho Penal lo integra. II) Desde un plano jurídico se presentan: la Ciencia del Derecho Penal o Dogmática jurídico-penal, Historia del Derecho Penal, Derecho Penal Comparado y Política Criminal. III) Desde un plano causal-explicativo, se subdivide en dos conjuntos: 1) Fundamentales y 2) Auxiliares. Las fundamentales o básicas en dos rubros: 1) Las que se ocupan del delito que es la Sociología Criminal y 2) Las que se ocupan del delincuente, que contempla a la Antropología Criminal, Biología Criminal y la Psicología Criminal. En tanto que las auxiliares agrupan: Medicina Legal, Criminalística, Psicología Judicial y Estadística Criminal.⁴⁴

Para el Dr. Fernando Castellanos Tena,⁴⁵ existe una ciencia que agrupa a dichas Ciencias Penales, entre las que destacan la Antropología, la Sociología, Endocrinología, la Psicología y la Estadística criminales, esta ciencia sintetizadora es la Criminología. Y a su lado coexisten las Ciencias Auxiliares del Derecho Penal, de las cuales la Medicina Legal y la Criminalística escollan.

Es así como habrá tantos criterios de cuadros de las Ciencias Penales, como autores se consulten, y que se conforman de acuerdo principalmente a la particular formación - e información -, del ponente. Sin embargo, el Dr. Luis Rodríguez Manzanera proporciona un esquema claro y completo que se funda en un criterio

En lo particular si nos apegamos a una correcta denominación lingüística y etimológica la correcta denominación es la que se constituye por la de la Constelación Jurídico-Criminológica, abarcando las esferas normativas del ser y las deber ser. Sin embargo, esta pluma se inclina por utilizar el término de Enciclopedia de las Ciencias Penales o Constelación de Ciencias Penales, debido a que su uso ha sido reconocido unánimemente y es el más extendido en la doctrina jurídica. Asimismo, también agregamos a nuestro razonamiento que empleamos el término en plural, porque su integración así lo es, en contra corriente del sector doctrinario que la denomina 'Ciencia Criminal' (Strafrechtswissenschaft) o Ciencia única penal, denotando estos términos una super-ciencia omnipotente más allá del Derecho Penal, la Criminología y la Política Criminológica.

43 Vid. Jiménez de Asúa "El Criminalista" T. VI (T. XVI de toda la colección) Ed. Cárdenas México 1990 pags. 128 y 129.

44 Vid. Francisco Pavón Vasconcelos Op. cit. p. 42.

45 Vid. Op. cit. p. 25.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

interdisciplinario, con pleno respeto a la especialización de cada ciencia que integra a la constelación, y que a continuación se transcribe:

I. Ciencias Criminológicas.

1. Antropología Criminológica.
2. Psicología Criminológica.
3. Biología Criminológica.
4. Sociología Criminológica.
5. Criminalística.
6. Victimología.
7. Penología.

II. Ciencias Históricas y Filosóficas.

1. Historia de las Ciencias Penales.
2. Ciencias Penales Comparadas.
3. Filosofía de las Ciencias Penales.

III. Ciencias Jurídico-Penales.

1. Derecho Penal.
2. Derecho Procesal Penal.
3. Derecho Ejecutivo Penal.
4. Derecho de Policía.

IV. Ciencias Médicas.

1. Medicina Forense.
2. Psiquiatría Forense.

V. Ciencias Básicas, Esenciales o Fundamentales.

1. Metodología.
2. Política Criminológica.⁴⁶

Esta estructura basada en la elaborada por Don Alfonso Quiroz Cuarón, es la adoptada por este tintero y de la cual puede observarse comprende las dos esferas a que hemos aludido supra; esto es, la del ser y las del deber ser. Este cuadro ha sido el adoptado en la presente investigación y el cual es indispensable en el desarrollo de una investigación socio-jurídica en el terreno penal, a nivel

⁴⁶ Op. cit. p. 82

general, es decir, macro; es el que delimita las fronteras en que se circunscribe la Política Criminológica y por tanto, el campo de nuestro modesto estudio.

Como puede apreciarse, es de vital importancia conocer y entender la esfera de actuación de cada una de las Ciencias Penales que conforman la Constelación Penal, a través del presente cuadro, para los científicos sociales que se desenvuelvan - teóricamente o prácticamente -, en la esfera jurídico-penal general, a nivel macro e institucional regido administrativamente por el Estado, encarnado en sus órganos de Gobierno especializados en la lucha contra la delincuencia en sus frentes respectivos.

Como es de suponerse, las presentes líneas se desarrollarán en el campo de las Ciencias Básicas y Esenciales de esta constelación, esto es de la Metodología y la Política Criminológica. Entendiendo por éstas un instrumento estatal y social contemplado en un Estado de Derecho resuelto a concebir, planificar, instrumentar, evaluar y en su caso renovar, una lucha frontal perenne contra la delincuencia que se presente en todo el sistema de justicia penal mexicano.

2.2.- CRIMINOLOGÍA.

Si recapitulamos el precedente apartado, tendremos a la vista dos dimensiones en las cuales se despliega el mundo cognoscitivo del hombre: el ser y el deber ser, estos es, lo que existe y lo que debiese existir. Para las ciencias humanísticas que atienden las conductas antisociales vale esta distinción en su campo de estudio, objeto, método y fin. En este sentido, se erigen dos columnas angulares que se ocupan de la sombra de la Humanidad a partir de distintas perspectivas, a saber: la Criminología y el Derecho Penal, respectivamente.

Una vez dadas las pinceladas fundamentales del bosquejo de la disciplina normativa punitiva, y que constituye la reacción social jurídicamente organizada ante las conductas más graves y lesivas de los bienes tutelados legalmente en la Ley Penal, misma que protege y tutela, el mínimo de condiciones indispensables para la existencia, supervivencia y desarrollo de una comunidad regida por un Estado de Derecho; hemos de conocer las calidades más peculiares de la Criminología, ciencia del ser.

Primeramente hemos de acudir a Don Constancio Bernaldo de Quirós para separar terminológicamente a los conceptos de Criminología y Criminalología⁴⁷, a pesar de que el último término no es utilizado, prácticamente, en la actualidad,

47 Vid "Criminología" 2a ed Ed José M Cajca Jr Puebla, México 1957, págs 13 y 14

empero en antaño sí era utilizado por diversos tratadistas. El autor aclara que entre ambas nociones existe la misma relación que prevalece en lo singular y en lo plural, porque Criminología es lo nominativo singular de la ciencia, que valga hacer mención, es la ciencia del delito para el propio autor en cita; en tanto la Criminología es la ciencia de los delitos, como plural que es.⁴⁸ Cabe mencionar que se ha inclinado la utilización de la acepción de Criminología, porque su extensión en la literatura y el discurso académico-penal, así como por su connotación material. La otra acepción de Criminología, lingüísticamente parece ser un barbarismo.

La Criminología moderna agrega diversos términos, similares a los dichos, y cuya utilización conlleva una especialización y por tanto, una responsabilidad científica seria y de mayor envergadura para quien los abraza, estos son:

- “ *Criminogénia* es la ciencia de la generación o producción del delito, esto es, un capítulo, una parte de la Criminología entera, aunque sea la principal, ...
- *Criminotrofia*, que estudia la dinámica del delito, esto es, su desarrollo, según los diversos agentes dinámicos que la mueven ...
- *Criminografía*, que describe e interpreta las variedades de tipos criminales y de formas de asociación en el delito.”⁴⁹
- “ *Criminometría* Mira el fenómeno delito, en su contenido.
- *Criminotecnia* ... aplica la Criminología a la vida social toda.”⁵⁰

En relación a la Criminología el concretizar su nacimiento como disciplina científica, así como precisar su fundador, aún es motivo de diversas posturas y discusiones en la doctrina, sin embargo hemos de coincidir al respecto con Eugenio Raúl Zaffaroni, quien se pronuncia en esta línea: “ Dejando de lado, pues, las variables que responden a competencia personal, orgullo nacional y racismo, nos encontramos frente a dos tipos de respuestas: a) la criminología (SIC) nace en el siglo XIX con el positivismo, sea sociológico o biológico; b) la criminología (SIC) nació en el siglo XVIII con la llamada ‘escuela clásica.’ ”⁵¹ En este sentido, esta pluma se inclina por la primera postura, en virtud de que dicho movimiento se

48 Para el Dr. Luis Rodríguez Manzanera (vid “ Criminología ” p 6) la distinción que entrañan las líneas del Dr. Constancho Bernaldo de Quiros, estriba en que la Criminología es el estudio del delito en particular, y la Criminología es la rama que analiza todo el conjunto; empero el autor prístino en sus líneas ha plasmado textualmente lo opuesto y siendo fieles a ello, hemos respetado su sentido original

49 Bernaldo de Quiros, Constancho Op Cit p 14 Las cursivas son del autor

50 Vid Raúl Carranca y Trujillo “ Derecho Penal Mexicano Parte General ” 16a ed Ed Porrúa, México 1988 P 25 Las cursivas son de nuestra creación.

51 “ Criminología: Aproximación desde un margen ” Vol I Ed Temis Bogotá Colombia 1993 p 100.

independiza de una visión meramente legalista, y simultáneamente reconoce la importancia de esta disciplina en la vida social, y cuya reforma paulatina le alienta a permanecer con vida, así el Derecho Penal se transforma a partir del siglo XVIII en un Derecho más humanista y justo, pero aún se desconoce el hallazgo enorme del positivismo: la redistribución equitativa del poder - incluyendo el penal -, que se presentará mediante un saber que permita cambios estructurales profundos en los espacios que lo requieran.⁵²

A continuación conoceremos las proposiciones más representativas que han proporcionado los tratadistas en lo que corresponde al contenido de la Criminología. Para Rafael Garófalo, a quien se le atribuye el bautizo de esta ciencia en 1885; sin embargo, cumpliendo el imperativo ético de honradez intelectual que la academia ha de respetar en todo instante, hemos de asentar que el antropólogo Pablo Topinard se le reconoce como el primer autor que utiliza este vocablo comprendiéndolo como una rama del saber humano especial y posteriormente su compatriota Rafael Garófalo, fue quien lo difundió con el mismo nominativo,⁵³ tal como lo refiere el Dr. Juan Pablo de Tavira ⁵⁴ es, " la ciencia del delito, entendiéndose el delito en su dimensión sociológica, natural o material, como un concepto muy aproximado al crimen ",⁵⁵ así se aparta del delito como figura jurídica sancionada por el Derecho Penal.⁵⁶ David Abrahansen la equipara con la Criminogénia, es decir, ' la etiología del delito ', y su fin es ' curar al delincuente. '⁵⁷ Para Shuterland ⁵⁸ es ' el cuerpo de conocimientos concernientes al crimen como fenómeno social. Para Filippo Gramatica es " la ciencia que investiga al fenómeno antisocial en tanto que manifestación humana. "⁵⁹ Para Hans Göpinger la Criminología es " la ciencia empírica e interdisciplinar que se ocupa de las

52 - En este renglón concuerdan nuestras palabras con las expresadas por el Dr. Luis Rodríguez Manzanera, quien reconoce que la trilogía integrada por Rafael Garófalo, Enrico Ferri, quien alude a la ciencia de la Sociología Criminal, y César Lombroso quien le denomina Antropología Criminal, son quienes fundan la Criminología, y ellos obviamente son parte del Iluminismo, del positivismo prevaleciente en dicha centena (Vid. Luis Rodríguez Manzanera Op. cit. p. 9 y ss., y Antonio García Pablos de Molina en " Criminología. Una introducción a sus fundamentos teóricos para Justas " Ed. Tirant lo Blanch Valencia, España 1992. Págs. 21 y ss.)

Sin embargo, el lector puede consultar al respecto. Luis Marcó del Pont K. " Manual de Criminología (Un enfoque actual). " 2a ed. Ed. Porrúa. México 1990, principalmente en sus dos capítulos, vid. asimismo, Octavio A. Orellana Wiarco " Manual de Criminología " 5a. ed. Ed. Porrúa. México 1993, en sus capítulos I a VI, también Eugenio R. Zaffaroni, " Criminología Aproximación desde un margen " Ed. Temis Bogotá, Colombia 1993

53 Vid. Luis Rodríguez Manzanera Op. cit. p. 9 y Quiroz Cuarón " Medicina Forense " 6a ed. Ed. Porrúa México 1990 P. 1015

54 Vid. " El método criminológico " en Criminalia. Órgano de la Academia Nacional de Ciencias Penales Año LI Vols. 1-12 Enero-Diciembre México, Porrúa 1985 P. 90

55 Vid. op. cit. supra citada Capítulo II, apartado 1.1

56 Vid. Rafael Garófalo " Estudios Criminales " Capítulo I El delito natural, tipología Ed. Alfredo Alonso Madrid, España 1896, p. 3 a 42.

57 David Abrahansen " Crime and the Human Mind " Ed. Columbia University New York, Estados Unidos de Norteamérica 1944 p. 17

58 Criminology 5a ed. p. 3 cit. por Michelangelo Peláez " Introducción al estudio de la Criminología " 3a ed. Ed. De palma Buenos Aires, Argentina 1982 p. 14

59 En " Le point de vue de la Société Internationale de Defense Sociale, en Deuxieme Congrès International de Criminologie " París, Francia 1950 (Actas), cit. por Michelangelo Peláez Op. cit. p. 15, al señalar que es " la science que examine le phénomène antisocial en tant que manifestation humaine

circunstancias de la esfera humana y social, relacionadas con el surgimiento, la comisión y la evitación del crimen. "60

En la corriente de la escuela sociológica norteamericana conceptualizan a la Criminología como el " estudio sistemático del delito y de la criminalidad, no en su aspecto legal, sino en relación con los procesos que conducen al extravío y al comportamiento asocial o antisocial. "61

Dentro de una visión totalizadora existen autores que pretenden atribuirle a la Criminología propiedades omnicomprensivas y que actualmente no posee; si bien es cierto que es una disciplina sintética e interdisciplinaria,⁶² que observa y abraza a otras ramas del saber que se ocupan de lo antisocial, no es factible reconocerle conocimientos últimos y fatales, porque esto es propio de la Filosofía en general. Agréguese a este pensamiento la razón de que el mundo actual no necesita, ni lo solicita, una interpretación del mismo; pero sí demanda urgentemente una transformación del mismo, así, parafraseando a Karl Marx, la sociedad actual - no exclusivamente la nuestra -, exige una transformación real, profunda, enérgica y decidida de la estructura, medios y mecanismos estatales en la lucha contra la delincuencia actual, delincuencia contemporánea que se caracteriza por ser organizada e internacional en atención a su concepción, nacimiento, preparación, comisión y repercusión.

En el anterior renglón caben Graven y Laignel-Levastine y Stanciu, aunque para el primero es la ciencia de las ciencias del hombre;⁶³ los segundos ya inician a delimitar su campo de estudio dentro de un marco general en el estudio humanitario, porque para ellos la Criminología es: " La ciencia que se encarga del estudio completo e integral del hombre con la preocupación constante de conocer las causas y remedios de la conducta antisocial. "64

Ahora bien, estas ideas no implican un desacierto total, en tanto se reconozca una frontera cognoscitiva y práctica de la propia Criminología en el actuar humano. Abundemos pues, al visualizar a la Criminología como ciencia teórica que cobra tal carta de naturaleza al pretender dar cohesión y uniformidad a los estudios sociales del fenómeno antisocial en sus tres dimensiones, esto significa dar nacimiento a una Teoría General de la Criminología. Esta concepción

60 Hans Göpinger. " Criminología " Ed. Reus Madrid, España. 1975 p 1

61 Vid. J. Rumney y J. Maier " Sociology " The science of society " N Y Estados Unidos de Norteamérica. 1953 tr italiana de A. Ballardini, Bologna, Italy 1955 p 22 Cit. por Michelangelo Peláez. op cit. p 14

62 Vid infra Capítulo 3, apartado 3.3

63 Vid " La criminologie et la fonction pénale en revue Internationale de Criminologie et de Police Technique. " 1950 pags 165 y ss cit por Michelangelo Peláez. Op. cit. p. 15

64 Laignel y Stanciu. " Criminología " Apuntes multicopiados Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal México. 1978 Cit por Juan Pablo de Tavira Op cit. p 92

ha sido encabezada notablemente por H. Bianchi,⁶⁵ quien ha expresado que la Criminología es posible pensarla como una ciencia que busca proporcionar soluciones oportunas y realmente eficaces a toda la problemática que presenta el Derecho Penal en su formulación o aplicación. En esta tesitura, se le otorga un sitio preeminente en el conjunto de las Ciencias Penales.⁶⁶

Y precisamente, la Criminología es la ciencia que disecciona los tejidos sociales, diríamos, toda vez que toca al propio sistema nervioso de una comunidad con el bistorf con el cual no cuenta el Derecho Penal, pero que a la inversa, éste goza del instrumental que proporcionará una guía - en forma sugestiva, es decir, de un diagnóstico -, al quehacer del criminólogo: la norma penal que se halla inmersa en todo un cuerpo jurídico, es decir, de un orden jurídico que por sí solo no permite asegurar un orden y control social en el marco de una lucha perenne contra la delincuencia, la criminalidad, y ¿ por qué no ?, de la marginalidad, con apoyo en una Política Social General. Es así como la Criminología y el Derecho Penal son ciencias y disciplinas incluyentes de coordinación.

Prosiguiendo con otros autores, tenemos que el penalista Eugenio Cuello Calón la concibe como " el conjunto de conocimientos relativos al delito como fenómeno individual y social ".⁶⁷ Para Quintiliano Saldaña es la " Ciencia del Crimen, (SIC) o estudio científico de la criminalidad, sus causas y métodos para combatirla ".⁶⁸

Ampliando el campo de acción de la Criminología y por ende, de sus fines, acudiremos a dos prestigiados autores ibéricos en la materia criminológica, a saber: Manuel López-Rey y Arrojo*, y Antonio García Pablos de Molina.* El segundo señala que " ... la Criminología como ciencia empírica e interdisciplinaria, que se ocupa del estudio del crimen, de la persona del infractor, la víctima y el control social del comportamiento delictivo, y trata de suministrar una información válida, contrastada, sobre la génesis, dinámica y variables principales del crimen - contemplado éste como problema individual y como problema social -, así como sobre los programas de prevención positiva en el hombre delincuente. "⁶⁹ El primer autor extiende la visión de una ciencia acorde a las exigencias de nuestros tiempos, e inclusive proporciona sustento a las pretensiones de estas líneas, que

65 En " Position and subject por matter of criminology Inquiry concerning theoretical criminology " Amsterdam, Holanda s/ed 1956

66 Vid Michelangelo Peláez Op cit p 18

67 Eugenio Cuello Calón " Derecho Penal " T I Ed Bosch Barcelona, España 16a ed s/f p 19

68 " Nueva Criminología " 1929 Cit por Luis Rodríguez Manzanera Op cit págs 5 y 6

* Quien es catedrático de Derecho Penal en España del Instituto de Criminología en Cambrdge, Inglaterra y presidente del Comité de las Naciones Unidas para la Prevención y Control del Crimen

* Catedrático de derecho Penal en la Universidad Complutense de Madrid, España

69 " Criminología Una introducción a sus fundamentos teóricos para Junstas " Ed Tirant lo Blanch Valencia, España 1992 P 19

Notablemente se recomienda vid su obra " Manual de Criminología " Ed Espasa-Calpe Madrid, España 1988 en sus págs 41 y ss , para abundar sobre otras posibles definiciones de la acepción de Criminología

apoyadas en esta terminal de lanzamiento busca formular, planear y cristalizar, una Política Criminológica científica y democrática que luche, realmente, contra la delincuencia y contra la criminalidad, en sus niveles municipales, estatales, en el Distrito Federal, y en toda la República; y que sea coordinada por la Federación. Esta lucha no se limitará a la perfección de los mecanismos represivos, persecutorios o ejecutivo-penales, sino que anhela una prevención eficaz del delito. En este orden de ideas, conceptualizamos a la Criminología conforme a la visión dada por el autor que nos ocupa, quien expone:

“ ... por criminología (sic) ha de entenderse la disciplina sociopolítica cuya finalidad es la formulación de una política criminal (sic) que permita lo más efectivamente posible la prevención y control de la criminalidad conforme a las exigencias de libertad, dignidad, igualdad y seguridad, individual y colectivamente entendidas como elementos esenciales del desarrollo nacional e internacional. ”⁷⁰

En nuestra doctrina, Don Mariano Ruiz Funes expresa que es una ciencia sintética con estudios biológicos, psicológicos y sociológicos de la criminalidad;⁷¹ para Ignacio Villalobos es “una ciencia investigadora de la naturaleza del delito y de sus causas”.⁷² Para el Dr. Fernando Castellanos Tena la Criminología representa el término de múltiples Ciencias Penales.⁷³ Finalmente, el Dr. Luis Rodríguez Manzanera, basándose en el ilustre Alfonso Quiroz Cuarón, sentencia que la Criminología es “ ... una Ciencia Sintética (SIC), causal, explicativa, natural y cultural de las conductas antisociales. ”⁷⁴ Manifestando a su vez que “ es la ciencia que tiene por objeto el estudio de la criminalidad y del hombre antisocial, en todos sus aspectos, a través del tiempo y del espacio, en forma comparativa, con el fin de evitar o intentar disminuir, atenuar o prevenir el número y la importancia de las conductas socialmente nocivas. ”⁷⁵ Lo anterior ha de sellarse porque la expresión ‘criminal’ encierra el marco objetivo de la actuación estatal y gubernativa en atención a los fenómenos de la criminalidad, no se emplea como adjetivo peyorativo, porque estamos en el terreno científico-punitivo.

Imprescindible resulta el siguiente apuntamiento en este renglón, dado a que existen cuatro clases de Criminología, según lo explica Manuel López-Rey, siendo las subsecuentes:

70 * Compendio de Criminología y Política Criminal. * Ed Tecnos Madrid, España 1985 p 18

71 Vid en cita de Francisco Pavón Vasconcelos en * Manual de Derecho Penal Mexicano Parte General * 11a ed Ed Porrúa México. 1994 p 38

72 * Derecho Penal Mexicano Parte General * 5a ed Ed Porrúa México 1990 p 94

73 Vid * Lineamientos elementales de Derecho Penal (Parte General) * 27a. ed México, Porrúa 1989. p 25

74 Vid Alfonso Quiroz Cuarón * Evolucion de la Criminología * Derecho Penal Contemporaneo No 3 Abril de 1965 México, D.F. p 17 Cit por Luis Rodríguez Manzanera Op cit p 3

75 Alfonso Quiroz Cuarón * Medicina Forense * Op cit p 1017

1.- *Criminología científica*, integrada por el conjunto de conocimientos, teorías, resultados y métodos que se refieren a la criminalidad como fenómeno individual y social, al delincuente, a la víctima, a la sociedad en parte, y en cierta medida, al sistema penal.

2.- *Criminología aplicada*, la cual se integra de las aportaciones dadas por la Criminología científica y de la 'empírica' que se crea por todos aquellos elementos que forman al sistema penal.

3.- *Criminología académica*. Se conforma por la sistematización de principios o conocimientos con miras a su enseñanza o diseminación de lo que comprende a la Criminología en general.

4.- *Criminología analítica* Su meta es determinar si las anteriores clases y la Política Criminológica cumplen su cometido social, ejerciendo una función de supervisión.⁷⁶

Resaltamos la observación dada por el Dr. Luis Rodríguez Manzanera en lo que corresponde a la Criminología aplicada, ya que ésta posee un campo más amplio que el propio sistema penal en stricto sensu, toda vez que es factible su aplicación a diversos mecanismos de reacción y de control social, y su culminación se presenta en la Política Criminológica.⁷⁷

Como puede apreciarse, la Criminología en general encierra una gama múltiple de objetos de estudio, mismos que se resumen en la explicación del surgimiento de la conducta antisocial, la génesis, desarrollo y evolución de la criminalidad, del sujeto que realiza dichas conductas, el que sufre esta comisión, que es la víctima, la reacción social que se provoca, y la misma prevención de estas conductas, que interesan sobremanera al Derecho Penal, cuando éstas pueden constituir delitos. Cerrando este rubro concluiremos que la Criminología como ciencia que es, actualmente es reconocida⁷⁸ como una disciplina preeminente en el marco de las Ciencias Penales y que no excluye a otras ciencias, sino que opuestamente, es el polo magnético que intenta atraer e integrar, los conocimientos gestados en el seno de las demás ciencias punitivas, para que posibiliten una Política Criminológica que luche eficazmente contra la delincuencia y la criminalidad dentro del continente del Estado de Derecho contemplado en nuestra Ley Címera.

76 Vid Manuel López-Rey y Arrojo "Criminología" Ed Aguilar Madrid España 1973 págs 3 y ss

77 Vid Luis Rodríguez Manzanera Op cit págs 10 y 11

78 Vid al respecto supra Capítulo 1, Apartado 2.1, así como la bibliografía pertinente enunciada en este tema

La Política Criminológica es así, el último eslabón de la Criminología aplicada, y el más encumbrado anhelo de las Ciencias Penales, que por tanto, se constituye en deber primario del Estado, formular, planear, conducir, instrumentar, ejecutar y evaluar su conformación en concierto con la sociedad mexicana, proceso que por cierto, se llevará a cabo de acuerdo con la Ley.

3.- METODOLOGÍA SOCIAL.

“ Ahora hemos aprendido que para comprender no se requieren sólo los elementos, sino las relaciones entre ellos ... la estructura y dinámica de los sistemas sociales. Ludwing von Bertalanffy.

3.1.- INTEGRALIDAD DEL CONFLICTO SOCIAL.

Emprendiendo un enfoque general de análisis del conjunto de conductas antisociales que se gestan y desarrollan en una sociedad dada, imprescindiblemente hemos de acudir a la Criminogénesis y la Criminodinámica, por ser disciplinas de estudio cuyo campo de acción y aplicación se presenta en el último nivel de interpretación criminológico⁷⁹, y que es el abordado en este trabajo, esto es, la delincuencia en el aspecto jurídico y la criminalidad en su dimensión criminológica.

La criminogénesis es el análisis del origen, principio, o nacimiento de la conducta criminal. Ahora bien, en stricto sensu, es factible determinarla como el conglomerado de factores y causas que dan por resultado la conducta antisocial o delictiva, en su caso. En lato sensu, es identificada por la doctrina como la misma etiología del crimen, del delito.

La criminodinámica es el estudio que pretende identificar y explicar los procesos seguidos con el que tales factores y causas operan para dar vida a las conductas criminales o delictivas, si las mismas se tipifican penalmente.⁸⁰

79 Vid supra Capítulo 1, apartados 1.1. y 1.2.

80 Vid. Luis Rodríguez Manzanera. Op ct. p. 465

Si partimos del terreno científico de la Criminología es preciso limitar conceptos operacionales vitales en la aplicación de una Política Criminológica seria y racional. Esta delimitación obedece a las propias recomendaciones proporcionadas por las Naciones Unidas, estas son: causa, factor y factor causal.

- ◊ “ *Causa* es todo aquello que indefectiblemente produce un efecto, es decir, que quitando la causa se elimina el efecto. Causa criminógena es aquella que produce un crimen.
- ◊ *Factor criminógeno* es todo aquello que favorece la comisión de conductas antisociales.
- ◊ *Factor causal* se entiende aquello que facilitando el crimen, en un caso concreto, lo produce.”⁸¹

De lo anterior colígese que es inapropiado hablar de causas de la criminalidad o de la delincuencia, porque su uso ha de restringirse al nivel de operación conductual en razón de que se necesita comprobar la existencia de la relación causa-efecto; y a nivel general esto no es posible gracias a que en el nivel general se presentan simultáneamente un haz variado de factores que se integran y enlazan grupalmente en un sistema que produce un resultado grave y negativo: la agresión de los valores sociales jurídicamente tutelados en nuestro orden jurídico vigente. En lo que respecta al factor, éste es aplicable en cualquier nivel de interpretación, si atendemos que es todo aquello que concurre para estimular o incitar al criminal para cometer su conducta que lo convierte como tal, y esto es mutable en la ley penal si lo tipifica textualmente.⁸²

Una vez que se han determinado el continente y el contenido de las figuras operacionales de la Criminología aplicada en su nivel general, esto es, de la

81 Luis Rodríguez Manzanera * Criminalidad de menores * Ed Porrúa México 1987. págs 67 y 68 Nota las cursivas son nuestras.

82 Tratándose del nivel conductual, es saludable sub-dividir esta clase, ya que en él se presentan los factores predisponentes, los preparantes y desencadenantes del crimen

El factor predisponente, de acuerdo a Benigno Di Tullio es 'la predisposición a la criminalidad, es la expresión de aquel complejo de condiciones orgánicas y psíquicas, hereditarias, congénitas o adquiridas, que, acentuando las fuerzas naturales, instintivas, egoístas y agresivas, y debilitando las inhibitorias, hacen particularmente proclive al individuo a llegar a ser un criminal, también bajo la influencia de estímulos que quedan debajo de la línea operante sobre la masa de los individuos' (* Principio de Criminología Clínica y Psiquiatría Forense * Ed Aguilar, Madrid, España 1966 p 150)

En consecuencia, son de naturaleza endógena, ya sean biológicos o psicológicos

En contraste, los factores preparantes son principalmente de índole exógena, lo cual significa que provienen de fuera hacia dentro. Generalmente son sociales, empero, muestra representativa de estos factores es el mixto: el alcoholismo

El factor desencadenante es aquella circunstancia o eventualidad que provoca en última instancia los hechos criminales o delictivos de los que se trate, lo cual implica que por sí solo es de exigua trascendencia, pero que por ser el último eslabón de una cadena cobra importancia para la Criminología, esto por ser la última gota que derrama el vaso, a decir del Dr. Luis Rodríguez Manzanera (Véase al respecto en forma más amplia, su obra citada 'Criminología', págs 476 a 486).

criminalidad o de la delincuencia si se hallan tipificadas en nuestra Ley Penal, trasladaremos nuestros pensamientos al medio en el cual se gesta, desarrolla y transforma, tanto la criminalidad como la delincuencia. Este medio natural en su dimensión más amplia y natural se constituye por el medio social, claro, observando que se completa con otros factores extra-sociales que orillan a la comisión de conductas antisociales, sean o no delictivas.

No obstante lo anterior, tomaremos en consideración el campo en el cual se presenta la criminalidad y la delincuencia en su entorno original o natural, es decir, hablamos del medio social que más correctamente es el sistema social.* Entendiendo con el profesor de la Universidad de Holanda, Talcott Parsons que: "En un sentido, un sistema social puede ser considerado como una colectividad. Pero en un sentido mucho más importante una sociedad o cualquier sistema social parcial complejo, han de ser considerados como una trama de colectividades, superpuestas unas a otras, y de mayor a menor."⁸³ Teniendo presente que en el sistema social se hacen presentes una red compleja de inter-relaciones humanas en un proceso infinito de estímulo-respuesta a las variables que conforman un sistema social, esto es, los elementos que la conforman.

Ampliando al respecto, Maurice Duverger otorga los elementos característicos del sistema social, a saber: " Decir que un conjunto de interacciones humanas constituyen un sistema significa: a) que los elementos que constituyen este conjunto son interdependientes; b) que están organizados según un encadenamiento ordenado; c) que la entidad formada por la totalidad de estos elementos no es equiparable a su suma; d) que esta entidad reacciona globalmente como un todo, a las presiones externas y a las reacciones de sus elementos internos."⁸⁴ En este contexto, se localizan una gama variada de agentes o actores individuales que son interdependientes entre sí porque su interacción es mutua. Su latencia no es aislada obviamente, ya que se hallan inmersos en un medio físico o de medio ambiente, cuya presencia condiciona o determina ciertas situaciones que afectan la reacción de los demás elementos constitutivos del sistema social. Es un cuadro complejo de relaciones que son simultáneamente factor y efecto entre sí. Se auto-alimentan en un proceso circular inagotable al que David Easton denomina 'circuito de retroalimentación' o feedback loop, que permite al sistema social responder a las tensiones.⁸⁵

La función intrínseca del sistema social es el desarrollo de solidaridades entre los componentes humanos que lo integran. Esto conlleva la imposición de

* Vid infra.

⁸³ " El Sistema Social. " Tr de Jose Jiménez Blanca y José Cazorla Pérez Colección Alianza Universidad. Madrid, España 1988 P

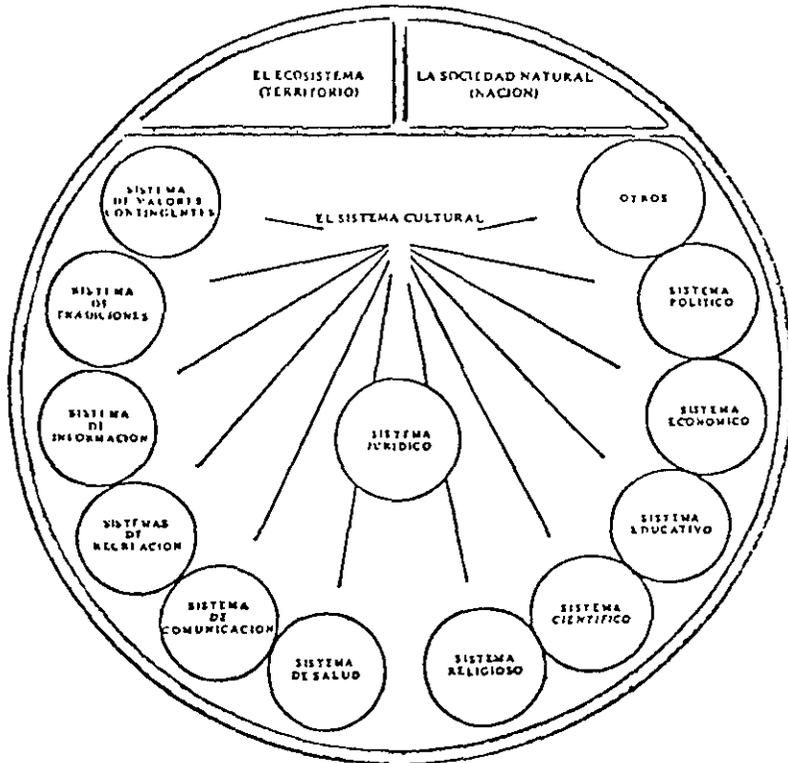
⁸⁴ " Sociología de la Política " (Colección Demos) Tr de Antonio Monreal, José Acosta y Eliseo Aja. Ed. Anel México 1983

⁸⁵ Vid Talcott Parsons Op. cit p 17, y David Easton. " Categorías para el análisis sistémico de la política. " en David Easton (compilador) "Enfoques sobre teoría política. " 2a. ed. Tr Jose Rovoir Armengol Ed Amorrortu Buenos Aires, Argentina. 1992 págs 228 y 229

obligaciones y por contra partida, de prerrogativas en una relación recíproca, este proceso implica una coordinación de energías individuales o colectivas. Es decir, el fluido vital que recorre esta red compleja de relaciones interactuantes e interdependientes entre sí, es la acción.⁸⁶

Sintetizando en términos didácticos y sencillos la concepción de la sociedad inmersa en un sistema estatal jurídicamente organizada, ésta se configura como sistema, en el siguiente esquema:

LA SOCIEDAD ESTATAL COMO SISTEMA



87

86 - Talcott Parsons distingue cuatro contextos fundamentales en los cuales se desenvuelve la acción el biológico que es el de la neurofisiología, el psíquico, que es el de la personalidad, el contexto social, que es el de las interacciones entre los actores y las colectividades el contexto cultural, que es el de las normas, modelos, valores, ideologías, conocimientos etc. Éstos están jerarquizados de mayor a menor, son cultural, social, psíquico (personalidad), y el biológico.

Cfr. Duverger, Maurice Op cit pp 341 y 342 Vid originalmente Parsons, Talcott " Politics and Social Structure " Free Press of Glencoe, Inc NY, USA . 1968

87.- Castillejos Escobar, Marcos y Ruiz González Carlos " Reacción penal y Teoría del derecho " en Criminalia Órgano de la Academia Mexicana de Ciencias penales Año LI Nos 1-12 Enero-Diciembre 1985 México, Porrua 1985 p 227

Matemáticamente hablando, este conjunto social presenta variables esenciales que son a su vez, interdependientes. Estas se resumen en cuatro rubros:

- 1.- Económica.
- 2.- Estratos sociales.
- 3.- Ideología.
- 4.- Organización política que incluye la jurídica.

Para la Criminología y la Política Criminológica, sentenciaba Don Alfonso Quiróz Cuarón: " El hombre se agita, pero es la sociedad la que lo mueve, lo impulsa o lo conduce, visto así el delito sería un producto de la situación, pasando la disposición a un plano secundario, pero estando siempre presente ambas. Situación y disposición. "88 Verdad irrefutable que por los siglos se convalidará en la investigación de los hechos delictivos y criminales, los que detrás de sí cubren una estela múltiple de factores criminógenos que ya particularizados pueden producir causas criminógenas en un individuo específicamente determinado. Esta estela es una cadena sucesiva de condiciones o situaciones de diversa índole, que por sí cuentan con una cierta proporción de causalidad en el actuar del hombre.

Esto es comprobable criminológicamente en las conclusiones de un estudio serio, profundo y científico, en el diagnóstico y balance de los factores que influyen en el actuar humano. Primordialmente esta gama se torna social, es así como la criminalidad y la delincuencia - organizada o no -, es un fenómeno social que deteriora la propia vida comunitaria que se desenvuelve en un sistema social dado, que como ya hemos visto, se integra a su vez, por otras dimensiones que estructuralmente son sistemas, pero que si son vistos como partes integrantes de uno mayor, cualitativamente hablando, son denominados subsistemas.⁸⁹

El sistema social contiene pues, todos aquellos elementos que favorecen y conducen a la comisión de los delitos o de los crímenes, el hombre es su ejecutor, es la punta de toda una armadura. Sin embargo, este conflicto social es integral, lo cual significa que como sistema social conformado por diversos subsistemas - en relación al mayor y más complejo -, la actuación política ha de incidir en todo su conjunto, mediante acciones concretas y parciales concatenadas entre sí mediante un hilo conductor que armonice sus esfuerzos y energías, en la lucha contra la delincuencia, esencialmente, y el control de la criminalidad. Este programa producirá resultados en este circuito de retroalimentación, en atención a que los insumos (input), introducidos o provocados en los sistemas que integran al propio sistema social, fluyen en los demás, y a su vez, producen cambios en los

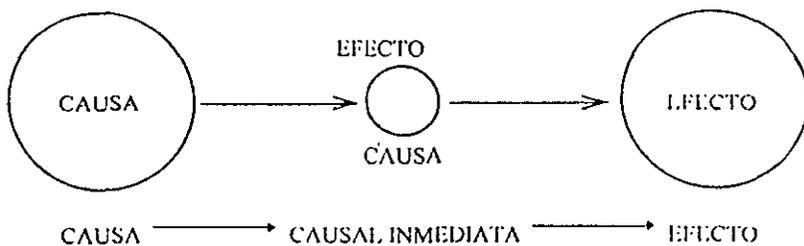
88 Alfonso Quiróz Cuarón y Raúl Quiróz Cuarón " El costo social del delito en México " Ed. Botas México 1970 p 11

89 Vid. Maurice Duverger. Op. cit. ' Sociología de pags 342; y Fernando García Cordero " Política Criminal Ensayos " Ed. Manuel Porrúa México 1987. p 25 y ss

mismos que modifican al todo en forma simultánea; estas transformaciones son productos (output), que vuelven a circular por el sistema social.⁹⁰

En lo concerniente a la criminalidad y a la delincuencia como fenómenos sociales que son, no obedece su gestamiento, nacimiento, y evolución, a un hecho o circunstancia concreto (causas criminógenas), sino a un universo de los mismos (factores criminógenos), que pertenecen a diversos subsistemas, pero todos ellos incrustados en el sistema social, en razón al principio de jerarquía. Esta es la razón por la cual la lucha contra la criminalidad en su caso, y de la delincuencia ha de orientarse a actuar en ellos, en forma coordinada para lograr el control de la delincuencia finalmente, conscientes que su erradicación es imposible, es utópica." Sociológicamente se corrobora este razonamiento en los siguientes términos: " En el análisis de la desviación (de la conducta), así como de la socialización, debemos concentrarnos en los procesos interactivos, por cuanto influyen en la orientación del actor individual en su situación y en la orientación hacia la situación misma ..."⁹¹

Gráficamente la cadena causal criminógena se resume en los subsecuentes esquemas:



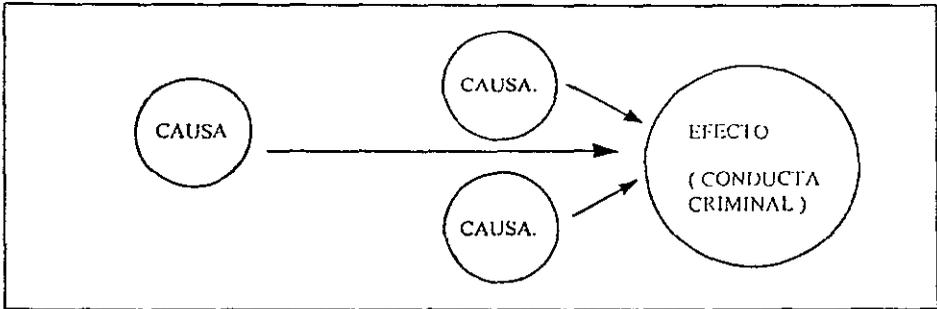
En este estadio se centra el Derecho penal, es decir, su acción de investigación y persecución únicamente se limita al ataque de la causa inmediata y no de las primeras, que generalmente vienen detrás de ella. Sin embargo en la realidad existe:

90 - Cfr Duverger, Maurice Op cit (Sociología de la Política) pp 374 y ss ; así como Easton, David Op cit pp 225 228 y 229

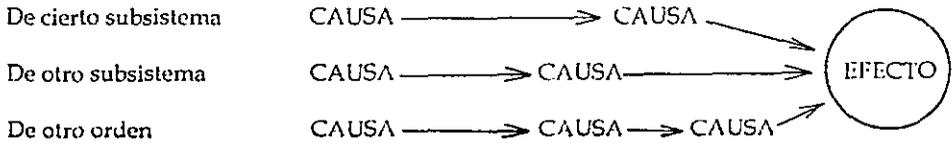
* Vid apartado infra.

** Vid supra Capítulo I, apartado 3

91 - Parsons, Talcott. Op. cit (El sistema social) P 237



El efecto se convierte en causa, a su vez, de otro efecto. Por ende, existen series cadenas íntimas de factores que se ligan entre sí, para producir a su vez, efectos sociales que inciden en el nacimiento de conductas que atentan y lesionan contra la sana y libre convivencia entre los miembros de una colectividad dada. A partir de un punto de vista gráfico, los mismos se traducen en:



92

3.2.- METODOLOGÍA CONTEMPORÁNEA Y TEORÍA DE SISTEMAS.

El combate a la delincuencia y a la criminalidad en todos sus frentes, requiere una estrategia común de acción socio-política que necesita comprender el proceso global comprendido en su conjunto, la modernidad así lo requiere. Si se

92.- Cfr. Rodríguez Manzanera, Luis Op Cit (Criminología) pp 467 y 468

elige cualquier otra visión, los planes formulados y acciones que se desprendan de la misma, tendrán el carácter de meros paliativos. En este orden de ideas, hemos de trazar la ruta más pronta y eficaz para instrumentar una Justicia Penal eficaz, real y tangible en el sistema penal mexicano, a partir del plano político general porque " ... es imposible hacer política criminal (SIC) si no se tiene una visión global de la sociedad en un momento y en unas circunstancias determinadas, es necesario insertar a la criminología (SIC) en el complejo de todas las ciencias, insertar al delincuente en la comunidad de sus hermanos y plantear a la Política Criminal dentro del cuadro de una política general con la que se persigan la libertad, la justicia individual y social, y el desarrollo provechoso para todos los hombres y para todos los pueblos. " ⁹³

Una vez precisada la dimensión y la meta por lograr, hemos de apegarnos lógicamente al procedimiento científico, siendo el siguiente paso determinar la orientación y guía de nuestra investigación criminológica y penal, esto es, el método.

Método proviene de las locuciones griegas *metha*, que significa al lado, y de *adós*, que es camino; lo cual significa ' al lado del camino ' ; esto se traduce en la frase de ' el camino a seguir ' .⁹⁴ En este sentido se le comprende al método como el conjunto de etapas vinculadas entre sí en forma ordenada y sistemática, para la consecución de un fin específico, lo cual implica un procedimiento adecuado que proporciona seguridad y eficacia en el aprovechamiento de los recursos y esfuerzos que poseemos para lograr la meta trazada. Observando la naturaleza de la ciencia, hemos de acudir a la metodología como " ... el conjunto de los procedimientos metódicos de una ciencia o de varias ciencias ",⁹⁵ que en nuestro caso será la de la ciencia criminológica, el de la Criminología, en su nivel de interpretación general.⁹⁶

Recordando al propio Dr. Juan Pablo de Tavira nos aclara: " El método criminológico es ... el método científico válido para todas las ciencias sociales " ⁹⁷, es posible afirmar que la teoría de Sistemas, por ser un instrumento metodológico social que contiene un método científico, es compatible con la fase cénit de la Criminología, la Política Criminológica.

93 Sergio García Ramírez. Discurso publicado en " Primer Coloquio sobre Política Criminal en América Latina " Instituto Nacional de Ciencias Penales México Talleres Gráficos de la Nación México 1976. p 146

94 Vid Raúl Gutiérrez Saénz " Introducción a la Lógica " 23a ed Ed Esfinge Estado de México, México 1988 págs 271 y ss Así como, José Manuel Vargas Menchaca " Manual para la elaboración de Tesis Profesionales " Sin editorial México 1993 p 17

95 Nicola Abbagnano. " Diccionario de Filosofía " 2a de Ed Fondo de Cultura Económica México 1993 p 82

96 Recordando que el último nivel de interpretación metódica en la Criminología es la criminalidad, entendiendo por ella el conjunto de conductas criminales dado en cierto tiempo y lugar Y para efectos del Derecho Penal mexicano, es la delincuencia, entendiendo por ésta el conjunto de conductas tipificadas en las leyes penales de nuestro orden jurídico

97 " El método criminológico " en " Criminología " Órgano de la Academia Mexicana de Ciencias Penales Año LI Números 1-12 Enero-diciembre México Porrúa 1985 pag 104

Acatando la recomendación vertida por el Lic. Fernando García Cordero, en la investigación moderna de la administración de Justicia Penal integral, y base de la hipótesis de la presente tesis, la guía metodológica se localiza en la teoría General de Sistemas o Teoría de Sistemas,⁹⁸ denominada así por ciertos tratadistas. Lo cual se corrobora en la praxis social si reconocemos al fenómeno criminal como un hecho social negativo que nace en la sociedad, siendo causa y efecto a la vez, en un sistema social dado, esto es, la respuesta es social, política, no puramente jurídica.

La procuración, administración y ejecución de la Justicia Penal mexicana, requieren de un instrumento metodológico que proporcione respuesta a los reclamos sociales y a los avances tecnológicos modernos que han alcanzado un grado de complejidad tal que exigen un control socio-político eficaz que las ramas tradicionales de la metodología y técnica no pueden lograr.

Este instrumento metodológico se integra por la Teoría de los Sistemas que ha sido definida como un rico corpus de conocimientos teóricos y principios metodológicos que se traducen en un complejo de propiedades sistémicas,⁹⁹ la herramienta ad hoc para hacer frente a la criminalidad moderna e internacional que han colocado en crisis al sistema penal mexicano actualmente.

Primeramente, hemos de conocer un sistema, el cual es " un conjunto de elementos, cuyas relaciones determinan el surgimiento de nuevas propiedades integrativas, propiedades que no son inherentes a los componentes aislados que constituyen el sistema. El vínculo entre los elementos del sistema es tan íntima y substancial que al modificarse o alterarse produce la modificación de los otros nexos y, con frecuencia la alteración de todo el sistema."¹⁰⁰ Las características que presenta todo sistema, son sintetizadas por el Lic. Marcos Castillejos Escobar y el Lic. Carlos Ruiz González, a saber:

- ◆ " Orden y totalidad ... existencia de un continuo proceso de totalidad-sumatividad, en el cual evolucionan los sistemas.
- ◆ Autoestabilización ... mientras el sistema es un todo, él mismo se autoestabiliza ante cualquier perturbación, pero al irse mecanizando, la regulabilidad disminuye.

⁹⁸ Fernando García Cordero " Política Criminal " Op cit p. 17.

⁹⁹ Ibidem, p 17, 26 y ss

¹⁰⁰ Ibidem , p 25

- ◆ Autorganización (o evolución) ... al evolucionar los sistemas cambian las interacciones entre sus elementos hacia una mayor independencia y diferenciación entre sus sub-sistemas, quedan por tanto, asociadas la evolución, la necesidad de regulabilidad externa y la reorganización del sistema .. la autorganización como respuesta a cambios en el entorno que superan la capacidad de autoestabilización del sistema, a lo cual éste responde creativamente evolucionando por ampliación de la desviación.
- ◆ Jerarquía ... la inclusión de unos sistemas en otros y al considerar el proceso de centralización se incluye como factor la importancia relativa de los elementos, siendo mayor la de aquellos cuyo cambio afecta al sistema en mayor medida y que por tanto, se consideran como centrales. Es la estructura de los niveles. "101

Empero, David Easton, es quien declara la característica más relevante a nuestro estudio, ya que nos dice: " ... es característica primordial de toso los sistemas, su capacidad de adoptar una amplia gama de acciones positivas, constructivas e innovadoras para desviar o absorber cualquier fuerza de desplazamiento del equilibrio. "102

La Teoría de Sistemas en materia penal, por ser un instrumento metodológico, es discursiva, lo cual significa que su implementación buscará la verdad criminológica, sin olvidarse de la imperante en el Derecho Penal Mexicano, en su foro. Y ¿ cómo lo realizaría ?, la respuesta no puede ser otra que la propia investigación empírica, esto es, con los hechos más que con los argumentos y opiniones. Efectivamente, está plenamente reconocido que nuestro sistema penal está en crisis, lo cual conlleva a plantear un cambio en su integración estructural allende la reforma legal o administrativa, ya que deberá concebirse como un sistema único que se halla inmerso en un sistema social complejo y en evolución constante. Y el cambio presupone dos consecuencias: el mejoramiento o agravamiento de las instituciones o situaciones en que incide. La modificación del sistema punitivo mexicano que realmente permita obtener una eficaz lucha contra la delincuencia y la criminalidad moderna, la que ya ha rebasado el marco normativo penal mexicano.*

101 * Reacción penal y Teona del Derecho * en ' Criminalia Órgano de la Academia Mexicana de Ciencias Penales ' Año LI Números 1-12. Enero-diciembre México Porrúa 1985 págs 214 y 215

102 * Enfoques sobre teoria política * Tr. de José Rovira Armengol 2a ed Ed Amorrortu Buenos Aires, Argentina 1992 p 220 El autor es politólogo de la Universidad de Chicago, en Estados Unidos de Norteaméncia

* El Ex-Subprocurador General de la Republica, Lic. Hiram Escudero, ha reconocido públicamente esta constante que ha sido señalada en diversas ocasiones, por servidores públicos de alta jerarquía en los órganos de impartición de justicia Penal, e inclusive por la propia sociedad que residente en su vida cotidiana este fenómeno que aqueja y debilita la salud de nuestro orden jurídico, económico, social y político. Vid Diano 'La Prensa', 24 de abril de 1995 p 4 Por Elias Carballo * Obsoleto el combate a la delincuencia *

La respuesta que se ofrece no puede ser única ni definitiva, pero sí decidida y enérgica. Iniciando con una visión positiva y viable que abrace un conjunto de acciones planificadas en un marco jurídico - magno y secundario -, que sean diversas a lo ya intentado, es decir, nuevo, y que permita modificar nuestro sistema jurídico-fáctico en la lucha contra la delincuencia. En este sentido, es imprescindible conocer los elementos que conforman e interactúan en los sistemas que inciden en el Sistema de Justicia Penal mexicano, de tal suerte que su modificación y aplicación incida de una u otra forma en la eficacia jurídica y social en la lucha contra la delincuencia en primera instancia, y contra la criminalidad en el plano fáctico; a saber:

“ La estructura común a los sistemas culturales se puede concebir constituida por los siguientes subsistemas que metodizan, cada uno, con el valor primario que se anota:

SUBSISTEMA CULTURAL	VALOR PRIMARIO
SISTEMA ECONÓMICO.	RIQUEZA.
SISTEMA POLÍTICO.	PODER.
SISTEMA JURÍDICO.	JUSTICIA.
SISTEMA CIENTÍFICO.	VERDAD CIENTÍFICA

SUBSISTEMA CULTURAL	VALOR PRIMARIO
SISTEMA EDUCATIVO.	INTEGRACIÓN.
SISTEMA RELIGIOSO	FE.
SISTEMA DE SALUD.	SALUD.
SISTEMA ESTÉTICO.	BELLEZA.
SISTEMA DE INFORMACIÓN.	COMUNICACIÓN.
OTROS.	OTROS.”

103

103 Marcos Castillejos Escobar y Carlos Ruiz González Op cit p 226

En el inmenso océano en que navega el jurista utiliza el sextante del orden jurídico que busca incesantemente en la constelación una estrella que resalta de todas las demás, tanto por su tamaño y refulgencia, como por su importancia capital en la orientación de la nave que surca los mares, esta estrella es la Justicia. Obviamente que no es el único, pero sí el más trascendente, y que no posee falibilidad como otros instrumentos de navegación. En materia penal la onsecución de la Justicia Penal se busca aún con un telescopio de mayor alcance y precisión del necesario para salir adelante en la travesía, que por cierto en materia punitiva, es la más abundante en arrecifes cuyos múltiples aristas dañan no sólo a la embarcación sino a la propia tripulación. Este instrumento de orientación es la propia metodología que condiciona el fracaso, o por lo menos el rezago estratégico en la prevención y control de la delincuencia y de la criminalidad de que adolece nuestra sociedad.

La aplicación de la Teoría de Sistemas en la Política Criminológica es una respuesta científica, moderna y eficaz en la lucha contra la delincuencia y la criminalidad, que no puede iniciarse si no renovamos nuestro esquema jurídico en materia penal; de no hacerlo, fracasaremos y la salud pública se agravará hasta su resquebrajamiento y fallecimiento. El diagnóstico no es pesimista, sino real, por tanto, la renovación deberá poseer el mayor rango jurídico-administrativo, que le dote de fuerza, vigor y entereza para afrontar el reto.

En este estado de cosas actual, la Justicia Penal ha de encauzarse dentro del sistema social, toda vez que el arma más certera y eficaz es la prevención, la cual nace y actúa en dicho sistema. En la precedente esfera, la Justicia Penal ha de actuar en ella y para ella, si se desea consolidar a la democracia como un sistema de vida en el constante desarrollo integral en beneficio del ser humano y de sus instituciones. Pero esta tarea no es posible llevarla a cabo únicamente por la Ciencia Penal más representativa como lo es el Derecho Penal, porque éste interviene a posteriori de la comisión de una conducta posiblemente constitutiva de delito o que realmente lo es. Su misión es vital pero no es la única ni la mejor, para conseguir un control social óptimo para el desarrollo, ya que existen otros medios. Esto quiere decir que la solución compromete a toda la Enciclopedia de las Ciencias Penales, a las Ciencias Humanística, y a todas aquéllas ramas del saber que estudian los fenómenos sociales o extra-sociales que inciden en la concepción, gestación, génesis, evolución y mutación de la criminalidad, el criminal y el crimen, así como sus correlativos en el mundo jurídico: la delincuencia, el delincuente y el delito.

Este momento lleva a la precisión científica y racional: los resultados que proporcionan las Ciencias Sociales no son inmediatos y definitivos, en razón de actuar en estructuras sociales y porque el corpus primario que la alimenta son las propias ciencias humanas, mismas que presentan dos rasgos resumidos por

Maurice Duverger, y que hacen el distingo de las ciencias físicas: " La previsión es más difícil en las ciencias sociales que en las ciencias físicas por dos razones. En primer lugar, los fenómenos sociales son muy complejos: son el resultado de la combinación de un gran número de factores, difícilmente aislables y cuya respectiva importancia resulta imposible determinar ... por otra parte, y sobre todo, las modificaciones del contexto social son mucho más rápidas, más profundas y más complejas que las del contexto físico ... las modificaciones del 'contexto' social ... son tan complejas y dan lugar a tantos efectos de reacción en cadena y de feedback, que prácticamente resultan imposibles de determinar. Es preciso, sin embargo, distinguir dos categorías de leyes sociológicas: unas se refieren a hechos exiguos y limitados, y se desenvuelven en el terreno del ' corto plazo ' con lo que la previsión es bastante exacta ... ; otras se contraen a conjuntos más complejos y se desenvuelven en el terreno del ' largo plazo ' o ' plazo medio ', dando lugar a una previsión muy aproximada. "104

En este orden de ideas, la instrumentación de la Política Criminológica mexicana, imprescindible en nuestros tiempos, ha de contemplarse jurídicamente en un marco de planeación racional concebido a mediano y largo plazo, en virtud de incidir en conjuntos sociales complejos como lo son los fenómenos criminales y delictivos cuya previsión deberá ser la más próxima.

En materia global, aplicando la regla socio-jurídica que reza: ' lo accesorio sigue la suerte de lo principal ', aceptamos la metodología moderna de la Teoría de Sistemas en el sistema punitivo mexicano, toda vez que éste se constituye y enriquece de un vasto sumum de conocimientos sociales provenientes de múltiples ciencias cuyos estudios se abocan al fenómeno criminal, en sus tres niveles de interpretación (persona, conducta y conjunto de conductas antisociales), no es la panacea anhelada en nuestro sistema de justicia, ya no expresemos al penal, sino al general.

No es posible atribuirle propiedades mágicas y universales, a un instrumento metodológico cuya eficacia depende en gran proporción, del material concreto otorgado por las disciplinas científicas que lo integran.¹⁰⁵ Ello implica reconocer la individual responsabilidad que poseen las ciencias humanísticas y las no humanísticas, en un sistema más complejo que las integra y que por ende, conforma un todo. Es así como nuestra guía y lazo de unión es la Teoría de Sistemas. Su concepción es conditio sine qua none en la reorientación enfocada al perfeccionamiento y eficacia de nuestro sistema de justicia y en la especie, de la impartición de la Justicia Penal en México.

104 *Metodos de las Ciencias Sociales * (Coleccion Demos) Tr de Alfonso Sureda Ed Anel México. 1988 pags 359 y 360.

105 Vid Fernando García Cordero Op cit págs 38 y ss

3.3.- EL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL.

Desgraciadamente nuestro sistema de Impartición de Justicia Penal adolece de múltiples síntomas que delatan su crisis y anquilosamiento en su estructura jurídico-administrativa que favorezca la obtención de resultados reales en la lucha contra la delincuencia, ya no digamos sobre la criminalidad. Y es que el sistema de Justicia Penal presenta múltiples diagnósticos y no uno sólo; es decir, su eficacia aumenta en proporción a las medidas coordinadas que se inyecten en su organismo que no se compone únicamente del aparato muscular o represivo (que incluye investigación y persecución de los delitos, tal como se establece constitucionalmente en el artículo 21 en su primer párrafo); sino que va más allá, toda vez incluye al sistema neurálgico, constituido por el preventivo, sin olvidar el ejecutivo-penal.

Nótese bien que si continuamos la lucha contra la delincuencia convencional u organizada, a partir de un sólo diagnóstico y que por ende, resulta parcial y fragmentario, por ello, las medidas y acciones que lo atienden no son soluciones o respuestas reales a las carencias del sistema de impartición de Justicia Penal Mexicano, siendo así meros paliativos infructuosos que generan costos graves, resaltando los temporales económicos, políticos y el más agudo: los sociales.¹⁰⁶ Es decir, la solución no es única ni definitiva, ni estrictamente jurídica.^{***} Partiendo del sistema social y del sistema de Justicia Penal, es imprescindible considerar la heterogeneidad que presenta toda sociedad y escuchar sus voces, claro que esto implica la apertura de espacios políticos que estrechen la relación Gobierno-Sociedad, lo cual es vital en la vida democrática del país.

La visión más amplia que necesita la tarea de la procuración, administración y ejecución de la Justicia Penal, es substancialmente la que otorga la Criminología; en virtud de que esta disciplina social rebasa la norma penal y extiende sus ramas a los factores sociales, económicos, políticos e inclusive, culturales, que propician el surgimiento de los crímenes y de los delitos en una comunidad determinada; de tal forma que permite contar con mayores elementos valorativos y de juicio, para lograr el combate y control real de la criminalidad y la delincuencia, es decir, es el instrumento que requiere hoy en día el Derecho Penal sustantivo, adjetivo y ejecutivo. La Justicia Penal moderna reclama así pues, la aplicación de la Criminología en el sistema estatal, en el Gobierno, la punta de la lanza será la Política Criminológica.

106 Esta realidad la ha proclamado el Ex-presidente de la Comisión de Seguridad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Pedro Peñaloza, al decir en su competencia " Lo que hace el Secretario de Seguridad Pública (siendo el Lic. David Garay Maldonado su titular), son pequeños cataplasmas son " cuntas", o aspirinas para un organismo que tiene cancer [Reforma, 25 de mayo de 1995, Sección B, Cd. Y Metrópoli

*** Vid infra Apartado 5 1 y 5 2

Ahora bien, si se desean avances notables en materia de Impartición de Justicia Penal, hemos de mirara y atender la marginación, el analfabetismo, el desempleo, la extrema pobreza, la desintegración familiar, la cultura, inclusive la propia ingobernabilidad que en ocasiones se presenta en nuestro sistema político, y las cada vez mayores desigualdades sociales que provocan el descontento social; esta mención enunciativa permite percatarnos de las vitales materias que no se han abordado correctamente en México.¹⁰⁷

Sirviéndonos de la consulta a la Dra. Olga Islas González de Mariscal, marcaremos los discos vertebrales que dan firmeza y sostén al sistema de Justicia Penal mexicano, en el entendido que es con naturaleza enunciativa, Así pues, el sistema contemporáneo de Justicia es:

- ◇ “ Abierto, quiere decir que se deben tomar en cuenta las realidades histórica, social, económica, política, cultural y otras de no menor importancia, en las que inevitablemente el propio sistema se encuentra inmerso.
- ◇ Propositivo, en virtud de que la administración de justicia se deberá orientar al orden interno de la sociedad, a través de la efectiva vigencia de los principios político-jurídicos constitucionales.
- ◇ Colectivo, significa que en las demandas y apoyos de servicios en su administración, debe participar toda la sociedad.
- ◇ Adaptativo, que deberá tener la propiedad de autocorregir errores, prevenir o superar obstáculos, y la capacidad de una actualización permanente, sustentada en, y que responda a la dinámica económica, política y social, de nuestro país.
- ◇ Emanado de la Constitución, significa que todo el sistema de justicia penal deberá deducirse de las normas constitucionales, las que no es necesario reformar, ni adicionar, en razón de que la Constitución ya consagra, desde su entrada en vigor en 1917, un sistema integral de justicia penal democrático, racional, consistente y benéfico para el pueblo.
- ◇ Democrático, en el ámbito de la justicia penal, significa que el procedimiento penal ha de ser rigurosamente de tipo acusatorio, ya que en

107 Vid. Olga Islas González de Manscal. Sistema de Administración de Justicia Penal. Ponencia presentada en la Mesa de Concertación para la Reforma Política del Distrito Federal. Comisión número 4. "Procuración y Administración de Justicia." Publicada en la Revista de la Facultad de Derecho de México. Universidad Nacional Autónoma de México. Números 189-190. Tomo XLIII. Mayo-Agosto 1993. Ciudad Universitaria, México 1993. P. 159. Asimismo, vid. Sergio García Ramírez. "Criminalidad, marginalidad y Derecho Penal." Colección "Criminología contemporánea" Ed. De palma. Buenos Aires, Argentina 1982; y Luis Rodríguez Manzanera. Op. cit. "Criminalidad de menores."

este procedimiento se concibe a la personalidad humana y a la libertad individual, como bienes esenciales del ordenamiento jurídico, y como consecuencia, es el único que salvaguarda tanto al individuo como a la sociedad.

◊ Racional, en cuanto que el sistema constitucional no contiene prescripciones arbitrarias, es decir, que existe una plena correspondencia entre el sistema y la realidad social subyacente.

◊ Consistente, quiere decir, primero, que no existen contradicciones internas en el sistema, y segundo, que del sistema no deben derivar contradicciones hacia la normatividad secundaria.

◊ Benéfica para el pueblo, ha de interpretarse como que para todos los elementos del sistema satisfacen las exigencias de una auténtica justicia penal.¹⁰⁸

A través del enfoque metodológico adaptado en el presente, tenemos que todos los sistemas sociales poseen componentes estructurados en una forma determinada, dichos componentes tienen funciones específicas que realizar. Tratándose de un sistema complejo en su desarrollo y existencia, contiene elementos internos que se definen como subsistemas que se distinguen unos de otros. Como sistema complejo, que es el social, e inclusive el político, no nos ocuparemos de ellos, por no ser nuestro campo de estudio y conocimientos, so pena de incurrir en un fraude académico.

Sin embargo, en la materia penal y criminológica, hemos de acudir a la Sociología y a la Ciencia Política, para que con base a sus conocimientos, abreven nuestro pensamiento o conocimientos jurídicos, lo cual se llevará a cabo en un proceso interdisciplinario criminológicamente especificado. Y el punto culminante será la síntesis de las aportaciones científicas de las disciplinas humanísticas concurrentes, ya que en la torre de la Política Criminológica, se decidirán las acciones pertinentes a realizarse en la lucha contra la delincuencia o la criminalidad, en los diversos subsistemas que integran al sistema social. De esta forma, indicaremos, los subsistemas del sistema jurídico integrado por el orden jurídico nacional.

Gracias a la pluma del Lic. Fernando García Cordero, las próximas líneas se fundamentan en sus conceptos metodológicos, basado en la Teoría de Sistemas aplicada al Derecho Penal Mexicano, en su acepción extensa que abarca todo su despliegue punitivo, que no es meramente el persecutorio y el represivo. Dando por aceptado que el orden jurídico mexicano es el sistema jurídico nacional, se

108 Op cit p 160

desprende que el Derecho Penal de nuestro país es un subsistema del mismo, y éste a su vez, se integra por cuatro subsistemas plenamente diferenciados uno del otro, a saber:

- “
- 1) *Subsistema preventivo.*
 - 2) *Subsistema de procuración de justicia.*
 - 3) *Subsistema de ejecución de la pena.*
 - 4) *Subsistema de rehabilitación social del transgresor de la ley penal.*”¹⁰⁹

El subsistema de la prevención del delito (nivel preventivo), es una de las caras del tetraedro penal cuya arista es la más extensa, y que incluso es factible calificarla de ser la base del mismo, sin embargo, es la más descuidada en su estudio y aplicación social, no sólo en México, sino en otros países. A tal grado que Thornsten Eriksen ha dicho: “ En prevención del delito todos los países somos subdesarrollados. ”¹¹⁰

Lo anterior no se explica ni mucho menos se comprende porque este campo es sencillamente el arma estratégica del Estado en la lucha contra la delincuencia convencional u organizada, es la más ‘ mortífera ’; porque socialmente hablando, es la más eficaz. La praxis comunitaria y la doctrina, así lo reconocen y con la voz del Dr. Raúl Carrancá y Rivas, lo argumentamos: “ La Criminología y el Derecho Penal enseñan que en la batalla contra el crimen (SIC) siempre resulta éste vencedor. Cuenta con más elementos, razón por la que para desterrarlo, las fórmulas y soluciones deben ser las de prevención. ”¹¹¹

El rumbo del futuro del paralelogramo penal se deberá trazar en este subsistema, Don Alfonso Quiróz Cuarón lo subrayó: “ Combatir, disminuir, transformar o atenuar el delito, para que los logros difícilmente alcanzados por el desarrollo económico y social no se malogren por causa del elevadísimo costo del delito y de su prevención. Estas son metas claras y definidas En el binomio represión-prevención, la tendencia clara y definida sólo es una: hacia la prevención. ”¹¹² Naturalmente este subsistema no se limita a reformas legislativas en la esfera penal, o en la intensificación del quehacer represivo de los cuerpos

109 Vid Fernando García Cordero “ La Administración de Justicia Penal en México Problemática fundamental ” en ‘Criminalia’. Órgano de la Academia Mexicana de Ciencias Penales. Año XLVII Nos. 1-6. Enero-Junio 1981 México, Porrúa 1981 Págs 61 y ss A su vez, vid. también Fernando García Cordero “ Política Criminal ” Op. cit 1987 págs 40 y ss Nota: las cursivas son nuestras

110 Citado por Quiróz Cuarón Alfonso, en “ Primer Coloquio sobre Política Criminal en América Latina ” Instituto Nacional de Ciencias Penales. Talleres Gráficos de la Nación. México 1976

111 “ Renovación Moral y Filosofía Penal ” Revista de la Facultad de Derecho de México Universidad Nacional Autónoma de México Números 160, 161 y 162. Tomo XXXVIII Julio-Diciembre 1988 Ciudad Universitaria México 1988 p 15

112 Alfonso Quiróz Cuarón. Op. cit. “ Primer Coloquio sobre Política Criminal en América Latina ” Op. cit p 36

policíacos, e incluso transformaciones administrativas que repercuten exclusivamente en su operatividad fáctica ante la ciudadanía;¹¹³ sino que comprende una política de defensa social sostenida en una efectiva Política de Bienestar Común, es decir, de la búsqueda de una Justicia Social que se logra en un programa integral inmersa en una Política General científica, racional y humana, que respete los derechos ínsitos del hombre y los cuales se contemplan en nuestra Ley Fundamental.

‘ Más vale prevenir que lamentar ’, ha sentenciado la sabiduría popular, y esta máxima no escapa a la dimensión penal. Y es que las consecuencias que produce la delincuencia en todos los órdenes son lesiones mortíferas para la propia colectividad humana y sus instituciones sociales, políticas, y jurídicas, incluyendo al propio Estado. El costo de su producción se extiende a los ámbitos culturales, económicos, políticos, pero el más agudo es el social.¹¹⁴

La teleología del sistema penal contemporáneo, que no ha de concentrar su fuerza estatal en las consecuencias jurídicas que se desprenden de los delitos previstos en la legislación penal vigente en un orden jurídico dado, que contempla una Política Criminológica a ejecutar, ha de erigirse en el pábulo penal que se erige en uno de los objetivos característicos de este orden legal, y que en palabras del Lic. Epidio Ramírez Hernández son:

“ a) El abatimiento sustancial de la antisocialidad; b) La integración plena del individuo en sí y para sí mismo en la sociedad. ”¹¹⁵

113 Recientemente el Gobierno del Distrito Federal inició un programa denominado ‘ Sistema Conjunto de Acción Inmediata de Seguridad Pública ’, el cual se lleva a cabo por la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en coordinación con la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esta acción fue calificada positivamente por los titulares de los órganos gubernamentales de la capital del país, aduciendo que en materia de prevención del delito (SIC), se ha dado un paso importante, toda vez que la eficacia policiaca aumentó en un 112% (Vid. Diario Reforma. Corazón de México. ‘ Aumenta la policía efectividad en 112% Sección B Ciudad y Metrópoli. Por Magdalena Robles 3 de mayo 1996 p. 1B).

Esta declaración es lejana de la realidad criminológica, y constituye una observación académica, y lo es porque la persecución de la delincuencia (o de los delinquentes, de acuerdo con la óptica utilizada), mediante una supervigilancia de los cuerpos policiacos en zonas declaradas de mayor peligrosidad delictiva, se traduce sencillamente en una mayor presencia física en las calles, esto es, represión e ‘intimidación’ de la delincuencia, no constituye en ningún sentido, prevención.

Además la efectividad en la Seguridad Pública no se cuantifica, sino se cualifica (si es permisible este vocablo). Lo que deseamos expresar es que no es posible medir la efectividad de la Seguridad Pública con base a estadísticas de detención de presuntos responsables en la comisión de delitos o faltas administrativas en relación al índice delictivo de otras temporadas. El aspecto cualitativo es el que sí permite conocer el perfeccionamiento del sistema de Seguridad Pública, este aspecto es la conquista del respeto y la confianza en los cuerpos policiacos y sus integrantes por parte del pueblo, esto implica pleno respeto a los derechos humanos en sus labores.

Estos niveles son operacionales y no estructurales, por lo tanto, no podemos hablar de avances o de mayor efectividad.

114 Vid. en este renglón una obra esencial para entender y comprender la magnitud del problema que estamos abordando, por ser las conclusiones de un estudio científico, profundo, exhaustivo y a la vez, complejo, de los efectos devastadores acarreados en nuestro sistema de Impartición de Justicia Penal, y en la propia colectividad, por la delincuencia ‘ El costo social del delito en México ’ (Simposium sobre el costo social del crimen y la Defensa Social contra el mismo), de Alfonso Quiróz Cuarón y su hermano Raul. Ed. Botas México 1970.

115 ‘ Sistemas de Justicia y Criminalidad. Funciones del sistema de Justicia ’ en la obra de ‘ Ensayos de Derecho Penal y Criminología en honor de Javier Piña y Palacios ’ Ed. Porrúa México 1985 P. 349.

Este binomio indisoluble constituye el axioma en el cual ha de sustentarse la estructura del sistema de justicia penal mexicano y sus postulados ponen de relieve la trascendencia vital que ha de perseguir toda acción punitiva del Estado, en su sentido más amplio, y el cual ha de interpretarse a la luz de la Política Criminológica contemporánea, en la inteligencia que el abatimiento significativo de las conductas antisociales (delitos y crímenes), implica la acción preventiva de los órganos e instituciones gubernamentales los que, a través de sus instrumentos jurídicos, sociales, económicos y culturales, ha de llevar a cabo todas las medidas necesarias que impidan u obstaculicen su nacimiento en el mundo fáctico de la sociedad mexicana.

Acudiendo a la lógica natural que debe revestir un sistema de justicia penal contemporáneo, no hemos de constreñir a la procuración, administración, y ejecución punitiva, al mero registro estadístico de los delitos que llegan al conocimiento del aparato estatal jurídicamente organizado para delimitar su eficacia, en razón del fin inmediato del 'abatimiento' de las conductas antisociales, toda vez que es de explorado estudio criminológico y jurídico, que existe un número indeterminado de hechos que constituyen delitos, o bien, crímenes, que se presentan cotidianamente en la vida social e individual, de los habitantes de este país, quienes padecen y sufren sus consecuencias innatas sin denunciar su nacimiento al Ministerio Público como institución que ab origine, le corresponde su persecución por mandato constitucional, para estar en posibilidades de iniciar su represión, y tratándose del infractor a la norma penal, buscar la readaptación social a que debe ser sometido; en consecuencia, este conjunto de conductas que se les ha denominado como *criminalidad negra u oculta*,¹¹⁶ son el mar que separa la realidad de la verdad jurídica penal que se cristaliza en una sentencia judicial que no permite conocer su eficacia por conducto de las estadísticas delictivas que poseen los órganos estatales encargados de la impartición de la justicia penal mexicana. En consecuencia, el primer objetivo a lograr abraza las fases preventivas y represivas de la delincuencia y la criminalidad, aunque en ésta última no cabe, por definición, su punibilidad, empero sí su orientación en el sistema social.

Unidos con el Lic. Fernando García Cordero concluiremos que: " ... el subsistema de prevención del delito esta más ligado a los mecanismos de control y

¹¹⁶ Criminológicamente se ha clasificado a la criminalidad en a) Criminalidad real, b) Criminalidad aparente, c) Criminalidad oculta, d) Criminalidad legal; y, e) Criminalidad judicial. Sucintamente hemos de expresar que el primer conjunto se constituye por aquellos crímenes que nacen realmente en la vida social de una sociedad determinada, en tanto que la segunda acepción recaba a las conductas que son del conocimiento de los órganos competentes en la procuración de la Justicia Penal; el tercer bloque se conforma por la diferencia resultante de la criminalidad efectiva que brota en una colectividad dada y los hechos presumiblemente criminales y delictivos que se denuncian, querrelan o acusan ante los órganos gubernamentales de su aparato punitivo jurídicamente establecido, la Criminalidad legal se integra por el universo de los crímenes que son motivo de investigación y calificación judicial que se determina en un auto de formal prisión; y finalmente la criminalidad judicial se compone del conglomerado de los crímenes que se declaran delitos por sentencia condenatoria. Vid. José Adolfo Reyes Calderón "Criminología" 2a. ed. Ed. Cárdenas México 1996 P. 108 a 111.

regulación de la vida social que al proceso penal propiamente dicho, sin embargo, la importancia de este subsistema es tan grande que puede afirmarse que el proceso penal, la ejecución de la pena y la incorporación del ex reo a la vida social son, en gran medida, variables que depende de la eficacia del subsistema de prevención del delito. Esto es así porque todos los mecanismos e instrumentos preventivos forman parte del medio en que se desenvuelve el sistema penal mexicano. " 117 Desde luego que como puede apreciarse, el contenido sustantivo y la función vital del presente subsistema, es compleja, extensa y apasionante a la vez, y llama al estudio y reflexión de su aplicación concreta en el sistema jurídico-penal y en especial, del social. 118

Por lo anteriormente expuesto se ha de tener presente que al estar situados en la atalaya de la Política Criminológica contemporánea que requiere el Estado mexicano para hacer frente a la delincuencia actual, no es posible hacerle frente a través de la dimensión legal del ' deber ser ', ya que éste ha de complementarse con las estructuras cognoscitivas de las disciplinas causales-explicativas, del ' ser '; y de las sociales y culturales, las cuales incluyen un saber axiológico del ' deber ser ' comunitario; bajo esta premisa científica, el sistema penal ha de sumergirse en un proceso dialéctico que en forma permanente y constante, confluya al macrosistema social, por ser el rico caldo de cultivo de la criminalidad y la delincuencia que padecemos.

4.- LA POLÍTICA CRIMINOLÓGICA.

" Aún en el Derecho Penal, reformar significa el arte de lo posible políticosocialmente y de lo realizable materialmente. "

Reinhardt Maurach.

4.1.- CONCEPTO.

Resulta obligado aclarar el contenido y sentido de las expresiones de 'Política Criminal ' y ' Política Criminológica ', toda vez que ambas voces son las

117 Fernando Garcia Cordero " La Administración de Justicia Penal en México Problemática Fundamental " en ' Criminalia ' Órgano de la Academia Mexicana de Ciencias Penales Año XLVII Nos 1-6 Enero-Junio 1981 Mexico Porrúa 1981 P 63

118 Vid infra Capítulo IV. Apartado 7.2 y 7.3

utilizadas por los principales tratadistas de la materia, al referirse a la disciplina fundamental de la Enciclopedia de las Ciencias Penales. Labor que se justifica en razón de precisar el campo de estudio del presente trabajo académico así intitulado, y para conocer el significado adoptado para efectos de estas líneas.

René González de la Vega¹¹⁹ ilustra al respecto que a partir de la corriente positivista en la historia del Derecho Penal, la Política Criminal se conceptualiza como una tendencia doctrinaria creadora de una Escuela orientadora de la legislación penal, en su versión más restringida y que su vida ha fenecido, y por ende, su uso actualmente no es el apropiado. Al respecto, Emilio Langley¹²⁰ califica como una escuela mixta e intermedia que se orienta básicamente en consolidarse en una tregua en la lucha sostenida por las teorías manifestadas por las múltiples corrientes penalistas.

En otro orden de ideas, el Dr. Luis Rodríguez Manzanera proclama que al hablar de Política Criminal lingüísticamente connotamos al conjunto de actividades estatales que no precisamente busquen el Bien Común, ya que el adjetivo criminal implica un actuar dañino, perjudicial, criminoso, es decir, mortal para la propia supervivencia y evolución social misma.¹²¹ A su vez, es posible incurrir en confusión interpretativa criminológica del nivel a que aludimos, siendo en la especie, el general o macro, y no el personal o individual antisocial (criminal).

Efectivamente, en el código lingüístico coloquial, el uso de este binomio terminológico proporciona a su receptor la noción de las actividades negativas llevadas a cabo por el Gobierno, esto es, el carácter peyorativo prevalece a la noción científica (pensamiento a todas luces explicable para el grueso de la población mexicana, si tenemos presente que se presenta la voz ' Política ', como una actividad gubernamental espontánea y pasional que es dirigida únicamente por intereses particulares, de grupos o de partidos políticos, siendo menester considerar que esta noción aún existe en gran proporción, en los actores del propio sistema político mexicano, olvidando así la trípode real de la Política: es ciencia, arte y técnica.). Y si agregamos el adjetivo ' criminal ', la idea es acabada: la actividad gubernamental científica que ha dañado y lastimado a la propia sociedad y sus elementos es la política criminal que México ha padecido severamente en tiempos tan recientes, y con un matiz eminentemente de violencia. Razones más que convincentes para conceder el contenido coloquial a la disciplina que nos ocupa. No obstante lo anterior, en el foro, literatura y lenguaje del científico penal y del criminológico, ésta acepción gemela, se le ha reconocido un contenido y sentido diverso al común, ya que su uso se emplea para referirnos a

119 Vid. * Política Criminológica Mexicana * Ed. Porrúa en coordinación con la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto de Investigaciones Jurídicas México 1993, p. 1.

120 Vid. * La Teoría de la Política Criminal * Ed. Reus Madrid, España. 1927 págs. 131 y ss.

121 Vid. Luis Rodríguez Manzanera. * Criminología. * Op cit. págs. 116 y 117

una ciencia básica de la constelación de las Ciencias Penales que por su naturaleza y efectos sociales, es propia del Estado y por tanto, su ejercicio la encomienda al Gobierno mismo que a su vez, en un marco de pleno respeto a los derechos fundamentales del hombre, y en un sistema democrático, lucha contra la criminalidad y subrayadamente, contra la delincuencia convencional y sobremanera, contra la organizada. Tarea que se condensa en la propia Justicia Penal.

En el otro extremo, se le atribuye a la expresión de la ' Política Criminológica ' un sentido equívoco al denotar que su empleo significa que la Criminología dicta, conduce y orienta a la misma Política, aspiración que pertenece a la corriente positivista, ahora acogida como ' tecnocrática ',¹²² sin embargo, su ejercicio desea que esta expresión signifique la propia ' criminologización ' de la Política y no la ' politización ' de la Criminología.

Don Alfonso Quiroz Cuarón se inclinó por utilizar a la ' Política Criminológica ' como la voz que protesta contra la realidad imperante en el sistema de la Impartición de la Justicia Penal en Latinoamérica, caracterizada por la toma de decisiones políticas carentes de toda base científica y la cual se da sustento en y para con los hechos.' Justamente esta reflexión fundamentada en la realidad penal existente en Latinoamérica, tiene carta de naturalización porque enfatiza que la decisión política que implica el derecho criminal (o penal), necesita una fundamentación empírica, como condición ineludible para lograr la realización del objetivo político. "¹²³

Es factible identificar en ambas expresiones el arte científico que es la ciencia básica o fundamental de la constelación penal - que no es la única -, lo cual se corrobora en el contenido y sentido que se le proporciona por la doctrina penal y criminológica. De esta forma, ' Política Criminal ' y ' Política Criminológica ',* en el terreno científico y académico de las ciencias jurídico-penales, no poseen idéntica naturaleza y orientación político-social, razón vital que se ha de considerar para abogar por el uso y empleo correcto y adecuado de ambas acepciones.

Desafortunadamente ambos términos son ejercidos por los juristas penalistas quienes en realidad desconocen su alcance y contenido social y político que les dio vida y rumbo en la doctrina penal y criminológica.

122 Vid. Eugenio, Raúl Zaffaroni " Política Criminal Latinoamericana Perspectivas, disyuntivas " Ed Hammurabi Buenos Aires, Argentina 1982 p 71

* Vid. Zaffaroni, *ibid*

123 Zaffaroni " Política Criminal Latinoamericana " p 71

* Es de mencionar que también se ha propugnado por la utilización del adjetivo anti-criminal, en paralelo a las voces ' Política Criminal ' y ' Política Criminológica ', por tanto, la voz de la Política Anti-criminal, es otra corriente lingüística, válida para la ciencia que atrae nuestro estudio

En el particular estudio se optó por la locución de 'Política Criminológica', por ser precisamente un aporte académico que observa las directrices científicas indispensables en esta modesta investigación, en consecuencia, el medio científico penalista y criminológico al cual primordialmente se dirige, considerará que aludimos a la Ciencia Penal socio-política básica en el universo punitivo.

Cabe mencionar que la extensa literatura extranjera en este campo, emplea significativamente la voz de 'Política Criminal', tal como los tiempos pretéritos que se remontan a partir de su bautizo doctrinario, con lo cual se constituye en razón histórica que le ha dado a esta voz carta de naturalización en las obras del mundo penal y criminológico, no sólo en Latinoamérica, sino en todo el orbe. Lo anterior ha de sellarse porque la expresión 'criminal' encierra el marco objetivo de la actuación estatal y gubernativa en atención a los fenómenos de la criminalidad, y los letrados no la emplean, por supuesto, como adjetivo peyorativo, porque lo hacen en el terreno científico-punitivo.*

En la Administración Pública del Distrito Federal del Gobierno del Distrito Federal, concretamente en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se ha adoptado la denominación de 'Política Criminal' en su estructura administrativa, de acuerdo con el Reglamento de la Ley Orgánica de la dependencia en comento, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de julio de 1996, la cual en su artículo 2o. prevé la existencia jurídica de la Dirección General de Política y Estadística Criminal, cuyas atribuciones se determinan en el artículo 29 del cuerpo legal citado, y que en su fracción I, señala que su titular tiene las facultades de proponer los criterios de política criminal (SIC) para lograr una mayor eficacia a la procuración de justicia.¹²⁴

Prosiguiendo con nuestra exposición, el Dr. Raúl Carrancá y Trujillo expresa que la Política Criminal tiene sus principios fundadores en el italiano Renazzi y Cremani, y que fue el insigne César Bonesana, marqués de Beccaria, quien insuperable históricamente, apuntaló sus pilares previamente que el italiano.¹²⁵

* Una vez hecha esta anotación, en lo futuro se respetará la denominación original empleada por los autores recurridos infra.

124 Cabe señalar que el anterior Reglamento de la P G J D F., en su artículo 2o. determinaba que dicho ente administrativo poseía el rango de Subprocuraduría, misma que se denominaba Subprocuraduría Jurídica y de Política Criminal, así como la Dirección General de Información y Política Criminal, cuyas atribuciones se observaban en el artículo 21 de dicho ordenamiento legal. A su vez, no escapa a nuestra atención la existencia de la Dirección General de Prevención del Delito, cuyas facultades se rigen a lo establecido en el artículo 30 del Reglamento Interior del órgano que nos ocupa en materia de procuración e impartición de justicia en el Distrito Federal.

Es menester subrayar que de acuerdo con el artículo 2o. del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, no existe jurídicamente, en su organigrama, ninguna unidad u órgano administrativo al que se le encomienden labores de Política Criminológica, salvo una Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad, cuyas atribuciones dadas en el artículo 21 del ordenamiento invocado, no corresponden a la elaboración de una Política Criminológica nacional en ese órgano federal.

Para mayor extensión y comprensión en este renglón véase infra capítulo IV del presente estudio.

125 Vid. Raúl Carrancá Trujillo "Principios de Sociología y de Derecho penal" * Revista de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, México 1955 p.239. Cit. por Fernando A. Barria López "Pensión preventiva y Ciencias Penales. (Enfoque interdisciplinario)." 2a. Ed. Porrúa, México 1992 p. 53.

Y, ¿ qué es la Política Criminológica ? ; respetando el espacio con el que gozamos, comenzaremos respondiendo a la anterior interrogante, precisando que damos por concedido el reconocimiento de que la Política Criminológica es la disciplina científica que se manifiesta artísticamente en la vida social; resolución dictada por los científicos penales y criminólogos en particular, que así han dirimido la controversia de su naturaleza en el mundo cultural y normativo.¹²⁶

Filippo Grammatica, brillante exponente del movimiento de Defensa Social que se concibe como un especial camino de la Política Criminológica define la política de defensa social como ciencia y no acepta que esta sea considerada como sencilla técnica o arte.* Encabezando otra postura, el maestro argentino Luis Jiménez de Asúa estima que la Política Criminal no es una ciencia en el sentido estricto de la palabra, toda vez que ella forma parte del Derecho Penal." Para Eugenio Raúl Zaffaroni, la Criminología y la Política Criminal, poseen un idéntico hilo conductor: el poder, y es esta noción la misma que los une en una sola disciplina, es decir, la Política Criminal no es la política estatal de lucha contra el crimen. La Política Criminal es así " la ideología política que orienta al control social punitivo."¹²⁷

En este sentido, en México se ha pronunciado Francisco Pavón Vasconcelos: " Bajo el nombre de Política Criminal, se conoce a la disciplina conforme a la cual el Estado debe realizar la prevención y la represión del delito. En realidad, su propósito es el aprovechamiento práctico, por parte del legislador, de los conocimientos adquiridos por las ciencias penales, para poder satisfacer los fines propios del ordenamiento jurídico. "¹²⁸ El Dr. Ignacio Villalobos, acude a la escuela alemana y rememora que por Política Criminal hemos de entender " ... a la suma de todas las actividades del Estado que tienden a prevenir o reprimir esta clase de actos antisociales, sin perjuicio de que entre todas ellas siga

126 Para mayor abudamiento del tópicó, vid. Emilio Langie " La Teoría de la Política Crminal " Ed. Reus Madrid, España 1927 P. 19 y ss. A su vez, se sugiere consultar Fernando Garcia Cordero " Política Crminal " Op. cit. p. 59, Michelangelo Peláez " Introducción al estudio de la Criminología " Tr. de Manuel de Rivacoba y Rivacoba 3a ed. Ed. Depalma Buenos Aires, Argentina 1982 p. 184 a 186, Stephan Hurwitz " Criminología " Ed. Ariel Barcelona, España 1956 p. 18 y ss., Eugene Florian " Tratato di dinto penale " Vol. I Milan, Italia 1926 p. 103 y ss., Fernando A. Barria Lopez Op. cit. págs. 58 y ss. y Luis Rodríguez Manzanera " Criminología " Op. cit. p. 140

* Así se recomienda consultar del mismo autor " Política criminale e política di difesa sociale " en Revista di Difesa Sociale, que después se denominó como " Revue Internationale de Défense Sociale, " Italia 1952 p. 24. A su vez, vid. " La difesa sociale scienza autónoma " en la Revista tu supra mencionada en su cd. 1957 en la p. 1 y ss., Manuel López-Rey y Arroyo " Compendio de Criminología y Política Criminal " Ed. Tecnos España, Madrid 1985 Págs. 147-152, Heinz Zipf " Introducción a la Política Crminal " (Kriminalpolitik Eine Einführung in die Grundlagen), Tr. de Miguel Izquierdo Macías-Picavea Esp. Revista de Derecho Privado Editoriales de Derecho Reunidas Madrid, España 1979 pags. 18 a 21

** Para abundar se aconseja al lector vid. del propio autor " Tratado de Derecho Penal " T. I número 528 Buenos Aires, Argentina Losada 1950, así como " El Crminalista " T. VIII (XVII de toda la colección), 2a ed. México Cardenas 1990 Págs. 18 y 19, y " Les rapports de la Science criminelle et du Droit Comparé " en Revue de Science Criminelle et Droit Penale Compare. Numero 2, 1962

127 " Criminología Aproximación desde un margen " Vol. I Ed. Temis Bogota, Colombia 1993 p. 21

128 " Manual de Derecho Penal Mexicano Parte General " 11a ed. Ed. Porrua México 1994 p. 63

distinguiéndose específicamente el Derecho Penal como un capítulo de esa política.”¹²⁹ Para el Dr. Raúl Carrancá y Trujillo, la Política Criminal es una tarea inherente al propio Estado, porque éste es quien organiza la lucha contra la delincuencia, desplegando un conjunto de acciones que parte de sus órganos gubernativos, mismos que a través de múltiples medios se ocupan del fenómeno de la criminalidad y de la delincuencia.*

Para el Dr. Luis Rodríguez Manzanera, la Política Criminológica tiene como objeto de estudio, los medios y acciones tendientes a la prevención de conductas antisociales, medidas que sin duda han de ser nutridas y retroalimentadas de las Ciencias Penales que integran el universo cognoscitivo-punitivo.” Para Don Alfonso Quiróz Cuarón, la Política Criminológica “ ... debe realizar profilaxis criminal y la constituyen los procedimientos que son eficaces en la lucha contra el crimen ”¹³⁰ Esta rama del saber humano la conceptualiza como una ciencia jurídico-represiva, y se bifurca en las vertientes de el arte legislativo-penal, dirigido a sancionar el delito cometido, abarcando la crítica y reforma de dichas leyes vigentes; y la otra esfera se conforma por el quehacer criminológico, es decir, contemplando el aspecto socio-fáctico de la criminalidad y de la delincuencia.”^{***}

La segunda esfera de actuación de la Política Criminológica,+ es la más amplia y compleja, y en ella radica la principal tarea de la ciencia penal aquí presente, no por su contenido cuantitativo (ya que abraza a todo el sistema social, sin excluir el análisis de sus subsistemas, y al ser humano considerado como sistema aprehensible de conocimiento metodológico), sino por su calidad cualitativa. He aquí el desafío a que debe enfrentarse inmediatamente la Política Criminológica mexicana acorde a nuestros tiempos.

La Política Criminológica y el Derecho Penal, especialmente, no han de sustentarse en la evaluación estadística de la represión delictiva por parte de los órganos de Justicia Penal, ya que la eficacia del Sistema de Justicia Penal se concentra en la prevención de actos delictivos y de quienes lo cometen. La Dra. en Derecho, María de la Luz Lima de Rodríguez, ha comprendido así a la Política Criminológica, de tal forma que indica ser un instrumento de transformación social que pretende trazar canales eficaces y reales de comunicación entre los planificadores y funcionarios públicos de diversos campos, persiguiendo la finalidad última: la Justicia Social.¹³¹

129 * Derecho Penal Mexicano Parte General * 5a ed Ed Porrúa México, págs 22 y 23.

* Vid * Derecho penal mexicano. Parte General * 16a. ed Ed. Porrúa. México 1988 P 54.

** Vid * Criminología. * Op. cit. p. 114.

130 * Medicina Forense. * Op cit. p 1030

*** Vid *Ibidem*. págs.1023, 1030 y 1031.

+ Vid. *infra*.

131 Vid. * La Política Criminal * Ponencia al Congreso Internacional de Derecho Penal. México, Universidad Nacional Autónoma de México. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán 1977 p 82 Cit por Luis Rodríguez Manzanera Criminología Op cit. p 113

René González de la Vega, subraya que en los trabajos de redacción del Código Penal Federal de 1931 se ha presentado " a la Política Criminológica, como un conjunto pragmático y bien sistematizado de normas, procedimientos, objetivos, metas, estrategias y medidas de diversa naturaleza que asume el Estado, fundado en los requerimientos y demandas sociales, para prevenir, perseguir y en su caso, reprimir la actividad delincencial. "132

En lo tocante a la corriente extranjera, el extinto Dr. Gustavo Barreto Rangel cita al criminólogo Carlos S. Versele, para quien la Política Criminal es " el arte de prevenir y controlar la criminalidad que depende del sistema cultural, sistema que depende de las estructuras socio-políticas, las que a su vez, reflejan la organización económica. "133

Para Alfredo Gautier,* es el arte de elegir los medios más idóneos para prevenir y reprimir la criminalidad en atención a la Defensa Social. Teniendo un enfoque político del sentido de la oportunidad. Vincenzo Manzini la concibe como la doctrina de la realidad alcanzable con relación al fin de la prevención y de la represión de la delincuencia" El italiano Giulio Andrea Belloni llama Política Anticriminal a la " ... teoría del arte de las providencias políticas para la defensa indirecta del progreso social contra la criminalidad. "134

El alemán Karl Peters dice que la Política Criminal " es el conjunto de la actividad creadora estatal o municipal, o relacionada con el estado o el Municipio, dirigida a una configuración adecuada, con la finalidad de prevenir y reducir los delitos y sus efectos. "135 Para Edmundo Mezger la Política criminal en lato sensu es " el conjunto de todas las medidas estatales para la prevención del delito y la lucha contra el delito. "136 Heinz Zipf al respecto participa: " la Política Criminal puede definirse brevemente como obtención y realización de criterios directivos en el ámbito de la justicia criminal. ""

132 * Política Criminológica Mexicana * Op cit p 1

133 * Conceptos fundamentales sobre planificación de la Política Criminal en América Latina ", en Cuadernos del Instituto Latinoamericano para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente Agosto 1976 p 8, cit por Gustavo Barreto Rangel en " Política Criminal del Estado Mexicano " en Revista Mexicana de Justicia 1989 No 2 Vol VII Abril-Junio 1980 Procuraduría General de la República y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal Instituto Nacional de Ciencias Penales. Talleres Gráficos de la Nación. México 1989 p 24

* Cit por Luis Rodríguez Manzanera Op cit p 114

** Vid Ibidem p 115

134 * Política Criminale Diconario de Criminología * Milán, Italia Valladolid 1943 p 707 Cit Ibidem

135 * Die Kriminalpolitische Stellung des Strafrichters bei der Bestimmung der Strafrechtsfolgen * 1932 p 5 Cit por Heinz Zipf * Introducción a la Política Criminal * Op cit. p 3

136 * Kriminalpolitik auf Kriminologischer Grundlaye * 2a ed 1942 p 234 cit por Zipf, Heinz Op cit p 2

** Op cit p 4

Mención aparte merece Franz Von Liszt por atribuírsele la dirección de la nueva escuela penal en el sentido de pronunciarse por la Política Criminal como disciplina penal fáctica, cuyos pilares sociales permiten ampliar el alcance, y dar precisión a las Ciencias Penales. Visualizaba a la Política Criminológica como el "Conjunto sistemático de principios - garantidos (SIC) por la investigación científica de las causas del delito y de la eficacia de la pena -, según los cuales dirige el Estado la lucha contra el crimen por medio de la pena y de sus formas de ejecución."¹³⁷ Y en su comunicación al Congreso de Derecho Comparado de París en 1900 con su disertación de ' La noción de la política criminal (SIC). "" sintetiza que la Política criminal es el " Conjunto sistemático de principios, según los cuales deben organizar el Estado y la Sociedad, la lucha contra el crimen. "

Ahora bien, el propio autor alemán explica que las Política Criminal ha de distinguirse en dos rubros: en stricto sensu: " La Política criminal (SIC) significa el conjunto sistemático de aquéllos fundamentales principios según los cuales el Estado tiene que sostener la lucha contra los delitos por medio de la pena y sus instituciones afines (casas de corrección, casas de trabajo, etcétera).¹³⁸ En lato sensu, la Política Criminal es " el conjunto sistemático de los principios fundamentales basados en una investigación científica de las causas de los delitos y de los efectos de la pena, según los cuales el Estado, por medio de la pena y de sus instituciones afines, sostiene la lucha contra los crímenes. "" Ésta última es la idea que conceptualiza la palabra germana Kriminalpolitik. "

Las múltiples ideas vertidas permiten lograr una idea breve y primera de la ciencia penal básica, tal cual es la Política Criminológica. La naturaleza de esta disciplina es dual e indisoluble: es el arte científico,^{***} que corresponde al Estado desplegar en forma ordenada y coherente, ciñéndose a los postulados e imperativos consagrados en nuestra Ley Fundamental, mismos que se traducen en el Bien Común: la Justicia Social.

México necesita una Política Criminológica en su sistema jurídico-político que permita el libre y normal desarrollo social, cultural y económico que merece el pueblo mexicano. La Política Criminológica a que aludimos ha de ser el arte punitivo de la toma de decisiones públicas surgidas en el seno del Estado, que comprenda un conglomerado cognoscitivo sistematizado, teórico y práctico, de las normas, procedimientos, medios, estrategias y providencias en la prevención, persecución y represión de la delincuencia - en primera instancia -, así como de la

137 " Kriminalpolitische Aufgaben." en Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, IX, 1889 Cit. por Emilio Langle Op. cit. p. 17

*** Vid. Emilio Langle. Ibid

138 " Strafrechtliche Aufsätze und Vorträge. " I. Ed. Guttentag Berlín, Alemania. 1905, p. 290 Cit. por Emilio Langle Op. cit. p. 17

* Ibid p. 292

** Vid. ibidem p. 17

*** Ibidem. p. 22 y Luis Rodríguez Manzanera. " Criminología " Op. cit. p. 114, Michelangelo Pelaez Op. cit. págs. 184 a 186 En este mismo sentido concuerda el Dr. Fernando A. Barón López. Op. cit. p. 60

propia ejecución de la sentencia penal y lograr la reinserción social del delincuente o del infractor penal en su caso, con el objeto de obtener un control social de la criminalidad, y la delincuencia a través del sistema social, cultural, económico, y jurídico, para lograra así la Justicia y Paz Social necesarias para el desarrollo integral del país, esto es, del Bien Común.

La Política Criminológica mexicana es así considerada por esta tinta, como un instrumento social, no como un fin. Y en este sentido, este instrumento ha de concebirse, orientarse, y dirigirse jurídicamente, lo cual implica que su realización ha de encuadrarse en el Estado de Derecho dado por nuestra Ley Fundamental y demás leyes emanadas de ella. Las actividades que surjan a través de su ejecución, indefectiblemente serán efectuadas en correspondencia mutua, por el Estado y sus órganos con la propia sociedad.

4.2.- EL DERECHO PENAL EN LA POLÍTICA CRIMINOLÓGICA.

Parte trascendental de la Política Criminológica es la concerniente a la crítica y propuesta de reforma del Derecho Penal en sus vertientes sustantiva, adjetiva y ejecutiva, con la intención primaria de consolidar una Justicia Penal acorde a los mandamientos de nuestra Carta Magna y las leyes ceñidas a ella. Subrayando que esta labor se efectúa en la torre científico-criminológica cuyo terreno de estudio es empírico, porque su objeto de estudio son las conductas anti-sociales. En tanto que para el Derecho Penal la torre es la científico-penal, y su campo esta constituido jurídicamente en las leyes penales, enfocando su análisis al delito mediante la dogmática jurídico-penal. Esta distinción se convalida por Don Luis Jiménez de Asúa: " La verdadera Ciencia Jurídico-penal es la Dogmática de nuestra disciplina, y la verdadera Ciencia Criminal es la Criminología, en su más vasta acepción. "¹³⁹ En esta tesitura, al hablar de ellas hemos de tener presentes que por naturaleza, son distintas por contenido, objeto, método y conclusiones, pero no implican su exclusión, sino a la inversa, son disciplinas que se atraen recíprocamente porque convergen en la tarea básica del Estado: la lucha contra la criminalidad y la delincuencia.

Empero, la Política Criminológica por ser ciencia interdisciplinaria requiere del concurso de las ciencias penales - jurídicas o no -, para tener vida y cumplir sus cometidos funcionales en la sociedad. Siendo sus principales bases la Criminología y el Derecho Penal, ambas forman un binomio indisoluble que implica una integración entre el análisis empírico y la especulación teórica. Y no son posibles

¹³⁹ * El Criminologista * T. VIII (T XVII de la colección) Op cit p 25

separar en la tarea del entendimiento, prevención, represión y control eficaz de la criminalidad y la delincuencia.¹⁴⁰

Estas columnas angulares afortunadamente han cesado una discusión bizantina en torno a la supremacía y dirección de una sobre la otra, ya que han concluido que su papel es de coordinación e integración. En palabras de Roxin diríamos que la Criminología y el Derecho Penal están llamadas a entenderse.¹⁴¹ La realidad criminógena ha de ser motivo de una investigación criminológica capaz de analizar científica y objetivamente tal fenómeno. Los resultados de este proceso necesitan una acogida jurídica que la transforme en proposiciones, proyectos o imperativos normativos positivos.

Este rumbo se dirige a un modelo integrado, que ha sido denominado por Franz Von Liszt como ciencia penal totalizadora o 'gesamte Strafrechtswissenschaft'.¹⁴² Esta visión global unificada del sistema social es una respuesta válida a la criminalidad y la delincuencia contemporánea, la cual para prevenirla, controlarla y últimamente, reprimirla, demanda un instrumento metodológico eficaz y moderno, - como lo es la Teoría de Sistemas -, de un enfoque interdisciplinario y una unidad del saber penal.

Singularmente, las ciencias penales jurídicas y las empíricas se aproximan para lograr una lucha real contra la delincuencia y la criminalidad, en el saber causal y el jurídico que contiene los derechos públicos subjetivos mejor conocidos como garantías individuales. La colaboración, por tanto, de las Ciencias Penales permiten dar alternativas viables de solución al problema social lacerante de toda sociedad: la delincuencia.

Con toda precisión el Lic. Fernando García Cordero se pronunció en su discurso de ingreso a la Academia Mexicana de Ciencias Penales,* por atribuirle a la Política Criminológica el revestimiento de arte en el renglón legislativo-penal, porque aquí se constituye como el punto de unión de la ley con la administración de justicia. Es el arte legislativo-administrativo. El arte legislativo se constituye en señalar en los cuerpos jurídicos, la conducta, lugar y momentos concurrentes para atribuirle a una conducta, positiva o negativa, el carácter de delito; y el arte administrativo comprende la instalación de los mecanismos, instrumentos y

140 Vid. Antonio García-Pablos de Molina. * Criminología Una introducción a sus fundamentos teóricos para Juristas. * Ed. Tirant lo Blanch. Valencia, España. 1992. p. 87

141 Claus Roxin. * Política Criminal y sistema del Derecho Penal. * Ed. Bosch. Barcelona, España. 1972. p. 34 y ss.

142 Cit. por Antonio García Pablos de Molina. * Criminología Una introducción. Op. cit. p. 88.

* Disertación dada por el Lic. Fernando García Cordero el día 4 de diciembre de 1981 al ingresar como miembro supernumerario al organismo penal citado, el cual se tituló "Modelo de Desarrollo, Administración de Justicia Penal y Política Criminal, y cuya respuesta de bienvenida fue hecha por el Dr. Sergio García Ramírez. Esta ponencia se publicó en la Revista 'Criminalia' Órgano de la Academia Mexicana de Ciencias Penales Año XLVII, números 10-12 Octubre-Diciembre 1981 México, Porrúa 1981 págs. 75 a 105

programas a implantarse, para prevenir esas conductas delictivas.¹⁴³ Continuando con su razonamiento en el terreno social afirma: " La política criminal (SIC) refleja la transformación del derecho en herramienta del progreso social. La política criminal nace dentro del derecho y se desprende de él para convertirse en una disciplina aplicada. "¹⁴⁴

Congruente con los anteriores juicios, el jurista español Antonio García-Pablos nos explica la relación interdependiente entre las tres ciencias penales tratadas, a saber: " La Criminología está llamada a aportar el sustrato empírico del mismo, su fundamento científico. La Política Criminal a transformar la experiencia criminológica en opciones y estrategias concretas asumibles por el legislador y los poderes públicos. El Derecho Penal a convertir en proposiciones jurídicas, generales y obligatorias, el saber criminológico esgrimido por la Política Criminal."¹⁴⁵

Funcionalmente, la Política Criminológica posee un radio de operación más vasto que la Criminología y el Derecho Penal, al tener como función social la instrumentación de una estrategia global en la lucha contra la delincuencia en todos sus frentes y que desea la protección general del hombre y sus instituciones, ya sean económicas, sociales y políticas, tarea que no es posible imaginar sin contar con la formulación, planeación y ejecución de una Política general que se justifique en la Justicia Social. La exigencia rebasa a la mera reforma legislativa del Derecho Penal. Es así como la Política Criminológica implica un proceso que incida en estructuras sociales, culturales, económicas, jurídicas e inclusive, políticas. Carlos Severín Versele establece en este sentido que esta labor por su magnitud ha de ser llevada a cabo por un equipo multidisciplinario que actúe en forma interdisciplinaria, para que su investigación se traduzca en una acción social efectiva en el control de la criminalidad y la delincuencia (de la prevención a su ejecución); y afirma: " La política criminal (SIC) no es, en primer lugar, ni exclusivamente la tarea del jurista. Es en verdad, la tarea tanto de los representantes del pueblo o de las autoridades democráticas, como de los especialistas de las varias ciencias del hombre y de la sociedad, del comportamiento humano y de las relaciones sociales."¹⁴⁶

Conforme a lo expuesto tenemos que la Política Criminológica no es parte disciplinaria del Derecho Penal, pero tampoco es dable conceder que en lo futuro, la Política Criminológica absorba al Derecho Penal para que éste desaparezca, o

143 Vid Fernando Garcia Cordero Modelo de Desarrollo, Administración de Justicia Penal, p 86

144 Fernando Garcia Cordero Política Criminal Ensayos México Manuel Porrúa 1987 p 171 El autor es Director de la Revista " Criminalia ", siendo el Órgano de la Academia Mexicana de Ciencias Penales

145 Antonio Garcia-Pablos de Molina " Criminología Una introducción a sus fundamentos teóricos para Junistas " Op cit p 89

146 " La Política Criminal " en el Primer coloquio sobre Política Criminal en América Latina Instituto Nacional de Ciencias penales Talleres Gráficos de la Nación 1976 México p 70 El Dr Carlos Severín V en dicha data fungía como Director del Centro de Sociología del Derecho y de la Universidad Libre de Bruselas, Bélgica

que inclusive, la Política Criminal sufra la misma suerte, y ello es así por que las tres son ramas cognoscitivas independientes en su existencia, objeto y método de estudio; pero interdependientes entre sí, en relación a su funcionamiento, conclusiones y fines. Considerando que la Política Criminológica se exige funcionalmente de ambas, gracias ala oportunidad que se derrama de ella hacia toda la estructura gubernativa para permear las esferas culturales, sociales, educativas, económicas, jurídicas y políticas; es válido señalar que la Criminología y el Derecho Penal se localizan dentro de su mecanismo sintético de cognición.

En la praxis jurídica, la respuesta institucional en México al fenómeno de la criminalidad y la delincuencia ha de considerarse a partir de una Política Criminal insertada en el Estado de Derecho que se sustenta en la persona humana de acuerdo con nuestra Ley Fundamental, misma que anhela establecer un sistema penal para legislar sobre delitos, juzgar a los inculpados, administrar la reinserción social que abarca la ejecución de las penas y medidas de seguridad, y esencialmente, la prevención del delito, del crimen, es decir, llevar a cabo una prevención general.¹⁴⁷

Si la Política Criminológica se destina a la planificación y regulación del poder penal consustancial al Estado, tenemos que es la disciplina que enlaza a la Criminología y el Derecho Penal recogiendo sus conclusiones científicas en sus respectivas competencias. Esta convergencia interdisciplinaria se traduce en una ingeniería de la lucha contra la criminalidad y en la especie, de la delincuencia. El Lic. Marco Antonio Díaz de León destaca la función coronaria de la Política Criminológica en la vida del Estado: " Un Estado sin Política Criminal definida, acorde a la Constitución, es un Estado obnubilado. Una Política Criminal sin soporte constitucional, carece de eficacia para el Estado, o bien es arbitraria por omitir el sello de la licitud. "¹⁴⁸

147 Vid. Marco Antonio Díaz de León. " Bases constitucionales en materia penal. " *Criminalia* . Órgano de la Academia Mexicana de Ciencias Penales Año LVIII No 1 Enero-abril 1992 Mexico Porrúa 1992 p 40

148 *Ibidem* p 41

4.3.- FINES DE LA POLÍTICA CRIMINOLÓGICA.

Doctrinariamente se ha distinguido a la Política Criminológica de la política penal,¹⁴⁹ entendiéndose por aquélla una disciplina más compleja y amplia, que encierra la posibilidad de transformaciones sociales e institucionales en la lucha contra la delincuencia o la criminalidad (en el terreno preventivo), que se traducen en una reforma en los órganos encargados de la Procuración, Administración y Ejecución de la Justicia Penal; en contrapartida, la política penal se constituye por la organización jurídica en sus fases de investigación académica y legislativa, así como su evaluación jurídica y política, de la sencilla reacción punitiva del Estado. Lo anterior se traduce en un mayor campo de obrar para la Política Criminológica en el terreno social, porque su intervención no se presenta únicamente ante la presencia del delito, del delincuente y la pena. Valga esta nota considerando que esta precisión es de grado y no de esencia, porque ambas disciplinas en acción se funden en una maquinaria expresamente diseñada para la Defensa Social contra la delincuencia y la criminalidad, que permitan la formación de nuevas relaciones sociales y económicas más justas y democráticas, las cuales son dables únicamente en un marco de sana convivencia garantizada por un Estado de Derecho vigoroso. Continuando con nuestra exposición hemos de concentrarnos, de momento, en la ciencia abordada.

La Política Criminológica por ser un arte-científico, por naturaleza, no busca una finalidad específica en virtud de que su actuación incide en todos los ámbitos en que se desborda la Administración e Impartición de la Justicia Penal, la cual cubre con su manto la prevención de la delincuencia, la persecución de los delincuentes, la represión de la delincuencia, y la reincorporación del delincuente en la sociedad a partir de la sanción penal emitida por los tribunales competentes. De esta forma, hemos de tener presente la composición policientífica que posee, recabando así algunas propiedades teleológicas de las mismas disciplinas, claro, en función de la síntesis criminológica dada por su ciencia base: la Criminología. En este orden de ideas, la Política Criminológica tendrá objetivos últimos que aglutinan las metas particulares perseguidas por las ciencias de la constelación penal (ciencias jurídico-penales, criminológicas, históricas y filosófico-penales, médicas y esenciales).*

Indudablemente queda en pie la observación dada por Emilio Langle para la Política Criminológica en la esfera legislativa y del Derecho, en particular, del Penal. En esta perspectiva, la Política Criminológica se bifurca en crítica y

149 Vid. Alfonso Zambrano Pasquel " Nueva Criminología y Derecho Penal " en " Criminalia " Órgano de la Academia Mexicana de Ciencias Penales Año LII Nos 1-12 Enero-Diciembre 1987 Ed Porrúa México 1987 p. 236 El autor del ensayo es Profesor del Instituto Superior de Criminología y Ciencias Penales de la Universidad de Guayaquil, Ecuador

* Vid. supra Capítulo 2, apartado 2.1

constructiva o legislativa.¹⁵⁰ Evocando a Vincenzo Manzini y a Franz Von Liszt*, hemos de identificar que las Política Criminológica crítica, se ocupa del examen científico-jurídico del Derecho Penal vigente en un espacio y momento dado con la meta de indagar la oportunidad de las incriminaciones agravantes, atenuantes, la naturaleza y proporción de la pena o sanción penal por aplicar, sobre las lagunas de la ley, criterios jurisdiccionales y jurisprudenciales, sobre las bondades y utilidades fácticas del tratamiento de infractores penales ... en fin, de la valoración del Derecho Penal vigente en los ámbitos sustantivos, adjetivos y ejecutivos, para que con sus conclusiones dictamine su estado jurídico y social, en razón de las directrices dadas por la Justicia Penal, sin olvidar el criterio político de la obtención del Bien Común.

Concerniente a la Política Criminológica constructiva o legislativa, no es posible emprender en ella sin contar con los conocimientos propios de la Política Criminológica crítica, toda vez que ésta proporciona la visión correcta del camino que ha de emprender una futura legislación penal. El entendimiento e interpretación del Derecho Penal en su conjunto y en las relaciones sociales que emergen y se presentan en él, es el escalón previo a la Política Criminológica legislativa o constructiva, la cual se dedica a construir una nueva legislación penal que proporcione normas más humanas, equitativas y prontas, disposiciones claras y positivas, y por último, derogue o abrogue, en su caso, toda ley que sea lesiva de los fines trazados y perseguidos por la Justicia Penal. La Reforma Penal de la legislación y su correcta aplicación en la vida jurídica, localiza su nido en esta rama - si se nos permite denominarla así -, de la Política Criminológica.

Sin embargo, la Política Criminológica en lato sensu no se limita a sus expresiones críticas y constructivas en materia legislativa ya que su labor encomendada trasciende allende de las fronteras jurídico-penales dadas por el Derecho Penal vigente en un espacio y tiempo específico. La Política Criminológica supera un estudio puramente dogmático en la norma penal. La Política Criminológica parte de los hechos y de la propia realidad imperante en una sociedad, específicamente en los fenómenos y entes antisociales, para que al final de un proceso cognoscitivo y práctico se vuelva hacia la propia comunidad suministrándole los planes, programas, instituciones, normas, instrumentos y mecanismos más eficaces en la lucha contra la delincuencia y la criminalidad.

A primera vista surge la Política Criminológica como una ciencia que investiga, examina, crea, reforma y evalúa la legislación penal. Si seguimos esta lógica tendremos que la Política Criminológica es una ciencia jurídica, y tal apreciación recogida por Jiménez de Asúa y Hans Göppinger,¹⁵¹ no es la correcta.

¹⁵⁰ Vid. Emilio Langle Op. cit. págs. 25 y 26

* Ídem

¹⁵¹ Vid. Luis Rodríguez Manzanera Criminología Op. cit. p. 122

Es dable conceder que la Política Criminológica en su primer instante operacional se actualiza en la vertiente legislativa, pero no es ni la mas importante, ni la única y precisamente nuestro orden jurídico vigente así lo corrobora. Y en materia penal, el Lic. Fernando García Cordero ha resaltado este mal legislativo que aqueja a México, y que no permite la unidad jurídica del país; en esta medida, el logro de las metas trazadas por las políticas preventivas, represivas, persecutorias y ejecutorias de la Justicia Penal se diluyen en todo este mar de cuerpos jurídicos en materia penal y punitiva. La unificación de la legislación penal se constituye como respuesta válida a este problema.¹⁵² Recalcando que el fenómeno de la delincuencia o la criminalidad, no son contables o erradicables por estructuras intelectuales normativas de índole penal, ya que la Ley Penal corresponde al mundo del deber ser, no del ser. La criminalidad y la delincuencia no son problemas que se solucionen y resuelven por la ley.* La Política Criminológica aborda así la propia vida social expresada en los hechos antisociales y las personas que las cometen, constituyéndose como un summum de conocimientos provenientes de las Ciencias Penales.

La esfera de la Política Criminológica es amplia y sus fines corren la misma suerte, y el Dr. Sergio García Ramírez considerando que la Política Criminológica se ubica dentro de un esquema general de la Política, desmenuza los fines más trascendentales: insertar al delincuente, o infractor penal, en la comunidad humana a la que pertenece, la libertad, la justicia individual y social, y el desarrollo de los hombres y de los pueblos, en los órdenes morales, culturales, económicos, sociales, jurídicos y políticos.¹⁵³ La propia magnitud de estos objetivos denotan su trascendencia capital para la vida comunitaria, la cual no se circunscribe a la República Mexicana, sino a cualquier Estado y el propio Distrito Federal.

Por contener los objetivos últimos de la Justicia Penal, la Política Criminológica ha de desplegarse en el seno del Estado por ser éste la entidad jurídico-política que posee el poder público, el poder político y en nuestro ámbito, el poder penal legalmente organizado, pero esta sentencia no debe entenderse como una facultad discrecional o arbitraria. El Derecho Penal, lato sensu, por su esencia y contenido exige, como ninguna otra rama jurídica, estricta sujeción de los órganos de Gobierno, a los principios e imperativos emanados de la Carta Magna, de la cual deben partir los principios que delimiten su actuar y competencia, sin menoscabo de la coordinación necesaria para hacer frente a la delincuencia en forma directa, y en forma indirecta, a la criminalidad.

¹⁵² Vid. Fernando García Cordero. * La Reforma Procesal Penal 1983-1988 * 2a ed Ed Manuel Porrúa México 1988 págs 393 a 397

* Un instrumento estatal que anhela tan nobles, humanos y necesarios objetivos, tiene una presencia política preponderante en la vida social, por tanto, su actuar deberá encuadrarse en el uso del poder público constitucionalmente delimitado para con los gobernados, conforme a las denominadas garantías individuales consagradas en nuestra ley Fundamental y de los derechos humanos, ya que su respeto y salvaguarda en conjunto permiten hablar de la dignidad humana

¹⁵³ Vid Sergio García Ramírez, en el discurso de clausura del Primer Coloquio sobre Política Crimnal en América Latina México Instituto Nacional de Ciencias Penales Op cit p 146

Por su parte, el Lic. Marco Antonio Díaz de León, desdobra las finalidades perseguidas por la Política Criminológica. En primer término aborda el tema a la luz del Sistema de Justicia Penal constitucionalmente regido, a saber: " ... la Política criminal (SIC) intenta precaver las tendencias delictivas disgregantes de la sociedad, en su caso, controlarlas - impidiendo o corrigiendo sus causas y efectos -, para garantizar con justicia y sancionar, rehabilitar o curar a quienes cometen estos ilícitos. "154 Gozando de un criterio más profundo y fino en materia punitiva, el propio autor subraya las bondades de las medidas de seguridad en relación a las penas, manifiesta que la Ley Penal ha de contemplarlas en mayor medida, ya que la Política Criminológica triplica su cometido en los fines primarios, inmediatos y mediatos, en palabras propias abunda al respecto:

" ... los fines primarios buscados por el Estado dentro de la política criminal (SIC), por conducto de las medidas que nos ocupan, son dar seguridad al género humano, al gobernado, a la convivencia social y al propio Estado, respecto de sus bienes, de la vida, o bienes jurídicamente tutelados, frente a los lesivos efectos del delito cometido por personas inimputables o anormales.

Por su lado, los fines inmediatos de política criminal ... se dirigen a menoscabar concretamente algún o algunos bienes jurídicos (garantías individuales) del sujeto activo del delito, en el caso inimputable o anormal, como remedio o recurso extremo ante la experiencia del crimen, traducido comúnmente en restringirle o privarle su libertad, con objeto de impedir recaiga en otro resultado delictivo, para lo cual se le segrega de la vida social durante equis tiempo.

Los fines mediatos de política criminal que trata de obtener el Estado por medio de las medidas de seguridad, surgen del momento en que, a virtud del fallo definitivo jurisdiccional que así lo ordene, se logra segregar de la convivencia social al inimputable o anormal. Es aquí de donde privar a estos de su libertad individual en la forma más conveniente, en relación a su condición de incapacidad y a su peligrosidad, se inician los aludidos fines mediatos que el Estado busca con las medidas de seguridad. "155

La Política Criminológica se configura así como el punto cenit de la teleología de la constelación penal, al sintetizar en un axioma su actuar: la lucha contra la delincuencia y la criminalidad. Comprendiendo la labor prístina de las Ciencias Penales, la cual se constituye en la prevención de conductas criminales y delictivas en la sociedad, más allá de la prevención general o especial basada en la aplicación de la sanción penal que en la práctica es la pena. Desprendiéndose de lo

154 * Bases constitucionales en materia penal * Op cit p 41

155 Ibidem. pags 63-66.

anterior, que la prevención de los delitos o de otras conductas antisociales que atenten o consuman un daño a la persona, a sus sociedades y asociaciones, a su estructura social, y en fin, a sus instituciones, demanda la intervención del Estado a través de sus funciones legislativa, judicial y ejecutiva, en todos y cada uno de sus órganos en las tres esferas políticas en que se desenvuelve la vida de la Nación. El Dr. Raúl Carrancá y Rivas apuntala este pensamiento al decir " A todo el Estado, a todo el enjambre de su organización administrativa, compete e interesa la tutela y salvaguarda de los bienes jurídicos. "¹⁵⁶

No pudiendo resistir la oportunidad de aprovechar este espacio, enunciaremos los fines de la Política Criminológica en diversos ámbitos, de acuerdo a nuestro particular juicio, a saber:

- *En la esfera política.*- Formular, crear, conducir, orientar, preservar y salvaguardar la Seguridad Pública y la Seguridad Nacional ante los embates de la criminalidad o de la delincuencia organizada internacionalmente, y cuya vertiente más representativa es el narcotráfico. En la medida en que se obtengan estas metas, el Estado reafirmará la guarda y ejercicio del poder político que se instituye en beneficio de sus gobernados. El Estado de Derecho que se materializa en los instrumentos democráticos y republicanos, indefectiblemente han de ser encarnados por los servidores públicos honestos, imparciales, eficientes y leales, conforme al imperativo contenido en el artículo 113 constitucional, porque es inaceptable que en él intervenga, en forma directa o indirecta, la delincuencia organizada, - sustantivamente hablando si se nos permite el término -. El poder público corresponde exclusivamente en goce y ejercicio al Estado, por mandato de nuestra Ley Suprema, y si bien es cierto que de facto lo gozan otros grupos sociales, económicos, y culturales, éstos legitiman su distribución en función de la búsqueda del Bien Común, de la Justicia Social o de otros fines, valores o principios propios de la naturaleza del hombre, jamás se deberá permitir que sea en contra de la condición humana.

La relación existente entre la Seguridad Pública y la Seguridad Nacional, con el poder político es directamente proporcional. La legitimidad, en lato sensu, y la estabilidad en el en el sistema político mexicano será el resultado de la correcta solución a esta ecuación social.

- *En el ámbito jurídico.*- Circunscribiéndose al campo penal, busca una real, justa, imparcial, pronta, expedita y más humana procuración, administración y ejecución de la Justicia Penal. Destaca sobremanera la Política Criminológica crítica y legislativa que implica todo el mecanismo científico-jurídico para llevar a cabo la Reforma Penal en nuestro orden jurídico vigente, recordando que en México se

156 * Renovación moral y Filosofía Penal * Revista de la Facultad de Derecho de México Universidad Nacional Autónoma de México
Numeros 160, 161 y 162 Tomo XXVIII Julio-Diciembre Ciudad Universitaria México 1988 p 15

requiere enfatizar en este campo al Derecho Procesal Penal, y al Derecho penitenciario o Derecho Ejecutivo Penal, ya que éstas son el bosque que no hemos visualizado por las ramas constituidas por el Código Penal principalmente.

En esta esfera la Política Criminológica se nutrirá notablemente de la Ciencia del Derecho Penal que se sostiene en tres pilares fundamentales: el delito, la sanción penal que principalmente se forma con la pena, y el delincuente o el infractor penal en su caso, quien es el eje de este sistema.

La búsqueda de la Justicia Penal y la Seguridad Jurídica que determina la Constitución Federal, no se excluyen, sino más bien se integran por la Política Criminológica.

- *En el orden social.*- Orden y control social que a través de la Política Criminológica se concretiza principalmente en la prevención de conductas lesivas al hombre, a la comunidad y a sus instituciones. La prevención de la delincuencia y la criminalidad se constituye así como el terreno más amplio y abrupto para ser sembrado por la Política Criminológica.

Simultáneamente la estabilidad social que se logra en un estado de sana convivencia no es posible lograrla si impera la violencia y la delincuencia, al lado de la criminalidad. En este orden de ideas si se busca fincar el desarrollo social de la Nación mexicana como un sistema de vida en constante mejoramiento integral, democrático y garante del cabal ejercicio de la libertad y dignidad humana, previstas y tuteladas en nuestra Ley Fundamental,¹⁵⁷ la Política Criminológica deberá proporcionar las directrices necesaria a seguir para minimizar la marginalidad urbana y rural existente en nuestro país, atacando los factores que la ocasionan de acuerdo a los conocimientos emanados de la etiología de la criminalidad y de la delincuencia.

- *En la dimensión económica.*- Primeramente, la estabilidad económica o el equilibrio de los procesos económicos en nuestro país, es una finalidad mediata de la Política Criminológica y de cuya eficacia se desprenderán las consecuencias necesarias y suficientes para incidir en el sistema económico de nuestro país, amén de los efectos internacionales surgidos en la época de globalización e interdependencia. Afirmamos que en primer término, porque en un estado de equilibrio social, jurídico y político, regido por la Paz, se alejan las posibilidades de rápidas e imprevistas oscilaciones negativas en el mercado bursátil y monetario que impiden un desarrollo económico sustentable. El precedente razonamiento significa que en un clima de violencia instaurado por la delincuencia o la criminalidad, se produce incertidumbre y desconfianza en las instituciones del país, porque ello denota una debilidad e impotencia gubernativa para preservar la

¹⁵⁷ Vid fundamentalmente, artículos 3o fracción II en sus incisos a), b) y c); y 25 en su primer párrafo

seguridad jurídica del patrimonio, individual o colectivo, y de la integridad física de sus habitantes, y esto se traduce económicamente en un desequilibrio en las actividades financieras que genera una contracción en el flujo de acciones mercantiles, valores y capitales, ya sean nacionales o extranjeros; es decir, se presenta una fase de depresión.¹⁵⁸

En segunda instancia, coadyuva a la consecución de objetivos propios de la Política Económica y la Economía misma, los cuales se resumen en la consolidación del desarrollo económico de México, y en el futuro se aspire al crecimiento económico del país.¹⁵⁹ De esta forma la Política Criminológica se localiza en una relación estrecha con la Economía, formando un binomio indisoluble en sus fines últimos: Justicia-Desarrollo. No es imaginaria o casual tal relación como se puede corroborar en nuestra Carta Magna en su artículo 25 que esta inmerso en su parte dogmática, con lo cual se vislumbra el espíritu constituyente: enlazar los derechos humanos clásicos del hombre con los derechos humanos económicos, toda vez que los principios básicos del sistema económico mexicano se sitúan en co-relación a la libertad y dignidad de individuos, grupos y estratos sociales; el uno sin el otro no se conciben en un Estado moderno, democrático y de Derecho.¹⁶⁰

Como podrá apreciar el lector estos fines, que a título enunciativo y particular mencionamos, no se presentan aislados y no son independientes entre sí, porque unos implican a otros. Realmente entre ellos la interdependencia impera en razón a la presencia global e integral de la Política Criminológica en el país que se implemente, ya que sus efectos se derraman en los sistemas más importantes: el social, el político, el jurídico y el económico, por tanto, los fines variarán en atención al conjunto y problema específico a solucionar. Ahora bien, estas esferas que inciden necesariamente en la concepción y ejecución misma de la Política Criminológica, se fusionan en ella; y si llevamos a cabo una concatenación global de sus metas, colegiremos que su objetivo central es el combate eficaz a la criminalidad y a la delincuencia en todos los niveles y frentes posibles que permita nuestro Orden Jurídico, con la finalidad de tutelar y salvaguardar la existencia y desarrollo del género humano y sus instituciones, de las conductas antisociales.

158 Vid. Jacinto Faya Viesca " Finanzas Publicas " 2a ed Ed Porrúa México 1986 págs 349 y 350

159 Actualmente debemos hablar del desarrollo económico en México ya que aún no hemos alcanzado un nivel estable en su desarrollo financiero, y siguiendo a Herber, sólo es permisible hablar de crecimiento económico en aquellas economías que viven niveles permanentes de desarrollo sustentadas en una economía ya desarrollada Vid. Jacinto Faya Viesca Op cit pags 362 y 363

160 Vid Et all " Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada " 5a ed Procuraduría General de la República- Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas México En el comentario al artículo citado por Andrade Sánchez, Eduardo págs 114, 115 y 117

A su vez, en este mismo sentido se pronuncia el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado en el comentario al mismo precepto en la 9a ed (1997) de la obra invocada editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través de su Instituto de Investigaciones Jurídicas y la casa editorial Porrúa, páginas 321, 322, y 323

También es útil aclarar que la Política Criminológica Política Criminal no se constituye en una ciencia omnicomprensiva u omnipotente por gozar de una pluralidad de fines globales en diversos ámbitos que repercuten en la vida nacional. La actuación general de la Política Criminológica se debe a que se concibe, gesta y desarrolla en la política general diseñada en el Estado, con la conjunción de la propia sociedad, en un marco jurídico constitucionalmente determinado. Es decir, la consecución de las metas trazadas por la Política Criminológica no se limitan a la praxis persecutoria y represiva de los órganos expresamente dotados para cumplir con estas funciones, porque la praxis preventiva y ejecutiva de las sanciones penales trascienden a toda la estructura jurídica, política, social e incluso, la económica, en consecuencia, el Estado se constituye como el complejo organizacional que regulará la vida colectiva a través de sus funciones y órganos, delimitando las políticas específicas a seguir por cada uno de ellos, conforme a la competencia y atribuciones que les confiere la ley. Para efectos de la Política Criminológica es aplicable a este mecanismo gubernamental, ya que su síntesis e integración permitirá que obtenga sus metas.

5.- ACTUACIÓN Y VIABILIDAD DE LA POLÍTICA CRIMINOLÓGICA.

" La Política Criminal es más bien cosa de acción que de doctrina. "
Pedro Dorado Montero.

5.1.- ESFERAS DE ACTUACIÓN.

El delito y el crimen, hoy día, se han diversificado en el ámbito social a un grado asombroso de especialización. Los escenarios en los cuales se desarrolla el delincuente y el criminal, no son idénticos en razón de los propios agentes activos; de los mecanismos, instrumentos o medios comisivos por los cuales efectúan un hecho criminal o delictivo; de los bienes jurídicos o materiales afectados, de los factores, causas, y motivos presentes en los sujetos activos; de los ofendidos o víctimas que resienten los efectos de tales conductas; del espacio territorial abrazado tanto en la preparación y comisión; como de los efectos de la delincuencia o criminalidad; del estrato social en que surge o el que afecta; e incluso, por el grado de daño o peligrosidad que representan tales conductas para la sociedad, sus instituciones o para el propio Estado.

Y si la delincuencia o la criminalidad son múltiples y poliformes, los medios e instrumentos para combatirla y controlarla han de ser concebidos y ejecutados con idénticas características; lo cual se traduce en la ejecución de una Política Criminal conformada por objetivos particulares y concretos, en relación al específico ámbito de la delincuencia o criminalidad de la que se trate, toda vez que la criminalidad y la delincuencia, por ser fenómenos sociales, han obedecido a la ley natural de la evolución, la cual le permite presentarse simultáneamente ante la sociedad, en diversas modalidades, las cuales se han clasificado en dos grandes rubros: la convencional y la organizada. Obviamente su configuración interna y externa les proporcionan características especiales en sus procedimientos ejecutivos. El poder penal del Estado implica tener presente esta realidad actual imperante en la sociedad mexicana, y es precisamente la Política Criminal el instrumento del que se hace valer para responder al reto criminológico al que nos enfrentamos.

En consecuencia, el combate eficaz a la criminalidad y la delincuencia contemporánea se tendrá que librar en diversos frentes que van más allá de los brazos musculosos que reprimen el delito bajo la balanza del Derecho Penal, lato sensu, toda vez que el Estado Mexicano, y sus órganos, han de coordinar los esfuerzos institucionales, jurídicos, económicos, sociales, e inclusive, los culturales, que son el caldo de cultivo de la criminalidad y la delincuencia convencional y organizada. Nos situamos ante la trinchera abandonada de la prevención de los crímenes y los delitos que avanzan inexorablemente por este amplio frente en el cual el Derecho Penal está imposibilitado para actuar en él. Esta lisa y llana realidad nos permite vislumbrar lúcidamente que la crisis del sistema penal mexicano ante los ojos de la sociedad mexicana, que vive y sufre los embates de la criminalidad y la delincuencia, cuantitativamente y cualitativamente mayor a la acción de la sanción punitiva, es el síntoma de la aplicación unidimensional del instrumento legal que combate el efecto y consecuencia natural de la concepción, gestación, desarrollo y nacimiento de los factores criminógenos que dan luz abruptamente a la criminalidad y la delincuencia. Una vez más hallamos un motivo de capital trascendencia que justifica, allende del campo jurídico, la participación inaplazable de la Política Criminológica en México, bajo un marco estrictamente preciso y definido legalmente a partir de nuestra Ley Fundamental.

Doctrinariamente en el ámbito internacional, se han establecido tres vastas dimensiones que abordar por la Política Criminológica,¹⁶¹ con la finalidad de entablar la lucha científicamente organizada en la estructura jurídica y administrativa del Estado, contra la criminalidad y la delincuencia, mismo que hemos adoptado académicamente en estas líneas para efectos de sustentar su viabilidad en México, a saber:

161 Vid. José-Adolfo Reyes Calderón "Criminología" 2a ed Ed. Cardenas México 1996 P. 315

•**Prevención primaria.**- Es el conjunto de planes, programas, y acciones institucionales que se aplican científicamente, a través del Estado y sus órganos, a los factores criminógenos y delictivos que se originan y nacen en los macro sistemas sociales, económicos, y culturales. Se llevan a cabo previamente al nacimiento de las figuras criminales y delictivas, toda vez que se actúa en el propio germen y raíz de un ente que brotará con sus afiladas espinas ante la mirada impotente de la sociedad que la tratará únicamente si se declara judicialmente bajo la hoz del Derecho Penal que ya se transgredieron los bienes jurídicos tutelados.

Desde mi modesto y particular punto de vista esta es la esfera real, que en stricto sensu, constituye la prevención ab origine, que le corresponde conducir, regular y evaluar a la Política Criminológica mexicana.

•**Prevención secundaria.**- Se constituye por el universo de actos ejecutivos y valorativos que el Derecho Penal aplica una vez que se ha comprobado judicialmente la comisión de un hecho tipificado en la Ley Penal vigente. Surge una vez que el delito jurídicamente acreditado se sanciona por los juzgados y tribunales, comunes o federales, y por ende, no tiene alcance para los crímenes que no se contemplan por la legislación penal. Su efectividad se fundamenta en la eficaz investigación y persecución de los delincuentes, y la concreta represión punitiva que corresponda a los hechos cometidos por ellos, de acuerdo con el principio constitucionalmente consagrado en el primer párrafo del artículo 21.

Propiamente dicho, no estamos en el terreno preventivo, sino en el represivo, penalmente delimitado.

•**Prevención terciaria.**- Se integra por el conglomerado de conocimientos científicos que se formulan, instrumentan, ejecutan y evalúan a través del Derecho Ejecutivo Penal o también denominado Derecho Penitenciario, a fin de incidir en las personas que han sido declaradas penalmente responsables a la luz del Derecho Penal, y que han de ser sujetos a tratamiento de readaptación, y rehabilitación social, para que se reincorporen eficazmente a la vida gregaria, en armonía real con su entorno.

Nuestro artículo 18 constitucional establece en su párrafo segundo, las bases sobre las cuales la Política Criminológica ha de fincar el sistema penitenciario en México, mismas que se recaban fielmente por la Ley que establece las Normas Mínimas sobre readaptación social de sentenciados, en su artículo 2o., siendo el trabajo y su capacitación, así como la educación que se les ha de brindar.

Concordando con el Lic. Antonio Sánchez Galindo,¹⁶² agregaríamos el tratamiento psicológico y psiquiátrico, que en su caso, se requiera para la debida atención y resocialización del transgresor a la norma penal.

Esta culminación del arduo y penoso derrotero del Derecho Penal, es el toque de plata de la justificación de la sanción punitiva, y persigue noblemente, evitar la reincidencia delictiva de los individuos que han sido sujetos a procedimiento penal y tratamiento penitenciario, labor capital que desafortunadamente ha sido soslayada por nuestra Justicia Penal, no logrando así el control social secundario del fragmento minoritario captado por las redes del sistema penal mexicano.

La prevención se tornaría realmente secundaria en el prisma estrictamente jurídico, en virtud de perseguirse la toma de las providencias necesarias para que en el ánimo del delincuente, y en su propia alma, se le inyecten los valores y principios sociales que regirán su futuro comportamiento, evitando así las posibles conductas antisociales a desarrollar.

En este trípode básico, el Estado indefectiblemente ha de instrumentar y aplicar su capacidad supra social de organización estructural que posee, para ratificar y convalidar su poder político de convocatoria y armonía de los intereses inherentes a la sociedad e instituciones que gobierna con el deber prístino de protegerlos y defenderlos de cualquier acto antisocial que coloque en peligro o que efectivamente, lesione y menoscabe cualquier bien jurídicamente tutelado por nuestro orden jurídico, afectando su sano desenvolvimiento que permite lograr un desarrollo sustentable.

Prácticamente esta premisa se traduce en la firme y plena voluntad política de instrumentar una Política Criminológica que se conciba, formule, estructure, aplique y evalúe, en un ente federal que proponemos nazca en el seno mismo del Estado y cuya tarea se constriña al combate de la criminalidad y delincuencia, convencional u organizada.

En esta naturaleza, el primer escenario que ha de contemplarse, aún antes de pensar en la Política Criminológica institucionalmente organizada, es el puramente político, considerando que es un deber irrenunciable e indelegable del Estado el brindar la Seguridad Pública y la Justicia Penal eficaz, pronta y expedita que requiere nuestro sistema penal mexicano, para organizar y aglutinar las fuerzas sociales y económicas que existen en el propio seno de su estructura administrativa, y las que radican en otros entes de naturaleza privada o con fines

¹⁶² Disertación en su ponencia en el Diplomado impartido por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U N A M , el día 7 de junio de 1997 en Ciudad Universitaria, en el modulo 'Libertad preparatoria, remisión parcial de la pena y beneficios preliberacionales ' Apuntes del ponente tesista

preponderantemente sociales, acosando la gestación, nacimiento, desarrollo y perfeccionamiento de la criminalidad y la delincuencia, fenómenos patológicos que han de ser inhibidos por la Política Criminológica impregnada de la voluntad política, firme y constante, que le otorgue todo el respaldo administrativo, jurídico, presupuestal y social, que se establezca en la legislación federal, cristalizando su presencia en los macro sistemas que convergen en la consecución de la Seguridad y la Paz social que permitan contar con las condiciones, instrumentos y mecanismos necesarios para el desarrollo equitativo de nuestra Nación.

Es inmanente a su propia condición del Estado luchar perennemente, contra la criminalidad y la delincuencia, a través del Estado de Derecho que rige su vida socio-política, reconociendo ante la sociedad, que en la actualidad sus tentáculos han abrazado y oprimido con tal fuerza a sus instituciones, que se coloca en grave peligro su propia estructura administrativa, jurídica y financiera, surgiendo así la razón meta jurídica de la Seguridad Nacional, paralelamente al concepto institucional de la Seguridad Pública existente en nuestro marco jurídico. En esta tesitura, el Estado Mexicano deberá planear, formular, instrumentar, aplicar y evaluar una Política Criminológica que trascienda a las decisiones y acciones meramente punitivas, con los consiguientes resultados parciales en la lucha contra la criminalidad y la delincuencia contemporánea.

Concretándose la anterior conditio sine qua none de la existencia de la Política Criminológica, ésta será llamada a superar las esferas jurídico-represivas, lo cual únicamente se logra en el verdadero poder penal del Estado: la prevención social de la delincuencia; la cual se constituye en la esfera más vasta y compleja, en la cual debe actuar el estado en su lucha contra la delincuencia, incidiendo primeramente en la criminalidad.

Zarpano de esta visión global e integral, la Política Criminológica se presenta como la especie de la propia Política Social, lo cual significa que ésta es el pilar de aquélla, por tanto, la presencia social del poder penal estatal se magnifica en la propia Política Social, toda vez que la máxima expresión de la lucha contra la criminalidad y la delincuencia, es la prevención de todas aquellas conductas que lesionan la vida individual y gregaria del hombre. En la inteligencia que ésta es la dimensión más vasta y compleja en la que la Política Criminológica se cristaliza en forma indirecta, por situarnos en el campo sociológico, en el terreno a priori de la criminalidad y la delincuencia.*

La dimensión que se sitúa en lo más alto de la estructura operativa de la Política Criminológica, es la que comprende todo el universo sociológico, que desgraciadamente, y por mandato científico acertado, el Derecho Penal no ha observado detrás de su maquinaria gubernativa y coercitiva, siendo que este

* Vid. infra Capítulo IV en su apartado 7

campo posee una importancia vital que se merece en el propio seno de la Política Criminológica. Entendiendo que en este plano sistémico, el sistema social es el marco más importante, cualitativamente hablando, por repercutir en todos los subsistemas que inciden en el caldo de cultivo delictivo, e incluso por la gama de materias que abraza su papel cuantitativo, es trascendental. En este razonamiento, la Política Criminológica se gesta en la Política Social, y ésta a su vez, de la Política general.

Partiendo del enfoque que brinda la Teoría General de los Sistemas observamos que la Política Criminológica requiere incidir en las esferas sociales y económicas de la comunidad jurídica que esté afecta a su esfera de actuación, en virtud de que la prevención primaria, o de origen, de las conductas antisociales de toda sociedad, se actualiza en estas dimensiones, toda vez que en ellas germinan los factores extra legales y preponderantes en que se presentan las condiciones materiales de vida de sus integrantes, y que no son objeto de estudio y aplicación del Derecho Penal, sin embargo, sobre él extienden sus efectos nocivos para la propia sociedad que se organiza jurídicamente para combatir los perjuicios que ocasionan en sus miembros e instituciones sociales, jurídicas o culturales inclusive. Ambas esferas constituyen el terreno más fértil y vasto por planear, y coordinar por la Política Criminológica, en su acepción más lata y pura, y circunscrita bajo el principio de interdisciplinariedad, del cual se obtiene que la ciencia motivo de estas líneas, no es sino el punto centelleante en el cual han de fusionarse cualquier disciplina científica que colabore con sus estudios, conocimientos y efectos, en la lucha ardua y eterna que el hombre necesariamente ha de librar contra la criminalidad en primer plano, y de su correspondiente jurídico, que es la delincuencia, independientemente de su capacidad de organización y actuación en lo fáctico.

Paralelamente al universo sociológico, se presenta una segunda esfera de actuación de la Política Criminológica: la económica; dimensión esencial que implica hablar de la satisfacción de las necesidades básicas y mediatas del Hombre en una mejor forma, utilizando los satisfactores materiales de los que dispone la Humanidad.¹⁶³ La presente esfera trazada en el seno del estado es primordial en la instrumentación y aplicación de la Política Criminológica, toda vez que los fenómenos económicos se hallan íntimamente entrelazados con los sociológicos, éticos, jurídicos y los políticos, factores que repercuten en el propio campo de cultivo y evolución de la criminalidad y de la delincuencia en cualquier país.

Omitir este renglón es olvidar la concepción del propio desarrollo nacional, equitativo, integral y permanente. Su alcance reviste una trascendencia excelsa que nuestra Carta Magna en su artículo 25, expresa un axioma estatal, a saber: es atribución inmanente a su naturaleza, la planeación, coordinación, conducción y

163 Vid Hugo Rangel Couto "La Teoría Económica y el Derecho" 3a ed Ed Porrúa México 1980 p 15

orientación de la economía nacional cuyo objetivo cimero es la más justa distribución del ingreso y la riqueza que logre el pleno ejercicio de la libertad de los gobernados y estratos sociales que gozarán así, de la seguridad tutelada por la Ley Fundamental. Este proceso es la guarda de los equilibrios macroeconómicos que permiten un desarrollo sostenido de nuestra Nación. Esta visión no fue desapercibida por nuestro constituyente social quien plasmó este desiderátum en nuestra Ley Fundamental con la altísima encomienda de practicar y culminar esta premisa social que se funde en un bienestar tangible en las condiciones económicas o materiales de la población. Como podrá observarse, la Política Criminológica contemporánea en México, ha de instrumentarse en razón a la criminalidad y delincuencia de que se trate, es decir, el tratamiento será diverso en relación a su exteriorización, frecuencia, organización, territorialidad, daño que produce en los bienes y valores, jurídicos y estatales, en fin, de su grado evolutivo. Es decir, si la criminalidad o la delincuencia, evolucionan y perfeccionan, la Política Criminológica ha de evolucionar y perfeccionar en la misma o mayor, proporción, para que su combate sea realmente eficaz. Este razonamiento no debe producir la ilusión al lector de que este razonamiento no conlleva el aumento de la coacción de las fuerzas policíacas, ministeriales, judiciales y penitenciarias, ya que éstas intervienen a posteriori, y repercuten sobre la consecuencia y el efecto, y no sobre los factores, causas o motivos que le dan origen.

Abrazando este concepto socio-político para incidir en el terreno jurídico-penal, se presenta un " rompecabezas " político¹⁶⁴ que se habrá de resolver de acuerdo a la particular realidad imperante en México, y en concreto, de la criminalidad que sufrimos, y del sistema judicial penal. Ahora bien, si deseamos descender a otras esferas de actuación de la Política Criminológica, hemos de unir los conceptos de la Seguridad Nacional, la Seguridad Pública y la Impartición, Administración, Procuración y Ejecución de la Justicia Penal, mediante un Programa Integral de actuación ' palpable ' en la vida social que convalide un orden jurídico justo.

Integrando estos juicios lógicos se concluye que la Política Criminológica guarda íntima relación con el quehacer público que desarrollan cotidianamente los diversos órganos gubernamentales, federales y estatales, cuyas esferas de actuación guardan íntima unión con la instrumentación y ejecución de los *programas o planes de bienestar socio-económico que inhiben y disminuyen 'la tasa de natalidad ' de los factores criminógenos que la Organización de las Naciones Unidas, enunció en el Tercer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente.*'

164 Vid. René González de la Vega " Política Criminológica Mexicana " Op. cit. P. 42.

* Vid. supra capítulo I, en su apartado 4.2 - Justicia Social y Justicia Penal

Gracias al específico terreno de la parcela de estudio y aplicación de la Política Social, la Política Criminológica habrá de repercutir en su concepción y ejecución mediante el enfoque sistémico que nos proporciona la Teoría General de los Sistemas, observando el constante intercambio recíproco de conocimientos y experiencias que poseen para lograr una lucha eficaz contra la criminalidad y la delincuencia de hoy día. Esta visión macro social supera las fronteras del Orden Jurídico vigente en México, reclamando una Política General coherente y científicamente concebida en una política socio-económica, de la cual nos atreveremos a esbozar sus rasgos teleológicos más característicos en nuestro régimen jurídico y político que se contempla en nuestro Pacto Federal.”

De acuerdo con la clasificación teórica de la prevención criminal y delictiva en la sociedad y sus instituciones, se infiere que en virtud de que la Política Criminológica por estar nutrida de la sabiduría propia de la Enciclopedia de las Ciencias Penales, le corresponde una participación directa, estrecha, e íntima, en la prevención secundaria y terciaria, porque en ellas el Derecho Penal, lato sensu, se erige con toda su potestad normativa para incidir en el propio procedimiento penal y la comprobación de la existencia jurídica de la comisión de hechos delictivos que violan la particular esfera de derechos de los gobernados, tutelados en la Ley Penal; y una vez satisfechos los extremos procesales que se contemplan en el artículo 21 de nuestra Carta Magna, debemos atender la fase terminal del arduo camino procesal punitivo que culmina con la determinación de una pena, cuyo fin capital es la rehabilitación social del delincuente; desideratum magno de nuestro sistema penal que se rige de acuerdo con el artículo 18 de nuestra Constitución Federal, la que determina que este fin ha de buscarse con basamento en el trabajo, su capacitación en esta actividad que, per se, dignifica al hombre mismo, complementando esta formación con la educación que proporcione los elementos culturales y axiológicos, básicos y mínimos, que requiere el individuo para su reincorporación a la vida social generalmente aceptada.

Bajo este tenor, la Política Criminológica contemporánea mexicana posee una responsabilidad compartida con el Derecho Penal (lato sensu) y el Derecho Administrativo, en las esferas de la prevención secundaria y terciaria, en razón de que ambas dimensiones no constituyen propiamente hablando, programas o acciones que se lleven a cabo antes del nacimiento de las conductas antisociales e ilícitas a la luz del Derecho Penal vigente en nuestro orden jurídico, sino que sucede a la inversa, toda vez que su actuación surge al instante de la presentación del fenómeno patológico, por antonomasia, de la vida social: la delincuencia.

Este binomio imprescindible en la instrumentación de la Política Criminológica a corto y mediano plazo, convergen en la reestructuración y modernización científica, técnica y tecnológica, de los órganos e instituciones

** Vid. infra apartado 5.2 - 'La política general y la política socio-económica'

federales, estatales y municipales encargados de la procuración, administración, impartición y ejecución del Derecho Penal (lato sensu). Obra jurídica de la más alta trascendencia por ser la estructuración formal que dará fuerza y resistencia al Estado de Derecho que se rige por una Política Criminológica libre de acciones gubernamentales incoherentes, ilógicas y demagógicas que conducen a la ineficacia en la lucha contra la criminalidad y la propia delincuencia.

Constitucionalmente se recaba en nuestro artículo 21 en su último párrafo, el deber que tiene la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en acatamiento estricto a sus competencias otorgadas por mandato magno y legal, de coordinar y sumar sus recursos, para establecer el denominado Sistema Nacional de Seguridad Pública.* Naturalmente, esta coordinación de esfuerzos comunes en la lucha contra la delincuencia, tiene su hilo conductor en el Derecho Administrativo, disciplina jurídica cuyo objeto de estudio precisamente, se constituye por las instituciones y órganos que integran la Administración Pública Federal, Estatal y Local, regulando así la actividad estatal. Ergo, la conjugación que tiene esta rama con el Derecho Penal es su aportación cognoscitiva en materia legal, de sus órganos e instituciones, en su ordenación y atribución, - interna y externa -, precisando los principios, figuras, técnicas y procedimientos idóneos que conducen a la eficacia real en su aplicación. Gracias a esa rama jurídica, la Procuración, Impartición, Administración y Ejecución de la Justicia Penal, llevada a cabo en los organismos e instituciones legalmente organizados en la Administración Pública Federal, del Distrito Federal y la Estatal, se fortalecen vigorosamente en su lucha contra la delincuencia convencional y organizada, en razón de coordinar sus específicas atribuciones en la represión y prevención de la reincidencia delictiva y la rehabilitación social del delincuente, homologando sus criterios de actuación, unificando figuras legislativas penales que otorguen uniformidad en la reacción social que jurídicamente se establece para prevenir la criminalidad y la delincuencia, reprimir los delitos y readaptar socialmente al transgresor de la norma penal, racionalizando los recursos humanos y materiales que les son asignados para su debido ejercicio, y distinguiéndose la aportación administrativa que delimite los procedimientos y mecanismos financieros pertinentes para la obtención del presupuesto generoso que requieren las instituciones u órganos gubernamentales a las que se les ha encomendado la aplicación de la Ley Penal.

Acudiendo al Lic. René González de la Vega,¹⁶⁵ partiremos de cinco metas básicas que la Política Criminológica mexicana habrá de delimitar claramente en su concepción, ejecución y evaluación, a saber:

* Vid infra Capítulo IV de esta ponencia recepcional

165 Ibidem p. 43

- ◆ “ Brindar prioridad política, jurídica, presupuestal, social y cultural al Programa de Justicia y Seguridad Pública, en sus vertientes preventiva y represiva.
- ◆ Modernizar jurídica y administrativamente las instituciones e instrumentos de Justicia y Seguridad Pública.
- ◆ Renovar los cuadros directivos y operativos del Programa, en lo técnico y en lo ético.
- ◆ Incrementar y fomentar la participación ciudadana corresponsable en esta materia, y
- ◆ Fortalecer y adecuar a la realidad socioeconómica y cultural de las distintas regiones del país, los instrumentos preventivos del delito. ”

Estos objetivos requieren cinco acciones que se han de cristalizar en dimensiones diversas, pero no aisladas entre sí, toda vez que son interdependientes unas de otras, por formar parte de un Programa socio-político y jurídico, basado en la realidad mexicana, las esferas son:

- “ La modernización jurídica;
- La modernización administrativa;
- El desarrollo del personal;
- La modernización, dignificación, y adecuación del equipo e instalaciones físicas, y
- La intensificación en el uso de la coordinación y la concertación. ”¹⁶⁶

En lo tocante a la praxis, se torna imprescindible conformar sectores de actuación que se enlazan unos de otros, resultando:

- ◇ “ Prevención de actividades antisociales;
- ◇ Procuración y defensa;

¹⁶⁶ René González de la Vega Op cit p 43

- ◊ Administración de Justicia;
- ◊ Readaptación social;
- ◊ Proyectos generales y especiales. "167

De su lectura se infiere que la Política Criminológica, a través de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en sus tres niveles de gobierno, concebirán los planes, diseñarán los programas, proveerán las medidas necesarias que les corresponda en ejercicio de sus particulares atribuciones que les confiere la Carta Magna y las leyes que de ella emanan, y finalmente, evaluarán las acciones efectuadas en estos campos, que conforman la comarca de la prevención secundaria y terciaria, motivo de estudio del Derecho Penal y del Derecho Ejecutivo Penal en especial, mismos que han sido inspiración de innumerables obras de insignes estudiosos y juristas de estas esferas, que desafortunadamente, han absorbido, de facto, a la dimensión de la prevención original de la criminalidad y la delincuencia que no es competencia del Derecho Penal, pero sí deber científico propio de la Política Criminológica, la cual se constituye en la especie de la Política Social.

Ergo, la profilaxis social de la criminalidad y la delincuencia, no se llevan a cabo en las esferas eminentemente jurídicas, de la prevención secundaria y terciaria, que están circunscritas en el mundo del 'deber ser', no del 'ser', axioma que demuestra que la legitimidad del Derecho Penal, sus principios procesales e instituciones, frente a la sociedad y el sorprendente incremento de la delincuencia, es la consecuencia inmediata y necesaria del subdesarrollo que tiene nuestro país en materia de prevención original de la criminalidad y la delincuencia, sobreviniendo una crisis en el Sistema de Justicia Penal a superar instantáneamente, a través de la intervención del Estado y su Política Criminológica que habrá de incidir en la raíz misma de los fenómenos criminales y delictivos, desplegando todos los recursos jurídicos, financieros, humanos, materiales, tecnológicos, y culturales que dispone, para tener el control social necesario para la supervivencia, y desarrollo sustentable de la sociedad.

167 *Ibid.* p. 43.

5.2.- LA POLÍTICA GENERAL Y LA POLÍTICA SOCIO-ECONÓMICA.

Gracias a los razonamientos vertidos en líneas superiores hemos de considerar que es verdad incontrovertible el considerar a la vida social, como una indivisible unidad, no obstante las multívocas facetas en que se desenvuelve. Sin embargo, el proceso analítico que posee racionalmente el ser humano divide a la realidad en diversas esferas causales y explicativas de los infinitos fenómenos que se le presentan, para lograr con mayor prontitud y exactitud, los múltiples saberes científicos.¹⁶⁸

El vertiginoso desarrollo de las técnicas, tecnologías y los procesos sociales, culturales, económicos, políticos y jurídicos que posan ante los ojos del conocimiento humano, exigen un enfoque sistémico en el cual se reconozca a la sociedad humana como el cenit complejo configurado por diversos factores que lo originan e impulsan en el mundo fáctico.

En este sentido, si acordamos que la criminalidad y la delincuencia - convencional y organizada -, son fenómenos sociales a los cuales el Estado, por corresponderle jurídicamente el monopolio de la coerción física, institucionalmente organizada, deberá abordar su estudio científico porque una " explicación veraz es imposible desde esquemas supersimplificados o unilaterales. Por ello, después que los saberes sociales experimentaron en tiempos pasados un proceso de dispersión, una fuerza centrípeta los está conduciendo ahora a una obligada y saludable colaboración. "169

Cobran trascendencia estas bases metodológicas en la concepción de la *Política Criminológica mexicana contemporánea*, toda vez que los fenómenos de la criminalidad y la delincuencia, son expresiones de la vida social, en cuyo seno se conciben, gestan, desarrollan y nacen. Y acudiendo a un enfoque más preciso, tocamos las puertas de la Sociología criminal o Criminológica, para conocer que existen factores endógenos y exógenos, los cuales se conforman en:

168 Vid Miguel De la Madrid Hurtado " Estudios de Derecho Constitucional " 3a ed Ed Porrúa México 1986 p 10 Nuestra premisa de estudio, a partir del enfoque metodológico que proporciona la Teoría General de los Sistemas, cobra sustento en la palabra escrita del hoy Director del Fondo de Cultura Económica

169 Idem



Los índices internos y externos que presenta el ser humano no determinan, inexorablemente y fatalmente, la comisión de una conducta antisocial, sin embargo, su existencia ha de alertar al criminólogo, al estadista, y al político, toda vez que, en forma aislada o combinada, estas condiciones son los límite que integran el camino que puede conducirlo con mayor éxito hacia el crimen y el delito; por tanto, es sumamente conveniente sanear el ambiente social y económico, para disminuir los factores criminógenos generales de las conductas

170 - Cfr.- Solís Quiroga, Héctor. " Sociología Criminal " 3a. ed. Ed. Porrúa, México, 1985 p. 77 Abusando del espacio académico con el que gozamos, acudimos a la tinta de Héctor Solís Quiroga quien nos determina claramente la consistencia de los factores enunciados con antelación, mismos que el autor identifica con las causas precisando así que

"... son endógenas las que nacen dentro del sujeto, aunque actúen hacia o en el medio exterior, produciendo ciertos resultados. Son causas endógenas somáticas, las que tienen manifestaciones concretas en el cuerpo de la persona, tales como la constitución, la fisiología del cuerpo humano, las anomalías y enfermedades corporales, sean congénitas o adquiridas, etc

Son endógenas psíquicas las referentes al temperamento, el carácter, la edad evolutiva, los instintos y tendencias, la conciencia, la subconciencia, la inconsciencia, los hábitos, así como todo otro aspecto mental, afectivo, o de la conducta (causa y efecto), englobando la voluntad y la intención, tan caras y significativas para los juspenalistas

Llamamos causas endógenas combinadas a las que no podemos englobar en las anteriores, como la herencia, las manifestaciones sexuales, y otras, aunque es sabido que no hay en el individuo ninguna manifestación corporal que no sea a la vez psíquica, ni ninguna mental que no sea a la vez física, pero predomina notablemente alguna de ellas. Esto no acontece en lo relativo a la herencia, ni al sexo, en que la confusión y el equilibrio entre lo físico y lo psíquico aumentan " (Ibidem pp 78 y 79)

Naturalmente, estos factores son agentes indirectos que interesan, mediatamente, a nuestra materia en tanto en cuanto intervienen en el comportamiento exterior del ser humano, integrando, complementariamente, a los elementos que la etología de la criminalidad y la delincuencia los ha identificado en el exterior de la personalidad física o psicológica del hombre, agrupándolas en los denominados factores exógenos

* Pasando a los factores exógenos, consideramos físicos los relativos al medio ambiente no constituido por los seres humanos en sí, es decir altitud y latitud, clima, humedad, calor, medios de comunicación, barrio, estado físico de la habitación y mobiliario, luminosidad y ventilación, ubicación urbana, suburbana o rural, arreglo material de la casa, etc

Son factores familiares la forma en que está constituido el hogar, número de sus componentes, su organización, su ambiente moral y su cultura, sus antecedentes, su estado económico, sus relaciones entre sí, etc.

Son factores sociales las amistades, la organización social y política, la cultura, el medio ambiental, la economía, la influencia religiosa, la influencia sindical y corporativa en general, el trabajo, el trabajo prematuro de los menores, las compañías nocivas, las pandillas, las costumbres, los establecimientos educativos, los especiales para delincuentes, los centros de diversión y de vicio, etc " (Ibidem pp 78 y 79)

antisociales, gracias a lo anterior, proporcionamos justo equilibrio en el tratamiento de los factores que propician los fenómenos criminales y delictivos, porque " En la realización del delito influyen concurrentemente causas endógenas y exógenas, en constelación. "171

Esta combinación causal se traduce en que " los fenómenos naturales y los sociales no se presentan habitualmente aislados, sino interactuantes e influyentes unos sobre otros; es decir, que parecen combinarse y reforzarse mutuamente en su acción. Igualmente las causas se combinan y se fortalecen hasta llegar a producir el resultado final. La acción delictógena de las causas exógenas es reveladora de la existencia de endógenas latentes. "172

" El momento de la prevención, el más trascendente y complejo, se halla inmerso en la política social, la que, cualesquiera que sean sus objetivos y programas específicos , directa o indirectamente pretende retraer o resolver los factores del crimen: todas las alienaciones, todas las injusticias, todas las pasiones. Aquí, el propósito último apareja - aunque se sepa de antemano que fracasará en mayor o en menor medida, una y otra vez - evitar la acción represiva, cuya verdadera virtud reparadora es escasa y a menudo sólo lógica o ideal, mediante la diligencia preventiva. "173 En síntesis, el vasto sistema social, sus fenómenos y procesos, son el medio natural en el cual surge la criminalidad y la delincuencia, convencional y organizada, y su solución no ha de buscarse en la Política Criminológica, toda vez que los fenómenos criminales y delictivos han de resolverse con una adecuada Política Social en la cual la Política Criminológica forme parte primordial en su concepción, planeación, instrumentación, ejecución y evaluación. Luego entonces, se requiere contemplar a la Política Social como el género que nos permitirá encauzar a la Política Criminológica a la consecución de la Justicia Penal integral que se basará, por lógica, en una Política General, socio-económica, que permita el abatimiento substancial de la delincuencia mediante la inhibición de los factores que la propician. Precizando que tratándose de la delincuencia organizada, los avances en el ámbito preventivo no son en la misma proporción, cuantitativa y cualitativa, que los obtenidos en la delincuencia convencional, siendo que aquélla es la representación de un fenómeno social especialmente contemporáneo, que se desarrolla bajo el hilo conductor de la captación, erogación y administración de recursos financieros y económicos estratosféricos, de un grupo social regido bajo específicas reglas y patrones culturales que constituyen un mundo axiológico paralelo al nuestro.¹⁷⁴

171 *Ibidem* p 81

172 *Ibidem* p 82

173 Sergio García Ramírez " Justicia Penal (Estudios) " Ed Porrúa México, 1982 p 11 y 12.

174 " Si notamos que los pobres tienen sólo lo indispensable en tanto que los miserables, en una frontera poco definida, carecen hasta de esto, veremos que cuando hay miseria se llega a la desnutrición cuyos diversos grados impiden que el sujeto tenga ánimo siquiera para robar, para huir o para presentarse puntualmente a trabajar. A esto se asocia la desconfianza de que los fuertes abusen de su debilidad, por lo cual permanecen poco activos y, en consecuencia, incapaces de delinquir en la generalidad de las cosas. La miseria, por el problema diario y

“ La persuasión - camino de lo razonable y no de lo que atemoriza -, es, entonces el mejor método para imponer un orden de valores y esto muestra sin duda que, por ejemplo, los procesos pedagógicos son siempre preferibles, en cuestiones morales, a los procedimientos coactivos. Persuadir es sin duda mejor que intimidar, educar es siempre preferible a castigar; el castigo mismo no es educación ni el mejor medio para lograrla. De esta suerte, se aprecia que la pena puede intimidar pero no educa, prevenir por el temor pero no reformar o reforzar la conciencia de los valores elementales de la convivencia; salvo, claro está, para el que se quiere dejar persuadir por ella, esto es, para el que no cree en la pena sino que voluntariamente comparte los valores en que se inspira, educación que ya no responde a la pena sino al valor del bien jurídico y no se mueve por la intimidación sino por una libre opción valorativa. ”¹⁷⁵

La polarización del Derecho Penal en los ámbitos de la vida social, da lugar al fenómeno de la ‘ huida al derecho penal ’, y se caracteriza cuando el Estado pretende solucionar los males o conflictos sociales a través de la pena, que de suyo es impotente para ello. El ‘ bien social ’ no se obtiene por medio de la pena, en virtud de que ésta es la coacción estatal organizada, y a nadie se le puede obligar al bien, tratándose de un individuo o de la colectividad. Por la pena quizás se logre, bajo determinadas y extremas condiciones socio-políticas, evitarse ciertos males sociales, mas no forjar directamente algo positivo. Esto es el corolario del principio elemental y simple de la lógica normativa que dice ‘ del mal no se deriva nunca el bien ’.¹⁷⁶ “ La obscuridad permite ver la luz, pero no la genera; la pena criminal, a lo sumo, permite ver el bien o preservarlo, pero no lo produce. ”¹⁷⁷

Ahora bien si consideramos que motivarse es poseer la posibilidad de optar por un valor o decidir a favor de cierto conjunto de valores, el Estado ha de proveer las condiciones materiales mínimas e indispensables que requiere el ser

siempre urgente de conseguir el alimento, la ropa y la vivienda, no permite tener la mente libre para superar otras dificultades o para pensar en proyectar largas trayectorias de años. La eterna secuencia de la resolución del problema inmediato - el siguiente alimento, no permite el lujo de concurrir a la escuela, o iniciar el largo aprendizaje de una actividad que al cabo de meses o de años ha de producir un ingreso seguro e importante, lo que causa enclavarse siempre en el mismo nivel social o en otro más bajo.

Los miserables, para resolver sus problemas inmediatos, se dedican a ocupaciones que requieren muy poca o ninguna inversión de dinero y que, mediante un esfuerzo que resulta incluso placentero, producen una corta ganancia, suficiente de momento. Así acontece con los limpiabotas, vendedores de periódicos, cargadores de canastas, vendedores de chicles o de billetes de lotería. En esos trabajos no se requiere ninguna disciplina: no debe forzosamente permanecerse en el mismo lugar, no se tienen horarios de trabajo ni formas técnicas unitarias de ejecutarlo, no se tienen jefes que den su parecer, y en cambio se vaga, se fija cada quien su propio ritmo de trabajo, y se divierte el individuo al recibir los más diversos impactos de la vía pública.

Otro aspecto de del factor económico en la conducta desviada, es el del éxodo que de jóvenes se observa del campo a la ciudad, pues, sin haber concurrido a la escuela o habiéndola iniciado solamente, buscan trabajo, encontrándolo en las bajas categorías, con ganancias que se imaginan grandes, pero con gastos que resultan mayores. En este conflicto surge la delincuencia.” Hector Solis Quiroga. op. p. 157

175 Juan Fernández Carrasquilla “ Conceptos y límites del Derecho Penal. La nueva visión político-criminal ” Editorial Temis Santa Fe de Bogotá, Colombia. 1992 p. 66

176 Vid. *Ibidem*, p. 64.

177 *Ibidem*

humano y sus organizaciones, para la satisfacción de sus necesidades básicas que permitan su normal desarrollo físico e intelectual. Axiológicamente hablando, ' el bien ' significa poca cosa para quien vive inmerso, por fuerza de las circunstancias sociales y económicas, en la necesidad del mal, del crimen, y de la delincuencia. Porque si el hombre gozando de una libertad real, llega a violar las normas que regulan el drama social; sin esa libertad, tiene que hacerlo, es decir, no tiene alternativa. La necesidad no deja elección, la necesidad orilla al crimen y al delito, sea organizado o no.¹⁷⁸

Giovanni Tarello, nos expone las mínimas actividades que el Estado contemporáneo lleva a cabo cotidianamente y en forma perenne, justificando así, la existencia de los órganos que lo conforman administrativamente, destacando a la luz de nuestro estudio que estas atribuciones son las columnas a consolidar en la consecución de la Justicia Social, y por mayoría de razón, de la Justicia Penal, a saber: " ...el derecho, en el ámbito de cada sociedad, tiende a funcionar en una o más de una de las siguientes direcciones:

- 1) la represión de comportamientos;
- 2) la creación y distribución de poder;
- 3) la asignación (y quizá la creación) de los bienes. " 179

Como podrá apreciarse, el Estado por conducto de sus estructuras de poder traza los lineamientos fundamentales por los cuales creará, distribuirá o consolidará la asignación de bienes en un sistema dado dentro de un marco general de la política gubernamental.¹⁸⁰ Esta precisión teórica y académica ya había sido recabada por nuestro Constituyente de 1917, quien no hacía distinciones entre la política económica y la política social, toda vez que de sus postulados se colige que

178 Ibid

179 Giovanni Tarello " Cultura jurídica y política del Derecho " Tr de Isidro Rosas Alvarado Ed Fondo de Cultura Económica México 1995 p 191

180 Vid Giovanni Tarello Op cit p 194 En el marco conceptual del sistema político, el autor en cita señala que " el poder, más aún el mercado del poder, es un sistema general de asignación de bienes ", y en consecuencia, la asignación de bienes estará determinada de acuerdo con el particular ejercicio del poder político del Estado. Este sistema no es el único por el cual se presenta la asignación de bienes en la población, ya que en la obra consultada se enuncian dos modalidades más, a saber: " Avanzando en nuestro inventario provisional, encontramos el sistema de asignación de bienes mediante adscripción por rango social o status social. Todas las sociedades históricas han subdividido a los propios miembros o sujetos en categorías, el sistema de asignación de que ahora se trata es aquel que adscribe bienes de acuerdo con estas categorías . Otro sistema muy importante de asignación de bienes es aquel que se da mediante asignación basada en una cualidad o actividad individual. Ordinariamente se piensa en dos sistemas distintos, uno según la cualidad o mérito, y un segundo, la actividad o las obras, pero se trata en cambio de un solo sistema si el mérito no se pudiera reducir a una actividad, a una performance, sería una cualidad intrínseca del individuo y el sistema de asignación que se basara en él sería una asignación de bienes según el rango. Este sistema de asignación es comúnmente llamado meritocrático, aun cuando en varios casos históricos las acciones sobre las que se ha fundado su aplicación justificarían el apelativo de demeritocrático " Ibidem págs 194 y 195

sentaron los instrumentos jurídicos mínimos que requiere la búsqueda de la Justicia Social,¹⁸¹ basada en la aspiración de propiciar las condiciones suficientes de igualdad de beneficios y oportunidades en el empleo, su capacitación, en la educación gratuita y un salario real decoroso para los mexicanos, impregnados en un ámbito de libertad, igualdad, legalidad y seguridad suficientes para el desarrollo individual y colectivo sustentable. "

Si consideramos que " Cada día hay mayor miseria y desaliento en el mundo y una parte considerable de la población mundial va a la deriva ... el derecho y la economía como poderosos instrumentos de la vida social, tendrán que renovar todo su material científico y técnico, para enfrentarse a los problemas del futuro, y presentar en forma evidente los hechos e instituciones de la sociedad económica, huyendo de un conservadurismo inapropiado y de un experimentalismo meramente pragmático que se aleja de una necesaria información." ;¹⁸² hemos de iniciar, cuanto antes, el camino de la Justicia Social que nos permita la obtención de la Justicia Penal, concibiendo al sistema económico "... como un conjunto de estructuras físicas y sociales dentro del cual los hombres realizan actos de asignación de recursos escasos con vista a la satisfacción de sus necesidades. "¹⁸³ El economista Seldom y Pennance señala que a la ciencia económica es dable definirla en dos sentidos: en función de la escasez o en función del bienestar general,¹⁸⁴ en el primero Hugo Rangel Couto, nos dice que: " La Teoría Económica es la ciencia que estudia las alternativas de la actividad humana encaminada a obtener y luego usar satisfactores escasos, en la forma mejor " ;¹⁸⁵ "... en relación con el segundo criterio Alfred Marshal enuncia que: ' La ciencia económica examina aquella parte de la acción social e individual que esta más estrechamente ligada al logro y empleo de los requisitos materiales del bienestar.'¹⁸⁶

181 Vid. Jaime Martínez Veloz " Política social sustentable de gobernabilidad " " Este país. Tendencias y opiniones " Revista mensual México D.F. julio de 1997 p. 43

* Recordando que de conformidad con la Teoría Económica el salario es el término genérico que se emplea para designar la remuneración del trabajo ; y " . el sistema de salarios se deriva de las condiciones de la economía de mercado, de la propiedad privada de los medios de producción, de la división del trabajo, del funcionamiento de las empresas lucrativas de las públicas y de la legislación laboral "

(Hugo Rangel Couto " La Teoría Económica y el Derecho " Op. cit. p. 61). Asimismo, es menester considerar que " Debe distinguirse entre el salario nominal, que es la cantidad de dinero que se paga al trabajador y el salario real que es la cantidad de bienes y servicios que con aquel puede comprar. De manera que si el valor de la moneda cambia, aunque el trabajador reciba el mismo salario nominal su salario real se habrá modificado " (Ibidem p. 62)

182 Andrés Serra Rojas " Derecho Económico " 2a ed. Ed Porrúa México 1990 p. XV

183 Miguel De la Madrid Hurtado Op. cit. p. 11 Para el análisis del concepto de sistema económico, Vid. Joseph Lajugie " Les systèmes économiques. " París PUF, 1971, André Marchal " Systèmes et structures économiques " París, PUF, 1963, y Roberto T. Alemann. " Sistemas económicos " Ed Arayú Buenos Aires, Argentina 1953

184 Cit. por Serra Rojas, Andrés Op. cit. p. 27

185 Hugo Rangel Couto. Op. cit. p. 15 En este contexto, la Teoría Económica se identifica como la Política Económica de un país, de conformidad con el autor invocado

186 Cit. por Andrés Serra Rojas Op. cit. p. 186

Porque, " la fuerza del Estado mexicano moderno, democrático, popular, federal, proviene de su organización política y de su estructura económica que le permite realizar sus altas finalidades en las que destacan por su importancia el desarrollo de la economía nacional y la redistribución de la renta nacional. Se ha afirmado ' Crecer sin distribuir es el regreso; distribuir sin crecer, es la miseria. Crecer y distribuir es el progreso. ' Por que los elementos que integran el poder público descansan en sus posibilidades financieras. La propia organización coactiva y material, requiere de una fuerte posibilidad de inversión para mantener la paz pública interna y la seguridad exterior, como factores básicos del desarrollo total de una nación. "187

Materialmente el Estado ha de obtener y administrar recursos financieros y económicos que le permitan llevar a cabo los más indispensables servicios públicos y las prestaciones públicas o sociales, que le han sido encomendados por el propio pueblo mexicano, y a su vez, regular la actividad económica de los particulares con base al trabajo lícito que le permita un desarrollo humano, familiar, cultural, económico y social que se traduzca en mejores condiciones económicas que le den un bienestar sustentable. En esta naturaleza, se aleja el hombre del crimen y del delito, mediante el bienestar social, el bienestar común, los cuales no se obtienen en la ejecución de la Política Criminológica, sino de la Política General que anhela la Justicia Social. La responsabilidad es de suma trascendencia por corresponderle al Estado, un plan de actuación a futuro que decida oportunamente, el destino cuantitativo de los recursos con los que goza, determinándose la propia distribución de la riqueza en la población, y esto administrativamente se traduce en el presupuesto" legalmente circunscrito. Sin temor a equivocarnos podemos afirmar que el Estado se ha consolidado, por las anteriores razones, en el rector de la economía nacional.

Resulta imprescindible asentar que los fenómenos económicos poseen una gestión y desarrollo relativamente autónomo frente al derecho, el cual por ende, tiene una eficacia limitada ante ellos, toda vez que en la realidad observamos actos económicos extra-legales, e inclusive, que la normatividad jurídica en materia económica sea ineficaz por incomprensión de estos fenómenos, ergo, es relativa la

187 Andrés Serra Rojas Op cit p 192

** Debemos conceptualizar al presupuesto, en su sentido tradicional como el conjunto de previsiones financieras de un ente público, en virtud de las cuales se precisan los gastos calculados que ha de realizar durante un periodo de un año y evaluar los ingresos probables, con los que se cubran aquellos gastos, provenientes de los particulares y sus propios recursos. A su vez, Don Andrés Serra Rojas, en su obra consultada no señala que " También recibe el nombre de presupuesto el documento, estrado o relación de los gastos e ingresos, la ecuación entre los mismos y el mantenimiento de su relación necesaria. Un sentido más moderno del presupuesto lo convierte en parte integrante del plan económico de Estado o programa de toda la actividad gubernamental. El presupuesto como instrumento político, económico y público, es el medio más poderoso de coordinación e integración de la vida económica y de orientación al desarrollo social. El Estado actúa sobre la economía nacional para asegurar su estabilidad y estimular su desarrollo " Pags 340 y 341

influencia económica en la vida del derecho, y éste a su vez, relativamente es eficaz ante el comportamiento económico de los individuos, grupos e instituciones.¹⁸⁸

En nuestro siglo los acontecimientos mundiales en la economía de cada país han traído como consecuencia, que en todo el orbe se considere al Estado como el responsable de la vida económica, en virtud de que se le ha encomendado la promoción y el sostenimiento de un desarrollo económico y social que beneficie equitativamente a toda su población, y México no ha sido la excepción, a partir de su Ley Cimera constituye los esquemas normativos del desarrollo integral de la Nación mexicana.¹⁸⁹ Ahora bien, en nuestro régimen constitucional se prevé la existencia de un régimen económico mixto, en el cual la gestión de los bienes escasos es factible de ser conducida tanto por el Estado como por los particulares, y en su texto se delimitan sus respectivos campos de actuación y sus correspondientes relaciones.

De ahí la razón de ser de las disciplinas jurídico-económicas (si se nos permite el empleo del vocablo) actuales, y que forman parte medular en la Política General y Socio-económica de un Estado: el Derecho Económico el cual es " ... el conjunto de estructuras, valores, principios, normas, procedimientos, medidas técnicas y jurídicas de la economía organizada, del desarrollo económico y social del Estado, el cual las formula para la realización y dirección de su política económica, pública o privada, donde prevalece el interés general. Comprende además las relaciones entre los agentes de la economía, según el sistema de economía dirigida o de la economía social del mercado;"¹⁹⁰ simultáneamente, coexiste a su lado el Derecho Financiero, rama jurídica que se integra por " el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado en sus tres momentos, a saber: en el establecimiento de tributos y obtención de diversas clases de recursos, en la gestión o manejo de sus bienes patrimoniales y en la erogación de recursos para los gastos públicos, así como las relaciones jurídicas que en el ejercicio de dicha actividad se establecen entre los diversos órganos del Estado o entre dichos órganos y los particulares, ya sean deudores o acreedores del Estado "¹⁹¹; integrándose la actividad financiera del Estado en tres etapas fundamentales: la obtención de los recursos (ingreso), en su manejo (administración), y la aplicación de los mismos a las diversas actividades que tiene encomendadas el propio Estado (erogación). El Derecho se ocupa de ellas, respectivamente, a través del Derecho Fiscal, del Derecho Patrimonial y el Derecho Presupuestario.¹⁹²

188 Vid. Miguel De la Madrid Hurtado Op. cit. p 13

189 Vid Miguel De la Madrid Hurtado. Op. cit p 20 En esta misma obra se nos señala que antaño, la legislación ordinaria regulaba la configuración del régimen económico, y actualmente las reglas constitucionales contienen orientaciones imperativas que constituyen el elemento dorsal de la estructura institucional del sistema económico

190 Andrés Serra Rojas Op cit. p 27

191 Sergio Francisco de la Garza " Derecho Financiero Mexicano. " 17a ed. Ed Porrúa México 1992 p. 17

192 Vid. Sergio Francisco de la Garza Op cit p 17 y ss

Con fines meramente académicos recabaremos una clasificación básica de las necesidades a cubrir por el Estado a partir del enfoque del Derecho Financiero. Comenzaremos con las necesidades individuales que inciden en el individuo, independientemente de sus relaciones con la sociedad y el Estado, verbigracia: la alimentación, el vestido, la vivienda, ...; las necesidades colectivas son las que nacen al roce de las relaciones sociales, de la convivencia social, y que por su naturaleza no pueden ser satisfechas plenamente por la mera actividad individual de las personas, enunciando esta categoría existen los requerimientos de educación, de salubridad, de asistencia social, la recreación, el entretenimiento, etcétera; finalmente, se presentan las necesidades públicas, que son las condiciones mínimas y elementales que existen en una comunidad jurídicamente organizada a la que le corresponde cumplirlas: la conservación del orden interior, la de la defensa exterior y la impartición, procuración, administración, y ejecución de la Justicia.¹⁹³

El Estado mexicano en su búsqueda permanente y constante de la Justicia Penal ha de efectuar una inversión social que haga hombres más justos y prósperos en sus condiciones materiales,⁺ culturales, y recreativas en su particular contexto familiar, laboral, y colectivo en que se desenvuelva, esto implica que en la Política Criminológica se debe observar que una inversión económica en la impartición, procuración, administración y ejecución de la Justicia Penal; por sí sola es incapaz de lograr la Justicia Social que inhiba o atenúe los factores de la criminalidad y la delincuencia, es decir, la inversión económica y la social son atrayentes e incluyentes en la Justicia penal que se funde en la Justicia Social.¹⁹⁴

De lo general a lo particular, tenemos que conocer los cinco criterios* que existen para llevar a cabo una asignación de recursos a los programas sociales, los cuales son:

¹⁹³ Vid Sergio Francisco de la Garza Op. cit p 9

+ Jurídicamente hemos de precisar que el sentido proporcionado en estas líneas a las condiciones materiales lo utilizamos en la concepción jurídica de la propiedad " que es el derecho de goce y disposición que una persona tiene sobre bienes determinados de acuerdo con lo permitido por las leyes y sin perjuicio de tercero. Conceptos derivados de los artículos 830 a 853 del Código Civil para el Distrito Federal Por tanto, la propiedad no consiste en los bienes, sino en el derecho de poseer, usar, disfrutar y disponer de artículos y servicios " Andrés Serra Rojas Op cit p. 31) Es decir, el mejoramiento de las condiciones materiales de los gobernados se ha de concretar en el goce de mayores y mejores posibilidades u oportunidades, de adquisición de bienes y servicios que le proporcionen una calidad de vida superior, con base a un empleo que le redunde un salario real que le permita un desarrollo individual y familiar sostenido

¹⁹⁴ * Albert O Hirschmann en " La estrategia del desarrollo económico ", dejó asentado que en el sentido más amplio, son Capital Social fijo los servicios públicos, desde el mantenimiento del orden público hasta la educación y la salud pública " Vid Alfonso y Raúl Quiroz Cuarón " El costo social del delito " Op. cit p 21

* Esta clasificación particular se fundó en la dada en la obra supra citada, y se enriqueció atendiendo las condiciones existentes en el actual esquema de las Finanzas Públicas que tiene México

- 1.- Análisis de las necesidades.
- 2.- Análisis de costo-beneficio. (Incluyendo aspectos políticos, sociales y económicos).
- 3.- Análisis de los recursos necesarios.
- 4.- Análisis de los recursos disponibles.
- 5.- Análisis comparativo de las inversiones factibles de realizar, a corto, mediano y largo plazo.

Por tanto, la evaluación del estado actual de nuestras normas, instituciones y órganos encargados de la Justicia Penal, nos presenta el mundo real, el ser, y su confrontación con lo que debiese ser, nos arroja lo que se requiere, las necesidades a cubrir, las que son de suyo, de enormes dimensiones y de una urgente respuesta de la Política Criminológica, que no debe suministrar datos a la Política Social que pretenda normas, programas o institutos sociales inasequibles a la realidad del México nuestro.¹⁹⁵ En este mismo sendero, enunciaremos las cuatro proposiciones primordiales sobre las que la inversión social contemporánea de los países latinoamericanos, habrá de girar:

- ◇ “ ... En el mediano y largo plazo la fuente de igualdad y del motor fundamentales (SIC) para salir de la pobreza es el crecimiento económico, que lleva a mejores y mayores empleos y salarios más altos.
- ◇ ... Reconocer de inmediato que el crecimiento económico no es suficiente; que si uno basara el problema social y se dedicara a la cuestión social solamente en base al crecimiento económico, habría un problema serio, se demoraría el proceso y, por tanto, hay que suplementarlo con otras políticas dirigidas a los pobres.
- ◇ ... El gasto social debe ir focalizado y dirigido directamente a los más pobres de los pobres. Se debe abandonar la política social que produce y genera un paraguas de beneficios que al final les llegan a los pobres y también a los que sí tienen recursos.

195 Vid. Alfonso y Raúl Quiroz Cuarón Op. cit. p. 23.

- ◊ ... La necesidad de buscar nuevas instituciones, nuevos canales al margen de la burocracia para poder incorporar a los pobres al bienestar y al desarrollo económico. "196

Acto seguido, se han de determinar las asignaciones económicas en la impartición, procuración, administración y ejecución de la Justicia Penal, y para ello se han propuesto dos métodos: el teórico que se basa en el estudio pormenorizado de los medios, instrumentos y recursos humanos, materiales, técnicos, y tecnológicos que a corto, mediano y largo plazo se necesitan para ser más eficaces en la lucha contra la criminalidad (mediatamente), y la delincuencia (inmediatamente); y la vía pragmática consiste en fijar un presupuesto global que posteriormente se fragmenta en asignaciones particulares, circunscritas a límites jurídico-administrativos.¹⁹⁷

Concerniente a la relación existente entre las condiciones económicas de un país y el índice de la criminalidad o de la delincuencia real, es preciso asentar que la estabilidad, desarrollo sustentable y, en su caso, la opulencia económica no impiden el surgimiento de estos fenómenos sociales,¹⁹⁸ y en ocasiones, propician la denominada criminalidad económica¹⁹⁹ que se hace valer de las complejas y vastas redes del sistema financiero de la economía internacional, así como de los avances técnicos y tecnológicos que vigorizan al crimen organizado cuyos efectos colocan en riesgo la vida social y estatal, rebasando las fronteras políticas entre las naciones del orbe. Razones poderosas que llaman a la Política Criminológica contemporánea a revisar su sostén ideológico encaminado singularmente en la prevención especial, para observar y atender a la prevención general²⁰⁰ que se ha de llevar a cabo a través de la política socio-económica que ataque los factores criminales y delictivos que inciden, directa o indirectamente, en la naturaleza del ser humano, en la inteligencia que la comisión de los delitos son una pérdida social y económica para la comunidad y el Estado, toda vez que en la praxis, el criminal y el delincuente son individuos que se restan a los recursos humanos que tanto requiere la sociedad a la cual pertenecen, de una u otra forma, porque económicamente son una 'población económicamente activa paralela' a la

196 Rolando Cordera Campos y et al. " Libertad y justicia en las sociedades modernas " Ed Miguel Ángel Porrúa e Instituto Nacional de Solidaridad. México 1994 p 145 Ensayo titulado " Nuevo modelo económico para los países latinoamericanos "

197 Vid Alfonso y Raúl Quiróz Cuaron Op cit págs 21 y 22

198 Vid Manuel López-Rey y Arrojo " Compendio de Criminología y Política Criminal " Ed Tecnos Madrid, España 1985 p 35

199 Al respecto, el jurista español ejemplifica " La política del bienestar social (welfare policy) hoy extensa en los países desarrollados y avanzando en los demás no ha disminuido la criminalidad aunque haya reducido algunas formas menores de la misma. En realidad, ha dado lugar a fraudes, algunos en gran escala en los países escandinavos, Suiza, Estados Unidos, Canadá, Australia, Italia, Francia y España en los países socialistas los estadísticos son a menudo inaccesibles, pero existen datos más que suficientes para concluir razonablemente que la criminalidad económicamente motivada por la centralización de la producción no disminuye. En algunos países árabes, particularmente Kuwait, la asistencia social es extensa y, sin embargo, la criminalidad existe en medida suficiente para pretender la justificación de una justicia penal islámica marcadamente dura y aún inhumana " Manuel López-Rey y Arrojo Op cit p 36

200 Vid Fernando A. Barria Lopez " Pnsión Preventiva y Ciencias Penales (Enfoque interdisciplinario) " Op cit P 76

jurídicamente reconocida y protegida por la licitud de sus actos; y una vez sujetos a procedimiento y proceso penal, su retención, detención y encarcelamiento exige la erogación de considerables cantidades de dinero que permiten la existencia ¿ o supervivencia ? del sistema penitenciario de nuestro país.

En esta tesis, la concepción y ejecución de la Política Criminológica que retome los cauces de la prevención general o primaria, debe hallarse inmersa en una Política Social que se realice a través de la política socio-económica que concentre sus esfuerzos en la inhibición de los factores criminógenos y delictivos que orillan al individuo al crimen y al delito, fundando así la Justicia Penal en la prevención y no en la mera persecución y represión de estas conductas antisociales. Ante nuestros ojos, se presenta " ... la oportunidad de montar un laboratorio que hacia atrás explore, en el caso particular, los factores el crimen, y hacia adelante prevenga, en general, la aparición o la repetición de la criminalidad."²⁰¹ No cabe duda que este laboratorio es el social y no el punitivo, por ello, se requiere que el Estado mexicano valide su condición de ente supra-social jurídicamente organizado y dotado de la máxima coercibilidad física legalmente limitada, con la finalidad de conjugar los factores reales del poder y encauzarlos armónicamente en programas de gobierno trazados más allá de una planeación sexenal aislada y mutilada en la Política Criminológica, que hoy por hoy está disgregada en los órganos federales y locales, ante la ausencia de un ente administrativo federal que asuma esta responsabilidad de coordinación en materia de prevención, persecución, represión y ejecución de la Justicia Penal en México.

En este orden de ideas, la construcción de la Política Criminológica mexicana sólo es dable de cimentarla a través de la superestructura de la Política Social que se concretará en la vida social de México en la política socio-económica que se instrumente a través de los órganos, instituciones y normas jurídicas reconocidas y sancionadas por el Estado que se impregnen de un pleno sentido de Justicia Social, de la justicia distributiva que dé lugar a mejores condiciones materiales, educativas, recreativas y culturales* que atenúen e inhiban los factores exógenos de la criminalidad y la delincuencia, y que fortalezcan, a su vez, los métodos e instrumentos de persecución, represión y ejecución de los delitos.

201 Sergio García Ramírez. " Justicia Penal " . * p 189

* Se recomienda ampliamente al lector la consulta del libro " Justicia Local De qué modo las instituciones distribuyen bienes escasos y cargas necesarias. " (Local Justice) Tr: Elena Alterman * Elster, Jon Barcelona, España. Ed. Gedisa 1994; para abordar profundamente el análisis sistemático de los principios y procedimientos utilizados para actuar con ' equidad ' en las situaciones sociales concretas que se le presentan al estadista y al político en su tarea de lograr la Justicia Social, la cual no depende directamente de las opciones del mercado o de las decisiones gubernamentales, toda vez que el bienestar de las personas se cristaliza en la medida en que obtienen los bienes y evitan las cargas que son distribuidas en las instituciones sociales o gubernamentales

III.- LA POLÍTICA CRIMINOLÓGICA EN EL ESTADO MEXICANO.

“ El Estado mexicano ha planteado con seriedad y objetividad algunos rubros de su quehacer; ... pero nos resultará siempre complicado el esfuerzo de estudiar y conocer la Política criminal (SIC) mexicana, no sólo dispersa, sino muy probablemente, inexistente. ”

Lic. René González de la Vega.

1.- RÉGIMEN CONSTITUCIONAL.

“ ... La Constitución de un país no es ni ser ni deber ser, sino es ser deber ser. ”

Jorge Carpizo McGregor.

1.1.- JUSTICIA PENAL Y NORMA FUNDAMENTAL.

El ser humano ha concebido al Derecho Penal como el instrumento jurídico más represivo que le permite una defensa enérgica y severa, contra las agudas consecuencias que ocasiona el delito en la esfera jurídica individual, la de sus instituciones y la de sus órganos gubernativos; encomendando así la tutela y protección a determinados entes administrativos y judiciales, que dispensan la Justicia Penal a través de todos los actos que informan las diversas fases del procedimiento penal. Éstos órganos de gobierno, en sus respectivas esferas de actuación, en su especial ámbito de competencia, aplican las sanciones jurídicas de mayor trascendencia en el mundo jurídico para el gobernado, por afectar su propia libertad personal, su honor, su reputación, su patrimonio, e inclusive, su vida en aquellos sistemas legales que prevén su existencia y positividad. El ciudadano ante esta realidad se protege con el manto legislativo del orden jurídico penal que brota de la Ley Fundamental, de nuestra Carta Magna.

Así se constituye la barrera infranqueable de la legalidad y seguridad jurídica en materia penal: con el pleno e irrestricto respeto a la Ley Suprema que se localiza en la cúspide de todo nuestro sistema jurídico, derramando sus principios y valores básicos a las normas, instituciones, organización y actuación de los órganos del poder público, sea cual sea su naturaleza o ámbito. Y en la especie, la propuesta de materializar a la Política Criminológica mexicana a través de un órgano de la Administración Pública Federal, que coordine el actuar de las entidades administrativas de la Federación, el Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios en su lucha contra la criminalidad y la delincuencia, habrá de conducirse estrictamente en el acatamiento estricto y permanente de los principios torales que en materia penal y administrativa rigen constitucionalmente, constituyéndose así en garante de la constitucionalidad del actuar de los servidores públicos que despachan la Justicia Penal en nuestro país.

Considerando que el Estado democrático de Derecho, por definición, nace de la Ley Fundamental, su consolidación en el sistema penal mexicano, sólo es dable en tanto en cuanto, todos y cada uno de los subsistemas que lo componen, se estructuran y comporten en apego a los postulados básicos que nos permiten ir tras la Justicia Penal que permita disfrutar de un control social efectivo en la realidad de nuestra sociedad contemporánea. Luego entonces, la construcción cotidiana de nuestro sistema penal, inexorablemente, tiene su origen y destino, en los principios prístinos de la Justicia Penal constitucionalmente concebida.

Semánticamente la palabra de Constitución proviene de "Constitutio, conis, viene del verbo latino 'constituere' (constitutio, as, ere, stitui, stitutum) el cual se forma a su vez, de la partícula 'cum' que significa con, y del verbo 'statuere' (statuo: vis, vere, vi, utum) que significa poner, colocar, levantar, construir, fundar ... El verbo statuere viene de statu us (de sto): acto de estar en pie, situación de lo que está quieto o en reposo; postura, actitud, estado, situación."¹

Al paso de los siglos la acepción original guarda su contenido y significado del empleado en nuestro sistema jurídico, toda vez que la Constitución Federal es el cuerpo jurídico que contiene los elementos fundamentales en los cuales el ser humano se constituye en el eje sobre el cual gira toda la actividad política, social, económica, y cultural de la Nación, reconociéndole² los derechos inmanentes a su naturaleza, fijando los mecanismos e instrumentos jurídicos primordiales para garantizar su libre ejercicio y la composición de los conflictos que nacen al vincularse con el resto de la sociedad o con los órganos estatales. En México, la vida socio-política de sus instituciones y órganos se halla inmersa en un Estado de Derecho que halla su razón de ser en la Ley Fundamental, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,³ ordenamiento jurídico del cual se desprenden todos los cuerpos jurídicos que rigen las actividades del ciudadano y de sus órganos de Gobierno, en la inteligencia que en todo instante han de acatar y

1 Rolando Tamayo y Salmorán "Introducción al estudio de la Constitución" Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1979 p. 33

2 Utilizamos este término por ser el más adecuado a la ontología del Hombre, toda vez que concordamos con la aportación de la corriente *iusnaturalista* al aceptar que el orden jurídico dado en un cierto tiempo y espacio, no tiene la capacidad ni el poder de modificar la naturaleza y condición, de ser, de la persona, la cual, por ese solo hecho, posee los derechos necesarios para desarrollarse en la sociedad a la cual él pertenece, es decir, le pertenecen, ab origine, como conditio sine qua non, para vivir y sobrevivir en sociedad, que se organiza jurídicamente en el Estado mexicano cuyo Gobierno se constituye, como decía Platon, en un servidor de leyes, es decir, en su garante, no en el fundador del sistema jurídico en el cual se dan cauce a las actividades del gobernado

De ahí que el Dr. Jorge Carpizo aclara que el término utilizado por nuestro constituyente para designar a los derechos humanos fue el de garantías individuales, y que en virtud de que de los debates de nuestro artículo 1o constitucional y 1o de la Constitución predecesora a la nuestra (la de 1857), así como del espíritu de ambos preceptos, se colige que aceptan que la fuente de las garantías individuales son la fundamentación de los derechos del hombre (Vid Jorge Carpizo "Estudios Constitucionales" 3a ed Ed Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM México 1991 Págs 484 y 485)

3 Felipe Tena Ramírez, señala atinadamente que esta Constitución tuvo un destino autónomo de su antecesora, la de 1857 Nuestra Constitución vigente en su texto original, se firmó el día 31 de enero de 1917 y fue promulgada el 5 de febrero del mismo año y entró en vigor el 1o de mayo de dicha data (Vid Felipe Tena Ramírez "Leyes Fundamentales de México 1808-1991." 16a edición Ed. Porrúa, México 1991 P. 816)

respetar los valores, principios, normas, garantías, instituciones y atribuciones que se consagran en su texto, en virtud de la existencia del régimen constitucional que impera en nuestro sistema jurídico.

Dos rasgos esenciales se desprenden de la Constitución⁴, ontológicamente y jurídicamente hablando: la Supremacía y la fundamentalidad. Examinemos, pues, la primera.

4 No debemos perder de vista que al ser una construcción formal y jurídica el término de la Constitución posee un sentido equívoco, toda vez que su acepción es susceptible de analizarse y diseccionarse a través de múltiples perspectivas que los tratadistas constitucionales y politólogos han abordado, y que si bien no escapan al estudio del derecho, no habremos de ocuparnos de ellas por razones obvias. No obstante destacaremos que las principales connotaciones de este término se han sintetizado en las siguientes:

I.- **Constitución en sentido absoluto.** Se usa este sentido - afirma Schmitt - queriendo significar que la constitución es un 'todo unitario', una totalidad que puede percibirse de dos maneras: como ser del Estado y como sistema de normas supremas y últimas.

La Constitución como ser del Estado. En este aspecto la locución presenta tres posibilidades:

Como la concreta situación del Estado. Es la concreta existencia política de México, Alemania o Inglaterra. En esta acepción el Estado no tiene una constitución, el Estado es la constitución, es la idea de la unidad política y la ordenación social concebidas de manera estática, . . . sería México como el ser concreto de potestad pública con su sociedad organizada desde su origen hasta el presente.

Como forma de gobierno. El concepto atiende a la síntesis de las relaciones que se producen cotidianamente en una sociedad determinada, entre gobernantes y gobernados, esto es, la Constitución entendida como forma de formas. . . .

Como dinámica real. ahora se identifica con la dinámica real de la estructura del Estado. Ya no es la idea de nación o el concepto estático del Estado; ahora nos referimos a los gobernantes y a los gobernados en su realidad social. Gobernantes que ejercen el poder, población concreta, sociedad con grupos de presión y de interés, esto es: la realidad de un Estado.

La Constitución como sistema jurídico. Es el 'sistema cerrado de normas'. También es una totalidad pero en este caso implica una idealización, se idealiza el concepto de constitución, entendiéndola como sinónimo de todo el sistema normativo, como el mundo del deber ser.

II.- **Constitución en sentido relativo.** Schmitt considera que el concepto de constitución es susceptible de relativizarse, o sea, a partir de una totalidad, puede ser restringido o una pluralidad de leyes particulares. Constitución en sentido relativo significa un documento formal y solemne. Formal porque los principios y normas que rigen la organización del Estado se consagran por escrito y de manera integral. Solemne porque el documento no es confeccionado en cualquier momento ni por cualquier persona, aparece en una etapa histórica coyuntural y es producto de una asamblea - parlamento o congreso - constituyente integrada por personas que fueron electas para hacer el documento.

III.- **Constitución en sentido positivo.** Constitución entendida como los principios que trascienden a las normas jurídicas, Constitución como conjunto de decisiones políticas fundamentales que determinan su organización.

IV.- **Constitución en sentido ideal.** Se utiliza este sentido considerando el carácter distintivo y el específico contenido de una ideología constitucional. El factor determinante es la ideología de un grupo, asociación o partido político como ideal de organización del Estado de manera exclusiva y excluyente. El sentido se utiliza así cuando vemos los grupos o partidos políticos que solamente aceptan como Constitución la que contiene los principios ideológicos que ellos mismos sustentan y defienden.

V.- **Constitución en el sentido 'real del poder'.** Ideas de Fernando Lasalle. Acuñó un concepto de Constitución - probablemente el más conocido - definiéndola como 'la suma de los factores reales de poder'. Lasalle distinguió la Constitución social - relación de las fuerzas reales del poder - de la jurídica - la hoja de papel - al impartir celebre conferencia denominada ¿Qué es una Constitución? donde acreditó sociológicamente la prevalencia del poder sobre el derecho hasta que éste " consigue acumular a su servicio la cantidad suficiente de poder para aplastar el poder del desafiador y de la arbitrariedad " (¿ Que es una constitución ?, ed. Hispánicas México 1989 P 30)

VI.- **Constitución en sentido jurídico.** El autor considera que las relaciones reales de la fuerza social (factores de poder) se inscriben en una hoja de papel, se les da una expresión escrita y, al hacerse esto, ya no son los factores reales de poder; son disposiciones jurídicas, son el derecho. En consecuencia, la 'hoja de papel' es buena y duradera cuando corresponda a la constitución efectiva (los factores reales del poder) y cuando no corresponda, se producirá un conflicto inevitable en que la constitución formal, la expresión normativa, será vencida por la realidad. Lasalle concluye estableciendo que los asuntos constitucionales no son cuestiones de derecho, sino de fuerza. Asevera lo siguiente: " la constitución efectiva de un país sólo existe en las relaciones de fuerza de un país, las constituciones escritas sólo tienen valor y duración si son la expresión exacta de las relaciones efectivas de fuerza, como se presentan en la sociedad " (op cit págs 78 y ss)

Enrique Sánchez Brings " Derecho Constitucional " Ed Porrúa México 1995 Págs 106 a 109 y 111, 113 y 114

Considerando que en cualquier terreno de las actividades cotidianas de los seres humanos en su carácter de personas, son sujetos de derechos y deberes, ellos sólo perciben a múltiples autoridades que despliegan actos, que de una u otra forma y con diversa intensidad, afectan sus esferas jurídicas, es decir, no se concibe a la ley Címera y las leyes que emanan de ella - formalmente o materialmente hablando -, ni a los reglamentos o normas generales, así como a los decretos, bandos de policía y buen gobierno, laudos, sentencias, resoluciones, e inclusive, circulares o acuerdos administrativos que rigen en el actuar de los órganos administrativos; en consecuencia, la concepción general de los individuos han dado lugar al establecimiento de un principio universal que traza la frontera de las responsabilidades y deberes que rige la conducta y actuar de ambos, de tal suerte que se pretende evitar el abuso y la desviación en el ejercicio del poder al aplicar las normas jurídicas al caso concreto, garantizando a los gobernados el ejercicio de su libertad subjetiva, en sus múltiples ámbitos. Este principio se expresa así: ' Los gobernantes (órganos del Estado, autoridades y sus agentes) solamente pueden hacer lo que las normas les permitan y los gobernados pueden realizar todo lo que las normas no les prohíban.' Aquí radica lo que los tratadistas constitucionales denominan como la regla de la fundamentalidad, la cual consiste en que "...las autoridades, al individualizar las normas, requieren fundar sus actos directamente en la Constitución o indirectamente a través de las normas constituidas." ⁵

Este principio se recaba expresamente en el artículo 16 constitucional el cual expresa: ' Nadie puede ser molestado en su persona, familia, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. " Surge a la vida jurídica el derecho fundamental de la seguridad personal y real, que Mariano Coronado vislumbraba en este magno precepto;⁶ por ende, aquí nace la denominada garantía de legalidad que es uno de los pilares que sostienen al Estado de Derecho.

Esta característica es la cualidad de la Constitución jurídico-positiva y que permite " ésta se califique como 'ley fundamental del Estado'. Entraña, por ende, que dicha Constitución sea el ordenamiento básico de toda la estructura jurídica estatal, es decir, el cimiento sobre el cual se asienta el Sistema Normativo de Derecho en su integridad. Consiguientemente, el concepto de fundamentalidad equivale al de primariedad, o sea, que si la Constitución es la 'Ley fundamental', al mismo tiempo es la 'Ley primaria'. "⁷

En otras palabras, las autoridades únicamente pueden hacer lo que la ley les permite y concede, por ello, las autoridades deben gozar de facultades expresas

5 Enrique Sanchez Bríngas. Op. cit. P. 190

6 Vid. Et al. " Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada " 9a edición. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa México 1997 (Sergio García Ramírez Comentario al artículo 16 P. 151)

7 Ignacio Burgoa Onhuela " Derecho Constitucional Mexicano " Ed. Porrúa México 1958 Pag. 412

que les permitan realizar cualquier acto de su competencia, y no es dable argumentar que explícitamente se infieren sus atribuciones de los ordenamientos jurídicos. Gracias a lo anterior, se goza de una seguridad jurídica detallada, ya que la ley debe precisar claramente y en forma expresa, las prerrogativas jurídicas que legítimamente pueden ejercer los órganos del Poder de la Unión, en la inteligencia que su fuente única, en forma directa o indirecta, es la Constitución Federal.

Nuestro más alto tribunal ha sostenido, en jurisprudencia, que cualquier acto de autoridad que no están previstos en ley, implican la violación de los derechos del gobernado.⁸ En esta tesitura, el principio de legalidad impone obligaciones que la autoridad, inexorablemente y fatalmente, han de observar en todas sus actuaciones, so pena de ser actos ilegales e ilegítimos. Para describir el principio de legalidad acudiremos a las palabras autorizadas de Kelsen: " Un individuo que no funciona como órgano del Estado puede hacer todo aquello que no está prohibido por el orden jurídico, en tanto que el Estado, esto es, el individuo que obra como órgano estatal, solamente puede hacer lo que el orden jurídico le autoriza realizar. Desde el punto de vista de la técnica jurídica es superfluo prohibir cualquier cosa a un órgano del Estado, pues basta con no autorizarlo a hacerla."⁹

Ahora bien, la denominada garantía¹⁰ de legalidad se traduce en las siguientes condiciones:

1. En que el órgano del Estado del que tal acto provenga, esté investido con facultades expresamente consignadas en la norma jurídica (ley o reglamento) para emitirlo;
2. En que el propio acto se prevea en dicha norma;
3. En que su sentido y alcance se ajusten a las disposiciones normativas que lo rijan;
4. En que el citado acto se contenga o derive de un mandamiento escrito, en cuyo texto se expresen los preceptos específicos que lo apoyen."¹¹

8 Víd. para mayor argumentación jurídica Apéndice al tomo CXVIII del Semanario Judicial de la Federación Tesis 166 Tesis 47, de la Compilación 1917-1963, tesis 46 del Apéndice 1975, Materia General Asimismo, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época tomo XIII, Pág. 514 Tesis 112 del Informe de 1982 emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Tesis jurisprudencial número 68 del Apéndice 1985, Materia General y el criterio jurisprudencial contenido en el Amparo en revisión 3929/58, Gustavo Lassieur L y coagraviados, 27 de octubre de 1958 5 votos, ponente José Rivera P C Tomo XVI, Segunda Sala, página 30 Sexta Época

9 Hans Kelsen. " Teoría General del Derecho y del Estado " México 1949 p 277 Cit por Felipe Tena Ramírez " Derecho Constitucional Mexicano " 24ª Edición, Ed Porrúa, México 1990 Págs 11-12

10 Es menester, para claridad del tema que se toca, recordar que el término de 'garantía' aplicado a los derechos fundamentales del gobernado en México, es una incorrección tanto lingüística como jurídicamente, ya que en su acepción real es 'aquello que asegura el cumplimiento de lo principal', definición más bien aplicable al Juicio de Amparo que es el medio establecido en la propia Carta Magna para hacer respetar las mal llamadas 'garantías individuales' En efecto, las 'garantías' resultan ser 'lo principal', cuyo cumplimiento debe asegurarse, por lo cual estimamos, en unión con el criterio de otros tratadistas, que lo correcto es hablar de 'derechos fundamentales del gobernado' Et alii. " 75 aniversario de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos " Ed Porrúa México 1992 [Roberto Terrazas Salgado "La seguridad jurídica en México a 75 años de vigencia de la Constitución de 1917"] p 487

11 Ignacio Burgoa Onhuela " Las garantías individuales " 25a edición Ed Porrúa México 1993 p 602

En el Derecho Penal se erige majestuosamente este principio legal en virtud de los bienes jurídicos que se tutelan y protegen, y sobremanera de los que se afectan en el procedimiento penal, razón observada por el constituyente quien elevó a rango constitucional el principio procesal de *nullum crimen, nulla poena sine lege*¹² en el tercer párrafo del artículo 14 constitucional, esto es, si un hecho no está considerado por la norma penal como delito, no es susceptible de sancionar punitivamente a su autor. Luego entonces, se desprende de esta norma, que a través del procedimiento penal, en todas sus fases, la aplicación de la ley penal deberá ser estricta, y no es susceptible de tipificación mediante la mayoría de razón o la interpretación analógica de la norma punitiva.¹³

La trascendencia que ocupa en nuestro estudio esta característica jurídica de la Carta Magna cobra vida más allá del cumplimiento de la norma penal y de la aplicación de la ley penal en el procedimiento penal mexicano, en razón de la necesidad de brindar un soporte constitucional a las atribuciones y facultades de las que se debe investir el órgano de la Administración Pública Federal que se propone para lograr una Justicia Penal íntegra en su procuración, administración, impartición y ejecución; ello implica necesariamente que nuestra Constitución Federal debe establecer, delimitar y precisar las prerrogativas jurídicas, en su triple vertiente: administrativa, financiera y operativa, a fin de respetar el principio de división de poderes y la soberanía de los Estados, sin menoscabar la autonomía del Municipio, aspirando a la lucha eficaz contra la delincuencia convencional u organizada.¹⁴

Como podrá apreciarse, el principio de fundamentalidad se ha trasladado en el presente estudio a la estructura orgánica de los entes que conforman al Gobierno del Estado mexicano, y que en la especie se ciñe al Poder Ejecutivo Federal, a la Administración Pública Federal y del Distrito Federal en materia de su procuración, administración, impartición y ejecución de la Justicia Penal. El Estado de Derecho mexicano está llamado a respetar cabalmente el presente principio legal en el universo íntegro de las competencias asignadas a los órganos federales,

12 La doctrina se ha pronunciado por afirmar que este principio también comprende al de *nulla poena sine iudicio*

13 " La aplicación analógica de la ley tiene lugar cuando a ésta se atribuyen efectos normativos sobre casos reales (actos, hechos, relaciones o situaciones) que no están previstos en ella, pero que guardan con las hipótesis expresamente reguladas no una semejanza absoluta (identidad) sino una similitud relativa, o sea, en cuanto a ciertos aspectos o elementos comunes. La prohibición de aplicar la ley por mayoría de razón impide que la ley que contenga la sanción penal se haga extensiva a hechos que, aunque de mayor gravedad, peligrosidad o antisocialidad, etc., que el delito previsto, no estén comprendidos en ella y sean esencialmente diferentes de su antecedente abstracto " [Ignacio Burgoa Orhuela "Las garantías individuales "Op cit p 576 y 579]

14 Eminentemente este objeto de estudio jurídico rebasa la frontera de las presentes líneas, toda vez que su análisis y conclusión requieren de un vasto y profundo examen administrativo, financiero e inclusive, político de los órganos de la Administración Pública Federal que de una u otra forma, inciden en la Justicia Social y Penal de nuestro país, razón, entre otras, por la cual no se abunda en esta investigación que pretende, fundamentalmente, comprobar la necesidad imperiosa de la creación - que no implantación - de un órgano de la Administración Pública Federal que coordine eficazmente los recursos materiales y humanos con los que cuentan la Federación, el Distrito Federal, los Estados, y los Municipios para aspirar a la consolidación de una Política Criminal que sea parte de una Justicia Social que permita abrir un frente homogéneo en la lucha contra la criminalidad y la delincuencia

que en su conjunto son el ' Supremo Poder de la Federación ',¹⁵ es el poder público que se divide tripartitamente para su ejercicio.

Observando el segundo atributo normativo de la Constitución esbozaremos las características más representativas de la supremacía constitucional, partiendo del artículo 133 de nuestra Carta Magna, el cual estatuye: " Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados. "

La estructura lógica del sistema jurídico nacional no es concebible en otro orden diverso al enunciado en el presente precepto, toda vez que es inherente a la Constitución el ser suprema, si consideramos que éste es la ley prístina que recaba la expresión original de la soberanía. A su vez, la Constitución es la Ley Címera o Fundamental porque " como dice Lasalle, ahonda más que las leyes y es la suma de los factores reales del poder que rigen en el país al momento de su vigencia. "¹⁶ Y es la Ley Fundamental la que se sitúa en el punto más elevado de la construcción legal de un país por ser ella misma la que construye, delimita y precisa los postulados últimos de su pueblo, constituyendo a los Poderes de la Unión en instrumentos del poder público que se instituye para beneficio único del pueblo, subordinando a sus principios generales a los cuerpos legales que nazcan en lo futuro, en cualquier nivel de gobierno, es decir, el federal, el estatal y el municipal. La estructura jurídica está dada en tanto en cuanto la Constitución es la que proporciona sustento y vida interna a los principios, valores normas, órganos e instituciones internas de una Nación, ergo, todo aquello que se opone o desvía de ella carece de validez para el Derecho.

Desde el punto de vista funcional y operacional la prelación jerárquica de las leyes en relación a la Constitución permite determinar la existencia y validez de una norma jurídica. Expliquemos: la Constitución es la norma primaria que delimita los procedimientos y límites que han de acatar las normas secundarias que se desprenden de ella, calificándose formalmente la existencia y validez de éstas. Es el método que de origen ha de seguirse para calificar la legalidad y constitucionalidad de una ley secundaria.¹⁷ Inclusive, se ha afirmado que los conflictos jurídicos del Estado de Derecho mexicano se circunscriben a conflictos

15 Vid. J. Jesús Orozco Henríquez. (Comentario al artículo 49 constitucional) Et alii. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada Op. cit. p. 560

16 Elisur Arteaga Nava. Derecho Constitucional. Instituciones Federales, Estatales y Municipales. Universidad Nacional Autónoma de México. T. I. México. 1994. p. 14

17 Vid. Rodolfo Vidal Gómez de Alcalá. La ley como límite de los derechos fundamentales. Ed. Porrúa. México. 1997. p. 118

de inconstitucionalidad de normas y a los conflictos de ilegalidad de los actos del poder público que concretizan a la norma jurídica, “.. así, la seguridad jurídica se verá perturbada cuando las leyes secundarias (entiéndase leyes federales y locales, tratados internacionales y reglamentos) no se ajusten, ya en su proceso de creación o en su contenido normativo, a lo dispuesto por la Constitución; o bien, cuando en la emisión o ejecución material de un acto de aplicación de las normas no se observe con exactitud la legalidad vigente.”¹⁸ En otras palabras, este orden lógico y sistemático proporciona la seguridad jurídica, substratum del Estado de Derecho, ya que por conducto de ella se organizarán los órganos gubernamentales y los mecanismos e instrumentos que permitirán sostener en forma armónica las relaciones con los gobernados. Para la Justicia Penal es la piedra de toque de su sistema jurídico, y desafortunadamente, no se cuenta con un órgano constitucionalmente previsto que específicamente formule, elabore, instrumente, ejecute y evalúe la Política Criminológica que coordine a los Poderes de la Unión en sus tres niveles de gobierno en la lucha contra la criminalidad y la delincuencia. La Justicia Penal en México está desarticulada y fragmentada a partir de nuestra Carta Magna.

Los preceptos constitucionales recaban la estructura básica del Estado y sus órganos e instituciones y en forma simultánea contiene los elementos axiológicos y materiales de la consecución de los fines que persigue como Nación jurídicamente organizada, características que no poseen las normas secundarias que a ella deben sujetarse en su creación, modificación y composición. La doctrina constitucional ha clasificado a las normas primarias, desde el punto de vista normativo en:

• *Normas de competencia*: Son las que crean una esfera de competencia a determinados órganos del Estado y se delimitan entre sí las competencias de todos los órganos del Estado;

• *Normas de creación*: En relación con las anteriores, establecen la forma de actuación de los órganos del Estado;

• *Normas de procedimiento*: Que rigen la forma de actuación de los órganos del Estado, aunque como más adelante se verá son competencia de las leyes secundarias;

• *Normas de revisión*: Prevé un mecanismo para la reforma o adición de los artículos constitucionales;

• *Disposiciones normativas*: No constituyen ninguna delimitación de competencia, sino que establecen ciertas prescripciones de la Constitución federal en las provincias o en los estados;

• *Normas sobre Derechos Fundamentales*: Son aquellas que establecen un ámbito protegido a los súbditos de un Estado;

18 Roberto Terrazas Salgado. "La seguridad jurídica en México" Et al. "75 aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" op cit. págs 488 y 489

* Vid infra capítulo IV.

•*Garantías*: Son las que aseguran instituciones jurídico-públicas (SIC) o privadas y que no podemos confundir con las normas sobre Derechos Fundamentales;

•*Normas sobre la estructura del Estado y sobre sus fines*: Son normas de contenido material y no formal, como las anteriores, y que contienen en consecuencia los principios rectores y la finalidad del propio Estado;

•*Normas como mandatos constitucionales*: Son las que contienen órdenes al poder legislativo para que regule determinadas materias o actividades, o bien, para que establezcan determinadas instituciones. "19

Gracias a esta clasificación jurídica de las normas fundamentales es dable construir los cimientos de la Justicia Penal mexicana que urgentemente requiere gozar del reconocimiento jerárquico constitucional que, desafortunadamente, adolece actualmente en sus normas de competencia, de las normas de creación, y de disposiciones normativas, toda vez que en ellas no se contempla la acción concertada del Estado y de su Supremo Poder de la Federación, en todos sus niveles de gobierno, para combatir eficazmente, en un frente único y coherente, a la criminalidad y a la delincuencia, a partir de la prevención y culminando en la controvertida rehabilitación social del delincuente. Esta afirmación cobra sustento toda vez que no existen en dichas normas, la edificación de una Justicia Penal contemporánea, científica y práctica que cobra vida en un órgano único que a nivel nacional planea, orienta, instrumenta, dirige y evalúa la Política Criminológica. Las normas constitucionales ontológicas del Estado en materia de Justicia Penal existen, no así las normas estructurales del Estado que le permitan nacer con todo el vigor que el *ius puniendi* posee cuando éste se traza en los mapas de la Política Criminológica.

La noción de Justicia Penal invoca a la Constitución porque ella es la ley de leyes y es la que organiza el poder público en los fines más altos que persigue la Nación en su desarrollo; y en este orden de ideas a la luz del principio de supremacía constitucional destaca la justificación de la inclusión estructural de la Política Criminológica en las normas primarias que se derramen en todo el sistema de Justicia Penal por conducto de las normas secundarias²⁰ que deriven de ellas. Se

19 [Stern, Klaus 'Derecho del Estado de la República Federal Alemana, (traducción de Javier Perez Royo y Pedro Cruz Villalón) Centro de Estudios Constitucionales Madrid 1987. Págs 265-279] Cit por Rodolfo Vidal Gómez de Alcalá 'La ley como límite de los derechos fundamentales' Ed Porrúa México 1997 p 118

20 * Entrando a las normas secundarias, las podemos clasificar de la siguiente manera

Normas sustantivas y normas adjetivas Las primeras, también llamadas materiales, determinan el contenido de las conductas reguladas por el Derecho y no sólo como lo señala Kelsen en el sentido 'que señalan el contenido del acto judicial o administrativo de dicho órgano' [Hans Kelsen 'Teoría General del Derecho y del Estado' (trad de Eduardo García Máynez) 2ª reimpresión UNAM México 1979 P 152] Cit por Rodolfo Vidal Gómez de Alcalá Op cit p 119

Es decir, las normas adjetivas son las que establecen los procedimientos para la aplicación de las normas sustantivas, son el instrumento por medio del cual se actualizan en la vida práctica las normas jurídicas materiales, y en ella también se incluyen a las prescripciones que establecen y regulan los órganos que las deben aplicar Vid Idem

pretende la concepción estructural de un sistema de Justicia Penal que tenga su fuente inmediata en la Ley Fundamental que a través de las normas primarias le reconozcan y ordenen orgánicamente, en el ámbito federal, para que así surja la consecuencia inevitable de la reforma integral de las leyes secundarias punitivas que nuestro orden jurídico prevé.

El principio jurídico de la supremacía constitucional se impregna en el sistema de Justicia Penal a través de tres vertientes de obligatoriedad que la propia Carta Magna prevé tácitamente para todo el orden jurídico interno, a saber: a) Se impone a los poderes federales, de acuerdo con el contenido de los artículos 87, 97 y 133; b) Se destina a todo habitante de la República Mexicana, es decir, a nacionales y extranjeros, según se desprende de los artículos 17, 27 fracción I y 136; c) Se extiende a cualquier ente jurídico susceptible de protección legal de conformidad con los artículos 107 fracciones VIII y XII, 108 y 110.²¹ Tratándose de los poderes locales no existe sino el mandato expreso de ceñirse a la Ley Suprema a partir de su conformación orgánica - artículo 116 -, y a todos los poderes que los integren y a sus servidores públicos les obliga a guardar la Constitución - artículo 128 -, y ampliando su campo a las leyes federales sujeta a gobernadores, diputados, magistrados y miembros de las Judicaturas Locales al sometimiento de un juicio político en caso de quebrantar, gravemente, sus disposiciones - artículo 110 párrafo segundo -; en tanto que a los jueces locales les obliga a observar la Ley Címera y las leyes que se ajusten a ella, incluyendo a los tratados que se celebren - artículo 133.²² En esta tesitura, si el orden jurídico federal y local se ajustan a la Constitución Federal constituyen un orden normativo supremo de idéntico valor.

Ahora bien, el concepto de supremacía constitucional envuelve la noción de soberanía al ser ésta la expresión interna de la voluntad nacional, es una expresión del poder soberano, más no la única, por estar acompañada de la independencia, la que se manifiesta en las relaciones internacionales entre los Estados. La subordinación es un principio consustancial a la supremacía, ya que a través de ella se jerarquiza al sistema jurídico en los ordenamientos legales que lo integran, en tanto que la independencia es un concepto que implica, necesariamente, la igualdad de los Estados soberanos que se relacionan entre sí.²³

21 Vid. Elisur Arteaga Nava Op cit. p 14 El autor constitucionalista recurrido señala que nuestro texto constitucional en vigor no manifiesta expresamente esta obligación para los habitantes tal sucedio en algunos documentos del siglo pasado v gr en las Siete Leyes de 1836 en su art 3 frac. I; y para los extranjeros les imponía dicha obligatoriedad en su art 1. por lo que se refiere a los mexicanos, se reitero este principio en el proyecto de 1840 en su art 10 fracción I así como en las bases de 1843 en su art 8º Y ya en el proyecto constitucional de 1856 se erradica esta imposición expresa y a partir de esta data se colige su naturaleza tácita en el magno cuerpo jurídico, lo cual se corrobora en el artículo 31 que describe las obligaciones de los mexicanos, no incluye ese deber cívico al que alude el Dr Ignacio Galindo Garfias en su comentario al precepto en cita (El all ' Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ' Op cit. págs 401 y 402) La obligación ha sido consignada indirectamente, tal como e desprende de los artículos 17 136, y 10 transitorio [Vid Ibidem pags 19 y 20]

22 Vid. ídem

23 Vid Felipe Tena Ramirez. ' Derecho Constitucional Mexicano 24ª edición Ed Porrúa Mexico 1990 p 6, Carré de Malberg ' Teoría General del Estado ' Mexico 1948 p 89, y Elisur Arteaga Nava Op cit p 18

Se hace especial énfasis en el cumplimiento cabal del principio de supremacía constitucional, toda vez que sin él no es dable la concepción de la Justicia Penal que requiere el sistema penal mexicano hoy en día. En otras palabras, deben armonizarse los atributos jurídicos de la Constitución con las virtudes socio-políticas propias de ella, a saber: la legitimidad de la Constitución y la legitimación constitucional. La primera se divide en la legitimidad orgánica y la política; aquélla " ... depende de la aceptación que el órgano constituyente tenga en su comunidad. Por tratarse de juicios de valor de los individuos que integran la sociedad, son imposibles las calificaciones absolutas. ", en tanto que la segunda se logra "...cuando el órgano constituyente consagra en las normas constitucionales los valores ideológicos y políticos que 'desea ' la población; cuando interpreta los fenómenos sociales consistentes en el 'ser ' y el 'querer ' de la comunidad."²⁴ Función eminentemente legislativa que no escapa a la construcción del nuevo orden penal que desea la sociedad mexicana: su eficacia pronta, expedita y justa; sin embargo, una Constitución legítima, orgánica y políticamente hablando, perderá legitimación y se cimbrará su institucionalización, de no ajustarse oportunamente a las nuevas condiciones que presente la sociedad en la cual está inmersa.

Surge la trascendencia de la legitimación constitucional al consistir ésta en la aplicación de los procesos y mecanismos necesarios y suficientes que se requieren para dar la vital coherencia y consistencia que debe tener la Constitución y los valores políticos predominantes en la realidad social,²⁵ esto es, el texto magno del orden jurídico debe recabar en sus normas los factores reales del poder, sean o no societales, de tal forma que los encauce en miras al bien común. Aquí brota la Ley Suprema porque " Todos hablamos de justicia pero poco hacemos por lograrla. Por ello, el Derecho Constitucional debe vivirse; y si no se le siente palpitar de poco sirven los conocimientos. En México, necesario es para todos los hombres que se precien de serlo y de ser hombres de buena voluntad, luchar porque se viva nuestro Derecho Constitucional; luchar porque resplandezcan los pensamientos por los cuales han fallecido tantos mexicanos, pensamientos por los cuales, estamos seguros, lucharían y morirían las personas libres y dignas de hoy. "²⁶

Naturalmente el lector se ha percatado que el vínculo indisoluble que ha de guardar la Justicia Penal en México ha de descansar a partir de los postulados de la Ley Fundamental y que en la especie se concentran en su parte orgánica por

24 Enrique Sánchez Brnagas 'Derecho Constitucional' Ed Porrúa México 1995 págs 196 y 197

25 Ibidem p 198

26 Jorge Carpizo McGregor 'La Constitución mexicana de 1917 9ª edición Ed Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U N A M México 1995 p 2 El insigne tratadista nos proporciona el campo del Derecho Constitucional, entendiendo por éste " la disciplina que estudia las normas que configuran la forma y sistema de gobierno la creación, organización y atribución de competencia de los órganos del propio gobierno, y garantizar al individuo un mínimo de seguridad jurídica y económica " (Jorge Carpizo McGregor 'Estudios Constitucionales' 3ª edición Ed Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U N A M México 1991 p 291)

tratarse de la proposición de un nuevo esquema administrativo y político de nuestro sistema penal (lato sensu), sin que ello se traduzca en el menoscabo del tratamiento constitucional en su parte dogmática, por tanto, este espacio aspira a la concepción de una *Política Criminológica instrumentada a través de un órgano de la Administración Pública Federal* que contemple una normalidad constitucional, es decir, que sea un mecanismo de defensa contemporáneo de la propia Carta Magna,²⁷ un instrumento real que coordine al Supremo Poder de la Federación para que coadyuve eficazmente al sistema penal que se prevé en nuestra Ley Cimeria de tal forma que la Justicia Penal sea más próxima a nuestra realidad jurídica y social.

La defensa constitucional posee un sentido amplio en la esfera del sistema penal mexicano en virtud de que se entiende por aquélla a todos los medios jurídico-procesales por los cuales se conserva la normatividad constitucional y se previene su violación, buscando acercar a la Constitución formal y la Constitución material.²⁸ La protección constitucional o normalidad constitucional unida a las denominadas garantías constitucionales son los mecanismos a través de los que se actualiza la defensa constitucional y en nuestro estudio destaca el primer terreno ya que tiene por objeto lograr el correcto funcionamiento de los órganos de poder, del Gobierno.²⁹

Estas líneas no versan sobre lo que se denomina la patología constitucional,³⁰ esto es, de las denominadas garantías constitucionales que son los medios jurídicos adjetivos que buscan la efectividad de las normas constitucionales en el caso de su violación, conflicto e incertidumbre en su interpretación o aplicación.

La Justicia Penal que reclama incesantemente el pueblo al Estado mexicano tiene que brotar, necesariamente, de nuestra Ley Suprema en virtud de que ésta es la encargada de encauzar y distribuir el poder social y político del sistema penal en los órganos de gobierno federales, locales y municipales existentes, toda vez que es una necesidad impostergable gozar de un ente especializado en la concepción, instrumentación, ejecución y evaluación de la Política Criminológica que se imparte, procura, administra, y ejecuta en nuestro orden jurídico. Este órgano a la

27 Vid. Et all. ' La Defensa de la Constitución ' Doctrina Jurídica Contemporánea. México. 1997. [Arturo Zaldívar. El Juicio de Amparo y la defensa de la Constitución '] p 49.

28 [Vid. Héctor Fix Zamudio ' La Constitución y su Defensa ' Universidad Nacional Autónoma de México México. 1984. págs. 15 y 16, y Arturo F. Zaldívar Leio de Larrea ' El Juicio de Amparo a la luz de la moderna Justicia Constitucional. ' en Revista de Investigaciones Jurídicas México Escuela Libre de Derecho Número 15 México 1991 P 324 Para el profesor Fix Zamudio este concepto amplio es el único que debe llamarse defensa de la Constitución.]. Cit. por Arturo Zaldívar Op cit. Idem.

29 Vid. Idem y Héctor Fix-Zamudio. ' Veinticinco años de evolución de la Justicia Constitucional 1940-1965 ' Instituto de Investigaciones Jurídicas-U.N.A.M. México 1968 p 14

30 Vid. Héctor Fix-Zamudio ' La defensa de la Constitución. ' p. 47. Cit por Zaldívar, Arturo Op cit págs 49 y 50. Para el autor en cita, en sentido estricto la defensa de la Constitución se identifica con las garantías constitucionales

fecha no existe con la autonomía técnica, administrativa y presupuestal suficiente para llevar a cabo a feliz término su encomiable labor, hoy por hoy, desconocida en nuestro régimen jurídico-político.

En este orden de ideas, el diseño estructural y administrativo de la Política Criminológica en el Estado mexicano debe contemplarse como un instrumento jurídico de protección constitucional, toda vez que al instante mismo de su creación redistribuirá el poder al contar con una instancia que coordine a los órganos de la Administración Pública Federal y proponga a las esferas estatales, municipales y a la local, así como a los otros poderes, las políticas, medidas y acciones a realizar en el campo punitivo. Será un instrumento más que se integrará a la lucha incansable de obtener la Justicia Social, toda vez que este órgano especializado habrá de coordinar los esfuerzos económicos, administrativos, políticos, jurídicos, culturales y sociales que están incorporados en nuestra Constitución. No cabe duda que será otro medio de protección constitucional ya que, indirectamente, regulará recursos económicos y financieros del Estado, procurando la institucionalización de los factores sociales y reafirmará los principios de supremacía y legitimidad constitucional.³¹

La defensa del acatamiento del contenido axiológico y legal de la Constitución Federal es cuestión prístina, siendo que primeramente hemos de resolver a los entes a cuya guarda se les encomendará su aplicación real en el sistema social, - más allá del jurídico -, al lado de su organización. Este instrumento de la Justicia Penal es por tanto, un mecanismo de control constitucional que no reside en la clásica encomienda de la protección de un órgano del Estado, como pudiese ser un órgano político o judicial,³² porque será un ente que por definición, constitucionalmente incidirá en el sistema jurídico-penal, fundamentalmente, en velar y evaluar la debida actuación de los órganos cuyas atribuciones legales tengan como función la consecución de la Justicia Penal.

Concretamente, la Ley Fundamental repercute en la praxis jurídico penal ya que en ella se estatuyen las denominadas garantías de libertad, igualdad, propiedad y seguridad jurídica que se han de observar en todo el procedimiento penal, fijando las atribuciones de los órganos gubernativos.³³ Luego entonces el Derecho Penal, lato sensu, tiene sus raíces en el propio texto supremo que es su punto de partida y su destino, simultáneamente, y este principio se debe extender a todo el sistema penal, no únicamente al Derecho Penal que está en crisis en nuestro orden jurídico resquebrajado, y carente de una política general en materia

31 Vid Et all ' La Defensa de la Constitución ' Op cit Zaldívar, Arturo Ensayo citado p 49

32 Vid Felipe Tena Ramírez ' Derecho Constitucional Mexicano ' 24ª edición Ed Porrúa. México 1990 págs 491, 492 y 493

33 Vid Gustavo Malo Camacho ' Derecho Penal Mexicano ' (Teoría General de la Ley Penal, Teoría General del Delito, Teoría de la Culpabilidad y el sujeto responsable y Teoría de la Pena) Ed Porrúa México 1997 p 142

de prevención, represión, administración, ejecución y evaluación de la Justicia Penal a partir de la estructura orgánica estatal.

Para el sistema penal mexicano estas características constitucionales, formales y materiales, han de observarse en toda norma, institución u órgano que se encargue de la impartición de la Justicia Penal, en virtud de que ahí radica su legitimidad ante la sociedad, fortaleciéndose, concomitantemente, el poder político del Estado. Por ende, el establecimiento de la Política Criminológica mexicana ha de ser congruente, estrictamente, con las decisiones fundamentales que la Constitución Federal proclama, tanto en su parte dogmática como en la orgánica, porque desafortunadamente, los tratadistas y penalistas se han preocupado y ocupado, primordialmente, en razón de los principios que abrazan los derechos humanos consagrados en materia penal en el Capítulo Primero, Título Primero de nuestra Ley Címera,³⁴ surgiendo la necesidad de abarcar integralmente las decisiones fundamentales, para entablar una lucha eficiente contra la criminalidad, y la delincuencia convencional y organizada, en un marco de legalidad que reafirme la existencia de un Estado de Derecho.

La concepción de la Política Criminológica contemporánea eficiente, no puede fragmentarse y mutilarse en la parcela del reconocimiento, tutela, protección y actualización de los derechos humanos consagrados en nuestra Carta Magna, a través de la mera reforma legislativa que busca el perfeccionamiento de las normas sustantivas, adjetivas y ejecutivas del Derecho Penal que de suyo, es insuficiente para inhibir o controlar la creciente criminalidad y delincuencia convencional u organizada. La Política Criminológica ha de trascender de ese ámbito unidimensional, que sin duda alguna, es medular en su formulación, instrumentación, ejecución y evaluación; sin embargo, por razones naturales recomendamos al lector vid Salvador Alemany Verdagué 'Curso de Derechos Humanos'. Ed. Bosch Barcelona, España 1984, Jorge Carpizo. La Constitución Mexicana . op cit. págs 138 y ss Asimismo, Rodolfo Lara Ponte 'Los Derechos Humanos en el constitucionalismo mexicano' Universidad Nacional Autónoma de México-LV Legislatura de la H Cámara de Diputados México. 1993, Germán J Bidad Campos. 'Teoría General de los Derechos Humanos' Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1993; Et ail. ' Antología de clásicos mexicanos de los Derechos Humanos De la Constitución vigente a nuestros días ' Comisión Nacional de Derechos Humanos México 1993; y Jorge Madrazo 'Derechos Humanos el nuevo enfoque mexicano' Fondo de Cultura Económica México 1993.

35 Utilizamos esta acepción comprendiendo en ella los factores que constituyen una fuerza efectiva, activa, dinámica y constante que interactúan en el sistema social - lato sensu -, condicionando la configuración u orientación de las normas jurídicas (Vid. Ferdinand Lasalle. Tr de Manuel Acosta ¿ Que es una Constitución ? (Über Verfassungswesen) 2a ed Hispánicas Mexico 1989 págs. 37-47)

34 Jacques Mantain elabora una clasificación de los derechos humanos en tres grandes esferas: a) los derechos de la persona humana, b) de la persona cívica, y c) de la persona social, (Vid. Jacques Mantain, ' Les Droits de L'Homme et la Loi Naturelle. ' Estados Unidos de Norteamérica, New York, 1942 Cit. por Jorge Carpizo ' La Constitución Mexicana . p. 138), en tanto que Linares Quintana los divide en cinco grandes campos a) libertad civil, b) libertad patrimonial, c) libertad social, d) seguridad jurídica, y e) la garantía de la libertad. Ello denota que los derechos humanos en su acepción más genérica son un vasto campo de exploración para el abogado e incluso para el jus penalista, para el criminólogo, y el estadista que se aplique en la Política Criminológica. Sin embargo, por razones naturales recomendamos al lector vid Salvador Alemany Verdagué 'Curso de Derechos Humanos'. Ed. Bosch Barcelona, España 1984, Jorge Carpizo. La Constitución Mexicana . op cit. págs 138 y ss Asimismo, Rodolfo Lara Ponte 'Los Derechos Humanos en el constitucionalismo mexicano' Universidad Nacional Autónoma de México-LV Legislatura de la H Cámara de Diputados México. 1993, Germán J Bidad Campos. 'Teoría General de los Derechos Humanos' Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1993; Et ail. ' Antología de clásicos mexicanos de los Derechos Humanos De la Constitución vigente a nuestros días ' Comisión Nacional de Derechos Humanos México 1993; y Jorge Madrazo 'Derechos Humanos el nuevo enfoque mexicano' Fondo de Cultura Económica México 1993.

35 Utilizamos esta acepción comprendiendo en ella los factores que constituyen una fuerza efectiva, activa, dinámica y constante que interactúan en el sistema social - lato sensu -, condicionando la configuración u orientación de las normas jurídicas (Vid. Ferdinand Lasalle. Tr de Manuel Acosta ¿ Que es una Constitución ? (Über Verfassungswesen) 2a ed Hispánicas Mexico 1989 págs. 37-47)

Criminológica mexicana científica que posea la racionalidad coherente de la fuerza jurídicamente organizada que sintetice el poder penal del Estado. Luego entonces, se deriva de lo anterior, que es necesariamente ineludible - y lógicamente posible -, la armonía de los ordenamientos, normas, instituciones y órganos penales, con el texto mismo de la Constitución Federal, y el espíritu de los principios generales del Derecho que la envuelve.

Este discurso toma vida en la esfera jurídica de la lucha contra la criminalidad y la delincuencia, convencional y organizada, al unir más estrechamente el telar del actuar de los órganos gubernamentales del Estado, fortaleciendo y encauzando la fuerza punitiva, a través de la homologación y coherencia de los mecanismos, instrumentos y procedimientos penales, para dificultar el paso de la impunidad penal.

La Política Criminológica contemplada por esta pluma anhela consolidarse constitucionalmente en un órgano técnico especializado del Poder Ejecutivo Federal que sea considerado, a su vez, en el instrumento institucional del que gocen los gobernados para proporcionarle las condiciones mínimas de su seguridad personal y jurídica en materia penal, en pos del bienestar individual, familiar y social. Es decir, se pretende reconocer la magnitud de la trascendencia política, social, económica e incluso cultural, que reviste para el desarrollo libre de nuestra Nación, toda vez que los tejidos sociales, económicos y políticos, se infectan, deterioran y anquilosan por efecto de la criminalidad y la delincuencia convencional y sobremanera, de la organizada.

Deseamos que esta inquietud nutra a los instrumentos, mecanismos, instituciones y órganos que se contemplan actualmente en nuestra Ley Fundamental, poseyendo el carácter de garantía social que por su tutela colectiva rebasa una mera garantía individual, o del gobernado,³⁶ toda vez que su instauración permitirá asegurar, preservar y velar por el cumplimiento de las libertades objetivas y subjetivas que le reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, en virtud de la naturaleza de la institucionalización de la Política Criminológica en el Estado mexicano a través de un órgano de la

36 La doctrina jurídica y en particular los constitucionalistas, emplean el término de ' garantías individuales', para denotar el derecho público subjetivo que establece la Constitución, a favor del gobernado que surge de la relación de supra a subordinación con el estado y sus órganos de gobierno, trayendo consigo la obligación correlativa del Estado y sus autoridades en respetar ese derecho, cumpliendo las condiciones de seguridad jurídica del mismo; optando por este vocablo en virtud de la carta de naturaleza que posee en su uso y empleo en el lenguaje jurídico, siendo que por proteger a todo ente jurídico, - individual o colectivo -, el término de ' garantía del gobernado ' es más feliz que el primigenio. Vid Ignacio Burgoa Orihuela. ' Las garantías individuales ' 25a ed Porrúa Mexico 1993 Págs 164, 165 y 187

En este mismo rubro se ha señalado que los derechos del hombre son las ideas generales, abstractas, en tanto que las garantías individuales son las ideas concretas e individualizadas que constituyen la medida de los derechos (Vid Jorge Carpizo McGregor ' La Constitución mexicana de 1917 ' Op cit p. 446.)

Administración Pública Federal, la técnica jurídica en materia legislativa recomienda que su establecimiento en el Código Supremo de nuestro país sea en su parte orgánica, sin que ello implique un menoscabo o ignorancia en el cumplimiento de las denominadas 'garantías individuales' que en materia penal rigen actualmente. Sin perder de vista que su posible futura ubicación textual en la norma constitucional no le otorga su naturaleza, porque al desentrañar el contenido y alcance de un precepto magno, se desprende su ontología y teleología en el sistema jurídico-social al cual pertenece. Por tanto, el ser un derecho fundamental del gobernado o de una figura jurídica que este destinada a protegerlo, no está dado en razón a su localización en el cuerpo legal.³⁷

Esta aspiración jurídica necesariamente ha de recabarse en la norma superior para dar supremacía a los enunciados básicos que requiere la Justicia Penal que se consolide en una Política Criminológica que se derrame en todas las normas secundarias que emanen del espíritu de los principios generales del derecho que inspiraron al legislador y a la propia letra de la Ley Fundamental. En esta estructura lógica de ideas, la validez del orden normativo penal constituido se regulará coherentemente a través de la norma constituyente. Ergo, Constitución y Justicia Penal son conceptos indisolubles en nuestro orden jurídico normativo, en razón de ser, respectivamente, medio y fin del quehacer socio-político del Hombre y sus instituciones.

1.2.- POSTULADOS JURÍDICOS.

En este contexto, la sociedad que se traza un destino común en un sistema jurídico contemporáneo a partir de su Constitución, da vida a los principios rectores que sostendrán la legalidad y legitimidad del derecho que conforme su orden jurídico, y por ello las denominamos decisiones fundamentales.³⁸ Por tanto, hablar de las decisiones fundamentales es hablar de lo que es el derecho mexicano vigente, considerando que no existen las decisiones fundamentales universales, en virtud de que éstas son la expresión de una colectividad a través de sus órganos legislativos que se pronuncian en un tiempo, lugar y momento histórico y político dado. Doctrinariamente se han clasificado a las decisiones fundamentales en materiales y formales, expliquemos: " Las materiales son la substancia del orden

37 Vid. Salvador Rocha Díaz ' Estudios jurídicos y otros escritos ' Ed. Harla Colección Estudios Jurídicos México. pags. 39 y sigs.

En esta obra jurídica el autor ilustra que en materia tributaria, la Suprema Corte de Justicia de la Nación a partir del 20 de octubre de 1925, ha reconocido que el artículo 31 en su fracción IV, contiene cuatro garantías individuales, a saber la de legalidad, la de proporcionalidad, la de equidad y la de destino al gasto público, hecho que ha convalidado en diversas ejecuciones, demostrando así que los derechos fundamentales del gobernado no necesariamente se presentan en el Capítulo Primero de nuestra Carta Magna, y baste recordar el amplio campo de ellas que se desprenden del artículo 123 del mismo ordenamiento.

38 Vid. Jorge Carpizo ' La Constitución mexicana de 1917 ' 9a ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM-Porrúa México 1995. p. 121

jurídico. Son una serie de derechos primarios que la Constitución consigna. Y las formales son esa misma substancia, solo que en movimiento: son los principios que mantienen la vigencia y el cumplimiento de las decisiones materiales.³⁹

México, posee cuatro decisiones fundamentales materiales, de acuerdo con su régimen constitucional, a saber: soberanía, sistema representativo, derechos humanos y división de poderes públicos. Las decisiones fundamentales formales son: la división de poderes, el federalismo y el Juicio de Amparo.⁴⁰

La Política Criminológica que debemos crear orgánicamente en el Estado mexicano para que fluya en todo el sistema jurídico penal no puede soslayar estas decisiones fundamentales en su desenvolvimiento, de tal forma que únicamente enunciaremos los principios torales que a nuestro juicio particular, deben ser respetados y observados en el Derecho Penal - lato sensu -, creando así un régimen punitivo uniforme, coherente y homogéneo en sus procedimientos, técnicas, figuras e instituciones previstas en sus cuerpos legislativos. Únicamente así evitaremos un quebrantamiento de la Constitución⁴¹ que indefectiblemente, altera nuestro Estado de Derecho con la consecuencia necesaria de la impunidad y de la ineficacia en nuestro sistema de impartición de Justicia Penal.

Desafortunadamente nuestro sistema penal presenta fisuras graves que ponen en peligro su uniformidad y con ello, su propia supervivencia ante los embates de la criminalidad y la delincuencia contemporánea. En el terreno legislativo destaca la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, que por su contenido normativo estatuye un Derecho Penal especial, que en realidad, no es sino el quebrantamiento constitucional justificado de los principios rectores del Derecho Penal democrático que se ha gestado y desarrollado en nuestra doctrina y tradición jurídica reciente en nuestro país, y que desafortunadamente no es capaz de evolucionar científicamente gracias a estas políticas legislativas que rompen el orden sistemático de las normas, principios, valores, instituciones, procedimientos, e inclusive, de la coordinación entre los órganos gubernativos encargados de brindar la Justicia Penal. Este proceso vicioso da respuesta a las exigencias sociales que desembocan en la obtención de la Justicia Penal eficaz, pronta, expedita y

39 Jorge Carpizo 'La Constitución mexicana' op cit p 123

40 Ibid

41 Vid Enrique Sánchez Brngas Op cit "Quebrantamiento de la Constitución violación de prescripciones legal-constitucionales para uno o varios casos determinados, pero a título excepcional, es decir, bajo el supuesto de que las prescripciones quebrantadas siguen inalterables en lo demás, y, por lo tanto, no son ni suprimidas permanentemente, ni colocadas temporalmente fuera de vigor (suspendidas) a) Quebrantamiento inconstitucional de la Constitución violación a título excepcional de una prescripción legal-constitucional sin atender el procedimiento previsto para las reformas constitucionales b) Quebrantamiento constitucional de la Constitución violación a título excepcional de una prescripción legal-constitucional para uno o varios casos concretos, cuando o bien es permitido dicho quebrantamiento excepcional por una ley constitucional, o bien se observe para ello el procedimiento prescrito para las reformas de la Constitución" p 261 (Carl Schmitt Teoría de la Constitución Ed Nacional México 1970 P 116) Se recomienda ampliamente al lector la lectura de esta obra para distinguir el quebrantamiento de la constitución con justificación y sin ella, en sus páginas 262, 263, 264

pragmática, más no se persigue una Política Criminológica que se sustente en la Justicia Social que legitime el Estado social y democrático de Derecho que México necesita para planificar un sistema penal humanitario que prevenga, que reprima, que atienda a la víctima y rehabilite al delincuente en forma simultánea, porque si *deseamos un orden jurídico más justo y eficaz ante la criminalidad y la delincuencia*, hemos de partir de un sistema jurídico diseñado congruentemente en nuestra Ley Fundamental respetando el espíritu que le inspira el Derecho Penal humanitario y contemporáneo que proclama por un derecho social o 'garantía social' que contemple a la seguridad pública como la condición mínima que debe procurar el Estado para una convivencia armónica que permita gozar de un orden estable, sustentable y firme que permita el desarrollo socioeconómico.

El Derecho Penal no puede escapar a la última ratio constitucional de la interpretación del magno texto: la tutela y protección de la libertad, dignidad⁴² y la propia vida del ser humano - en el caso del fuero castrense existente en nuestro país -, porque la instrumentación de la Política Criminológica en México no se traduce sino en complementación de las 'garantías individuales', porque "Las garantías sociales llevan la idea de la igualdad de oportunidades y que a cada quien se le otorgue lo que le corresponde de acuerdo con sus posibilidades y necesidades, que cada hombre cuente con los satisfactores económicos y culturales mínimos para realmente llevar una vida humana y digna."⁴³

Al elevar a rango constitucional el reconocimiento de ser un derecho social la seguridad pública, se trasladará al mundo normativo la noción de la igualdad de condiciones objetivas mínimas que permiten un marco social de orden y tranquilidad que cada habitante necesita para conseguir los satisfactores individuales, familiares y colectivos que han de constituir el soporte del desarrollo del país y sus instituciones. Esta aseveración no la hemos de vislumbrar a la luz de la retórica legal más pura ya que ésta se aísla de la praxis social, económica y cultural de la sociedad; por tanto, esta proposición legislativa busca la vinculación del Estado, sus órganos e instituciones, para con la sociedad y sus integrantes, en la medida en que ésta seguridad sea un deber jurídico constitucionalmente

42 Vid. Jorge Carpizo McGregor 'Estudios Constitucionales' 3ª edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U N A M -Porrúa. México 1991 p 293

* El Código de Justicia Militar que data de 1933 contempla la pena lesa en su cuerpo normativo (Artículos 122 fracción V, 142, 203, 206, 208, 210, 219, 253, 272, 274 fracciones I y III, 279 fracción I, 282 fracción III, 285 fracción IX, 292, 229 fracción VII, 305 fracción II, 312 fracciones II y III, 318 fracción VI, 319 fracción I, 321, 323 fracción III, 338 fracción II, 356, 359, 362, 363, 376, 385, 386, 397, 398 primer párrafo, 430, 850, y 852), y que todo nuestro orden jurídico penal sustantivo desconoce, a pesar de que nuestra Ley Fundamental permite dilucidar la posibilidad de su instauración en nuestro sistema penal

43 Jorge Carpizo McGregor 'Estudios Constitucionales' Op cit p 487

* Contemporáneamente se le ha denominado seguridad de los habitantes y seguridad ciudadana, conceptos que amplían el concepto de la seguridad pública, en nuestro país, se utiliza el primer término cuyo principal expositor lo es el Mtro. Fernando Tenorio Tagle (Ponencia titulada 'Fin de siglo, proceso de globalización y control social' dada el día 5 de diciembre de 1997 en el Instituto Nacional de Ciencias Penales en el Diplomado cursado por el autor denominado 'Control Social y Política Criminal' en tanto que el segundo concepto se utiliza para abrazar a todos aquellas personas que no necesariamente poseen la calidad jurídico-política de ciudadanos, tal como afirma el Director del Programa

establecido, proporcionando así el principio básico en el cual se sustentará una Política Criminológica que trascienda a la coordinación de los tres niveles de gobierno para conformar un sistema nacional de seguridad pública - se reconoce que es una función del Estado y obliga a sus órganos en forma interna, pero desconoce en el texto su objetivo social al que está preservada - , tal como determina el artículo 21 en su penúltimo y último párrafos, o a la mera Política Penal escindida en sus dimensiones preventiva, persecutoria, represiva, y ejecutiva.

En síntesis, no hablamos de una mera declaración legal que requiera de una reforma constitucional en esta era de inflación legislativa, toda vez que la concepción de la Seguridad Pública circunscrita en el Estado democrático de Derecho se consolida, si y solo si, se planea, dirige, instrumenta y ejecuta en la cúspide del sistema penal, esto es, de la Política Criminológica, la que sólo es dable si tiene como base jurídica primordial el reconocimiento de la Ley Címera de cumplir con el deber esencial de todo Estado contemporáneo: el brindar las condiciones objetivas mínimas de orden, tranquilidad y paz sociales que se requieren para un libre y sano desarrollo que se propicie en un ambiente de armonía y sana convivencia que se distinga por el respeto a los derechos humanos en caso de enfrentarse a las conductas antisociales, sea cuales sean. El incluir en nuestro orden jurídico a la Seguridad Pública en el haz de las denominadas garantías sociales implica reconocer que el Estado es el guardián, ab origine, de propiciar las mínimas condiciones objetivas que el individuo requiere para su libre y sano desarrollo en la vida social en que está inmerso, y por ende, en su cotidiana interacción con los demás miembros sociales ha de gozar de el orden, tranquilidad y paz social que se necesita para alcanzar sus fines individuales y los colectivos. El reconocer un derecho social es en respuesta a que éste es un ser gregario que logra sus objetivos con mayor facilidad en asociación que per se.

No debemos perder de vista que en esta era de la postmodernidad y de la globalización de todo sistema social o jurídico, ya no es posible concebir a la seguridad pública desde una óptica individual o particular, es decir, de las denominadas garantías individuales que reconoce y tutela el Derecho Penal, sino que ha de ampliarse su espectro a una dimensión global que únicamente posee la Política Criminológica la cual parte de concebir a la Seguridad Pública - como parte de ella, pero no la única -, en la calidad de ser un derecho social que pertenece a la sociedad, y sobremanera, a los grupos vulnerables del sistema jurídico-punitivo. A partir de esta base se soporta la reestructuración del sistema penal mexicano que adolece de una guía jurídica y socioeconómica integral que dicte un órgano federal especializado en la conducción de la Política Criminológica contemporánea.

Sistema Penal y Derechos Humanos, del ILANUD/Comisión Europea (Vid " Situación del delito y de la seguridad de los habitantes en los países de América Latina " de Elías Carranza en la obra de " Delito y Seguridad de los habitantes " Et al! Siglo XXI en coedición con el Programa " Sistema Penal y Derechos Humanos " ILANUD/Comisión Europea México 1997 Págs 24 y ss) Vid infra título 3

Esta premisa es incluyente del concepto tradicional de los principios clásicos de legalidad y seguridad jurídica que contempla nuestro sistema jurídico en el procedimiento penal, porque " si hay algo que debe ser inalterable en la Constitución es la materia de contenido penal y procesal penal; puesto que en la especie se trata de garantías o derechos cuyo valor histórico y cultural es indiscutible. "44 Es indiscutible que los principios penales que recaba nuestro orden jurídico en materia procesal que datan de 1787 y que se coronan jurídicamente en 1789 para el mundo occidental,45 han de ser intocables en el propio texto magno que rige la vida socio-política del país. Ahora bien, si concatenamos los principios de seguridad jurídica y de legalidad penal con los principios de la Seguridad Pública eficiente y científicamente planeada en la administración de la Política Criminológica moderna, nos percatamos que ambos son complementarios uno de otro y que son atractivos por naturaleza, esto en la praxis se expresa en el pleno e irrestricto respeto a los derechos humanos que en materia penal se debe tener presente en la lucha contra la criminalidad y la delincuencia.

Se pretende unir y armonizar los derechos individuales46 en materia penal con el derecho social, desconocido o relegado, de la Seguridad Pública. Esta pretensión es posible únicamente a través de la instrumentación de la Política Criminológica en la estructura administrativa del Estado mexicano. Y la constante que deberá seguir esta Política Criminológica es velar por los principios legales y humanistas que han prevalecido tradicionalmente en nuestro sistema jurídico en materia punitiva, por ende, su práctica en el sistema penal mexicano ha de sustentarse en ellos, en todo procedimiento penal, por tanto, únicamente enunciaremos los más destacados.

Cronológicamente surge la prohibición de imponer penas sino es per legale iudicium,47 y este antecedente legal expresaba que: ' Ningún hombre libre será aprisionado ni desterrado, ni de ninguna manera destruido, (SIC) sino es mediante juicio legal de sus pares y de acuerdo con la ley del país. ' Posteriormente el ilustre César Bornesana lo tradujo al decir: ' solamente las leyes pueden decretar las penas para los delitos y esta autoridad no puede residir más que en el legislador. ' Y es precisamente este axioma jurídico la piedra angular sobre la cual descansa

44 Et alii ' 75 aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ' Ensayo de Raul Carranca y Rivas ' Las garantías de seguridad jurídica, de naturaleza penal, en la Constitución ' Ed Porrúa Mexico 1992 p 128

45 Vid. Idem

46 Evoquemos que de acuerdo con ' La declaración de derechos del hombre ' se contempla a los derechos humanos, en su aspecto individual o personal, en tres grandes dimensiones los derechos de igualdad libertad y seguridad jurídica ' Vid Jorge Carpizo McGregor ' La Constitución mexicana de 1917 ' op cit p 143 La declaración de garantías individuales que contiene la Constitución mexicana de 1917, abarca más de 80. Su clasificación se justifica únicamente por motivos didácticos No existe ninguna garantía que correlativamente no tenga alguna obligación, y una garantía fácilmente podría ser colocada en más de un casillero de cualquier clasificación " P. 446

* Véase supra Capítulo I, apartado 5 1

47 Vid. Idem. El junsconsulto penalista ilustra al respecto que esta disposición data de 1215 y pertenece al artículo 39 de la Magna Carta de Juan sin Tierra, dada en Inglaterra

todo el esquema normativo penal moderno de todo Estado siendo que constituye el límite infranqueable del *ius puniendi*, porque " es la ley penal de donde la ley también es fuente y medida de un derecho subjetivo del delincuente por cuanto le garantiza, frente al Estado, el no ser sancionado por acciones diversas de aquellas que la ley establece y con penas diversas también. La ley penal, es así, ' la Carta Magna del delincuente ' (Liszt). "48

Es precisamente en este espacio en el cual se requiere la atención del Derecho Penal que debe sintetizar sus imperativos en el Código Penal Federal y en los locales, y no en las innumerables leyes especiales que actualmente contemplan normas penales, esto es, la tendencia debe ser a homologar su contenido, a concentrar los tipos penales en un solo cuerpo jurídico que pretenda la unificación y no su diversificación que construye un laberinto inexplorable, e inexplicable a la luz de la depurada técnica jurídica que allane al estudioso del Derecho Penal su análisis, aplicación y evaluación en el foro mexicano. Si recordamos que la Ley Penal debe cumplir con los principios de mínima intervención y de subsidiariedad, se hace extensiva esta recomendación al campo legislativo. De ahí que la Política Criminológica que debe instaurarse en nuestro país debe ocuparse de este frente eminentemente jurídico que puede cristalizarse inicialmente en el terreno adjetivo del sistema jurídico mexicano.

En forma sucinta diremos que constitucionalmente sobresalen los artículos 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 76 fracción VI en sus incisos 5 y 6, y 94 a 102 por su orientación eminentemente punitiva en materia penal.⁴⁹ Las columnas inamovibles que se construyen a partir de la doctrina liberal y humanista que se ha impregnado en nuestro Derecho Penal a partir de la Ley Fundamental se enuncian así:

♦ La propia garantía que protege al valor vertebral y característico del ser humano: la libertad del individuo, eje sobre el cual gira todo el sinuoso camino procesal punitivo. Contemplada en el artículo 16 constitucional⁵⁰ se considera la primigenia base en que se ha de sustentar el derecho penal democrático y humanista que se precie de serlo. Constitucionalmente, esta garantía sólo puede ser restringida a través de la aprehensión por orden judicial, observando en este supuesto los siguientes requisitos: A) Que preceda denuncia o querrela, B) Que sean de un hecho determinado que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de la libertad, C) Que existan datos que acrediten los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado, D) Que el

48 Carrancá y Trujillo, cit por Raúl Carrancá y Rivas Ensayo citado en ' 75 aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ' op cit p 136

49 Vid Raúl Carrancá y Rivas Op cit p 136

50 Vid para mayor ilustración los antecedentes legislativos existentes en nuestro derecho patrio que trata el Dr Jesús Zamora-Pierce en su obra ' Garantías y proceso penal ' 8a ed Ed Porrúa México 1996 Págs 5 a 11

Ministerio Público la solicite, E) Que conste en mandamiento escrito, F) Que la dicte una autoridad competente.⁵¹

A esta regla procesal del Derecho Penal mexicano se le presentan dos excepciones: a) La flagrancia,^{*} y b) La urgencia.^{**}

Continuando en términos sintéticos se presentan en nuestro régimen constitucional los subsecuentes postulados:

◆ “ No hay delito sin ley que lo formule previamente: Nullum Crimen sine Lege, Nullum Crimen sine proevia Lege Poenale (arts. 14, párr. 3 Const. y 7 c.p.). Es una consecuencia que queda prohibida la investigación misma relativa a todos aquellos hechos que son inincriminables.

◆ No puede aplicarse pena que no esté establecida por la ley: Nulla Poena sine Lege, Nullum Crimen sine Poena Legale (los mismos arts.).

◆ No puede aplicarse pena sino a consecuencia de delito: Nulla poena sine Crimine (los mismos arts.).^{**52}

◆ Otro derecho consagrado en nuestra Ley Suprema es la inviolabilidad del domicilio que mediante el artículo 16 posee la garantía de respetarse el castillo de la personalidad individual, física y psíquica a que aludía Don Mariano Jiménez Huerta,⁵³ principio que obviamente, se extiende a los domicilios legales de los entes colectivos constituidos conforme a los ordenamientos vigentes en el país. Se tutela, en síntesis, la vida interior, íntima y personalísima (si se nos permite el vocablo) - patrimonial, afectiva y sentimental - de los gobernados. Obviamente que esta *inviolabilidad no se entiende en términos absolutos ya que se contemplan ciertos requisitos para proceder al cateo, a saber: “ a) Debe emanar de autoridad judicial competente, es decir, únicamente puede dictarla un juez penal, local o federal,^{***} b) Debe constar en mandamiento escrito, fundado y motivado, c) Debe*

51 Jesús Zamora-Pierce Op cit p 14

* En el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal en su artículo 267 en su primer párrafo se contemplan las hipótesis a través de las cuales se determina la existencia de esta figura que admite una equiparación en su segundo párrafo también denominada cuasi-flagrancia (Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de mayo de 1996 y en vigor al día siguiente.) Para el Código adjetivo penal federal esta figura se prevé en su artículo 193 en su segundo párrafo.

** El artículo 268 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal prevé los extremos legales que deben cubrirse para determinar la existencia de un caso urgente, en tanto en el código adjetivo federal se recaba esta figura procesal en sus artículos 123 Y 194

52 Raúl Carrancá y Rivas Op cit pags 136 y 137

53 Cit por Jesús Zamora-Pierce Op cit p 73. [Jiménez Huerta, Manano Derecho Penal Mexicano Tomo III 5a ed Ed Porrúa Mexico 1984 p 339]

*** La Ley Federal contra la Delincuencia Organizada establece en su artículo 15 que, tratándose de delitos contemplados en ella, se reducirá a doce horas la respuesta del juez de Distrito para otorgar o negar su procedencia en el procedimiento sin embargo, el art 29 permite asegurar bienes de las personas que se presuman sean miembros de la delincuencia organizada, trasladando la carga de la prueba de su procedencia

precisar el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a los que únicamente debe limitarse la diligencia⁵⁴

No ha de pasar desapercibido que en el sistema jurídico punitivo se ha previsto la aplicación del arraigo del presunto responsable en su domicilio, contando con vigilancia del Ministerio Público y sus auxiliares, previo mandamiento del juez penal de la causa, no obstante ello, este acto constituye una restricción a la prerrogativa constitucional en comento, con carácter excepcional obviamente, que en la práctica no ha de ser la regla y fuente de arbitrariedades que inculquen al artículo 16 de nuestra Ley Címera.

♦ Resalta la garantía inmarcesible de contar con una defensa adecuada a partir de la averiguación previa y a través de todo el procedimiento penal en el cual se halle inmerso el gobernado, independientemente si ésta o no privado de su libertad.⁵⁵ Y no se constriñe a la mera realización de un acto procesal en concreto o de la sencilla asesoría legal que se le pudiese brindar por un perito en la materia jurídica o de otra ciencia, arte o técnica⁵⁶ El artículo 20 de nuestro Código Supremo en su fracción IX, en relación con su penúltimo párrafo, son el fundamento prístino de esta garantía.

Precisamente la defensa es el derecho público subjetivo por medio del cual se actualizan las diversas garantías penales que la Carta Magna y las leyes secundarias le reconocen al gobernado, es decir, es el peso más fiel que busca el equilibrio entre el hombre y sus instituciones con el poder del Estado. Es decir, las garantías penales son el instrumento más poderoso con el cual goza el ser humano para enfrentarse al *ius puniendi*⁵⁷ o a los actos antisociales que afectan su libre desarrollo, y éstas, a su vez, no tendrían validez y existencia sin la defensa penal.

♦ A contrario sensu, el Derecho Penal constitucionalmente construido reconoce que se posee el derecho público subjetivo de no autoincriminarse en un

legítima, aún cuando solo se conduzca como dueño de los mismos de no ser así, se procederá a su administración y aseguramiento, con lo cual se resquebraja el espíritu del constituyente en el respeto a la inviolabilidad del domicilio, que debe extenderse a la protección legal de su naturaleza jurídica y no solamente a su protección del ámbito físico en su aspecto de internamiento, apuntalando nuestro razonamiento al tener presente que las libertades de la persona humana se conforman por las libertades físicas y espirituales, y que en el caso concreto, se afecta a la inviolabilidad del domicilio, en su aspecto inmaterial Vid. Jorge Carpizo McGregor 'La Constitución mexicana de 1917' op. cit. p. 143

54 Vid. Jesús Zamora-Pierce Op. cit. p. 74

* Vid. Ley Federal contra la Delincuencia Organizada en su artículo 12, Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, en su artículo 270 bis y el Código Federal de Procedimientos Penales, artículo 133 bis

55 Vid. García Ramírez, Sergio 'El nuevo procedimiento penal mexicano. La reforma de 1993-1994' Ed. Porrúa México 1994 P. 252

56 Vid. *Ibidem* págs. 94 y 95

57 Vid. Et alii. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada Op. cit. (Sergio García Ramírez. Comentario al artículo 19 p. 223)

procedimiento penal ya que el órgano persecutorio o acusatorio ha de valerse de las pruebas que se le hagan llegar por los órganos de investigación, es decir, la carga de la prueba debe corresponder a los órganos punitivos del Estado, y no al presunto responsable. Esta es la regla que desafortunadamente se ha reconocido como la tendencia a seguir para consolidarse en un futuro ignominioso en la excepción de nuestro sistema penal. La fracción II del artículo 20 constitucional se tambalea ante los embates de las corrientes del Derecho Penal eminentemente represivo y acusatorio, desvirtuando así los postulados jurídicos que deben caracterizar al derecho penal democrático que todo Estado de Derecho del siglo XXI debe reconocer, velar, proteger y actualizar a través de su *ius puniendi* y *ius poenale*.

♦ Hemos declarado que el Derecho Penal democrático se distingue por estar bajo el principio de mínima intervención, pues bien, tratándose de la restricción o privación de la libertad personal del presunto responsable, ha de extenderse esta previsión a efecto de que se amplíen las hipótesis y condiciones o requisitos procesales, - que no coloquen en riesgo la seguridad o el orden público -, para que se le conceda con mayor facilidad y prontitud, el beneficio de la libertad provisional en el procedimiento penal, sin menoscabo de garantizar los posibles daños y perjuicios que pudiese ocasionar al ofendido y la víctima por la comisión u omisión de sus hechos. La primera fracción del artículo 20 pluricitado estatuye así la denominada garantía de la libertad bajo caución que ciertamente, debe privarse a quienes estén sujetos por delitos graves, y los contemplados en la abominable Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, a quienes sean reincidentes por delitos calificados como graves, y a quienes por las circunstancias o modalidades en la comisión de sus ilícitos impliquen un riesgo - que debe ser objetivo de acuerdo con los elementos de prueba que aporte el Ministerio Público al órgano judicial - por su libertad, los sujetos pasivos, víctimas y a la sociedad en general.

♦ Prosiguiendo con las figuras jurídicas que dan sustento al procedimiento penal democrático que busca consolidarse en nuestro sistema jurídico, hemos de abordar el segundo párrafo del artículo 19 constitucional que estatuye la garantía denominada de ' *litis cerrada* ', la cual consiste en imponer al juez de la causa penal un doble deber que ha de cumplir, irreductiblemente, en el auto de formal prisión,⁵⁸ inicialmente ha de delimitar los hechos que se le atribuyen al procesado y

58 Ciertamente que este acto procedimental ha de ubicarse en otro pilar de nuestro proceso penal, toda vez que constituye otra esfera de la garantía de adecuada defensa que el gobernado posee en este proceso, tal como se preve constitucionalmente en la fracción IX del artículo 20, y ello se corrobora de las consecuencias que dicho acto procesal acarrea, a saber . 1) Justifica la prisión preventiva . 2) Fija la *litis* . 3) Suspende las prerrogativas del ciudadano - en relación con la fracción II del artículo 38 de la Carta Magna - . 4) Determina el inicio del plazo que fija la propia Ley Fundamental para dictar sentencia. [Vid. Jesus Zamora-Pierce Op. cit. págs. 90 y 91 Y es que precisamente la ratio legis de esta norma es la de velar por la propia libertad del presunto responsable, a quien se le deberá definir su situación jurídica en el plazo de 72 horas. Término, que por cierto, es susceptible de duplicarse por el inculpaado o su defensor, con lo cual se pretende que se aporten mayores elementos probatorios para que el juez resuelva su situación jurídica, de acuerdo con el art. 297 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito federal y el numeral 161 del Código federal de Procedimientos Penales.

a su vez, la clasificación jurídica - nomen juris - que el órgano jurisdiccional otorga a los hechos que se consignaron para su conocimiento.⁵⁹

La trascendencia intrínseca a este acto judicial es la fijación de la materia del proceso penal que permite a la defensa iniciar todos los actos pertinentes y legalmente permitidos para desvirtuar la acusación que existe.

♦ “ Nadie puede ser sometido a un juez que no derive su jurisdicción de la ley: Nemo Judex sine Lege. En consecuencia el órgano jurisdiccional tiene que funcionar legalmente, ha de ser el que por ley deba conocer del delito y la competencia en relación con éste no puede ser reconocida a tribunales extraordinarios.

♦ No puede aplicarse pena sino mediante juicio: Nulla poena sine Judicio, Nemo Damnetur nisi per Legale Judicium. El citado art. 14, párr. 2 Const. mantiene que 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.

♦ ... La forma de ejecución de la pena debe estar previamente establecida por la ley. Sin este corolario el principio de que no hay pena sin previa ley quedaría incompleto por las arbitrariedades a que la ejecución pudiere dar lugar.

♦ En el amplio campo de las acciones de las garantías de seguridad jurídica, de naturaleza penal, consagradas en la Constitución, destaca el artículo 18. En la pena y en su ejecución penal culmina el que yo he llamado drama penal. Dicho artículo 18, en lo conducente, dice a la letra: ‘ 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 ... ’

♦ No quisiera terminar este estudio sin hacer alguna reflexión sobre el artículo 21 constitucional, pues el llamado monopolio en el ejercicio de la acción penal guarda estrecha relación con una importantísima garantía de seguridad jurídica. ...⁶⁰ ‘ Por lo tanto, el Ministerio Público, con la Policía Judicial (SIC) bajo su autoridad y mandato inmediato, sólo puede perseguir delitos. ’⁶¹

⁵⁹ Vid Jesús Zamora-Pierce Op cit p 135 y 143

⁶⁰ Vid ‘ El drama penal ., Raúl Carrancá y Rivas Editorial Porrúa México 1982

⁶¹ Cabe mencionar que de acuerdo con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1994, se permite al gobernado impugnar la resolución del no ejercicio y desistimiento de la acción penal que dicte el Ministerio Público, sin embargo, desafortunadamente existe un vacío jurídico al no existir reglamentación jurídica alguna en materia federal y en el caso concreto del Distrito Federal. Simultáneamente, en la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados

Integrando el presente bosquejo de postulados jurídicos que deben prevalecer en materia penal en un sistema jurídico inmerso en un orden político democrático y contemporáneo que corone a las corrientes liberales y humanistas que se enfrentan, hoy por hoy, a las denominadas ideologías de la supervivencia, acudiremos a la proclamación de otros cimientos procesales en materia penal:

♦ La garantía de no autoincriminación reconocida en el artículo 20 fracción II de nuestra Carta Magna, está al lado de la prohibición del tormento, la incomunicación y cualquier otro medio que tienda a inducir al probable responsable a declarar en su contra, por ende, la coacción física o moral a que se le sujeta al procesado está prohibida de nuestro sistema procesal penal. El efecto jurídico es, por tanto, la nulidad de esta confesión.⁶² Esta es la razón por la cual la confesión ha dejado de ser, por mucho, la llamada 'reina de las pruebas', razonamiento que ha recabado nuestra legislación adjetiva penal local en su artículo 261, y en especial del 249 el cual precisa los requisitos procesales que se han de cumplir para efecto de que la confesión tenga validez jurídica; y los correspondientes en materia federal en su artículos 290 y 287, respectivamente.

Gracias al anterior mandato constitucional nuestro sistema jurídico penal posee el soporte indispensable para la construcción del futuro Derecho Penal democrático y civilizador que los tiempos próximos requerirán para no perderse en la fase represiva de la lucha contra la criminalidad y la delincuencia, lo cual significa que debe seguir contemplándose al hombre como el centro de todo el quehacer punitivo ejercido por el Estado mexicano. Este es el punto central en el cual el Derecho Procesal Penal no debe admitir retroceso o menoscabo alguno, toda vez que debe proporcionársele los instrumentos técnicos, científicos y

Unidos Mexicanos, en su artículo 108 establece la excepción que nuestro orden jurídico le reconoce al Poder Judicial Federal en su más alto tribunal, en caso de repetición del acto reclamado en el Juicio de Garantías o en el supuesto de inejecución de la sentencia de amparo. Vid Genaro Góngora Pimentel y María Guadalupe Saucedo Zavala 'Ley de Amparo. Doctrina Junsprudencial. Compilación de tesis ' T. II Ed Porrúa México 1995. P. 2292 a 2305; así como Alberto del Castillo del Valle 'Ley de Amparo Comentada. ' 2a. ed Ed. Duero, México. 1992 Págs. 237 y 238 Adendum 1995, p. 8, y Alberto del Castillo del Valle. 'Garantías Individuales y Amparo en materia penal. ' 2a. ed Ed Duero México 1992 Págs 138 y 140

61 Raúl Carrancá y Rivas Op cit págs 136, 137 y 139

* La H Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que no se le puede exigir al indiciado que declare bajo protesta de decir verdad en sus declaraciones ministeriales o judiciales, y que, de conducirse con falsedad, no es jurídicamente posible que incurra en el delito de falsedad en declaraciones ante autoridad judicial o ante autoridad distinta de ésta (Artículo 247 en sus dos primeras fracciones del Código Penal Federal vigente), criteno junsprudencial expuesto en el Amparo Directo 3057/58, Informe 1959 Primera Sala, pag 30 y del cual no concordamos por que se desvirtúa el fin que persigue el Derecho Procesal Penal, estos es, la determinación de la verdad real o material, y por situarse en este supuesto el bien publico y social por encima del interes particular e individual

62 Vid Olga Islas González de Manscal, y Elpidio Ramírez 'El sistema procesal en la Constitución ' México. Ed Porrúa 1979 pags 63. Y en este mismo tenor, Jesús Zamora-Pierce Op. cit. p 183, autor quien cita la obra precedente. Asimismo, la Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 160 fracción XIV establece que se considera que existe violación a las leyes del procedimiento si la sentencia condenatoria se basa únicamente en la confesión del procesado, en caso de incomunicación del mismo o si se ejerció coacción en su contra

tecnológicos suficientes para que los órganos de Procuración, Administración e Impartición de la Justicia Penal investiguen, persigan y sentencien los hechos realmente acaecidos en el mundo fáctico, declarando la verdad jurídica objetiva basada en la materialmente aportada por las partes del procedimiento penal.

Como se aprecia, gozamos de un vasto haz de principios penales que son el producto histórico de nuestra tradición jurídica eminentemente humanista y liberal que no se aplica cabal e íntegramente en nuestro sistema punitivo, por diversas y múltiples razones, y no es lógico que la Política Penal de nuestro país solicite, so pretexto de alcanzar la eficacia en la lucha contra la delincuencia organizada, a través de la reforma legislativa a nuestro orden constitucional y secundario, su resquebrajamiento y deformación al establecer excepciones procesales en mayor número y facilidad, que per se atentan contra la naturaleza del ser humano y las prerrogativas inherentes a él que deben ser reconocidas y tuteladas en un verdadero Estado de Derecho que se precie de ser democrático y humanista. Esta es precisamente una de las esferas que debe abarcar la Política Criminológica que debe institucionalizarse en el Gobierno Federal a través de un órgano especializado en materia de Política Legislativa en materia penal, buscando así la consolidación de los principios rectores que deben regir al orden jurídico punitivo del siglo XXI, unificando y, en su caso, homologando a nuestro mundo normativo penal tan distinto, y en ocasiones, disímulo entre sí en sus principios, procedimientos, figuras, instituciones, e inclusive denominaciones, que allanan la operación de la delincuencia convencional y sobremanera, de la organizada.

La pretensión es sumamente ambiciosa, pero necesaria e indispensable para gozar de una Política Criminológica que propicie el mínimo de conflictos normativos existentes en nuestra legislación penal y las correspondientes a la Seguridad Pública e inclusive, a la Seguridad Nacional. Esta es la modesta defensa que esta pluma esgrime a favor de una Constitución que goce de una regularidad jurídica concebida como el instrumento preventivo, eficaz y racional que combata a la denominada violencia descentralizada⁶³ que sufre nuestro sistema político, social y jurídico, en virtud de que las instituciones que representan se han deteriorado ante la propia comunidad a un grado que carecen de legitimidad.

Ahora bien, considerando que esta investigación académica parte de una metodología de sistemas que inicia de un enfoque integral de una realidad dada e inmersa en un orden jurídico políticamente organizado, no podemos detenernos en el detalle pormenorizado de los derechos humanos penales mínimos que debe ratificarse en el estado de Derecho democrático que exigimos y requerimos los habitantes del siglo XXI, y sólo los enunciamos⁶⁴ para efectos de que se tenga

63 Vid Et Ail (José Ramón Cossío, y Luis M Pérez de Acha Compiladores) 'La Defensa de la Constitución' Op. cit. P. 42

64 El Dr Jorge Carpizo nos proporciona un bosquejo de la trascendencia que representan las denominadas garantías individuales en materia penal en nuestro marco jurídico, toda vez que los derechos que le dan sustento a las garantías de libertad e igualdad jurídica, es decir, las de

presente que son los pilares que darán sustento y vida a la Criminológica que ha de instrumentarse en México. En este orden de ideas, la Política Criminológica que nazca y se desarrolle en el seno del órgano federal a consideración, deberá realizar los estudios y análisis jurídicos, legislativos, y sociales que velen por el pleno acatamiento de los Derechos Humanos⁶⁵ en el torbellino penal que naturalmente se forma en la lucha contra la criminalidad y la delincuencia.

Conforme al cuerpo jurídico de la Constitución General de la República no existe el reconocimiento expreso de la instrumentación, aplicación y evaluación de la Política Criminológica en nuestro sistema penal, toda vez que únicamente se circunscribe en su artículo 21, penúltimo y último párrafos, a instrumentar un sistema nacional de seguridad pública, declarando que ésta es una función a cargo de los tres niveles de gobierno existentes en el Estado mexicano, de lo cual se desprende que la noción es más restringida del contenido y fines que persigue la Política Criminológica.

El artículo 21 constitucional, en su parte conducente establece:

“ La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.

La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

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

seguridad jurídica, las que en gran medida son de carácter penal, tal como el lector podrá apreciar a continuación. * Las garantías de la seguridad jurídica son: 1) Derecho de petición (artículo 8). 2) A toda petición, la autoridad contestará por acuerdo escrito (artículo 8). 3) Irretroactividad de la ley (artículo 14) 4) Privación de derechos sólo mediante juicio seguido con las formalidades del proceso (artículo 14) 5) Principio de legalidad (artículo 14). 6) Prohibición de aplicar la analogía y la mayoría de razón en los juicios penales (artículo 14) 7) Principio de autoridad competente (artículo 16) 8) Mandamiento judicial escrito, fundado y motivado, para poder ser molestado en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones (artículo 16). 9) Detención sólo con orden judicial (artículo 16) 10) Abolición de prisión por deudas (artículo 17) 11) prohibición de hacerse justicia por propia mano (artículo 17) 12) Expedita y eficaz administración de justicia (artículo 17) 13) Prisión preventiva sólo por delitos que tengan pena corporal (artículo 18) 14) Garantías del auto de formal prisión (artículo 19). 15) Garantías del acusado en todo proceso criminal (artículo 20) 16) Sólo el ministerio público y la policía judicial pueden perseguir los delitos (artículo 21). 17) Prohibición de penas infamantes y trascendentes (artículo 22) 18) Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito (artículo 23)” Jorge Carpizo, McGregor. ‘ La constitución mexicana de 1917.’ Op. cit. p. 145. (Las cursivas son el autor, con la finalidad de resaltar las que son de naturaleza eminentemente penal)

65 Los cuales se integran por dos grandes esferas a) La declaración de los derechos humanos individuales o de la persona, y b) La declaración de los derechos humanos del individuo que forma parte de un compuesto colectivo y social. Para el Derecho Penal se traduce en la integración de los conceptos de Seguridad Pública y Seguridad Nacional, con las denominadas garantías individuales que reconoce la Ley Fundamental, integración que es dable a través de la Política Criminológica que debe instrumentar el Estado en la Administración Pública Federal. (Vid Jorge Carpizo McGregor ‘ La Constitución mexicana de 1917 ’ 9ª edición Ed. Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U N A M Mexico 1995 p. 143; y Jorge Carpizo McGregor. ‘ Estudios Constitucionales ’ op. cit. pags. 446, 447, 448 y ss)

* Las cursivas se realizan con la finalidad de distinguir el contenido primordial de los subsecuentes argumentos a exponer

Gracias a esta aportación del Congreso de la Unión, el Estado mexicano ha dado el primer paso jurídico para consolidar en su estructura administrativa federal, un sistema de Justicia Penal que abarque las diversas esferas que la integran, es decir, que entrelace las tareas de procuración, impartición, administración y ejecución de la ley penal, lato sensu; toda vez que contempla la necesidad de coordinación en los tres niveles de gobierno para que cumplan su deber constitucional en ejercicio de las atribuciones y facultades que le otorga nuestro orden jurídico nacional. Es fundamental asentar que estas dimensiones del sistema punitivo mexicano son, por naturaleza, distintas entre sí, sin embargo, son conexas e inseparables en la lucha contra la delincuencia, de ahí la utilidad de conocer, instrumentar, aplicar y evaluar la teoría de sistemas en nuestro orden jurídico en el cual reside el poder penal del Estado, y que no necesariamente es el Derecho Penal sustantivo, adjetivo o ejecutivo.

Si analizamos detenidamente el texto magno de la ley en su parte conducente, se pretende articular principios, criterios, programas, acciones y responsabilidades conjuntas y recíprocas de la Federación y las entidades federativas y éstas con las municipales,⁶⁶ aglutinándolas en un instrumento nacional que rompa paradigmas regionales, locales, y por ende, parciales e insuficientes, en la procuración, impartición, y administración de la Justicia Penal.

Surge pues, el primer principio jurídico con rango constitucional que reconoce que la seguridad pública es una función que le corresponde desarrollarla al Estado en sus tres niveles de gobierno, es decir, se reconoce que es el deber primigenio que le ha sido asignado a la estructura jurídica y políticamente organizada por el pueblo soberano que ejerce su autodeterminación y ha decidido que sea una norma fundamental que ha de cumplir el Estado a través de su gobierno. Por lo anterior concluimos que esta norma cimera es una norma sobre la estructura del Estado y sus fines, porque posee un contenido material al obligar a la Federación, a las Entidades Federativas, al Distrito Federal y a los Municipios, a proporcionar la seguridad pública que les corresponde brindar a su destinatario, es decir, a la población en general, con pleno respeto a la competencia que les ha sido conferida en la Ley. Concomitantemente, es una norma constitucional de procedimiento en virtud de que establece la forma y el mecanismo bajo el cual debe actuar el Estado y sus órganos en materia de seguridad pública, aunque si bien es cierto es materia de la ley secundaria, léase Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, fija el principio de funcionalidad y coordinación que deben observar la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.

66 Vid Et alii ' Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada ' op cit Sergio Garcia Ramírez Comentario al artículo 21 constitucional P 287

* Para mayor claridad nos remitimos a la exposición que se brinda en el apartado 4 del presente capítulo 'El sistema jurídico-penal de la Política Criminológica ' Y en el capítulo siguiente Vid infra apartados 3 y 4

Sin embargo esta norma fundamental de procedimiento y de estructura ontológica del Estado mexicano no es jurídicamente hablando, una denominada garantía individual o social, a pesar de localizarse en el cuerpo dogmático de la *Ley Címera*, y no lo es porque no establece ninguna relación de supra a subordinación jerárquica entre los destinatarios de la norma, estos es, no otorga ningún instrumento o medio al gobernado para asegurar el goce del derecho a la seguridad pública que debe gozar en su vida cotidiana para ejercer sus derechos como ser social ávido de desarrollo y superación como ente social, político o económico. Esta norma es una norma de supraordinación⁶⁷ que no es, a su vez, una norma constitucional de competencia o de creación⁶⁸ debido a que no se prevé la creación de ningún órgano diverso a los existentes en el Poder Supremo de la Federación o en sus órganos, ya que únicamente se limita a ratificar que la actuación de los órganos del Estado que convergen en la seguridad pública respetarán cabalmente la competencia que la propia Constitución les atribuye en el ejercicio de sus facultades.

El legislador constitucional ha recabado el deber prístino que le pertenece al Estado mexicano en brindar seguridad pública a sus habitantes a partir de un programa coherente y homólogo que instrumente en sus tres niveles de gobierno, sin embargo, no debemos considerar sinónimos los conceptos de seguridad pública y de Política Criminológica, siendo que ésta es el género y aquélla la especie. Por definición, la Política Criminológica comprende un universo más complejo que estudia al fenómeno de la criminalidad y la delincuencia con un enfoque interdisciplinario que sólo la enciclopedia de las ciencias penales puede ofrecer, es la síntesis de ellas para aplicar en la vida social por conducto de la Política Criminal. En esta tesitura es posible afirmar que en nuestro orden jurídico no existe aún la concepción de la Política Criminológica, propiamente dicha, en la estructura administrativa del Estado mexicano, ya que se carece de un órgano especializado y autónomo.

No obstante ello se ha dado inicio a un proceso integral de la actuación del Estado en sus tres niveles de gobierno para el combate a la delincuencia, que en la Ley Primaria se le da un énfasis en el aspecto disuasivo y de persecución de los infractores a la norma penal, siendo que en la segunda parte del quinto párrafo del artículo en comento regula la operación de los cuerpos policiacos, señalando que

67 * Las relaciones de supraordinación se establecen entre los diferentes órganos de poder o de gobierno de un estado (SIC) o sociedad, normando la actuación de cada uno de ellos. . * Burgoa Orihuela, Ignacio. * Las garantías individuales. * Op. cit. p 167

Al lado de las normas de supraordinación están las de coordinación y las de supra a subordinación. Las normas de coordinación se presentan al establecer relaciones que debido a una multiplicidad de factores, se originan entre dos o más sujetos de derecho como gobernados, y principalmente son de naturaleza privada o socioeconómica. En tanto que las de supra a subordinación poseen una dualidad cualitativa subjetiva, siendo que nacen entre dos entidades situadas en diverso plano o posición, con prelación jurídica del Estado y sus órganos de gobierno y los gobernados, en ellos existen actos unilaterales, imperativos y coercitivos, es decir, son relaciones que obviamente se regulan por un orden normativo dado

** Vid. clasificación de las normas constitucionales de Klaus Stern, dada en las precedentes líneas en el apartado 1.1 del presente capítulo

han de conducirse bajo los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, razón por la cual se ha de apartar esta norma de la visión que tuvo el legislador federal al darle vida al sistema nacional de seguridad pública.⁶⁸

Este artículo en relación con el artículo 73 fracción XXIII de la propia Carta Magna, reconoce un principio de certeza jurídica al establecer que es facultad exclusiva del Congreso de las Unión expedir las leyes que fijen la coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados, y los Municipios, en materia de seguridad pública, incluyendo las respectivas a la organización y funcionamiento de los órganos de seguridad pública, así como las directrices del ingreso, selección, promoción y reconocimiento de sus integrantes. Concordando ambos preceptos consideramos que esta norma fundamental es el primer bosquejo de la concepción integral que requiere nuestro orden jurídico y político para instrumentar, aplicar y evaluar la Política Criminológica que cobre vida en un ente federal especializado y autónomo, que coordine todo el sistema gubernativo que incida, directa o indirectamente, en el sistema penal mexicano. Si carecemos de un enfoque global del fenómeno criminal y delictivo en nuestro sistema jurídico y político a través de un órgano que conduzca la Política Criminológica, se renuncia a la existencia de un Derecho Penal democrático que controle a la delincuencia convencional y organizada que impide la sana y libre convivencia de los gobernados y sus instituciones.

68 Informe rendido por el C. Secretario de Gobernación, en representación del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, informe de la Cámara de Diputados, informe del Senado de la República, informe del C. Procurador General de la República, en la acción de inconstitucionalidad 1/96

* Suprema Corte de Justicia de la Nación. Seguridad Pública. Acción de inconstitucionalidad 1/96. * México. Coordinación General de Compilación y Sistematización de tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. No. 8 año 1995. Sene debates Pleno. págs. 26, 30, 35

2.- ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA CRIMINOLÓGICA Y PENAL EN EL ESTADO MEXICANO.

(La Historia), " Émula del tiempo, depósito de las acciones, testigo del pasado, ejemplo y aviso del presente, advertencia del porvenir. "

Miguel de Cervantes Saavedra.

2.1.- BREVE NOTICIA DE LA POLÍTICA CRIMINOLÓGICA Y PENAL EN MÉXICO A 1917.

Acudimos a la Historia del Derecho Patrio con la finalidad de localizar los antecedentes administrativos existentes en nuestro sistema jurídico y político precedente al actual para conocer el estado existente de la procuración, impartición, administración y ejecución de la Justicia Penal a través de la Política Criminológica y Penal instrumentada en aquellos tiempos, si es que ambas se concebían en el Gobierno en una actividad especializada que requería de un órgano autónomo con personal calificado específicamente para ello y que la aplicaran en todas las instancias y niveles del Derecho Penal. No pretendemos agotar exhaustivamente el estudio de los órganos existentes a partir del Virreinato a la época de la promulgación de la Constitución General de la República actual, cuya misión era el control, distribución, ejecución o simple administración del poder penal del Estado.

Siempre hemos de tener presente la injerencia que España desempeñó en nuestra vida social, política, cultural y jurídica en nuestro país para así comprender el devenir histórico de nuestros órganos e instituciones que aún guardan algunas reminiscencias de su funcionalidad en nuestros días. Y en la especie hemos de reconocer que España no permaneció ajena a las corrientes doctrinarias e ideológicas que en Europa prevalecían en el siglo XVI, creando así el 30 de noviembre de 1714 el Ministerio de Gracia y Justicia por Felipe V y con plena vida formal gracias al real decreto del 2 abril de 1717. Cabe mencionar que este órgano gozaba de la máxima jerarquía existente en la organización administrativa del gobierno español porque su objeto era ser el crisol de las decisiones del rey para las

* Retomando los conceptos dados de Política Criminológica y Política Penal para efectos de esta investigación no abarcamos el periodo prehispánico en virtud de que dado el sistema de gobierno existente en esa época no es posible aceptar que existía un conocimiento de las ciencias penales como hoy las concebimos y distinguimos, de tal suerte que el criterio primordial para hacer este parentesis fue precisamente, que no había división entre el Estado y la Religión (Iglesia), y por tanto el poder político se asimilaba al privado y al socioeconómico, no había pues, en consecuencia, división de poderes y órganos que nos permitan aseverar la existencia de la Política Criminológica o de la Política Penal.

demás instancias del poder económico y político, sin mediación alguna de índole personal o institucional, lo cual se corroboraba en la naturaleza de las prerrogativas de las que gozaba. Era el tronco principal sobre el cual se extendían las ramas de la administración y del gobierno, y por ende, su ejercicio concernía exclusivamente al soberano, es decir, era la fuente que aspiraba a la consecución de los fines más trascendentes para el poder.

Por razones de espacio y metodología, únicamente subrayaremos en este apartado las atribuciones que interesan para los fines de la presente investigación,⁶⁹ destacando entre sus funciones el reconocimiento de ser la instancia específica a través de la cual " el soberano " realizaba todas las decisiones gubernativas, generales o particulares, incluyendo las consultas. Destacan entre sus funciones el hecho de que a través de este Ministerio se realizaban todos los nombramientos políticos o administrativos, de policía y justicia, y el estudio de los informes de calidades de estos funcionarios. Por su conducto se hacían los decretos de las elecciones y nominaciones de los ministros, esto es, de la estructura primordial del gobierno. Su importancia también radicaba en ser el ente por el cual se dictaban todas las resoluciones de la Real Hacienda, comprendiendo las partidas presupuestales que se destinaban a los tribunales o a los ministros, ya sea en forma general o particular, sin menoscabo de extender los nombramientos, cargos o comisiones de ellos. En este órgano se fijaban las remuneraciones de los ministros y las tropas, la milicia en sí. En materia de las encomiendas se giraban todas las cédulas y despachos que en materia política y militar se expedían. Inclusive, su injerencia se extendía a la regulación del comercio interior y del fisco, que aunque mínima, también la contemplaba.⁷⁰

Sin embargo, estas facultades de las cuales estaba investida se desvirtuaban de tan altos fines ya que estaban al lado de otras de índole estrictamente personal cuya naturaleza era fortalecer y proteger el poder soberano, tales como formular proposiciones e informes que dictara sobre su real capilla, y demás personal que tuviera directamente bajo sus órdenes. Y por ella " el soberano " dictaba órdenes a su tesorero general para efecto de que se hiciesen los gastos que se tenían que hacer de acuerdo con anteriores disposiciones generales para la manutención de la Casa real y ' todos sus anexos '. Como se aprecia, este órgano real poseía las más altas encomiendas que le incumben al gobierno de una Nación y cuya esencia política radicaba en resolver y decidir a partir de la autoridad única del rey, reservándose así las más delicadas atribuciones que afectaban la vida de sus

69 Es imprescindible sugerir al lector la obra que da cuerpo a las subsecuentes consideraciones históricas, toda vez que el autor desarrolla con mayor precisión el tema, a saber Vid. Omar Guerrero " La Secretaría de Justicia y el Estado de derecho en México " Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas México 1996, y como obra complementaria vid. José Luis Soberanes Fernández Comp. " Memorias de la Secretaría de Justicia " Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas México 1997

70 Real decreto de abril 2 de 1717 Isidro Arcenegui y Carmona " El Ministerio de Justicia, Madrid, Ministerio de Justicia, 1946 Cit por Omar Guerrero " La Secretaría de Justicia y el Estado de derecho en México " Op cit p 255 y 256

gobernados, y que simultáneamente le interesaban para acrecentar su poder personal sin que realmente tuviera un coto jurídico eficaz.

El germen de la monarquía había florecido en todo su esplendor en este órgano monárquico que ejercía el absoluto control del fiel de la balanza de la Justicia de la época toda vez que la dependencia judicial radicaba en la asignación económica que se le otorgaba, así como los nombramientos, cargos y comisiones de quienes integraban a los tribunales. Administrativamente el control se propagaba al ampliar las designaciones no solo a los ministros sino a los pilares del sistema punitivo: a los policías. Penalmente hablando el sistema administrativo y judicial se ejercía en todos sus niveles a través de este Ministerio omnipresente en las principales esferas del quehacer público y privado del rey, en tanto en cuanto, protegieran y acrecentaran su poder omnímodo.

México tiene el primer antecedente se halla en el siglo XIX, data en la cual se propagó al idea de que los gobiernos debían tomar las medidas conducentes a obtener el desarrollo del hombre para que éste obtuviera su felicidad, a tal grado que los órganos administrativos o gubernativos tendrían que propiciar las condiciones mínimas para que el ser humano fuere más productivo, cuidando su salud, sus relaciones sociales, culturales, económicas y se enriqueciera su participación en la vida pública y colectiva. A este rama se le conoció como la 'administración interior.'⁷¹ Esta actividad en España se denominaba en sentido estricto, de gobernación, y en sentido más amplio de fomento.

Es en este siglo que tenemos el primer antecedente administrativo de un órgano especializado en lo tocante a la Justicia Penal: la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, nacida el 8 de noviembre de 1821. Como fiel reminiscencia de la tradición española atendía los asuntos concernientes a la justicia, así como la vigilancia del correcto ejercicio de la Medicina, e inclusive, de la administración del personal del palacio Imperial.⁷²

Así nace un órgano de la más elevada jerarquía en la organización administrativa en México, sin embargo, sus atribuciones nacen difusas de su principal objeto que ha de obedecer a su denominación, tal como lo fue su antecesora del Viejo Mundo. Ahora se contemplaban los asuntos eclesiásticos como materia de regulación de este órgano para la presentación de los arzobispados, obispados, curatos, beneficios y demás cargos de este ramo, destacando que por su medio se le proporcionaban recursos a las iglesias.

71 Vid Omar Guerrero La Secretaría de Justicia y el Estado de derecho en Mexico Op cit P 52

72 Vid Ibidem, p 53

Desafortunadamente aún se le destinaba a ejercer funciones meramente ajenas a las que debe poseer una Secretaría de Estado encaminada principalmente al control gubernativo de los órganos encargados de aplicar el derecho y de las instituciones que predicaban la religión, cuyo poder económico e ideológico era fundamental en el sistema socio-político de la época; porque, efectivamente, se le designaba para administrar las remuneraciones y plazas de los empleados del palacio imperial, que por cierto era el secular y el eclesiástico⁷³, facultad meramente administrativa y carente del contenido social, político o económico que debe poseer un órgano de poder que se organiza desde el Estado para instaurar un beneficio común, como lo es la Justicia.

La distinción radicaba que se había situado en el vértice estatal de la organización que tenía como misión la construcción de un nuevo derecho que ya no obedecía, en su totalidad, a los designios de un solo individuo que pretendía su beneficio particular con el ejercicio autoritario del poder, siendo que ya se concebía la necesidad de contar con este organismo por ser una función esencial del Estado velar por la protección de los ciudadanos y las libertades individuales, se inicia la búsqueda de la Justicia desde la cima de la estructura gubernativa.

No fue sino hasta el 26 de enero de 1835 que este órgano sufrió una modificación que inició con su denominación ya que surgió el Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos cuya característica más sobresaliente era el gozar de las atribuciones legales necesarias para lograr ser la instancia gubernativa que proporcionaba el marco jurídico óptimo para ser el canal de comunicación institucional entre el Poder Ejecutivo y los Poderes Judicial y Legislativo.⁷⁴ Resaltan las atribuciones que se le confieren en materia de la política interior al publicar y hacer del conocimiento general las leyes y decretos que el Poder Legislativo le dirija al gobierno; y la expedición de las leyes, reglamentos y cuerpos normativos que el Poder Ejecutivo emita para dar vigencia real a la Constitución Federal y se ratifica la atribución de expedir los nombramientos de funcionarios y empleados gubernamentales que la ley contemplaba. Se infiere de lo anterior que se daba a este órgano la rectoría de la conducción de la Administración Pública Federal, y a su vez, se creaba un hilo conductor entre los Poderes de la Federación.

En materia política también se fortalece el Poder Ejecutivo al ser ésta dependencia la que conduce, dirige y ejecuta la política secular con la eclesiástica, y las relaciones que de ellas nacen son también materia de intervención legal del Ministerio en comento. No es preciso resaltar que estas propiedades hoy en día pertenecen a la Secretaría de Gobernación.

73 Vid *ibidem* p 260

74 Vid *ibidem* p 58

Sin embargo, a nuestra materia le interesa que esta dependencia era ya la encargada de vigilar la correcta aplicación de la Justicia por el Poder Judicial, desde la Corte Suprema hasta juzgados de toda la República, velando a su vez, que sus sentencias se acataran en lo conducente. La primera facultad la concebimos como el resquebrajamiento del principio de la división de poderes, ocasionando así el predominio político del Poder Ejecutivo sobre el Poder Judicial, en detrimento del bienestar común por los intereses particulares o de grupo que no se conciben en un régimen democrático contemporáneo. La restante facultad se comprende en razón de que la fuerza pública se concentra en el Poder Ejecutivo y éste debe estar presto al auxilio institucional que requieran los otros Poderes para que éstos hagan efectivas las resoluciones dictadas u ordenadas.

Por lo que toca al sistema penal se tiene a su cargo llevar a cabo la instrucción de los expedientes de los indultos y todas las ejecuciones de las leyes y decretos en la materia. En materia penitenciaria el Ministerio regulaba la actuación de los talleres industriales existentes en la cárcel nacional.⁷⁵ Las innovaciones jurídicas adquieren gran trascendencia en virtud de dar mayor cuerpo y uniformidad a las directrices gubernativas que en materia penal se requería en el orden jurídico del país, es decir, se tiene el primer avance funcional en materia de Política Penal en nuestro país, aunque claro, sin desconocer los resabios de las funciones anteriores que desvirtuaban su naturaleza y que desviaban sus altos fines.

Como fruto de la Primera República Central en México se dividió en 1836 a la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores en dos Ministerios. Y se concentró en la Suprema Corte de Justicia el cuidado y vigilancia de la impartición y administración de Justicia, así como el de las leyes que organizaban al propio Poder Judicial. El proyecto de retomar el principio de la administración interior, como concepto integrante de los asuntos de justicia y los eclesiásticos, que enarbolaron Lucas Alamán no prosperó.⁷⁶ Precisamente esta disyuntiva es la que ocupó a la pluma de los administrativistas de la época ya que una corriente sostenía que era necesario y conveniente contemplar, vigilar y controlar a la rama de la impartición y administración de la Justicia a partir de su contemplación por

⁷⁵ *Ibidem*. p. 260.

* En nuestro régimen jurídico esto se cristalizó constitucionalmente en las denominadas Siete Leyes, sustituyendo a la Primera República Federal, trayendo como consecuencia que desapareciera la organización territorial de los Estados soberanos. (*Vid. Ibidem* p. 59.).

** *Denominación que de nuevo cobró vida en sustitución del Ministerio, esto es, se le daba tal designación al órgano administrativo que por el ejercicio de sus facultades y atribuciones dadas en ley se le colocaba en la máxima jerarquía de la estructura gubernativa del Poder Ejecutivo*

⁷⁶ En España, desde 1833 fue constituido el Ministerio de lo Interior pero continuaba la ancestral tradición de conservar distintamente y en forma autónoma, al Ministerio de Justicia. [*Vid. Rodríguez Camaleño, L. "Consideraciones sobre el nuevo Ministerio de lo Interior" Imprenta de José Palacios. 1835. Edición facsímil del Instituto Nacional de Administración Pública de España. Madrid, España. 1982; Isidro Arcenegui y Carmona. "El Ministerio de Justicia." Ministerio de Justicia. España, Madrid 1946; García Madana, José María. "Estructura de la administración central (1808-1931)" Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. España. 1982. Cit. por Omar Guerrero. Op. cit. p. 62*

el Ministerio del Interior o la Secretaría correspondiente,⁷⁷ en tanto que otros tratadistas señalan que es indispensable considerar la existencia de un órgano funcionalmente autónomo e independiente de aquél que se encarga de la política gubernamental del país.

Estas posturas repercutieron en la organización administrativa del Estado mexicano porque más de una vez ambas funciones se fusionaron en la dependencia responsable de conducir la política interior del país, es decir de lo que hoy es la Secretaría de Gobernación, órgano que recibió la herencia funcional de las atribuciones que logró tener la Secretaría de Justicia.

El 13 de octubre de 1841 se constituye la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, pero sin cambio alguno en las facultades que poseía la desaparecida Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos,⁷⁸ posteriormente, las ' Bases de Organización Política de la República Mexicana ' expedida en 1843 reconocía la existencia de cuatro Ministerios.

- 1) Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía;
- 2) Justicia, Negocios eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria;
- 3) Hacienda;
- 4) Guerra y Marina.⁷⁹

El 13 de junio de 1852 le fueron transferidas facultades del Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía, ciertamente alejadas del objeto para el cual fue creada, ya que absorbió atribuciones propias al gobierno del Distrito Federal, comprendiendo a la administración municipal y de su policía, cárceles, casas de corrección; y lo relativo a las instituciones de asistencia y salud públicas, festividades y diversiones.⁸⁰ La multiplicidad de facultades que poseía eran más que heterogéneas, eran incongruentes en contenido, materia y competencia soberana, causando la ineficacia de su actuación tan amplia y dislocada a partir del texto legal. Como podrá apreciarse no se tenía una visión suficientemente clara del objeto que debería perseguir no el Ministerio de Justicia que nos ocupa sino de la Administración Pública y los órganos que la debían componer, siendo en realidad un ensayo inicial del Estado mexicano que recién había florecido a la vida social, cultural, jurídica y política independiente del Viejo Mundo y que aún se resistía a su debilitamiento territorial y económico.

77 Vid Florentino González ' Elementos de Ciencia Administrativa Bogotá, Colombia Imprenta de J A Culla 1840 ', cit Ibid En esta perspectiva se conceptualiza a la justicia como un ramo propio a la de gobernación

78 Ibidem p 63

79 ' Bases para la Organización Política de la República Mexicana, expedidas en junio 13 de 1843 México a través de los informes presidenciales la administración pública Secretana de la Presidencia México vol 5 t I págs 212-215 '

80 Vid Omar Guerrero Op cit págs 63 y 261

* No ha de confundirse que estas atribuciones substituyan a las inherentes al Poder Judicial, el cual gozaba de recursos propios provenientes de un Fondo especial que se le asignó en 1846

Recobró vida el 17 de mayo de 1853 la denominación de Secretaría en vez de Ministerio, y se le reconoció la facultad de conocer todo lo atingente al ramo de la justicia, como facultad genérica que le daba un amplio margen de discrecionalidad. Desafortunadamente esta victoria parcial se ensombreció por la corriente de la 'administración interior', ya que se le transfirió al Ministerio de Estado y de Gobernación la administración de los establecimientos penitenciarios de la época, tarea esencialmente propia de la naturaleza de la de Justicia. A su vez, se le restaron las atribuciones de política y gobierno exterior.⁸¹ Una vez más se perdió la oportunidad histórica de identificar la naturaleza, objeto y fines de una Secretaría de Justicia en el sistema jurídico y político del país aún en ciernes.

Ocho días después nace la figura del Procurador General de la República por la 'Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo' de acuerdo con su base 9ª, equiparando su nombramiento al de un Ministro de la Suprema Corte de Justicia,⁸² otorgándole tácitamente la responsabilidad de ser el consultor jurídico del gobierno.

Surge el 23 de mayo de 1856 el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana el proyecto de creación de la Secretaría de Justicia dentro de un contexto especializado e independiente a otras ramas de la actividad pública, aspiración que no se cristalizó.⁸³

El 23 de febrero de 1861 se reestructura la organización gubernativa y nace la Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia e Instrucción Pública, la cual se desliga de la materia religiosa ya que ésta recae en la esfera gubernativa de la Secretaría política por antonomasia, la de Gobernación,⁸⁴ en la diversidad de atribuciones resalta el hecho de que está a su cargo el conocimiento de la administración de justicia, las causas de piratería, la elaboración y estudio de los códigos, colecciones oficiales de leyes y decretos, la organización judicial en el D.F. y sus territorios, de los tribunales de circuito y distrito y hasta de la Suprema Corte. Posibilidades jurídicas de ejercitar que hacían sumamente poderosa a este órgano, en lo que se refiere al poder jurídico y penal del Estado.

81 Vid *Ibidem* p 70

82 Dicha norma establecía que su nombramiento obedecía a que los intereses de la Nación sean convenientemente atendidos en los negocios contenciosos que versaran sobre su esfera, e intervenir todo lo que afectara a la Hacienda pública y que se proceda en todos los ramos con los conocimientos necesarios en puntos de derecho. Vid *Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo* de mayo 25 de 1853 *La Ley correspondía al Ministerio de Justicia y estaba acompañada por un Reglamento de la misma* [idem: Pags 355 y 365]

83 *Ibidem*. p 262

84 Esta dependencia se fortaleció gracias a los frutos de la Reforma resaltando la asunción del Registro Civil, y los derechos de ciudadanía y reunión, la libertad de imprenta, la libertad de creencias, y policía del ramo de cultos. *Ibidem* p 73

Julio 6 de 1863 es la fecha en la cual el Poder Ejecutivo Provisional, Regencia del Segundo Imperio conformó a la Administración Pública en Secretarías, mismas que eran prácticamente las existentes en 1853, a saber:

1) Relaciones Exteriores; 2) Gobernación; 3) Fomento, Colonización, Industria y Comercio; 5) Guerra; y 6) Hacienda; 7) Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública.⁸⁵

Una vez instalado el Segundo Imperio se establecieron 9 Ministerios: a) De la Casa Imperial; b) De Estado; c) De Negocios Extranjeros y Marina; d) De Gobernación; e) De Instrucción Pública y Cultos; f) de Guerra; g) De Fomento; h) De Hacienda, e i) De Justicia.⁸⁶ Aquí surge la figura diversa y autónoma de un órgano especializado en la estructura administrativa del Estado cuyo objeto específico era la instrumentación de una política coherente y uniforme en la materia tan delicada de la administración e impartición de la Justicia, no sólo de la penal. México en este órgano tuvo su primera práctica en contar con un ente federal de la máxima jerarquía administrativa en su estructura, separado de la materia política y gubernamental del interior del país, para abocarse a la persecución de su fin particularmente determinado por el Estatuto Provisional del Imperio.

Se había logrado una independencia funcional y organizativa que venía desarrollando la Secretaría de Justicia desde 1821, sin lograrlo hasta finales del siglo XIX, debido a que ya se habían distinguido los asuntos primordiales que requieren de una atención especializada dentro de los órganos de la Administración Pública Federal y del Distrito Federal, de aquellos del gobierno interior de naturaleza política pertenecientes a la Secretaría de Gobernación. Se habían dado ya las condiciones administrativas necesarias para aceptar y reconocer a la especialización de la actividad pública.

85 Vid. Decreto que fija las atribuciones de las Secretarías de Estado, de julio 6 de 1863. México a través de los informes presidenciales. la administración pública. Secretaría de la Presidencia. Cinco volúmenes. T. V. vol. I. págs. 464 y 465.

86 Vid. Omar Guerrero. Op. cit. p. 89 y 262.

Es menester señalar que esta etapa histórica es de hecho desconocida por los historiadores y estudiosos del derecho por considerar, justamente, que fue ilegítimo este gobierno instaurado en nuestro país.

* A partir de nuestro punto modesto de vista y a guisa de asentar el precedente de nuestra propuesta enunciaremos las principales atribuciones que poseía esta Secretaría, ya que le correspondía: A) De lo relativo a la legislación civil, criminal y mercantil; B) De los proyectos de codificación; C) De la organización judicial y del Ministerio Público; D) De la supervigilancia para que la justicia se administre pronta y cumplidamente; E) De los recursos sobre indultos, conmutación de penas y rehabilitación; F) De los exhortos internacionales y extradición de malhechores; G) De la Organización y vigilancia de las cárceles y presidios; H) De la planta, presupuestos, contabilidad, libramientos y archivo de su Departamento Judicial; I) De la publicación del Boletín de Leyes; J) De las dispensas de ley; y K) De todo lo concerniente al Notariado. Vid. Omar Guerrero. Op. cit. págs. 262 y 263, y Decreto que reforma la ley de mayo 13 de 1891 que distribuyó los ramos de la Administración Pública, de febrero 17 de 1914. México a través de los informes presidenciales. la administración pública. Secretaría de la Presidencia. T. V. vol. II. Págs. 267-269.

Desaparece este avance significativo en 1891 al crearse la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública el día 13 de mayo dada la convivencia mutua que a la fecha se venían desempeñando, resucitando la mezcla de facultades ambivalentes de los asuntos de la Educación Pública y de la Impartición de la Justicia, restando así funcionalidad orgánica a esta Secretaría. Únicamente destacaremos que se le atribuían facultades al tener el deber de entablar y conducir las relaciones con la Suprema Corte, con los tribunales y juzgados del Distrito Federal y territorios, y en forma novísima se establece que era la encargada de llevar a cabo un registro estadístico de la delincuencia que se suscitaba en el país.

Posteriormente se decide dar vida a el Departamento de Justicia paralelamente al de Instrucción Pública⁸⁷ a cuyos titulares se les dio el nombramiento de oficiales mayores, con atribuciones y deberes de la jerarquía de los Subsecretarios de aquel entonces.⁸⁸ Esta transformación respondió a la inercia del cuidado que se requiere en los asuntos complejos de la educación y de la justicia en general que se venían desarrollando a través de la vida institucional y social del país, lo cual favoreció a la separación de estas materias torales de la actividad pública federal, misma que se cristalizó cuatro años después.

La administración pública no permaneció estática hasta 1905 año en el cual se divide para dar paso a la Secretaría de Justicia al lado de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. Ya esta escisión había sido motivo de la atención de Don Justo Sierra quien argumentaba que no era posible que se concentraran en una sola dependencia naturalezas contrarias entre sí, como lo era la convivencia de la justicia, como campo propio de la abogacía, y la educación, como terreno del trabajo científico.⁸⁹

A pesar de que la denominada Secretaría de Justicia no gozaba de competencia federal toda vez que se instauró para actuar en el Distrito Federal,⁹⁰ su titular reconoció en 1905 que gracias a esta distinción se incrementó a los servidores y funcionarios que estaban enfocados concretamente a la atención de los asuntos immanentes a la impartición y aplicación de la justicia, con la grata *satisfacción de percibir mejores sueldos.*⁹¹

87 ' Decreto de abril 26 de 1901, que establece dos Subsecretarías en la Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia e Instrucción Pública ' Memoria preclada, documento no. 6

88 Vid Omar Guerrero Op cit págs 92 y 93.

89 Justo Sierra, trabajo sin nombre, fechado en mayo 8 de 1883 Obras Completas. México Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1991 T. VIII Págs 116-118 Cit. por Omar Guerrero Op cit p 92

90 ' Decreto de mayo 18 de 1905, por el cual se establece la Secretaría del Despacho de Instrucción Pública y Bellas Artes ' La administración pública a través de los informes presidenciales. t V, vol II, págs 183 y 184 Cit Ibidem Págs 91 y 92

91 *Memoria del Secretario de Estado y del Despacho de Justicia, presentada ante el Congreso de la Unión, que comprende del 10 de enero de 1901 al 30 de junio de 1909* Imprenta de Antonio Enríquez 1910, signada por Justino Fernandez en 1909 P. XI-XIII Cit por Omar Guerrero. p. 92

Nuestro país sufrió otra división ya que existían dos gobiernos paralelos: el encabezado por Huerta, usurpador del mandato del presidente constitucional, Francisco I. Madero; y el de Venustiano Carranza el cual estaba fortalecido por contra con sus propios organismos administrativos. Éste último creó ocho Secretarías⁹² como símil de la estructura gubernativa existente en 1891. En lo que atañe a la Secretaría de Justicia conservó sus atribuciones de 1891, salvo la que le permitía dirigir las relaciones con la Suprema Corte, facultad trascendental por ser el vínculo de comunicación que se había dado anteriormente entre el Poder Ejecutivo Federal y el Poder Judicial Federal y locales, pero ello no sucedió porque el régimen constitucionalista desconocía la legitimidad de la Suprema Corte al ser ésta autoridad la que había dado validez jurídica a la jefatura del usurpador Victoriano Huerta.

Una vez que triunfó sobre Huerta el movimiento constitucionalista se divide en dos gobiernos distintos: el dirigido por Carranza y el de la Convención de Aguascalientes, ésta última dio nacimiento a la Secretaría de Agricultura y Colonización en diciembre de 1914, conservando a la Secretaría de Justicia, y recreando a la Procuraduría de la República el 5 de noviembre de 1914 hasta enero 16 de 1915, cuando aparentemente fue extinta o reintegrada a la Secretaría de Justicia.⁹³

El 14 de abril de 1917 se modificó la estructura de la administración pública toda vez que se decretó su organización, con carácter provisional, y cuya conformación sería el orden administrativo definitivo. Se suprimieron tres Secretarías del Ejecutivo Federal y de tradición funcional por cierto, la primera fue la Secretaría de Relaciones Exteriores, otra lo fue la siempre vital: Gobernación, ambos entes se absorbieron en un ente que se le denominó lisa y llanamente 'Secretaría de Estado'. Finalmente el Departamento Judicial intentó reemplazar a la desaparecida Secretaría de Justicia.⁹⁴

Mediante un decreto del 6 de abril esta transformación administrativa tenía como antecedente un anuncio de extinción de la propia Secretaría de Justicia cuyas facultades serían absorbidas por la Secretaría de Gobernación y el gobierno del Distrito Federal, a pesar de que la encargada de la política interior desaparecería como tal para incorporarse a la llamada 'Secretaría de Estado'.⁹⁵ Por esta razón se tuvo la necesidad de incrustar al aparato administrativo federal el llamado Departamento Judicial que tuvo que cubrir las facultades con las que gozaba la Secretaría de Justicia y que, hipotéticamente, serían tomadas por la extinta

92 Decreto que crea ocho Secretarías de Estado adscritas a la Primera Jefatura del Ejército Constitucionalista de diciembre 3 de 1913 'México a través de los informes presidenciales la administración pública' Secretaría de la Presidencia T V vol II Págs 323-326.

93 Vid Omar Guerrero Op cit p 95

94 Vid Ley de Secretarías de Estado, de abril 14 de 1917 'México a través de los informes presidenciales' Op cit Págs. 327-336.

95 'Decreto que distribuye el despacho de los negocios administrativos encomendados a la próximamente extinta Secretaría de Justicia, de abril 6 de 1917' Idem págs 333-334

Secretaría de Gobernación. Este nuevo Departamento Judicial pretendió asimilar el modelo norteamericano del Departamento de Justicia, porque también recogió deberes de la ya desaparecida Secretaría de Gobernación, teniendo como efecto, de nuevo, su desarticulación funcional y organizativa.

Este decreto repartió la competencia de la última Secretaría de Justicia que nuestro país tuvo, de acuerdo con las facultades de la Secretaría de Gobernación, a saber: a) Tribunales de circuito y juzgados de distrito; tribunales y juzgados del orden común en los territorios; b) Expropiación por causa de utilidad pública; c) Indulto, conmutación y reducción de penas por delitos del fuero federal; d) Indulto, conmutación y reducción de penas por delitos del orden común en los territorios; e) Ministerio Público Federal; f) Notarios y agentes de negocios en los territorios; g) Registro público de la propiedad y de comercio en los territorios; h) Los demás asuntos de carácter federal a que se refieren las disposiciones emanadas de la Secretaría de Justicia.⁹⁶

Al Gobierno del Distrito Federal, le interesaba ejercer facultades en materia de: a) Tribunales y juzgados del Distrito Federal; b) Indulto, conmutación y reducción de penas por delitos del orden común en el Distrito Federal; c) Ministerio Público del Distrito Federal y territorios; d) Notarios y agentes de negocios en el Distrito Federal; e) Registro público de la propiedad y de comercio en el Distrito Federal; f) Estadística criminal del mismo Distrito; y g) Los demás asuntos del orden común del Distrito Federal a que se refieren las disposiciones de la Secretaría.⁹⁷

No pasa desapercibido para este enfoque histórico que el artículo 14º transitorio del decreto de 1917 se ordenó que ' el Secretario de Justicia, mandará entregar al Procurador General de la República el archivo, edificio, muebles y útiles de la misma Secretaría. '⁹⁸

Como fruto de este desmembramiento triple la Secretaría de Justicia feneció ante los embates históricos que le habían fortalecido hasta 1917, fecha que es la coyuntura de la vida política, social, cultural y jurídica del México moderno y naciente de la cruenta guerra civil que había sufrido. Así pues, este ente no resistió a las razones políticas carentes de sustento real que motivara su desaparición

96 Vid Omar Guerrero. Op cit. pags 98 y 265.

97 Idem

98 Cabe mencionar que la figura del Procurador General de la Nación, hoy Procurador General de la República, nace con rango jerárquico de Director. Para mayor detalle al respecto de la desaparición de este órgano, se recomienda ampliamente al lector la obra de Antonio Martínez Baez " Estudio historico y comparativo acerca de la creacion de una Secretaria de Justicia " México. Revista de la Barra Mexicana-Colegio de Abogados. " El Foro " 4º. Época, número 32. Enero-marzo de 1961

* El entonces diputado Hérberto Jara, esgrimo que este ente era en realidad, un centro de intrigas y sórdidas maquinaciones, sin presentar prueba alguna que acreditara su dicho Vid Congreso Constituyente de 1916-1917 Diario de Debates México Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana Secretaría de Gobernación 1985 Dos tomos T II p 634

debido a su fracaso organizativo o funcional en la obtención de su objeto para el cual se le especializó en la estructura administrativa del Poder Ejecutivo Federal para perfeccionar su sistema jurídico pretendiendo un orden más justo que se aproximara, lo más humanamente posible, a la Justicia.

Es de capital importancia subrayar que las razones de la extinción de la Secretaría de Justicia son de índole puramente política, y que al discutirse su destino fue motivo del voto particular del constituyente Paulino Machorro Narváez,⁹⁹ e inclusive en la sesión en la que se discutió el dictamen se suprimieron las formalidades del Poder Constituyente, ya que se con suma ligereza, producto del cansancio, y a petición única del secretario se realizó la votación,¹⁰⁰ sin admitirse las iniciativas que existían para no aprobar esta decisión fundamental. Sin embargo, obtuvo unanimidad de 187 votos y fue, precisamente, el último acto de las sesiones de trabajo del Constituyente de 1917.¹⁰¹

Fue así como se cerró una página más de la historia jurídica y administrativa del México contemporáneo en la materia de la impartición y administración de la Justicia. Se cercenaron los esfuerzos institucionales por consolidar una Política Penal y una Política Criminológica a partir del quehacer público especializado, independiente y autónomo que a nivel federal se ocupara de ello en plena coordinación y vinculación con los tres niveles de gobierno y los Poderes restantes, así como con las organizaciones emanadas de la propia sociedad.

Gobernación había desaparecido con las mismas razones por las cuales, en el mismo tiempo y circunstancias, la Secretaría de Justicia cayó, no obstante aquella resurgió a la luz de la refutación de los débiles argumentos que le dieron muerte formal más no funcional e institucional. Otro destino aguardó al Departamento Judicial que mutó en la institución de Procuraduría General de la República.

Ya no resucitó la Secretaría de Justicia y las consecuencias aún hoy en día las sufrimos más allá de lo que razonablemente pudiese haber originado la tendencia de la criminalidad y la delincuencia en México y el mundo, sea convencional u organizada. A nuestro juicio su extinción fue el crisol del resquebrajamiento de nuestro sistema jurídico penal en especial, en todas sus fases y niveles.

Razonadamente hacemos mención final del destacado movimiento que se suscitó por la Barra Mexicana-Colegio de Abogados, y el cual se inició en 1950¹⁰² y

99 Vid Congreso Constituyente de 1916-1917 Diario de Debates Op cit T II p 478

100 Felipe Tena Ramírez * Derecho Constitucional Mexicano * 24ª ed Ed Porrúa México p 458

101 Ibidem págs 825, 836, 837 y 840 Cit por Omar Guerrero Op cit p 189

* A través de su órgano de difusión 'El Foro', comente encabezada por Ricardo Couto y Eugenio Ramos Bilderbeck

102 Vid. Ricardo Couto * Creación de un organismo especial a manera de Secretaría de Justicia * Artículo publicado en el periódico El Universal * México, Distrito Federal julio 9 de 1950

se desarrollo hasta lograr su más alta expresión en la década de 1960¹⁰³ bajo la égida de contar con un organismo especializado de la máxima jerarquía en la estructura del Poder Ejecutivo Federal, conformado por servidores públicos dedicados especialmente por el mejoramiento de la procuración, impartición, administración y ejecución de la Justicia, sin invadir la esfera de competencia que le corresponde al Poder Judicial federal y a los del Distrito Federal y los Estados; en otras palabras, se buscó formar un aliado más de las tareas de este Poder. Se trataba pues, de que el ramo de la justicia recobrara su condición primordial en la vida pública de la Nación, al lado de otras actividades o servicios. Lamentablemente no prosperaron estas voces en la organización administrativa del Estado mexicano del siglo XX, negando ¿ o ignorando ?, una vez más, las gigantescas razones históricas, sociales, criminológicas, penales y políticas para tener un órgano administrativo del mayor nivel jerárquico que goce de la autonomía y especialización técnica necesaria para ir construyendo una Justicia más pronta, expedita, viable y eficaz para los gobernados, sobremanera en el sistema penal de nuestros días.

2.2.- BREVE NOTICIA DE LA POLÍTICA CRIMINOLÓGICA EN LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO.

A partir de 1917 la Administración Pública Federal no reconoce la necesidad de contar con un órgano de la Administración Pública Federal autónomo e independiente de la estructura gubernativa que a la fecha prevalece, y cuyo fin sea la aplicación más eficiente de la Justicia, perfeccionando nuestro sistema penal en todas sus fases y a través de todos los niveles en que ésta se presenta. Nuestra legislación penal emana de un Poder Legislativo y su impartición y administración se lleva a cabo a través de los órganos, locales y federales, del Poder Judicial, sin embargo no existe un vínculo especializado de comunicación entre ambos poderes y el Ejecutivo Federal como antaño existía, para analizar, perfeccionar y evaluar nuestro orden jurídico punitivo. Ergo, la Política Criminológica que requiere nuestra sociedad contemporánea no existe institucionalmente en la estructura gubernativa federal a partir de nuestra actual Ley Fundamental y de la Ley que reglamenta su artículo 90.

103 Vid Eugenio Ramos Bilderbeck " De la innegable necesidad de la existencia de una Secretaría de Justicia " Mexico Revista de la Barra Mexicana-Colegio de Abogados " El Foro " 4º Epoca, número 32 Enero-marzo de 1961; Del mismo autor, " Atribuciones que deben asignarse a una Secretana de Justicia." en la Revista de la Barra Mexicana-Colegio de Abogados " El Foro. " 1963; Antonio Martínez Báez " Estudio histórico y comparativo acerca de la creación de una Secretana de Justicia " Mexico. Revista de la Barra Mexicana-Colegio de Abogados " El Foro " 4º Epoca, número 32 Enero-marzo de 1961, y Ricardo Couto " Sobre la impenosa necesidad de restaurar la Secretaría de Justicia." Mexico Revista de la Barra Mexicana-Colegio de Abogados " El Foro " 1963, Gaxiola, Francisco Javier " Sobre la creación de una Secretaría de Justicia " Revista de la Barra Mexicana-Colegio de Abogados " El Foro " 4º Epoca, número 32. Enero-marzo de 1961.

Sobra decir que la complejidad de ciertos fenómenos o actividades de la vida pública a nivel nacional han conducido a la especialización de los órganos que debe estar provisto el Estado para estudiarlos, analizarlos, y abordarlos a partir de los conocimientos técnicos y específicos que se desarrollan en sus instancias gubernativas y los servidores que las encarnan. Lo anterior persigue la finalidad de dar mayor diligencia y eficacia a los fenómenos que aquejan agudamente a la sociedad mexicana, siendo el Ejecutivo Federal quien instruye, discrecionalmente, las medidas administrativas que a su juicio considera pertinentes.

Ahora bien la suma complejidad de los fenómenos antisociales y delictivos se afronta institucionalmente con un esquema que data, prácticamente, de ocho décadas, es decir, la organización administrativa del Estado mexicano va a la zaga de los constantes, permanentes y súbitos procesos de transformación que presenta la criminalidad y la delincuencia que sí se amolda a estas mutaciones del progreso técnico y tecnológico que el permiten vulnerar más fácilmente a los filtros del sistema penal mexicano, que en realidad se han inclinado por los instrumentos jurídicos represivos parcialmente articulados con campañas temporales de lucha, y por si esto fuera poco, encuadradas bajo regímenes sexenales.

Basándonos en el marco jurídico contemporáneo de México concluimos que no existe la Política Criminológica que dirija la política integral que estudie, analice, proponga, instrumente, ejecute y evalúe las acciones concretas que en materia legislativa, ejecutiva o judicial se tienen que efectuar para combatir eficazmente a la delincuencia, ya no sólo en las actividades o servicios que se realizan en la competencia de los órganos del Estado, siendo que no existe una instancia específica que lleve a cabo la vital tarea de suyo compleja, a nivel municipal, estatal, local y nacional.

A partir de 1917 ha sido,¹⁰⁴ y es, motivo de preocupación constante para el Poder Ejecutivo Federal la tasa en aumento de la delincuencia convencional u organizada y los daños tan graves que ocasiona a la sociedad su violencia creciente y la impunidad con la que convive cotidianamente con los órganos que integran el sistema penal, y la respuesta gubernativa se externa, en forma preponderante, en la esfera de los cuerpos policíacos del país.¹⁰⁵ Todo ello se instrumenta, a pesar del

* El primer avance a considerar es la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública como una instancia de coordinación integrada por el Consejo Nacional de Seguridad Pública (Artículos 2º, 9º fracción I y 12 de la Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Cuerpo jurídico que reglamenta el último párrafo del artículo 21 constitucional)

Para mayor abundamiento al respecto vid infra Capítulo IV

104 Vid ' Plan Nacional de Desarrollo 1983-1989 ' Poder Ejecutivo Federal Secretaría de Programación y Presupuesto México 1983 Capítulo 2 en sus paginas 63 a 71 ' Plan Nacional de Desarrollo ' 1989-1994 Poder Ejecutivo Federal Secretaría de Programación y Presupuesto México 1989 págs 100 a 102 y ' Plan Nacional de Desarrollo Poder Ejecutivo Federal Secretaría de Hacienda y Crédito Público 1995-2000 México Op cit Págs 8, 20 a 24, y 27 a 32

105 ' es necesario reestructurar, con sentido moderno, tomando en cuenta claramente los problemas y exigencias de la vida actual a los organismos de seguridad pública incrementar, según las circunstancias lo requieran, el número de órganos dedicados a la preservación de la

reconocimiento expreso que se ha formulado al aseverar que la crisis del sistema penal se refleja en la inseguridad ciudadana y que su génesis va más allá de meros factores jurídicos o administrativos, y por tanto, su combate exige políticas e instrumentos que trasciendan a las parciales transformaciones en la normatividad o en la administración de los recursos con los que actualmente goza el Estado,¹⁰⁶ es decir, se determina que la complejidad de suyo se torna incomprensible si únicamente se dan paliativos en la lucha contra la criminalidad y la delincuencia cotidiana que sufren los mexicanos.

Se tiene, sí, un diagnóstico preciso de los efectos graves, agudos y crecientes del fenómeno antisocial de la criminalidad y la delincuencia en México, así se refleja declarativamente por los Poderes de la Federación, y se enfatizan en los recientes Planes Nacionales de Desarrollo presentados por el Ejecutivo Federal; sin embargo, se nota una desarticulación en las acciones y servicios que deben desarrollar los órganos gubernativos para controlar el crecimiento desmedido de la incidencia delictiva y sus consecuencias económicas, sociales, políticas e inclusive, culturales. Y esta desafortunada realidad parte de la parcialidad y temporalidad de las medidas e instrumentos que se toman para luchar contra este cáncer social e institucional. Veamos. En los recientes Planes Nacionales de Desarrollo existen seis puntos básicos afines que sintetizan las metas que se traza el Poder Ejecutivo Federal para lograr una mejor y más justa impartición y procuración de Justicia, de la Seguridad Pública a que aspiran los mexicanos y de la preservación de la Seguridad Interior y de la Nación que requiere el Estado para lograr sus fines.

La primera afinidad se presenta en el caso de las fuerzas armadas que contribuyen noblemente a la lucha contra el narcotráfico, reconociéndose que estas tareas son complementarias¹⁰⁷ a las desarrolladas por la Procuraduría General de la

seguridad pública, elevar la calidad profesional de quienes intervienen en estas actividades, mediante sistemas adecuados de incorporación, perfeccionamiento y permanencia en el servicio y apoyar ampliamente las tareas públicas en este sector con recursos presupuestales adecuados que permitan un desempeño eficiente, profesional y respetable por parte de los correspondientes servidores públicos. ' Plan Nacional de Desarrollo ' 1983-1989 Op cit págs 64, 65 y 66

* Propiciar la capacitación y la superación vocacional y mejorar, gradualmente, las remuneraciones de los integrantes de las corporaciones de seguridad, así como depurar y adecuar su organización, vigilar que su funcionamiento se ajuste al mandato de la ley, a los requerimientos de la sociedad y al absoluto respeto de los derechos de la ciudadanía, y modernizar los sistemas para la rehabilitación del delincuente. ' Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 Op cit. p. 102

En el actual programa de gobierno se expreso ' En el ámbito de la seguridad pública, es evidente la falta de una debida capacitación y de una remuneración adecuada, así como la ausencia de mecanismos eficaces de coordinación policial entre los tres órdenes de gobierno. A su vez, las acciones de los cuerpos de seguridad pública se han enfocado más para combatir los delitos consumados que a adoptar medidas de prevención ' Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 P. 20

106 Vid Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 Op cit. p. 100

107 Vid Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 Op cit. p. 34 Dicho programa de gobierno reconoce que esta tarea incide, de una u otra forma en el desarrollo de la Nación, así como otras actividades que desempeña entre las que destacan el auxilio a los habitantes de zonas afectadas por fenómenos naturales adversos, dentro del Sistema Nacional de Protección Civil, y las acciones para el abasto de agua potable, reforestación, campañas sanitarias construcción de viviendas y caminos

República y en ciertos casos, de las Estatales o del Distrito Federal. En estos actos la milicia opera por ser el elemento operativo de la defensa nacional.¹⁰⁸ En este rubro tan delicado se ha considerado al Ejército, Fuerza Aérea y Armada como garantes de la Seguridad Interior del país por ser esta actividad atentatoria de la Seguridad de la Nación al afectar el libre ejercicio de las tareas encomendadas a las instituciones de la República. Coadyuvan al mantenimiento de la seguridad pública, de la paz social y el orden público. Sin embargo, los instrumentos jurídicos aludidos se concretan a justificar, legalmente y doctrinariamente, la intervención de las fuerzas armadas en tareas que implican la Seguridad Interior y de la Nación que, unánimemente, se reconoce se arriesga con el narcotráfico.¹⁰⁹ Sin perder de vista que la actuación de las fuerzas armadas no posee una estrategia políticamente definida en este instrumento jurídico para consolidarse como un programa permanentemente estructurado en lo administrativo y operativo, lo cual desencadena, desde nuestro punto de vista en colaboración y no en coordinación

La segunda esfera común se constituye por la reiterada y anquilosada fórmula de la reforma jurídica de la legislación penal 'integral' que fortalezca la lucha contra la delincuencia, empeñándose el Gobierno Federal en la revisión del orden jurídico penal vigente en nuestro país;¹¹⁰ sin aplicar las políticas de prevención que reconocen¹¹¹ son fundamentales en la lucha contra la delincuencia; no se desconoce la trascendencia de adecuar nuestro marco jurídico, y en especial del punitivo, por ser instrumentos sociales que deben responder a las exigencias del desarrollo económico, técnico, tecnológico e inclusive, cultural que asimila rauda y eficazmente la criminalidad y la delincuencia la cual, por ende, rebasa los esquemas legales que van a la retaguardia debido al procedimiento legislativo que implica su cambio, y el cual a su vez, se orienta por la corriente jurídico-política que impera en el poder.

Otro aspecto que tocan los Planes Nacionales de Desarrollo es la búsqueda de lograr una mayor coordinación de los cuerpos policiacos en sus tres niveles de

En los hechos se le asigna al Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México, el cuidado de las instalaciones estratégicas para la seguridad y economía nacionales, así como de los recursos naturales, renovables, no renovables y de todo tipo con que cuenta el territorio y sus mares nacionales

108 Idem

109 Vid Plan Nacional de Desarrollo 1983-1989 Op. cit. págs 60 a 62. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 Op. cit. págs 33, 34 y 42, y Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 Op. cit. págs 8 a 10

110 Vid Plan Nacional de Desarrollo 1983-1989 Op. cit. págs 64, 65, 66 y 70 y Plan Nacional de Desarrollo. 1995-2000 Op. cit. pág 31 En este último se hace especial énfasis en la Reforma constitucional de 1994 (páginas 25, 26 y 27), que afectó al sistema jurídico penal mexicano, al modificar los artículos 21 y 73 fracción XXIII, y que fue la base de las reformas jurídicas a la legislación secundaria penal y a la creación de la Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, como cuerpos jurídicos que contienen corrientes doctrinarias opuestas y figuras orgánicas, sustantivas y adjetivas al desideratum del sistema penal mexicano Sin excluir a la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y las reformas a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, el Estatuto de Gobierno del DF en lo relativo al Consejo de la Judicatura, y la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del DF

111 Vid Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 P. 101

gobierno,¹¹² salvo que en el periodo de 1983 a 1989 se pronunció el Poder Ejecutivo Federal por la creación de más órganos de policía que atendieran las múltiples necesidades de la población,¹¹³ sin contemplarse el instrumento que le proporcionara mayor eficacia en las labores de procuración de Justicia Penal. Inclusive esta materia fue motivo de regulación en nuestro Código Supremo en su parte dogmática, toda vez que en los dos últimos párrafos del artículo 21 establecen que en la esfera de los cuerpos policiacos deben prevalecer los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, sin embargo este precepto debe relacionarse armónicamente con el deber constitucional que se le impone a la Federación, al Distrito Federal, a los Estados y a los Municipios para coordinarse y establecer así, un sistema nacional de seguridad pública. Ambas normas no se oponen entre sí y son susceptibles de interpretarlas en función de propiciar las condiciones de paz y orden público que requieren los gobernados.

La cuarta esfera se concreta a brindar mejores condiciones laborales y económicas a todos los servidores públicos involucrados en las tareas de la Justicia Penal, y otorgarles mayores oportunidades en sus actividades profesionales o técnicas que desempeñen promoviendo el servicio civil de carrera que unifique criterios de ingreso, capacitación, ascensos, recompensas y estímulos.¹¹⁴ Cobra relevancia singular la atención dada al factor humano que encarnan a los órganos e instituciones de nuestro sistema penal, y quizás esta deba ser la punta de lanza de la Política Criminológica que el Estado debe instrumentar en los albores del siglo XXI, si tenemos presente que ellos son quienes aplican el Derecho Penal cotidianamente, en sus respectivas esferas de actuación administrativa, judicial o ejecutiva. Valga el comparativo, pues son los artesanos que al barro de la norma le dan forma y vida.

A su vez, el Ejecutivo Federal ha externado que es imprescindible aumentar los recursos económicos a las funciones de la procuración, impartición y administración de la Justicia Penal en todos sus niveles, sin embargo, este deseo no ha sido posible cristalizar en los presupuestos que se asignan a los órganos e instituciones encargadas de llevar a cabo tan majestuosa encomienda, y ello se debe a la situación económica que prevalece en nuestras finanzas públicas y desafortunadamente, a razones políticas. Y ahora bien, de suceder una importante derrama material a este sector sería infructuosa e inútil, toda vez que no existe una política administrativa eficiente de recursos humanos y materiales uniforme, que se base en un diagnóstico preciso y claro de las necesidades a corto, mediano y largo plazo de los entes gubernativos en comento, y este razonamiento se

112 Los dos últimos Planes Nacionales de Desarrollo reconocen esta deficiencia en las fuerzas policiacas y sólo el instrumento de gobierno actual propone una solución orgánicamente estructurada que busca dar eficacia a la actuación de estas corporaciones

113 Vid. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1989 Op cit pags 64 y 69

114 Vid. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1989 Op cit pags 69 y 70, Plan Nacional de Desarrollo. 1995-2000 Op cit. págs 20, 28 y 30 En el periodo gubernamental de 1989 a 1994 no se contempló la mejora cualitativa de los servicios que se prestan a través de los órganos de Justicia Penal, y si se observó la transformación cuantitativa de los cuerpos policiacos Vid. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Op cit.

magnífica al tener presente que se carece de un criterio homologado de conocer y determinar los bienes o servicios realmente necesarios para hacer más eficiente su tarea.

Finalmente, el punto de convergencia del Gobierno Federal ha sido la firme convicción de garantizar y proteger el pleno e irrestricto, goce y ejercicio de los derechos humanos del gobernado en el procedimiento penal. Es unánime e invariable, la posición de velar por su vigencia aún en la lucha contra la criminalidad y la delincuencia, porque ésta es la substancia que le permite ser al Derecho Penal liberal o democrático; y es que precisamente este es el punto de coyuntura más transparente para inclinarse por el Estado de Derecho o el Estado totalitario y autoritario. De conformidad con esta corriente nos pronunciamos por la multiplicación de las prerrogativas inherentes al ser humano que deben prevalecer en un orden jurídico penal civilizador y humanista, en perjuicio de la disminución, división o implantación, cada vez más genérica, de su inobservancia en el procedimiento penal.

Seguridad Nacional, Seguridad Interior, Seguridad Pública, Impartición y Procuración de Justicia son puntos torales en el discurso oficial del Poder Ejecutivo Federal en su programa de gobierno, más no se distinguen en la praxis institucional; es decir, no existe una instancia jurídica y administrativa que regule y coordine, permanentemente, su actuación en la lucha contra la delincuencia, ya que si bien es cierto que han conjugado esfuerzos y recursos en más de una ocasión, también lo es que obedece a las acciones temporales que ordena directamente el Ejecutivo Federal. Inclusive, en el contexto doctrinario en el cual se desenvuelven es difuso, ya que el concepto genérico de la Seguridad Nacional se utiliza en la justificación de la intervención de las fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico que se lleva a cabo en toda la República, sin embargo tan pronto el gobierno aduce que es debido a que los delitos contra la salud ponen en peligro la vida democrática e institucional del país y con ello la Seguridad de la Nación;¹¹⁵ en tanto que para el gobierno que lo sucede la política de Seguridad Nacional es el principio directriz del fortalecimiento de nuestra soberanía.¹¹⁶

Esta amalgama terminológica guarda diversos conceptos que han de ser deslindados unos de otros para que la Política Criminológica mexicana sea eficaz en su actuación que ha de fluir por los diversos órganos que están encargados de llevar a cabo sus atribuciones legales que emanan del Código Supremo, es decir, se trata de limitar competencias y ampliar su coordinación, respetando así la división

** Estos conceptos son vitales en la concepción e instrumentación de la Política Criminológica moderna que la Administración Pública Federal, Local y Estatal debe aplicar en su conjunto y coordinadamente, pero sin integrarlos indistintamente porque no son figuras idénticas, si bien son complementarias entre sí no son sinónimos en la doctrina militar, la jurídica o la social. Por ello recomendamos ver infra el punto no 3.1

115 Vid. 'Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 Poder Ejecutivo Federal 'Secretaría de Programación y Presupuesto Op. cit.

116 Vid. 'Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 Poder Ejecutivo Federal 'Secretaría de Hacienda y Crédito Público Op. cit.

de poderes existente en México y la autonomía soberana de cada nivel de gobierno.

3.- SEGURIDAD NACIONAL, SEGURIDAD INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA.

“ .. el concepto de seguridad es, en el último de los casos, un espejo que refleja las aspiraciones y temores de una sociedad. ”

Sergio Aguayo Quezada.

3.1.- CONCEPTOS.

“ Generalizando, podemos decir que la antítesis de la libertad es la inseguridad y la dependencia. ”¹¹⁷ Esta premisa política es, a su vez, la razón jurídica y social de ser del Estado y sus instituciones, toda vez que los gobernados requieren contar con los instrumentos necesarios para proporcionarles una razón justa de conocer, anticipadamente, que el estado de cosas que le permite satisfacer sus intereses como ente humano continúe mejorando. Esta previsión implica esferas íntimamente ligadas entre sí, pero que requieren de un tratamiento diverso debido a su propia naturaleza, se trata de los conceptos de Seguridad Jurídica, Seguridad Pública, Seguridad Ciudadana, Seguridad Interior, Seguridad Exterior, y Seguridad de la Nación que hoy se le ha denominado Seguridad Nacional.

Hemos de partir del significado etimológico de la palabra ‘seguridad’, esta acepción proviene del latín securus (sine cura), cuyo significado es ‘sin cuidado.’¹¹⁸ Y en nuestros días, el Diccionario de la Real Academia conceptualiza a la seguridad como la calidad de seguro, y seguro es definido como la condición de libre o ausente de todo peligro, daño o riesgo.

Como podrá apreciarse la noción de seguridad posee un elemento subjetivo que radica en la sensación, individual o colectiva, de estar exento de un riesgo, que le pudiese ocasionar un daño, lesión o detrimento en sí o en sus bienes. Aspecto diverso al componente objetivo de que, efectivamente, no existe en el mundo

117 Brian Barry ‘ La Justicia o la distribución de la libertad ‘ Et alí ‘ Libertad y justicia en las sociedades modernas ‘ México ‘ Ed. Miguel Ángel Porrúa-Instituto Nacional de Solidaridad 1994 ‘ El autor es profesor de Ciencia Política en The London School of Economics, en el Reino Unido

118 Cit. por Modesto Suárez ‘ El cuidado de la nación ‘ La Seguridad Nacional en México ‘ México ‘ Revista mensual ‘ Este país ‘ Tendencias y opiniones ‘ Año 1 número 49 abril de 1995 ‘ P. 3

fáctico dicha amenaza o peligro. La unión de ambos elementos de la figura de la seguridad en nuestro lenguaje, posee un significado religioso, toda vez que el término de cura - cuidado - significaba una sentimiento de protección espiritual que daba el párroco ya que el era el responsable de atender espiritualmente a los feligreses y aliviar sus males o penas,¹¹⁹ y esta noción aún existe en nuestro léxico cotidiano, pero que conlleva repercusiones jurídicas y políticas en el sistema penal. Esta separación cobra singular trascendencia para motivos de efectuar el diagnóstico y la evaluación objetiva de una política de Seguridad Pública que debe nacer del seno mismo de la Política Criminológica que ejecute el Estado, sin considerar aspectos subjetivos de los medios masivos de comunicación no basados en hechos reales.¹²⁰

Cuestión preliminar al somero análisis de los conceptos que encierra la acepción genérica de la seguridad - sea cual sea su calificativo - es precisar los alcances de lo que ha de proteger o tutelar, porque en no pocas ocasiones se argumentan los bienes o valores a proteger para justificar las decisiones e instrumentos que se ejecutan por los órganos de poder, que de una u otra forma, integran el poder punitivo y coercitivo más radical del Estado, por ello, la más justa concepción de la seguridad será aquella que evite el uso de la fuerza, institucional o no, e independientemente de su legalidad, para nulificar a la violencia organizada, a la delincuencia en el sistema penal mexicano, ésta última inevitable por definición. Ello requiere una previsión, es decir, una anticipación del quehacer público que deberá implementar estrategias económicas, sociales y políticas que den lugar a mecanismos de concertación política pacífica. La seguridad en esta contexto da cauces para que no se presente tan menudamente la inseguridad, la delincuencia.¹²¹

El sistema penal mexicano parte, hoy por hoy, de una Política Criminológica funcionalmente establecida en nuestro Código Supremo a través de múltiples normas constitucionalmente dispersas en todo su cuerpo, sin lograrse aún la concepción orgánica en la Administración Pública Federal que la oriente, guíe y ejecute, de ahí que es insoslayable delimitar los campos en los cuales incidirá en su actuar, evitando con ello la ilegalidad o ilegitimidad del propio Estado.

Ahora bien, sin perder de vista que uno de los deberes esenciales del Estado es proporcionar seguridad en la vida cotidiana de su población, a través de la instrumentación de la Política Criminológica, debemos identificar claramente las esferas en las cuales debe actuar para lograr tan vital cometido, toda vez que,

119 Vid. Modesto Suarez Ensayo cit. p. 3

120 Vid. Samuel González Ruiz, Lopez Portillo V. y Jose Arturo Yañez R. "Seguridad Pública en México. Problemas, perspectivas y propuestas" México. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1994. p. 43

121 Vid. Sergi Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley (Compiladores) "En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional mexicana" Ed. Siglo XXI México. 1990. p. 77 a 79 [Javier A. Elguea. Seguridad Internacional y desarrollo nacional. la búsqueda de un concepto ']

desafortunadamente, en la praxis institucional se han trastocado sus fronteras, originando respuestas dispersas y diversas que han impedido el combate pronto y eficaz de la criminalidad y la delincuencia.

Iniciaremos con el término nebuloso de 'Seguridad de la Nación' o 'Seguridad Nacional', concepción que deriva de la figura de la Nación, aludiendo la lucha por la supremacía entre los Estados como principio ordenador, que busca la consolidación de los intereses propios, en contraste con el de las demás naciones,¹²² idea que conlleva a tener como presupuesto una situación permanente de hostilidad y de guerra; por lo cual esta corriente doctrinaria proclama que el Estado debe tomar las medidas necesarias para preservar su integridad y su independencia, para alejar los peligros objetivos hayan sido o no reconocidos y los subjetivos sean éstos justificados o no.¹²³

Este término nació en el discurso castrense de los Estados Unidos de Norte América después de la Segunda Guerra Mundial y decayó al finalizar la guerra de Vietnam, en la década de los años setenta se reformula el concepto, eminentemente militar, y se le vincula a los aspectos económicos y sociales.¹²⁴ Fernando Toccora señala que la seguridad nacional brota en un modelo de Estado con una particular política criminal que se fundan en la concepción antagónica de capitalismo-socialismo, entendiéndolo que ambos bloques económicos y sociales son enemigos por antonomasia, y que ese enemigo se ha internado en la vida de la estructura de un país, surgen así los conceptos de 'guerra total', 'enemigo interno' y la propia acepción de 'seguridad nacional'.¹²⁵

Concretamente esta corriente militar comenzó a propagarse en el país vecino a través de un conjunto de leyes que se caracterizaron por contener en sus preceptos esta visión nacionalista que daba como presupuesto un estado de alerta permanente como necesidad para preservar la independencia del país, esta idea difundida por Harold D. Laswell¹²⁶ originó la creación de escuelas militares concebidas particularmente para la difusión de estas ideas. En este contexto nace la doctrina de la seguridad nacional, en la esfera de la seguridad exterior de un

122 Vid. Modesto Suárez. 'La Seguridad Nacional en México.' * Este país Tendencias y opiniones * Revista mensual Número 49, México Abril de 1995 p. 23.

123 Vid. Fischer Dietrich 'Normilitary Aspects of Security A Systems Approach.' Aldershot, Inglaterra, y Vermont Brookfield. * Dartmouth Publishing Company Limited * United Nations Institute for Disarmament Research, 1993, p. 10. Ídem

124 Cathym L. Thorup, 'La formulación de la agenda de seguridad nacional para la década de los noventa: el dilema de la redefinición.' * del libro 'En busca de la seguridad perdida' * op cit., pág. 97

125 Vid. Fernando Toccora. 'Política Criminal en América Latina Seguridad Nacional y Narcotráfico' Ed. Orlando Cárdenas Guanajuato, México. 1995 p. 183

** 'Smith Act' de 1940, 'International Security Act' de 1950, 'Communist Control Act' de 1954, entre otras. Cit. por Fernando Toccora. Op. cit. Ídem

126 'National Security and individual freedom.' Mc Graw-Hill, Estados Unidos de Norteamérica, Nueva York, 1950, p. 50. Cit. por Samuel González Ruz. Op. cit. p. 47

* A manera de ejemplo enunciamos el 'National War College' fundado en 1945 en dicho país

país para hacer frente a la amenaza o riesgo de sufrir un ataque militar por otras potencias extranjeras, bajo el postulado de evitar la guerra por conducto del uso de las armas, tesis que de suyo nos resulta a los humanistas ilógica y contraria a la razón del Derecho. Como resultado de este movimiento doctrinario e ideológico se lograron introducir los principios en el mundo jurídico anglosajón en 1947 toda vez que se promulgó la Ley de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América la cual da vida al denominado Consejo de Seguridad Nacional, como organismo encargado de asesorar al presidente.¹²⁷

Sin embargo esta doctrina militar poseía fines que trascendían la esfera local del país, porque por naturaleza, se basaba en consideraciones de relaciones exteriores entre las naciones, por tanto, los Estados Unidos de Norteamérica hizo valer su condición de potencia mundial y llevó en 1948 al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) su concepción ideológica que en síntesis, concebía a los intereses de Estados Unidos como parte de la seguridad nacional.¹²⁸

Para Latinoamérica esta doctrina de la Seguridad Nacional significaba que los militares debían ejercer el control táctico y operativo de los aparatos gubernativos estratégicos que garantizan la seguridad nacional, entendiendo ésta como "... el grado relativo de garantía que a través de acciones políticas y económicas, psico-sociales y militares, un Estado puede proporcionar en una determinada época a la nación que jurisdiccionalmente para la consecución y salvaguarda de los objetivos nacionales, a pesar de los antagonismos internos o externos existentes o previsibles."¹²⁹

La orientación original de la Seguridad Nacional se dirigía al aspecto externo de la vida de un Estado-nación, es decir, del ámbito internacional en el que se desenvuelven los países, empero, no pasa por alto que la seguridad nacional ha de basarse en las condiciones internas de un país; porque en el actual orden mundial existe una íntima vinculación de los ámbitos externo e internos de cada país; son dos vasos comunicantes: uno afecta al otro y viceversa.¹³⁰ No obstante lo anterior, la esfera externa prevalece sobre la interna tal como se demuestra con el factor militar, toda vez que entre mayor sea el papel que juegue un país en el escenario mundial, más elevado será el costo de su seguridad.

Para comprender a la seguridad nacional, independientemente del contenido u orientación que se le proporciona por diversos autores, los analistas de esta figura han identificado tres compuestos básicos que debemos tener presente para continuar con estas líneas:

127 Vid. Samuel González Ruiz Et al. Op cit p 47

128 Vid. Idem

129 Academia de Guerra de Brasil Cit por Cabanellas, de Torres. Diccionario Militar ed. Heliasta Argentina, Buenos Aires 1988

130 Vid. Modesto Suárez Op cit p 3

♦ “ El primero de ellos es la doctrina, que consiste en una postura nacional basada en principios que descansan en los valores nacionales fundamentales.

♦ El segundo aspecto es la política: un conjunto de propósitos y acciones específicas que pueden subordinarse a una doctrina explícita de seguridad nacional o a principios nacionales distintos de la seguridad. ...

♦ Las dependencias operativas constituyen el tercer elemento de la seguridad nacional, en circunstancias extremas estas dependencias pueden funcionar sin una doctrina o política de seguridad correspondientes.”¹³¹

Una vez conocidos estos conceptos, abordaremos los primeros bosquejos que nos aproximarán al concepto más allegado a la seguridad nacional de hoy en día en nuestro país. Pues bien, para la corriente de la Seguridad Nacional las armas son instrumentos duales e indispensables para lograr sus fines porque éstas sirven para la protección y para la agresión, porque para esta corriente militar la sola presencia de un arsenal determinado intimida al enemigo potencial o real, y para disuadirlo de la tentación de utilizar la violencia en consecución de sus fines políticos. En última instancia, la seguridad nacional genuina - si se nos permite el término -, descansa en el poderío militar que posee un Estado en su aparato gubernativo.

A la Seguridad Nacional no es posible estudiarla sino la concebimos como una corriente del pensamiento con una carga ideológica nacida en el seno del Estado, por tanto, no es un concepto estático o absoluto, toda vez que es una concepción eminentemente política que se dirige especialmente al sector castrense de un país, que en un principio se encaminó a enfrentar las condiciones prevalecientes en el orbe caracterizada por la denominada guerra fría, en este tenor, se desprende que esta corriente ideológica emerge en un estado de cosas en el cual la amenaza de guerra exterior entre las naciones es latente y permanente con un alto grado de tensión en las relaciones diplomáticas y económicas existentes en los dos grandes bloques.

Originariamente la política de la seguridad nacional se fundaba en dos condiciones: 1) Que la política se sustentara con recursos destinados a evitar las amenazas identificadas, y 2) Que el peligro o las amenazas provengan del

131 Manuel Villa Aguilera Ensayo titulado Los cambios internos y externos en el periodo posterior a la guerra fría y las políticas e instituciones mexicanas de seguridad nacional del libro “ Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición. Et al Segio Aguayo Quezada y John Bailey (Cordinadores) Ed Siglo XXI México 1997 P 117

* Antaño, en la Europa monárquica se presentaron esbozos de esta doctrina castrense al medir la fuerza de un Estado-nación mediante el arsenal militar que poseía, inclusive Luis XIV decía que la fuerza armada era el último argumento de los reyes y así lo ordenó grabar en los cañones (Vid. Ídem)

exterior;¹³² y decimos que en un principio estas eran las notas distintivas de esta corriente, porque actualmente el segundo compuesto ha sufrido una variación en el medio ambiente en que se presentan los riesgos a que se enfrenta un Estado, toda vez que con el transcurrir del tiempo, la guerra fría se diluyó y la seguridad nacional se tuvo que transformar para adaptarse a la época contemporánea que hoy por hoy se distingue por el proceso de globalización social, cultural, económica, e inclusive, en las esferas jurídicas y políticas de los Estados; ahora la seguridad nacional ve hacia el interior de las fronteras de los países, en tal sentido, se dice que la seguridad nacional actual sigue siendo una política de Estado, pero que ha vuelto la mirada hacia cualquier fuerza que coloque en peligro al peligro debido a su poderosa capacidad de control e influencia que ponga en tela de juicio la capacidad de respuesta de las instituciones gubernamentales.¹³³

La multiplicidad de conceptos que encierra la doctrina de la seguridad nacional es tan vasta como autores y disciplinas abordemos por ser un término político y dinámico que responde a las específicas y concretas necesidades de los intereses del poder institucionalizado y protegido jurídicamente con el aparato coactivo del Estado, sin embargo enunciaremos los elementos representativos de lo que se ha denominado la acepción tradicional¹³⁴ de la seguridad nacional:

◊ El Estado es el único agente que proporciona seguridad a la colectividad.

◊ Es propósito particular de la acción del Estado proteger legítimos intereses nacionales, siendo que en su gran mayoría los gobiernos coinciden que la integridad territorial y la soberanía son intereses nacionales legítimos.

◊ Las amenazas a los intereses nacionales emanan de acciones políticas de otros Estados, los cuales, al velar por intereses propios, se convierten en la fuente de amenaza más probable; estas amenazas no surgen solamente de los preparativos militares de otros Estados.”

132 Vid María Celia Toro Ensayo titulado "México y Estados Unidos el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional" del libro "En busca de la seguridad perdida" op cit pag 368 Este concepto para la autora es un concepto ambiguo que tiene dos grandes dimensiones, como lo son la interpretación histórica que consiste en la identificación de aquellos elementos que son una amenaza a la nación de acuerdo con el cetero móvil de los políticos en la historia en tanto que el concepto tradicional se ha extendido hasta nuestros días, y es del que nos ocuparemos sucintamente en estas líneas

133 Richard C. Rockwell y Richard H. Moss en su ensayo "La reconceptualización de la seguridad un comentario sobre la investigación" de el libro "En busca de la seguridad perdida" Op cit page 43 y ss

134 Vid Luis Carlos Cruz Torero "Seguridad Sociedad y Derechos Humanos" Ed Trillas México 1995 p 24 a 26

Nuechterlein distingue entre interés público e intereses de la Nación. Identifica cuatro intereses básicos de un Estado - Nación

• La defensa ante amenazas de violencia física • El mejoramiento del bienestar económico, • El mantenimiento de un orden mundial en que pueda sentirse seguro, • La protección y el fomento de un conjunto de valores que sus ciudadanos compartan y consideren universalmente validos (Cit por Cruz Torero, Luis Carlos op cit p 25) [El interés público se abordará en líneas inferiores para el lector que se interese sobre esta figura]

** El punto central de la controversia conceptual y operativa de la seguridad nacional se constituye desde nuestro particular punto de vista, toda vez que ahora los riesgos son de otra índole: la contaminación y degradación del ambiente, el agotamiento y escasez de recursos naturales, el

Precisamente el ingrediente revelador que se contiene en la seguridad nacional contemporánea es el compuesto de ' los legítimos intereses nacionales ', porque esta frase se constituye como una membrana difusa que encierra múltiples y diversos objetivos que se proclaman desde la estructura gubernamental institucionalizada sin que su naturaleza sea única u homogénea - salvo aquélla que provenga de las corrientes o condiciones predominantes en el vecino país del norte -, desvirtuando así la praxis institucional que debe perseguir a través de los órganos gubernamentales federales, locales o municipales, porque su actuar se subordina a la estructura castrense, en el que prevalece la disciplina militar con un mando único que no delega sino las atribuciones operativas a los demás elementos que convergen en esta tarea, sin conceder flexibilidad en su actuar y concepción, de ahí que es sumamente difícil que se presente la interdisciplinariedad de las ciencias y las técnicas ausentándose por igual la capacidad sintética que sí tiene la Política Criminológica científica, moderna y humanista.

En otras palabras, el contenido ideológico y político de la seguridad nacional se ha consolidado en un cuarto secreto de la estructura gubernamental que celosamente desea mantener su condición porque gracias a la amplitud de su espectro también se da cobijo a otras actividades necesarias para el eficaz desempeño de la política y sus intereses.

Esta justificación del quehacer de la seguridad nacional ha dado paso a la meditada carencia de un marco jurídico y funcional que le permite actuar a su libre arbitrio debido a la difusa gama de intereses y actividades que a su cobijo se llevan a cabo en el propio armazón del Estado, y en consecuencia se produce la invasión de esferas operativas y administrativas que si bien es cierto convergen en ciertas metas comunes no participan sino como meros instrumentos de la política que torna matices militares a la sombra de la protección de los intereses nacionales que están por encima de los intereses de la sociedad, de los individuos y sus asociaciones. La seguridad nacional se justifica per se y no admite dique jurídico porque realmente sirve a los más altos fines del Gobierno, que no del Estado o de la Nación, a pesar de su legitimación ante la sociedad.

creciente y desmedido aumento de poder de las compañías transnacionales, el resquebrajamiento de los sistemas económicos y financieros, la inequitativa distribución de los recursos entre la población,

El indefinido contenido material de la seguridad nacional ha permitido una disgregación de los objetivos que debe perseguir en ciertos hechos o actividades, el caso particular más representativo lo tenemos en el narcotráfico la que se enfoca como una conducta delictiva que trasciende al ámbito de la seguridad pública (vid infra.), y aún cuando hay quien le niega terminantemente esa naturaleza, en el discurso político y jurídico de México se le considera como tal, pero no debemos olvidar que esta figura de la delincuencia organizada tiene vanas connotaciones, a saber "puede ser abordada como un problema delictual, como una cuestión atingente a la salud pública, como un problema que incide en las economías locales e incluso como atentatorio a la estabilidad institucional cuando es capaz de generar grandes dosis de violencia y corrupción", y agrega "durante un tiempo se consideraba al tráfico de drogas y estupefacientes como un delito contra la salud. Hoy en cambio, se considera que el bien jurídico tutelado no es solo la salud del individuo, sino también la seguridad del país, el desarrollo, la estabilidad del sistema político y la propia seguridad internacional" [Jorge A. Jaraquemada Robledo " El narcotráfico como delito moderno: su tipificación penal " Revista Contribuciones, 2/93. Abril-junio de 1993 Año X, número 2 Buenos Aires, Argentina Cit. por Luis Carlos Cruz Torrero op cit p 25 y 26]

país para hacer frente a la amenaza o riesgo de sufrir un ataque militar por otras potencias extranjeras, bajo el postulado de evitar la guerra por conducto del uso de las armas, tesis que de suyo nos resulta a los humanistas ilógica y contraria a la razón del Derecho. Como resultado de este movimiento doctrinario e ideológico se lograron introducir los principios en el mundo jurídico anglosajón en 1947 toda vez que se promulgó la Ley de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América la cual da vida al denominado Consejo de Seguridad Nacional, como organismo encargado de asesorar al presidente.¹²⁷

Sin embargo esta doctrina militar poseía fines que trascendían la esfera local del país, porque por naturaleza, se basaba en consideraciones de relaciones exteriores entre las naciones, por tanto, los Estados Unidos de Norteamérica hizo valer su condición de potencia mundial y llevó en 1948 al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) su concepción ideológica que en síntesis, concebía a los intereses de Estados Unidos como parte de la seguridad nacional.¹²⁸

Para Latinoamérica esta doctrina de la Seguridad Nacional significaba que los militares debían ejercer el control táctico y operativo de los aparatos gubernativos estratégicos que garantizan la seguridad nacional, entendiendo ésta como "... el grado relativo de garantía que a través de acciones políticas y económicas, psico-sociales y militares, un Estado puede proporcionar en una determinada época a la nación que jurisdiccionalmente para la consecución y salvaguarda de los objetivos nacionales, a pesar de los antagonismos internos o externos existentes o previsibles."¹²⁹

La orientación original de la Seguridad Nacional se dirigía al aspecto externo de la vida de un Estado-nación, es decir, del ámbito internacional en el que se desenvuelven los países, empero, no pasa por alto que la seguridad nacional ha de basarse en las condiciones internas de un país; porque en el actual orden mundial existe una íntima vinculación de los ámbitos externo e internos de cada país; son dos vasos comunicantes: uno afecta al otro y viceversa.¹³⁰ No obstante lo anterior, la esfera externa prevalece sobre la interna tal como se demuestra con el factor militar, toda vez que entre mayor sea el papel que juegue un país en el escenario mundial, más elevado será el costo de su seguridad.

Para comprender a la seguridad nacional, independientemente del contenido u orientación que se le proporciona por diversos autores, los analistas de esta figura han identificado tres compuestos básicos que debemos tener presente para continuar con estas líneas:

127 Vid. Samuel González Ruiz Et al Op cit p 47

128 Vid Ídem

129 Academia de Guerra de Brasil Cit por Cabanellas, de Torres " Diccionario Militar ed Hellasta Argentina, Buenos Aires 1968

130 Vid Modesto Suárez Op cit p 3

♦ “ El primero de ellos es la doctrina, que consiste en una postura nacional basada en principios que descansan en los valores nacionales fundamentales.

♦ El segundo aspecto es la política: un conjunto de propósitos y acciones específicas que pueden subordinarse a una doctrina explícita de seguridad nacional o a principios nacionales distintos de la seguridad. ...

♦ Las dependencias operativas constituyen el tercer elemento de la seguridad nacional, en circunstancias extremas estas dependencias pueden funcionar sin una doctrina o política de seguridad correspondientes.”¹³¹

Una vez conocidos estos conceptos, abordaremos los primeros bosquejos que nos aproximarán al concepto más allegado a la seguridad nacional de hoy en día en nuestro país. Pues bien, para la corriente de la Seguridad Nacional las armas son instrumentos duales e indispensables para lograr sus fines porque éstas sirven para la protección y para la agresión, porque para esta corriente militar la sola presencia de un arsenal determinado intimida al enemigo potencial o real, y para disuadirlo de la tentación de utilizar la violencia en consecución de sus fines políticos. En última instancia, la seguridad nacional genuina - si se nos permite el término -, descansa en el poderío militar que posee un Estado en su aparato gubernativo.

A la Seguridad Nacional no es posible estudiarla sino la concebimos como una corriente del pensamiento con una carga ideológica nacida en el seno del Estado, por tanto, no es un concepto estático o absoluto, toda vez que es una concepción eminentemente política que se dirige especialmente al sector castrense de un país, que en un principio se encaminó a enfrentar las condiciones prevalecientes en el orbe caracterizada por la denominada guerra fría, en este tenor, se desprende que esta corriente ideológica emerge en un estado de cosas en el cual la amenaza de guerra exterior entre las naciones es latente y permanente con un alto grado de tensión en las relaciones diplomáticas y económicas existentes en los dos grandes bloques.

Originariamente la política de la seguridad nacional se fundaba en dos condiciones: 1) Que la política se sustentase con recursos destinados a evitar las amenazas identificadas, y 2) Que el peligro o las amenazas provengan del

131 Manuel Villa Aguilera Ensayo titulado “ Los cambios internos y externos en el periodo posterior a la guerra fría y las políticas e instituciones mexicanas de seguridad nacional ” del libro “ Las segundades de México y Estados Unidos en un momento de transición. Et alí Segío Aguayo Quezada y John Bailey (Cordinadores) Ed Siglo XXI Mexico 1997 P. 117

* Antaño, en la Europa monárquica se presentaron esbozos de esta doctrina castrense al medir la fuerza de un Estado-nación mediante el arsenal militar que poseía, inclusive Luis XIV decía que la fuerza armada era el último argumento de los reyes y así lo ordeno grabar en los cañones (Vid Idem.)

exterior;¹³² y decimos que en un principio estas eran las notas distintivas de esta corriente, porque actualmente el segundo compuesto ha sufrido una variación en el medio ambiente en que se presentan los riesgos a que se enfrenta un Estado, toda vez que con el transcurrir del tiempo, la guerra fría se diluyó y la seguridad nacional se tuvo que transformar para adaptarse a la época contemporánea que hoy por hoy se distingue por el proceso de globalización social, cultural, económica, e inclusive, en las esferas jurídicas y políticas de los Estados; ahora la seguridad nacional ve hacia el interior de las fronteras de los países, en tal sentido, se dice que la seguridad nacional actual sigue siendo una política de Estado, pero que ha vuelto la mirada hacia cualquier fuerza que coloque en peligro al peligro debido a su poderosa capacidad de control e influencia que ponga en tela de juicio la capacidad de respuesta de las instituciones gubernamentales.¹³³

La multiplicidad de conceptos que encierra la doctrina de la seguridad nacional es tan vasta como autores y disciplinas abordemos por ser un término político y dinámico que responde a las específicas y concretas necesidades de los intereses del poder institucionalizado y protegido jurídicamente con el aparato coactivo del Estado, sin embargo enunciaremos los elementos representativos de lo que se ha denominado la acepción tradicional¹³⁴ de la seguridad nacional:

◊ El Estado es el único agente que proporciona seguridad a la colectividad.

◊ Es propósito particular de la acción del Estado proteger legítimos intereses nacionales, siendo que en su gran mayoría los gobiernos coinciden que la integridad territorial y la soberanía son intereses nacionales legítimos.

◊ Las amenazas a los intereses nacionales emanan de acciones políticas de otros Estados, los cuales, al velar por intereses propios, se convierten en la fuente de amenaza más probable; estas amenazas no surgen solamente de los preparativos militares de otros Estados.”

132 Vid María Celia Toro Ensayo titulado "México y Estados Unidos el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional" del libro " En busca de la seguridad perdida " op cit pág 368 Este concepto para la autora es un concepto ambiguo que tiene dos grandes dimensiones, como lo son la interpretación histórica que consiste en la identificación de aquellos elementos que son una amenaza a la nación de acuerdo con el criterio móvil de los políticos en la historia, en tanto que el concepto tradicional se ha extendido hasta nuestros días, y es del que nos ocuparemos sucintamente en estas líneas

133 Richard C. Rockwell y Richard H. Moss en su ensayo " La reconceptualización de la seguridad un comentario sobre la investigación " de el libro " En busca de la seguridad perdida " Op cit pags 43 y ss

134 Vid Luis Carlos Cruz Torrero " Seguridad Sociedad y Derechos Humanos " Ed Trillas México 1995 p 24 a 26

Nuechterlein distingue entre interés público e intereses de la Nación. Identifica cuatro intereses básicos de un Estado - Nación .

• La defensa ante amenazas de violencia física. • El mejoramiento del bienestar económico. • El mantenimiento de un orden mundial en que pueda sentirse seguro. • La protección y el fomento de un conjunto de valores que sus ciudadanos compartan y consideren universalmente válidos (Cit por Cruz Torrero, Luis Carlos op cit p 25) [El interés público se abordará en líneas inferiores para el lector que se interese sobre esta figura]

** El punto central de la controversia conceptual y operativa de la seguridad nacional se constituye desde nuestro particular punto de vista, toda vez que ahora los riesgos son de otra índole: la polución y degradación del ambiente, el agotamiento y escasez de recursos naturales, el

Precisamente el ingrediente revelador que se contiene en la seguridad nacional contemporánea es el compuesto de ' los legítimos intereses nacionales ', porque esta frase se constituye como una membrana difusa que encierra múltiples y diversos objetivos que se proclaman desde la estructura gubernamental institucionalizada sin que su naturaleza sea única u homogénea - salvo aquélla que provenga de las corrientes o condiciones predominantes en el vecino país del norte -, desvirtuando así la praxis institucional que debe perseguir a través de los órganos gubernamentales federales, locales o municipales, porque su actuar se subordina a la estructura castrense, en el que prevalece la disciplina militar con un mando único que no delega sino las atribuciones operativas a los demás elementos que convergen en esta tarea, sin conceder flexibilidad en su actuar y concepción, de ahí que es sumamente difícil que se presente la interdisciplinariedad de las ciencias y las técnicas ausentándose por igual la capacidad sintética que sí tiene la Política Criminológica científica, moderna y humanista.

En otras palabras, el contenido ideológico y político de la seguridad nacional se ha consolidado en un cuarto secreto de la estructura gubernamental que celosamente desea mantener su condición porque gracias a la amplitud de su espectro también se da cobijo a otras actividades necesarias para el eficaz desempeño de la política y sus intereses.

Esta justificación del quehacer de la seguridad nacional ha dado paso a la meditada carencia de un marco jurídico y funcional que le permite actuar a su libre arbitrio debido a la difusa gama de intereses y actividades que a su cobijo se llevan a cabo en el propio armazón del Estado, y en consecuencia se produce la invasión de esferas operativas y administrativas que si bien es cierto convergen en ciertas metas comunes no participan sino como meros instrumentos de la política que torna matices militares a la sombra de la protección de los intereses nacionales que están por encima de los intereses de la sociedad, de los individuos y sus asociaciones. La seguridad nacional se justifica per se y no admite dique jurídico porque realmente sirve a los más altos fines del Gobierno, que no del Estado o de la Nación, a pesar de su legitimación ante la sociedad.

creciente y desmedido aumento de poder de las compañías transnacionales; el resquebrajamiento de los sistemas económicos y financieros; la inequitativa distribución de los recursos entre la población, .

El indefinido contenido material de la seguridad nacional ha permitido una disgregación de los objetivos que debe perseguir en ciertos hechos o actividades, el caso particular más representativo lo tenemos en el narcotráfico la que se enfoca como una conducta delictiva que trasciende al ámbito de la seguridad pública (vid. infra.), y aún cuando hay quien le niega terminantemente esa naturaleza, en el discurso político y jurídico de México se le considera como tal; pero no debemos olvidar que esta figura de la delincuencia organizada tiene vanas connotaciones, a saber "puede ser abordada como un problema delictual, como una cuestión atingente a la salud pública, como un problema que incide en las economías locales e incluso como atentatorio a la estabilidad institucional cuando es capaz de generar grandes dosis de violencia y corrupción"; y agrega: "durante un tiempo se consideraba al tráfico de drogas y estupefacientes como un delito contra la salud. Hoy en cambio, se considera que el bien jurídico tutelado no es solo la salud del individuo, sino también la seguridad del país, el desarrollo, la estabilidad del sistema político y la propia seguridad internacional" [Jorge A. Jaraquemada Robledo " El narcotráfico como delito moderno su tipificación penal " Revista Contribuciones, 2/93. Abril-junio de 1993 Año X, número 2 Buenos Aires, Argentina. Cit. por Luis Carlos Cruz Torrero. op. cit. p. 25 y 26]

Debido a lo anterior hay autores que sostienen que debe limitarse considerablemente el significado de la seguridad nacional para incluir otros principios y objetivos de gran trascendencia, como lo son justicia social, democracia y progreso, dentro de otros conceptos más amplios, como prioridad nacional o principios nacionales. Sólo así la seguridad nacional dejaría de ser la meta suprema de la sociedad y se convertiría en una de varias metas.¹³⁷ Esta postura tiene una noble razón que en realidad agrava las consecuencias agudas que produce la doctrina de la seguridad nacional en los regímenes autoritarios o totalitarios, toda vez que so pretexto de velar por los legítimos intereses nacionales el gobierno utiliza sus órganos para actuar en cualquier orden de la vida pública y privada con el esquema militar propia de las fuerzas armadas a quienes le encomiendan esta labor, sin embargo se corren nuevos riesgos:

- a) " Respuestas militares a problemas no militares.
- b) Que la definición de seguridad nacional es específica para cada país.
- c) El exceso de significados.
- d) Necesidad de especificidad.
- e) Se requiere de un responsable de definir los términos.
- f) Que la seguridad de Estado no es sinónimo de seguridad nacional. " ¹³⁸

En México como en cualquier otro país de Latinoamérica no es recomendable perseguir este modelo que tiende a la omnipresencia de la seguridad nacional en todos los renglones de la vida pública o privada que en estos días está inmersa en un proceso de democratización de las instituciones y de la estabilidad económica que de base para el desarrollo social tan anhelado. En otras palabras, la seguridad nacional no debe ser el cajón de sastre que el político utiliza para la protección de los intereses de grupo que se alejan de los del interés social o colectivo que todos perseguimos.

Me permitiré enunciar los conceptos más representativos de la seguridad nacional para efectos de esta investigación, teniendo como premisa que " La seguridad es un concepto político y analítico ... De manera más abstracta, se trata de la capacidad de destruir los misiles enemigos antes de que sean lanzados. En un nivel de mayor abstracción, representa estar libre del temor de tener tales amenazas. " ¹³⁹

Para Luis Herrera-Lasso la seguridad nacional " es 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

137 Vid. Gene Sharp, ' En torno a la definición de seguridad nacional ', del libro ' En busca de la seguridad perdida . . ' op cit , págs 91 y sigs

138 Op cit , págs 97 y sigs

139 Richard C. Rockwell y Richard H. Moss en su ensayo ' La reconceptualización de la seguridad un comentario sobre la investigación de el libro ' En busca de la seguridad perdida . . ' Op cit p 69

debilidades o inconsistencias que pueden traducirse en ventanas de vulnerabilidad frente al exterior. "140 Jorge Bustamante, por su parte, explica la seguridad nacional como "aquello que sea definido como tal por los órganos del Estado. En México, se deriva de la justificación legal para la movilización de las fuerzas armadas frente a amenazas internas o externas. De esta forma se entiende como amenaza cualquier hecho cuya dirección previsible o cuyos efectos concretos impidan la vigencia de los preceptos constitucionales. "141

Quizá valga citar como epílogo la definición de Gerardo C. R. Vega, quien califica la "seguridad nacional como la condición permanente de libertad, paz y justicia social dentro de un marco institucional y de derecho, procuran los poderes de la federación en el ámbito interno mediante acciones políticas, sociales, económicas y militares, salvaguardando la integridad territorial y ejerciendo la soberanía y la independencia".142

Es insoslayable que dada la necesaria repercusión de la seguridad nacional en la vida de los gobernados, ya sea en forma individual o colectiva, el diálogo entre la sociedad civil y la gobernante, particularmente la militar, es indispensable en la elaboración, conducción, ejecución y evaluación de la política destinada a la seguridad nacional, y es que precisamente ambos sectores deben inter-relacionarse para intercambiar información y conocimientos que son propios de ellos.143

La participación de la sociedad civil en la seguridad nacional es un control informal para evaluar la ejecución de la política que busca evitar, a cualquier costo, una lucha armada, fuera o dentro de nuestras fronteras;144 sin embargo, los más destacados avances son, para nosotros:

* La delimitación de las esferas en las cuales se ha rebasado la capacidad del Gobierno federal o local para hacer frente a fenómenos o actividades que colocan en peligro los intereses reales de la sociedad y de la Nación que se tutelan en el orden jurídico magno, tarea que llevará a cabo la propia sociedad civil, y

140 Luis Herrera -Lasso ' Et alii ' Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México.' Ensayo del autor en el libro ' En busca de la seguridad perdida. Op cit pág 391

141 Jorge Bustamante, " México - Estados Unidos, migración indocumentada y seguridad nacional", del libro ' En busca de la seguridad perdida ' op cit, pág. 348

142 Citado por Sergio Aguayo ' En busca de la seguridad perdida . op. cit , pag 128

El contraste es sumamente revelador en relación a la que tiempo atrás diera el entonces Secretario de la Defensa Nacional, Gral. Félix Galván Díaz: " el mantenimiento del equilibrio social, económico y político garantizado por las fuerzas armadas " [Roberto Vizcaino ' La seguridad del país, como fin primordial del Estado ' Revista Proceso México, 22 de septiembre de 1980 Cit. por Sergio Aguayo Quezada En su ensayo los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana 1946-1990 Del libro " En busca de la seguridad perdida op cit. p 116]

143 Vid. Modesto Suárez Op. cit p 3

144 Vid ídem

* La desmilitarización del concepto y operación de las Fuerzas Armadas en las tareas de la seguridad nacional que debe regularse jurídicamente en forma más precisa de tal forma que sea transparente en su actuar ante los ojos de las asociaciones y la sociedad en general. Sólo así será eficiente en el combate a los factores que dan origen a los fenómenos y actividades que realmente colocan en peligro el libre desarrollo de las naciones

Esta es la otra faceta de la seguridad nacional, "Los pueblos viven seguros cuando pueden desarrollarse libremente, sin estar amenazados en lo militar, en lo político o en lo económico. El cuidado de la nación incluye entonces:

- a) La seguridad militar frente a toda posible amenaza externa. Esto se logra con un ejército propio, con la celebración de alianzas militares y con la protección de las normas de derecho internacional.
- b) La estabilidad política que garantice la instauración de gobiernos verdaderamente representativos, responsables, con división de poderes, que respeten los derechos políticos de los ciudadanos, que supriman las injusticias y promuevan el crecimiento del ser humano.
- c) El desarrollo económico que beneficie la totalidad de la población, no solamente a unos cuantos.
- d) Una situación social en la cual todos los ciudadanos tengan la oportunidad de educarse, de trabajar y de recibir una remuneración justa, de beneficiarse con atención médica y de mejorar sus condiciones de vida.
- e) La protección de los derechos humanos. Entre ellos, a no ser torturado y a la libre difusión de obtención de información e ideas.
- f) La protección de la naturaleza, pues el desequilibrio ecológico puede afectar de manera irreparable las condiciones de vida de la población humana y animal."¹⁴⁵

Este listado lo nutriríamos con el fortalecimiento del Estado de Derecho y sobremanera, del sistema de justicia penal que es el medio ambiente en el cual se resiente la erosión social y humana de la colectividad organizada en una estructura económica, política y jurídica. El espacio es amplio y propio, más no exclusivo, de los estudiosos del Derecho porque destacan las tareas de la procuración, impartición y ejecución de la justicia penal, en sus fases de la investigación, persecución, procesamiento, sanción y ejecución de los delitos y de las penas.

145 *ibidem* p 4

Si observamos la Teoría de Sistemas nos percatamos que la Seguridad Nacional no es sino una política pública que ha sido superada en su concepción original eminentemente marcial y con aspectos de beligerancia permanente para con los demás miembros de la comunidad internacional y se ha transformado en la última instancia de la protección de los legítimos y supremos intereses de la Sociedad y la Nación, no del Gobierno o de un sector de la comunidad. La Seguridad Nacional se constituye así en elemento del sistema político que incide directamente en los demás sistemas que conforman al sistema social. Sin embargo, también debe aceptar su condición de receptáculo primario de los signos de alerta que existen en los demás sistemas - con especial preponderancia del penal - para proteger los bienes legítimos de la sociedad en general y del propio Estado, sin perder de vista su origen etimológico y su ontología: prevenir con los recursos de la Federación, de los Estados, los Municipios y el Distrito Federal en forma pacífica y con la inclusión de la sociedad civil, cualquier fenómeno que ponga en riesgo o lesione, los intereses legítimos jurídicamente tutelados de los habitantes y de la Nación.

Concluyendo este concepto genérico de Seguridad Nacional diremos que no debemos asociarla con sus aspectos meramente operativos o tácticos que en un principio se definen por la directriz de las Fuerzas Armadas y que paulatinamente han dado paso a otros actores gubernamentales, toda vez que el término es una acepción política inacabada en función de los proyectos gubernamentales que traza el Estado en sus políticas públicas que han de sustentarse en la protección efectiva de los más caros legítimos intereses de la Sociedad y la Nación.

Ahora bien, tocaremos los puntos más genéricos de la Seguridad Exterior y la Seguridad Interior del Estado, por ser las acepciones que recaba nuestra Ley Fundamental,¹⁴⁶ desconociendo a contrario sensu, la connotación de Seguridad Nacional. La Seguridad Exterior del Estado es ' la situación de potencia nacional y equilibrio internacional, que garantiza a cada país la integridad de su territorio y el ejercicio de sus derechos, en plano de igualdad con la comunidad de naciones;'¹⁴⁶

* El término de ' Seguridad Nacional' es un concepto jurídico indeterminado, que en un principio tienen la connotación de ser restricciones legales concretas, pero que son susceptibles de utilizarse para restringir actos o fenómenos que objetivamente no tienen sustento ontológico en nuestra Carta Magna y las leyes que de ella emanan. Vid. Rodolfo Vidal Gómez de Alcalá. ' La ley como límite de los derechos fundamentales'. Ed. Porrúa. México. 1997. P. 203 [Sobre los conceptos jurídicos indeterminados puede verse: Fernando Sáinz Moreno ' Conceptos Jurídicos Indeterminados y Discrecionalidad Administrativa ' Civitas, S.A. Madrid, España. 1976. H.L.A. Hart, ' El concepto de Derecho ', (traducción de Genaro R. Carrión), 2ª reimpresión. Editora Nacional. México. 1980, Ronald Dworkin ' Los Derechos en seno ' (traducción Martha Gustavino), Ed. Ariel. Barcelona, España. 1984] P. 203.

** Nuestro Código Supremo también contempla la noción de ' Seguridad Internacional ' en su artículo 89 fracción X, entendiéndose por ésta a la seguridad colectiva que debe propiciar la paz mundial entre las Naciones, por tanto, es una acepción eminentemente perteneciente al Derecho Internacional, y su origen debe ser el de la solidaridad entre los pueblos, y declarándose como uno de los fines primordiales de la Carta de las Naciones Unidas [Vid. Et. alt. ' Diccionario Jurídico Mexicano. ' 8ª edición. México. Ed. Porrúa-U.N.A.M.-Instituto de Investigaciones Jurídicas T. IV. México. 1995. Pags. 2883 y 2884 (Víctor Carlos García Moreno)]

146 Cabanellas de Torres ' Diccionario Militar ' Buenos Aires, Argentina. Ed. Heliasta. 1988. Cit. por Samuel González Ruiz ... Op. cit. pags. 45 y 46. En este mismo sentido se pronunció el Poder Legislativo Federal a través del dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y

en tanto que la Seguridad Interior del Estado es la ' situación y sistema político que manifiesta la realidad o el propósito de un orden nacional en que los poderes públicos son respetados como instituciones y en las personas que los encarnan, con la adecuada defensa del régimen, de los derechos fundamentales de los ciudadanos, de la paz y la tranquilidad pública por parte de las autoridades. '147 Esta visión del contenido que comprende la Seguridad Exterior ha sido reconocida por nuestro Máximo Tribunal como un bien jurídico tutelado por nuestro sistema punitivo.¹⁴⁸

Ahora bien, hemos de tener presente que para el medio castrense la seguridad implica una actitud activa que se integra por todas las acciones que se encaminan a la previsión de un ataque del ' enemigo, ' reconociendo tácitamente la elaboración de estrategias y acciones que conduzcan, indefectiblemente, a la anulación o supresión de los agentes que producen el riesgo o la amenaza; es decir, la aportación de la doctrina militar a la materia de la seguridad es considerar que se requiere actividad de los órganos del Estado para brindar este derecho que en el hombre contemporáneo suscita mayor atención política y jurídica toda vez que actualmente debe concebirse como una garantía política que le impone esta obligación fundamental a todo el aparato gubernativo. Todo ello con miras a evitar un posible evento futuro lesivo a los intereses y bienes del gobernado.

Retomando lo dicho estimamos que la Seguridad Interior debe actuar sobre aquellos factores internos que se presentan en una sociedad jurídicamente organizada y, obviamente, no son susceptibles de aducirse como razón para intervenir en forma disuasiva, inhibitoria o coactiva, en aras de la preservación de la Seguridad Exterior o de la Seguridad Nacional.¹⁴⁹ Los valores primarios de la sociedad, sus instituciones y del Estado son los bienes que tutela la Seguridad Interior, pero vistos en un contexto integral de su propia existencia y desarrollo, ya que los valores que le proporcionan fortalecimiento o les permite su supervivencia son tutelados por un concepto más amplio y difuso por tener una connotación claramente política: la Seguridad Nacional.

Por lo anterior, la Seguridad Interior va a preparar las condiciones mínimas de cohesión social e institucional que den lugar a una estabilidad que se requiere para construir un proyecto nacional, que tenga continuidad administrativa, de tal suerte que la Seguridad Interior forma un binomio inseparable, funcionalmente hablando, con la Seguridad Pública.

Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados al dar su opinión de la integración del Consejo Nacional de Seguridad Pública (Vid. Suprema Corte de Justicia de la Nación " Seguridad Pública " Acción de inconstitucionalidad 1/96 México Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis de la S C J N No 8 México 1996 P 63)

147 Ibidem p 45.

148 Vid. Semanario Judicial de la Federación Quinta Época Tomo XVII, p 1066

149 Vid. Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley (Compiladores) Op cit p 369 [Ceta Toro, María En su ensayo ' México y estados Unidos el narcotráfico como amenaza a la Seguridad Nacional ']

Los artículos constitucionales 20 en su fracción VI y 89 en su fracción VI hacen alusión a la seguridad interior y a la defensa exterior en una clara referencia a la idea de la tranquilidad, el orden y la paz públicas, es decir, fuera del contexto de la intervención de las Fuerzas Armadas en una materia de la seguridad pública total: la que trata de los cuerpos policíacos, " haciendo énfasis que las Secretarías de la Defensa Nacional y la de Marina son dependencias centralizadas del Poder Ejecutivo Federal que poseen una duplicidad de atribuciones compatibles de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y sus leyes orgánicas respectivas, normas que les permiten auxiliar a los órganos y cuerpos de seguridad pública cuando éstos son obsoletos, ineficaces o - peor aún - cómplices de la delincuencia, y ésta, pone en peligro los intereses fundamentales de la sociedad que se recaban en el Derecho,¹⁵⁰ a pesar que su preparación y formación personal, educativa, técnica y orgánica no está dirigida a desarrollar las capacidades, habilidades y aptitudes mínimas para combatir la delincuencia con pleno respeto a los derechos humanos.

Si observamos el contexto en el cual nuestro constituyente dio vida jurídica a los conceptos de Seguridad Exterior y Seguridad Interior, nos percatamos que parte de aspectos objetivos que pretenden la defensa de valores primarios¹⁵¹ de la sociedad y del Estado propiamente hablando, los cuales son su capacidad y derecho de autodeterminarse en el plano internacional, de proteger sus límites territoriales, su soberanía, de la prerrogativa que le corresponde de organizarse internamente y gobernarse de acuerdo a la expresión soberana del pueblo, de ser independiente y elegir su orden jurídico, político y económico que ha seleccionado para lograr su desarrollo, progreso y estabilidad en un ambiente de orden y paz pública. Desafortunadamente el Código Penal Federal a partir de 1970 recaba el catálogo de delitos contra la Seguridad de la Nación," trastocando así los conceptos

* Cabe señalar que la presente fracción también reconoce en su texto un concepto eminentemente marcial al referirse a la Defensa Exterior, entendiendo por ella, en nuestro particular punto de vista académico, a la atribución immanente a las fuerzas armadas de un país que consiste en el empleo de la coerción materialmente organizada en la milicia que actúa ante el inminente o actual ataque militar de otro País, Nación, Estado o potencia extranjera, para impedir una invasión física que atente contra la integridad territorial y la soberanía de México.

** Se sugiere la interesante lectura de la sentencia que emito la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través del Ministro Mariano Azuela Gutiérrez en virtud de la acción de inconstitucionalidad 1/96, que se promovió por la inclusión en el Consejo Nacional de Seguridad Pública de los CC Secretarías de la Defensa Nacional y de la Marina, de conformidad con el mandato del artículo 12 fracciones III y IV de la Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (Vid Suprema Corte de Justicia de la Nación " Seguridad Pública " Acción de inconstitucionalidad 1/96. Op cit.)

150 Vid Samuel González Ruiz . op. cit. p. 46

151 Vid *Ibidem* p 48

* En el Libro Segundo, Título Primero, contempla los delitos de traición a la patria (artículos 123, 124 y 125), espionaje (artículos 127, 128 y 129), sedición (artículo 130), motín (artículo 131), rebelión (artículos 132, 133, 134, 135 y 136), terrorismo (artículo 139), sabotaje (artículo 140), y conspiración (artículos 141). Y el artículo 144 señala que son delitos políticos los de rebelión, sedición, motín y la conspiración para cometerlos. Al respecto, el Lic. Marco Antonio Díaz de León señala que éstos delitos son los que atentan contra el propio Estado, su soberanía y su régimen constitucional. Vid Díaz de León, Marco Antonio " Código Penal Federal con comentarios " 2ª ed. Ed. Porrúa México. 1997 p 203.

constitucionales en materia de Seguridad Interior y Exterior. No ocurre así con el Código de Justicia Militar el cual sí distingue aquellas conductas y omisiones sancionadas penalmente que transgreden a la Seguridad Exterior de la Nación y a la Seguridad Interior de la Nación,¹⁵² es decir, son bienes jurídicos diversos que el propio derecho reconoce en la legislación punitiva marcial.

A continuación abordaremos el vasto campo del concepto de la Seguridad Pública, concepto de vital importancia para la instrumentación y ejecución de la Política Criminológica que propugnamos, toda vez que de su contenido y frontera habremos de determinar las acciones por realizar por parte de todos los órganos encargados de la Justicia Penal, y para cumplir con el principio metodológico de 'Ley de la primacía de la descripción'¹⁵² que nos conduzcan a una efectiva prevención y represión de las conductas delictivas, así como el tratamiento de reinserción social del delincuente.

La Seguridad Pública es un término variable de conformidad con la época, el lugar o el régimen jurídico y político que vive una sociedad y quizás a ello se deba que en la actualidad se revista en un concepto multívoco que da pie a que para algunos, es la protección y permanencia de las instituciones sociales en general, como la propia familia;¹⁵³ para otros es el acatamiento mismo a la legalidad, noción que es más próxima a la de Seguridad Jurídica; para otros es la inviolabilidad del orden jurídico objetivo y de los derechos humanos, es decir, de la permanencia del Estado de Derecho;¹⁵⁴ de los derechos subjetivos de sus instituciones y de las atribuciones de los órganos del Estado, en sus tres niveles de gobierno.¹⁵⁴ Inclusive, se dice que la seguridad pública es el mantenimiento de un estado permanente de paz social, en el cual lo pacífico y la tranquilidad son la constante, acepción que está más acorde a un paraíso que a lo terrenal. Para la Criminología es, concretamente, la prevención de las conductas antisociales, y a contrario sensu, la Victimología la entiende como la certeza de la carencia de una victimización, lo cual se traduce en la certeza de que la vida, papeles, bienes, posesiones o derechos están a salvo de cualquier daño y serán respetados.¹⁵⁵

** Vid. Renato de J. Bermúdez F. "Compendio de Derecho Militar Mexicano" Ed. Porrúa México 1996 Pág. 144. Así como el Código de Justicia Militar, que en su Título Sexto "Delitos contra la seguridad exterior de la Nación" Determina que son traición a la Patria, espionaje, delitos contra el derecho de gentes y la violación de neutralidad o de inmunidad diplomática, en tanto que su Título Séptimo "Delitos contra la seguridad interior de la Nación" contempla a la rebelión y a la sedición [Código de Justicia Militar México Talleres autográficos del Estado Mayor de la Defensa Nacional T. I 1996 Págs. 73 a 83.]

152 Vid. Et al. "Memoria Foro Nacional de Seguridad Pública" México P. A. N. Comité Directivo Regional del D.F. México 1996 P. 25. En la ponencia del Dr. Luis Rodríguez Manzanera denominada "La seguridad pública y la participación ciudadana".

153 Vid. *Ibidem* p. 26.

154 Para hablar del Estado de Derecho debemos tener presente que ello implica un orden jurídico que, per se, es justo, para no incurrir en la defensa de lo injusto por el hecho de estar en la norma jurídica.

154 Vid. Samuel González Ruiz, Op. cit. p. 48.

155 Vid. *Ibidem* págs. 26 y 27.

En lato sensu, " ... la Seguridad Pública es el conjunto de condiciones materiales, jurídicas e institucionales que permiten a la colectividad tener confianza de que su persona, su patrimonio y otros bienes jurídicos tutelados serán vigilados por los órganos del Estado. "¹⁵⁶

Sin embargo, esta figura inmersa en el sistema punitivo adquiere una orientación más restringida, ya que alude a la protección que se lleva a cabo por los mecanismos del control social formal duro por antonomasia, buscando y propiciando la paz y el orden públicos a través de las acciones de prevención y represión de las conductas antisociales sancionadas por las normas jurídicas penales y administrativas vigentes que afectan la estabilidad social por lesionar sus valores y bienes tutelados por la norma jurídica. Este proceso se realiza por conducto de los órganos de procuración, impartición, administración y ejecución de la Justicia Penal, así como de los sistemas policíacos existentes en una colectividad.¹⁵⁷

Abrazando este concepto restringido, consideramos que la política de seguridad pública debe contemplar los sistemas de control penal y no los meramente policíacos, gracias a ello, se amplía el horizonte de acción de la Seguridad Pública, formando parte de la Política Criminológica. Ahora bien, para ciertos autores, ambos términos son de idéntico contenido, y en México se tratan indistintamente a la Política Criminológica con la Seguridad Pública en sentido amplio, y ésta a su vez, en Seguridad Nacional o Interior.

Gracias a estas nebulosas conceptuales se planean, instrumentan y aplican diversas y múltiples políticas que están desvirtuadas de origen, afectando así el ejercicio y desarrollo de las atribuciones, que les corresponden a los órganos de gobierno, de acuerdo a su naturaleza en el sistema penal mexicano, produciendo situaciones o actos ilegales, que en ocasiones pudiesen desencadenar en violaciones a las esferas de competencia de las instituciones, de los prístinos derechos humanos consagrados en nuestra Carta Magna, y en forma simultánea la

156 Vid. *Ibidem*, pags. 77 y 78 En la disertación 'Modernización de las instituciones de Seguridad Pública.', sustentada por el Lic. José Antonio González Fernández, en su carácter de Procurador General de Justicia del D.F. y actualmente Director General del I.S.S.T.E.

157 Vid. *Ibidem* P. 43.

El tratadista argentino Eugenio Raúl Zaffaroni está de acuerdo con esta afirmación que ensancha la esfera de actuación de los órganos que de una u otra forma, intervienen en brindar la Seguridad Pública a la población en general, a sus instituciones sociales y estatales (Vid. su obra "Tratado de Derecho Penal Parte General" Tomo I Ed. Ediar. Buenos Aires, Argentina. 1980, p. 61)

* Vid. Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública en su artículo 3º, el cual nos proporciona la concepción jurídica de la Seguridad Pública, a saber: " es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor. La función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de la policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de los responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta ley

ineficacia en sus estrategias y acciones para controlar a la delincuencia que se nutre de esta dispersión disfuncional, cuantitativa y cualitativa, de los órganos de seguridad pública de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y los Municipios. Luego entonces, sigue existiendo y creciendo la inseguridad pública.

La noción básica que da sustento tanto a la seguridad pública como al orden público,¹⁵⁸ es la noción del peligro, el cual debe ser cierto, preciso, concreto y no abstracto o difuso, toda vez que la esencia de la seguridad pública, como cualquier otra, se ha de caracterizar por evitar dicho peligro o amenaza sobre los bienes jurídicamente tutelados. Este es el hilo que une cotidianamente a los gobernados con el Estado y sus órganos, porque "La seguridad pone en relación lo objetivo y lo subjetivo; implica la confrontación de un sujeto, el individuo, con la armadura social objetiva que lo protege..."¹⁵⁸ La protección que el ciudadano vive en carne propia se despliega en el ámbito de la seguridad pública, la que incluye a los órganos e instituciones estatales preventivos y represivos que se adscriben a los cuerpos policíacos administrativos, estén o no bajo las órdenes del Ministerio Público, porque todo el cuerpo policíaco debe tener presente hacer efectivo el orden, ya sea en forma preventiva o correctiva.¹⁵⁹

Es importante destacar que la seguridad pública se ha conceptualizado en un margen de actuación más allá de la mera previsión de los hechos o actos del ser humano, que de suyo ya es una labor ardua, compleja y falible, al contemplarse los hechos de la naturaleza, para preservar el orden y la tranquilidad pública.¹⁶⁰

Sin embargo, la seguridad pública por ser multívoca posee plurales objetivos que no se excluyen uno del otro y su búsqueda requiere de una política coherente y racionalmente estructurada en diversos frentes que rebasan por

** De acuerdo con el jurista español Aquirreazkuenaga, orden público es el conjunto de reglas no escritas en el ámbito público para el comportamiento del particular cuya observancia es contemplada como condición indispensable para una convivencia ciudadana ordenada. Vid. Iñaki Aquirreazkuenaga "La coacción administrativa directa" Ed. Civitas Instituto Vasco de Administración Pública Madrid, España 1990 págs. 65 a 75

Para el Poder Revisor el orden público es aquél de cuya preservación depende la armonía de la vida social, y sin él no puede haber estabilidad, o tranquilidad, y señala que la paz interior es el propio orden público esencial, dividiéndose en

A) ORDEN ADMINISTRATIVO A cargo de las diversas corporaciones policíacas, y B) ORDEN MATERIAL. Encomendado a la policía en general. Ahora bien, EL ORDEN PÚBLICO MATERIAL es la ausencia de agresión física humana, en tanto que EL ORDEN PÚBLICO EN LATO SENSU, se identifica como el orden jurídico

[Vid. Suprema Corte de Justicia de la Nación "Seguridad Pública" Acción de inconstitucionalidad 1/96 Op. cit. págs. 59 y 60.]

158 Et alii "Obras Jurídicas Mexicanas" Procuraduría General de la República México 1968 René González de la Vega, en su ensayo "La justicia y la seguridad pública"

159 Ídem

160 Academia de Policía del Distrito Federal, "Introducción a la seguridad pública" Apuntes mecanografiados, s/e México 1986 Cit. por Luis Carlos Cruz Torero "Seguridad, Sociedad y Derechos Humanos" Ed. Trillas México 1995 p. 33

En esta obra de referencia se expresa que la tranquilidad pública es el estado o situación que se requiere para eliminar ciertos hechos que son perturbadores del orden, que pueden provocar desgracias o calamidades públicas. (Ídem)

mucho, el ámbito policiaco, tal como se desprenden de los mismos, y los cuales enunciamos a grandes rasgos:

- Lograr que los habitantes de una ciudad vivan un ambiente de paz y tranquilidad que les permita ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones a fin de desenvolver libremente su vida diaria y alcanzar su desarrollo personal y colectivo.¹⁶¹
- Mantener el orden público.
- Proteger la integridad física de las personas así como sus bienes.
- Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía.
- Colaborar en la investigación y persecución de los delitos.
- Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.¹⁶²
- Mantener la tranquilidad y el orden público, protegiendo los intereses de la sociedad.¹⁶³

Si consideramos esta gama múltiple de fines generales que persigue la seguridad pública en nuestro país resalta que su consecución únicamente es viable a través de la estructura orgánica, funcional y operativa de un política integral que dirija el Estado con el concurso de la sociedad y sus instituciones, porque es un servicio público que por ende, necesita de conocer los ' insumos ' económicos, educativos, y culturales que presenta la sociedad, porque " La seguridad pública no debe ser comprendida exclusivamente bajo criterios policiales. Va más allá de la prevención o persecución de conductas antisociales y delictivas y se articula a todo el proceso de justicia, desde una comprensión sistematizada que privilegia el esfuerzo y la coordinación entre las instituciones políticas, económicas y sociales de todo el país y que deriva en una política nacional congruente, coherente y sistematizada. "¹⁶⁴

Para alcanzar estos objetivos se han estudiado las causas de la inseguridad, y se ha establecido que: "en gran medida las causas de inseguridad pública corresponden a la naturaleza del medio en que se delinque. En áreas urbanas de alta densidad de población genera en anonimato y la atomización social del ciudadano; las concentraciones masivas inciden en el ámbito de la población y la

161 Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala Cit por Luis Carlos Cruz Torrero Ídem

162 Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal Íbidem p. 34

163 Ley Organica de los Cuerpos de Seguridad Publica del Estado de Nuevo Leon Ídem

164 " Programa Nacional de Seguridad Publica Poder Ejecutivo Federal." Secretana de Gobernación México. 1996. p 5

vida comunitaria se convierte en una incesante competencia para mantener el espacio vital".¹⁶⁵

Los factores que originan la inseguridad pública son multidimensionales y provienen de los sistemas sociales, culturales, económicos, jurídicos y políticos de la sociedad compleja que hoy vivimos, razón por la que se requiere de un enfoque integral que permita la aplicación de la teoría de sistemas en el subsistema penal mexicano que ha de diseñarse en la Política Criminológica y la política de Seguridad Pública que la desarrolle y ejecute. Por estas razones, la Seguridad Pública no es sino una política integral que requiere concebirse en un servicio público que debe desarrollarse por múltiples órganos de autoridad que rebasan el ámbito de lo policiaco, toda vez que la sociedad no necesita un agente de la policía en cada esquina ya que lo necesario es tener un medio ambiente que lleve a su mínima expresión los trastornos, desórdenes, conflictos y actos antisociales que atentan contra el bien común." Más bien, ¿ cómo podemos construir este medio ambiente que hemos concebido como seguridad pública ?, Kenny John nos orienta al decir: "La creación del medio ambiente (seguridad pública) debe llevarse a cabo dentro de la estructura de las leyes, los usos y las costumbres sociales del país y con el fin de servir a voluntad (sic) de la sociedad en general..."¹⁶⁶

Esta concepción es la más próxima idea que se tiene del poder de policía en su sentido amplio, ya que ésta potestad del Estado se traduce en la gestión pública del Gobierno, desde cualquier órgano administrativo, ya materializada, es decir a cualquier acción del Estado.¹⁶⁷

En otras palabras, la visión moderna en la política pública del Estado democrático en materia de Seguridad Pública debe sustentarse en su naturaleza propia: es un estilo de vida sine que non para el desarrollo personal y comunitario,¹⁶⁸ que rompe con la barrera de abrazarla como un asunto inmanente al Estado.

165 " Guía Descriptiva del Programa Nacional de Seguridad " Secretaria de Gobernación México Sit. págs 21 y 22 Cit por Luis Carlos Cruz Torroero op cit

* Vid Plan Nacional de Seguridad Pública 1995-2000 Op cit, págs 9 a 50 Así como la " Guía descriptiva del Programa Nacional de Seguridad Pública " que enuncia, a grandes rasgos los siguientes •Acentuada crisis económica •Explosión demográfica •Ineficiente capacitación de los cuerpos policiacos •Penuria económica •Falta de coordinación entre autoridades federales y local •Corrupción •Ausencia de espíritu de servicio •Irreflexiva conducta de medios de comunicación masiva •Escasa participación ciudadana

** Compartimos la acepción dada por el Dr. Luis Rodríguez Manzanera y que parte de la enseñanza tomista, siendo que el bien común es aquel que siendo bien de cada uno de los integrantes de la sociedad, lo es también de toda la colectividad Vid Criminología p 21

166 Jaime Casas Alemán " La seguridad pública en el Distrito Federal " Tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho Universidad Panamericana 1992 pág 36 Cit por Cruz Torroero, Luis Carlos op cit p 33

167 Esta es la visión que expresa Daniel Herrendorf en su libro " El Poder de Policía en el Estado Democrático " Instituto Nacional de Ciencias Penales de la Procuraduría General de la República México 1990

168 Roger Bartra en su artículo " Nacionalismo revolucionario y seguridad nacional en México " afirma " el enorme incremento de la criminalidad y de la violencia en zonas urbanas e industrializadas estimula las tendencias a expandir lo que podríamos bautizar como una cultura de

Ahora bien, veremos a la seguridad de carácter jurídico¹⁶⁹ la que, por ningún motivo es la propia seguridad pública, ya que bien puede suceder que el Estado a través de su aparato gubernativo actúe en todos los ámbitos de acuerdo con lo ordenado en las normas jurídicas, y exista, a la vez, inseguridad pública; es decir, la primera acepción es de contenido meramente normativo y presupone un acatamiento al principio formal de legalidad, independientemente del control social, formal o informal, que oriente el Estado para dar cauce a la criminalidad, a la delincuencia o a la violencia. En este contexto, la seguridad jurídica propicia las condiciones para la existencia cabal de la seguridad pública, de ahí el punto de unión en ambas ramas, que lamentablemente se fusionan en el léxico coloquial y aún, en el institucional, teniendo como consecuencia la ineficacia en la lucha contra las crecientes conductas antisociales en lo cuantitativo y lo cualitativo.

La seguridad jurídica es condición necesaria para que exista la seguridad pública, más por sí es insuficiente para garantizar el respeto de los derechos humanos y los bienes jurídicamente protegidos - en especial por el Derecho Penal -, por terceros.¹⁷⁰ Estamos situados en la justificación misma de la razón de ser del Estado de Derecho ya que está obligado a dar respuestas eficaces a los conflictos que aquejan a la sociedad para la cual gobierna, y las medidas que instrumente y aplique para proporcionar mayor seguridad es un ' inversión a futuro '¹⁷¹ que le permitirá legitimarse.

En el Derecho Penal la seguridad jurídica cobra singular importancia al ser la rama jurídica que concentra la coercitividad misma del estado, al sancionar con la pena la infracción de aquellas conductas que agreden los bienes jurídicos más preciados de la colectividad, de tal suerte que sus normas son una forma de asegurar la coexistencia. Su trascendencia en la praxis institucional en la vida social se corrobora al considerar que: " La función de seguridad de la coexistencia se cumplirá en la medida en que se garantice a cada quien la posibilidad de disponer lo que considere lo necesario para su autorrealización, existiendo la certeza de esa posibilidad de disposición (aspecto subjetivo)... "¹⁷²

Para cerrar este apartado diremos que la seguridad jurídica penal inicia con la política que debe asumir el Estado a partir del principio de mínima intervención

seguridad; así el peligro de que el nacionalismo sea sustituido por una cultura de seguridad es real. Sabemos bien que el culto a la seguridad termina propiciando la expansión de la inseguridad" Del libro En busca de la seguridad perdida - citado anteriormente.

169 Por razones de espacio, nos permitimos sugerir al lector se sirva remitir al Capítulo I en su apartado 3.3, en el cual esbozamos la noción de Seguridad Jurídica

170 Vid. Samuel González Ruiz, Lopez Portillo V y José Arturo Yañez R. P. 45

171 Vid. Et al. ' Libertad y justicia en las sociedades modernas ' Ed Miguel Angel Porrúa-Instituto Nacional de Solidaridad México. 1994 pags 183 y 184 (Brian Barry ' La Justicia o la distribución de la libertad ' op cit.)

172 Raúl Eugenio Zaffaroni ' Manual de Derecho Penal 2ª ed. Cárdenas Editores México 1988 pags 49 y 86 Cit por Luis Carlos Cruz Torrero op cit. p 30.

del Derecho Penal y el máxima realización de una política integral de prevención y seguridad de los habitantes y sus instituciones a través del combate frontal a los factores de la criminalidad y la delincuencia sin detrimento de los derechos humanos inherentes a los gobernados.

La conjugación de las políticas públicas que buscan en forma inmediata la seguridad en la vida, la integridad física y afectiva, la propiedad, los derechos y posesiones de los integrantes de la sociedad es posible únicamente a través de la instrumentación y aplicación de la Política Criminológica científicamente estructurada en el seno del propio Estado porque éste es el espacio al que le corresponde practicar todas las medidas necesarias para garantizar el libre y normal desarrollo del pueblo, sus asociaciones e instituciones, alejándolos de los factores, causas y efectos que ocasionan la criminalidad y la delincuencia.

No existe pues, razón alguna que justifique o motive la transgresión de los derechos humanos en aras de la Seguridad Nacional y la Seguridad Pública porque precisamente ambas deben estar en función a la preservación del orden público que implica, precisamente, la estabilidad y paz social que requieren las personas para vivir en la armonía mínima indispensable para lograr su desarrollo individual y colectivo en todos los ámbitos en los que se desenvuelve. A través de la Política Criminológica debemos encauzar todas las fuerzas de seguridad del Estado para prevenir, combatir y reprimir a la delincuencia, no al delincuente.

3.2.- RELACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.

El quehacer del Estado en materia de seguridad se divide únicamente con fines operativos y orgánicos, debido a la distinción de grado que existe entre las diversas esferas en que se compone porque su fin no puede ir contra el orden público que le da sustento a su poder. Poder público que se instituye para bien del pueblo y sus instituciones sin detrimento de los derechos que le reconoce nuestro orden magno y las leyes que derivan de su cuerpo, de no ser así estaríamos agravando la ya insostenible inseguridad que priva en nuestras vidas en todos los órdenes del desenvolvimiento moderno. Es por esta premisa que pugnamos por la

* Este concepto es el término más recientemente utilizado por los especialistas y pretende ampliar su contenido para mejorar aun la voz de 'seguridad ciudadana' [Vid página nota de pie de página de la pagina 167] toda vez que ésta última excluye a todos las personas que no poseen dicho carácter jurídico-político, ignorando a los menores de edad y a los entes colectivos de derecho y a otros sectores de la sociedad que de hecho, no se les reconoce tal carácter. La intención del uso de esta voz es acercarse a la noción del 'desarrollo humano sostenible', cuya esencia es que todos deben tener igual acceso a las oportunidades del desarrollo en las condiciones de su presente y en su futuro. Vid Elias Carranza 'Situación del delito y de la seguridad de los habitantes en los países de América Latina' en la obra 'Delito y Seguridad de los habitantes' * Et alí Siglo XXI en coedición con el Programa 'Sistema Penal y Derechos Humanos' ILANUD/Comisión Europea México 1997 P 24

Política Criminológica como el fiel de la balanza que permite el equilibrio de las políticas públicas de la Seguridad Nacional y la Seguridad Pública por ser éstas las dimensiones materiales del Estado que deben propiciar las condiciones mínimas que permitan la estabilidad y tranquilidad mínima a las personas en su integridad física, intelectual y emocional; en sus propiedades; posesiones y derechos. Ambas esferas no se excluyen ni repelen porque ambas se incluyen y atraen en función de la dualidad que posee la palabra primigenia que les da vida: seguridad. Expliquemos.

Si tenemos que la seguridad tiene dos aspectos:

A) El negativo, que es la concreta capacidad de impedir o extinguir una relación negativa en la que existen riesgos que se ciernen sobre la vida de los individuos o de la propia colectividad, sobre la estabilidad política, económica, o social, por el respeto a la libre autodeterminación de los pueblos, por el respeto a los derechos humanos, la soberanía de los Estados, el respeto a las fronteras territoriales políticas, ... u otros intereses legítimos de la Nación y el Estado.

B) Y el positivo, que es la capacidad de fortalecer, promover o establecer relaciones positivas para dar continuidad de la satisfacción de las demandas esenciales de la población, de sus instituciones sociales y los individuos que la integran propiciando las condiciones mínimas que requieren para su desarrollo en las materias de alimentación, salud, vivienda, educación, trabajo, progreso económico y cultural, recreación, preservación de su medio ambiente y los recursos naturales con los que cuenta, ... en fin, de todos aquellos elementos que permitan un desarrollo integral, equitativo y sustentable.¹⁷³

Luego entonces, podrá apreciarse la seguridad contemporánea a la que anhela todo Estado democrático de Derecho no se circunscribe al fortalecimiento del sistema de justicia penal, en todas sus fases y niveles, porque prácticamente ella actúa en sentido negativo, y en su aspecto positivo esta rebasada drásticamente al gozar de una policía cuya función preventiva se encierra más bien en el cajón de la disuasión física por la presencia que tienen ante los ojos de una sociedad desconfiada de su actuar por diversos motivos: corrupción; incapacidad operativa, estratégica y académica, en fin, ineficacia. En este orden de ideas, jamás podremos los habitantes concebir una seguridad sin la existencia de una política integral que coordine a los órganos gubernamentales del Estado en la búsqueda de mejores

173 Vid. Eiguea, Javier A. en su ensayo "Seguridad Internacional y desarrollo nacional. La búsqueda de un concepto." Op. cit. p. 87. En este mismo sentido concuerdan Guadalupe González González en "Los desafíos de la modernización inconclusa: estabilidad, democracia, y seguridad nacional en México" de la obra "Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición" Op. cit. págs. 139 y ss. así como Buzan Barry. "People, states and fear. The national security problem in the third world." cit. Ídem, Elías Carranza "Situación del delito y de la seguridad de los habitantes en los países de América Latina" En la obra "Delito y Seguridad de los habitantes" Op. cit. p. 24, así como Vid. Kris Bonner "Situación del delito y de la seguridad urbana en Europa. Políticas de seguridad en las grandes ciudades" p. 50, de la misma obra y Alessandro Baratta "Política Criminal: entre la política de seguridad y la política social" Págs. 80 y ss. Íbid.

condiciones de vida que permitan obtener un desarrollo sustentable y se sumen a la prevención de la criminalidad y la delincuencia tan característica de nuestros días.

En otras palabras: se requiere fortalecer el sistema penal mexicano por ser éste un elemento que compone al control social de una sociedad organizada jurídica y políticamente en un Estado democrático de Derecho, más sin embargo, penalmente hablando, fortalecer no es sinónimo de endurecer, porque nuestra propuesta nunca deberá interpretarse con el robustecimiento exacerbado del poder punitivo de los órganos de Gobierno con poder punitivo, ya que en realidad, estaríamos en presencia de un Estado totalitario cuyo sistema penal se conduciría bajo la égida de la corriente radical de la Seguridad Nacional caracterizada por el sometimiento del Derecho a los intereses de quienes encarnan los órganos de gobierno y quienes detentan el poder político y económico.

En los regímenes de seguridad nacional se trastocan los fundamentos del Estado democrático de Derecho ya que agrede los principios constitucionales que le dan sustento y vida porque en este régimen existe la tendencia a desaparecer la denominada división de poderes al debilitar las facultades jurídicas que les corresponden a los Poderes Legislativo y Judicial, concentrando el poder en el Ejecutivo Federal¹⁷⁴ y en forma particular en su estructura militar.¹⁷⁵

En el régimen de Seguridad Nacional la represión es omnipresente en los renglones de la vida pública y privada por estar basada en la condición permanente de conflicto entre los gobernantes con la sociedad, a tal grado de irracionalidad que se sanciona penalmente el ejercicio de las libertades públicas que atacan este terrorismo institucionalizado, sin excluir las conductas anteriores a la instauración del sistema penal totalitario, es decir, el principio de irretroactividad de las leyes penales adoptado por los Estados liberales de derecho se quebranta impunemente por autorización expresa de la ley.¹⁷⁶

El derecho penal se transforma en el instrumento coactivo más utilizado en este régimen de gobierno y se torna en el síntoma más revelador de un sistema político, que más allá de su origen ilegítimo e ilegal, es incapaz de brindar

174 Este proceso de síntesis se presenta por conducto de la dotación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo, de la presencia de legislaciones de excepción y especiales, se omiten los procesos de creación de leyes sin ser discutidas para ser aprobadas por procedimientos administrativos. Para el Poder Judicial se prevé su detrimento jurisdiccional al ampliar el espectro de competencias de la justicia penal militar y resaltando, la asignación de facultades de hecho y de derecho, a los cuerpos policíacos que son, en realidad, la intromisión de lo administrativo en lo judicial en el sistema penal, cuya fuerza cobra mayor envergadura al tener el respaldo del Ejecutivo. Vid Fernando Tocora Op cit p. 180, 182, 189 y 190.

175 Existe un antecedente legislativo en el Cono Sur de nuestro continente en la ley 2174 de la Argentina, ordenamiento legal que autorizó a delegados de la Junta Militar y a otras autoridades gubernamentales superiores, indefectiblemente controladas por la cúpula militar para dar de baja a los servidores de la Administración Pública. Vid Fernando Tocora Op cit p 187.

176 Vid Ibidem p 191.

soluciones a los conflictos económicos, políticos y sociales. Y es que se constituye en el control social formal exacerbado del Estado al contener tipos abiertos con elementos subjetivos que ignoran el principio de legalidad penal¹⁷⁷ al contener nociones ideológicas y conceptos vagos e imprecisos para la doctrina jurídica contemporánea. En lo adjetivo se olvidan los derechos humanos que el modelo clásico, liberal y humanista ha sellado en el procedimiento penal moderno, toda vez que sus normas 'seguristas'¹⁷⁸ relegan a las 'garantistas', que son propias del Derecho Penal moderno, liberal, democrático y humanista.

La sociedad y las instituciones sufren la militarización al existir un orden jerárquico vertical de poder y disciplinamiento en el cual se elimina a la desviación social, a la protesta y a la inconformidad política.¹⁷⁹ Existe la más pura raíz ideológica de la esfera castrense al dirigir sus esfuerzos en anular cualquier signo de riesgo o amenaza para el régimen político y económico en el poder que intenta 'absorber' a la sociedad civil¹⁸⁰ para proteger sus intereses particulares o de grupo en aras de la seguridad del Estado o inclusive, de la Nación.

Es increíble la carga ideológica que posee esta corriente radical de la Seguridad Nacional toda vez que su práctica nos conduce al exterminio de cualquier derecho inmanente al ser humano, independientemente de los que

177 Vid *ibid.*

178 Este procedimiento posee elementos normativos inversos a los principios de igualdad, legalidad y seguridad jurídica que se han conquistado a la fecha por el Derecho Penal, toda vez que son de carácter eminentemente inquisitivo, porque existe la aplicación analógica de la ley penal, se establece el secreto del procedimiento penal, se reducen los plazos para realizar una debida y adecuada defensa, se invierte la carga de la prueba en contra del presunto responsable, existe la tortura como práctica institucional para obtener la 'confesión', se permite la confiscación, no se reconoce la función resocializadora de la pena toda vez que se permite la eliminación de la persona por ser peligrosa a los intereses de la Nación, hay pues, la 'muerte civil' en fin, el terror prevalece como premisa teleológica del derecho penal [Vid Fernando Tocora. Op cit. págs. 181, 191, 192 y 193.]

Al lado del sistema inquisitivo existen el sistema acusatorio y el mixto, para conocer sus rasgos véase Guillermo Colín Sánchez. 'Derecho Mexicano de Procedimientos Penales.' 15ª ed. Porrúa. México 1995 Págs 88, 89 y 90

179 Vid. Fernando Tocora Op cit. p. 185

180 *Idem*

* Ciertamente el autor fue capaz de expresar las atrocidades que caracterizan a este régimen de gobierno coercitivo e inhumano en el cual no existe ningún Estado de Derecho, a saber "1 - Se evita la directa reacción internacional que hubiera imposibilitado la realización de 30000 fusilamientos . . . 2 - El pueblo argentino no está preparado para aceptar la aplicación masiva ni siquiera selectiva de la pena de muerte, 3 - La confidencialidad y el secreto del accionar clandestino de las Fuerzas Armadas da enormes ventajas sobre el enemigo A) Le hace ignorar si el secuestrado se encuentra vivo o muerto, incluso muchas veces, si realmente ha sido detenido, B) Permite la tortura sin límite de los detenidos quienes no pueden luego denunciar los vejámenes ni éstos ser comprobados por jueces desafectos "al proceso", C) Evita que luego de los interrogatorios, el detenido haga saber a sus compañeros la información que le fue arrancada, D) Permite quebrar la resistencia mediante el tratamiento prolongado de los prisioneros; y E) Hace posible la aplicación de métodos psicológicos tendientes a alterar su identidad política y psíquica, 4.- Facilita la aplicación masiva de la pena de muerte, sin necesidad de pruebas y elementos jurídicos de convicción, imprescindibles en el proceso legal; 5.- Posibilita la aplicación de la pena de muerte a mujeres, ancianos, menores de edad y a figuras reconocidas pública y socialmente, lo que de otra manera sería imposible, 6 - Ampara el terror y evita posibles acciones de las víctimas inocentes, 7 - Diluye las responsabilidades de cada caso con vistas al futuro, 8 - Da margen al Episcopado y a los Obispos para seguir apoyando a las autoridades militares, 9 - Produce un efecto disuasivo en toda la sociedad, mediante la expansión del temor " (Eduardo Luis Duhalde. " El Estado terrorista argentino." Argos. Barcelona, España págs 147 y 148 Cit por Fernando Tocora Op cit. p 194)

reconoce el Derecho y el Derecho Penal. En este sentido nos atreveríamos a decir que la doctrina castrense de la Seguridad Nacional en su expresión más radical y extrema es sinónimo de la dictadura pura.

En este régimen no existe sino un sistema punitivo al servicio del poder totalitario de los círculos políticos y económicos que desconocen al Derecho como vehículo de la transformación social, el bien común y el desarrollo equitativo y sostenido toda vez que es un instrumento totalmente represivo, no hay prevención general que combata a la criminalidad y a la delincuencia, ni prevención especial que trate de rehabilitar al delincuente juzgado y vencido en tribunales con las formalidades esenciales del procedimiento liberal. En este régimen simplemente no existe Política Criminológica sino política criminal que pretende dar legalidad a los delitos políticos y oficiales que se gestan, desarrollan y evolucionan en el seno de los órganos gubernamentales.

Contundentemente afirmamos que lo único que tenemos en este régimen es un control social paralelo opuesto al propio desarrollo individual, colectivo e institucional de la sociedad contemporánea, y es que indefectiblemente debemos tener presente que a la criminalidad, a la delincuencia y a la impunidad se le combate con la seguridad positiva y negativa que el Estado debe conducir e instrumentar, sin arribar al extremo aberrante de la doctrina de la Seguridad Nacional que se transforma en sinónimo de una Política Criminal terrorista servil a los intereses mezquinos de los gobiernos totalitarios, que desvirtúan la naturaleza intrínseca de cualquier política pública que un Estado democrático debe aplicar en sus órganos de gobierno.

Una vez desechada la doctrina radical de la Seguridad Nacional con las esferas de la seguridad cuyo pilar es la estabilidad, el orden y la paz pública, hemos de rechazar tajantemente su vida en el Estado mexicano que se perfila y lucha constante y permanentemente por ser un Estado democrático de Derecho que pugna por un sistema de seguridad uniforme e integral en la estructura funcional y orgánica del Estado que trascienda a la limitada visión de la Seguridad Pública como actividad reservada a la actuación de los cuerpos policíacos. Veamos.

La palabra policía proviene del latín *politia*, acepción que denota " la organización política, gobierno "¹⁸² es decir, la ciudad, el buen orden que se observa y guarda en ellas.¹⁸³ En su origen etimológico este concepto nace como una dimensión funcional más amplia que la que actualmente le reconocemos porque de acuerdo con sus raíces " La policía en su acepción más amplia, significa ejercicio

182 * Diccionario Labno-español. Español-Latino * Ed Porrúa Mexico 1996 De Julio Pimentel Álvarez

183 Vid Luis Carlos Cruz Torrero op cit p 36

del poder público sobre los hombres y las cosas.¹⁸⁴ En el dominio del derecho administrativo designa al conjunto de servicios organizados por la administración con el fin de asegurar el orden público y garantizar la integridad o moral de las personas, mediante limitaciones impuestas a la actividad y colectiva de ellas.¹⁸⁵ Es decir, la connotación primigenia de la policía es el poder material que posee el Estado a través de la Administración Pública para actuar antes o después de aquellos eventos, individuales o colectivos, que colocan en peligro los intereses generales. Es la actividad más que el órgano gubernamental que le da materialidad.

Evolucionando la organización de la vida pública de la sociedad organizada en un sistema jurídico se perfeccionaron las atribuciones de la Administración Pública al delimitarse de las dos Poderes de la Unión, contribución excelsa de la 'teoría de división de poderes' y del principio de legalidad, y en este contexto la policía es "un cuerpo organizado y estructurado responsable exclusivamente de mantener el orden en la ciudad en vista de los principios de seguridad, salubridad y tranquilidad."¹⁸⁶

En un estudio a cerca de la policía en México, explica que se trata de un cuerpo de seguridad subordinado a la autoridad política, que se encarga del orden público y del mantenimiento de la seguridad de los ciudadanos, para salvaguardar la realización de los fines del Estado en toda su extensión.¹⁸⁷

Precisamente esta es la idea que actualmente posee la policía en nuestros días: es el cuerpo de agentes revestidos de autoridad pública que pertenecen al Poder Ejecutivo Federal, Estatal o Municipal, que tienen como finalidad hacer cumplir la ley para mantener el orden y la paz pública mediante su presencia física en contacto directo con los habitantes para prevenir la comisión de hechos que sean calificados por los cuerpos jurídicos como faltas administrativas o delitos que se contemplan en la legislación penal. En este sentido la policía es componente esencial de la administración de la justicia penal.

Está plenamente aceptado que la policía tiene como fines proteger la vida y las propiedades, preservar la paz y asegurar que las actividades de la sociedad se lleven ordenadamente en un sistema de vida democrático que el pueblo se ha dado

184 Para mayor comprensión del tema se recomienda la interesante obra " El poder de Policía (SIC) en un Sistema de Derechos Humanos." De Daniel E. Herrendorf Ed Instituto Nacional de Ciencias Penales México 1990 El autor aborda el tema concretamente y explica que se le ha dotado a la policía de amplios poderes al reconocer que poseen atribuciones en, prácticamente, todos los ordenes de la vida, como sucede en el orden jurídico norteamericano, expresando " la jurisprudencia en los Estados Unidos ha llevado la competencia del poder de policía hasta el mismo infinito " Op. cit. p. 199

185 Academia de Policía op. cit., citando a Rafael Bielsa

186 Miguel Acosta Romero " Teoría General de Derecho Administrativo " 7ª edición Ed Porrúa, México, 1976 págs 681 y 682. Cit por Cruz Torrero, Luis Carlos. Op. cit. p. 36

187 Vid. Angela Vazquez de Forghani y otras " La policía en Mexico " Mexico 1987 págs. 9 y 10 Cit por Luis Carlos Cruz Torrero Idem

a sí mismo a través de un orden jurídico, sus costumbres y usos generalmente aceptado; sin excluir que posee facultades de más generales al pretender controlar y detener, en su caso, a los individuos que no acatan las reglas sociales jurídicamente reconocidas. Para nosotros resalta el hecho de que se le atribuye¹⁸⁸ a la policía un papel social ignorado. la coadyuvancia institucional para los demás órganos gubernamentales, al propiciar la construcción de un medio ambiente social ordenado y que agregaríamos, estable.

Tristemente aún en la década pasada hay autores nacionales que le reconocen a la policía una funcionalidad omnipotente que encaja en la exacerbación de la doctrina de la Seguridad Nacional, reconociendo que su fuerza es oponible a la propia sociedad al estar en peligro la seguridad del Estado,¹⁸⁹ afirmación insostenible en un marco de derecho democrático al que aspira México por ser éste el único vehículo que se dirige al desarrollo y progreso de los individuos y la colectividad ante los embates de la criminalidad y la delincuencia actual. Actualmente se le reconocen a la policía funciones específicas que se delimitan en función del orden público y la paz social, rechazándose su papel represivo y coactivo que se justifica bajo conceptos políticos que son ajenos al orden jurídico que se constituye en nuestra Carta Magna y las leyes que de ella emanan.

Estas atribuciones inherentes a las instituciones policíacas son: la vigilancia, la seguridad y la asistencia social a la comunidad, sin detrimento de los actos represivos que se deben llevar a cabo para mantener el orden público y la paz social.¹⁹⁰

A grandes rasgos existen cuatro grupos funcionales de la policía,¹ a saber:

1.- *Conservación del orden público o de la paz pública.* En la esfera policíaca esto se traduce en la dispersión de grupos multitudinarios, manifestaciones ilegales, de disturbios y en forma pasiva su papel para preservar el orden público consiste en que "los cuerpos de policía tratan de establecer la reputación de invencibilidad, y de llevar al delincuente potencial la convicción de que no puede salir bien librado

188 John Keney, cit por Jaime Casas Alemán Op cit p 35

189 Jesús Sam López "La policía judicial en México " Sin editorial México 1988 pag 13 Cit por Luis Carlos Cruz Torroero op cit p 37 Para el autor en cita la policía "Es el órgano ejecutor de las normas jurídicas y del Estado Tiene la obligación de oponer toda su fuerza social, moral y material ante cualquier persona física o sociedad (SIC) que ponga en peligro la ley y el orden y la seguridad del Estado Se entiende también como la fuerza organizada del Estado destinada a la defensa común del orden jurídico contra los peligros comunes que amenacen a la seguridad "

190 Vid Luis Carlos Cruz Torroero op cit p 38

¹ Esta clasificación teleológica se basa en la proporcionada por Luis Carlos Cruz Torroero en la obra de "Seguridad, Sociedad y Derechos Humanos " en su páginas 38 a 44, en la cual se mencionan las tareas correspondientes a cada esfera que se delimita Y que para los fines de la presente tesis se toman como básicos en la comprensión de lo que comprende, un concepto jurídico inacabado como lo es la Seguridad Pública

(SIC). ¹⁹¹ Esta función pasiva de los cuerpos policíacos contienen, implícitamente, la legitimación del sistema penal en sus dimensiones preventiva, investigadora, perseguidora, y represiva de la delincuencia, a pesar de que en ellas convergen otras esferas más amplias, como lo es la política pública de la prevención de la criminalidad y la delincuencia, así como la política social global que el Estado instrumenta a través de sus órganos gubernativos.

Radica esta imputación precisamente en la presencia física de los agentes policíacos en los lugares públicos en los cuales los habitantes cotidianamente transitan, laboran, conviven y viven, es decir, el contacto es directo y permanente para con los habitantes de una comunidad, poblado, municipio, o en las grandes ciudades, es decir, en forma inmediata existe una relación directa entre la policía y los gobernados, de ahí que éstos ante el surgimiento de un hecho delictivo y su crecimiento cuantitativo y cualitativo, atribuyan el triunfo o fracaso del sistema de justicia penal que se integra de dimensiones desapercibidas para el común de la población.

Y es que debemos tener presente que este subsistema ¹⁹² está resquebrajado y descompuesto en forma orgánica y funcional gracias a la carencia de la planificación, instrumentación y evaluación de esta actividad primordial del sistema penal, toda vez que se le relegó como una mera técnica administrativa - a lo sumo -, sin concebirla como disciplina social que repercute, directa y proporcionalmente, en las respuestas del subsistema de procuración y administración de justicia penal, y posteriormente, en el de ejecución de la pena y finalmente, en el de rehabilitación social del sentenciado y reo.

¹⁹¹ Casas Aleman, op. cit., pág. 45

^{**} De acuerdo con la ordenación dada por el suscrito en líneas superiores (Vid. Capítulo II en su apartado 3.3, con base en el criterio del Lic. Fernando García Cordero), consideramos que la actividad de los cuerpos policíacos se sitúan principalmente en los subsistemas de prevención y de procuración de justicia, de acuerdo con nuestra estructura orgánica que existe en nuestro régimen constitucional

Sin olvidar que en la praxis institucional de nuestro país nuestros cuerpos policíacos se limitan a realizar campañas de disuasión e inhibición de la delincuencia toda vez que mediante su presencia física persiguen detectar objetos, instrumentos o armas que posiblemente porten o trasladen los ciudadanos consigo o en los medios de transporte terrestre, aéreo y marítimo así como detectar materiales, sustancias, instalaciones o lugares de cultivo en los cuales se desarrolle la actividad del narcotráfico, para así destruirlos e iniciar el procedimiento penal correspondiente, así como otras actividades análogas y en el terreno político, de espionaje político que se justifican en miras de la 'Seguridad Nacional'. Se concluye pues, que en nuestro país los cuerpos policíacos están distantes de la sociedad porque no interactúan con el medio educativo, laboral, familiar o profesional, en lo que concierne a campañas de orientación y difusión de prevención de actos ilícitos que pudiesen desencadenar en delitos. Hay un divorcio social entre la comunidad mexicana y sus instituciones con los cuerpos policíacos, ocasionando una ruptura en la detección de factores o causas de la delincuencia, en la desconfianza de nuestro sistema penal en su esfera policíaca y de sus servidores públicos, ilegitimidad de sus actividades y órganos, colusión con la delincuencia por amenazas, corrupción y costumbre e impunidad.

¹⁹² Vid. Fernando García Cordero 'La administración de Justicia Penal en México. Problemática fundamental.' en 'Criminalia' Órgano de la Academia Mexicana de Ciencias Penales. Año XLVII. Números 1-6. Enero-junio 1981. Porrúa 1981; y de él mismo 'Política Criminal. Ensayos' Ed. Manuel Porrúa. México. 1987

Por ser el sistema penal una red de fibras entrelazadas entre sí que se alimentan unas de otras con sus estímulos y respuestas, el subsistema preventivo requiere robustecerse en los cuerpos e instituciones policíacas por ser éstas el punto terminal nervioso que debe recabar las demandas sociales más apremiantes y urgentes de la colectividad, en esta tesitura, se le debe dar mayor participación y énfasis en la política pública de la seguridad a cargo de los órganos estatales, siendo que su fortalecimiento y eficacia redundará en la consecución de la Justicia Penal que busca el Estado Democrático de Derecho.

Ahora bien, esta función está dada en aras de la preservación de un concepto jurídico frecuentemente utilizado por el legislador ordinario y el constituido en los textos jurídicos: el orden público. Esta acepción se presenta con mayor frecuencia en las esferas del Derecho Internacional Privado, el denominado Derecho Público y el Derecho Civil.¹⁹³ Pero su utilización obedece a un fin común por tener una esencia en común que no debemos perder de vista en ningún instante del acto administrativo y jurisdiccional que se externe en el procedimiento penal, toda vez que el Poder Legislativo al crear cuerpos jurídicos que se integran por normas de carácter general, abstracto, impersonal e imperativas poseen los rasgos de ser heterónomas, plurilaterales, y coercitivas que regulan la conducta externa de los hombres limitando, prohibiendo, autorizando y sancionando sus hechos y actos en razón de orientar la forma de ser intrínseca de toda sociedad.

El orden público surge en el contexto de dirigir el destino de la sociedad en un ambiente de tranquilidad y normalidad que permita desarrollarse a sus miembros libremente.

Si hablamos del Poder Constituyente y el Poder Revisor su alcance es mayor ya que " significa establecer un orden normativo operante en el que se tomen en cuenta en forma adecuada todos los factores reales del poder que existen y actúan en una sociedad determinada, instaurar los principios de seguridad jurídica, paz y tranquilidad social, "¹⁹⁴ Y para el legislador ordinario se consolida el orden público en el imperativo de hacerlo valer y guardar bajo los principios rectores que estatuyó en la Ley Címera, siendo que si se le presenta una omisión deberá consolidar la integración del Derecho con los principios dados por la hermeneútica jurídica.

Orden público no se concibe sin la intención expresa que le incumbe al Estado: propiciar y fomentar las condiciones económicas, sociales, culturales y jurídicas mínimas que requieren los individuos y las comunidades para convivir pacíficamente con los mínimos actos ilícitos que perturban su tranquilidad social.

193 Vid. Eltsur Arteaga Nava Op cit p 44 y ss

194 Ibidem p 46

No cabe duda que esta figura jurídica se determina en razón de elementos axiológicos que son por ende, maleables e imprecisos, sirviendo de escudo a los intereses de grupos con poder económico o político los cuales conservan su seguridad atacando e inhibiendo a todos aquellos actos que atentan contra sus bienes. Sin embargo, aún en presencia de esta desviación de la verdadera naturaleza del orden público, se tiene una facultad discrecional que deberá ejercitarse en apego al orden jurídico normativo fundamental y ordinario¹⁹⁵ que emana de él.

Luego entonces, el orden público garantiza el libre ejercicio de los derechos constitucionales e impide su limitación ilegal por parte de determinados individuos o grupos sociales.

Ahora bien, es ineludible reconocer que "para mantener el orden público no basta con reforzar los servicios de la policía. Solamente si se elabora y aplica una política criminal a la par completa y justa, se podrá conseguir que los individuos respeten los límites impuestos a sus conductas por la sociedad."¹⁹⁶

2.- *Protección de la vida y de los bienes.* Esta función es la nota característica del quehacer cotidiano de los cuerpos policíacos y sus agentes, a la luz de la perspectiva de la población en general, por ser sus agentes quienes en los lugares, zonas o espacios públicos, se constituyen físicamente para disuadir a los delincuentes y criminales, o en su caso, detener al infractor de la ley administrativa o penal que tutela los bienes jurídicos de los individuos y sus asociaciones o instituciones.

Esta esfera se ha tocado pragmáticamente en la capacitación y especialización de los cuerpos policíacos para que actúen en situaciones de riesgo que coloquen en peligro a los bienes e integridad de las personas ante la presencia de actos criminales y delictivos. Empero, es hecho público y notorio debidamente documentado y acreditado, que la preparación técnica especializada y la capacitación permanente de los cuerpos policíacos es precaria, deficiente, obsoleta, discontinua, excepcional e ineficaz, claro, para combatir a la criminalidad y a la delincuencia. Este es un error grave que debemos desterrar de nuestro sistema punitivo porque la protección que deben brindar los cuerpos policíacos va más allá de su mera actuación operativa en los sitios públicos, de concurrencia general o particular a los cuales se les encomienda, toda vez que con ese modelo se reproduce la falla misma a la que se contrae el sistema penal: la intervención es a posteriori de la conducta antisocial e ilícita de los hombres.

195 Vid. Eisur Arteaga Nava. Op. cit. páginas 45 y 49

196 José María Rico. "Crímenes y Justicia en América Latina". 3ª edición. Ed. Siglo XXI México. 1985. Págs. 246 y sigs.

Lisamente desdoblamos esta función en protección pasiva y activa, siendo la primera la que forma parte de una prevención de las conductas criminales o delictivas que lesionan los bienes jurídicos de las personas individuales y colectivas, pero que no debe asimilarse con ella, porque la prevención de la criminalidad y la delincuencia es una esfera más amplia y delicada que parte de una política pública integral que se dirige a los factores y causas de la criminalidad y la delincuencia, y a nuestro modo de ver la policía mexicana inhibe y disuade la comisión de estos hechos ilícitos, pero no los previene estrictamente hablando, por ende, estamos en el campo pasivo de la protección.

Ahora bien, la protección activa se presenta en el actuar policiaco que interviene ante la presencia de hechos criminales y delictivos que son de su conocimiento en ejercicio o con motivo de sus funciones, deteniendo en su caso, a sus autores y asegurando todos aquellos instrumentos, huellas o vestigios vinculados con los hechos para que sean analizados a la luz de la Criminalística¹⁹⁷ dentro del procedimiento penal que formalmente iniciará, substanciará y dirigirá el Ministerio Público Común o Federal dentro de la averiguación previa.

La doctrina administrativa se ha ocupado de esta función que le concierne a la policía y ha declarado que esta actividad desde el punto de vista jurídico es coacción directa por ser ésta una fuerza legalmente reconocida que se despliega sin que se lleve a cabo acto procedimental alguno, y que se desarrolla en tres géneros:

“ a) Como autodefensa administrativa, para combatir desórdenes que puedan ocasionar daños a la administración general;

b) Para evitar hechos punibles, es decir para hacer frente a conductas tipificadas como contrarias al orden público y para prevenir la comisión de actos contrarios a las normas penales;

c) En casos de extrema necesidad siempre y cuando no se vulneren las libertades garantizadas en la Constitución, tales como calamidades naturales.”¹⁹⁸

197 Llamamos poderosamente la atención sobre el particular para distinguir esta disciplina de la Criminología, toda vez que la primera es la "Disciplina que aplica fundamentalmente los conocimientos, métodos y técnicas de investigación de las ciencias naturales en el examen de la evidencia física, con el fin de auxiliar a los encargados de administrar justicia" (Rafael Moreno González en "Diccionario Jurídico Mexicano" Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM México T. I 1995 P. 778 Et al.) Como podrá apreciar el estimado lector es en realidad una técnica científica que permite conocer, con base a las evidencias físicas que se originan en un evento delictivo, determinando el quién, el dónde, el cuándo y el cómo sucedió un delito concreto y determinado que la autoridad está investigando penalmente (Vid. José Arturo González Quintanilla "Derecho Penal Mexicano" Parte General y Parte Especial Metodología jurídica y desglose de las constantes, elementos y configuración de los tipos penales 3ª edición Porrúa México 1996 p. 56 a 58.) No omitimos recomendar ampliamente la obra de José Adolfo Reyes Calderón "Tratado de Criminalística" Ed. Cardenas México 1988, por ser una obra indispensable para quienes de una u otra forma, están inmersos en el sistema penal mexicano que tanto se ha olvidado de este terreno fecundo en las ciencias penales en la búsqueda de la verdad histórica más allá de la verdad formal y jurídicamente declarada por los tribunales de nuestro país.

198 Vid. Iñaki Agirreazkuenaga "La coacción administrativa directa" Instituto Vasco de Administración Pública y Edit. Civitas Madrid España 1990 P. 84 a 102 Op. cit. en "Seguridad Pública en México Problemas, perspectivas y propuestas" pág. 54

La doctrina de la coacción directa se generó por el Prefecto Romieu y fue concretizada por Dupont expresando que el actuar administrativo debe tener una fuente en la norma jurídica y debe cesar en el momento en que las obligaciones ordenadas se hayan cumplido, en tanto que debe intervenir fundándose en la urgencia que no puede hacer esperar a una sanción judicial.¹⁹⁹ Se afirma que la coacción policial es la aplicación de la fuerza por cualquier medio con el objeto de lograr el cumplimiento forzoso de los deberes normativos establecidos en la ley la que le reconoce la facultad a la policía de velar, proteger y ejecutar dichos imperativos legales.²⁰⁰

Siendo la coacción directa un acto inmerso en la esfera administrativa cuyo propósito primordial es evitar un evento ilícito que lesione a la población, a los grupos sociales, entidades colectivas o a los individuos en los bienes que les son tutelados en la norma jurídica de tal forma que se procure una seguridad pública, es decir, general y abierta para los integrantes de una sociedad, para obtener un ambiente de paz y tranquilidad dirigida por el orden público, no es posible concebir esta actuación sin una columna vertebral de principios doctrinarios bajo los cuales debe conducirse, a saber:

- * Proporcionalidad,
- * Oportunidad,
- * Claridad, y
- * Previsibilidad.²⁰¹

Para nosotros cobra singular trascendencia el principio de proporcionalidad que en realidad se deriva de las bases de un Estado Democrático de Derecho que respeta los derechos humanos inmanentes al ser humano, toda vez que a través de este principio se prohíbe toda acción coercitiva excesiva en beneficio de la población, es decir, se estatuye una obligación de moderación²⁰² en la intervención de los diferentes agentes y órganos del Estado con poder penal expresado en la esfera de la policía. Así pues, no se justificaría a la luz jurídica que las medidas practicadas por los agentes de la policía en cualquier evento no tiendan a evitar un riesgo o peligro inmediato y que atente contra cualquier bien jurídicamente reconocido y protegido por la norma jurídica, así como la que decida por ejecutar sea más grave que otra posibilidad de actuar a su alcance.

La coacción directa que caracteriza al actuar de los cuerpos policíacos se distingue de la ejecución por coacción al ser esta esfera la que requiere de un

199 Ibidem págs 84 a 102.

200 Vid Ibidem Págs 52 y 53

201 Idem

202 Vid "Derecho Administrativo Alemán" Edit Depalma. Buenos Aires, Argentina 1950. Cit. Ibidem págs 53 y 54.

impulso procesal, es decir es la consecuencia legal del inicio de un procedimiento penal.²⁰³

3. *Prevención de la criminalidad.*- En la esfera de la seguridad pública se ha reconocido que los cuerpos policiacos poseen la responsabilidad de llevar a cabo la tarea más extensa y aguda de la Política Criminológica prevenir todas aquellas contravenciones gubernativas, la criminalidad y la delincuencia, premisa que se desprende del sentido lato de policía, y que se ha consolidado por tradición en nuestro lenguaje cotidiano y el cual ha sido recabado, erróneamente, por el discurso jurídico y político que, desafortunadamente, se ha plasmado en los programas de gobierno.

Por lo pronto nos limitaremos a enunciar que esta función difusa que se le atribuye a los cuerpos policiacos encargados expresamente de la denominada Seguridad Pública deviene del sentido original que adquirió en la gestión pública hemos de separarla del sentido auténtico que posee en la Política Criminológica moderna que busca coadyuvar a la consecución de los fines propios del sistema penal, por tanto, consideraremos a la policía en su sentido restringido entendiendo por ella al servicio público que realizan los cuerpos policiacos federales, estatales y municipales, estructurados, organizados y destinados a la consolidación de la seguridad pública que se encargan de la prevención e investigación de los delitos y faltas, con la finalidad de lograr la paz y tranquilidad pública.²⁰⁴

Precisamente Adolph Merkl²⁰⁵ expresa que siendo la policía una actividad administrativa con las características anteriores es, mediante la amenaza o el empleo de la coacción, que persigue la previsión o desviación de los peligros o perturbación del orden público que necesita la sociedad y sus integrantes para desarrollarse en pleno ejercicio de los derechos públicos subjetivos que se reconocen en nuestro orden jurídico a partir de nuestra Ley Suprema.

Sin embargo debemos enfatizar que la tarea de previsión de los hechos ilícitos, de acuerdo con la legislación gubernativa administrativa y penal vigente, que se les encomiendan a los cuerpos policiacos no es sino realmente una

203 *Idem.*

* Como primer avance substancial en este renglón se tiene el Programa de Prevención del Delito aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública en su sesión del día 4 de noviembre de 1996, el cual concibe a ésta como una política de coordinación que requiere la participación de diversas instancias y órganos del Estado, que van más allá de la dimensión de los cuerpos policiacos

** Remitimos al lector al cuarto capítulo de la presente investigación en su apartado 7.2, por desarrollar con mayor extensión esta cara de la Política Criminológica

204 Este concepto lo construimos con base a los elementos proporcionados por diversos autores consultados, por ello, Véase Miguel Acosta Romero " Teoría General del Derecho Administrativo " 7ª ed Porrúa México 1986 P 636, Héctor Fix-Zamudio " Diccionario Jurídico Mexicano " 8ª Ed Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM-Porrúa México 1995 T IV P 2453 a 2456, Morales Paulín, Carlos A " Derecho Burocrático " Porrúa México, 1995 P 181 y ss

205 Citado por Samuel González Ruiz, Ernesto Portillo V. López, y Jose Arturo Yañez en " Seguridad Pública en México " op cit p 54

disuasión²⁰⁶ activa por ser su presencia física la que inhibe a los delincuentes a realizar actos delictivos en determinados lugares o zonas específicas, porque las fuerzas policiales cumplen su misión de promover activamente la prevención del delito, a través del temor que inspira su presencia." ²⁰⁷

Por lo que atañe a la función de los cuerpos policíacos se utilizan dos vías para tratar de impedir que surja la criminalidad y la delincuencia o cualquier otro acto ilícito: inhibir el deseo de cometer dichos actos y realizar actos represivos a sus autores.

En los tiempos actuales se ha recalcado esta función que se le ha encomendado a la policía en los programas de prevención de las conductas ilícitas sancionadas por el orden jurídico reconociéndole mayor participación con la sociedad civil y no únicamente en ella; es decir, se le responsabiliza de lograr un mayor vínculo con ella a través del contacto sensible que debe tenerse en los espacios laborales y académicos que nunca se visitan. Esa es la diferencia de una *policía moderna* y la que no lo es, la *rezagada*,²⁰⁸ la que por esta y muchas otras razones ha perdido la confianza de los gobernados.

4. *Guarda de los ordenamientos jurídicos y aplicación de leyes, reglamentos y disposiciones jurídicas vigentes.*

La presente función es la tarea más representativa de los cuerpos y las fuerzas de seguridad pública ante la sociedad siendo que ésta es quien palpa, en forma inmediata y directa, su legalidad, proporcionalidad, racionalidad, y eficacia para el debido cumplimiento de los ordenamientos jurídicos. Desde nuestro particular punto de vista ésta es precisamente la parte externa del cuerpo del sistema penal que refleja con mayor claridad el grave desarrollo de los dos grandes males que le acechan: la corrupción y la impunidad.

206 Lumia Giuseppe afirma que, " todos los instrumentos de control social tienen en común que se pueden reducir esquemáticamente a una situación típica, de acuerdo con lo cual a un determinado comportamiento del individuo se hace seguir ciertas consecuencias por parte del grupo o por elementos cualificados del mismo (policia). Así surge la técnica disuasora que consiste en ligar las consecuencias desfavorables al comportamiento desviante Vid " Principios de teoría e ideología del derecho " Ed Debate, Madrn, España. 1985 P 206. Cit. por Luis Carlos Cruz Torrero op cit p 39

207 Vid Jose María Rico op cit. , pág 254

208 Patricia Garduño Ex-Presidenta de la Comisión de Justicia de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, ha expresado que en la práctica tenemos una policía represiva que carece de programas preventivos Vid " La Jornada " Diario Informativo. México, Distrito Federal 4 de junio de 1993

* Desafortunadamente estos síntomas patológicos no son privativos de la procuración, Impartición, Administración y Ejecución de la Justicia Penal en nuestro país, toda vez que si bien es cierto es el terreno en el cual ha edificado su feudo este se extiende a todos los órdenes del orden jurídico, ya que se ha filtrado a todos los órganos, instituciones y servidores de la Administración Pública Federal, Local, Estatal y Municipal, lo cual tiene como consecuencia principal la inestabilidad de la vida jurídica, política, económica y social que México requiere para consolidar el Estado Democrático de Derecho que aspira al desarrollo sostenido de todos sus habitantes y asociaciones

No cabe duda alguna que las instituciones, cuerpos y fuerzas de la Seguridad Pública tienen a su cargo la primera responsabilidad institucional mencionada, toda vez que en el Estado Democrático de Derecho al que aspiramos la policía es el pilar más grueso de la Administración Pública en la defensa del buen orden de la comunidad,²⁰⁹ la guarda de los ordenamientos jurídicos se lleva a cabo al actuar bajo los principios de responsabilidad, honestidad, profesionalismo y eficacia en sus actividades cotidianas en ejercicio o con motivo de las funciones que les conciernen por la naturaleza de su empleo, cargo o comisión en el aparato de Justicia Penal. Sin embargo, no es del todo exacto atribuir, en términos absolutos, la aplicación de los ordenamientos jurídicos, leyes y reglamentos jurídicos vigentes en un momento dado, porque su competencia no es omnipresente en el quehacer del combate a las faltas gubernativas, la criminalidad y la delincuencia que se prevé en nuestro marco legal, toda vez que su actuación se constituye en una pieza más del complejo engranaje de nuestro sistema penal el cual inicia su marcha a partir de los actos u omisiones de estos cuerpos y fuerzas de la Seguridad Pública que se erigen así en instrumentos complementarios y auxiliares de otras instancias legales que tienen a su cargo la elevada responsabilidad de la debida y oportuna aplicación de la norma jurídica.

De acuerdo con lo anterior se aprecia la vital función que desempeñan las instituciones, cuerpos y fuerzas de seguridad pública en el procedimiento penal y aún en los del orden administrativo, por ser quienes abren o cierran la puerta al orden y la paz pública.

El Estado moderno requiere dinámica en la estructura orgánica y funcional de sus órganos para hacer frente a los fenómenos concretos que surgen en la sociedad compleja de hoy en día, y las instituciones, cuerpos y fuerzas encargadas específicamente de la seguridad pública del país no deben escapar a esta premisa jurídica y política en la vida pública, en consecuencia, la policía debe especializarse y capacitarse en forma profesional y ética en diversas actividades que comprendan una eficaz lucha contra la criminalidad y la delincuencia.

209 Vid. Otto Mayer " Derecho administrativo alemán " Ed. Depalma, Buenos Aires, 1950 Cit en " La Seguridad Pública en México " op. cit págs 52 y 53

* La especialización de los cuerpos de seguridad pública en el Distrito Federal, en los Estados y el de la propia Federación no es la división orgánica y funcional de los mismos toda vez que ello implica violación al principio de unidad administrativa que toda entidad de la Administración Pública debe observar en el desempeño de sus atribuciones legales. Hacemos hincapié en esta afirmación porque en ocasiones se ha originado un desorden al interior de las corporaciones policíacas por no existir un programa estructural y operativo definido claramente en sus atribuciones y objetivos, e inclusive, se ha ocultado a la luz pública su existencia, ¿ los resultados ? la anarquía en las fuerzas y cuerpos de seguridad pública en la investigación, estudio, prevención, persecución y sanción de las conductas ilícitas, incrementándose la inseguridad pública y la de los propios habitantes que ven mas lejos a lo que denominamos orden y paz pública

Valga lo anteriormente dicho para iniciar el desarrollo de una política pública integral en materia de seguridad pública fundada en el poder de policía²¹⁰ concibiéndolo como una forma del poder estatal dispuesto a limitar, por vía reglamentaria y sujeto a revisión judicial, determinados derechos públicos subjetivos tutelados por la norma jurídica, en función exclusiva de alcanzar el orden y la paz públicos, fundados básicamente en la salubridad, la seguridad y la ética social, en armonía plena con los fines coexistenciales de vida que la sociedad se ha dado a sí misma.

Sólidamente hemos de afirmar que la seguridad pública se integra por una política pública integral que consolide la actuación de las instituciones y órganos de las fuerzas policíacas de aquellas que están encargadas de velar por el orden público que se una a otras esferas del quehacer público que se vinculan con la impartición, procuración, administración y ejecución de la justicia penal. Observando la Teoría de Sistemas la seguridad pública que es la que posee y ejercita el poder de policía es un elemento más del sistema de justicia penal que detenta y ejecuta una atribución más amplia: el poder penal, en este orden de ideas, ambas esferas son distintas entre sí y no es dable asimilarlas en concepto, función y operación siendo que ambas esferas son interdependientes.

Para lograr el fortalecimiento de la seguridad pública en nuestro país se debe tener presente que esta esfera tan olvidada en la vida pública del país interactúa ampliamente con otros elementos que le permiten lograr un fin común al sistema de justicia penal, gracias a la interdependencia que guardan entre sí estos componentes sociales e institucionales en un orden jurídico y político contemporáneo y democrático que reconoce esta labor como deber inmanente al Estado.

La seguridad pública compete al Estado por razón ontológica, política y jurídica, y su relación con las esferas de gobierno es coincidente e incluyente, es decir, le corresponde a la Federación, a los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios²¹¹ llevar a cabo todas las medidas necesarias para alcanzarla y disfrutarla, y al expresarnos genéricamente deseamos grabar la concepción

210 Vid. Daniel E Herrendorf. op cit. p. 60, 61 y 62

211 Nuestra Carta Magna en su artículo 21 en su penúltimo párrafo en relación con el artículo 3º en su primer párrafo, de la Ley que General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública claramente expresan que al Estado le corresponde velar por el cumplimiento de los fines de la seguridad pública

Salvaguardar

- 1) La integridad y;
- 2) Los derechos de las personas;

Preservar

- 1) Las libertades.
- 2) El orden y
- 3) La paz públicos

científica y técnica de la política de seguridad: sólo es posible buscar, lograr, consolidar y mejorar el orden y la paz pública en la vida cotidiana de los habitantes y las instituciones mediante la coordinación de las políticas públicas que el Gobierno de la República, de los Estados y el Distrito Federal realizan para alcanzar el bienestar y desarrollo común, es decir, con la Política Social. Si no practicamos esta idea la seguridad pública nunca llegará a nuestro orden jurídico, económico, político y social, en consecuencia, no lograremos la seguridad de los habitantes que se requiere para gozar de un desarrollo sustentable en el Estado de Derecho.

No sobra decir que el vínculo íntimo de coordinación institucional no es el único fundamento de la consecución de la seguridad pública y de la seguridad de los habitantes ya que no basta la acción del Gobierno para obtener resultados en la lucha contra la criminalidad y la delincuencia, se necesita del fundamento del *ius puniendi* y el *ius poenale* en su conjunto, y de cualquier otra manifestación del poder público, es decir, de su poder originario: el pueblo. Gobierno y sociedad son esferas indisolubles en la lucha permanente contra lo ilícito.

Hablar pues, de Seguridad Nacional, Seguridad Interior, Seguridad Pública o de la Seguridad de los habitantes, es hablar del bien público limitado por el Derecho porque de no ser así estaríamos en presencia de un Estado totalitario, anárquico y despótico. En este sentido el orden jurídico deberá sentar las bases orgánicas, procesales y ejecutivas que fortalezcan al sistema penal en todos los subsistemas que lo integran sin recurrir al quebrantamiento de los principios, competencias y normas jurídicas que conforman a las instituciones democráticas modernas porque de incurrir en ello se distorsiona al poder público."

Si deseamos disfrutar de un ambiente de estabilidad, tranquilidad, orden y confianza en nuestras vidas debemos construir una estructura administrativa en las entrañas del Estado que permita tan preciado anhelo democrático que se cristalizará, únicamente, si creamos una fuerza de seguridad pública que se vincule con otros subsistemas del sistema de justicia penal y éste con el macro sistema

* Se sugiere ver capítulo siguiente "Acción concertada de la Sociedad y el Gobierno de la República", apartado 6.1

** Enérgicamente alzamos nuestra voz para que no se incurra en la desesperación política, en aras de la seguridad pública que tanta falta hace hoy en día, y se eviten decisiones que van en perjuicio del Estado Democrático de Derecho al que aspiramos legítimamente en forma simultánea, porque estamos convencidos que el poder desmedido y sin control degenera en autoritarismo y fuerza bruta, ocasionando únicamente incertidumbre y violencia en la vida social, económica e inclusive, en el propio ámbito político. Afirmación que cobra sentido en esta disertación si consideramos que recientemente el Gobierno de la República ha debido dar participación activa y operativa a las Fuerzas Armadas en los cuerpos policíacos de nuestro país ya sea en forma masiva o emergente, sin haberse encauzado debidamente el poder militar con la justa causa que el pueblo reclama al Estado para vivir con tranquilidad, armonía y certeza ante los embates de la criminalidad y la delincuencia convencional y organizada, y es que en forma directa, las Fuerzas Armadas de nuestro país de acuerdo con nuestro sistema jurídico-político sirven al poder emanado del Poder Ejecutivo Federal, para evitar amenazas provenientes del exterior o desórdenes que nazcan en el interior, asegurar así la vida y desarrollo de la organización estatal. Sin embargo, cuando no se regula el poder militar se degenera la disciplina militar en el militismo tan aceptado en la doctrina de Seguridad Nacional.

Vid Héctor González Uribe "Teoría Política" 8ª edición Ed Porrúa México 1992 Págs 220 a 227 y 298 a 314

social. En síntesis, no podemos aceptar que la seguridad pública sea responsabilidad única y determinante de las corporaciones policíacas,²¹³ porque éstas son el primer eslabón de la cadena del sistema de Justicia Penal.

Luis Herrera Lasso ha identificado a elementos de Seguridad del Interior que inciden en la Seguridad Nacional, tales factores son:

- a) " Las acciones de traición a la patria;
- b) Los golpes militares;
- c) La criminalidad cuando llega al extremo de vandalismo generalizado;
- d) Aspectos políticos, entendiendo que una nación en crisis, sin cohesión ni unidad nacional, sin liderazgo político, se hace vulnerable;
- e) Abasto de alimentos, y
- f) Factores económicos. " ²¹⁴

Se ha sostenido por otros autores que algunos de estos factores están íntimamente ligados con la denominada Seguridad Pública, siendo el caso de los incisos c, d, e, y f que señalan situaciones determinantes para lograr el orden, la estabilidad y la paz en una comunidad. En otras palabras, se afirma que la Seguridad Nacional implica la Seguridad Pública.²¹⁵

En otras palabras, las esferas de la Seguridad Nacional, la Seguridad Pública y la Seguridad Jurídica, son ámbitos indisolubles que guardan cierta

213 Pragmáticamente a la policía se le ha organizado en dos tipos básicos a) la policía administrativa y b) la denominada policía judicial que constitucionalmente le ha arrebatado dicha mención y que hende a nombrarse como policía investigadora o ministerial, a partir del sinnúmero de actividades a su cargo que les han sido encomendadas por la Administración Pública contemporánea.

214 Consúltese a Luis Herrera Lasso op cit. pags 348 y 355

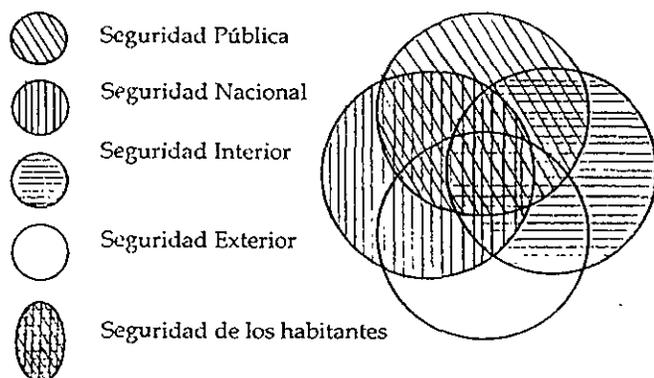
215 Jorge Bustamante, op cit., pags 348-350

Muy probablemente aquí encontramos la confusión que pretende justificar la simbiosis entre militares y policías, como fuerzas coadyuvantes hacia un mismo fin y que soslayan el orden constitucional que las distingue, estructural, orgánica y funcionalmente. Porque bien se ha dicho que la Seguridad Pública puede constituir un problema de Seguridad Nacional aunque no necesariamente. Al respecto Vid. Luis Carlos Cruz Torroero op cit. P 30

* Para nosotros esta esfera es la primera y última razón de la intervención del Estado para propiciar la seguridad de los habitantes, sus asociaciones (lato sensu), e instituciones, porque su intervención únicamente se justifica en la medida en que actúa para salvaguardar los intereses legítimos de la población de la colectividad, de la Nación en los terrenos de identificación de todos aquellos elementos que ponen en peligro su vida o en su caso, de su persecución y represión (la última ratio represiva del Estado para bien de la sociedad y sus instituciones, es decir, la Seguridad Nacional debe conducirse bajo el principio de mínima intervención en su función operativa y como el último escalón de la represión legalmente organizada que debe separarse de la conducción ideológica de las Fuerzas Armadas), quizás sea, por ende, la dimensión más compleja y amplia de las citadas, sin embargo no es la que absorbe a las demás

independencia entre sí, pero que no pueden aislarse ya que son ámbitos que convergen en una esfera de la mayor trascendencia: la seguridad de los habitantes, y diríamos nosotros: la seguridad del pueblo. Teóricamente, orgánicamente y operativamente, son esferas delimitadas entre sí, pero en el sistema social guardan una inter-relación íntima que debe incidir, principalmente, en la lucha contra la criminalidad y la delincuencia.

Gráficamente las políticas públicas de la Seguridad que debe desarrollar todo Estado Democrático de Derecho como se proyecta en nuestra Carta Magna, debe consolidarse en la Teoría de Sistemas contemporánea como único método de las ciencias sociales que ha presentado soluciones integrales en la lucha contra la criminalidad y la delincuencia convencional u organizada de hoy en día, en el siguiente conjunto indisoluble:



Empero no hemos de perder de vista que la Política Criminológica sólo es un eslabón de esta cadena orgánica, funcional y dimensional que busca la seguridad del pueblo. Es la que representa el quehacer del sistema penal y de las ciencias que lo componen, buscando el control de la criminalidad y la delincuencia en términos cuantitativos y cualitativos; sin embargo, no debemos identificar a este puente de las ciencias jurídico-penales tan olvidado en México en la doctrina y en la estructura gubernamental. En este sentido, la Política Criminológica no es el hilo conductor de las políticas públicas de la seguridad, toda vez que su contribución principal se presenta en el campo del combate a la criminalidad y a la delincuencia convencional u organizada.

4.- EL SISTEMA JURÍDICO-PENAL DE LA POLÍTICA CRIMINOLÓGICA.

“ La causa final, fin o designio de los hombres que naturalmente aman a la libertad y el dominio sobre los demás, es el cuidado de su propia conservación y el logro de una vida más armónica. ”

Thomas Hobbes.

4.1.- EN EL ÁMBITO LOCAL DEL DISTRITO FEDERAL.

Como preámbulo a los presentes temas es preciso delimitar su cometido a fin de conocer el régimen jurídico-penal que guarda la Política Criminológica en la estructura administrativa y política en el Distrito Federal y la Federación, previo al estudio de cada uno de los órganos e instituciones más representativos del sistema penal actual en nuestro país que en forma directa e inmediata inciden en el combate a la criminalidad y a la delincuencia, a través de la procuración, impartición, administración y ejecución de la Justicia Penal.

Iniciaremos considerando que el Distrito Federal²¹⁶ es parte integrante de la Federación y es la sede de los Poderes de la Unión por ser la capital de la República Mexicana, y para su gobierno coinciden los Poderes Federales y locales.

El artículo 122 constitucional proporciona las bases de su organización jurídica y política declarando que las autoridades locales se constituyen por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa y el Tribunal Superior de Justicia.

Interesa a nuestro estudio las siguientes facultades que poseen:

a) *La Asamblea Legislativa*. Destacando los incisos h), i) m), y ñ), los cuales le atribuyen legislar en materia penal; normar a la Comisión de Derechos Humanos de la entidad y la participación ciudadana; la defensoría de oficio, la

216 El 18 de mayo de 1847 se reinstaura el Distrito Federal, siendo que el 30 de diciembre de 1836 había desaparecido la Ciudad de México, la cual ya reconoce nuestra Ley Cimeria en su artículo 43

Al respecto véase Et alii " Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su septuagesimo quinto aniversario " Mexico U.N.A.M.-Instituto de Investigaciones Jurídicas México 1992 [" El Distrito Federal mexicano breve historia constitucional " de Salomón Díaz Alfaro., P. 197 a 216] Así como " Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada " 10ª ed Mexico Ed Porrúa-U.N.A.M.-Instituto de Investigaciones Jurídicas México 1997 Tomos I y II [Manuel González Oropeza y Juan José Ríos Estavillo en sus comentarios a los artículos 43, 44 y 122, respectivamente.]

protección civil, la justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la asistencia social, la expedición de las leyes orgánicas de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común local, contemplando la materia de responsabilidades de los servidores públicos con los que cuentan y la presentación de las iniciativas de leyes o decretos en materias concernientes al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión.

b) *Al Jefe de Gobierno del Distrito Federal* le incumben en nuestra materia por reconocimiento de los incisos a), b), c), d) y e), normas que agruparíamos en tres rubros:

1.- El cumplimiento y ejecución de las leyes federales con injerencia en la entidad, a través de sus órganos de gobierno competentes.

2.- La función propiamente ejecutiva que requiere el Gobierno de la Ciudad de México, es decir, la promulgación, ejecución de las leyes emanadas de la Asamblea Legislativa, la facultad de reglamentación para expedir reglamentos, decretos y acuerdos; la presentación de observaciones a las leyes que le envíe la Asamblea Legislativa para su promulgación; presentar iniciativas de leyes o decretos ante el Poder Legislativo local, así como el nombramiento y remoción de los servidores públicos de la Administración Pública si no existe un mecanismo distinto en su designación o destitución.

3.- La dirección de los servicios de seguridad pública de acuerdo con el Estatuto de Gobierno.

c) *Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal*. Destaca la fracción IV de la base cuarta del artículo en comento, siendo que esta norma señala que le corresponde fijar los criterios que recabará su Ley Orgánica, para la debida, apropiada y profesional formación y actualización de los servidores públicos judiciales, así como el desarrollo de su carrera.

Las facultades de que están investidas se localizan principalmente en la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, el Estatuto de Gobierno del D.F., y la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. La integración armónica de estos tres cuerpos jurídicos nos permite identificar la estructura orgánica del gobierno de que está provista la ciudad capital de la República Mexicana toda vez que contienen las facultades y deberes prístinos de que están revestidos para la debida atención de las necesidades colectivas que tiene la sociedad capitalina en

* Cuerpo jurídico reformado en el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1997

** Ordenamiento legal también reformado en el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1997

todas las dimensiones. Concomitantemente, esta estructura gubernamental es quien da vida a las bases políticas y jurídicas primordiales para el Gobierno de la Ciudad de México.

Cifándonos a nuestro campo de estudio analizaremos los instrumentos jurídicos en materia penal que se prevén en los máximos cuerpos legales existentes a la fecha en el Gobierno de la Ciudad de México en la lucha contra la criminalidad y la delincuencia convencional u organizada a fin de precisar el alcance jurídico estructural de una Política Criminológica imprescindible en la ciudad más grande del mundo.

Toca al Poder Ejecutivo Local la responsabilidad más concreta y delicada para llevar a cabo esta labor por naturaleza política de sus atribuciones, en otras palabras, le corresponde planificar e instrumentar las directrices vertebrales de las políticas públicas que conforman a la Política Criminológica del Distrito Federal, porque a los otros poderes no les es dado diseñar y ejecutar las acciones administrativas del poder público local.*

En este orden de ideas, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su artículo 42 faculta a la Asamblea de Representantes para legislar en el ámbito local del D.F., en cuya fracción XII le permite legislar en materia penal, normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio; en tanto que la norma subsecuente le permite normar la protección civil, la justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno, los servicios de seguridad prestados por empresas privadas, la prevención y la readaptación social; la fracción XVII reconoce la posibilidad legal de recibir los informes anuales de resultados que por escrito deben presentar ante su pleno las tres principales autoridades en materia de preservación del orden y paz públicos: el Procurador General de Justicia del D.F., del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública del D.F. y al Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del D.F., y en su fracción XXV le permite al órgano legislativo comunicarse con estos entes administrativos de gobierno dependientes directamente del Ejecutivo local.

* En la fracción I de la base tercera del artículo 122 constitucional se establece que en lo concerniente a la organización de la Administración Pública local, el Estatuto de Gobierno determinará los principios elementales de la distribución de atribuciones entre los órganos administrativos del Distrito Federal, ya sean los centrales, los desconcentrados y los descentralizados [Cabe señalar que el artículo 87 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal expresa que la administración pública local es central desconcentrada y paraestatal] Y toca principalmente al Poder Ejecutivo local su confección. Lo anterior no debe conducirnos a ignorar o soslayar los principios básicos de la Teoría de Sistemas y la naturaleza del orden punitivo público que conforma un sistema inmerso en otros macro sistemas, de tal suerte que concluyamos erróneamente que los Poderes Judicial y Legislativo son ajenos a la construcción y consolidación de la seguridad de los habitantes luchando contra la criminalidad y su delincuencia en sus respectivas competencias, porque su actuación también es motivo de estudio y aplicación de la Política Criminológica

Para el Jefe de Gobierno del D.F., el artículo 10 establece que la persecución de los delitos del orden común cometidos en el D.F., la representación de los intereses de la sociedad; la promoción de una pronta, completa y debida impartición de justicia y el ejercicio de las atribuciones en materia de seguridad pública que la Ley de Seguridad Pública le confiera y participar en la instancia de coordinación del D.F. en materia de seguridad pública, son atribuciones del Ministerio Público del Distrito Federal a cargo del Procurador General local con sujeción a la Ley Orgánica correspondiente, siendo facultad del Jefe de Gobierno nombrarlo y removerlo con la aprobación del Presidente de la República.

El artículo 33 del cuerpo jurídico en estudio expresa que el Presidente de la República podrá determinar las medidas de apoyo correspondientes al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para mantener el orden público y garantizar la seguridad de las personas y sus bienes; en tanto que el artículo posterior expresa claramente que le corresponde al titular del Poder Ejecutivo Federal el mando de la fuerza pública en el D.F. y la designación del servidor público que la tenga a su cargo a propuesta del Ejecutivo Local, siendo que su remoción será libre para el primero y a solicitud del segundo; en tanto que el artículo 35 le impone la obligación al Poder Ejecutivo local de informar, permanentemente, en relación a la situación de la seguridad pública en la Ciudad de México, sin perjuicio de que el Presidente de la República ordene la disposición de la fuerza pública y el ejercicio de las funciones de la seguridad pública, incluyendo las de la Procuraduría General de Justicia del D.F.

El artículo 67 en su fracción XX le otorga la prerrogativa de dirigir la seguridad pública en la ciudad, y establecer sus políticas generales; la fracción XXI le permite administrar los establecimientos de arresto, prisión preventiva y de readaptación social de carácter local, así como ejecutar las sentencias penales por delitos del fuero común; la fracción XXV perfeccionar convenios de coordinación con la Federación, los Estados y los Municipios, así como acuerdos de concertación con los sectores social y privado; y en concordancia con este precepto el artículo 69 resalta la participación del Distrito Federal en la planeación y ejecución de las acciones coordinadas en las zonas conurbadas en materia de seguridad pública, entre otras; la siguiente norma le faculta al Jefe de Gobierno la celebración de los convenios a que alude la precedente norma a través de las comisiones respectivas en la materia citada.

No escapa a nuestra atención la peculiaridad del artículo 12 de este cuerpo legal que expresa los principios estratégicos de la organización política y administrativa del Distrito Federal y en su fracción VII manifiesta que ha de procurarse la cobertura amplia, oportuna, ágil y especializada de los servicios de seguridad pública y de impartición y procuración de justicia con el fin de salvaguardar a las personas, a sus familias y bienes.

Y si recurrimos al artículo 17 del mismo cuerpo legal tenemos que los habitantes de esta ciudad capital tenemos derecho a gozar de la prestación de los servicios públicos, y la seguridad pública lo es de conformidad con lo ordenado en el artículo 21 constitucional en su párrafo quinto en relación con el artículo 3º de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y a su vez por ser una esfera del sistema jurídico-penal y éste de la propia Política Criminológica, concluimos que la Política Criminológica no se contempla estructuralmente en el Gobierno de la Ciudad de México, ya que no existe una unidad administrativa que se ocupe de ella y en cuanto a las funciones que ella comprende están disgregadas y aisladas en diversos entes públicos que no cuentan con el principio de unidad, simplificación, coordinación, transparencia, especialización, funcionalidad y eficacia.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal señala en su artículo 13 que el Jefe del Distrito Federal se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones administrativas de once dependencias que estudiarán, planearán y despacharán en las materias atinentes a su estructura, siendo que para estas líneas resaltan la Secretaría de Gobierno, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, y la Secretaría de Seguridad Pública.” Se ocupa del primer ente administrativo el artículo 20 reconociendo el despacho de diversas materias resaltando las contempladas en la fracción XII que trata de reclusorios y centros de readaptación social en la expedición de las normas de operación y administración, sin menoscabo de la tramitación de los indultos que conceda el titular del Poder Ejecutivo Federal en el caso de un delito común.

Ahora bien, los artículos 30 y 30 bis determinan que la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal contará con órganos desconcentrados *jerárquicamente subordinados al Jefe del Distrito Federal y que tendrán autonomía funcional* en acciones de gobierno, órganos a los que se les denominará delegaciones del D.F., y en el artículo 32 sobresalen las fracciones VII, XII, XIII y XIV, normas jurídicas que contienen el deber de velar por el respeto a las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas, siendo que en caso de su violación elaborará el acta correspondiente, calificando las conductas infractoras e imposición de las sanciones que emanan de dichas transgresiones; la formulación, ejecución y evaluación del denominado Programa de Seguridad Pública Delegacional previa aprobación de la figura del Consejo Ciudadano en coordinación con la Secretaría de Seguridad Pública; presentar ante el Secretario del ramo en comento la opinión del Jefe de Sector de Policía que abarque su

* Estos principios se recaban en el texto de los artículos 17 y 86 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y son los que para efectos del presente trabajo reconocemos como los apropiados en la organización y funcionalidad de la Administración Pública, en cualquiera de sus ámbitos de gobierno

** El artículo 2º de la Ley en cita ratifica que la Administración Pública del Distrito Federal es central, desconcentrada y paraestatal. Integrandose el sector central con la Jefatura del Distrito Federal, las Secretarías la Oficialía Mayor la Contraloría General, las Delegaciones del Distrito Federal y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal

respectiva circunscripción territorial, así como los informes o quejas que versen sobre la actuación y comportamiento de los miembros de los cuerpos de seguridad.

El Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal contempla en su artículo 2º la existencia de la Secretaría de Seguridad Pública^{***} y en ella se contemplan tres Direcciones Generales de Seguridad Pública Regional: a) Poniente-Suroeste; b) Oriente-Sureste y c) Norte-Centro. A su vez, sobresalen las Direcciones Generales de 1) Agrupamientos, 2) De Control Operativo y 3) De Servicios de Apoyo.

Para efectos de nuestro estudio llaman poderosamente nuestra atención las funciones dadas a las Direcciones Generales Regionales de Seguridad Pública y la de Control Operativo; toda vez a las primeras les corresponden la prevención de la comisión de los delitos, la seguridad de los habitantes en su persona, propiedades, posesiones y derechos, mantener la seguridad y el orden públicos, en esta tesitura se requiere de la planeación, supervisión y evaluación de estas tareas, sin embargo, sólo se realiza a nivel operativo por la segunda dependencia en comento. Como podrá apreciar el lector, en la Ciudad de México se contiene en un cuerpo jurídico de menor jerarquía que la ley, la previsión de la comisión de los delitos a dos unidades administrativas con rango de Direcciones Generales adscritas a la recién creada Secretaría de Seguridad Pública dando un primer paso en la lucha contra la delincuencia pero que es insuficiente porque su naturaleza orgánica no posee la fuerza necesaria para llevar a cabo una política pública de prevención del delito porque ésta debe orientarse a estudios criminológicos más allá de las acciones operativas que realizan los cuerpos policíacos.

También se expresa que las Direcciones Regionales en cita son las encargadas de identificar y evaluar las modalidades o rasgos peculiares de los delitos cometidos en las áreas geográficas que comprenden dichos entes administrativos. En realidad se atribuyen a esta dependencia actividades magnas que tienen una connotación criminológica que debe atenderse por especialistas en la materia y que cuenten con los recursos materiales - técnicos y tecnológicos -, humanos y de infraestructura suficientes para llevar a cabo eficazmente esta tarea tan relevante en la lucha contra la criminalidad y la delincuencia, ergo, deberá situarse en un órgano de mayor peso específico en la Administración Pública de la ciudad más grande del mundo, orgánica y jurídicamente hablando. Complementariamente a esta facultad la Dirección de Control Operativo planea con éstas y con la de Agrupamientos, estrategias y dispositivos de protección y

^{***} Cabe mencionar que el artículo 9º transitorio de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal señala que esta dependencia nace a la vida administrativa en tanto que se extingue la denominada Secretaría General de Protección y Vialidad, para dar paso a una nueva etapa de la especialización de la estructura orgánica del Gobierno de la Ciudad de México, toda vez que se distinguen dos actividades diversas entre sí: el transporte y la función de seguridad pública [Vid. Diario Oficial de la Federación del 25 de octubre de 1993]

* Vid. artículos 62 y 64 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal

seguridad, es decir, actividades meramente de presencia o actuación policiaca que no pueden ir más allá de lo que les permite nuestro sistema jurídico penal.

Se contempla la existencia de una participación social o ciudadana a través de los Comités Delegacionales de seguridad pública con las Direcciones Generales Regionales en comento ya que con ellas se elaboran los programas específicos en esta materia, lográndose una carga, a nuestro juicio, excesiva para estas unidades administrativas que poseen el deber de practicar y evaluar actividades que requieren de un mayor nivel de preparación y especialización para estudiar y evaluar la criminalidad y delincuencia capitalina junto con la sociedad, para así instrumentar acciones concretas que puedan contrarrestarlas eficazmente a partir de la torre de la Política Criminológica y no de la trinchera de los frentes policíacos.”

*Cayendo de nuevo en el laberinto de los ordenamientos jurídicos administrativos tenemos en un acuerdo de delegación de facultades, la creación de una unidad orgánica más de la Secretaría de Seguridad Pública que no se observa en el texto del Reglamento Interior invocado, pretendiendo cubrir la vital responsabilidad de la política de la seguridad pública que el Gobierno de la Ciudad de México debe llevar a cabo a través de su renovada estructura orgánica y administrativa con el nacimiento de la denominada Dirección Ejecutiva de Políticas de Seguridad Pública adscrita a la Secretaría en cita; * de entre sus funciones se erigen las atribuciones dadas en las siguientes actividades:*

◊ Establecer las normas y lineamientos que normen y orienten las políticas de seguridad pública en el Distrito Federal vigilando su debida aplicación.

◊ Desarrollar el sistema de planeación de la seguridad pública en el Distrito Federal, en coordinación con otras instituciones del Gobierno del Distrito Federal y el Gobierno de la República.

◊ Elaborar y actualizar el Programa General de Seguridad Pública del Distrito Federal y darle seguimiento; fijar los programas específicos de Seguridad Pública; incorporar a ambos programas las opiniones y sugerencias de la Asamblea de Representantes y las que emita la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, a fin de instrumentar las acciones necesarias

** La única vía de coordinación y enlace que se contempla se reservó a la Dirección General de Control Operativo tanto con las Direcciones Generales Regionales y de Agrupamiento como lo es de las policías complementarias, con el objetivo de dar cumplimiento, aplicar y evaluar las tácticas y estrategias operativas de seguridad y orden públicos

* El ordenamiento jurídico que le da vida a este ente administrativo de la Secretaría de Seguridad Pública es el " Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las dependencias, unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal y se delegan facultades en la unidad administrativa que se menciona ", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1995 Siendo de especial mención que precisamente es a la Dirección Ejecutiva de Política de Seguridad Pública a la que se le delegan facultades de suma trascendencia.

para su ejecución. También esta dotada de atribuciones de evaluación de los resultados de estos programas y en su caso, proponer las medidas correctivas **

◊ Determinar los mecanismos de coordinación y enlace con instituciones de seguridad federal y estatal en materia de prevención y combate a la delincuencia.

◊ Recomendar las acciones para lograr una mayor participación ciudadana en el combate a la delincuencia.

◊ Analizar e investigar la organización y desarrollo tecnológico de otras instituciones policíacas a nivel mundial para incorporar los cambios pertinentes en las fuerzas de seguridad pública del Distrito Federal.

◊ Organizar, dirigir y controlar *** el sistema de información estadístico concerniente a los índices delictivos, perfil de la delincuencia, factores socioeconómicos y políticos^Ω que provocan delincuencia, así como la aplicación de encuestas y sondeos de opinión pública en materia de seguridad pública.

En las manos de la Secretaría de Seguridad Pública, por conducto de la Dirección Ejecutiva de Políticas de Seguridad Pública se ha puesto, prácticamente, el basamento de la Política Criminológica del Gobierno de la Ciudad de México, a pesar de que en la praxis administrativa, jurídica y penal, no se ha palpado su actuación en la medida en que no se conoce públicamente su participación en la lucha contra la criminalidad y la delincuencia toda vez que las actuaciones y declaraciones que se han dado a la sociedad capitalina se vierten a través del titular de la Secretaría en cita, pero a través de la lente de los cuerpos policíacos,²¹⁷ o en su caso, por el Procurador General de Justicia.

** La proposición de las medidas correctivas que señale la Dirección Ejecutiva de Políticas de Seguridad Pública carece de un vacío normativo consistente en la omisión en la determinación de la unidad administrativa a la que deberá dirigirse, siendo a nuestro juicio, que le corresponde al propio titular de la Secretaría que nos ocupa por el momento

*** Esta norma contiene, a nuestro parecer una atribución que no debiese poseer una unidad administrativa local porque el control de la información estadística debe estar supeditado a un debido de ella en la planificación e instrumentación de las políticas de seguridad pública que la Política Criminal debe trazar, y es que más bien debiese tener una función de resguardo y custodia de los datos que se recopilan en dicho banco de datos criminológicos y delictivos, los cuales deben ser utilizados, finalmente, por la instancia federal correspondiente de la Política criminal en el país, siendo que actualmente lo es el Sistema Nacional de Seguridad Pública

Ω Esta facultad dada a la Dirección Ejecutiva de Políticas de Seguridad Pública es eminentemente política y rebasa los límites a que se contrae la Política Criminal democrática, cuya teleología es el combate a la criminalidad y a la delincuencia en todos sus frentes, buscando la seguridad de los habitantes a través de políticas públicas integrales, sociales y científicas, basadas en la Enciclopedia de las Ciencias Penales para que finalmente se lleve a cabo una Política Social que busque el orden, la paz y el bien común más allá de aspectos políticos, que deben ser tratados a la luz de la óptica de la Seguridad Nacional e Interior del país, por tanto, es la Federación la que debe regular esta actividad

217 Evocando a Maurice Haunou, esta desviación en la política pública de la denominada seguridad pública radica en considerar que la policía administrativa persigue la manutención del orden público a través de una concreta reglamentación y, a su vez, la represión de las transgresiones a sus mandatos e imperativos mediante la coacción, lo cual se traduce en el despliegue de la fuerza pública y el empleo de la fuerza, en otras palabras, sus actos administrativos tiene como fin obtener inmediatamente y por la fuerza, la desaparición de los obstáculos que impidan el disfrute del orden y la paz públicos. Sin embargo, debemos tener presente que, efectivamente, la policía ejerce una función primordial de la vida del Estado: la coacción directa, porque el Poder Judicial, en realidad, dice y declara el derecho individual de acuerdo al caso concreto, y la imposición de ello es a través de la coacción que se presenta a partir del poder del policía. Así pues, la policía es parte

Continuando con nuestro recorrido normativo en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal resalta el artículo 2º que le confiere al Ministerio Público local las atribuciones de:

- ◆ *Realizar los estudios, la planeación y ejecución de las directrices de Política Criminal, así como la proposición de reformas que hagan más eficiente a la seguridad pública, y contribuyan al mejoramiento de la procuración e impartición de la justicia.*
- ◆ *Levar a cabo los estudios en materia de prevención del delito y desarrollarlos en los programas que para tal efecto formule en el ámbito de su competencia.*
- ◆ *La participación en el Sistema Nacional de Seguridad Pública de acuerdo con la ley que regula su actuación y mecanismos de coordinación.*
- ◆ *La promoción de la participación de la comunidad en sus programas institucionales.*
- ◆ *Las que le atribuye la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.***

Desarrollando estas facultades se ocupa el artículo 9º en materia de Política Criminológica, norma que le faculta a la Representación Social a:

- *Recabar, sistematizar y analizar la información generada por la incidencia delictiva*
- *Investigar y determinar las causas (SIC) que dan origen a los delitos, delimitar los lugares de su comisión, realizar las estadísticas criminales (SIC) y conocer el impacto social del delito y su costo.*
- *Promover la formación profesional y el mejoramiento de los instrumentos administrativos y tecnológicos para la investigación y persecución eficaz de los delitos.*
- *Estudiar y analizar las medidas de Política Criminal adoptadas en otras ciudades, tanto de nuestro país como del extranjero, e intercambiar información y experiencia en la materia.*

insoslayable de la obtención de una seguridad pública mas no es la única ni la principal fuente y destino de la tranquilidad, estabilidad, orden y paz públicos [Vid Samuel González Ruiz, Lopez Portillo V y José Arturo Yáñez R ' Seguridad Pública en Mexico . págs. 51, 52, 54]

* Notese que el marco jurídico-penal del Gobierno del Distrito Federal distingue claramente las políticas públicas de la Seguridad Pública y la Política Criminológica que en sus ordenamientos precanamente se le conoce como Política Criminal. A pesar de que adolece de que dicha separación se entiende como un divorcio institucional, siendo que la Secretaría de Seguridad Pública en la praxis administrativa, lleva a cabo actividades meramente policíacas que, por ende, no coadyuvan eficazmente a su logro en detrimento de la acertada facultad legal que le concedió el legislador, en tanto que el cuerpo jurídico en alusión incurre, a nuestro juicio, de un grave error consistente en robustecer al Ministerio Público en sus múltiples y dispersas atribuciones, ya que le encomienda la conducción de la Política Criminológica local

** Vid fracciones IV, V, VI, VII y IX

- *Participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los programas correspondientes*

- *Intervenir en los programas de evaluación de del cumplimiento de los programas de procuración de justicia en el Distrito Federal*

Para prevenir el delito se le dota al Ministerio Público local de:

⇒ *El fomento de la cultura preventiva hacia la ciudadanía y el involucramiento del sector público e impulsar la participación de los sectores público y privado, que nosotros traducimos en Gobierno-Sociedad.*

⇒ *El estudio de las conductas antisociales y los factores que las propician y la elaboración de los programas de prevención del delito correspondientes.*

⇒ *Promover el intercambio** con otras entidades federativas e instituciones nacionales e internacionales de carácter público o privado para la cooperación y fortalecimiento de acciones en la materia.****

Por lo que concierne a la relación de la Procuraduría local con la sociedad, el artículo 12º le atribuye:

- * *La promoción y desarrollo de programas de colaboración comunitaria para mejorar el desempeño de la institución.*

- * *Brindar asesoría jurídica a los miembros de la comunidad para que éstos ejerzan debidamente sus derechos.*

- * *La promoción de las acciones que mejoren la atención a la comunidad por parte de los servidores públicos de la institución.*

- * *Proporcionar la información general (SIC) sobre las atribuciones y servicios de que esta provista y recabar las opiniones de la población en torno a la procuración de justicia. (SIC)*

En este somero estudio pasamos al Reglamento Interior de la Procuraduría local de Justicia, en sus artículos 2º y 29, por ser estos preceptos los que regulan la presencia de la Dirección General de Política y Estadística Criminal, unidad administrativa a cuyo cargo destacan las subsecuentes atribuciones:

* Vid fracciones I, III, IV, V, VI y VII

** La norma en comento no precisa el objeto de intercambio que se le reconoce como atribución a la P.G.J.D.F., sin embargo, ha de entenderse que es la información institucional, estadística y académica que poseen las entidades citadas

*** Vid artículo 10º en sus tres fracciones

◊ *Participar en la elaboración de instrumentos de planeación en materia de procuración de justicia en concordancia con el artículo 26 de la Constitución Federal y de la Ley de Planeación.*

◊ *Proponer criterios de Política Criminal para fortalecer la procuración de justicia.*

◊ *Investigar y determinar las causas (SIC) que originan a los delitos, delimitar los lugares de su comisión, desarrollar estrategias que coadyuven a su prevención; conocer el impacto social que produce la delincuencia y su costo.*

◊ *Combatir la impunidad en coordinación con las unidades administrativas competentes.*

◊ *Recabar y sistematizar la información generada en materia de incidencia delictiva.**

◊ *Coordinarse con las Direcciones Generales de Normatividad y Control Operativo Técnico Penal y Jurídico Consultiva, con el objeto de realizar estudios y con ellos, recomendaciones para el perfeccionamiento y actualización del Derecho Penal y sus disciplinas auxiliares; la elaboración de proyectos de modificaciones a las leyes penales del Distrito Federal para el mejoramiento de la procuración y administración de la justicia penal.*

El artículo 30 se concentra en la Dirección General de Prevención del Delito (SIC) facultando a esta unidad administrativa a ejercer las facultades de:

◆ *La elaboración y aplicación de las políticas, programas y acciones en materia de prevención del delito, y en esta medida proponer a las autoridades y a la población acciones y medidas para prevenir conductas delictivas.*

◆ *Fomentar la cultura preventiva de la población (?), con la participación de los sectores público, social y privado. En este mismo renglón promueve y asesora a los comités y organizaciones vecinales en relación a los programas y acciones que se llevan a cabo en seguridad y vigilancia.*

* Para integrar y fortalecer esta atribución se expresa que esta unidad organizará y desarrollará mecanismos permanentes de coordinación y comunicación con otros órganos administrativos que tienen a su alcance estadísticas criminológicas con la finalidad de unificar y definir lineamientos, principios, mecanismos y estrategias para su obtención - y nosotros le agregaríamos - utilización y difusión concreta y oportuna [Consultarse la fracción VII del precepto en cita] A su vez, en coordinación con la Dirección General de Tecnología y Sistemas Informáticos, las estadísticas sobre hechos denunciados (que son lo que estadísticamente se utiliza como ' incidencia delictiva' siendo que son los hechos presuntamente delictivos que se comunican, en este caso, a la P G J.D.F) u otras acciones concernientes al procedimiento penal. [Vid fracción IX de la norma en cita]

En este renglón resalta a nuestra vista el contenido normativo descifrado de la fracción X, porque le otorga una facultad discrecional a la P G J.D.F , a través de la unidad administrativa citada, sobre la difusión de la información en materia criminológica que posee, e incluso, de validar boletines informativos y estadísticas elaboradas en ejercicio de sus atribuciones o con motivo de ellas. Esta facultad toma un vital papel si se considera que, políticamente, esta información es condición previa a una debida y pronta toma de decisiones en la materia, ya sea en el campo operativo, técnico, administrativo y jurídico tratándose de nuevas figuras legales en el procedimiento penal.

♦ *Coordinarse con la Dirección General de Política y Estadística Criminal para elaborar el material dedicado a la prevención del delito, con base en las sugerencias e investigaciones que realicen las instituciones públicas y privadas y difundir la información y conclusiones que hayan recopilado. En este mismo sentido, se insta a este órgano a promover la comunicación e intercambio de experiencia con instituciones nacionales y extranjeras en esta materia, de acuerdo con los lineamientos que establezca el Procurador.*

♦ *Difundir en la esfera de su competencia las medidas que en materia de prevención del delito sugiere la Organización de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales de los cuales México forma parte.*

♦ *Proponer criterios de colaboración con las instituciones educativas para la instrumentación de programas de prevención del delito en los planes de estudio correspondientes.*

Para efectos de dar vida a las anteriores facultades resalta el contenido del artículo 15 de la Ley Orgánica de la Procuraduría de Justicia local, porque se reconoce la posibilidad de la celebración de convenios, bases y otros instrumentos legales de colaboración que permiten coordinarse con la Procuraduría General de la República, y las de otras entidades federativas del país, así como de cualquier órgano y dependencia de la Administración Pública, en sus tres niveles de gobierno, con personas físicas y colectivas de los sectores sociales y privado.

La trascendencia de esta norma se bifurca en dos aspectos: el jurídico-administrativo y el criminológico, a saber: en la primera dimensión se cobra importancia al dar mayor alcance y flexibilidad a la actuación de la institución local de la Representación Social en la lucha contra la criminalidad y la delincuencia respetando la competencia territorial y funcional que poseen los órganos encargados de procurar la justicia penal en el país de acuerdo con la Ley Suprema, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y las leyes orgánicas que regulan su actuación pública ante la sociedad y los demás entes gubernativos, sin soslayar la vinculación - tan necesaria - que se establece con la sociedad, a través de sus miembros individuales y colectivos; en esta tesitura, se dota de vías jurídicas que permiten ligar los programas, las políticas y las acciones concretas que despliega la Procuraduría de Justicia en la ciudad capital en el ámbito de su competencia, en las funciones características de investigación y persecución de los delitos, y las más olvidadas: el estudio, análisis y evaluación de la delincuencia para prevenir su comisión a la luz del quehacer público de la Política Criminológica. Nuestra interpretación jurídica quizás sea generosa en tanto que esta atribución de motiva para ' establecer líneas de acción para la debida procuración de justicia ', y nosotros consideramos que la justicia se procura en todos los frentes en los cuales la criminalidad y la delincuencia están presentes, independientemente de una afectación a los bienes jurídicamente tutelados en la

* Consideramos pertinente destacar la discrecionalidad que se le dota al titular de la P G J D F en materia administrativa internacional en este precepto orgánico y que a primera vista nos sugiere un estudio jurídico de corte mas administrativo que penal

ley penal que da razón a que el procedimiento penal se inicie al lado de la coacción legal.

En lo concerniente a la materia criminológica esta norma permite ver el telón que resguarda la materia jurídico-penal: la génesis, evolución y desarrollo de la criminalidad y la delincuencia rebasa la mera actuación de la institución ministerial local cuyo marco jurídico, económico, operativo y técnico se enfoca primordialmente a la actuación posteriori a la comisión de un hecho ilícito y presumiblemente delictivo, como debiese ser, por supuesto, dentro del Estado democrático de Derecho al que aspira el sistema penal mexicano. Esta es la razón de origen de la norma en comento toda vez que en esta legislación local se sientan los fundamentos institucionales de la Política Criminológica en la Representación Social, órgano y figura jurídica que ya de suyo posee múltiples y variadas facultades que van más allá del combate a la delincuencia.

En otras palabras, se ha agregado una noble, imprescindible y altísima función de la Administración Pública, sea local o federal, como lo es la política pública de la lucha contra la criminalidad y la delincuencia en todas sus expresiones y estadios, al cuerpo normativo de una institución gubernamental que de acuerdo con la actual organización de la capital de la República Mexicana, se consideró como la más próxima para la consecución de los fines que se persiguen con ella. Sin embargo, debemos reconocer que de conformidad con su devenir histórico y las funciones trastocadas que ejerce en la práctica la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal así como su estructura jurídica, administrativa, técnica, operativa y financiera se ve rebasada, imposibilitada e incapaz de llevar a buen término las metas que persigue una política pública integral, interdisciplinaria, permanente y coherente como lo es la Política Criminológica, ante la falta de una estructura humana, técnica y tecnológica suficiente para llevar a cabo tal encomienda siendo que esta función le es dada a una unidad administrativa con la jerarquía administrativa de Dirección General. Esta afirmación cobra sustancia al palpar su actuación que no se ha externado ante la sociedad capitalina ya sea en programas, propuestas, declaraciones o acciones que permitan controlar, y después reducir, la frecuencia y consecuencias de la delincuencia.

El marco institucional que existe en la materia en esta ciudad sede de los poderes federales y la más grande de la República y del orbe cobra cuerpo en los ordenamientos jurídicos citados y la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal²¹⁸ que contempla la elaboración del Programa de Seguridad Pública. En su

218 Este ordenamiento jurídico fue expedido por el H. Congreso de la Unión y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de julio de 1993, y es la norma jurídica básica en materia de Seguridad Pública en el Distrito Federal regulando así los principios, acciones y programas que deben observar los cuerpos encargados de ella siendo preciso destacar que los órganos a los cuales se les encomienda esta función inherente al Estado es a todo el Departamento del Distrito Federal (hoy Gobierno del Distrito Federal), es decir a toda la estructura gubernamental que integra a la Administración Pública local, declaración normativa que no tiene símil a nivel federal, ya que en este orden de gobierno se

texto se recaba una concepción de los objetos que persigue la seguridad pública en el Distrito Federal en la cual se comprenden no solo las de la manutención del orden público, la protección de la integridad física de las personas y los bienes, la prevención de los delitos y las faltas administrativas, sino que incluye la investigación y persecución de los delitos, y el auxilio a la población en casos de siniestros y desastres. En esta tesitura, el concepto dado en la norma local es en sentido amplio pues comprende múltiples y distintos actos que le incumben al Gobierno de la Ciudad de México, a través de sus órganos.

Sin embargo debemos señalar la omisión legislativa de responsabilizar al órgano competente en la materia, como lo es la Secretaría de Seguridad Pública quien de acuerdo con el Reglamento Interior de la Administración Pública local y la normatividad ya citada en líneas superiores, es el órgano que por antonomasia le corresponde llevar a cabo dicha política pública en coordinación e interacción con las dependencias públicas, privadas y sociales, empero en la Ley en comento se expresa que es la Procuraduría General de Justicia local a quien le compete cumplir con las metas de la seguridad pública y al propio Departamento del Distrito Federal. En esta forma, se desvirtúa la teleología que persigue en su actuación la Secretaría de Seguridad Pública de conformidad con las atribuciones que se le encomiendan en el marco jurídico del Gobierno de la Ciudad de México, e inclusive, de los motivos que llevaron al legislador a obtener idénticos fines que son propios de la Seguridad Pública y de los cuerpos policíacos que integran a ambas dependencias.²¹⁹

Resulta pues, que la Ley en cita reconoce la acepción teleológica dilatada de la Seguridad Pública y que no concuerda con la dada en la legislación federal del Sistema Nacional de Seguridad Pública toda vez que a nivel local se omite la fase de la impartición de la justicia penal y la ejecución de ella, es decir, de la ejecución de la pena y la reinserción social del delincuente, siendo que ésta también es parte de la Justicia Penal por ser la actividad procesal consecuente de la procuración de la Justicia que sí contempla. Por lo que concierne a nivel federal se ignora como objeto de la seguridad pública la ayuda a la población civil en casos de desastres o siniestros y sin embargo, agrega que esta función estará a cargo de las autoridades a las que se les encomienda la protección de las instalaciones y servicios

instala el Sistema Nacional de Seguridad Pública cuya integración no esta conformada por todos los órganos gubernamentales de la Federación

* Vid su artículo 2º, así como la exposición de motivos de la iniciativa de ley correspondiente

219 La Exposición de Motivos de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal expreso " Funciones preventiva y persecutoria son dos medios para alcanzar un mismo fin, contribuye a la Seguridad Publica 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. Al tener ambas (la Policía preventiva de la Secretaría de Seguridad Pública y la Policía Judicial adscrita a la Procuraduria General de Justicia local) contacto con fenómenos delictivos resulta indispensable el intercambio de información y el apoyo técnico en operativos importantes y al detentar ambas la fuerza publica conviene fijar los principios de planeación, actuación y profesionalización que deben observar en el ejercicio de sus atribuciones sin distinción "

estratégicos del país;^{*} de lo anterior se infiere la imprecisión y discordancia de la legislación federal y local en materia de seguridad pública a partir del concepto y término jurídico que recaban en sus textos, y en consecuencia la intervención de los órganos de la Administración Pública así como los programas, planes y recursos que la integran se dispersan en diversos frentes.

No es posible cerrar estas líneas sin antes reconocer el avance que se ha dado en la materia de la seguridad pública en el orden jurídico local al otorgarle un cuerpo legal que regule la actividad prístina que el Estado debe asumir para con la sociedad y sus asociaciones, que si bien es cierto posee ciertas deficiencias conceptuales, jurídicas, criminológicas, administrativas y funcionales representa el primer esfuerzo institucional en la entidad por abocarse al tratamiento de la inseguridad pública que hoy en día azota a los habitantes de esta gran urbe a través de una política pública concreta que se especialice en esta esfera tan olvidada, relegada y deteriorada en la Administración Pública en general.

En otras palabras, ya se posee un instrumento formal para el estudio, diseño, aplicación y evaluación del servicio público de la seguridad pública en la Ciudad de México, toca a los especialistas en la materia adecuar su contenido al devenir histórico que ha tenido el gobierno en este renglón, así como sus mecanismos e instrumentos para llevar a cabo tan alta encomienda; a perfeccionar su contenido normativo y administrativo; a dar mayor énfasis en la disuasión y prevención de las conductas ilícitas con mayor fundamento en las enseñanzas criminológicas más que en las punitivas; a coordinar a las diversas instituciones y órganos que componen la Administración Pública local, en el ámbito de sus competencias, a desarrollar una política pública integral que se dilate sobre ella y no se agote en los cuerpos policiacos; a reconocer, impulsar y unificar los criterios de actuación de los principales órganos que ex profeso se crearon para atender esta función pública: la Dirección Ejecutiva de Políticas de Seguridad Pública, las Direcciones Generales Regionales de Seguridad Pública, y la Dirección General de Control Operativo de la Secretaría de Seguridad Pública y la Dirección General de Política y Estadística Criminal, y la Dirección General de Prevención del Delito de la Procuraduría General de Justicia local, toda vez que en la Ley de Seguridad Pública en comento se reconoce como órgano rector de esta coordinación institucional en materia de seguridad pública a la Procuraduría General de Justicia sin considerar a la Secretaría de la materia, a su vez, se debe erradicar la duplicidad de atribuciones que poseen los órganos enunciados en este apartado en materia de prevención de las conductas antisociales, incluyendo el estudio, programación, ejecución y evaluación de sus políticas en la lucha contra la criminalidad y la delincuencia, precisando, por ende, sus atribuciones para

^{*} Vid artículos 2º, 3º y 4º de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal en confronta con la Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública en sus artículos 3º, 4º y 5º

coordinar su actuación limitada en relación a la estructura administrativa de recursos en las que se hallan inmersas.

En este sentido, la ley en cita da origen al instrumento director de la planeación e instrumentación de la política de seguridad pública en la entidad, denominado Programa de Seguridad Pública del Distrito Federal, constituyéndose así en el primer basamento jurídico que regula y norma a la Administración Pública local en la prestación del servicio público de la seguridad pública por ser su deber y función indelegable a desarrollar no sólo en el imperativo del respeto a la legalidad y la dignidad humana sino en un marco definido y preciso de coordinación interdisciplinaria entre sus órganos e instituciones vinculadas en forma, directa o indirecta, mediata o inmediata, con la lucha contra la criminalidad y la delincuencia que se presenta allende del papel y responsabilidad de los cuerpos policiacos. Observando esta premisa en la instrumentación de la Política Criminológica moderna la ley invocada atinadamente expresa que le corresponde al Gobierno del Distrito Federal elaborar dicho programa de conformidad con las específicas y concretas atribuciones y competencias de sus dependencias.

4.2.- EN EL ÁMBITO FEDERAL MEXICANO.

Vale apuntar que las subsecuentes líneas son una mera aproximación a la composición actual de los órganos de la Administración Pública Federal que inciden con mayor fuerza en el sistema penal mexicano y que funcionalmente hablando integran la Política Criminológica del Estado, en razón de que la parte medular de este trabajo abordará con mayor detalle su estructura, atribuciones y papel en el control social de los fenómenos criminales y delictivos.

El ejercicio del Poder Ejecutivo Federal está conferido originariamente en forma unipersonal de acuerdo con el artículo 80 de la Constitución General de la República, señalando que se le nombrará 'Presidente de los Estados Unidos Mexicanos', ahora bien, concatenando esta magna norma con los artículos 89 y 90 se desprende que la conducción de las políticas públicas federales y en general, de la organización política del país,²²⁰ le corresponde - por tradición histórica, jurídica

* Véase el siguiente capítulo en sus apartados tercero y cuarto

220 Véase Manuel González Oropeza, en su comentario al artículo 80 de la Carta Magna en la obra de la 'Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos' Comentada ' 10ª ed. Tomo II. Op. cit. páginas 847 a 854

Se sugiere al lector el contenido del apartado número 5.1 del cuarto capítulo de la presente tesis, toda vez que en el tema intitulado 'La Administración Pública Federal y el sistema presidencial' se acude a destacados autores constitucionalistas y politólogos que demuestran que el centro de gravedad de nuestro sistema jurídico y político se localiza en la figura del Poder Ejecutivo Federal y si consideramos esta realidad aunada al hecho de ser este poder quien debe guardar y hacer guardar los principios consagrados en nuestra Carta Magna y mirar por el bien y la prosperidad del pueblo mexicano, a través de las facultades implícitas del artículo 89 y las explícitas contenidas en todo el orden

y política -, ejercerla por sí y por conducto de diversas instancias administrativas que le auxilian en el despacho de los negocios que se le confieren a partir de la Ley Fundamental.

Es así como el Poder Ejecutivo Federal mexicano se le ha dotado de una rica variedad de facultades jurídicas que, de hecho, concentran la detentación, administración y ejercicio de la fuerza material del Estado, teniendo como consecuencia el monopolio de la coacción institucional que se presenta ante los gobernados en la figura del poder público, el cual se erige en beneficio de la sociedad, sus integrantes colectivos e individuales. Interesa sobremanera esta consideración política por ser el substratum de los procesos y mecanismos que se desarrollan en el orden jurídico mexicano, y en general, de los órdenes sociales, económicas y culturales de la Nación. La realidad en nuestro país es impecable: el eje del sistema jurídico y político de nuestro país se integra en la figura omnipresente y omnipotente del titular del Ejecutivo Federal quien está provisto de una singular armadura que comprende, prácticamente, todas las esferas en las cuales se desenvuelve el individuo, sus asociaciones e instituciones; llámese a esta estructura funcional y orgánica Administración Pública Federal.

El sistema jurídico-penal mexicano no escapa a esta realidad sociológica y política que tiene su fuente en el propio orden jurídico federal, sino que se constituye en la dimensión más coactiva que posee el Estado al lado de las fuerzas armadas.

Ahora bien, el artículo 90 de la Carta Magna señala que la Administración Pública Federal se bifurca en central y paraestatal de acuerdo con una ley que reglamentará la competencia y atribuciones de las entidades que la integran. Este ordenamiento jurídico es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y ella establece las bases de organización de toda la estructura gubernativa con base en tres figuras administrativas: a) Secretarías de Estado; b) Departamentos Administrativos y c) Consejería Jurídica.²²¹

Si consideramos que la denominada seguridad pública es, sin duda, un servicio público que el Estado debe proporcionar a sus gobernados a través de una

jurídico mexicano que le facultan, en términos genéricos, ejecutar las leyes y organizar a las dependencias que llevarán a cabo sus encomiendas, la instrumentación de la Política Criminal que adolece nuestra sociedad debe basarse y asentarse, primigeniamente, en la fuerza estructural y funcional de este poder

* Sin ser motivo de estas líneas debemos tener presente que esta realidad sociológica, jurídica y política que ha imperado en México, se ha atemperado en tiempos recientes debido a la recomposición de las fuerzas políticas en el Poder Legislativo Federal y en el propio Distrito Federal, hecho de capital trascendencia que ha tenido como efecto inmediato el surgimiento de un contrapeso al poder ejercido por el Poder Ejecutivo Federal, consideración que da esperanza, viva y latente, para luchar por una democracia que se recaba en nuestra Ley Fundamental.

221 Vid Art. 2º fracciones I, II y III de la Ley citada, norma que dichos entes administrativos auxilian en el despacho de los negocios que le corresponden administrativamente, al Poder Ejecutivo

Política Criminológica integral, científica y permanente le corresponde, al Poder Ejecutivo procurar todos los medios, instrumentos y mecanismos necesarios para logra tan preciado y noble fin. La consecución de ello obliga a que el Gobierno cuente con un aparato funcional y orgánicamente estructurado que busque obtener este desideratum de toda sociedad organizada.

Sin embargo, el poder público no se comprende, ni se explica ni existe, sin la violencia racional que debe poseer, organizar, administrar y aplicar el Estado a través de sus órganos gubernativos especializados en su ejecución, para así normar la conducta de aquellos individuos que se apartan de lo generalmente aceptado por la sociedad en su legislación. Estructuralmente, desde este punto de vista administrativo, también se infiere que le corresponde al Poder Ejecutivo Federal y local ordenar en la Administración Pública el poder penal y punitivo - entendidos éstos, al lado del militar, como la expresión más ' desnuda ' del poder del que está investido -, que se dispersa en las tareas de procuración, administración y ejecución de la Justicia Penal.

Luego entonces, de lo anterior se desprende que el estudio de la estructura gubernativa que ejecuta las políticas estatales en la Política Criminológica y en el sistema de Seguridad Pública a nivel federal tiene su columna vertebral en los órganos de la Administración Pública que lo integran, resaltando para efectos de las presentes líneas académicas: Secretaría de Gobernación y en ella la Subsecretaría de Seguridad Pública, y las Direcciones Generales de Normatividad y Supervisión en Seguridad, de Prevención y Readaptación Social, de Prevención y Tratamiento de Menores y, el Centro de Investigaciones de Seguridad Nacional, el Consejo Nacional de Seguridad Pública y el Sistema Nacional de Seguridad Pública; la Procuraduría General de la República y su Instituto de Capacitación; el Instituto Nacional de Ciencias Penales.

* Vid. capítulo infra en su apartado número 4.4

IV.- LA COORDINACIÓN FEDERAL DE LA POLÍTICA CRIMINOLÓGICA EN MÉXICO.

“ 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. ”
Último párrafo del artículo 21 constitucional.

1.- FEDERALISMO.

“ ... el propio concepto de Estado federal es un sinónimo de unión permanente y de coexistencia orgánica dúplice. ”

Dr. Leonel Alejandro Armenta López.

1.1.- FEDERALISMO CONTEMPORÁNEO.

El análisis a que se contrae la presente investigación académica ha de tener presente la organización orgánica y funcional del Estado mexicano para conocer el sistema político y jurídico que lo integra en virtud de su estrecha vinculación con el sistema penal mexicano y sus órganos administrativos que hoy nos ocupan en las presentes línea, para determinar su eficacia orgánica en el combate a la criminalidad y a la delincuencia. Así pues, iniciaremos con la determinación de su naturaleza, a saber: el artículo 40 de la Carta Magna proclama que el Estado mexicano es una República representativa, democrática y federal, ¹ porque nació de un pacto entre entidades federativas existentes anteriores al mismo y que debido a sus intereses delegaban ciertas prerrogativas en un poder central en forma expresa en la Ley Suprema en tanto que las restantes se las reservaban para sí, lo anterior se afirma categóricamente en nuestro artículo 124 constitucional: “ Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados. ”

El federalismo nace de un pacto político de intereses políticos que buscan equilibrar el poder que cada uno de ellos detenta y ejerce en un sistema social dado, toda vez que pretende estructurar el ejercicio del poder público sin detrimento de la libertad.

1* El Estado federal ocupa un sitio intermedio entre el Estado unitario y la Confederación de Estados. El Estado unitario posee unidad política y constitucional, es homogéneo e indivisible, sus comarcas o regiones carecen de autonomía o gobierno propio. En la confederación los Estados que la integran conservan su soberanía interior y exterior, de suerte que las decisiones adoptadas por los órganos de la confederación no obligan directamente a los súbditos de los Estados, sino que previamente deben ser aceptadas y hechas suyas por el gobierno de cada Estado confederado, imprimiéndoles así la autondad de su soberanía. En la federación los Estados-miembros pierden totalmente su soberanía su exterior y ciertas facultades interiores en favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio de las facultades no otorgadas al gobierno central.

(Felipe Tena Ramírez - Derecho Constitucional Mexicano - 24ª edición Ed Porrúa México 1990 p 113)

El Estado federal es una sociedad nacional de estados en la que una entidad jurídico-política esta superpuesta a los estados asociados que la integran y deciden formar y estructurar, precisando las delicadas relaciones que deciden entablar:

“ 1a.) Son relaciones de derecho público interno de naturaleza constitucional y no de naturaleza internacional;

2ª.) Las relaciones complejas que se establecen en el interior del Estado federal, entre los diversos estados y dentro de ellos, aun cuando sean jurisdiccionales, son favorables a la libertad democrática, ellas permiten un poder federal enérgico cuya fuerza se deja sentir hacia fuera y en el interior.”²

Como podrá apreciarse, el federalismo es un sistema jurídico y político que se concibe para regular el poder que se ejerce a través de los órganos de gobierno de todas las entidades federativas organizadas en un régimen de gobierno contemporáneo deciden adoptar para regular con mayor eficacia las relaciones que entre sus órganos se presentan y para con los gobernados. Se busca una ecuación entre el ejercicio de las facultades que poseen las autoridades y los derechos públicos subjetivos de los gobernados.³

Cabe destacar que la distribución de las atribuciones de la Federación y de las entidades federativas atiende a criterios cualitativos que varían en cada Código Supremo, sin embargo, se infiere que se reserva al Gobierno Federal el despacho de todas aquellas actividades que son consideradas de interés común y general para el país, para la comunidad socio-política que se organiza jurídicamente; en tanto que las relaciones privadas o de interés propio de las entidades son reguladas por los Estados miembros.⁴

El Estado federal es, en consecuencia, un ámbito espacial de validez en el cual existe una coexistencia entre dos esferas: la central y la local que convergen en una voluntad nacional y se coordinan entre sí por la Constitución.⁵

De la armónica interpretación del contenido normativo de la Constitución federal, se desprenden los siguientes principios:

2 Vid. Maunice-Hauriou " Traité de droit Constitutionnel. " 2ª ed. Eed Libraire du Recueil Sirey, Paris, Francia.1929 págs 124 y 125. Cit. por Leonel Alejandro Armenta López en su texto " La forma federal de Estado " UN.A.M -Instituto de Investigaciones Jurídicas Mexico 1996 P 34

3 Vid. Leonel Alejandro Armenta Lopez. Op. cit. págs 31, 32, 33, 177 y ss

4 Vid. Felipe Tena Ramirez Op. cit. p 114

5 Vid. Leonel Alejandro Armenta López. Op. cit. p 178

" 1. Existe una división de la competencia entre la Federación y las entidades federativas en donde estas últimas son instancia decisoria suprema, pero exclusivamente dentro de su competencia. (artículo 40)

2. Entre la Federación y las entidades federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales. (artículos 40 y 115)

3. Las entidades federativas se dan libremente su propia Constitución en la que se organizan la estructura del gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la Constitución general, que es la unidad del Estado federal (artículo 40.)

4. Existe una clara división de competencias entre la Federación y las entidades federativas: todo aquello que no esté expresamente atribuido a la Federación es competencia de las entidades federativas, principio recogido por el artículo 124 ... " 6

Los principios del federalismo mexicano son la frontera infranqueable que exige un Estado de Derecho en virtud de que a través de este régimen de gobierno la Constitución General de la República determina las esferas de actuación de los órganos de gobierno de las entidades federativas y de la Federación, atravesando por los municipios y el Distrito Federal, de tal forma que si ellos se apartan de las atribuciones generales que emanan de su texto dichos actos adolecen de un vicio de origen que los revisten de ilegalidad e inconstitucionalidad que les impide ser válidos a la luz de las leyes constitucionales.⁷ En otras palabras, el federalismo mexicano contiene implícitamente el principio de legalidad de las instituciones porque su actuación debe sujetarse a los imperativos de la norma jurídica que debe observar, en todo tiempo, a los principios consagrados en la Constitución Federal.

De capital importancia es destacar que esta delimitación de esferas no presupone la supremacía de una sobre la otra, como se desprendería de una interpretación sencilla, lisa y superficial de la prelación legal entre los ordenamientos jurídicos de nuestro sistema constitucional y federal o local, por una sencilla razón: los órdenes federal y local están sujetos a la Constitución General de la República,⁸ ambos órdenes están subordinados a sus normas, en virtud de que en nuestro

6 Et alí " Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada " T II 10ª edición U N A M -Instituto de Investigaciones Jurídicas México 1997 P 1301 [Jorge Carpizo, Mc Gregor comentario al artículo 124]

7 El Dr. Mano de la Cueva expresa que existen las leyes constitucionales y el denominado derecho federal, siendo las primeras aquéllas normas que se ajustan materialmente y formalmente a la Ley Suprema, en tanto que las segundas únicamente se ciñen en su aspecto formal, es decir, en el procedimiento que ella determina para su creación. En este contexto, las leyes constitucionales son parte intrínseca de la Constitución, ya que amplían su contenido. v. gr. La Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Vid " Apuntes de derecho constitucional " México 1965 Págs 46 a 48 Cit por Jorge Carpizo " Estudios constitucionales " 3ª ed Ed. Porrúa-U N A.M -Instituto de Investigaciones Jurídicas México 1991 P 18

8 Esta tesis es sustentada por Felipe Tena Ramírez Op cit p 124 y 474, Federico Jorge Gaxiola " La crisis del pensamiento político " 1956 Págs 85 y 88; Alberto G Salceda " Autocontrol de la constitucionalidad " Revista Mexicana de Derecho Público México tomo I, núm 4, 1947 p 416-417, Miguel Villoro Toranzo " Introducción al estudio del derecho " Ed Porrúa México 1966 P 308 Cit por Jorge Carpizo Op cit p 18 y 19

régimen jurídico no existen las facultades concurrentes⁹ y porque el artículo 124 constitucional expresa que las facultades que no estén expresamente conferidas al orden federal se entienden reservadas a los estados, es decir, las facultades que originalmente tienen, las delegan al orden federal.

Este análisis jurídico constitucional implica, por naturaleza, aspectos políticos al regular las atribuciones jurídicas de cada entidad del gobierno federal y local a través de las facultades que se reconocen en el Código Supremo, en realidad, es una concepción político-social del equilibrio de las funciones del poder para su mejor ejercicio.¹⁰ Empero, la realidad de nuestro sistema político tiene una fuerza centrípeta que tiende a concentrarse en el nivel federal porque " ... existe en la Constitución un precepto, que es a manera de puerta de escape, por donde los Poderes federales están en posibilidad de salir de su encierro para ejercer facultades que, según el rígido sistema del artículo 124, deben pertenecer en términos generales a los Estados. Nos referimos a la última fracción del artículo 73 (actualmente la fracción XXX), que consagra las comúnmente llamadas facultades implícitas. " ¹¹ en México este proceso se ha desarrollado en una creciente absorción de facultades en detrimento de las atribuciones de las entidades gubernativas locales, con destacada participación del Poder Ejecutivo Federal.

En la práctica del sistema político y de las instituciones jurídicas existe un predominio del poder central respecto del poder local y las autoridades federales se sobreponen a las locales en virtud de un proceso de cultura política y social que ha consolidado un régimen federal competitivo o dual que ya no tiene cabida en las instituciones administrativas inmersas en un nuevo orden mundial que se caracteriza por la tendencia a la globalización económica que produce fenómenos con efectos en los ámbitos nacional y supra nacional de las sociedades.

9 Vid. *Mano De la Cueva de la Rosa*. Op. cit. p. 45 a 48. Cit. por Jorge Carpizo op. cit. págs. 19 a 22. Vid. *infra* apartado del 'Federalismo en la Procuración de Justicia'.

10 Vid. Jean Touchard "Historia de las ideas políticas" trad. de Juan Pradera 5ª ed. Ed. Tecnos, Madrid, España 1987 P. 311. Cit. por Leonel Alejandro Armenta López. Op. cit. p. 57.

El investigador a mexicano en consulta nos afirma categóricamente que el poder del Estado es indivisible toda vez que la intención volitiva es única el bienestar común, el de la sociedad.

11 Felipe Tena Ramírez. Op. cit. págs. 115 y 116.

Las facultades explícitas son las conferidas por las entidades federativas, por conducto de la Constitución, a cualquiera de los Poderes Federales, en forma precisa, concreta y determinante en alguna materia, en tanto que las facultades implícitas son las que el Poder legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos Poderes federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas, de conformidad con el precepto invocado. " El otorgamiento de una facultad implícita solo puede justificarse cuando se reúnen los siguientes requisitos: 1º, la existencia de una facultad explícita, que por sí sola no podría ejercerse, 2º, la relación de medio necesario respecto a fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda; 3º, el reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al poder que de ella necesita " [Ibidem p. 116]

Los orígenes históricos del federalismo mexicano datan de 1812¹² más sin embargo, los Estados nunca han tenido el vigor suficiente para disputar sus derechos al poder central que aglutinó las atribuciones económicas, políticas y jurídicas de mayor peso en la vida nacional, ocasionando así que nuestro régimen sea "precario y ficticio,"¹³ debilitándose ante los reclamos inmediatos de la sociedad a las que gobiernan. Ante esta fractura de nuestro régimen de gobierno hemos de estar conscientes que la concepción que reina en nuestro sistema político ha de transformarse de un régimen federal dualista a un sistema federal cooperativista, porque "El poder nacional y el poder estatal son partes mutuamente complementarias de un único mecanismo de gobierno, todos cuyos poderes intervienen simultáneamente por medio de funcionarios centrales, regionales y locales para la realización de objetivos reales de ese gobierno, según la aplicabilidad al problema de que se trate."¹⁴

Los constitucionalistas han propuesto diversas medidas jurídicas que permitirán ir atenuando el monopolio de actividades prioritarias o estratégicas de la Nación que ha expropiado la Federación a través de su orden normativo e institucional para diluir el principio de los ámbitos de validez espacial y de grado que en la teoría legal se localizan en un mismo plano, más en la práctica política, económica, administrativa e inclusive, cultural no existe dicha igualdad; entre estas sugerencias que de facto son parte de la reforma del Estado mexicano y su orden jurídico, resaltan:

" a) Modificar la fórmula de suspensión de garantías, ... Principalmente privar al Ejecutivo de su derecho de iniciativa exclusiva.

b) Eliminar cualquier intervención del Ejecutivo en los procedimientos de desaparición de poderes.

c) En los supuestos de ' garantía federal ', previstos en el primer párrafo del artículo 119 de la Constitución, la intervención del Ejecutivo tendrá que ser con autorización por mayoría calificada del Congreso, y mediante la solicitud de alguno de los órganos locales.

d) Contar con un título de la Constitución sobre el Estado federal que precise de mejor manera las atribuciones de cada uno de los ámbitos, asuma claramente la existencia de atribuciones concurrentes (SIC); conceda la administración de estas atribuciones a los ámbitos locales, haga del Senado el órgano del federalismo; cree un órgano autónomo en materia federal que auxilie al Senado; reformule las atribuciones

12 Vid la Exposición de Motivos del Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000 " Diario Oficial de la Federación publicado el 6 de agosto de 1997 Págs 4 y 5, así como Jorge Carpizo Op cit págs 82 y ss

13 Felipe Tena Ramírez Op cit págs 122 Vid Ibidem p 126

14 Eduardo López Aranguren " El federalismo americano. Las relaciones entre poderes en los Estados Unidos " Ed Instituto de Estudios de Administración Local España, Madrid 1987 Págs 46 Cit por Leonel Alejandro Armenta Lopez Op cit p 125

hacendarias de la Federación a favor de Estados y Municipios, y de mayor peso político a las legislaturas locales o futuros senados locales sobre las cuestiones federales.

e) La Constitución también debe asentar las bases de administración de los recursos y bienes públicos.”¹⁵

Para el sistema penal mexicano cobran importancia los incisos A), C), D) en su parte final y E), porque la modificación de estas figuras jurídicas, administrativas y financieras, habrán de fortalecer a los órganos estatales y del Distrito Federal, encargados de la procuración, impartición, administración y ejecución de la Justicia Penal, porque su actuación gozaría de un estado de seguridad jurídica dado por la precisión de los recursos financieros que aplicarían en la modernización de su infraestructura en recursos materiales, el adiestramiento y capacitación profesional de los servidores públicos que en ella laboran, y en fin, para proporcionarles las condiciones y garantías mínimas que requieren para tener un nivel de vida digno y decoroso en proporción directa a su preparación técnica o científica, a su desempeño laboral y el riesgo de sus actividades en la lucha contra la criminalidad y la delincuencia.

En este campo la Justicia Penal también está resentida en su estructura orgánica y funcional en virtud de la actual integración del sistema penal mexicano que no escapa del federalismo que ha sido deformado en la praxis política en nuestras instituciones jurídicas, económicas, e inclusive culturales y sociales, trayendo consigo el incremento, cualitativo y cuantitativo, de las conductas ilícitas que se nutren de la ineficacia de las instituciones de seguridad pública y punitivas del Estado, al lado de la corrupción y la impunidad en todos los niveles de gobierno: municipales, estatales, del Distrito Federal y de la Federación, y en las tres ramas de la gestión pública.

Ahora bien, en el presente periodo presidencial se han trazado las pinceladas para formar una nueva concepción del federalismo gracias al *Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000*, el cual es de observancia obligatoria para todos los órganos y dependencias de la Administración Pública Federal en la esfera de sus respectivas competencias conforme a las disposiciones legales aplicables, incluyendo a las entidades paraestatales.¹⁶

15 Et alí. La Reforma del Estado. Estudios comparados. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República. México. 1996. [Comentario de Jaime F. Cardenas Gracia. P. 186.]

* La denominación a este programa del Gobierno Federal es poco afortunada porque pretende presentarlo como una forma de gobierno distinta a la que anteriormente tenía nuestro sistema político, difundiendo sus bondades como una aportación de la presente administración, disertación que no tienen ningún sustento jurídico constitucional porque no se ha creado ninguna figura, proceso o institución diversa en el federalismo mexicano contenido en la Ley Cúmar. En realidad, opinamos que existe una reglamentación administrativa, financiera y política con mayor equidad para la dotación de recursos a las entidades federativas y al Municipio.

16 Artículo 1º del Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000. Diario Oficial de la Federación, publicado el 6 de agosto de 1997, y con vigencia al día siguiente de conformidad con el único artículo transitorio.

Se emprende una redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, con la base primordial de la renovación de la figura jurídica, política y social del Municipio, célula básica de la organización política, para que el poder público municipal que le asiste favorezca la integración y la atención de los intereses comunes, contando con los recursos necesarios para responder a las demandas que le compete atender - en forma complementaria, en su caso, del orden federal -, persiguiendo el cumplimiento con el propósito de elevar su capacidad de gestión pública ante sus habitantes, ciudadanos y organizaciones surgidas en su seno.¹⁷

A continuación enunciamos los objetivos generales de este programa de gobierno que inciden en forma mediata en los rubros de la prevención de las conductas antisociales al fortalecerse las acciones de gobierno en el desarrollo social a través de la asignación de mayores recursos federales a los estados y sus municipios, impulsando la capacidad de respuesta institucional a las demandas sociales de la población; se fortalece pues, nuestra Política Social gracias a la instrumentación de estas acciones del Gobierno Federal - léase del Poder Ejecutivo Federal - buscando la intervención directa en los factores sociales que incitan a la criminalidad y a la delincuencia ante el deterioro de las condiciones de vida de los gobernados, en otras palabras, se comprende la prevención indirecta de las conductas ilícitas que no le corresponde al aparato penal atender, a pesar de que la ausencia de su tratamiento nutre al caldo de cultivo de los fenómenos antisociales y en este preciso instante del proceso social se le pide al sistema penal solucione hechos consumados con la manta del crimen y del delito, a saber:

- “ Impulsar una redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los gobiernos estatales y el Municipio.
- Impulsar las capacidades institucionales de las entidades federativas en materia de Desarrollo Social, con especial referencia a la descentralización de las funciones de educación, salud y medio ambiente, de bienestar social y combate a la pobreza extrema, desarrollo urbano y vivienda.

* De acuerdo con el propio Programa de Gobierno para su confección se tomaron en cuenta diversos foros nacionales, regionales y estatales que contribuyeron a enriquecer las propuestas del Ejecutivo Federal para avanzar hacia un Nuevo (SIC) Federalismo, entre los que destacan dos foros regionales organizados por el Senado de la República, uno en Colima referente a los aspectos políticos del federalismo (febrero 1995) y otro en Yucatán sobre los aspectos económicos del federalismo (marzo 1995), un foro de carácter nacional organizado por diversos gobiernos estatales y dependencias federales celebrado en Guadalajara, Jalisco, Referendo al impulso de la forma federal (marzo 1995), 32 foros de consulta popular en las entidades federativas (abril 1995), y otro de carácter nacional en Puebla, Pue. sobre aspectos políticos, institucionales y fiscales (mayo 1995), así como 31 foros para la renovación municipal (abril 1995) realizados en el marco de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. (Vid. Págs. 3-4)

17 Véase el Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000. Véase el artículo 6.

- Promover el Desarrollo Administrativo (SIC) de la gestión pública en los tres ámbitos de gobierno mediante sistemas efectivos de control, y evaluación, probidad en la cultura de rendición de cuentas, así como en la ampliación de nuevos espacios de participación social.

- Revisar las atribuciones y responsabilidades del Municipio, para fortalecerlo como el espacio político y administrativo más cercano a las comunidades.”¹⁸

Básicamente este ordenamiento jurídico de carácter eminentemente administrativo tiene dos fines: A) El desarrollo político e institucional y B) El desarrollo social. Ambas metas se pretenden lograr a través de cuatro líneas estratégicas: 1) Consolidación del Estado de Derecho, 2) Cooperación y coordinación de los poderes de la Unión, con los Estados y Municipios; 3) Instrumentar políticas para lograr la Justicia Social y conseguir el desarrollo social; y 4) Distribución equitativa de mayores recursos a los Estados y Municipios.¹⁹

Consideramos que este programa del Gobierno Federal constituye una interpretación más fiel a los fines que persigue el federalismo mexicano que a la fecha, concentra el poder político en la instancia federal y principalmente en el Poder Ejecutivo, toda vez que sus normas son de carácter obligatorio y porque su cumplimiento está sujeto a la vigilancia de la controvertida Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Lo anterior no se traduce en la consolidación del federalismo en México en el cual los poderes estatales están en el mismo nivel que los poderes federales toda vez que ambos están sujetos a los imperativos de la Norma Fundamental, más sin embargo representa un avance considerable que le otorga una nueva oportunidad a las Entidades Federativas a través de sus Municipios de fortalecer sus facultades, funciones e instituciones para con la sociedad, gracias a la asignación en mayor porcentaje de los recursos fiscales de que dispone la Federación.²⁰

En los órganos e instituciones que integran el sistema penal mexicano el régimen político del federalismo ha impreso su huella en la impartición, procuración,

18 *Ibidem* p. 7

19 Vid. 'Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000' Op. cit. págs. 6 a 8

* Los artículos primero y quinto del ordenamiento en comento así lo establecen.

20 En el Programa en cita se pretende: " incrementar la eficiencia y la equidad en la erogación del gasto público y en la aplicación adecuada y oportuna de los recursos fiscales, a fin de que la cooperación y la coordinación entre los órdenes de gobierno se exprese en formulas de asignación de recursos, tendientes a resolver los problemas públicos y otorgar cauce a las aspiraciones regionales y comunitarias. En el ámbito de Desarrollo Social se promueve un desarrollo regional equilibrado y propicia la superación de los grupos más desprotegidos de la sociedad. Se coordinan los esfuerzos de los dos órdenes de gobierno y el Municipio en torno al propósito común de justicia social y equidad, lo que ha permitido la descentralización del Ramo XXVI. Actualmente los gobiernos municipales ejercen de manera directa 65% del total de los recursos destinados al combate a la pobreza, mediante el Fondo de Desarrollo Municipal, mientras que el 35% restante es operado por los gobiernos de los estados a través de los Convenios de Desarrollo Social (Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000' Diario Oficial de la Federación, publicado el 6 de agosto de 1997 Págs. 6 y 27)

administración y ejecución de la justicia penal a partir de la legislación sustantiva y adjetiva en la materia y hasta la pretendida rehabilitación del delincuente en los diversos establecimientos penitenciarios que se contemplan en nuestro sistema penitenciario, atravesando por los distintos y múltiples cuerpos policíacos de todos los niveles y funciones, así como la asignación de los recursos financieros que requieren todas las instituciones encargadas del combate a la delincuencia. En este sentido existe una dislocación orgánica, funcional y estructural en las actividades, atribuciones, responsabilidades, mecanismos, procedimientos y cuerpos jurídicos que originan la ineficacia ²¹ en la lucha contra los fenómenos antisociales que hoy padecemos en carne propia. Veamos.

1.2.- EL FEDERALISMO EN LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA.

Treinta y cuatro Procuradurías Generales de Justicia Penal; treinta y dos códigos penales sustantivos y adjetivos; un Código de Justicia Militar, mismos que representan decenas de miles de artículos ²² que contienen tipos penales diversos, procedimientos distintos, instituciones y figuras jurídicas disímboles entre sí; treinta y cuatro leyes orgánicas del Ministerio Público; treinta y dos leyes en la materia de los menores infractores; treinta y tres órganos del Poder Judicial que imparten la Justicia Penal de conformidad con sus respectivas leyes orgánicas; un órgano militar que imparte la Justicia Penal aplicando decenas de ordenamientos militares; cientos de tipos penales recabados en ordenamientos legales de diversa índole que integran el denominado Derecho Penal Especial; cientos de cuerpos de policía en sus tres niveles; ... en fin, un mar abismal de cuerpos jurídicos, de instituciones, de mecanismos, de instituciones, de procedimientos, de figuras y de políticas generales en la administración, procuración, impartición y ejecución de la Justicia Penal.

21 Es pertinente señalar que la eficiencia la concebimos en su connotación adaptativa y no en el sentido de la eficiencia económica distributiva tradicional o paretiana (allocative efficiency), porque la primera se refiere a la inclinación de una sociedad a adquirir conocimiento y a aprender, a inducir innovación, a correr riesgos y a realizar una actividad creadora de toda especie, así como a resolver problemas y cuellos de botella a través del tiempo. Douglass C North "Institutions, Institutional Change and Economic Performance" Cambridge, Cambridge University Press 1990. Citado por Félix Fierro, Hector "La eficiencia de la Justicia (Una aproximación y propuesta)" En la colección de Cuadernos para la Reforma de Justicia Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México México 1995 P 20

A la pregunta de cómo se logran instituciones eficientes, North contesta que "una entidad política (polity) obtiene instituciones eficientes cuando posee incentivos internos para establecer y hacer cumplir derechos de propiedad eficientes. Lo que nos interesa destacar por ahora en este concepto es la idea de que una asignación eficiente de recursos, lo es sólo en relación y comparación con otra, es decir, el análisis se hace siempre en términos de alternativas, y esto es inevitable, puesto que los recursos son por definición, escasos." Idem

22 Véase Fernando García Cordero. "Política Criminal Ensayos" Ed. Manuel Porrúa México 1987 P 44 y ss. Se propone en la obra recurrente que el federalismo en México en materia penal ha sido mal interpretado y ello ha provocado la dispersión y dificultad de la aplicación de la Justicia Penal

El resquebrajamiento es estructural y no se limita a una reforma a los cientos de cuerpos jurídicos penales y administrativos, porque la distribución de competencias, facultades, responsabilidades y recursos están dadas en función del federalismo que radica en el poder central del Poder Ejecutivo Federal. Como demostraremos, los órganos y funciones penales en México están sumamente dispersos y no tienen el control formal y originario que deben poseer para enfrentar a la criminalidad y a la delincuencia: un órgano de gobierno capaz de planear, instrumentar, aplicar y evaluar una Política Criminológica que fortalezca, equitativamente, el poder público de los Municipios, de los Estados y el Distrito Federal.

La primera pregunta que surge es ¿ a qué nivel de gobierno le corresponde llevar a cabo la Política Criminológica y la Seguridad Pública ?, la respuesta es imprescindible en esta investigación porque nos dilucidará el nivel de gobierno y el poder al que le corresponde tener el órgano encargado de la Política Criminológica que proponemos.

Evocando los principios que nutren al federalismo constitucional, a priori podríamos afirmar que la regla es clara en relación a la delimitación de las atribuciones constitucionales reconocidas para la Federación y las entidades federativas, - sin menoscabo del Distrito Federal, que sin ser una entidad federativa autónoma, libre y soberana, por ser el asiento de los poderes federales es una entidad con sus propios poderes que rigen la vida de sus habitantes * - sin embargo, no sucede así porque el sistema federal mexicano contempla un análisis constitucional y jurídico de mayor extensión que debemos tener presente en la delimitación de las facultades de los órganos que integran el sistema penal mexicano y de aquéllos que actúan con él. En forma enunciativa las reglas que existen en la Ley Cimera para determinar y precisar la competencia federal son:

- “ 1. Facultades atribuidas a la Federación;
2. Facultades atribuidas a las entidades federativas;
3. Facultades prohibidas a la Federación;
4. Facultades prohibidas a las entidades federativas;
5. Facultades coincidentes;
6. Facultades coexistentes;
7. Facultades de auxilio;
8. Facultades que emanan de la jurisprudencia,” ya sea reformando o adicionando la anterior clasificación. ” ²³

* Vid artículos 44 y 122 de la Constitución General de la República norma esta última que reafirma que el gobierno del mismo aún está sujeto a una competencia dual ya que el Congreso de la Unión y el Presidente de la República tienen atribuciones respecto a su organización y composición administrativa e inclusive legislativa

** Se sugiere al lector la interesante obra “ Jurisprudencia ” del Dr. Raul Plascencia Villanueva McGraw Hill - U.N.A.M. - Instituto de Investigaciones Jurídicas México 1997, ya que en ella se aborda un tema jurídico poco explorado en el derecho mexicano con el consiguiente desconocimiento de la materia

La naturaleza jurídica de la facultad de las políticas generales en materia de Seguridad Pública y la propia Política Criminológica a la luz de la Carta Magna habremos de estudiarla en este apartado de acuerdo al artículo 21 en sus dos últimos párrafos, 73 fracción XXIII y el artículo 115 fracción III inciso h).²³ De la lectura de dichos preceptos se desprende que no se contempla la planificación, instrumentación, aplicación y evaluación de la Política Criminológica en nuestro país a través de un órgano administrativo de cualquier poder público del Estado mexicano que la conduzca, guíe u oriente, luego entonces, en la estructura administrativa del Gobierno Federal, no se prevé a institución alguna autónoma que sea la responsable de esta disciplina penal característica de todo Estado democrático de Derecho que aspire a un sistema penal pronto, expedito, eficaz y equitativo. Remataríamos este aserto al mencionar que la Política Criminológica como tal no está prevista en el texto legal primario de nuestro orden jurídico.

No obstante, las normas invocadas si se refieren a la seguridad pública, sin que en ninguna de ellas se defina su contenido y alcance jurídico en los actos que lleva a cabo la Administración Pública Federal o local, omisión que se pretendió subsanar en una ley reglamentaria como lo es la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública en su artículo 3º. Luego entonces, la seguridad pública es un servicio público que le corresponde al Estado ejercitar y practicar permanentemente en beneficio de la sociedad y sus integrantes, cuya naturaleza jurídica en el ámbito constitucional hemos de tratar de desentrañar para estar en posibilidades de encomendarla, en su caso, a un órgano especializado.

Iniciando con el propio texto de las normas constitucionales citadas se desprende que la seguridad pública no es una facultad reservada a la Federación; ni exclusiva de las entidades federativas; tampoco es una atribución propia de los estados; ni lo es por consecuencia de la jurisprudencia que se haya emitido en nuestro

23 Et alí Constitución Política op cit Ibidem p 1302

* Los preceptos en cita textualmente señalan

* Art 21 - La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. . .

La 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.

Art 73 - El Congreso tiene facultad para:

XXIII Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.

Art 115 Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes

III Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos.

h) Seguridad pública y tránsito

sistema jurídico; por lo que resta examinar si es una facultad coincidente, coexistente o de auxilio, de acuerdo con el orden jurídico mexicano vigente.

Las denominadas facultades coincidentes son las que por mandato constitucional pueden llevarse a cabo tanto por la Federación, como las entidades federativas que la formaron, y tiene dos acepciones: una amplia y una restringida. En su sentido amplio se faculta a ambos órdenes para expedir las bases de regulación sobre una misma materia; es restringida si se confiere una materia tanto a la Federación como a las entidades federativas, pero es a una de ellas a la que se le concede la atribución para fijar una base o criterio de división de esa atribución.²⁴

Las facultades coexistentes son las atribuciones que una parte de ella compete a la Federación y la otra a las entidades federativas.

Las facultades de apoyo o auxilio son aquéllas en las cuales una autoridad auxilia o ayuda a otra por disposición de la Norma Fundamental.

Mención separada merece el somero análisis de las ' facultades concurrentes '²⁵ y ellas son " aquellas que no están exclusivamente atribuidas a la Federación, ni prohibidas a los estados, y cuando la primera no actúa, las entidades federativas pueden realizarlas; pero si la Federación legisla sobre esas materias, deroga la legislación local al respecto. " ²⁶ La ratio de esta figura jurídica radica en justificar la actuación de las entidades federativas ante la inactividad de la federación en esa materia que les impide satisfacer sus requerimientos. Sin embargo, en México estas facultades no existen, de conformidad con los tratadistas que han interpretado el contenido de los artículos 16, 40, 41 y 103 de la Constitución General de la República.²⁷

24 Vid Jorge Carpizo " Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos " op cit págs. 1303 y siguientes

25 Para el constitucionalista Felipe Tena Ramírez estas atribuciones deben ser nombradas en nuestro lexico ' coincidentes ' porque la palabra ' concurrentes ' es una traducción del idioma anglosajón y argentino, impropia de nuestra lengua " porque en nuestro idioma ' concurrentes ' son dos o más acciones que coinciden en el mismo punto o en el mismo objeto, cosa distinta a lo que ocurre en el derecho americano, donde las facultades concurrentes de la Unión y de los Estados nunca llegan a coincidir, pues el ejercicio por parte de la primera excluye y suprime inmediatamente la facultad de los segundos. A lo sumo podría decirse que antes de ejercer la federación una de dichas facultades, hay concurrencia entre la facultad en potencia de la Unión y la facultad en acto de los Estados. Las facultades concurrentes en el sentido castizo de la palabra, que propiamente deberían llamarse coincidentes, son las que se ejercen simultáneamente por la Federación y por los Estados " Op cit. págs. 121 y 122

26 Ibidem. p. 1304.

27 Vid Felipe Tena Ramírez. Op. cit. págs. 121 y 122, así como Jorge Carpizo " Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos " Ibid; y Mano de la Cueva de la Rosa. " La Constitución de 5 de febrero de 1857 " Op cit por Jorge Carpizo Citando el primero de ellos " Las facultades concurrentes, empleada esta palabra en cualquiera de las dos acepciones que hemos advertido, son, a no dudarlo, excepciones al principio del sistema federal, según el cual la atribución de una facultad a la Unión se traduce necesariamente en la supresión de la misma a los Estados por lo que sólo como excepción a tal principio puede darse el caso de que una misma facultad sea empleada simultáneamente por dos jurisdicciones (facultad coincidente) o de que una facultad sea ejercida provisional y supletoriamente por una jurisdicción a la que constitucionalmente no le corresponde (facultad concurrente en el sentido norteamericano) La existencia de dichas excepciones sólo se explica en aquellos regimenes federales en que los Estados son lo suficientemente vigorosos para disputar derechos al gobierno central y estan alerta para hacer suyos los

En este orden de ideas, y desde nuestro particular punto de vista, la facultad de prestar el servicio público - que no la función - de la seguridad pública es una facultad coincidente en su sentido restringido, toda vez que corresponde a la Federación, al Distrito Federal, a los Estados y éstos a su vez, por conducto de los Municipios, regular y fijar las bases de normatividad del servicio público de la seguridad pública a través de los cuerpos jurídicos que emanan de sus respectivos órganos legislativos de conformidad con los procedimientos que prevén las Constituciones locales, empero se reserva a la Federación regular la coordinación del servicio público en comento, de acuerdo a las esferas de competencia existentes en dichos órdenes de gobierno, uniendo sus fuerzas para lograr tan preciado fin que no se limita a las divisiones ficticias de territorio u organización política, lo anterior según se ordena en el artículo 73 en su fracción XXIII de la Constitución Federal.

La facultad coincidente de la seguridad pública cobra pleno sustento jurídico al tenor del contenido textual del penúltimo párrafo del artículo 21 de la Norma Suprema ya que expresamente señala que les corresponde a dichas esferas la prestación del servicio público primario por excelencia, norma que en concatenación con lo dispuesto por su artículo 115 fracción III inciso h) expresa y reconoce que la seguridad pública debe prestarse con el concurso de los Estados cuando así sea necesario y lo prevean así las leyes, ahora bien, si consideramos la evolución que ha desarrollado la criminalidad y la delincuencia contemporánea hoy en día, la estructura administrativa, política, funcional y financiera del Municipio²⁸ en materia policiaca, ya no del sistema penal en sí, es insuficiente per se para hacer frente a la delincuencia convencional u organizada que rebasa su capacidad organizativa y funcional en sus órganos de prevención de conductas ilícitas, en la investigación y persecución de los delitos, en la procuración de justicia y en la infraestructura de los establecimientos de retención y reclusión de los infractores de faltas gubernativas o de presuntos responsables de los delitos del orden común.

Inclusive, en algunas entidades federativas en las que no se ha alcanzado un desarrollo económico, social o político suficiente para fortalecer sus órganos gubernamentales, el sistema penal se ha deteriorado a tal grado que existe una crisis institucional que necesita del auxilio de las partes integrantes de la Federación, sin que ello implique la invasión de esferas y atribuciones que les correspondan por mandato constitucional y legal o que estemos en presencia de las llamadas facultades de auxilio. En otras palabras, por naturaleza le corresponde al Municipio hacerse cargo de la seguridad pública, sin embargo, en vista de su débil integración,

poderes cuyo ejercicio descuida la Unión en México, país de régimen federal precario y ficticio, las facultades concurrentes no han prosperado" [Ibidem p. 121 y 122].

28 En México los Municipios presentan una enorme heterogeneidad en su conformación política, económica y social, esta diversidad se traduce en distintos niveles de desarrollo y en capacidades de gobierno y administración disímiles entre sí. Esta realidad socio-política se comprende a primera vista si tenemos presente que en el país existen 2418 municipios, los cuales tienen características propias de población, economía y normatividad que los hacen muy diferentes entre sí, aun tratándose de los de una misma entidad federativa (Vid. Programa para el Nuevo Federalismo 1995-2000 op. cit. p. 19.)

organización y desarrollo que se expande, por cierto, a las entidades federativas, se requiere el concurso de la fuerza de la Federación para planear, instrumentar, aplicar y evaluar el servicio público de la seguridad pública, hasta en tanto, se tenga la fuerza social, jurídica, administrativa, política y económica bastante para salvaguardar la integridad y los derechos de los gobernados, así como la preservación de las libertades, el orden y la paz públicos ante los embates de la delincuencia.

Una vez hecho este análisis pormenorizado de nuestro orden constitucional y legal, y teniendo presente que en el orden jurídico mexicano se instrumenta una política general de seguridad pública que abraza al sistema penal en todos sus subsistemas, e inclusive, asume fines preventivos que escapan al propio Derecho Penal por ser inmanentes a la política social y que son propios de la Política Criminológica que no es reconocida en la norma Fundamental, más no en la legislación ordinaria vigente; esta configuración normativa se traduce en la práctica institucional en la disfuncionalidad de las políticas específicas y particulares de los órganos gubernamentales contemplados en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual incide en la prevención de las faltas y delitos; en la investigación y persecución de éstos, es decir, en la procuración de justicia - atravesando por la regulación de los cuerpos policiacos -; en la aplicación de las sanciones administrativas y penales y, finalmente, en la reinserción social del delincuente y el menor infractor. La explicación es sencilla: nuestro legislador permanente asimila a la Seguridad Pública con la Política Criminológica, entendiendo que aquélla es más amplia que ésta, y que su esencia es la recomposición de los cuerpos policiacos.

En síntesis, no debemos considerar como uno a las tres grandes materias que hemos tratado en este apartado: la Política Criminológica, la Seguridad Pública y la Procuración de Justicia. y es que en ésta última dimensión no existe confusión para quienes participan activamente en la impartición de la Justicia Penal: los delitos son del orden común y del orden federal en atención a la puesta en peligro o lesión que producen en el sujeto pasivo de la Federación,²⁹ según los criterios dictados por el Congreso de la Unión,³⁰ comprendiendo esta atribución tanto a los delitos como a las faltas. Sin embargo, en la práctica forense penal esta regla sufre excepciones al tenor

29 De acuerdo con lo establecido en el artículo 50 fracciones I II y III de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación al enunciar los delitos del orden federal en doce incisos que se traducen en el ámbito interno cuando el orden federal, sea por sus normas, facultades, servidores o instalaciones, se esta transgrediendo, y en el ámbito externo tratándose de la violación de los tratados internacionales Para Victoria Adato Green, esta norma toma como criterios * A) Las calidades del sujeto activo y pasivo, B) La naturaleza del bien jurídico lesionado, C) El lugar de la comisión del delito, D) Las que se cometan con motivo o en contra del funcionamiento de un servicio público federal, E) Las que dificulten o imposibiliten una facultad reservada a la Federación. * A este listado se suman los que se cometan en relación a los delitos electorales y de las autorizaciones para intervenir las comunicaciones privadas - por motivo de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada - [Vid * Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación Comentada * Ed UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa México. 1998 P 97] Esta norma en relación con el artículo 102-A de la Constitución Federal, en su segundo párrafo establece que al Ministerio Público de la Federación le incumbe perseguir los delitos del orden federal, entre otras facultades preceptos que nos proporcionan los principios en los cuales descansa la intervención de la la Procuración de Justicia tratándose de delitos del fuero común y del fuero federal

30 Vid artículo 73 fracción XXI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

de la legislación federal adjetiva,³¹ norma que contiene una facultad discrecional que ejercita un órgano del Poder Ejecutivo Federal como lo es la Procuraduría General de la República, porque ante la presencia de la comisión de delitos del orden federal y común se dota a la Representación Social de competencia para conocer de éstos por la probable comisión de delitos federales en el caso de su concurso, ' atrayendo ' el caso a su conocimiento. Esta facultad discrecional no es reglada en virtud de que el código adjetivo invocado omite señalar los requisitos jurídicos y procesales a seguirse para que se surta esta facultad a favor del Ministerio Público de la Federación quien se ha visto la ha ejercitado con visos políticos allende de los estrictamente legales.

Una vez erradicado el mal empleo del vocablo de las facultades concurrentes - que inclusive utiliza el legislador en el Código Supremo -, proponemos el fortalecimiento del sistema penal con el desarrollo real de la organización política y administrativa de sus órganos, instituciones y figuras a través del federalismo contemporáneo que México reclama y proclama para sí ante el nuevo orden mundial que se origina en el proceso de la globalización. Para lograr este desidératum bien se señala en el Programa para el Nuevo Federalismo que se debe impulsar el desarrollo político-institucional en base a las siguientes bases:

- *“ Promover, en un ánimo de cooperación entre el orden federal y las entidades federativas, la consolidación de la impartición de justicia por los órganos jurisdiccionales, mediante la asignación de recursos suficientes para el buen desempeño de sus funciones, particularmente en los casos de competencia concurrente (SIC) entre los órganos federales y locales.*
- *Promover modificaciones al marco jurídico de la Administración Pública Federal sobre la base de fortalecer la dimensión del federalismo en el cumplimiento de esas funciones.*
- *Fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Pública en el marco del respeto a la autonomía de las entidades federativas y de los municipios, mediante fórmulas concertadas que permitan resolver la insuficiencia de recursos, lograr una mayor eficacia en los esquemas de coordinación operativa y consolidar los consejos estatales de seguridad pública.*
- Revisar el marco jurídico de participación de las organizaciones sociales para lograr una efectiva vinculación entre las acciones de interés público y los diferentes órdenes de gobierno. ” ³²

31 Vid Código Federal de Procedimientos Penales en su artículo 10 en su segundo párrafo que señala " En caso de concurso de delitos, el Ministerio Público Federal será competente para conocer de los delitos del fuero común que tengan conexidad con delitos federales, y los jueces federales tendrán, asimismo, competencia para juzgarlos. El sustento legal también se localiza en la fracción XXI del artículo 73 precitado en la nota anterior

32 Programa para el Nuevo Federalismo 1995-2000 p 9

Estos objetivos los ha vislumbrado la presente administración en programas sectoriales y especiales (SIC) que se concentran en la Secretaría de Gobernación, cuya esfera de atribuciones prácticamente absorbe todas las políticas generales del sistema penal - lato sensu - mexicano, a través de los diversos órganos adscritos a ella, porque a través de ella se elaboraron los tres planes rectores de gobierno en materia punitiva, a saber:

- Programa Nacional de Seguridad Pública.
- Programa de Protección Civil.
- Programa de Prevención y Readaptación Social.

Destaca entre ellos, por su repercusión en el ámbito jurídico, administrativo, financiero y político,³³ el primero de ellos, toda vez que por conducto de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública interviene en las instituciones gubernamentales, sociales, y privadas en la integración de instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones con la ratio de alcanzar los fines de la seguridad pública, mediante convenios generales y específicos entre las partes integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El Federalismo contemporáneo requiere de nuevas figuras, instrumentos y mecanismos jurídicos, administrativos, financieros y sociales, que modifiquen la estructura política del Estado mexicano para combatir eficazmente a la criminalidad y a la delincuencia convencional y organizada, sin perder de vista que la Política Criminológica y la Seguridad Pública deben ser vistas, la primera como una función de gobierno que debe dar las bases y condiciones necesarias para que la segunda se

* Vid. " Programa para el Nuevo Federalismo 1995-2000 Anexo No 2. Programas Sectoriales y Especiales de la Administración

33 Los avances en esta materia se han dado ya en nuestras instituciones, sobrepasando las subsecuentes

- Se han celebrado convenios con los gobiernos estatales para consolidar los registros civiles en las entidades federativas, con el propósito de estructurar el Registro Nacional de Población y así poder expedir la Clave Única del Registro de Población.

- En 1996 se apoyó a las entidades federativas en la atención a los procesados o condenados por delitos del fuero federal, al incrementarse las aportaciones federales (socorro de ley) de \$5 50 a \$16 50 diarios por reo. Para 1997 esta aportación pasa a \$19 50 diarios. Asimismo, el Programa de remozamiento (sic) de Cárceles contempla la construcción de 13 centros estatales de readaptación social y uno federal.

- Con base en el Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, en 1996 se instaló el Consejo Nacional de Seguridad Pública, en el que participan los gobiernos estatales. A la fecha, destacan las acciones siguientes:

De conformidad con las directrices del Consejo Nacional, durante 1996 se inició la instalación de la Red Nacional de Información sobre Seguridad Pública, previéndose que en el segundo semestre de 1997, en estrecha coordinación con los gobiernos estatales, 50 ciudades del país (32 capitales y 18 ciudades estratégicas) formen parte de esta Red.

El presupuesto asignado al Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000 en 1996 fue de 100 millones de pesos. En 1997 el presupuesto asciende a 2405 millones de pesos, de los cuales 1905 son aportados por la Federación y 500 por los gobiernos de los estados.

Las aportaciones de referencia se invertirán en la formación de policías a través de la Academia Nacional y en la compra de equipo y armamento (250 millones de pesos), se creará la red primaria de los registros nacionales policíacos, delincuenciales, de equipo y armamento, misma que a partir de 1998 alimentará de información a los estados para la lucha contra la delincuencia. * Ibidem págs. 21 y 22. (Vid. Anexo No. 1 Avance de Acciones 1995-1996 y Perspectivas [SIC] En el ámbito Político-Institucional).

cristalice en un servicio público que la población debe palpar cotidianamente en su vida comunitaria y familiar.

La Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública prevé la creación de los Consejos Locales que se integraran en el Distrito Federal y los Estados, siendo esta una instancia que le da un nuevo matiz al Federalismo mexicano en el sistema penal porque es una instancia de coordinación, planeación y supervisión del propio Sistema Nacional de Seguridad Pública, otorgándose un papel preponderante a los municipios en su integración, tratándose de los Estados de la república Mexicana. En el Consejo del Distrito Federal existirá un Consejo de coordinación delegacional y en los Estados habrán Consejos de coordinación municipales.³⁴ Simultáneamente, se contempla la existencia de otra instancia cuando participan dos o más entidades federativas: los Consejos de Coordinación Regionales, en el cual se establecerán instancias intermunicipales que deberán sujetarse a los ordenamientos estatales vigentes.³⁵

El Federalismo mexicano de hoy en día se fortalece si ambas figuras administrativas realmente asumen su responsabilidad histórica por ser instancias de decisión de las partes federativas cuyas propuestas son susceptibles de traducirse en acciones de gobierno al ser aprobadas por el Consejo Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública instancia que deberá recibir, oír y aplicar, los planes, estrategias, procedimientos y mecanismos que elaboren con miras a la consecución de los fines de la seguridad pública los cuales se identifican con los de la Política Criminológica contemporánea. Desafortunadamente, a la fecha no se tiene noticia de la instalación de Consejos Regionales de Seguridad desaprovechándose la oportunidad jurídica e histórica que la ley permite y reconoce, quizás debido a la grave politización que la Justicia Penal ha padecido recientemente debido a la falta de voluntad política de los titulares de los Poderes Ejecutivos locales quienes gracias a la apertura democrática pertenecen a diversos partidos políticos; sin embargo, se debe tener conciencia civil en el combate a la delincuencia allende de las convicciones partidistas, porque si bien es cierto que la política y el derecho están íntimamente vinculados y no son insolubles en la praxis institucional del Estado, la justicia, y en concreto, la justicia penal, no son susceptibles de perseguir intereses de grupos en perjuicio de la guarda y tutela de los derechos de los gobernados, de su integridad, y la preservación del orden, la paz y la libertad de los individuos y sus asociaciones.

Mención aparte ha de realizarse de tres instrumentos básicos que el Federalismo ha reconocido en el fortalecimiento del sistema penal mexicano: las Conferencias de Prevención y Readaptación Social, la de Procuración de Justicia y la de Participación Municipal. Sin embargo, de las conclusiones a las que arriban en sus reuniones se expresan en declaraciones cuya naturaleza y peso son eminentemente

34 Vid Artículo 18 de la Ley en comento

35 *Ibidem* Artículo 19.

políticas, más que jurídicas, con la salvedad que en múltiples ocasiones se recaban en la legislación ordinaria y federal de nuestro país.³⁶

Considerando que la seguridad pública de los habitantes en México se contempla como una facultad coincidente restringida y que la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública respeta este principio,³⁷ es hora de que nuestro sistema penal viva una modificación estructural del orden jurídico resquebrajado en una infinidad de leyes y normas penales que imposibilitan la pronta y expedita aplicación de la Justicia Penal para que se homologuen sus figuras, instituciones, procedimientos, y órganos, retomando el camino del Derecho Penal democrático, humanista y científico que se ha menguado en la legislación federal que ha impuesto un orden jurídico paralelo y especial al sistema penal. No hay razón válida para postergar la integración de una Comisión Nacional Redactora de un Código Penal Tipo, sustantivo y adjetivo, para toda la República Mexicana que sea integrada por los más destacados especialistas en las materias que deben converger en este cuerpo legal, encabezados por juristas y criminólogos de reconocida calidad profesional, académica y humana.

De lo que se trata es consolidar el sistema penal en el Federalismo que se base en la distribución de las funciones del poder - más que dividir las -, y coordinarlas entre sí de tal suerte que exista una colaboración permanente y dialéctica en la lucha contra la criminalidad y la delincuencia en todos los frentes del sistema penal.

2.- LA POLÍTICA CRIMINOLÓGICA COMO ESTRATEGIA NACIONAL PARA ENFRENTAR LA DELINCUENCIA EN MÉXICO.

El sistema penal mexicano ha de evolucionar a través de la instrumentación de la política pública nacional que una al Estado y a la Sociedad en acciones concretas para controlar la delincuencia en todas sus expresiones.

El autor.

36 *Ibidem*. Artículo 13

37 El artículo 5º de este ordenamiento ordena: "La coordinación y aplicación de esta ley, se hará con respeto absoluto de las atribuciones constitucionales que tengan las instituciones y autoridades que intervienen en el Sistema Nacional.

Cuando las acciones sean conjuntas sean para perseguir delitos, se cumplan sin excepción los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables."

* El sustento jurídico de nuestra propuesta tiene como raíz el artículo 13 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, al preverse para un estudio especializado en la materia (en la ley únicamente se otorga prioridad para el estudio en incidencias delictivas), toda vez que la legislación penal vigente necesita de una uniformidad científica en métodos, figuras, instituciones procedimientos y sanciones que reestructuren al sistema penal. Esta Comisión estaría conformada por expertos, instituciones académicas, de investigación, agrupaciones del sector social, privado y de los miembros de la propia comunidad relacionados e interesados en la materia

2.1.- EL AUGE DELICTIVO ACTUAL.

Únicamente acudiremos a las fuentes estadísticas en materia penal a fin de acreditar el incremento cuantitativo y cualitativo del fenómeno de la delincuencia en México ratificando la inseguridad pública que se padece hoy en día y la crisis del sistema penal mexicano en todos sus niveles y esferas de actuación, razones que motivaron a la presente investigación académica que propone un instrumento más eficaz para lograr la Justicia Penal.

No podemos ignorar que desafortunadamente a nivel internacional México es un país cuyas estadísticas penales no son consideradas por los organismos especializados en el estudio de la criminalidad y la delincuencia tradicional o moderna, aún en relación a otros países de Latinoamérica,³⁸ razón suficiente para evaluar con mayor diligencia los datos oficiales que se proporcionan en los documentos públicos consultados. Ahora bien, el contenido del presente tema únicamente contempla los delitos cometidos por imputables, toda vez que hemos de considerar que la criminalidad cometida por los menores de edad constituyen un universo normativo de distinto tratamiento para el Derecho mexicano, que no por ello debe ser soslayado sino a la inversa: debemos incluir su estudio con especial cuidado para la planeación y aplicación de una Política Criminológica moderna y democrática, en virtud de ser el paso previo al desarrollo de la persona y la sociedad.*

Los informes recabados más recientes con los que se dispone en la materia son los contenidos en el Programa Nacional de la Seguridad Pública,³⁹ a saber:

<i>FUERO COMÚN.</i>	1980 (A)	1994 (B)	TASA DE CRECIMIENTO (A/B)
PRESUNTOS RESPONSABLES.	69,748	141,176	102%
SENTENCIADOS	56,939	120,585	112%

38 La Comisión Europea a través del Programa Sistema Penal y Derechos Humanos de la ILANUD de la Subdivisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de las Naciones Unidas, omitió a México en su análisis del crecimiento delictivo para definir la situación del fenómeno, tal como se aprecia en la obra "Delito y seguridad de los habitantes" Et alí Elías Carranza (Coordinador) México Ed. Siglo XXI en co-edición con la Comisión Europea y el ILANUD-Naciones Unidas México 1997. En esta investigación se dice que los países que no se incluyen en su estudio es debido a que su información estadística en materia penal porque no existía - caso en el cual no se halla México -, porque no estaba unificada, no era accesible y finalmente, por no ser confiable de acuerdo con los criterios internacionales adoptados por dicho organismo (Vid Op cit p 26.)

* Sugieramos al lector interesado en el tema la más completa obra sobre la Criminalidad de Menores por su contenido criminológico, estadístico y jurídico actualizado del Doctor Rodríguez Manzanera, Luis "Criminalidad de Menores" 2ª ed. Ed Porrúa México 1997 (Partes II a V)

39 Op cit México Secretaría de Gobernación-Talleres Graficos de la Nación México 1996 P 18 La fuente citada se sustenta en datos contenidos en el Cuaderno de Estadísticas Judiciales del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática del año de 1995

FUERO FEDERAL.	1980 (A)	1994 (B)	TASA DE CRECIMIENTO (A/B)
PRESUNTOS RESPONSABLES.	6,418	24,751	286%
SENTENCIADOS	7,117	21,980	209%

INCREMENTO DELICTIVO TOTAL.

PRESUNTOS RESPONSABLES.	76,166	165,927	118%
SENTENCIADOS	64,056	142,365	122%

**AVERIGUACIONES PREVIAS INICIADAS Y CONSIGNADAS AL PODER
JUDICIAL DEL DISTRITO FEDERAL.**

FUERO COMÚN.	1992	1993	1994	1995
Iniciadas	127,433	120,185	145,095	201,136
Consignadas con detenido	7,218	6,716	6,263	7,231
Consignadas	25,992	23,190	17,682	19,801
Relación de Iniciadas/ Consignadas	20.4%	19.3%	12.2%	9.84%
Relación de iniciadas/ consignadas con detenido	5.7%	5.9%	4.3%	3.6%

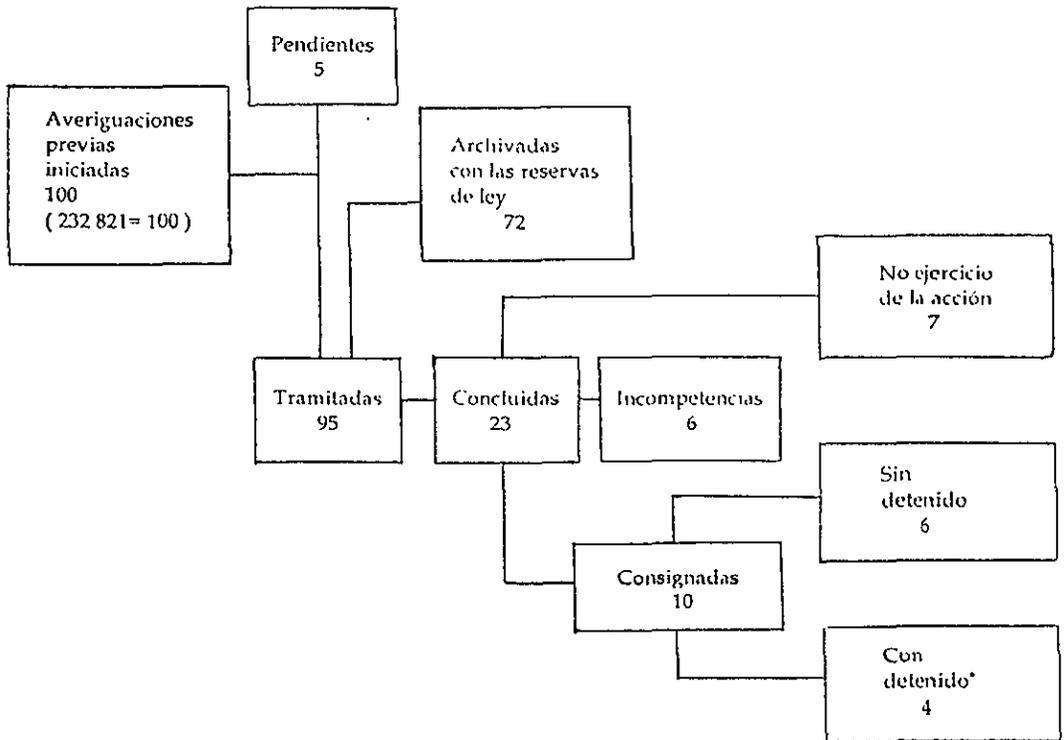
Con datos estadísticos más actualizados para los años de 1996 y 1997 en el Distrito Federal sus habitantes han opinado ⁴⁰ que los delitos son infimamente denunciados en proporción a su comisión real en la vida social y aunada esta hipótesis criminológica auxiliada con datos estadísticos de opinión con la variable de las averiguaciones ministeriales que finalmente son consignadas con detenido se ha establecido el siguiente cuadro:

40 La encuesta a que se alude aparece publicada en el periódico "Reforma" a fines de septiembre de 1997 y en ella se entrevistó a 786 personas en sus domicilios, todas con mayoría de edad siendo el 47.3% hombres y el 52.7 mujeres. Vid. Rafael Ruiz Harrell "Criminalidad y mal gobierno" Ed. Sansores & Aljure México 1998 Pags. 53 y 54

AÑO	DELITOS DENUNCIADOS.	IDENTIFICACIÓN DEL PRESUNTO RESPONSABLE	DETENCIÓN DEL PRESUNTO RESPONSABLE.	PROBABILIDAD DE QUE EL DELINCUENTE LLEGUE A SER DETENIDO.
1996	3 de cada 10 (0.30)	35 de cada 100 (0.356)	1 de cada 4 (0.24) =	25 de cada 1,000 (0.025)
1997	15 de cada 100 (0.15)	35 de cada 100 (0.356)	1 de cada 4 (0.24) =	13 de cada 1,000 (0.0128)

41

DESENLACE JURÍDICO DEL PROCEDIMIENTO PENAL COMÚN EN EL DISTRITO FEDERAL EN EL AÑO DE 1996



41 - Zepeda Lecuona, Guillermo * Delincuencia fachada reformadora y los sótanos de la impunidad * México Revista del Senado de la Republica Abril-Junio 1998 Vol 4. No 11 p 91

El autor es investigador del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC) En el texto señala como fuente al periódico ciudadano ' Reforma ' explicando que la columnas 1 y 2, contienen los datos recabados en las encuestas llevadas a cabo por el relativo, en tanto que las columnas 2 y 3, están basadas en el Anexo Estadístico del Tercer Informe de Gobierno del Presidente de la Republica Ernesto Zedillo correspondiente a 1997 por ser la última referencia oficial que presenta esta información

* Íbidem Fuente Anexo Estadístico del Tercer Informe de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo con datos de la PGJDF, noviembre de 1997 p. 88.

Es impresionante y una de las conclusiones que atrapó nuestra atención en la encuesta citada es la siguiente: dos de cada tres entrevistados han sufrido en forma, individual o familiar, un delito en el año de 1996.

Por lo que concierne al ámbito de los delitos federales el incremento cuantitativo de ellos queda debidamente comprobado de conformidad con el siguiente cuadro, a saber:

AVERIGUACIONES PREVIAS INICIADAS Y CONSIGNADAS AL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

FUERO FEDERAL.	1992	1993	1994	1995
Iniciadas	48,661	57,604	55,799	60,032
Consignadas con detenido	16,415	32,039	27,388	30,270
Consignadas	8,169	11,561	11,995	15,836
Relación de Iniciadas/Consignadas	33.7%	55.6%	49.1%	50.4%
Relación de iniciadas/consignadas con detenido	16.8%	20.1%	21.5%	26.4%

En primera instancia se observa que en términos reales del primer paso dentro del procedimiento penal, el Ministerio Público local y federal, han elaborado un mayor número de investigaciones ministeriales que contienen la denuncia o querrela de los ciudadanos que le narran hechos posiblemente constitutivo de delitos, respecto del año precedente, sin que este número haya decrecido en ningún año de los comprendidos en el lapso precisado, existiendo un salto notorio en el año de 1995 en relación a 1994. Este primer dato por sí mismo nos presenta una variable creciente de los hechos que a juicio de los particulares son motivo de sanción penal por afectar su concreta esfera de derechos. En una segunda apreciación los cuadros nos presentan la relación del desenlace jurídico de los procedimientos iniciados ante la Representación Social, y en él se aprecia la denominada 'ley del embudo' que para muchos, demuestra la eficacia del orden y sistema jurídico-penal mexicano, e inclusive, pretenden razonar la abolición del mismo con base en ella, siendo que su determinación es por factores y causas múltiples y diversas al Derecho Penal. Este fenómeno no es exclusivo de nuestro sistema penal sino del orden jurídico punitivo existente en todo el orbe, para corroborarlo agregamos el desenlace del procedimiento penal norteamericano,⁴² a saber:

⁴² Vid. David Neubauer 'America's courts and the criminal justice system' Pacific Grove/Coie USA 1992 4ª eed P 27 Cit por Carranza, Elias en su ensayo 'Situación del delito y de la seguridad de los habitantes de América Latina' en la obra 'Delito y seguridad de los habitantes' Op. cit. p. 42

1000 delitos graves (*felonies*) cometidos;

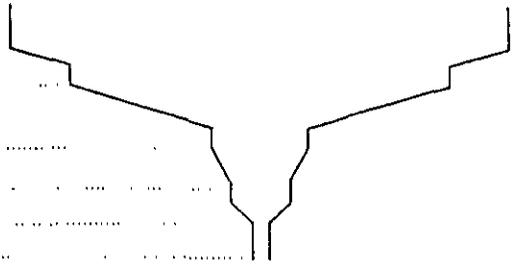
339 denunciados a la policía;

54 arrestados;

26 condenados;

13 encarcelados;

6 sentenciados a prisión por más de un año



Sin embargo, nuestro sistema de procuración e impartición de Justicia Penal al ser comparado con otros sistemas ha demostrado una notable variación porque en la Ciudad de México se resuelven 2.58% de los casos penales que son del conocimiento ministerial en tanto que Río de Janeiro el porcentaje es del 15.9% y en Londres es del 31.40%.⁴³

El autor nos ilustra que en el Distrito Federal en 1994 se registraron 1892 delitos por cada cien mil personas en tanto que Londres tuvo, en ese mismo año, 4,505 y París - ciudad calificada como la más peligrosa -, 14,040. En otras palabras, en relación a la cantidad de delitos cometidos en otros países en proporción a sus habitantes, México es considerado como un Estado en el cual existen " menos " delitos que en otras grandes urbes, esto es, en Londres, Madrid, Roma, París, Río de Janeiro, Sao Paulo, Nueva York y Washington, en promedio tienen 464 delitos por cada 100 denunciados en el D.F.; sin embargo, estas cifras no implican, necesariamente, que se cometan menos delitos que en otras ciudades porque la credibilidad en las instituciones, órganos y servidores públicos del sistema penal en México está sumamente deteriorada a tal grado que los ciudadanos no denuncian los delitos que se cometen en su agravio, aumentando así, la ' cifra oculta ' de la delincuencia.

Es menester subrayar que la Justicia Penal no es susceptible de ' medirse ' cuantitativamente en las estadísticas criminológicas basadas en las cifras proporcionadas por los órganos e instituciones oficiales del sistema penal mexicano, en virtud de que la justicia penal es un desidératum social que se localiza en el mundo axiológico y no en el ontológico, y máxime que las estadísticas penales que se exhiben, parcialmente captan la realidad del ser de lo antisocial. Por esta razón asentamos que los cuadros que integran este apartado han de ser considerados en

43 - FBI " Uniform Crime Reports " EUA 1994 y 1995 Cit por Ruiz Harrell, Rafael " Criminalidad y mal gobierno " Op cit P 64 y 65

Inclusive, recientemente los expertos europeos en materia de seguridad pública han recomendado a México, y en concreto en el Distrito Federal, a dar prioridad en la obtención de la confianza y credibilidad de los ciudadanos en los órganos y servidores públicos de la procuración e impartición de la Justicia Penal, siendo que es el primer paso para obtener un sistema penal democrático moderno y eficaz en la lucha contra la delincuencia [Cit " Consideran esencial confiar en policía " Jörg Schönbohm Experto alemán, quien es actualmente el Secretario de Gobierno de Berlín y Ex-comandante Federal de las Fuerzas Armadas de Alemania, quien por cierto, señaló que no es necesario militarizar para luchar contra la criminalidad y la delincuencia Diario " Reforma " México Distrito Federal Sección Ciudad y Metrópoli: Página 5B 30 de julio de 1998]

vista de la utilidad que representan al ser el retrato de la delincuencia en la sociedad a la luz de la actuación de los órganos e instituciones penales que es el más próximo al estudio criminológico y jurídico-penal.

El robo fue el delito que más se cometió a nivel nacional en el año de 1994, con 43% del total de ingresos; le siguen, en orden decreciente, faltas a los reglamentos de policía y buen gobierno, con 14.1%; lesiones, 9.7%; delitos contra la salud, 9.6%, y daño en propiedad ajena y tentativa de robo.⁴⁴ Como podrá verse en el cuadro siguiente los delitos que con mayor frecuencia se presentan son contra el patrimonio como lo son el robo y los daños, contra la integridad corporal como lo son las lesiones, y los homicidios. En el fuero federal se concentran en los delitos contra la salud, los relacionados con armas prohibidas y el propio robo.⁴⁵

DELITOS MÁS FRECUENTES 1990-1994.

GRAN TOTAL DE DELITOS A NIVEL NACIONAL.	776,058	100.00%	
FUERO COMÚN.	669,882.	86.32	100.00%
ROBO	165,975	21.38	24.78%
LESIONES	157,057	20.23	24.24
HOMICIDIOS	36,740	4.73	5.48
FUERO FEDERAL.	106,176	13.68	100.00%
CONTRA LA SALUD.	49,095	5.94	43.41
ARMAS PROHIBIDAS	26,911	3.47	25.34
ROBO	4,009	0.52	3.78

De acuerdo al diagnóstico elaborado por la Secretaría de Gobernación con datos del Instituto Nacional de Geografía e Informática,⁴⁶ las entidades con mayor incidencia delictiva constante en los últimos años son: Distrito Federal, Jalisco, Estado de México, Tamaulipas, Veracruz, Sonora, Chihuahua, Tabasco, Guanajuato y San Luis Potosí. A primera vista destaca que las ciudades mencionadas no son las más industrializadas del país, ya que de ser así Nuevo León estaría contemplado en la

44 Vid. ' Programa de Prevención del Delito ' Emitido por el Consejo Nacional de Seguridad Pública en su sesión del día 4 de noviembre de 1996 México. pág. 14

45.- Vid ' Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000 ' Op cit pags. 21, 22 y 23 Se tiene el fundamento estadístico dado por el Cuaderno de Estadísticas Judiciales op. cit.

46 - Vid. ' Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000 ' p 23

Es de notarse que el cuadro de referencia no es claro por los conceptos utilizados en su elaboración toda vez que emplea las nociones de ' presuntos delincuentes ' y sentenciados, siendo que los segundos superan a los primeros por lo que inferimos que las cifras son excluyentes Asimismo, es de subrayarse que esta información fue resultado de la Dirección de Estadísticas Demográficas y Sociales, y en ella se registra un decremento general de la incidencia delictiva en la República Mexicana en el periodo 1990-1994 sin especificar si dichos datos fueron proporcionados, por las Procuradurías Generales de Justicia respectivas o por los Tribunales Superiores de Justicia o de la Federación

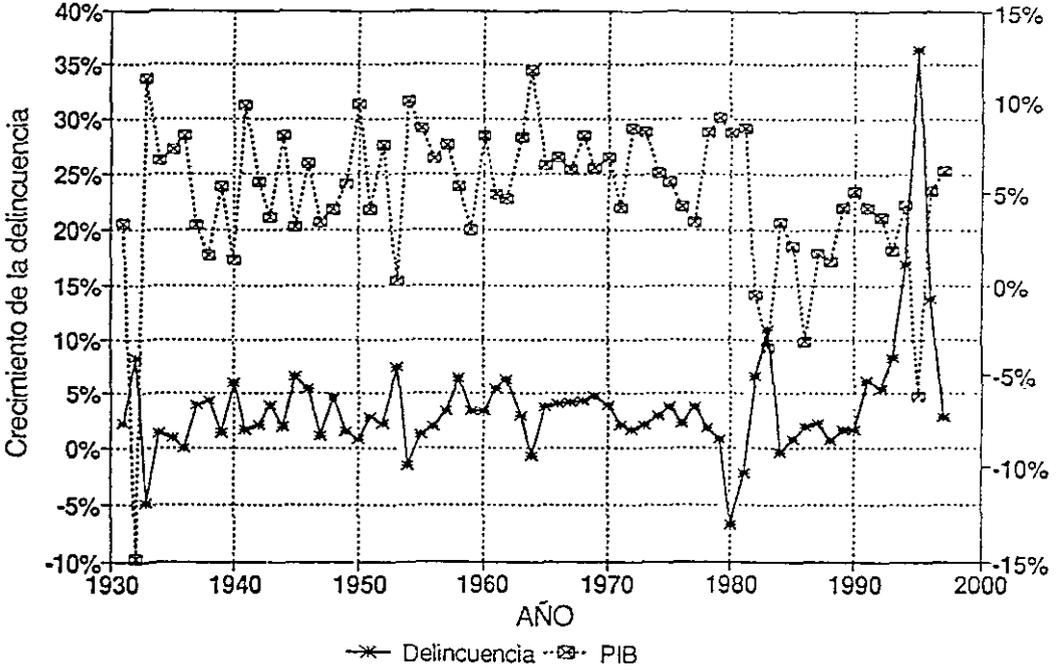
lista de los Estados que requieren de mayor atención por parte de los órganos e instituciones encargados, a la fecha, tanto de la seguridad pública, como del sistema penal - en su sentido amplio -, y de la Política Criminológica que debe planear, instrumentar y aplicar cada entidad federativa en la esfera de competencia y atribuciones que les otorga la Constitución General de la República, la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, las constituciones locales y las leyes que emanen y se ajusten a su contenido. Asimismo, en este listado no se observan a los Estados que han sufrido en creciente aumento de la violencia social e institucional que ha ocasionado, directa o indirectamente, la delincuencia organizada, hechos delictivos que han conmovido a la opinión pública y al Gobierno Federal, por la frecuencia con la que se ha manifestado, v gr. Guerrero y Baja California Norte, estados en los cuales la crisis de las instituciones del sistema penal está rebasando su capacidad de respuesta institucional.

**DESEMPLEO E INCIDENCIA DELICTIVA DEL FUERO COMÚN
EN LA CIUDAD DE MÉXICO EN EL PERIODO DE 1990-1994.**

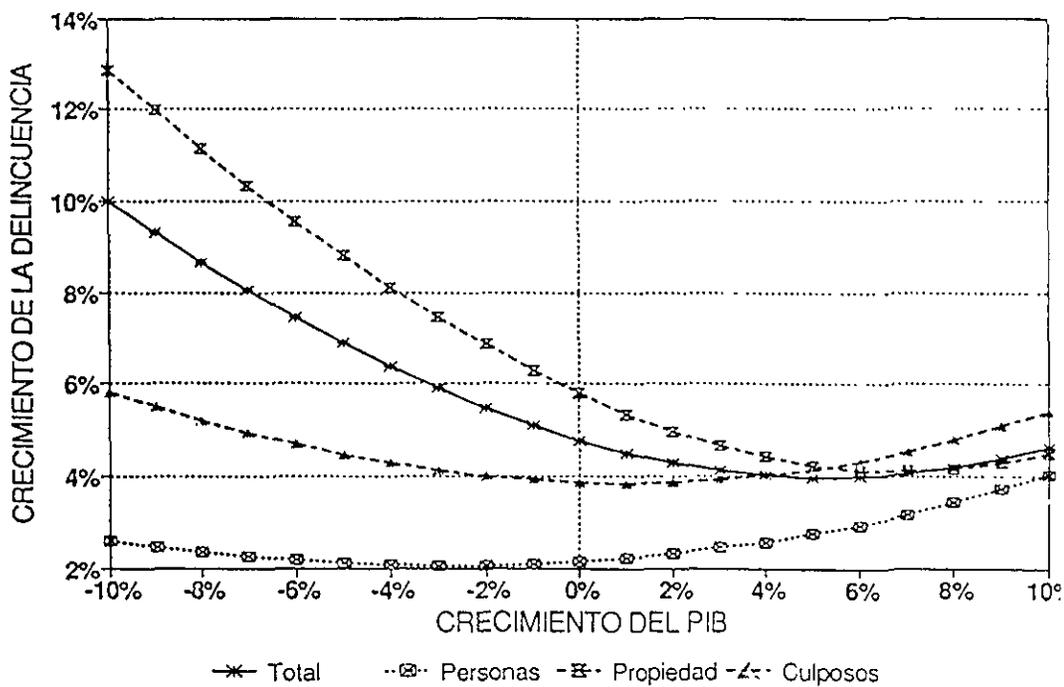
	1990	1991	1992	1993	1994	INCREMENTO PORCENTUAL
INCIDENCIA DELICTIVA	133,352	136,927	140,226	133,717	161,496	21.11
ROBOS	43,271	40,894	44,704	41,823	54,992	27.09
DESEMPLEO	187,689	180,144	206,460	249,332	261,837	28.32

El estudio más reciente de la relación del incremento delictivo en la Ciudad de México y su relación con el crecimiento porcentual de la variable económica dada por el Producto Interno Bruto, lo presentamos en el presente trabajo para que el lector aprecie visualmente la relación directamente proporcional entre el incremento de la delincuencia en el Distrito Federal y el índice económico del país en el periodo de 1930 a 1997; asimismo presentamos en una segunda gráfica el comportamiento de la delincuencia en los delitos patrimoniales, contra las personas y culposos - en relación a la situación económica del país en su Producto Interno Bruto, a saber:

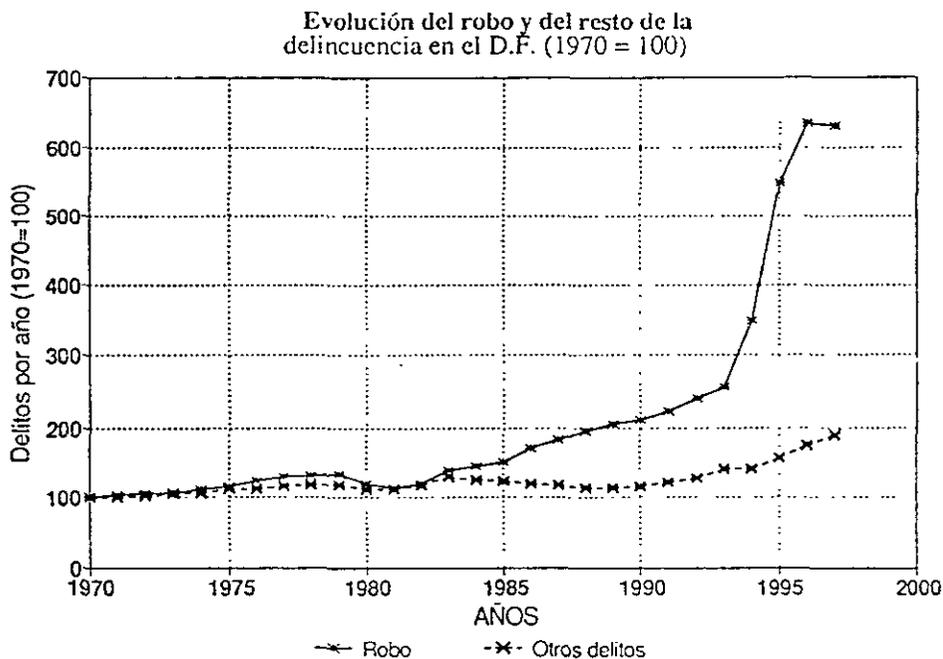
Crecimiento porcentual del PIB y de la delincuencia en el Distrito Federal



5. Crecimiento de la delincuencia en relación al crecimiento del PIB



Asimismo, insertamos la gráfica que nos muestra la evolución de la delincuencia en México, separando el delito patrimonial más tradicional, es decir el robo, en relación al universo restante de los delitos cometidos en el país en el lapso del año de 1970 a 1997, la cual denota un incremento desproporcional del primero en comparación al incremento cuantitativo de la cifra negra del resto de las figuras delictivas, ¿ la proporción ? el incremento delictivo de la delincuencia ' oficial ' - excluyendo al propio robo - fue del 33.7 por ciento, en tanto que el robo aumentó en un porcentaje del ¡ 176.4 !. ⁴⁷

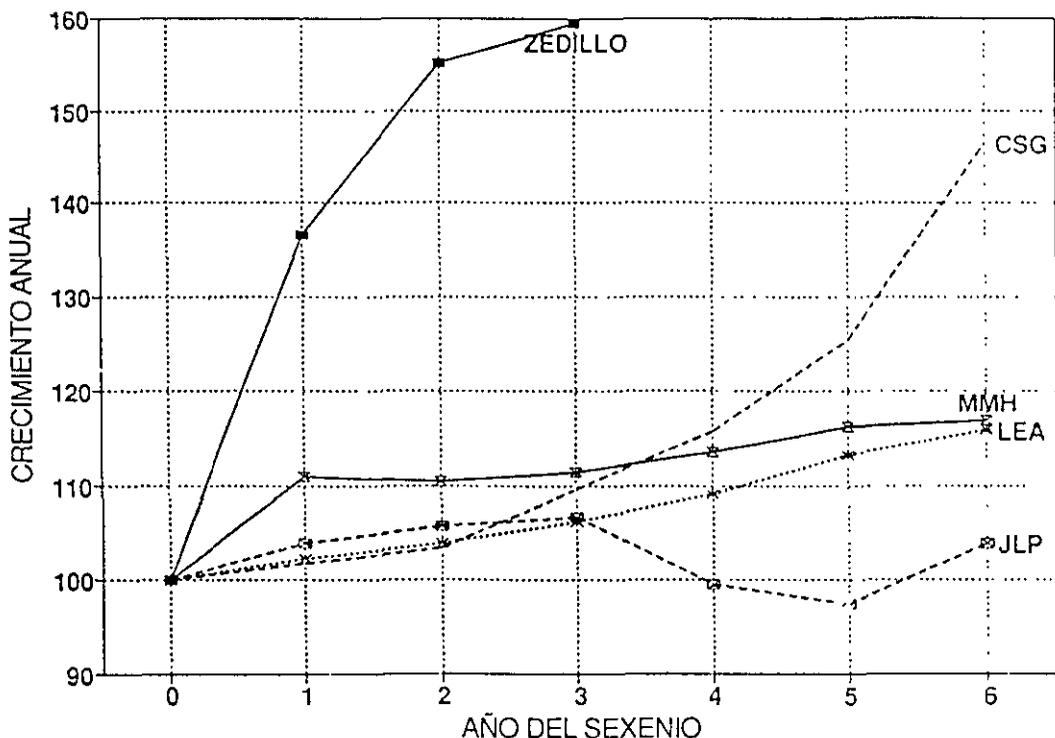


47 - Ruiz Herrell, Rafael. "Criminalidad y mal gobierno" Op. cit. P. 40

El autor es colaborador en el periódico ciudadano "Reforma" en el cual publica semanalmente la columna "La Ciudad y el Crimen" es un connotado criminólogo cuyas virtudes de investigación le hicieron acreedor a la medalla Quiroz Cuarón al Mérito Criminológico presea que le fue dada por la Sociedad Mexicana de Criminología.

La crisis de nuestro sistema penal se ha agudizado drásticamente ante el crecimiento desmedido y aterrador que ha presentado la delincuencia en estos últimos tiempos,⁴⁸ tal como se representa en la presente estadística que nos atrevemos a insertar en el presente para dar testimonio gráfico de la preocupación académica que nos motiva a ocuparnos en esta delicada tarea del fortalecimiento del Estado Democrático de Derecho a través de la Política Criminológica científica y moderna que permita controlar la evolución cuantitativa y cualitativa de la criminalidad y la delincuencia:

Crecimiento del crimen por sexenio
(Ultimo año del sexenio anterior = 100)



48.- Si el lector desea realizar un estudio más profundo de la Estadística Criminal en México en los últimos años, se le recomienda la consulta de las obras Muñoz Sánchez, Ma Susana "Criminalidad Fuentes específicas" Instituto Nacional de Ciencias Penales México 1984 Lectura de Investigación de los delitos cometidos en el fuero federal y comun en el periodo comprendido de 1978 a 1983, y El allí "Distribución, tendencia y ritmo de la criminalidad en la República Mexicana periodo 1940-1977" Instituto Nacional de Ciencias Penales México 1982

La interpretación criminológica y si se desea, la económica, política, cultural y social de las anteriores estadísticas gráficas escapan a nuestro alcance por ser de otra esfera de conocimientos que no corresponden al terreno jurídico, estrictamente hablando, y por el fin del presente trabajo académico; sin embargo, las consideramos pertinente presentar para ampliar nuestra visión de la evolución que ha desarrollado la delincuencia en nuestro país a lo largo de nuestra historia contemporánea y percatarnos de la gravedad de su crecimiento desproporcionado que acredita, fehacientemente, la crisis de nuestros sistemas de controles formales e informales de lo antisocial, tocando a los estudiantes del Derecho a fortalecer el sistema penal en todos sus niveles y subsistemas para revertir el proceso del aumento de la delincuencia proporcionando prontas y justas respuestas eficaces e institucionales a la sociedad.

En este contexto damos cuenta de los anteriores cuadros únicamente en la inteligencia de formular propuestas concretas en la búsqueda de una Justicia Penal realmente eficaz en la lucha contra la delincuencia, la cual se ha aprovechado de las fallas estructurales que se han propiciado con la frustrada instrumentación de la Política Social - quizás de la económica -, que no ha permitido el desarrollo sostenido de la sociedad y sus instituciones; con la inexistente política de prevención de los crímenes y delitos; con la fractura de la legislación penal en nuestro país; con el desconocimiento e ignorancia de la Política Criminológica; con la visión parcial de las políticas generales en la seguridad pública al concentrarse sus esfuerzos y recursos, en los cuerpos policíacos; ... en fin, de la integración coherente de una política pública que revierta el crecimiento cuantitativo y cualitativo que ha presentado la criminalidad y la delincuencia en los últimos años, en todos los niveles y frentes que integran al sistema penal y al social, por ser el crimen y el delito fenómenos antisociales que nacen en la propia comunidad y se nutren de ella, de sus instituciones y mecanismos para amamantarse de sus frutos.

2.2.- EL BIEN JURÍDICAMENTE TUTELADO ES EL ORDEN Y LA CONSERVACIÓN SOCIAL.

México ha sufrido en los últimos años la evolución y aumento, cuantitativo y cualitativo, de la delincuencia, aseveración que debidamente ha quedado acreditada de acuerdo a los estudios criminológicos gráficamente expuestos en el apartado precedente y en la inteligencia que en ellos se registran los fenómenos ilícitos que son del conocimiento del sistema penal mexicano en la procuración, impartición y ejecución de la legislación vigente. Sin embargo, apartándonos del campo jurídico y trasladándonos al real, nuestra asombro es aún mayor porque el aumento real de los

fenómenos criminales y delictivos que sucedieron en la vida social del país, no son motivo de estas cifras porque debemos evocar que existe una cifra ' oculta ' de los mismos, que desafortunadamente ha crecido debido a la desconfianza de los ciudadanos hacia las autoridades del sistema penal mexicano en todos sus niveles y fases.

El clamor de la sociedad mexicana no se ha hecho esperar y el Gobierno de la República ha manifestado la suma preocupación que le origina esta realidad drástica que rompe el equilibrio sano y natural de sus instituciones, porque la presencia constante de los delitos en la vida social, familiar e individual de los individuos propician la inestabilidad emocional de sus actividades, sean cuales sean, y ya en el caso de las personas colectivas constituidas legalmente conforme a las leyes vigentes en el país sus miembros se conducen cautelosamente en sus actividades económicas, administrativas y operativas restringiendo su participación en la vida social y financiera del país o de la localidad en la cual se desenvuelven ocasionando así un rompimiento del libre y natural flujo del desarrollo y progreso de las personas, sus familias, sus asociaciones y sociedades, e inclusive de las propias instituciones gubernamentales.

Desafortunadamente el progreso técnico, científico y tecnológico que está experimentando la sociedad ha sido perfectamente asimilado por los delincuentes de hoy en día que así han proyectado las consecuencias inmanentes del delito a un estadio de organización estructural que les permite una acumulación de recursos humanos y materiales que se concentran en un poder paralelo a la sociedad civil y política jurídicamente organizadas, cuyos sistemas normativos no han asimilado con prontitud las transformaciones violentas⁴⁹ de los procesos, las instituciones y sus relaciones con otros sistemas que la modernidad les exige en un ambiente de globalización.

Conociendo el desarrollo que ha experimentado la criminalidad y la delincuencia en nuestros tiempos podemos observar cuatro etapas de evolución de la delincuencia de acuerdo con la relación que guarda con la autoridad, a saber:

1.- En la primera etapa el criminal y el delincuente huyen de la sanción penal y evitan el contacto con la autoridad policiaca y punitiva del Estado, es decir, huye de la acción de la ley penal porque teme las consecuencias de su quehacer.

49 Criminológicamente hablando la "Violencia es toda modificación de lo que existe. Es una forma de crear desorden en el orden natural de las cosas. Se ejerce violencia cada vez que se hace algo y cada vez que no se hace algo cuando se debería hacer. Es una suerte de círculo vicioso." Luego entonces, la modernidad conlleva a la violencia del orden de las cosas, más sin embargo en el terreno de la antisocialidad de las conductas humanas, el Estado reproduce y legitima esa violencia si en sus políticas públicas, general y particulares, no realiza las acciones concretas necesarias para controlar sus manifestaciones y consecuencias.

Loia Anyar de Castro, en su ensayo titulado "Notas para la discusión de un control social alternativo" en la obra de Luis de la Barreda Solórzano y Zulita Fellini Gandulfo. Coordinadores. "Et alii" Estudios de Derecho Penal y Criminología en honor de Javier Piña y Palacios." Ed. Porrúa. México 1985 P. 14

2.- Posteriormente, y ante la imposibilidad material o jurídica de tener contacto con los aparatos, instituciones, órganos y servidores públicos del sistema penal, decide enfrentárseles y toma una disyuntiva psicológica en su conducta: acepta la privación o restricción de la libertad mediante un procedimiento legal garantista o lo rechaza abiertamente y repele su sometimiento ante la autoridad ministerial o judicial que le requiere para aplicar la legislación penal a costa, aún, de la resistencia y ataque de sus agentes, cometiendo así, nuevos delitos.

3.- El criminal y el delincuente sagazmente aceptan nulificar el actuar de los agentes o servidores públicos del sistema penal - lato sensu -, y prácticamente los 'absorben' (si se nos permite el término) mediante el encubrimiento y protección que les brindan por diversos medios y debido a múltiples factores y causas entre las que se encuentra la desgraciada corrupción, se busca pues, el acuerdo obligado o voluntario, éste último implicando una franca relación de 'asociación', acuerdo o maridaje criminógeno.

4.- Finalmente se arriba al estadio superior de la delincuencia que en sus últimas etapas se externa en sus organizaciones complejas dotadas de un poder económico sumamente importante que pretenden el propio poder político que detenta el Estado. En esta escala sus integrantes buscan el poder para asumirlo y ejercerlo, iniciando de la parte inferior de la escala jerárquica de la estructura burocrática y finalizando en su cúspide.⁵⁰

Por lo anteriormente expuesto se desprende que existen ciertos delitos o crímenes, que ya no lesionan o dañan la esfera de derechos públicos subjetivos de las personas - individuales o colectivas -, individualmente consideradas porque sus efectos y consecuencias materiales se expanden a diversos ámbitos personales y colectivos, es decir, los bienes jurídicamente protegidos no se constriñen a una esfera de derechos concreta e individualmente considerada como sucede con los denominados delitos tradicionales o convencionales, cuyos arquetipos son el robo⁵¹ y el homicidio;⁵² sin embargo, en la actualidad existen delitos cuyos efectos deterioran a múltiples y diversos ámbitos jurídicos de las personas contempladas en la legislación vigente en un país, verbigracia: los delitos contra la salud,⁵³ los económicos⁵⁴ y los denominados ambientales o ecológicos no inciden en un haz concreto de derechos

* Vid. apartado inferior, tema " El poder político y económico ante la criminalidad "

50 Vid Sergio García Ramírez. " El sistema penal mexicano. " Ed Fondo de Cultura Económica. México 1993 Págs. 19 y 20.

51 Se recomienda la obra clásica del Dr Raúl F Cárdenas " Derecho Penal mexicano del robo " 2ª ed Ed Porrúa México 1982

52 Se remite al lector la interesante obra básica " El Homicidio (Estudio jurídico, médico legal y criminalístico) " Ed Porrúa Mexico 1991, del abogado penalista César Augusto Osorio y Nieto

53 Como bibliografía básica en de este tema se sugiere Raúl Tomás Escobar. " El crimen de la droga Toxicos Depresores. Estimulantes Drogadicción Narcotráfico Lavado de dinero Mafias SIDA (SIC) Geoestrategia " Ed. Universidad Buenos Aires, Argentina. 1992, Sergio García Ramírez " Narcotráfico Un punto de vista mexicano " Ed Miguel Ángel Porrúa. Mexico 1989, y Luis Rodríguez Manzanera " Los estupefacientes y el Estado mexicano " 2ª ed Ed Botas México 1974

54 Para fines de mayor profundidad en el tema se sugieren las obras especializadas Marco A.González Berendique " Criminalidad Económica. el delito como negocio " Ed Jundica. Ediar-Conosur Ltda Santiago de Chile, Chile Sin fecha de publicación y Raúl Plascencia Villanueva " Los delitos contra el orden económico La responsabilidad penal de la persona jurídica " Ed U N A M -Instituto de Investigaciones Jurídicas México 1995

públicos subjetivos tutelados por la norma, toda vez que es imposible determinar en forma particular al individuo o sujeto que resiente el daño en su integridad, patrimonio o derechos, luego entonces la víctima es múltiple e innominada.⁵⁵

Ante la presencia de ciertos delitos organizados que con mayor frecuencia se presentan en las sociedades modernas en vías de desarrollo y desarrolladas, el Estado debe asumir con todo el poder político jurídicamente organizado en sus diversos órganos y niveles de gobierno, la responsabilidad social que le pertenece para controlar tan grave fenómeno a través de su prevención y represión que ha de culminar en la titánica labor de la rehabilitación social de los delincuentes, y en su caso, el tratamiento de los menores infractores. Esta es el escenario de la lucha constante y perenne contra la criminalidad y la delincuencia, la que debemos enfrentar con suma firmeza y valentía ya sea como miembros de la sociedad, de la Academia o como servidores públicos en los órganos e instituciones que integran el sistema penal, punitivo, coercitivo o preventivo, del Estado mexicano, desterrando cualquier idea regresiva que aún se esgrimen al decir: "... la batalla contra el crimen organizado (sic) está perdida.",⁵⁶ porque de ser así, ¿qué razón tendría el Estado, el Derecho y la existencia misma del ser humano, sus asociaciones e instituciones y de la vida social misma? de pensar y actuar así estaríamos presos en el mundo de lo antisocial, de lo inhumano, la violencia y la autodestrucción del género humano al carecer de los dos principales instrumentos del bienestar, desarrollo y progreso social: el orden y la política social,⁵⁷ que se verían mermados en tal medida que desaparecerían de la convivencia humana. Jamás aceptaremos tal razonamiento porque creemos en la Justicia a secas, más allá de la Justicia Penal que pretendemos tener más cerca con esta pequeña aportación académica.

Sintetizando los razonamientos precedentes es indudable que la delincuencia en su evolución contemporánea se ha revelado en delitos cuyos efectos económicos, jurídicos y materiales repercuten en un número 'n' de personas físicas y colectivas cuyos derechos están debidamente tutelados en la legislación vigente de un país

55 Vid Ibidem págs 17 y 18

De acuerdo con el principio de la síntesis criminológica, la Victimología Criminológica - que al lado de la Antropología, la Sociología, la Psicología, la Biología Criminológicas, la Criminológica y la Penología integran las siete disciplinas mínimas para su integración -, es un conjunto de conocimientos autónomos, ha clasificado (Principalmente Elías Neuman, Lola Aniyar de Castro e Ivan Jakovlevic) a la víctima colectiva o terciaria, que se caracteriza por no ser una persona física o colectiva específicamente elegida por el victimario ya sea este el criminal o el delincuente, y por ende, es difuso y dispersa su determinación jurídica Véase Luis Rodríguez Manzanera " Victimología Estudio de la víctima " 3ª ed. Ed Porrúa México 1996 Págs 91, 93, 94 y 97 [Vid Lola Aniyar de Castro " Los desviados como víctimas " Capítulo Criminológico, no 2 Universidad de Zulia Maracaibo, Venezuela 1974, Ivan Jakovlevic " Political Prisoners as Victims " V Symposium Yugoslavia 1985 y Elías Neuman " Las víctimas del Sistema Penal " Ed Córdoba Argentina 1994 y " Victimología " Ed Universidad Buenos Aires, Argentina 1984]

56 Pedro Pablo Camargo. ' El ' crimen organizado ' Revista Inmestral ' Criminología Revista de la Academia Mexicana de Ciencias Penales ' Editada por Porrúa México Año LXIII No 3 Septiembre-diciembre 1997 P 7 El Doctor en Derecho citado basa su afirmación en la declaración de una organización europea denominada Liga Internacional Antiprohibicionista (LIA) creada en 1990 al expresar " la guerra contra las drogas esta definitivamente perdida "

57 Vid Jesús Antonio de la Torre Rangel " Hacia una organización jurídica del Estado, solidaria y liberadora " Ed Jus México 1977 Págs 184, 185 y ss

determinado, más sin embargo no son identificables individualmente y en la medida de ser víctimas colectivas que no son elegidas en forma concreta y específica por el criminal o el delincuente quien gracias a sus actividades se allega de poder y riquezas que desea conservarlas en detrimento de los derechos públicos de los gobernados sustrayendo su patrimonio o lesionando su integridad y aún a costa de su vida, de ahí que el Estado debe intervenir en la defensa de dichos bienes y prerrogativas legales que le confiere la sociedad en los ordenamientos jurídicos, en esta etapa se justifica la intervención penal por ser la expresión coercitiva más radical y característica de su poder político y jurídico en aras del orden social.

La conservación social únicamente es dable en un Estado democrático de *Derecho que tutele⁵⁸ y proteja los derechos humanos de los miembros de la sociedad* a la que se debe ante las consecuencias económicas, jurídicas, culturales y políticas que se producen por el desarrollo de la criminalidad y la delincuencia que ya ha quedado demostrado ha evolucionado a tal estadio que busca el poder político del Estado. Por ello, sostenemos que la planeación, formulación, instrumentación, aplicación y evaluación de una política pública general en materia penal ha de cristalizarse en una Política Criminológica que se lleve a cabo a través de un órgano ejecutivo, especializado, autónomo, interdisciplinario e incluyente de las fuerzas sociales que permitan controlar a la criminalidad y a la delincuencia de forma tal que se actúe en forma integral con la Política Social y Económica del Estado, prever para actuar.

2.3.- EL PODER POLÍTICO Y ECONÓMICO ANTE LA CRIMINALIDAD.

Para nosotros la Política Criminológica es un subsistema jurídico-criminológico que guarda íntima vinculación con los subsistemas políticos - porque en él se desarrolla, justifica, y ejecuta -, del subsistema económico - del cual se nutre para operar en el aparato administrativo jurídicamente organizado -, y del subsistema punitivo y coercitivo cuyas expresiones más representativas son el orden jurídico-penal y la estructura militar - porque ambas esferas son las manifestaciones más

58 No podemos cerrar este tema sin antes mencionar que la teoría del bien jurídico en materia penal ha sido motivo de estudios más profundos por los penalistas, inquiriendo su naturaleza - sus fines, contenido de valoración, determinar su realidad o realidad valorada, . . . en fin, se ha convertido en el centro de la discusión penal de las últimas dos décadas - por ello véase Et alí "Hacia el Derecho Penal del Nuevo Milenio" Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República México 1993 En particular, "Reflexiones sobre la problemática del bien jurídico." de Ignacio Berdugo Gómez de la Torre [Vicerrector de la Universidad de Salamanca, España] y "Norma y bien jurídico en la última década del siglo XX" Escrita por Atilio Ramírez Amaya [Magistrado de la Corte Suprema de El Salvador] y "La teoría del bien jurídico en el Derecho Penal" Ed Pérez Nieto México 1995; y Miguel Ángel Mancera Espinosa "El tipo penal." Criminalia México, Revista de la Academia Mexicana de Ciencias Penales Año LXIII, No 1 Enero-abril de 1997 Pags 21 a 43

puras de la fuerza que subyace en el monopolio de la violencia legítima del Estado estructurada en la ley y en sus órganos -; en todos estos subsistemas sociales y a su vez, sistemas integrados por otros elementos, se presenta el poder político, el poder económico y el poder militar.

Luego entonces, la Política Criminológica al ser una política pública desplegada por el Estado pretende mantener, fortalecer y aumentar el poder político que sus órganos, servidores e instituciones detentan y ejercen en cada acto que realizan a través de todo el sistema penal y coercitivo que se instituye para aplicar su fuerza material y coactiva en el abrigo del poder público, manifestación condicionada por los efectos que se generan de las relaciones del poder social mismo que alberga a su vez, a otras manifestaciones del poder a las cuales debemos estudiar, entender y comprender para que controle, con eficacia real, los efectos de la criminalidad y la delincuencia para garantizar el orden interno y la paz pública.

Acudiendo a la Sociología separaremos las figuras de dominación, disciplina, autoridad y poder, entendiendo por la primera " ... un estado de cosas por el cual una voluntad de manifiesta (' mandato ') del ' dominador ' o de los ' dominadores ' influye sobre los actos de otros (del ' dominado ' o de los ' dominados '), de tal suerte que en un grado socialmente relevante estos actos tienen lugar como si los dominados hubieren adoptado por sí mismos y como máxima de su obrar el contenido del mandato (' obediencia ')," y en términos más lisos: " ... la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas. " ⁵⁹

La disciplina es aquella conducta que se manifiesta en forma automática, simple, y pronta para encontrar sujeción a un mandato emanado de un conjunto de personas, en virtud de prácticas arraigadas en los sujetos. ⁶⁰

" La autoridad, la autoritas latina, es una relación de aceptación y de ascendente de un principio o de una persona. El líder carismático es indudablemente

59 Max Weber ' Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva ' (Trad. de José Medina Echavarría y et al.) 2ª edición en español Fondo de Cultura Económica México 1984 P. 43 y 699

No podemos concluir con la relación de la dominación sin precisar que en ella se comprenden tres especies, a saber la legal, la tradicional y la carismática. La dominación legal se funda en la creación o modificación de cualquier derecho a través de un estatuto sancionado adecuadamente en su forma, de conformidad con el orden jurídico su tipo más representativo es la burocracia, " se obedece no a la persona en virtud de su derecho propio sino a la regla estatuida, la cual establece al propio tiempo a quién y en que medida se deba obedecer " La dominación tradicional se presenta con base " a la creencia en la santidad de los ordenamientos y los poderes señoriales existentes desde siempre. Se obedece a la persona en virtud de su dignidad propia santificada por la tradición por fidelidad " su expresión más pura es la dominación patriarcal. Finalmente tenemos a la dominación carismática cuya base es " la devoción afectiva a la persona del señor y sus dotes sobrenaturales (SIC) [carisma] y, en particular facultades de mágicas, revelaciones o heroísmo poder intelectual u oratorio ", sus expresiones más significativas se originan en el profeta, en el héroe guerrero y el demagogo, en esta dominación se obedece en función de las cualidades extraordinarias o singulares de una persona excluyendo su posición en el terreno económico, social o político, es una mera relación social que infunde emotividad y confianza a quienes se les manda

60 Vid. ídem

autoritario, pero el poder puede no serlo. El poder político es autoritario cuando lo subtiende el consenso popular, el prestigio. A diferencia del líder carismático en el que se celebran cualidades superiores, en el caso del dirigente aceptado por su poderío la relación se establece directamente con su poder. En ese caso la autoridad del poder cobra dos significados íntimamente unidos: por un lado, la convicción de que tal poder es irresistible, y por otro, la idea de que el poder es base suficiente para llevar a cabo realizaciones que se esperan o se desean de parte de quien los esgrime. En todos estos casos, el poder es una fuerza material; en el caso del poder político, se trata de una fuerza legitimada política y jurídicamente, es decir, aceptada por consenso y justificada por el derecho. ⁶¹ Para Talcott Parsons la autoridad es " la cualidad políticamente decisiva de un status en una estructura social. ⁶² y en su acepción puramente política " ... se refiere a la posición del cargo en una jerarquía de prioridades de toma de decisiones. " ⁶³

El poder se entiende como " ... la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad. " ⁶⁴

Como podrá apreciarse, el poder es el instrumento a través del cual se procura el hombre para allegarse de los satisfactores, tangibles e intangibles, mediante una relación jerárquica aceptada por la colectividad de múltiples relaciones de supra a subordinación las que se aseguran mediante controles formales o informales dotados de la coacción correspondiente a su esfera de actuación y a su naturaleza dentro de un sistema social organizado en diversos órdenes normativos. ⁶⁵

61 Arnaldo Córdova " La formación del poder político en México " Ed. Era. (Colección " Problemas de México ") México, 1990. Págs 92 y 93. El propio autor nos remite para una mayor profundidad en el tema a la obra de D'Entreves, A. Passera " La dottrina dello Stato. " Editore Giappichelli. Turin, Italia 1962

62 El autor es profesor de la Universidad de Harvard y su concepto lo proporciona en su ensayo " El aspecto político de la estructura y el proceso sociales " p 124 (SIC) En " Enfoques sobre teoría política " David Easton (compilador) (Trad. de José Rovira Armengol.) Ed. Amorrortu. Buenos Aires, Argentina 1992

63 Ibidem. p 120

64 Ídem

65 Pero el poder es una manifestación social que como tal se toma amorfa de conformidad con las características de quienes lo detentan y ejercen en determinado ámbito de la sociedad, ahora bien como hemos visto el poder implica la atribución de imponer el mandato a quienes se dirige bajo la justificación de ser lo útil para la colectividad de la cual forman parte, legitimando el uso de la fuerza en un orden normativo, y para efectos de las presentes líneas hemos de enunciar tres especies de imposición coercitiva del poder

a) El poder codigno que es aquel que gana la sumisión mediante la habilidad de, para imponer una alternativa a las preferencias del individuo o grupo acción que sea lo suficientemente desagradable o dolorosa de modo que tales preferencias sean abandonadas. En el término existe un sobre tono y esto lleva la impresión apropiada

b) El poder compensatorio, por el contrario logra la sumisión a través de la oferta de una recompensa alternativa, concediendo algo del individuo que se somete

c) El poder condicionado el cual se ejerce cambiando las creencias de quien se somete a el "

[John Kenneth Galbraith " Anatomía del poder " (trad. de Rafael Quijano) Ed. O.M.G.S.A México 1986 Págs 19 y ss Cit. por Jorge Sánchez Azcona " Reflexiones sobre el poder " U.N.A.M.-Instituto de Investigaciones Jurídicas 1990. p 52] Del mismo autor se sugiere la amena obra "Ética y Poder " Porrúa México 1998.

Coligese de las anteriores líneas que la organización social que integra a la fuerza denominada poder hallan sus dos pilares en el consenso y la coactividad. "Fuerza y consenso se encuentran entre sí en una relación inversamente proporcional, de manera que cuanto más extenso es el segundo, más se puede prescindir de la primera. La primacía de uno u otro elemento constituye uno de los parámetros más significativos para la calificación de un régimen político, ya que las democracias cuentan sobre todo con el consenso de los ciudadanos, mientras que las dictaduras confían en mayor medida en la fuerza de los aparatos represivos."⁶⁶

" El poder político es el que todos los hombres poseen en el estado de naturaleza y al que luego renuncian y ponen en manos de la sociedad, confiándose a los gobernantes que esa sociedad ha establecido para que la rijan, con la misión expresa o tácita de emplearlo para el bien de los miembros de la sociedad y la salvaguardia de sus propiedades. ... No puede, en manera alguna y de un modo absoluto y arbitrario, extenderse ese poder a sus vidas y sus propiedades que, por el contrario, deben defenderse y guardarse hasta donde sea posible."⁶⁷

Efectivamente, para lograr la permanencia y efectividad de un orden normativo cualquiera, se requiere la superposición de un ente que se erija sobre el hombre y la propia sociedad, hablando orgánica y funcionalmente toda vez que es la estructura dotada de la coercitividad para imponerse sobre ellos en su conducta externa a pesar de su rechazo y negativa para hacer, dejar de hacer o no hacer lo que haya sido acordado por la colectividad como lo justo y lícito conforme a un sistema jurídico; esta entidad es el Estado, y como tal tiene existencia autónoma.⁶⁸ A partir de esta atalaya de la Teoría del Estado - imprescindible e invaluable para el estudio del diseño de todas las políticas públicas de acuerdo con los principios de la Ciencia Política y sobremanera de la Política Criminológica o cualquier otra que forme parte del sistema punitivo mexicano -, se ha llegado a afirmar que el Estado "es el poder nacido de la sociedad, pero que se pone por encima de ella, y cada vez se divorcia de ella más y más."⁶⁹ Sin embargo, este aserto se complementa con el dado por Carlos Marx al señalar que el poder del Estado es " ... la fuerza concentrada y organizada de la sociedad."⁷⁰

Talcott Parsons expresa, en términos de la praxis política, que el poder político es " ..un medio simbólico generalizado que circula de modo muy parecido al dinero cuya posesión y uso permiten desempeñar más eficazmente el cometido de un cargo

66 Giuseppe Lurina " Principios de teoría e ideología del derecho " Ed. Debate Madrid, España 1985 Págs 14 y 15 Cit por Luis Carlos Cruz Torroero " Seguridad, Sociedad y Derechos Humanos " Ed Trillas México 1995 P 13

67 Locke John " Ensayo sobre el gobierno civil " (sin traductor) 4ª edición. Ed Nuevaumar México 1990 Págs 102 y 103

68 Vid Amaldo Córdova " Sociedad y Estado en el mundo moderno " 15ª edición Ed Grijalbo México 1989. Pag 21

69 Fedenco Engels " El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado " en Marx-Engels Obras escogidas Moscú 1952 T II p 297 Op. cit Idem

70 " El Capital " (trad Rocés) T I Edit Dietz Berlin, Alemania 1961 p 841 Cit Idem

con autoridad en una colectividad. ⁷¹ Es decir, es un instrumento social que permite realizar cometidos sociales a partir de la autoridad con la cual está investida una autoridad determinada y respaldada por un sistema jurídico. Es así como el poder se concibe como un concepto cuantitativo en tanto en cuanto nos permite obtener los objetivos deseados en relación a otro individuo con similares metas, en función de ellas. En el terreno del poder entre los hombres existen diversas formas del poder de acuerdo a la influencia que unos ejercen sobre otros por diversos procesos y mecanismos, a saber:

a) por el poder físico directo sobre su cuerpo, por ejemplo, cuando es encarcelado o muerto;

b) por las recompensas y los castigos utilizados como alicientes, por ejemplo, dando o retirando empleos;

c) por la influencia en la opinión, por ejemplo, la propaganda en su sentido más amplio. En este último punto podría incluir la oportunidad para crear en otro los hábitos deseados, por ejemplo, mediante los ejercicios militares. ⁷²

Llama poderosamente el énfasis dado por el autor en consulta al manifestar que la manifestación del poder en los diversos ámbitos en los cuales se desenvuelve la vida social es variada como esferas existen en los sistemas sociales y su complejidad es vasta cualitativamente y para comprobar tal afirmación nos encauza al estudio del poder de la ley, por tener a su lado a la coercitividad material con mayor presencia.

Dentro del campo ontológico se ha dicho: " El poder político es una libertad, una energía y una superioridad, que realiza una empresa de gobierno y gobierna creando orden y gobierno." ⁷³ Armonizando el anterior concepto los administrativistas manifiestan que, efectivamente, " ... el fundamento del poder es la facultad de tomar decisiones políticas. son ellas las que implican las más graves responsabilidades para los funcionarios públicos. El poder es a la vez una fuerza moral y jurídica y una fuerza material. La primera lo encauza y lo justifica, la segunda lo organiza y la tercera le permite cumplir y realizar los fines de una comunidad política." ⁷⁴

Para nosotros nos seduce este último contenido del poder porque: " El reconocer que el poder es inherente a la vida en sociedad, no quiere decir que no podamos influir en el contenido y en la forma de expresión de la política. ... Tener conciencia de la necesidad de institucionalizar, de preservar y equilibrar valores como libertad, democracia, igualdad y justicia que deben normar nuestro actuar

71 Op. cit p 124

72 Bertrand Russell " Antología. " 15ª edición. Ed. Siglo XXI México 1997 Págs 130 y 131

73 Maunce Haunou Cit. por Andrés Serra Rojas " Teoría del Estado " 12ª edición Ed Porrúa México 1993. P 292

74 Andrés Serra Rojas Ibidem págs 293 y 294

diario, tanto a nivel individual como social. " En la materia que nos ocupa para obtener, mantener y preservar el orden público y la seguridad de los habitantes y sus asociaciones e instituciones es menester actuar, en cualquier terreno, que nos permita ser agentes de las redes que existen en los sistemas que inciden en el aparato de impartición, procuración, administración y ejecución de justicia penal, ya sea en sus fases preventivas, de investigación y persecución del delincuente, en su represión, en su procesamiento ante los tribunales conforme a un proceso legal democrático que permita, en su caso, la rehabilitación del mismo, con miras a obtener un control real y eficaz sobre la delincuencia y la criminalidad.

Si tenemos presente que: " ... la especificidad del poder político remite a la vez a la seguridad (o expansión) exterior y a la integración (o transformación) interior de una unidad soberana. "⁷⁵ debemos conducirnos como actores sociales que influyan en el sistema jurídico y político, primordialmente, para reestructurar la composición funcional, orgánica, institucional y doctrinaria de nuestro sistema de seguridad interior, a partir de una visión crítica y propositiva que construya una Política Criminológica científicamente elaborada, planeada e instrumentada de acuerdo al potencial histórico de nuestras instituciones.

En las precedentes líneas hemos considerado al poder como una manifestación social de los diversos órdenes normativos que existen en un sistema social para así conservar el orden público que exigen los miembros de la sociedad para llevar a cabo sus actividades con cierta certeza de sus consecuencias y en caso, de que éstas se alteraran por la injerencia de otros actos provenientes de terceros, se modifiquen para que se restituya el estado de cosas anterior o se substituyan los resultados esperados.

Para la obtención de los infinitos fines y metas que el ser humano, sus asociaciones, sociedades e instituciones se forjan, se requiere contar con los medios, instrumentos y recursos necesarios para facilitar prontamente su disfrute. Ya pisamos el terreno financiero y económico porque los recursos financieros proporcionan acceso a todas las clases de recursos concretos a que se tiene acceso por medio del mercado, y que pueden reducirse a dos fundamentales: bienes y servicios. El dinero es un medio para obtener servicios. Ahora bien, siempre debemos considerar que todo poder debe ser analizado en razón de su papel e influencia en el sistema en el cual se desenvuelve: " el poder, ordenado con arreglo a una escala de razones aritméticas, la cuestión no es cuánto poder tenga alguien, sino cuál es la posición del que los posea con respecto a otros focos de toma de decisiones. "⁷⁶

76 Talcott Parsons Op cit págs 122 y 125

En términos lisos y llanos “ el poder económico es, fundamentalmente, la combinación del poder productivo y del poder de intercambio; se encarna, principalmente en el poder sobre los objetos en forma de bienes y servicios. ” ⁷⁷

Consecuentemente, el sistema económico contemporáneo que prevalece en nuestros días nos exige tener presente el poder que en él existe debido a las relaciones que inciden en el propio sistema social y viceversa, y debido a la magnitud que tiene en las actividades cotidianas de las personas y sus instituciones, sin excluir al Estado y su estructura orgánica y administrativa. La trascendencia es vital porque es también una supra estructura social que se erige aún sobre el poder nacional de los países, esta realidad es manifiesta en el actual orden de transnacionalización de los fenómenos sociales, incluyendo el criminal y el delictivo, en otras palabras, el proceso de integración mundial es ineludible con una fuerza que, per se, es devastadora en la sociedad: “ ... el poder del derecho sobre la economía no es en muchos aspectos más fuerte, sino más débil de lo que era en otras circunstancias. Los límites del éxito de hecho de la coacción jurídica resultan más bien de los límites del poder económico de los interesados ... la posesión de bienes económicos y, por consiguiente, de poder económico, es con frecuencia una consecuencia, y en muchas veces una consecuencia deliberada, del poder, así como uno de sus más importantes medios. No obstante, no toda posición de poder económico se exterioriza en forma de ‘dominación’. Y no toda ‘dominación’ se sirve de medios de económicos para sostenerse y conservarse. ”⁷⁸

Si se nos permite la expresión el oxígeno del sistema penal - lato sensu -, se constituye por los recursos económicos que destina el Estado a través de su política financiera⁷⁹ a los órganos e instituciones que están encargados de ella, sin olvidar que su actuación proporciona legitimidad al gobierno que lo encarna: su poder político está encarnado al poder económico de tal forma que en ambos existe un toma y daca, una perfecta simbiosis que forma parte del flujo de relaciones que conforman al macro sistema social.

En este enfoque sistémico el desarrollo social está dado de conformidad con las condiciones políticas, económicas y culturales que prevalecen en un país determinado con un orden jurídico dado, que de una u otra forma, propicia, desalienta, impulsa o

77 Kenneth E. Boulding * Las tres caras del poder * Traducción de Josep Alemany Ed Paidós Barcelona, España 1993 P. 68.

El autor en cita delimita que existen dos objetos del poder económico la renta y el capital, siendo que el capital consiste en los valores útiles y deseables o las promesas contables que se realizan si son medibles monetariamente en tanto que la renta es la capacidad de restaurar los valores en la proporción en la cual se desprecian y consumen, así como su capacidad de incrementarlos (ibidem. p. 69)

78 Max Weber. Op cit. p 270, 271 y 695

79 Recordemos que la política financiera del Estado comprende tres instantes de sus actividades en materia económica

* a el de la obtención de los ingresos, los cuales pueden llegar (SIC) al Estado tanto por instituciones de derecho privado como por medio de instituciones de derecho público, o bien por instituciones mixtas como la contratación de empréstitos o bonos, b el de gestión o manejo de los recursos obtenidos, así como la administración o explotación de sus bienes patrimoniales con carácter permanente, y c. el de la realización de erogaciones para sostener las funciones públicas, la prestación de servicios públicos (Francisco Javier Osorio Córtes * Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México * Ed U.N.A.M.-Instituto de Investigaciones Jurídicas México 1992 P. 50)

detiene las transformaciones necesarias en los individuos, sus asociaciones, sociedades e instituciones para lograr el progreso de la humanidad; es así como el Estado debe, en un proceso de globalización, explotar legítimamente el poder político que se le ha conferido para el bien común de los gobernados, de la sociedad civil, fortaleciendo sus finanzas públicas⁸⁰ y los ingresos individuales de la población. De nuevo se constata la necesidad de una política social, económica y jurídica integral que por antonomasia debe ser interdisciplinaria, sistemática y científica.

El poder político y económico del Estado nunca puede justificarse, comprenderse y legitimarse fuera del interés individual y social de sus gobernados, de sus habitantes, por esta razón, la ineficacia en el control social de la criminalidad y la delincuencia por parte de quienes integran y forman - o deforman - al sistema penal mexicano produce, en directa proporción e inversamente a su fin, la erosión y resquebrajamiento del poder. porque atinadamente se ha dicho que el poder financiero del Estado " es expresión de soberanía política, concedida como atributo del Estado ... " ⁸¹

El poder social que da nacimiento al poder político y que se instituye en los órganos de gobierno de la República para el beneficio común que se mide por la calidad de vida de los actores sociales quienes obtienen los satisfactores ⁸² en la proporción que su poder adquisitivo les permite y el cual está dado por el modelo económico de la administración gubernamental que induce al mercado nacional de bienes y servicios.⁸³ Asimismo, la actividad financiera del Estado le dotará de cierto poder económico que le brindará los recursos materiales necesarios para prestar los servicios públicos que se le han encomendado en el orden jurídico constitucional vigente, entre ellos la impartición de la Justicia y el disfrute de la Seguridad; que trasladados al sistema penal se traducen en la Seguridad Pública; la Procuración, Administración, Impartición, y Ejecución de la Justicia Penal, incluyendo las normas que versan sobre el tratamiento de los menores infractores.

Es así como el fortalecimiento legítimo del poder político y económico se enfrenta a la criminalidad y la delincuencia en los siguientes terrenos:

80 La ciencia de las Finanzas Públicas es la que " estudia los principios abstractos, los objetivos políticos, los medios económicos y las normas jurídicas positivas que rigen la adquisición, la gestión y el medio ambiente de empleo de los recursos o elementos económicos requeridos por el Estado para la satisfacción de las necesidades públicas por medio de los gastos públicos " (Joaquín B. Ortega " Apuntes mimeografiados de su Cátedra de Derechos Fiscal en la Escuela Libre de Derecho Año de 1943 Capítulo I cit por Sergio Francisco de la Garza " Derecho Financiero Mexicano " 17ª ed Ed Porrúa México 1992 P 15)

81 Fernando Sáinz de Bujanda. " Notas de Derecho Financiero " Universidad de Madrid, España T I v 2 Págs 1 a 3 Cit por Sergio Francisco de la Garza Op cit P 207

82 Los satisfactores, desde el punto de vista de la teoría económica son tanto los bienes como los servicios que el hombre necesita para cubrir sus necesidades, véase Hugo Rangel Couto " La Teoría Económica y el Derecho. " 3ª ed Ed Porrúa Mexico 1980 Páginas 22 y 23

83 Vid Presentación de Francisco Javier Osorio Córtes, en su obra ya citada " Aspectos jurídicos de la Administración Financiera en México "

A) Los recursos económicos que cuenta en los componentes orgánicos y funcionales que integran al sistema penal para combatir eficazmente a la delincuencia en un marco jurídico coherente con los principios liberales y garantistas.

B) El poder económico de la criminalidad y la delincuencia versus poder económico del Estado que busca infiltrarse en el aparato burocrático a través de sus servidores para:

1) Impedir u obstaculizar la acción de la justicia penal ya sea a través del cohecho o la extorsión.

2) Enriquecer sus recursos para el logro de sus actividades ilícitas y obtener el beneficio propio y del grupo al cual pertenecen en su caso.

3) Detentar el poder político que se ejerce a través de diversos órganos gubernamentales en los tres distintos poderes del Estado.

C) Los daños patrimoniales y económicos que produce la criminalidad y la delincuencia en las particulares y concretas esferas jurídicamente protegidas de los gobernados, e incluso, de los propios órganos e instituciones gubernamentales.

D) El costo social de la criminalidad y la delincuencia.

En otras palabras, el crimen y el delito en cualquiera de sus manifestaciones en la sociedad quebranta el orden y la paz individual y colectiva que la comunidad necesita para su desarrollo toda vez que se produce una lesión o daño en sus bienes - propiedades, posesiones y derechos - y en forma simultánea se ocasiona una inestabilidad que el Estado debe procurar evitarla por medio de las figuras, mecanismos, procedimientos y órganos que la ley le otorga para tal fin, o resarcir a la víctima en el goce de los bienes jurídicamente tutelados por la legislación penal vigente. Luego entonces, el Estado políticamente está obligado a proporcionar las condiciones mínimas de seguridad, jurídica y pública, que requieren los habitantes para el logro de su felicidad, mediante la actuación plena de todos sus órganos que deben actuar bajo los principios del Estado democrático de Derecho para legitimar⁸⁴ su actuación e impedir que la criminalidad y la delincuencia rebase su capacidad de respuesta y control de lo antisocial por la vía democrática e institucional.

Por lo anteriormente expuesto, en la actualidad cobran singular trascendencia los denominados delitos económicos o de empresa porque la doctrina se ha pronunciado por atribuirle un bien jurídico colectivo que por naturaleza resultan ser

84 Obviamente nos referimos a la legitimación por resultados por ser la más sustantiva de sus acepciones, por ser la compatibilidad de una práctica o acción gubernamental con la obtención de los valores predominantes en una sociedad determinada. Vid. Karl Deutsch W., " Política y Gobierno. Como el pueblo decide su destino " Tr de Eduardo L. Suárez México Ed. Fondo de Cultura Económica México 1993, págs. 26 a 30; a su vez, sugerimos al lector se consulte el Capítulo I de la presente investigación académica en su apartado 2.2 denominado " La Ciencia Política "

más complejos y difíciles de especificar y proteger en la norma penal concentrándose en el Código Penal respectivo evitando en lo posible su dispersión en ordenamiento jurídicos ajenos al mismo,⁸⁵ a pesar de su carácter comercial, mercantil o bursátil porque dichas legislaciones únicamente han de proporcionar las bases en las cuales descansará la punibilidad de ciertas conductas.⁸⁶

Concentrando la tinta de esta pluma únicamente pretendemos colaborar académicamente con el fortalecimiento del sistema penal procurando su fortalecimiento ante el poder destructivo que generan tanto la criminalidad y la delincuencia, porque la sociedad y su orden jurídico deben ampliar y consolidar el poder productivo e integrador⁸⁷ que le asisten únicamente en la construcción de un Estado democrático de Derecho cuyo ius puniendi ha de caracterizarse por ser humanista, liberal y garantista.

Considerando que el poder es un instrumento para obtener mayores recursos y satisfactores individuales, colectivos y comunitarios, es un medio que puede revestirse del carácter social o antisocial de acuerdo con la concreta aplicación que se ejerza por quienes lo detentan en sus diversas manifestaciones. En otras palabras, el poder no es sino un medio que por ende puede ser pernicioso para el propio hombre en razón del fin que se le encomiende. En esta tesitura, los criminales y los delincuentes se desarrollan y evolucionan en los sistemas jurídicos en los cuales están inmersos, en vista de su capacidad organizativa y funcional que les permite su creatividad y habilidad para distribuir los recursos mal habidos de sus actividades ilícitas cuyas increíbles ganancias económicas se nutren por la violencia e impunidad que ellas poseen y aplican.

A continuación demostraremos que el Estado mexicano soslayó en su actividad financiera el destino de sus recursos para los órganos, instituciones y servidores públicos que integran el sistema penal tal como se aprecia en los siguientes cuadros:

85 Vid. "Recomendaciones del XIII Congreso Internacional de la Asociación Internacional de Derecho Penal sobre 'El concepto y los principios fundamentales del Derecho Penal Económico y de la Empresa' celebrado en El Cairo, Egipto 1984. Cit. por Klaus Tiedemann "Poder económico y delito (Introducción al derecho penal económico y de la empresa)". Trad. de Amelita Mantilla Villegas. Ed. Ariel. Barcelona, España. 1985. Págs. 183 y ss.

86 Concordamos uniformemente al tener presente que el Derecho Penal y el orden económico guardan entre sí una independencia parcial que no debe ser susceptible de tergiversarse para sustentar que el primero tiene como misión conformar al segundo, porque únicamente la legislación penal colabora formalmente con un sistema meramente extra formal y únicamente colabora para su efectividad y libre desarrollo, luego entonces en el campo económico se convalida pues, su carácter secundario y accesorio.

Vid. Klaus Tiedemann "Poder económico y delito (Introducción al derecho penal económico y de la empresa)". Op. cit. p. 21.

87 Existen tres clases de poder: el integrador, el productivo y el destructivo, (en la inteligencia que dichos conjuntos no son perfectamente delimitables, por ser un producto humano y social por excelencia) divisiones que obedecen a las consecuencias que generan en su ejercicio. Sus categorías son la amenaza, el intercambio y el amor. En este contexto el poder destructivo se basa en la categoría de la amenaza, el poder productivo en el intercambio y el poder integrativo en el amor. Para mayor comprensión y profundidad en el tema vid. Kenneth E. Boulding op. cit. págs. 29 y ss.

PRODUCTO INTERNO BRUTO E INVERSIÓN EN SEGURIDAD PÚBLICA.*

AÑO	PRODUCTO INTERNO BRUTO	INVERSIÓN**	PORCENTAJE % A/B
1989	5,048,950	551	0.011
1990	5,276,684	480	0.009
1991	5,619,560	486	0.009
1992	5,619,835	N.D.	N.D.
1993	5,658,539	691	0.012
1994	5,857,478	431	0.007

INVERSIÓN PÚBLICA DE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS EN INFRAESTRUCTURA DE SEGURIDAD PÚBLICA. 1989-1994.*

RUBROS	INVERSIÓN FEDERAL	INVERSIÓN ESTATAL	TOTAL	PORCENTAJE %
Total	282,048	227,810	509,858	100
Capacitación	23,510	16,661	40,171	8.0
Armamento	22,343	18,407	40,750	8.0
Equipo Antimotín	43,022	32,909	75,931	15.0
Laboratorios	4,305	3,496	7,801	1.6
Radio comunicación	53,675	42,971	96,646	19
Vehículos	100,680	82,891	183,571	36
Otros	34,515	30,475	64,988	13

Resulta prácticamente imposible sostener órganos e instituciones penales con los recursos que el Estado mexicano destina en materia de seguridad pública en virtud del poder económico que les asiste a la criminalidad y a la delincuencia convencional y organizada en nuestros días toda vez que el salario, las prestaciones sociales y las condiciones laborales de los servidores públicos encargados de ella son sumamente precarios no sólo para cumplir con los postulados del artículo 17 de la Constitución General de la República sino para resistir el poder corruptor de la

* Información sustentada en datos del Instituto Nacional de Geografía e Informática y de los reportes del ejercicio presupuestal de la Secretaría de Gobernación y de los Gobiernos de los Estados, cantidades que son en miles de pesos (* Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000. * Op. cit. p 13)

** Cantidades que únicamente son las convenidas en los Convenios de Desarrollo que son recursos federales que apoyan a los Estados, por tanto, no incluyen otras inversiones en este rubro

* Las cantidades que se mencionan son en miles de pesos e incluyen monto de equipamiento de instalaciones, equipo de cómputo, material didáctico, uniformes y equipo de oficina. Este cuadro se funda en el estudio de la inversión de recursos federales asociada a recursos estatales en el marco de Convenios de Desarrollo, sin abarcar otras inversiones (Ibidem p 14)

criminalidad y la delincuencia convencional y organizada. Para mayor claridad se ha estimado, en cifras conservadoras, que en el año de 1994 el narcotráfico generó ganancias ilícitas de alrededor de 30 millones de dólares⁸⁸ Hemos dicho que esta cifra realmente es conservadora porque otros estudios han calculado que en México se generan entre ; 4,500 y 10,000 millones de dólares¹, únicamente por el tráfico directo de las drogas prohibidas, *por concepto de valor agregado* que cobra el paso de los narcóticos en todo el territorio nacional;⁸⁹ en otros estudios se ha estimado que, en nuestro país, se generan 4,000 millones de dólares por concepto de las operaciones de 'lavado de dinero' de las operaciones del narcotráfico, siendo que esta actividad ilícita - que no es la única del amplio universo de la delincuencia organizada -, produce 400 mil millones de dólares anuales que fluyen en el mundo financiero y bursátil de nuestra orbe debido a los procesos económicos de globalización en el sector privado.⁹⁰

Es decir, una sola de las actividades que comete la delincuencia organizada desequilibra los esquemas financieros de los órganos e instituciones policíacas y de las Procuradurías Generales de Justicia, logrando la consecuencia mortal: la impunidad por el soborno, el cohecho y la extorsión. Basta decir que en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998, se contempló en su artículo 8º destinar \$ 3,485,930,600.00 a la Procuraduría General de la República y en el artículo 15º dentro del ramo 04 correspondiente a la Secretaría de Gobernación en su Sistema Nacional de Seguridad Pública se asignaron \$ 2,721,700,000.00, cantidades que en sumadas arrojan la cantidad de \$ 6,207,630,600.00 las que transferidas en dólares americanos al tipo de cambio actual¹ son US \$ 620, 763,060.00; cantidad que comparativamente a la estimación que se considera produce el

88 Estimación dada por la propia Procuraduría General de la República, Vid Fernando Pérez Noriega "Estrategias de la política criminal nacional e internacionales frente al crimen organizado" ensayo publicado por el Instituto Nacional de Ciencias Penales en la obra "La Ciencia Penal y la Política Criminológica en el umbral del siglo XXI" (Coloquio Internacional) "México 1998 p 135 y ss (Nota El Dr. Elías Neuman en su artículo "Esponsales entre la delincuencia organizada y la corrupción" Cita que la PGR estimo la ganancia en 30 mil millones de dólares por motivo de narcotráfico Vid en "Criminalia" México Órgano de la Academia Mexicana de Ciencias Penales Revista trimestral Año LXI, NO 2 Mayo-agosto 1995 México p 4)

En Estados Unidos de Norteamérica la Office of National Drug Control Policy, National Drug Control Strategy ha estimado que las ganancias del narcotráfico por ventas, en la década pasada, fue *anualmente* de 110,000 millones de dólares, que es más del doble de las ganancias sumadas de 500 empresas consideradas en la Revista Fortune (Cit por Smith, Peter H. en su ensayo "La economía política de las drogas cuestiones conceptuales y opciones de políticas" en "El combate a las drogas" Et al Peter H Smith (compilador) Traducción de Juan José Utrilla Ed Fondo de Cultura Económica México 1993 P 37)

89 Vid Samuel González Ruz, López Portillo, V y Jose Arturo Yáñez "Seguridad Pública en México (Problemas, perspectivas y propuestas)" Universidad Nacional Autónoma de México México 1994 P 77 y anteriores

90 Vid Elvia Arcelia Quintana Adriano "Reflexiones acerca de los delitos de cuello blanco" en "Criminalia" Órgano de la Academia Mexicana de Ciencias Penales "Revista trimestral Año LXI, No 3. Septiembre-Diciembre 1995 Ed Porrúa México 1995 págs 95 y 96

A su vez, la autora menciona que de acuerdo con los informes del Departamento de Estado y de Justicia de los Estados Unidos de Norteamérica la Drug Enforcement Agency, la INTERPOL y las Naciones Unidas se obtuvieron de 1988 a 1994 entre 4,800 y 8400 millones de dólares de ganancias por las operaciones con recursos de procedencia ilícita

¹ De conformidad al tipo de cambio, en promedio, de las casas de bolsa en la Ciudad de México el día 21 de agosto de 1998, el cual era de \$ 10 0 por cada dólar norteamericano Fuente Banco de México

narcotráfico en nuestro país representan el 20.70%” de los recursos que se destinan a todos los aparatos administrativos, centrales y medulares, del sistema penal mexicano, es decir, casi el 80% menos de los recursos que genera el narcotráfico en nuestro país.

A guisa de ejemplo enunciaremos los matices que genera la corrupción por narcotráfico:

“ A) En México los cárteles son cada día más poderosos. No únicamente por los millones de dólares que acumulan sino por su recepción política y social;

B) Su influencia se ha extendido de manera elocuente. Su negocio es el más próspero y, por ello, mientras el estado se ve envuelto en la crisis económica más aciaga de su historia reciente, los cárteles, paralelamente, se robustecen;

C) Como corolario delo anterior, sus transacciones comerciales, aún las lícitas, se efectúan rápidamente, en efectivo y con la tonalidad vital de los dólares. De tal modo que se meten en el entresijo de los mercados nacionales pero también internacionales siguiendo las ideas del capitalismo salvaje que ha planteado el neoliberalismo económico;

D) Este nuevo rostro del narcotráfico pone en entredicho la política antidroga de México. es más, la frondosa corrupción con que involucra a altísimos funcionarios, genera la idea en la opinión generalizada, que tal combate no es serio no honesto;

E) El ingreso del narcotraficante en la esfera del poder y el flujo financiero y del comercio, genera un gran riesgo para la seguridad de la Nación y a la vez que permite consolidar a las familias de la drogas que amasan inmensas fortunas, se logrará corromper aún más a quienes están encargados de combatirlos. ”⁹¹

Es precisamente en este instante en el cual el sistema penal se sacude y desvía de su naturaleza y teleología jurídica, resquebrajándose uno de los pilares del Estado democrático de Derecho y a su vez, estorbando e impidiendo la legitimidad socio-política del gobierno mexicano.

Finalmente diremos que el Estado mexicano en este periodo de transición a la democracia ha de fortalecer su poder político ante la sociedad únicamente a través de

** En cifras exactas es el 20 6921102 % en confrontación con los 30 mil millones de dolares que genera el narcotrafico en nuestro país, de acuerdo con cifras dadas por la Procuraduría General de la República, lo que en contrapartida significa que el narcotráfico posee un poder de intercambio de bienes y servicios superior en un 79 3078898 % al que destina la Federación a toda la infraestructura humana y material del organo que persigue a sus miembros por sus actividades así como la ayuda federal que se proporciona a todas las entidades federativas y el Distrito Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública que inicia de la prevención de los delitos e hipoteticamente, culmina en el sistema penitenciario mexicano

91 Elias Neuman " Esponsales entre la delincuencia organizada y la corrupcion En " Criminalia " Op cit pags 10-11

la instrumentación de un régimen de derecho democrático cuyo orden jurídico penal goce de un poder económico suficiente y necesario para consolidar el buen funcionamiento de los órganos e instituciones que integran el sistema penal y una calidad de vida digna y decorosa para sus servidores, siendo que ambos cotidianamente entran en contacto directo con la criminalidad y la delincuencia, los criminales y los delincuentes, respectivamente. Por tanto, a mayor presencia cuantitativa y cualitativa de los crímenes y los delitos en la sociedad mayor ilegitimidad del poder político del Estado y mayor crisis de las instituciones del sistema penal.

2.4.- DELINCUENCIA CONVENCIONAL Y DELINCUENCIA ORGANIZADA.

Ya hemos visto que el delito ha evolucionado y su manifestación externa en la vida social se ha multiplicado hasta cubrir todos los niveles y terrenos en los cuales se desenvuelve el hombre, sus asociaciones, sociedades e instituciones - públicas y privadas -, de tal forma que es amorfo en su expresión en razón de los medios, mecanismos, procedimientos, acciones u omisiones que hacen valer para lograr sus cometidos. Es decir, existen crímenes y delitos que divergen en razón del número de los sujetos activos que intervienen; de sus edades, sexos y capacidad intelectual o física; de los objetos materiales o que utilizan para llevar a cabo sus fines; de los medios comisivos que realizan en ellos, ya sea con violencia o sin ella; del tiempo que utilizan o requieren para llevar a cabo para perfeccionar sus ilícitos; de los bienes jurídicos que afectan al culminar sus actos; de la relación ocasional o preexistente entre el sujeto activo y el sujeto pasivo; del número de ofendidos y víctimas que originan por sus actividades ... en fin, el delito por ser un hecho inmanente a la Humanidad y al ser humano varía infinitamente en razón del propio desarrollo que los hombres y las sociedades experimentan en la técnica, en la tecnología y las ciencias.

El análisis de este fenómeno es motivo de estudio de múltiples y diversas ciencias y disciplinas que el Derecho Penal no debe ignorar y que deben encontrar su expresión y síntesis en la Política Criminológica del Estado, sin embargo, en materia criminológica y jurídica se han clasificado a los delitos en dos grandes campos, de tal suerte que existe un conjunto de ellos que se les ha denominado delincuencia tradicional o convencional y a su lado se manifiesta la delincuencia moderna u organizada. Ambas coexisten en nuestra sociedad y no son excluyentes una de la otra, porque ambas configuran una simbiosis indeterminada en figuras delictivas.

En un principio de la historia de la Humanidad los crímenes - y delitos actualmente concebidos -, se hacían valer de la fuerza física y muscular de los hombres para agredir y someter a los demás miembros de su organización social, se transgredía a la integridad física de las personas y a sus bienes, no a otros bienes porque inclusive no existía aún la Ciencia del Derecho Penal, sin embargo, con el devenir histórico y el progreso surgen nuevas relaciones sociales, económicas, culturales y políticas entre los hombres, sus asociaciones e instituciones y con ellas se ampliaron los bienes materiales e inmateriales que son susceptibles de protección jurídica incluyendo la norma penal.⁹²

Es vital abordar el tema sabiendo que: " ... no existe un corpus de doctrina unificado sobre delincuencia organizada. Lo que existe es una doctrina en formación, toda una serie de estudios, ensayos e investigaciones que buscan esclarecer un hecho que es propio de la sociedad contemporánea: las nuevas formas, audaces y temerarias, de transgredir la ley y de quebrantar el Estado de Derecho. Entre la vieja doctrina sobre la asociación delictuosa o la pandilla y las complejas y altamente sofisticadas figuras cobradas por la delincuencia organizada media, ... un abismo. Los primeros esfuerzos para conocer y enfrentar a las nuevas formas de criminalidad están ligadas al análisis de los llamados delitos de cuello blanco, criminalidad dorada o crímenes de los capitalistas. " ⁹³

Gracias a la Criminología enunciaremos una tipología - didáctica y académica - de las conductas antisociales que se han distinguido, en la vida social, a saber:

- " *Criminalidad convencional*.- La cometida por el público (SIC) en general, sin mayores subterfugios: homicidios, lesiones, robos, pequeñas estafas y defraudaciones, etcétera.
- *Criminalidad de blusa azul*.- La predicable de los obreros en el desarrollo de su trabajo.
- *Criminalidad de color caqui*.- Denominación que recibe el delito cometido e tiempo de guerra por los militares. Y aquella que cae dentro de lo que se conoce como 'fuero militar.'

92 * El actual nivel de desarrollo de la técnica y del conocimiento permite y obliga realmente a imponerse nuevamente del contenido de los antiguos hechos, lo cual ha de llevar a la ampliación de la dimensión de la acción y responsabilidad humana. * Friedrich HackMscharker * Aggression, Molden-Verlag Wien 1971 P 83 Cit por Heinz Zipf * Introducción a la Política Criminológica * Traducción de Miguel Izquierdo Macías-Picavea. Ed. Revista de Derecho Privado Madrid, España 1979 P 67 y 68

Cabe mencionar que hemos de recordar que si la norma penal - lato sensu - contempla la protección formal de diversos y vanos bienes jurídicos la doctrina penal establece que estamos en presencia de un tipo penal complejo en tanto que el tipo penal simple es aquél que únicamente contempla un bien jurídico a tutelar

93 Fernando García Cordero * Reflexiones sobre la Iniciativa de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada * Artículo publicado en 'Criminalia' * Órgano de la Academia Mexicana de Ciencias Penales México Revista trimestral Año LXII, No 2 Mayo-agosto 1996 Ed. Porrúa 1996 P 152

- *Criminalidad de cuello blanco.*- Llamada también de Cuello Duro o de Guante Blanco. Nivel macrodelictual que radica en la imposibilidad de denunciar ciertos delitos o en el consenso aberrantemente absolutorio con que en un principio se califican ciertas conductas criminales por razón de la posición social, preeminencia económica o financiera cultural, distinción o buenos apellidos de quienes incurrir en ellas. " ⁹⁴
- " *Criminalidad dorada.* ... se trata de ' convivencias político-económicas de colusiones político-financieras, de asuntos peculados, de confabulaciones camufladas y de verdaderos y propios abusos favorecidos sea de alguna laguna legislativa (más o menos querida) sea de complacencias más o menos conscientes." ⁹⁵

Claro que existen numerosas dificultades y diversos criterios para encontrar una definición de los tipos de delincuencia que nos ocupan, e incluso algún autor ha renunciado a esta problemática para hacer un análisis analítico; ⁹⁶ sin embargo, debemos tener presente esta clasificación en la planeación, instrumentación, ejecución y evaluación de la Política Criminológica toda vez que no es posible que el Derecho Penal trate igual a distintas expresiones de la criminalidad y la delincuencia así como a sus integrantes porque poseen características diversas en su integración, organización, medios exteriores de ejecución, de bienes materiales y jurídicos que afectan, recursos materiales y humanos con los que cuentan, sus efectos en la vida particular e individual de los hombres, sus familias, sus asociaciones, instituciones y gobierno.

* En el año de 1943 Edwin Shuterland ante la Sociedad Americana de Criminología ' bautizo ' a los delitos de cuello blanco (' white collar crime '), a los delitos que se asocian generalmente, a los delitos económicos, dicho autor precisó que el delito de cuello blanco es " el cometido por una persona de respetabilidad (SIC) y status social alto en el curso de su ocupación " Cit por José Adolfo Reyes Calderón " Criminología " 2ª ed Ed Orlando Cárdenas México 1996 p 287, en este mismo tenor se ha explicado que " La denominación de cuello blanco proviene del cuello de las camisas blancas que utilizan los funcionarios y administradores de una empresa, frente al cuello azul (blue collar) de los overoles de los obreros de las fabricas " Luis Rodríguez Manzanera " La Criminología ante el crimen organizado " artículo publicado en " Criminología Órgano de la Academia Mexicana de Ciencias Penales " Revista trimestral Año LXI, No 2 Mayo- agosto 1995 México Ed Porrúa 1995 p. 22

94 José Adolfo Reyes Calderón " Criminología " 2ª ed Ed Orlando Cárdenas México 1996 págs 114 y 115 Vid Lola Aniyar de Castro "Criminología de la Reacción Social" Universidad del Zulia Maracaibo, Venezuela 1976 P 82, Gabriel Gutiérrez Tovar " Estadística y Criminalidad " Universidad del Zulia-Facultad de Derecho Maracaibo,Venezuela 1973 p 108, Vid asimismo, Alvarado Orlando Pérez Pinzón, "Diccionario de Criminología " Universidad del Externado de Colombia Bogotá Colombia 1979 p 43 (Cabe subrayar que el autor guatemalteco en cita no hace distingo alguno entre las nociones de crimen y delito, tal como se desprende de su obra, siendo que obtuvo el Doctorado en Criminología)

95 Vid Carlos Severín Versele " La droit et la justice " Université de Bruxelles, Bélgica 1979 cit por Luis Rodríguez Manzanera " La Criminología ante el crimen organizado " artículo publicado en Criminología Órgano de la Academia Mexicana de Ciencias Penales " México Revista trimestral Año LXI No 2 Mayo- agosto 1995 Ed Porrúa 1995 p 24

96 Vid Giuseppe Di Genaro y Eduardo Vetere " La Criminalidad Económica Problemas de Definición y Pautas de Investigación " P 2 Cit por Jorge Reyes Calderón Op cit p 307 "

Destacan las figuras de la criminalidad dorada, la criminalidad económica, la criminalidad de cuello blanco y por supuesto, la denominada criminalidad organizada, por ello, trazaremos sus principales rasgos:

Criminalidad ' dorada ' cuyas características son:

- " La unión de los poderes económico y político para provecho personal.
- El consiguiente daño social y económico a la comunidad (nacional e internacional).
- Se manejan bienes y servicios legales.
- Se actúa dentro de una legalidad real (en ocasiones arregladas por el mismo poder político)
- Se basa en el nepotismo y en formas elaboradas de corrupción (no es el simple cohecho, sino tráfico de influencias).
- Tiende a internacionalizarse a través de las empresas transnacionales.
- No es violenta (o usa la violencia institucional para mantenerse).
- Aprovecha las lagunas de la ley de países en vías de desarrollo para saquearlos, o en su caso corrompe funcionarios. " ⁹⁷

Por lo que se refiere a la denominada ' criminalidad económica ' se constituye:

- ◇ " Por la mayoría de las acciones ilícitas de los criminales de cuello blanco, aun cuando algunas de sus conductas dañosas no aparezcan tipificadas como delito dada la excepcional tolerancia que a su comportamiento brindarían ' los tentáculos que el mundo de los negocios introduce en las esferas gubernativas. '
- ◇ Por ciertas acciones de la criminalidad ocupacional, en la medida en que ellas posean magnitud de suficiente para alterar las condiciones económicas generales;
- ◇ Por algunas acciones de la criminalidad de las ganancias, en la medida en que ellas lleguen a alterar el costo general de los productos o el acceso de todos los habitantes a los bienes esenciales;
- ◇ Por ciertas acciones de la criminalidad de las corporaciones, toda vez que este tipo de delito puede imputarse tanto a personas físicas como a empresas;
- ◇ Por ciertas acciones de otro tipo de criminales que se estime lesionan, en gran magnitud, la economía general del país;
- ◇ Por una cuota importante de los llamados ' delitos económicos ' o ' socio-económicos ', en la medida en que ellos se ajusten a los supuestos, estampados precedentemente, de abuso de poder y de fuerte impacto económico-social de la conducta, individualmente considerada. " ⁹⁸

97 Luis Rodríguez Manzanera. " La Criminología ante el crimen organizado " Op cit p 24

98 Marco Antonio González Berendique " Criminalidad Económica El delito como negocio " Ed Jurídica Santiago de Chile, Chile Sin año de publicación pags 75 y 76 (El autor es experto en Defensa Social por las Naciones Unidas y Profesor de Criminología en la Universidad de Chile, miembro de la Asociación Internacional de Derecho Penal y de la Sociedad Mexicana de Criminología)

“ La proposición de una tipología de actos de criminalidad económica debe fundarse, en todo caso, en las que advertimos como características básicas de tales hechos; ellas serían, armonizando diversas proposiciones con acuerdo a nuestro personal punto de vista:

- a) El afán de lucro, como motivación básica;
- b) La presencia del poder económico o político, o de ambos en el agente principal del hecho ...;
- c) Su expresión mediante instrumentos de la vida comercial, industrial o jurídica ... ;
- d) La existencia de un sistema de relaciones más o menos formales entre quienes cometen el delito: éste puede apoyarse en la red del delito organizado o suponer sobornos o cohechos a quienes faciliten la acción, honorarios a contadores, abogados, publicistas, médicos, farmacólogos, expertos en mercadotecnia, etc., etc.;
- e) El abuso de la confianza depositada en la opinión pública en quienes ejercen el poder político o detentan la autoridad conexas a las formas y estilos legítimos de los negocios, el comercio o la industria. ... ;
- f) Grave impacto económico-social conexo al hecho. ... ;
- g) Escasa percepción de la ilicitud del hecho por la opinión pública. La complejidad frecuente de los negocios o ‘ negociados ’ conexos a criminalidad económica, lo abstruso de ciertos tipos penales, y el alto relieve social de los personajes ‘ más allá de toda sospecha ’ implicados en estos hechos tienden a que la opinión pública los crea más ‘ errores ’ que delitos.”⁹⁹

Los rasgos esenciales que presenta la llamada ‘ criminalidad de cuello blanco’¹⁰⁰ son:

* El universo de la criminalidad económica se ha concebido como una circunferencia indefinida, es poco precisa o dependiente de otras, careciendo así de autonomía, debemos reconocer como válidas estas afirmaciones y objeciones, toda vez que la materia requiere aun de un análisis más profundo, por tanto, debe decirse a este respecto que la necesidad de mas precisión teórico-práctica se requiere tanto en el ámbito penal como en el criminológico. Víd. *Ibidem*. p. 73 y 74

99 Marco Antonio González Berendique “ Criminalidad Económica. El delito como negocio ” Op. cit. 75 y 76. El autor señala que es en esta esfera en la cual se presenta frecuentemente la impunidad recreándose así misma y “ Ello permite, así, que el criminal haga amplio uso de racionalizaciones y continúe estimándose un hombre honesto y no un delincuente ” a tal peculiar ‘ auto-imagen ’ contribuye, sin duda, la escasa visibilidad de una sola víctima singular (SIC) ”

100 Este tipo de delincuencia es definido, no de acuerdo al interés protegido, como sucede en los delitos convencionales, sino conforme al sujeto activo que lo comete. Víd. Reyes Calderón, Jorge. Op. cit. p. 290

◊ El sujeto activo del delito es una persona de alto ' status socioeconómico ' a diferencia de la delincuencia convencional, en donde la víctima es quien posee el mayor status socioeconómico, o tanto ésta como el autor de la conducta pertenecen a sectores bajos.

◊ Este delito debe ser cometido en el ejercicio de la actividad económica empresarial de la persona, es decir, que no todo el delito cometido por personas de alto ' status ' es delito de cuello blanco. ... no basta su condición socioeconómica, es necesario que su actividad delictuosa haya sido realizada en razón de la profesión y ocupación que se ejerce.

◊ En tercer lugar el delito de que tratamos no puede explicarse por pobreza, ni por mala habitación, ni por carencia de recreación, ni por baja educación, ni por poca inteligencia, ni por inestabilidad emocional que son los elementos clásicos utilizados para explicar el delito convencional.

◊ En cuarto lugar, hay dificultades para elaborar estadísticas. La cifra negra es muy alta en materia de evasiones de impuestos, por ejemplo.

◊ Hay dificultades para descubrirlo y sancionarlo en razón del poder económico de quienes lo cometen, sin embargo, los daños ocasionados son altísimos, ...

◊ En sexto lugar, hay una gran indiferencia de la opinión pública sobre estos daños ocasionados a la sociedad. "

◊ Otra diferencia apuntada, es que mientras la llamada delincuencia 'convencional' es perseguida por medio de la privación de la libertad, en la delincuencia de ' cuello blanco ' son simplemente multas y otro tipo de medidas administrativas. Además están prevista en ' leyes especiales ' que en caso de multas afectan muy levemente al delincuente. También, como diferencia, no son juzgados penales, sino por tribunales de hacienda o tribunales especiales.

◊ Por último indica que la impunidad se puede explicar en razón de: a) La tecnificación y complejidad de las leyes especiales que rigen ciertas actividades, tales como la Ley del Impuesto sobre la Renta, leyes aduaneras, de sucesiones, etc., en las que el consejero astuto y hábil puede jugar fácilmente. b) Influyen igualmente la complicidad de las autoridades, que es muy frecuente, por soborno o por estar implicados en las actividades. c) Por ausencia de control estatal. d) Por el hecho de que algunos de estos delitos son cometidos amparándose en la inmunidad diplomática (tráfico de drogas, armas, reclutamiento de mercenarios, espionaje industrial y de los parlamentarios)."¹⁰¹

101 Ibidem págs 290 y 291 Nota Los numerales que la obra original cita fueron suprimidos por el autor para resaltar sus características ante el lector, a quien se sugiere Vid Edwin Sutherland " El delito de cuello blanco " Caracas, Venezuela 1969 Universidad Central de Venezuela

Gravita sobremanera en el macro sistema social la existencia de los denominados delitos de 'cuello blanco' toda vez que los sistemas penales se enfrentan a una diversidad de obstáculos¹⁰² que les impiden e imposibilitan someter a su control a sus autores, con la consiguiente impunidad que ocasiona el no ser declarados como responsables penales mediante sentencia judicial, o en su caso, sin ser sujetos de sanción restrictiva de la libertad personal.

Efectivamente, el desarrollo de la criminalidad y la delincuencia ha llevado a que ésta sea: " ... cada vez menos localizada, está cada vez más organizada y suele trascender, también cada vez más, las fronteras de una ciudad, una región, un país o un continente. Es en este punto - en el corazón de la delincuencia evolutiva - donde aparece el crimen organizado ... " ¹⁰³

La delincuencia organizada es producto de la evolución de las conductas ilícitas que son inmanentes a los procesos de modernización y globalización que sufren las sociedades contemporáneas en todo el orbe, es pues, un resultado social del desarrollo de las ciencias, las técnicas y la tecnología que han superado los modelos económicos y jurídicos que los Gobiernos han asumido y reconocido en sus políticas generales de bienestar común y de seguridad pública cuyas instituciones, figuras y procedimientos van a la zaga de estas vertiginosas transformaciones que han pasado a ser el instrumento inmanente de la delincuencia moderna y evolucionada de nuestros días. El desarrollo de la criminalidad y la delincuencia al carecer de estructuras rígidas y formales en su desenvolvimiento ante la sociedad ha permitido que los criminales y los delincuentes absorban naturalmente y casi ipso facto, los adelantos que la modernidad trae consigo a la vida de los hombres en los ámbitos de

Imprenta Universitaria p 13, y Rosa Del Olmo "El Delito (SIC) de Cuello Blanco Criminología Textos para su estudio " Centro de Investigaciones Penales y Criminológicas Universidad de Carabobo Carabobo Venezuela 1972 p 76

102 Entre los principales factores están 1 - El fuerte poder económico y social de los autores, 2 - La complicidad de las autoridades, 3 - La privacidad que rodean la vida y costumbres de los autores, 4 - La complejidad de las leyes especiales que a veces buscan regular estos hechos, los cuales pueden ser manipulados por hábiles asesores legales y contables, 5.- Que estas leyes especiales establecen por lo general sólo sanciones menores, como multas o suspensión o cierre del negocio, pero difícilmente sanciones privativas de libertad, 6 - La influencia y el trato diferencial que otorgan los medios masivos de comunicación a las noticias sobre delitos de cuello blanco (no estigmatizante) y a los convencionales (estigmatizante por poner [SIC] fotografías etc) De esta forma se logra una mayor aceptación en el primer caso y mayor rechazo en el segundo, 7 - El ' estereotipo del delincuente corresponde a sujetos pertenecientes a clase social baja, con escaso nivel cultural, dificultades para tener trabajo estable, problemas familiares, casados en unión libre, jóvenes y otros que no se corresponden con los delincuentes de cuello blanco que presentan sólida situación económica, alto nivel cultural, casados de madura edad y con prestigio en su actividad o profesión, 8 - Los delitos de cuello blanco tienen menos 'visibilidad' que los convencionales porque los sujetos activos suelen ser empresas o entes jurídicos o políticos y porque las víctimas no aparecen con los mismos rasgos de nitidez que en los delitos convencionales Las cualidades de las víctimas se 'volatilizan' existe una gran distancia entre éstas y el autor y es más difícil precisar el número de aquéllas (víctimas) en los delitos de cuello blanco Todo ello ha dificultado la lucha contra la delincuencia de los sectores sociales altos y económicamente fuertes " [Vid Lola Aniyar de Castro " Algunas consideraciones sobre elementos básicos en el delito de cuello blanco " Cuadernos Panameños de Criminología No 7 Panamá P. 26 cit por Reyes Calderón P 307 y Marco Antonio González Berendique ' Criminalidad económica Op cit págs 292 y 293

103 Sergio García Ramírez " La delincuencia organizada " Artículo publicado en Criminología Órgano de la Academia Mexicana de Ciencias Penales ' México Revista trimestral Año LXII, No 2 Mayo-agosto 1996 Ed Porrúa 1996 p 142

las técnicas y tecnologías que han transformado los mecanismos y procesos del mundo de las comunicaciones, de la informática, de lo financiero y económico. en fin, la delincuencia está a la vanguardia de los progresos técnicos, tecnológicos y científicos de la Humanidad en tanto que las estructuras gubernamentales y en esencia, de las jurídicas, se rezagan, por tanto, el resultado es obvio: las estructuras criminales y delictivas superan funcionalmente a las estructuras gubernamentales en organización, recursos materiales, económicos y humanos al ser más rápidas y dispersas en la comisión de sus crímenes y delitos, así como en su desenvolvimiento en la sociedad.

Frente a la modernidad de la criminalidad y la delincuencia técnica, tecnológica y científicamente organizada aún tenemos a la obsoleta estructura gubernamental rígidamente conformada por un orden jurídico y económico que no permite el desarrollo sostenido de la sociedad inestable e insegura de su porvenir debido a la ausencia de un control social eficaz que se refleja en la crisis del sistema penal en todos sus subsistemas.

Nos enfrentamos a la criminalidad y a la delincuencia organizada * y por ello, debemos tener presente que " ... la delincuencia organizada es una expresión genérica que remite al *modus operandi* de ciertos grupos de delincuentes en la sociedad moderna. Se trata de un modo operativo sustentado en estructuras de organización empresarial, con cuerpos de seguridad propios, con sistemas de comunicación altamente sofisticados y con un apoyo logístico en equipos, armamento, medios de transporte, casas de seguridad y otro tipo instalaciones que hacen posible la afirmación en el sentido de que se trata de un Estado dentro del Estado. " ¹⁰⁴

Surge inmediatamente la preocupación de la sociedad y del propio Estado para controlar esta nueva expresión de la delincuencia cuyos rasgos principales explican su filtración en sus fibras más íntimas.

* Cabe hacer mención que aún existen quienes niegan su existencia real en el sistema social y han llegado a afirmar que

* A América Latina ha llegado, por imposición del gobierno de los Estados Unidos de América, el cuento (SIC) del ' crimen organizado ' como si se tratara de un fenómeno permanente y no coyuntural de los Estados con un régimen de economía de lucro, afectados por problemas de criminalidad a causa de la producción, tráfico y consumo de drogas tóxicas prohibidas, contrabando de mercancías y de armas, etcetera

Pero, si en una sociedad, como la colombiana o la mexicana, el ' crimen organizado ' fuera un fenómeno permanente y no coyuntural, la situación sería muy grave, pues demostraría la incapacidad del Estado de resolver problemas temporales como el narcotráfico e, incluso, la guerrilla, esto último teniendo en cuenta que la misma ha sido puesta en el mismo costal " p. 9 . En otras palabras, tras el concepto del organized crime se esconde toda una ideología de poder, de dominio, y de destrucción nacional . " p. 13 [En este mismo sentido Vid. Eugenio Raúl Zaffaroni " El crimen organizado. una categorización frustrada " 2ª ed Ed Leyer Bogotá, Colombia 1996. P. 43 Cit. por el autor en las págs. 11 y 12.] Pedro Pablo Camargo. " El ' crimen organizado ' Criminalia Órgano de la Academia Mexicana de Ciencias Penales " México Revista trimestral Ed Porrúa Año LXIII, No 3 Septiembre-diciembre 1997.

104 Fernando García Cordero. " Reflexiones sobre la Iniciativa de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada " Artículo publicado en ' Criminalia Órgano de la Academia Mexicana de Ciencias Penales ' México Revista trimestral Año LXII, No 2 Mayo-agosto 1996 Ed Porrúa 1996 Pags 154-155 En este mismo se concuerda al afirmarse que " Existe una delincuencia contra el poder, a veces organizada, y otras desde el poder, violenta o ingeniosa - la tortura y los ' negocios ' son sus expresiones mas conspicuas -, que también se beneficia de la organización. Sobre este tripo se eleva lo que llamamos delincuencia organizada " García Ramírez, Sergio. " La delincuencia organizada " Ibidem. p 143

Con la única pretensión de bosquejar un marco conceptual del conjunto de hechos antisociales que hoy por hoy se les ha denominado criminalidad o delincuencia organizada, habremos de entender que es "... una serie de actividades delictivas complejas que llevan a cabo en gran escala organizaciones u otros grupos estructurados y que consisten en crear, mantener y explotar mercados de bienes y servicios ilegales con la principal finalidad de obtener beneficios económicos y adquirir poder." ¹⁰⁵ En este sentido es imprescindible subrayar que enunciaremos los principales indicadores que la presuponen e integran,¹⁰⁶ a saber:

1. *Colaboración de más de dos personas.*
2. Tareas repartidas.
3. Actuación por un período de tiempo prolongado o indefinido.
4. Utilización de alguna forma de disciplina o control.
5. *Sospecha de comisión de delitos que por sí solos o de forma global sean de importancia considerable.*
6. Operatividad a nivel internacional.
7. Empleo de la violencia o de otros medios idóneos para intimidar.
8. Uso de estructuras comerciales o de negocios.
9. Actividades de lavado de dinero.
10. Ejercicio de la influencia en política, medios de comunicación, administración pública, autoridades judiciales y económicas.
11. *Búsqueda de beneficios o de poder.* " ¹⁰⁷

105 Concepto dado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) " VIII Congreso para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente A/Conf 144/15, 1990), citada por Rodríguez Manzanera, Luis " La Criminología ante el crimen organizado " artículo publicado en " Criminalia Órgano de la Academia Mexicana de Ciencias Penales " México Revista trimestral Año LXI, No 2 Mayo- agosto 1995, Ed Porrúa 1995 p. 22

106 " A fin de cumplir con las Recomendaciones del Consejo de Europa, el grupo denominado Drogas y Criminalidad Organizada llegó a un consenso en cuanto a que si bien parecía prácticamente imposible redactar un texto en el que se definiera el concepto de criminalidad organizada, sí resultaba factible enlistar una serie de características que de una u otra manera se atribuyen a dicho fenómeno en diferentes países " Eduardo Andrade Sánchez "Instrumentos jurídicos contra el crimen organizado " Ed. Universidad Nacional Autónoma de México en coordinación con el Instituto de Investigaciones Jurídicas y el Senado de la República LVI Legislatura México 1996 Págs 139 y 140

" " La exposición previa de motivos de la iniciativa de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, según su versión de 29 de febrero de 1996, señaló como característica de la delincuencia organizada, las siguientes que carecía de metas ideológicas, dado que las únicas perseguidas eran el dinero y el poder, sin connotaciones políticas, salvo en el caso del terrorismo, Francisco Pavón Vasconcelos " Diccionario de Derecho Penal (Analítico-Sistemático) " Ed Porrúa México 1997 Págs 290 y 291

Los rasgos enunciados no implican que necesariamente habrán de reunirse de manera total en cada agrupación delictiva, y se han considerado indispensables los mencionados en los puntos 1, 5 y 11, y que en su ausencia no es posible hablar de la criminalidad o delincuencia organizada, sin embargo, por sí mismas carecen de la fuerza necesaria para componer una asociación delictiva¹⁰⁸ que asuma el carácter de 'organizada', porque requiere de otros tres elementos de los descritos, cualesquiera que éstos sean.¹⁰⁹ Criminológicamente se han resaltado los subsecuentes rasgos:

⇒ "Esta estructurado en forma empresarial (y/o militar).

⇒ Su complejidad organizativa es notable.

⇒ Tiende al monopolio.

⇒ Utiliza sistemáticamente la intimidación, el soborno y la corrupción.

⇒ Busca la internacionalización.

⇒ Adquiere o funda negocios, compañías o empresas legales para aumentar sus ganancias, ocultarse y lavar dinero.

⇒ Procura incrementar su influencia en el gobierno, la política y la sociedad en general."¹¹⁰

Llama la atención que ante la presencia de la criminalidad y la delincuencia organizada se origine la consecuencia institucional y funcional en los órganos de

107 En ' Informe sobre la Delincuencia Organizada en España. Dirección General de la Policía ' (Documento de trabajo empleado en la reunion de la delegación mexicana con la Comisaría General de la Policía Judicial española, el 3 de octubre de 1995) Cit por Andrade Sánchez, Eduardo Op cit. Ibidem

108 El Dr. Sergio García Ramírez propuso que las figuras jurídico-penales de los delitos graves y la delincuencia organizada se traten en una forma más sencilla. « Son delitos graves para los efectos del Código de Procedimientos Penales [del Estado de Morelos] ' a) Los perseguibles de oficio y sancionados con mas de diez años de prisión, en el término medio de la punibilidad correspondiente, así como los cometidos con alguna calificativa prevista por la ley; y b) Los cometidos por reincidentes, perseguibles de oficio y sancionados con mas de cinco años de prisión, en el término medio de la punibilidad respectiva, así como los realizados con alguna calificativa prevista por la ley. ' Como se ve, el proyecto se abstiene de formular listas de delitos graves e invoca el verdadero criterio para la estimación de la gravedad de los delitos. la punibilidad de dispuesta por el legislador. ... En cuanto a la delincuencia organizada a propósito de delitos graves, el artículo 147 establece una fórmula sencilla. ' Se entiende que hay delincuencia organizada para la comisión de delitos graves, cuando incurran en este género de ilícitos tres o más personas asociadas permanentemente con esa finalidad delictuosa. ' Vid Sergio García Ramírez. ' La delincuencia organizada. ' Artículo publicado en 'Criminalia. ' Órgano de la Academia Mexicana de Ciencias Penales. México. Revista trimestral Año LXII, No. 2. Mayo-agosto 1996 Ed. Porrúa. 1996. P. 144, 'Delincuencia Organizada. Antecedentes y regulación penal en México. ' Ed. U.N.A.M.-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa México. 1997 págs. 19 a 31, y en este mismo sentido Francisco Pavón Vasconcelos. ' Diccionario de Derecho Penal (Analítico-Sistemático) ' Op. cit. págs. 290 y 291, quien señala. '... en realidad la figura de la delincuencia organizada no es sino una asociación delictiva calificada pues tiene las mismas características que el tipo delictivo previsto en el artículo 164 bis del Código Penal y se distingue de esta en que el acuerdo para organizarse o la organización constituida por más de tres personas lleva como fin realizar, en forma permanente, conductas que por sí o unidas a otras produzcan como resultado alguno o algunos de los delitos enunciados en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. '

109 Vid. Eduardo Andrade Sánchez. Idem

110 Luis Rodríguez Manzanera. ' La Criminología ante el crimen organizado. ' Op. cit. págs. 22 y 23

gobierno que inciden en el sistema penal de un país; porque sus normas, instituciones, figuras, procedimientos, recursos y servidores públicos que lo integran han de responder con mayor sofisticación y complejidad a los métodos que se emplean en su comisión,¹¹¹ es decir, la estructura orgánica, funcional, operativa y material, tendrá que modificarse conforme a los avances técnicos, tecnológicos y científicos que existen en la época moderna del siglo XXI, que consolide un Estado democrático de Derecho eficaz en su Administración Pública. Esta premisa ha de ser un axioma en la construcción de una Política Criminológica real, efectiva, y moderna que se enfrenta ante estos fenómenos antisociales de nuestros días toda vez que las respuestas sociales e institucionales han de girar 180° en la estructura y política general han de disuadir, investigar, y sancionar a lo que se ha llamado la "...prolongación del mercado legítimo a esferas proscritas." ¹¹²

La razón salta a primera vista porque sus miembros no son delinquentes ocasionales o habituales que pertenecen a la delincuencia tradicional o convencional, en tal medida se especializan en sus actividades, diversifican el radio de acción material, se coordinan y jerarquizan en la división de sus labores, perfeccionando la estructural de su organización para arribar a la creación de empresas económicas jurídicamente establecidas para la eficaz consecución de sus fines. ¹¹³ En efecto, la criminalidad y la delincuencia organizadas poseen unidad en sus integrantes gracias a que la asociación a la cual pertenecen está debidamente estructurada en su integración y operación, con la idea de que no son sus miembros los que le dan vida, ya que aún en caso de su fallecimiento ésta no desaparecerá del mundo de lo ilícito. ¹¹⁴

La delincuencia organizada es un hecho amorfo en su integración, infraestructura, estructuras, medios y fines antisociales que permiten su transformación dinámica y rauda a las condiciones de la modernidad en sus esferas

111 Vid. Eduardo Andrade Sánchez "Instrumentos jurídicos contra el crimen organizado" Op. cit. págs. 19 y 24

112 Vid. Fernando García Cordero "Reflexiones sobre la Iniciativa de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada" Op. cit. págs. 154 y 155

"- *Delinquentes ocasionales* Son los que en forma ocasional (SIC) e influenciados por circunstancias ambientales cometen hechos delictuosos, se trata de individuos que padecen anomalías biopsíquicas adquiridas o congénitas y que establece en ellos cierta predisposición a la comisión de delitos por la falta de repulsión psíquica ante ellos, raramente reiteran su conducta delictiva y ordinariamente se ven impulsados a delinquir a virtud de situaciones muy peculiares como pudieran serlo una provocación injusta, conmoción pública, facilidad en la ejecución del delito, etc. (Enrique Fern. "Principios de Derecho Criminal" trad. de José Arturo Rodríguez Muñoz Ed. Reus Madrid, España 1933 p. 253 Cit. por Francisco Pavón Vasconcelos Op. cit. P. 293) La peligrosidad de los delinquentes ocasionales resulta menor que la de otros tipos de delinquentes y por las circunstancias en que cometen hechos delictivos es factible su readaptación," Ibid.

"*Delinquentes habituales* Son los que poseen una fisonomía biopsíquica propia que caracteriza su grave peligrosidad y su escasa readaptabilidad a la vida social, (Francisco Fern, Ennque Op. cit. p. 25) Se trata de sujetos víctimas del medio miserable en el que nacen y se crían, tanto en el aspecto material como moral y que padecen de taras hereditarias (somáticas y psíquicas) que los inclinan desde muy jóvenes a la comisión de delitos, en los cuales reinciden convirtiéndose en delinquentes habituales (Ibidem p. 252-252) " Cit. por Francisco Pavón, Vasconcelos p. 292

113 "Según estimaciones derivadas de estudios y encuestas internacionales se considera que los participantes en la delincuencia organizada son personas que se asocian de un modo más o menos constante para dedicarse actuando como empresa, al suministro de bienes y servicios, a la promoción de polos de desarrollo mediante el lavado de dinero y a la creación de gigantescas infraestructuras de comunicación, de distribución y de comercialización" Fernando García Cordero "Reflexiones sobre la Iniciativa de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada" Op. cit. Ibid.

114 Vid. Francisco Pavón Vasconcelos Op. cit. Ibid.

sociales, económicas, culturales - incluyendo la técnica, la tecnología y la ciencia - e inclusive en las políticas públicas de los Estados, en tanto que éstos van a la retaguardia del proceso de evolución que se tiene que sufrir por la modernidad de hoy en día toda vez que sus instituciones, figuras, procedimientos y actos están regidos en un marco jurídico cuya modificación es sumamente lenta y por demás, parcial, mutilada; luego entonces, el sistema penal es obsoleto ante el surgimiento de estas 'modalidades' de la criminalidad y la delincuencia tan propias de nuestro siglo y el ya próximo XXI. La necesidad de la reforma gubernamental está plenamente demostrada y justificada de acuerdo con las condiciones reales que existen en la modernidad, por tanto, los vértices sobre los cuales ha de girar su reforma han de ser la coordinación, la especialización¹¹⁵ y la interdisciplina humanística de las ciencias penales y éstas con las sociales. Lo anterior no ha de traducirse en el olvido del orden legal vigente en nuestro país, sino que ha de ser motivo de una Reforma integral del Estado¹¹⁶ y instituciones, órganos, figuras, procedimientos y servidores públicos que lo actualizan.

El objetivo total de estas líneas académicas se concentran en la recomendación de la Reforma del Estado en su dimensión orgánica y funcional ante la ausencia práctica de un ente gubernamental autónomo que trace la Política Criminológica del país que diseñe, instrumente y aplique las políticas generales públicas que controlen a la criminalidad y a la delincuencia, sean o no organizadas, pero cuyo tratamiento jurídico y criminológico, ha de ser diverso en razón de su naturaleza, características, fines y alcances.

Contribuyendo a la distinción de las manifestaciones ilícitas que hoy en día se presentan en coexistencia, a manera de conclusión diremos que:

" La *delincuencia asociada* es un grupo de personas que se pone de acuerdo para la comisión de un delito (o varios), pero sin una real intención de permanencia, su intención es ilegal y su acción puede o no ser violenta.

La *delincuencia de cuello blanco* puede no estar asociada (puede ser el profesionista solitario), no es violenta, trabaja, en bienes y servicios legales, en ocasiones al filo de la ley, no es fácil saber cuándo son conductas simplemente faltantes a la ética profesional.

115 Esta premisa sobre la cual debe descansar la Política Criminológica moderna no debe deformarse con una visión miope del sistema penal y de la seguridad de los habitantes, porque su aplicación en un solo subsistema, como lo es el policiaco, si bien representa un avance en la lucha contra la criminalidad y la delincuencia no es el único, ni conlleva a la eficacia de tal labor como se pretende ver en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (Op. cit.) en su apartado 2.3.2. * Para combatir con eficiencia el crimen organizado se establecerán programas que permitan una mayor especialización de los cuerpos policiales encargados de esa tarea

116 Vid * La Ciencia Penal y la Política Criminológica en el umbral del siglo XXI. (Coloquio Internacional) * Op. cit. en los ensayos. * Reforma del Estado mexicano y delincuencia organizada * y * Los sistemas procesales de cara al nuevo siglo * De Fernando Gómez Mont y Fernando García Cordero, respectivamente en las págs. 163 a 166 y 177 a 185

La *criminalidad económica* por lo general se plantea como abuso de poder económico, aprovecha las fallas o lagunas de la ley, obtiene ganancias que podrían ser legales, pero que indudablemente son ilegítimas; no usa la violencia pero sí la intimidación e influencias.

La *criminalidad política* es captada como un abuso de del poder público, que aprovecha su posición para perpetuarse en el gobierno, y obtener indebidas ventajas para un partido, familia, individuo o grupo racial, étnico o religioso; su uso de la fuerza es institucional y puede llegar a extremos de gran violencia.

La *criminalidad dorada* es la conjunción del poder económico con el poder político, que se entrelazan para tener mayor influencia en todos sentidos; generalmente no necesita ser violenta por su organización y acaparamiento de medios de producción, de información, de difusión, etcétera. " ¹¹⁷

No es posible conducir al lector en este complejo fenómeno de la criminalidad y la delincuencia sin conocer el alcance de diversos términos que se emplean, indistintamente, para identificar a la criminalidad y a la delincuencia organizada con figuras tan diversas, y a veces opuestas, como lo son la mafia ¹¹⁸ y los cárteles; siendo que estas organizaciones tienen cierta presencia local y regional que poseen ciertas características específicas que las distinguen entre sí, y por ello poseen diversas denominaciones: triadas, posses o yardies jamaquinos, clanes, yakuza, organizatsitya. ¹¹⁹

Esta división didáctica ha de tenerse presente en el uso de la palabra, hablada y escrita, en el foro académico e institucional porque su empleo denota la referencia organizaciones criminales y delictivas que son diversas entre sí por su ámbito geográfico; su composición y estructura jerárquica; sus reglas de ingreso, selección y

117 Luis Rodríguez Manzanera " La Criminología ante el crimen organizado " artículo publicado en " Crimnalia Órgano de la Academia Mexicana de Ciencias Penales " México Revista trimestral Año LXI, No 2 Mayo-agosto 1995 Ed Porrúa 1995 P 25 (Nota El subrayado es nuestro.)

118 Vid " La lucha contra el crimen organizado La experiencia de Giovanni Falcone (Memoria) " Instituto Nacional de Ciencias Penales México 1992 El extinto funcionario judicial italiano expresó en nuestro país " Creo que actualmente de la Mafia no sólo se habla, sino que incluso se habla demasiado y, justamente, porque existe una inflación en el uso de esta palabra, se corre el riesgo opuesto al que se corría cuando no se hablaba para nada de ella, es decir, el de no comprender de que cosa se trata Se habla de mafia colombiana, de mafia turca y de mafia japonesa. . Así que si queremos entender realmente la especificidad del problema Mafia debemos suscribirnos estrictamente al concepto Porque si indudablemente la mafia es criminalidad organizada, no toda criminalidad organizada es mafia Por esta razón hay que partir de la cuna en donde nació la mafia, es decir, Italia En Italia existen tres grandes organizaciones, en sentido lato, mafiosas la Mafia, la Camorra y la Andrangheta. Si hay una característica particular en las tres organizaciones es que no son grupos puramente gangsteriles, sino organizaciones que expresan, o mejor dicho, tergiversan, cierto tipo de valores comunes de la sociedad de la cual son o producto De hecho, modifican los valores comunes de estas sociedades " Op cit págs 35 y 36

119 Vid Et all " La Justicia mexicana hacia el siglo XXI " UNA M -Senado de la Republica LVI Legislatura México 1997 Págs 406 a 410. Ensayo " El crimen organizado transnacional amenaza para la seguridad global " de Juan Carlos Antoniazzi (Comisario Inspector de la Policía Federal Argentina y coordinador regional de para el Continente Americano de la Secretaría General de la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL)

permanencia de sus miembros; sus recursos materiales; sus actividades; el grado de violencia; sus fines; ... en fin, de múltiples elementos internos y externos que los hacen diversos entre sí. Sin embargo, ello no implica su independencia total en este mundo de globalización porque " No podemos desconocer que estas formas de criminalidad se comunican, se mezclan, aún se apoyan ... " ¹²⁰ Luego entonces, a la criminalidad y a la delincuencia organizada ha de enfrentársele internacionalmente y no localmente.

CUADRO COMPARATIVO ¹²¹

	DELINCUENCIA ASOCIADA	CUELLO BLANCO	PODER ECONÓMICO	PODER POLÍTICO	CRIMINALIDAD DORADA	CRIMEN ORGANIZADO
Múltiples delinquentes.	SÍ	NO SIEMPRE	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Todos los miembros son delinquentes.	SÍ	NO	NO	NO	NO	SÍ
Organización empresarial.	NO	NO SIEMPRE	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Organización militar.	PRIMITIVA	NO	NO	SÍ	NO	SÍ
Bienes y servicios ilegales.	SÍ	NO	NO	NO	NO	SÍ
Bienes y servicios legales.	NO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Violencia como táctica.	NO SIEMPRE	NO	NO	A VECES	NO	SÍ
Intimidación.	SÍ	NO	SÍ	SÍ	NO	SÍ
Corrupción general.	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Cohecho.	EVENTUAL	EXCEPCIONAL	SÍ	NO	NO	SÍ
Tráfico de influencias.	NO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Internacional.	NO	A VECES	A VECES	A VECES	SÍ	SÍ
Empresa flexible.	NO	NO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Lavado de dinero	NO	NO	A VECES	NO	NO	SÍ
Interviene en política.	NO	A VECES	A VECES	SÍ	SÍ	SÍ
Crean subculturas.	MUY ELEMENTAL	NO	NO	NO	NO	SÍ
Permanencia.	NO	NO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ

120 Luis Rodríguez Manzanera " La Criminología ante el crimen organizado " Op. cit. pags. 25 y 26

121 Ibidem p. 31

" El crimen organizado (SIC) existe y es poderoso donde el Estado es debil o no existe. " ¹²² Esta sera la premisa permanente que debe conducir al Estado mexicano para construir, orgánica y funcionalmente, una Política Criminológica científica, interdisciplinaria y moderna que deberá estar circunscrita en una política general social que incida en los factores de la criminalidad y la delincuencia, para controlar su presencia y legitimar su existencia en el mundo contemporáneo, en el cual debe coexistir el Estado democrático de Derecho y el nuevo orden mundial de globalización.

3.- LA INSTRUMENTACIÓN DE LA POLÍTICA CRIMINOLÓGICA MEXICANA ACTUALMENTE.

3.1.- LA POLÍTICA CRIMINOLÓGICA A TRAVÉS DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

De acuerdo con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y su Reglamento Interior, existen tres columnas fundamentales que planean, orientan y aplican la política pública del Gobierno de la Ciudad más grande del orbe en materia de la Justicia Penal: la Secretaría de Seguridad Pública - anteriormente denominada Secretaría General de Protección y Vialidad -, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Secretaría de Gobierno que dirige las directrices gubernativas en materia de ejecución de las penas y rehabilitación de los delincuentes a través de su Subsecretaría de Gobierno por conducto de la Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Distrito Federal. Órganos gubernativos que forman parte del

122 Jean Carlo Casseli, citado por Fernando Gomez Mont " Reforma del Estado mexicano y delincuencia organizada " ensayo de la obra " La Ciencia Penal y la Política Criminológica en el umbral del siglo XXI (Coloquio Internacional) " Ed Instituto Nacional de Ciencias Penales México 1998 p 163

* La acepción de 'administración' es una noción con dos aspectos el objetivo es la realización de actividades que concatenadas entre si pretenden lograr un fin o diversas metas, y el subjetivo, es la configuración de un ente, la estructura orgánica de diversos entes a las que se les encomienda la consecución ciertas metas. (Vid Carlos García Oviedo y Enrique Martínez Useros " Derecho Administrativo " E I S A. Madrid, España 1968 Vol I P. 3, cit por Luis Humberto Delgadoillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa " Compendio de Derecho Administrativo Primer Curso " 2º ed Ed Porrúa México 1997 P 89.)

Por tanto, las subsecuentes líneas del presente trabajo se aplicarán a la noción subjetiva del vocablo, es decir, al estudio de la estructura jerárquica y administrativa de los órganos encargados de lograr la justicia penal.

* Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las dependencias, unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal y se delegan facultades en la unidad administrativa que se menciona, (Dirección Ejecutiva de Políticas de Seguridad Pública), publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de octubre de 1995

sector centralizado de la administración del gobierno capitalino,¹²³ y los que en su conjunto buscan consolidar una Política Criminológica que rija para la Ciudad de México, a pesar de su disgregación administrativa en el Gobierno de la capital del país.

En el esquema administrativo y el marco jurídico de la Administración Pública del Distrito Federal no se contempla a la Política Criminológica en su dimensión de política general que busque el control de la criminalidad y la delincuencia en la localidad, lo que sí observamos es la concepción de Seguridad Pública en su más amplia acepción,¹²⁴ y es que en su configuración administrativa existe un órgano gubernamental cuyo nombre es ex profeso: Secretaría de Seguridad Pública, y por lo que atañe al marco jurídico es el de mayor rango: Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal. a simple vista pareciera que está perfectamente delineada la planeación, instrumentación, ejecución, operación y evaluación de esta política pública que se subroga en vez de la Política Criminológica, sin embargo, en la realidad el mundo se distorsiona en otro universo, veamos.

Actualmente la denominada Secretaría de Seguridad Pública destina una considerable cantidad de recursos financieros, económicos y humanos en tareas que no son, estrictamente hablando, propias de su nombre y funciones," en detrimento de la capacitación y adiestramiento profesional de sus servidores públicos en tareas de disuasión de la criminalidad - principalmente - y la delincuencia; participación comunitaria en tareas sociales; relaciones humanas; cultura de la legalidad y de los derechos humanos e investigación policiaca en coadyuvancia con el Ministerio Público local o federal, en su caso, etcétera; sin embargo, esta frontera tenue y frágil pueda explicarse - sin lograr su justificación -, por sus orígenes históricos de nuestro devenir social, jurídico, administrativo y hasta político, más lo realmente grave no radica en este borde grotesco de las funciones de la Secretaría de Seguridad Pública sino en la mutilación y disgregación de facultades y atribuciones legales en diversas normas jurídicas que las dispersan en distintos órganos y niveles de gobierno local.

123 Salvo, que el Instituto Técnico de Formación Profesional posee la naturaleza de ser un órgano desconcentrado, de conformidad con el artículo del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal

124 La Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de julio de 1993) en su artículo 2º enuncia, con bastante precisión los fines de la Seguridad Pública entendiendo esta como un servicio que siempre ha de proporcionarse en el marco del irrestricto cumplimiento de las denominadas garantías individuales: " I - Mantener el orden público, II - Protegerla integridad física de las personas así como sus bienes, III - Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, IV - Colaborar en la investigación y persecución de los delitos, V.- Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres "

** Cobra sustento esta afirmación toda vez que aún realiza actividades de su oscuro antecedente orgánico más inmediato la Secretaría General de Protección y Vialidad puesto que esta última acepción ha de ser función propia de la recién creada Secretaría de Transportes y Vialidad, y no obstante ello, sus servidores públicos aun continúan realizando labores de tránsito y vialidad, a pesar de que en principio, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal en su artículo 27 fracciones preveía que - tal como su nombre lo indica -, le incumbía llevar a cabo dichas atribuciones, sin embargo y obedeciendo a razones extrajurídicas, se derogaron dichas fracciones, cuya vigencia jurídica nacieron el día mediante reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación los días 2 de febrero y 29 de mayo de 1996.

Observando la estructura administrativa del Gobierno del Distrito Federal nos percatamos que en dos distintos órganos, con sus respectivos marcos jurídicos, se distinguen dos políticas generales de combate a la criminalidad y a la delincuencia: la de Política Criminológica, la de Prevención del Delito y la de Seguridad Pública; la dos primeras se concentran en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en los artículos 9 y 10 de su ley orgánica; 2, y 29 de su reglamento, ordenamientos jurídicos que contemplan, respectivamente, la existencia de dos unidades administrativas con nivel de Dirección General, a saber: la de Política y Estadística Criminal y la de Prevención del Delito. En vista de lo anterior, en la ciudad capital de la República Mexicana, sede de los Poderes de la Unión, la Prevención del Delito es una política pública general diversa a la Política Criminológica siendo que en su sentido más amplio, ésta debe abarcar a aquélla, y por demás, se le confía al órgano de procuración de justicia local, en cuya estructura orgánica adscribe a ambos entes a un órgano administrativo de jerarquía superior como lo es la Subprocuraduría Jurídica y de Derechos Humanos;¹²⁵ es decir, las tareas de Política Criminológica y de Prevención del Delito están inmersas en el universo fracturado de la procuración de justicia penal, y ambas están confiadas a dos unidades administrativas de tercer nivel jerárquico supeditadas a una Subprocurador y éste, a su vez, al Procurador local. Por ende, no existe una política general que se construya, aplique y evalúe por un ente administrativo único de jerarquía administrativa superior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Esta dispersión administrativa no solo implica una confusión del contenido y substancia de la disciplina social de la Política Criminológica, sino que se divide de la política general de prevención del delito, como si se tratasen de dos esferas independientes y ajenas, y finalmente, ésta última ha de estar más vinculada con la política social del gobierno, más allá de la política penal que se manifiesta en la procuración de justicia, la que per se padece de la crisis estructural más grave y aguda en su historia y la que hoy por hoy, se le atribuye en forma por demás acientífica e irracional, la planeación, instrumentación, ejecución, difusión y evaluación de la política criminal de esta ciudad y la prevención de la delincuencia.¹²⁶

125 Por mandato del artículo 3º del acuerdo número A/003/96 del procurador general de justicia del Distrito Federal, en el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y se establecen las reglas de distribución de competencias entre las diversas áreas centrales y las desconcentradas de la dependencia (Ordenamiento legal publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 18 de julio de 1996)

126 La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal enuncia las facultades que poseen las unidades administrativas en estudio, destacando en el ámbito de la política criminal 1 - Recabar, sistematizar y analizar la información generada en materia de incidencia delictiva, 2 - Promover las reformas jurídicas en el ámbito de su competencia y las medidas que convengan para el mejoramiento de la seguridad pública, y de la procuración e impartición de justicia, 3 - Investigar y determinar las causas (SIC) que dan origen a los delitos, desarrollar estadísticas criminales y conocer el impacto social del delito y su costo, 4 - Promover la formación profesional y el mejoramiento de instrumentos administrativos y tecnológicos para la investigación y persecución eficaz de los delitos, 5 - Estudiar y analizar las medidas de política criminal (SIC) adoptadas en otras ciudades, tanto del país como del extranjero e intercambiar información sobre esta materia [Fracciones I a V del artículo 9º en comento] Rebasando toda proporción con los fines lógicos e inherentes de la procuración de justicia a la Dirección General de Política y Estadística Criminal

Las consecuencias sociales de esta tergiversación administrativa de las políticas generales de Política Criminológica y Seguridad Pública se manifiestan en la inexistencia real de una estrategia gubernamental del Gobierno de la Ciudad de México que emane de un órgano administrativo especializado, interdisciplinario, autónomo, independiente y con jerarquía administrativa suficiente para combatir a la criminalidad y a la delincuencia en los diversos frentes de la justicia penal y que interactúe con otras dependencias gubernamentales que construyen la política económica y social para incidir en los factores y no en las consecuencias de las conductas antisociales.

Por lo que se refiere a la Seguridad Pública se encomienda a un ente de menor jerarquía administrativa que las anteriores unidades administrativas citadas: la Dirección Ejecutiva de Políticas de Seguridad Pública adscrita a la Secretaría de Seguridad Pública,¹²⁷ cuyas facultades son delegadas a su titular por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y no en el Secretario del ramo o del Procurador General de Justicia local a quienes constantemente la opinión pública, los medios de comunicación masiva y la propia Asamblea Legislativa del Distrito Federal acuden ante ellos a fin de solicitarles rindan cuentas de su gestión y sus subalternos en tareas de seguridad pública, quizás por la inercia social fuertemente arraigada de identificar a los órganos a cuyo cargo está la policía o el Ministerio Público, como los responsables directos, inmediatos y únicos de la seguridad de los habitantes y aún más allá: de la prevención y control de la criminalidad y la delincuencia, fines que no son ajenos a dichas dependencias y unidades administrativas pero cuya altitud y envergadura rebasan su capacidad de respuesta institucional.

El galimatías del orden jurídico vigente del Distrito Federal es evidente en sus dos niveles: el conceptual y el instrumental, porque en su primer aspecto se ignora el contenido y alcance de la Política Criminológica moderna en cualquiera de los ordenamientos jurídicos vigentes, y se reconoce a la Seguridad Pública en una acepción amplia que trasciende a fines que si bien es cierto en su conjunto inciden en su logro, deben ser objeto de otros órganos, unidades y dependencias administrativas. En otras palabras, en el esquema jurídico y administrativo actual a la Política Criminológica no se le concibe como el diseño y aplicación de una política pública general digna de un regulación general como lo es la Ley de Seguridad

se le impone desarrollar estrategias que apoyen la prevención del delito y el combate a la impunidad ! [Fracción II del artículo 29 del Reglamento de la ley en comento]

En lo concerniente a la **prevención del delito** resaltan 1 - Fomentar la cultura preventiva de la ciudadanía (SIC), involucrar al sector público y promover la participación de los sectores social y privado 2 - Estudiar las conductas antisociales y los factores que las propician y elaborar programas de prevención del delito en el ámbito de su competencia y 3 - Promover el intercambio con otras entidades federativas e instituciones nacionales e internacionales de carácter público o privado para la cooperación y fortalecimiento de acciones en la materia [Fracciones I a III del artículo 10 del cuerpo jurídico en cita.]

127 Vid artículos 1º y 2º del Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las dependencias, unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal y se delegan facultades en la unidad administrativa que se menciona publicado el 25 de octubre de 1995 en el Diario Oficial de la Federación

Pública, cuerpo legal que, obviamente, si observa a la Seguridad Pública como un servicio cuya repercusión en la vida social e institucional necesita de las bases legales mínimas para su 'eficacia.' Por tanto, se desprende que la Seguridad Pública en el Distrito Federal absorbe a la Política Criminológica por mandato legal tácito que ignora la substancia académica y científica de la Enciclopedia las Ciencias Penales.¹²⁸

Ya en el plano instrumental existe una completa fragmentación de las políticas generales que tienden al logro de la seguridad pública, porque inicialmente en la Ley de la materia se le concibe como un servicio expresamente encargado al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y al Procurador General de Justicia del Distrito Federal,¹²⁹ y posteriormente, mediante un Acuerdo del titular del entonces Departamento del Distrito Federal se delegan las atribuciones no en el titular del ramo, como lo es el Secretario de Seguridad Pública, sino en el titular de la Dirección Ejecutiva de Políticas de Seguridad Pública quien se adscribe orgánicamente a ésta última, a pesar de la existencia de una Dirección General de Política y Estadística Criminal dependiente ésta de la Subprocuraduría Jurídica y de Derechos Humanos de la Procuraduría local. No obstante lo anterior, también existe una Dirección General de Prevención del Delito (SIC) adscrita a la Subprocuraduría de Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad de la Procuraduría en comento.

Como podrá adelantar el lector, por toda esta diversificación administrativa se duplican y superponen facultades y atribuciones que no solo provienen de dependencias, órganos y unidades administrativas diversas sino de jerarquías orgánicamente distintas que fracturan la instrumentación de sus metas legales.¹³⁰ Esta

128 Vid capítulo II en su apartado 2.1 intitulado "La Enciclopedia de las Ciencias Penales" de la presente tesis

129 Vid párrafo último del artículo 2º de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal

130 Realizando el estudio comparativo de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de su Reglamento Interior, y del Acuerdo supra citado con fecha de publicación del 25 de octubre de 1995 en el Diario Oficial de la Federación, se desprende que existen duplicidad de atribuciones entre la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, a saber

A) En materia de prevención del delito el Reglamento Interior de la P G J D F en su artículo 30 prevé la existencia de la Dirección General de Prevención del Delito y en su fracción III le faculta para proponer a las autoridades correspondientes (SIC) y a la población, acciones y medidas para prevenir el delito norma ambigua que no precisa la denominación o naturaleza de dichas autoridades correspondientes para prevenir la delincuencia, ahora bien, en su fracción IV le permite elaborar en coordinación con la Dirección General de Política y Estadística Criminal, el material dedicado a la prevención del delito, con base a las sugerencias e investigaciones que realicen las instituciones públicas y privadas, así como distribuir el mismo esta norma al lado de la anteriormente enunciada y la contenida en la fracción II que señala que será ella la encargada de estudiar las conductas antisociales y los factores de que las propician y elaborar programas de prevención del delito en el ámbito de su competencia, constituyen los pilares que le dan sustento a este ente administrativo que se ha incrustado en el órgano de procuración de justicia local cuya estructura, historia y fines van a cultivar la microjusticia penal en tanto que la prevención de los ilícitos pertenecen al campo de la macrojusticia social más allá de lo penal o administrativo, ahora bien, en su Ley Orgánica art 10 fracción III, le otorga la atribución de promover el intercambio con otras entidades federativas e instituciones nacionales e internacionales de carácter público o privado para la cooperación y fortalecimiento de acciones en materia de prevención del delito facultad que también posee la Dirección Ejecutiva de Políticas de Seguridad Pública de la S S P, según se desprende del artículo segundo del Acuerdo que le da vida en su fracción III tiene a su cargo el establecimiento de mecanismos de coordinación y enlace con instituciones de seguridad federal y/o estatal en materia de prevención y combate a la delincuencia, la anterior disfuncionalidad orgánica se repite al establecer el Reglamento Interior de la P G J D F en su art 30 fracción VIII al reconocer a la Dir. Gral de Prevención del Delito la propuesta de criterios de colaboración con las instituciones educativas para la implantación de programas de prevención

es una de las razones por las cuales la actuación del Gobierno del Distrito Federal en materia de seguridad pública no es eficaz en el control de la criminalidad y la delincuencia en su fase de disuasión en su comisión, en la investigación y represión de los delitos, para contribuir a obtener y preservar el orden, la tranquilidad, y la paz pública.

La armazón orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en las materias de prevención del delito, seguridad pública y estadística criminal, - que integran los puntos nodales de la Política Criminológica -, se diluye y deforma en múltiples facultades que se le asignan a unidades administrativas de tercer nivel jerárquico de distintos órganos de gobierno, razón jurídica que desencadena en el anquilosamiento de sus labores en el combate a la delincuencia y a la criminalidad; el entorpecimiento de sus actuaciones en la planeación, integración, instrumentación, aplicación y evaluación de sus políticas generales por existir invasión de esferas y competencias que la propia ley provoca; erogaciones económicas y destino de recursos humanos, materiales y temporales que se pierden por su duplicidad, ... en síntesis: en la disfuncionalidad de los órganos del sistema penal (lato sensu) del gobierno de la ciudad más grande del planeta para contener, controlar y reducir las manifestaciones, cuantitativas y cualitativas, de la criminalidad y delincuencia que sí están organizadas y estructuradas en formas y jerarquías más flexibles.

Por lo anteriormente expuesto, no es infundado ni temerario sostener que la organización y estructura administrativa de la Política Criminológica local es confusa, ambigua, dispersa, ineficaz y obsoleta, originando un costo social y económico sin precedentes que lo padecemos día a día ante el aumento y desarrollo de la criminalidad y la delincuencia que se pasea impunemente en las instalaciones de las oficinas administrativas, policíacas y ministeriales para actuar en las calles, hogares y empresas.

del delito en los planes de estudio correspondientes, atribución que también posee la S S P en su órgano mencionado en la Fr X del Acuerdo supra citado que le permite participar en coordinación con las unidades administrativas competentes, en el establecimiento de acuerdos y convenios con instituciones de educación básica, media y superior para incorporar y promover a través de los planes de estudio, la prevención en materia de seguridad pública.

B) La **Política Criminológica** está expresamente encomendada a la P. G. J. D. F., en virtud de la existencia de una Dirección General de Política y Estadística Criminal de acuerdo con los artículos 9 de su Ley Orgánica y 29 de su Reglamento Interior, y en la fracción II de éste último le permite investigar y determinar las causas (SIC) que originan al delito (SIC), los lugares en que se cometen, su impacto social y costo y desarrollar estrategias que lo prevengan [increíblemente se duplican funciones con la Dir. Gral. de Prevención del Delito porque a ella le importa esta materia] funciones que se contemplan también para la S S P en el art. segundo del Acuerdo en su fracción VIII, a saber organizar, dirigir y controlar el sistema de información estadístico sobre factores socioeconómicos y políticos (SIC) que provocan delincuencia, en sus fracciones VI, VII, IX, y X, del Reglamento Interior invocado se le atribuye recabar y sistematizar información en materia de incidencia delictiva, la coordinación de con las unidades administrativas generadoras de información criminal, a fin de unificar, definir criterios mecanismos y estrategias para su obtención precisa y oportuna, la recopilación, sistematización, procesamiento y emisión de información criminal que se obtenga den las áreas administrativas de la Procuraduría, y autorizar la emisión de información y validación de reportes, boletines informativos y estadísticos, en tanto que la S S P también se le encomienda, organizar, dirigir y controlar el sistema de información estadístico sobre índices delictivos, perfil de la delincuencia, así como la aplicación de encuestas y sondeos de opinión pública sobre seguridad pública, según se desprende del art. segundo del Acuerdo citado en su fracción VIII.

Motivo que nos llama a evocar que la Seguridad Pública es una política general pública que, comprendida en su sentido más amplio, le corresponde a una pluralidad de diversas entidades administrativas que inciden en su logro a través de sus actividades directas o indirectas, en forma inmediata o mediata; sin embargo no puede estar dispersa en diversos órganos que no han sido creados para trazar los lineamientos y acciones de coordinación institucional necesarios para construir, consolidar y fortalecer, ya no a la Seguridad Pública sino a la Política Criminológica. Cobra fundamento esta aseveración que los órganos administrativos del Distrito Federal a los cuales se les encomienda la seguridad pública de sus habitantes, están subordinados, jerárquicamente, en una infraestructura y estructura obsoleta para trazar las directrices criminológicas y jurídico-penales que logren el control de la criminalidad y la delincuencia.

Hemos de concluir que, en el Distrito Federal, la seguridad pública no debe estar dispersa en dos órganos de distinta naturaleza y fin, - como actualmente sucede - porque requiere concentrarse en un órgano de jerarquía superior que cuente con la autonomía e independencia suficiente que se fortalezca con recursos materiales y humanos altamente especializados y capacitados en la materia, pero sobremanera, con la autoridad moral necesaria para llevar a cabo sus labores, para así coordinarse en forma interdisciplinaria, con otros órganos, dependencias y entidades de la Administración Pública local para gozar de una eficaz política pública que logre el orden, la tranquilidad y la paz pública que tanto merece y reclama - airadamente - los capitalinos.¹³¹

Estas son las consideraciones medulares académicas para motivar una reforma jurídica y orgánica en la Administración Pública del Distrito Federal, que no es motivo de las presentes líneas, sin embargo es presupuesto lógico de la instrumentación de la Política Criminológica federal, integral, coherente e incluyente, en el Estado Mexicano contemporáneo. A continuación pasaremos al estudio académico de su instrumentación a través de la Administración Pública Federal.

131 En el transcurso de la revisión de la presente tesis, el Gobierno del Distrito Federal, a través del titular de la Secretaría de Seguridad Pública, comunicaron a la ciudadanía el 26 de octubre de 1998 que se había iniciado el proceso de descentralización de la policía capitalina y que con esa misma fecha se habían entregado a las delegaciones políticas el control de los recursos humanos y materiales de los 52 sectores que integran a la corporación. Cabe mencionar que la participación ciudadana se fortalece con la intervención de organizaciones no gubernamentales sobresaliendo " México Unido contra la Delincuencia " (Vid Rolando Herrera " Descentralizan Policía del DF " Reforma Corazón de México " Sección " A " Nacional México Año 5 número 1782 27 de octubre de 1998) Gracias a este proceso político, jurídico y administrativo que se inicia la instrumentación en la política de seguridad pública inicia una nueva etapa en el desarrollo de la vida de las instituciones policíacas en México, como preludio a nuestra propuesta en el ámbito federal y en la Política Criminológica de nuestro país. Vid capítulo III en su apartado 4 El sistema jurídico penal de la política criminológica en el ámbito local del Distrito Federal

3.2.- LA POLÍTICA CRIMINOLÓGICA A TRAVÉS DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

De acuerdo con el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la administración federal se bifurca en Centralizada y Paraestatal. La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal integran al sector centralizado en tanto que el paraestatal¹³² se conforma por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y los fideicomisos.

A continuación pasaremos a realizar el estudio académico de la estructura administrativa orgánica federal centralizada en virtud de que el sector paraestatal no interviene directamente en la planeación, conducción o ejecución de la Política Criminológica y de los subsistemas de seguridad pública, procuración, impartición, administración de la justicia penal o de la readaptación social del delincuente o de los menores infractores; es decir, en la estructura administrativa del Estado mexicano no se confía a ningún órgano descentralizado la instrumentación, dirección y aplicación de políticas generales en materia criminológica o penal - lato sensu -, en tanto que los demás entes administrativos¹³³ no son susceptibles de encomendárseles esta función inmanente, prístina y legítima del Estado, que se traduce en el ius puniendi.

132 Es de vital consideración asentar que el término de 'paraestatal' no es un término jurídico en nuestra legislación porque en ella se comprenden diversas entidades administrativas con naturaleza distinta entre sí, por ende, es una connotación amplia y difusa, que no tiene una precisión administrativa concreta

[Vid Gabino Fraga "Derecho Administrativo" 33ª Ed Ed Porrúa México 1994 págs 197 y 198 El autor bien nos precisa que esta noción es tanto en nuestra legislación como en otras, una nomenclatura carente de valor jurídico y apartada de su origen etimológico toda vez que en el orden jurídico vigente de nuestro país estas entidades forman parte del Estado y concretamente de la Administración Pública Federal]

133 Las *empresas de participación estatal* son "entidades que poseen una estructura de Derecho Privado, que fueron creadas o adquiridas por el Estado, para mantener algunas fuentes de trabajo, desarrollar una específica actividad económica, o incrementar la productividad de una región determinada." (Luis Humberto Delgado Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa "Compendio de Derecho Administrativo Primer Curso" Op cit. p. 146) En el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se reconoce únicamente a las empresas de participación estatal mayoría y en ellas se incluye a las sociedades nacionales y auxiliares de crédito, a las instituciones de seguros y fianzas, y a todo tipo de sociedades mercantiles, sociedades y asociaciones civiles en las que el Gobierno Federal o las entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios del más del 50% de su capital social o que al Gobierno Federal le corresponde una intervención especial en la toma de decisiones y nombramiento de directivos de la empresa

Los *fideicomisos públicos* se regulan por el artículo 47 del ordenamiento legal citado

En esta figura jurídica se entrelazan aspectos jurídicos del denominado Derecho Privado y el Derecho Público y en caso de conflicto las reglas contenidas en este último han de prevalecer porque el fin de dichos entes, es, sobre todo, social

Partiendo de una visión mas amplia y generica únicamente es pertinente tener presente que en el ámbito federal no existe la delimitación administrativa de un órgano especializado en el sector centralizado de la Administración Pública, toda vez que en la materia de seguridad pública, existe un órgano en el sector desconcentrado de la Secretaría de Gobernación que tiene encomendada dicha labor: el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con la salvedad que dicho ente administrativo no posee, en teoría jurídica, atribuciones operativas en el combate a la delincuencia; sin embargo, las facultades de las cuales se le ha dotado, van más allá de la concepción estricta o restringida, de la seguridad pública para abrazar la Política Criminológica del país. Luego entonces, en la esfera federal de la Administración Pública no es al órgano encargado de la procuración de justicia a quien se le otorga la facultad de planear, diseñar, orientar, conducir, instrumentar, aplicar, difundir y evaluar la política criminológica del país, criterio administrativo que afortunadamente no asimiló la estructura existente en el Distrito Federal, pero que desafortunadamente se empaña por la existencia de la Dirección General de Prevención al Delito y Servicios a la Comunidad de la propia Procuraduría General de la República.

Una vez que hemos trazado los rasgos de la instrumentación de la Política Criminológica en la Administración Pública Federal nos abocaremos al estudio del sectores centralizado y el desconcentrado integrado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, ambos de la Secretaría de Gobernación, del Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República y el único organismo descentralizado: el Instituto Nacional de Ciencias Penales, estos organismos administrativos que intervienen, - en forma inmediata, mediata, directa o indirecta -, en la Justicia Penal que tanta falta hace en nuestra vida jurídica y social.

4.- RÉGIMEN JURÍDICO-ADMINISTRATIVO DE LA JUSTICIA PENAL.

“ El Estado está por encima de este orden jurídico; en la justicia todo se hace bajo ese orden, en tanto que en la administración, se está bajo el orden jurídico. ”
Otto Mayer.

4.1.- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y EL SISTEMA PRESIDENCIAL.

El sistema político y administrativo del Estado mexicano no se entiende sin conocer el núcleo y centro gravitacional que le caracteriza: el presidencialismo, que se

encarna en la figura del titular del Poder Ejecutivo Federal, que es tanto Jefe de Estado como Jefe de Gobierno, en otras palabras, el poder político, administrativo y coactivo del orden jurídico mexicano reposa en esta figura.

Asumimos en estas líneas que el presidencialismo es la concentración de facultades jurídicas, económicas y políticas que mediante normas jurídicas o extra jurídicas, se le depositan al titular del poder Ejecutivo federal quien por sí o a través de otros órganos gubernativos - no necesariamente administrativos -, las ejerce en la vida social de sus gobernados, esta realidad socio-política de nuestro país a sufrido substanciales atenuaciones en las relaciones entre el Gobierno y los Poderes legislativo y Judicial así como con la Sociedad, en virtud de los resultados electorales de los últimos tiempos en los Estado de la República y en el propio Distrito Federal; sin embargo, aún la fuerza que despliega el Presidente de la República en los diversos ámbitos de las políticas generales de gobierno inciden en forma avasalladora en la vida pública del país.

Se ha estudiado la atracción gravitacional que ejerce el titular del Poder Ejecutivo Federal a partir de múltiples disciplinas, y llaman la atención en la presente materia, las realizadas en los campos constitucionales y políticos, en razón de la determinación del origen, naturaleza y fines de la fuerza coactiva de que dispone la Presidencia de la República en el sistema penal mexicano, concebido en su más amplia concepción. Una vez vislumbrado y comprendido el panorama orgánico y estructural de la Administración Pública Federal sobre el cual debe construirse la Política Criminológica estaremos en posibilidades de lograr su consolidación institucional en nuestro sistema jurídico y político.

La multiplicidad y diversidad de facultades de que está dotado el titular del Ejecutivo Federal en el sistema político y jurídico de nuestro país le proporcionan una concentración de poder en diversos ámbitos de la vida pública institucional y social, y estas facultades se han dividido doctrinariamente en las metaconstitucionales y las formalmente jurídicas,¹³⁴ siendo que las primeras han sido las más analizadas a pesar de que las últimas requieren de mayor cuidado " para sortear los nuevos tiempos de

134 En forma enunciativa señalaremos las facultades mas características del poder presidencial dadas por el orden jurídico, a saber: " ... el presidente mexicano tiene importantes poderes de veto el total, el parcial y el de bolsillo; los poderes presupuestarios del presidente son inmensos, por una parte, cuanta con el monopolio de iniciativa del decreto presupuestario, y por otra, la Constitución no contempla expresamente la posibilidad de que la Cámara pueda rechazar el presupuesto, posee importantes poderes para celebrar empréstitos con el extranjero y sin suficientes mecanismos de control por parte del Legislativo, tiene casi el monopolio de la legislación de comercio exterior, de conformidad con el artículo 131, párrafo segundo de la Constitución; sus poderes en caso de suspensión de garantías son enormes, pues además de concentrar las iniciativas en materia de estado de excepción puede legislar casi sin control del Legislativo

Et al " La Reforma del Estado. Estudios comparados " Universidad Nacional Autónoma de México-Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República México 1996 (Comentario de Jaime F. Cardenas Gracia) P. 179

Asimismo, vid Scott Mainwaring. " Juan J. Linz: presidencialismo y democracia. Una revisión crítica. " Desarrollo Económico Buenos Aires, Argentina Vol. 34, núm. 135 Octubre-diciembre de 1994, Scott Mainwaring " Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues " The Helen Kellogg Institute for International Studies University of Notre Dame, U.S.A. Noviembre de 1989.

democracia competida que se avizoran para el futuro inmediato. ¹³⁵ A continuación abordaremos el terreno de las facultades presidenciales que en materia de Justicia Penal, en sus vertientes de su procuración, administración, impartición y ejecución sin excluir la disposición de la fuerza pública.

Pues bien, a continuación diremos que una de las razones primordiales por las que se detiene este estudio en la figura presidencial es el peso e influencia que posee y ejerce en la integración, composición y funcionamiento de los órganos de la Administración Pública Federal al nombrar a sus titulares, de acuerdo con el artículo 89 de la Ley Fundamental en sus fracciones II, III, IV, V, IX y XVIII. ¹³⁶ Resaltando para efectos de nuestro estudio las facultades de nombramiento que posee el Presidente de la República de los altos funcionarios federales que integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública y el denominado gabinete de seguridad nacional, ¹³⁷ destacando entre ellos la designación del Procurador General de la República; del Secretario de Gobernación - de quien dependen el Subsecretario de Seguridad Pública, el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, los titulares de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, de la Dirección General de Normatividad y Supervisión en Seguridad, la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores, y de los dos órganos administrativos desconcentrados en la materia: el Centro de Investigación y Seguridad Nacional y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública -; del Secretario de

135 *Ibidem*

136 Podemos clasificar las fracciones mencionadas en tres grupos: la a) *nombramientos casi completamente libres*, b) *los que necesitan ser ratificados por el senado o la cámara de diputados y c) los de los empleados oficiales de las fuerzas armadas*. Estas facultades otorgan en realidad, una gran influencia personal en el aparato gubernativo del sistema político mexicano, toda vez que directamente el titular del Poder Ejecutivo Federal designa a sus más cercanos colaboradores y quienes a su vez, son los servidores públicos que lo auxilian en las actividades más trascendentales de las actividades ejecutivas o administrativas de la Administración Pública del país, y como es obvio, dichos servidores públicos se rigen bajo los principios de lealtad incondicional a quien es de facto su jefe inmediato y directo, siendo que en ocasiones no son las personas más preparadas para desempeñar tan altas encomiendas en bien de la sociedad, sino más bien se consideran en aras de otros intereses que son necesarios en la política. A este proceso de les ha denominado "Facultades Metaconstitucionales de Nombramiento", y provienen de dos fuentes de la ley secundana y el sistema político. El presidente nombra a una serie de funcionarios importantes y las facultades de hacerlo se las otorga la ley secundana, como ejemplos podemos mencionar al presidente de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (artículo 552 de la Ley Federal del Trabajo), el Presidente de la Junta federal de conciliación y arbitraje (artículo 512 de la ley federal del trabajo), el director general del CONACYT (artículo 10 de la ley que lo creó), el director general y los subdirectores de PEMEX (artículo 6 de la ley orgánica de petróleos mexicanos), propuesta de director general del INFONAVIT a la asamblea general del organismo (artículo 22 de la ley del instituto del fondo nacional del IMSS (artículo 256 de la ley del seguro social), el director general de CONASUPO (artículo 9 del decreto que creó la compañía nacional de subsistencias populares), el director general del ISSSTE (artículo 104 de la ley del instituto de seguridad y servicios sociales de los trabajadores del estado), etcétera. Además, fuera de los marcos constitucionales y legales, de hecho nombra a los gobernadores y a los principales presidentes municipales, a los senadores y a la mayoría de los diputados, ya que él determina en última instancia quiénes serán los candidatos del PRI.

Jorge Carpizo "El Presidencialismo Mexicano" 9ª edición Ed Siglo XXI Mexico 1989 págs 120-121

137 Esta estructura administrativa se crea mediante el "Acuerdo por el que se estructuran los gabinetes especializados del Ejecutivo federal y se abroga el diverso que creó la Oficina de la Presidencia de la República" el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre de 1997, y el cual en su artículo 1º fracción VII reconoce su existencia

la Defensa Nacional; del Secretario de Marina; del Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

En el caso de los Secretarios de despacho los nombramientos son casi íntegramente libres toda vez que solo el Presidente de la República se limita a cubrir los requisitos que señala el artículo 91 de la Carta Magna ¹³⁸, en este sentido el Secretario de Gobernación, el de la Defensa Nacional, y el de Marina son nombrados y removidos libremente por él, y en el caso del Procurador General de la República ¹³⁹ su nombramiento lo somete a la ratificación de la Cámara Alta del Congreso de la Unión ¹⁴⁰ o en su receso, de la Comisión Permanente de conformidad con el artículo 102 apartado ' A ' del Pacto Federal, y la remoción queda a libre albedrío del titular del Ejecutivo Federal.

En ejercicio de sus prerrogativas constitucionales de nombramiento e integración de los titulares de los órganos que conforman la Administración Pública federal y quienes lo auxiliarán estrechamente en su gestión pública, - no sólo en la materia de procuración de justicia, de seguridad pública, seguridad nacional e interior, sino en cualquier materia y ramo -, se aprecia clara y contundentemente que el Presidente de la República es un órgano que despliega facultades administrativas y políticas de las más elevada jerarquía en la vida del sistema jurídico y político del país.

La vertiente política cobra singular importancia en nuestra materia porque tal como se aprecia el Ejecutivo Federal posee el monopolio de la fuerza material del Estado mexicano no solo por el ejercicio de su capacidad legal de nombramiento de los Secretarios de Estado y otros altos funcionarios de la Administración Pública

* Se sugiere al lector ver supra en el Capítulo III el apartado 4.1 - El sistema jurídico-penal de la Política Criminológica en el ámbito local del Distrito Federal y en el presente capítulo el apartado 3.1 - La Política Criminológica a través de la Procuración de Justicia en la Administración Pública del Distrito Federal, porque en ambos se trata la naturaleza jurídica y función administrativa de las dependencias mencionadas

138 * decimos que son nombramientos casi completamente libres porque jurídicamente el presidente tiene un amplio margen de libertad para hacer la designación respetando el artículo 91 que ordena que los secretarios del despacho deben ser ciudadanos mexicanos por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos. * Jorge Carpizo, " El presidencialismo mexicano." Op. cit. p. 117

139 Es el caso que la Ley Cívica precisa los requisitos que ha de satisfacer la persona que ha de ocupar tan delicada tarea, exigiendo por ende, mayor capacidad técnica y profesional en materia jurídica toda vez que se le exige ser ciudadano mexicano por nacimiento, tener cuando menos 35 años de edad cumplidos el día de la designación y contra con una antigüedad mínima de 10 años de contra con título de licenciado en derecho, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso

140 En el constituyente de 1916 - 1917 se propuso que los nombramientos de los secretarios de estado fueran ratificados por la cámara de diputados, punto que no se aceptó merced a la consideración de que el presidente debía tener libertad de acción respecto a estos nombramientos, por estimarse que ello era propio del sistema presidencial (Vid Diano de los Debates del Congreso Constituyente 1916 - 1917, op. cit., t II p 606 Cit por Jorge Carpizo " El presidencialismo mexicano " Op cit P 117)

* En Estados Unidos, el senado tiene la atribución de ratificar los nombramientos de los secretarios de estado y, hasta 1959, en ocho ocasiones no ratificó el nombramiento presidencial para un cargo en el gabinete. Se ha considerado que el senado debe utilizar esta facultad por encima de la política partidista y los únicos elementos que el senado ha de juzgar, son la habilidad y la lealtad para servir al presidente y al pueblo * (Louis C. James, *Senatorial rejections of presidential nominations to the cabinet: a study in constitutional custom*, en *Anzona Law Review*, vol 3 núm 2, Tucson, Anzona, College of Law of the University of Anzona 1961, p 261 Cit por Jorge Carpizo Idem)

Federal, sino porque concentra el poder de diversos órganos, cuerpos e infraestructura material y administrativa en aras de los fines de dos campos tan vastos como lo son la seguridad pública y la seguridad nacional (ésta última compartida con los Secretarios de la Defensa Nacional y de Marina), prácticamente en una sola Secretaría de Estado, la de Gobernación.

Cabe mencionar que se le ha reconocido al titular del Ejecutivo Federal como el Mando Supremo Militar quien lo podrá ejercer por sí o a través del Secretario de la Defensa Nacional de acuerdo con el artículo 22 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos ¹⁴¹, este mando militar se traduce en facultades en materia de Seguridad Interior y Exterior del país.

Ahora bien, de las fracciones II, IV, V y VI del artículo 89 de la Carta Magna se desprende que en los nombramientos de los Secretarios de la Defensa y de la Marina, así como de los demás oficiales de las fuerzas armadas, y la disposición de las Fuerzas Armadas permanentes, ¹⁴² entendiéndose por ésta a los cuerpos armados organizados legal y orgánicamente dentro del aparato gubernamental del Estado a fin de salvaguardar la seguridad interior y exterior de la Nación; ¹⁴³ de la Guardia Nacional, que es un conjunto armado sin permanencia, y que habría de integrarse en cada entidad federativa bajo las órdenes del gobernador; el Presidente de la República conduce, orienta, ejecuta y monopoliza al conjunto de facultades operativas y

* Vid infra " Diagnóstico jurídico de la Administración Pública Federal en sus organismos de Seguridad Pública " en sus apartados 4.2.1 - Secretaría de Gobernación, y subsecuentes que analizan a la Subsecretaría de Seguridad Pública Dirección General de Normatividad y Supervisión en Seguridad Dirección General de Prevención y Readaptación Social, Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores, Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional y Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública Éstos dos últimos como órganos desconcentrados de dicha Secretaría

141 Existe una opinión en contrario sostenida por Renato de J. Bermúdez F., quien asevera que dicha facultad es de carácter personal e indelegable y que por ende, le corresponde ejercerla en forma directa al Presidente de la República y que ello implica " la acción de disponer de las fuerzas armadas, esto es, de decidir cómo, cuándo y dónde, deben actuar los contingentes armados de la Federación " [" Compendio de Derecho Militar Mexicano " Ed Porrúa México 1996 p. 227]

Por nuestra parte, sostenemos que no es apropiado distinguir donde la ley no distingue, y la Ley Fundamental no expresa que dicha facultad sea de carácter indelegable y personalísima, luego entonces no es dable atribuir naturaleza jurídica diversa de dicha facultad en virtud de la interpretación somera de los artículos 80 y 89 de la Carta Magna. Sin embargo, existe otra razón más importante: la especialización técnica en la materia castrense que son propias de los militares son imprescindibles en el Estado moderno que exige una mayor capacidad de los servidores públicos a fin de contar con los conocimientos y la experiencia necesaria para la eficaz consecución de los fines sociales, colectivos y comunes que se les atribuyen a las dependencias ante el proceso de modernidad global que propicia nuevos procesos y fenómenos sociales que han de ser contemplados y resueltos eficaz y prontamente, y si consideramos que la utilización de la fuerza más representativa y coactiva del Estado se presenta en el ámbito castrense el titular del Ejecutivo Federal requiere de la colaboración, asesoría y ejecución de sus auxiliares en el ramo, ya que de facto, le sería prácticamente imposible ejercer personalmente éstas delicadas facultades. Esta aseveración es en la inteligencia que es sin perjuicio de que la ejerza por sí en situaciones que así lo requieran, asumiendo todas las responsabilidades legales, administrativas y penales - políticas y morales que originen su ejecución

142 La fracción VI del artículo 89 faculta al presidente para " Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea Nacionales para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación " Cabe hacer mención que en ella también se inscriben los denominados Cuerpos de Defensa Rurales. Vid Alejandro Carlos Espinosa " Derecho Militar Mexicano " Ed Porrúa México 1998 P. 62

143 Ídem

coactivas de mayor peso material en el sistema político y jurídico del país: la fuerza bélica, en atención a la preservación de la seguridad interior del país.

Cuestión difícil es precisar cuando puede el presidente hacer uso de la fuerza pública para preservar la seguridad interior.* Una contestación general podría ser la siguiente: si ella pelagra, el presidente puede hacer uso de esta facultad. La regla anterior es de aristas no bien definidas, pero hay que aclarar que en el ejercicio de la facultad a que nos referimos, no se deben violar los derechos humanos. Si la situación llegase a configurar una emergencia, el presidente tiene que solicitar al congreso (SIC) la suspensión de las garantías individuales; es decir, el solo criterio del presidente no es suficiente para calificar lo crítico de la situación sino que para ello se requiere la intervención del congreso. Se ha usado esta facultad para preservar funciones relacionadas con la existencia y la operación del propio gobierno,** por lo que es, sin duda, una de las atribuciones más delicadas que tiene el presidente. "

En síntesis, el Presidente de la República en su carácter de titular del Poder Ejecutivo Federal y de todos los órganos gubernativos de la Administración Pública Federal, posee facultades jurídicas administrativas y económicas, así como prerrogativas políticas que le otorga, reconoce y autoriza el sistema político mexicano, que se fusionan en políticas que se han de traducir en el monopolio de la planeación, orientación, conducción y ejecución de los planes, programas y políticas en materia de Seguridad Pública, Seguridad Nacional, Seguridad Interior y Exterior de la Federación y en esa misma medida su poder coactivo frente a los poderes predomina sin presentar, prácticamente, ninguna resistencia o contrapeso. Esta realidad dada por nuestro sistema presidencial implica una encomienda de la más alta esfera de la gestión pública: propiciar, preservar, garantizar, defender y restablecer el uso, goce y disfrute de los bienes más preciados de los habitantes de una Nación de los actos criminales y delictivos que la acechan. Este es el fin inmarcesible del propio sistema penal - lato sensu - y que a la vez, legitima la actuación del Estado y fortalece la vida de sus instituciones.

En este contexto una inadecuada orientación de la Administración Pública Federal en la seguridad del país, sus habitantes e instituciones, conducirá a un debilitamiento estructural, orgánico y funcional del Estado democrático de Derecho que no puede ceder ningún ápice en el sistema penal a la criminalidad y a la delincuencia de nuestros tiempos. En otras palabras, corresponde al Ejecutivo Federal

* "El presidente de la república (SIC) ha ordenado en varias ocasiones la participación del ejército en conflictos civiles. Así ocurrió en 1956, al ocupar el Instituto Politécnico Nacional, en 1959 en ocasión de la huelga de ferrocarrileros y en 1968 con motivo de los disturbios estudiantiles de la Ciudad de México. En los tres casos la acción del ejército provino de orden expresa del presidente de la república en regímenes civiles. El ejército cumplió las ordenes de su comandante supremo que asumió la responsabilidad total por la operación " [Jorge Alberto Lozoya, El ejército mexicano, en Lecturas de política mexicana. El Colegio de México, 1977, p 373 cit Ibidem p 127]

** Robert H Eliot, J., Richard I Singer Constitutional law-Executive powers - use of troops to enforce federal laws, en Michigan Law Review, vol 56, núm 2, Berrien Springs, Michigan, The Law School of the University of Michigan 1957 p 268

proveer e instrumentar las políticas públicas necesarias para establecer la Justicia Penal en México a lo largo y ancho del área comprendida dentro de sus fronteras.

Obviamente que por medio de la estructura orgánica de la Administración Pública Federal se ejecutan todos los planes, programas, facultades y políticas públicas que el Presidente de la República posee en materia de Justicia Penal así como del uso de la fuerza pública a fin de conservar el orden público y obtener la tranquilidad y paz públicas suficientes para el desarrollo social y económico sostenido. En este orden de ideas, si los órganos a los cuales se les encomienda en una u otra forma, no están dotados de las atribuciones financieras, jurídicas, administrativas y políticas suficientes para ser eficaces en el control de la criminalidad y la delincuencia será imposible exigir al Ejecutivo Federal¹⁴⁴ ya no el establecimiento de la Justicia Penal sino inclusive de la Seguridad Pública que tanto

144 Ciertos autores señalan que las condiciones políticas e históricas de México no permiten dar un giro en el régimen político y jurídico en torno al presidencialismo para arribar al parlamentarismo en forma subita y pacífica y que el multipartidismo en un sistema presidencial conlleva ciertas complicaciones en el desarrollo de los procesos sociales, económicos y jurídicos. Vid. Jaime Cárdenas Gracia, "Transición política y reforma constitucional en México", U N A M México, 1994, Capítulo cuarto.

No obstante lo anterior, los politólogos y juristas han acordado la atenuación del poder presidencial que hace del Poder Ejecutivo Federal una figura omnipresente y omnipotente en toda la vida pública y privada del país que se requiere transformar y por ello, han propuesto una serie de modificaciones a sus atribuciones legislativas, entre las que destacan en la materia: "Limitar las atribuciones reglamentarias, Derogar la existencia de cualquier reglamento autónomo, Derogar las atribuciones legislativas del segundo párrafo del artículo 131 constitucional, Modificar el sistema de ratificación de tratados, Sujetar tratados al procedimiento de reforma constitucional, Permitir que el Senado participe en la negociación de cualquier tratado, Prohibir la práctica de los executive agreements, En la suspensión de garantías hace falta: 1) precisar los supuestos de la suspensión de garantías y ampliar a otros poderes y órganos el derecho de iniciativa para la suspensión, 2) acrecentar a dos terceras partes la mayoría del Congreso de la Unión para aprobarla, 3) Señalar que garantías como las referentes a la vida del hombre no se pueden suspender, 4) Establecer la derogación inmediata de las leyes y medidas tomadas con motivo de la suspensión una vez que las circunstancias extraordinarias desaparezcan.

En las atribuciones jurisdiccionales y judiciales: Trasladar los tribunales administrativos al Poder Judicial o al menos conceder autonomía y garantías judiciales plenas a los tribunales administrativos, Hacer de órganos como la Comisión de Competencia Económica, la Comisión Nacional Bancaria, la de Seguros y Fianzas, las Juntas de Conciliación y Arbitraje, la Procuraduría de Defensa del Consumidor, etcétera, auténticos tribunales incardinados en el Poder Judicial, Establecer responsabilidades claras al presidente o miembros del Poder Ejecutivo, respecto al incumplimiento en el auxilio de sus funciones al Poder Judicial. "Sobresalen de estas propuestas": Crear la policía dependiente directamente del Poder Judicial encargada de hacer cumplir las resoluciones y medidas judiciales, Crear la figura del Abogado del Estado y restablecer la Secretaría de Justicia, Crear la institución del juez penitenciario, Sujetar el sistema de seguridad nacional a base de democracia, transparencia y de escrupulosos respeto al federalismo, El Ministerio Público, el control económico-financiero del estado, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Banco de México, entre otros, deberán ser órganos totalmente autónomos del Ejecutivo. Respecto a las atribuciones ejecutivas: Modificar el actual esquema de libre nombramiento y remoción para los Secretarios de Estado, Introducir la ratificación o, por lo menos, el escrutinio del Congreso, y no sólo del Senado para su designación, y la posibilidad de moción de censura, también por parte del Congreso, por responsabilidades políticas de los secretarios del despacho. Para los otros altos funcionarios del artículo 89 constitucional, pedir la ratificación del Senado por mayoría calificada, Hacer del Ministerio Público un órgano autónomo, Derogar cualquier intervención del Ejecutivo en las designaciones de magistrados y ministros de tribunales, así como de los titulares de órganos constitucionales autónomos, Introducir en todos los niveles de gobierno, poderes y órganos, el servicio civil de carrera, Adicionar la Constitución con un capítulo sobre medios que entre otras cosas señale los criterios o las bases sobre el órgano constitucional autónomo de los medios: los permisos y concesiones o autorizaciones, el uso de los medios públicos y privados en las campañas electorales, el derecho a la información. En general, la Constitución exige de un capítulo sobre educación que sienta los principios de una educación basada en la tolerancia y en los principios liberal-democráticos y que no imponga un modelo de educación único, Modificar el artículo 134 de la Constitución para que las adquisiciones, arrendamientos, y en general enajenaciones de bienes, servicios u obras de cierta magnitud o que comprometan la economía nacional deben ser previamente aprobadas por el Congreso."

Et alii: "La Reforma del Estado. Estudios comparados." Op. cit. (Comentario de Jaime F. Cardenas Gracia, págs. 181 a 185)

se añora día tras día en todas las calles, escuelas, oficinas y hogares de nuestro país. Este es precisamente el campo de estudio de las presentes: el conocer con mayor detenimiento la armazón de la actuación del Gobierno Federal en la Política Criminológica, que se desconoce en nuestra legislación y en la práctica institucional de nuestros entes administrativos, y sólo se reconoce a la Política de Seguridad Pública. Concomitantemente se conocerán las atribuciones de que están revestidas para el logro de sus particulares y específicos objetivos.

4.2.- DIAGNÓSTICO JURÍDICO-FÁCTICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN SUS ORGANISMOS DE SEGURIDAD PÚBLICA.

“ La administración es la acción pública del Estado, contraponiéndola a la legislación que es la voluntad y a la jurisdicción que es el pensamiento del Estado. ”
Laband, Paul.

De conformidad con el sistema jurídico mexicano que emana del Pacto Federal es la seguridad pública una facultad coexistente entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, que confirma una vez más la existencia de la colaboración de poderes que todo Estado contemporáneo debe observar en la planeación, ejecución y evaluación de sus políticas generales.¹⁴⁵ Este postulado es aplicable a la seguridad pública que nuestra Carta Magna en su parte dogmática, artículo 21 en sus dos últimos párrafos, la contempla como un fin colectivo y social que le corresponde al Estado lograr con la concurrencia de los niveles de gobierno que integran nuestro sistema político. La concurrencia de ellos se justifica, más allá de la razón de la organización jurídica y política que guarda el Estado mexicano, o por límites territoriales que fijan la competencia de actuación de sus órganos, sino por razón de la complejidad social, jurídica, económica y cultural que presenta el control de la criminalidad y la delincuencia de hoy en día.

145 Vid. Miguel Galindo Camacho " Derecho Administrativo " T I Ed Porrúa Mexico 1995 P. 52. El autor categóricamente señala que " La absoluta división o separación de poderes ya no se presenta en los regímenes contemporáneos, pues las necesidades de la propia existencia estatal han motivado que se presente una verdadera colaboración de poderes u órganos con el fin de que el Estado, a través de sus tres órganos fundamentales, pueda realizar los fines y tareas para lograr el bienestar del hombre y que éste le ha encomendado " Aseveración que compartimos y que debemos asumir con toda la responsabilidad académica y política que ello implica a fin de consolidar el Estado democrático de Derecho que busca consolidar una Política Criminológica que forme parte de una Justicia Social que proporcione las condiciones mínimas para un desarrollo social y económico sostenido

Vid. supra en el capítulo precedente el apartado 3 " Seguridad nacional, Seguridad Interior y Seguridad Pública " Así como el tema inmediato anterior denominado " La Administración Pública Federal y el sistema presidencial "

Consecuentemente, esta tarea implica una acción conjunta planificada, coherente, y científica que llama a la Política Criminológica a ser una política general particular del Estado. Y si ligamos esta necesidad con la realidad del sistema presidencial que existe en nuestro país es necesario - hablando desde el punto de vista orgánico - conocer el aparato óseo y musculoso que permite ejecutar las acciones gubernamentales para efectuar las acciones y movimientos necesarios para lograr las metas y fines que los representantes sociales recaban en la ley, este es el campo de estudio a que se contrae este trabajo académico, no sin antes asentar cuestiones preliminares al presente estudio jurídico de los órganos e instituciones de la Administración Pública Federal que inciden principalmente en la consecución de la Justicia Penal.

Previo a la operación y ejecución de los actos media el pensamiento, el análisis, la decisión y la voluntad del ente que ha de ejecutarlos con un fin predeterminado, a esta regla no escapan los órganos e instituciones de la Administración Pública y es que " ... administrar, es a la vez, hacer los actos jurídicos que fijan los derechos y las obligaciones respectivas de las personas públicas y de los particulares, y cumplir la masa de las operaciones tanto materiales como intelectuales que exige la satisfacción del interés general. "¹⁴⁶ En este contexto, y en un Estado de Derecho, las normas jurídicas vigentes de una sociedad organizada políticamente en un sistema legal, proporcionan las facultades o atribuciones a los órganos, entes o instituciones dotadas de poder público para realizar de una u otra forma, los fines comunes de la sociedad, mediante determinados actos que indefectiblemente han de estar contemplados en el texto de las disposiciones que regulan su actuar, en este proceso distinguimos dos tipos de actos: el acto administrativo y el actos de gobierno o político, siendo éste último aquél acto desplegado por cualquier ente público que dirige u orienta la política general que el Estado concibe en su orden jurídico así como su integración.¹⁴⁷

La seguridad de los habitantes que en nuestro orden jurídico se contempla en los párrafos quinto y sexto del artículo 21 de la Constitución Federal bajo la acepción de seguridad pública, se le ha reconocido como una función correspondiente, en principio, al Estado, cuyas atribuciones están dadas, fundamentalmente, en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Pues bien, si consideramos que la doctrina administrativa ha expresado que

146 Jean Rivero " Les mesures d'ordre intérieur administratives " Paris 1934 p 83 Cit por Andrés Serra Rojas " Derecho Administrativo " 15º ed T I Ed Porrúa Mexico 1992 p 234

147 " Los actos de Gobierno o políticos, emanan de los organos superiores del Poder Ejecutivo denominado Gobierno. Ellos comprenden una diversidad de actos como los electorales, relaciones internacionales organizacion militar, seguridad interior y otros. Su característica es, que en lo general no están sujetos al control jurisdiccional, salvo los que tienen una regulación especial como el nombramiento de los altos funcionarios, indultos y suspensión de garantías y en general cuando esta en juego una garantía constitucional. " El propio autor nos advierte que es preciso separar al acto de administración que son de índole interna y que no producen efectos jurídicos con relación a terceros, por lo tanto su vida y eficacia se agota en lo interno de la vida de los órganos y entes de la administración [Andrés Serra Rojas " Derecho Administrativo " Op cit Ibidem pags 232 233 y 234]

“... las atribuciones del Estado son el contenido de la actividad del mismo, en tanto que las funciones son la forma en que el Estado realiza esa actividad.”¹⁴⁸ o en otras palabras que “ ... las funciones constituyen la forma del ejercicio de las atribuciones.”¹⁴⁹ En consecuencia, desde el punto de vista estrictamente jurídico en materia constitucional y administrativa, es inexacto declarar que la función¹⁵⁰ de la seguridad pública corre a cargo del Estado en las respectivas competencias que posee la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, toda vez que ésta es la forma en la cual se ejercitan las atribuciones de la materia y en la vida cotidiana de nuestra sociedad se constata que la seguridad de los gobernados también se persigue con la actividad de los particulares, hecho que se reconoce en la propia ley y que se regula en el artículo 52 de la Ley reglamentaria del sexto párrafo de la norma magna supra citada, y a pesar de que ésta norma también le atribuye el carácter de función, nos inclinamos por considerarla más próxima al servicio público. Veamos:

En forma sucinta diremos que la función administrativa “ es la que realiza el Estado fundamentalmente a través del órgano ejecutivo, bajo el orden jurídico de Derecho público, y que consiste en la creación de actos jurídicos subjetivos que crean, modifican, limitan o extinguen situaciones jurídicas particulares y en la realización de actos materiales para cumplir con los fines o cometidos que el hombre le ha asignado.”¹⁵¹ El origen de los actos jurídicos subjetivos que inciden en las situaciones jurídicas generales radica en las normas y disposiciones jurídicas que existen en una sociedad organizada políticamente y la creación de los actos materiales se lleva a cabo a través de la organización de los servicios públicos en los límites de los fines del poder público y social que se concentra en el poder político que se asume en la gestión administrativa de los órganos e instituciones estatales.

En vista de lo anterior nos percatamos que el servicio público nace y encuentra su justificación por la necesidad insoslayable de atender material y subjetivamente los reclamos colectivos de la sociedad y sus integrantes, quienes confían en la estructura financiera, jurídica, política, cultural y orgánica del Estado para satisfacerle y responderle.

148 Miguel Galindo Camacho Op. cit. p 51. Es decir, las atribuciones son los imperativos legales que señalan a los órganos del Estado lo que pueden o deben hacer, no hacer o dejar de hacer

149 Gabino Fraga “ Derecho Administrativo ” Op cit. p 26

150 Las funciones se estudian desde dos puntos de vista 1 - El formal que se concentra en el órgano que lleva a cabo la función y 2 - El material que es cuando la función atiende a la naturaleza intrínseca del acto, a su contenido [Vid Miguel Galindo Camacho Op cit p 52]

151 Ibidem p 52

Sin embargo hemos de tener presente que la doctrina ha definido a la función administrativa desde distintos puntos de vista

- A) Desde el punto de vista formal, atendiendo al órgano que realiza la función
- B) Desde el punto de vista material, atendiendo a la naturaleza o contenido de la función administrativa
- C) Desde el punto de vista que toma en consideración la finalidad que persigue el Estado al realizar la función administrativa,
- D) Criterio que toma en consideración la actitud especial que adopta el Estado para realizar la función administrativa
- E) Criterio que toma en consideración que los efectos de derecho que producen los actos administrativos » Ibidem p 56

* Las situaciones jurídicas particulares y las situaciones jurídicas generales se integran por una serie de derechos y obligaciones, de tal forma que ambas situaciones forman el orden jurídico

La definición como tal del servicio público no ha sido proporcionada por los tratadistas, sin embargo en forma genérica diremos que " ... es la parte de la actividad que realiza el Estado, preferentemente de la administración pública, a través de la función administrativa, encaminada a la satisfacción de las necesidades colectivas, que son de interés general, y que se realiza bajo el régimen jurídico de Derecho Público. " ¹⁵² En primer orden, esta tarea estatal la realiza el Estado a través de sus órganos por medio de sus actos sin embargo, ante la imposibilidad de que ellos los efectúen por razones técnicas, financieras, de recursos materiales y humanos o de otra naturaleza, los lleva a cabo en forma indirecta, ya sea por conducto de la concesión o la autorización que otorga para que se practiquen por los particulares, ahora bien, la trascendencia de satisfacer colectivamente las necesidades sociales de los gobernados obliga al Estado para ejecutar los actos mínimos tendientes a cumplirlos bajo un régimen jurídico especial de interés colectivo que por ende, ha de ser realizado en forma uniforme, permanente y continua.

Si deseamos caracterizar un servicio público existen criterios que nos permitirán determinar si se cumplen sus características en la función de la seguridad pública que se declara en la Ley Suprema en su artículo 21 quinto párrafo, a saber:

Criterios que identifican al servicio público:

- a) " A un criterio orgánico, que designa a la organización pública, es decir, al conjunto de órganos y medios de que provee a la misma, para el cumplimiento de sus cometidos. ...
- b) A un criterio material, que hace referencia a la actividad de interés general que la administración pública tiene a su cargo.
- c) A un criterio jurídico, que afirma que hay servicio público cuando esa actividad esta sometida a un régimen jurídico especial, que en principio es derogatorio del derecho privado. El mismo régimen señala las excepciones a este principio.

152 Ibidem p 76 Es pertinente señalar que los elementos del servicio publico se han ordenado por los tratadistas en la siguiente prelación

- 1. « La actividad que realiza preferentemente el órgano administrativo y excepcionalmente los particulares, en los casos de la concesión para la prestación del servicio público
- 2. Una actividad técnica para la satisfacción de una necesidad colectiva
- 3. La existencia del régimen jurídico de Derecho Publico, bajo el cual se realiza el servicio público
- 4. La generalidad del servicio público traducida en el derecho que todos los habitantes o la población del Estado tienen para usar de los Servicios Públicos, cumpliendo con las normas que le rigen
- 5. La uniformidad o igualdad que tienen los habitantes de disfrutar de los servicios publicos, en igualdad de condiciones, siempre cumpliendo con las disposiciones normativas correspondientes
- 6. La continuidad en que el servicio público debe prestarse
- 7. La regularidad de la prestación del servicio publico Esto significa que el servicio publico se presta de acuerdo con normas que lo establecen
- 8. La obligatoriedad. El Estado está obligado a prestar el servicio publico por sí o a través de los concesionarios " (Ibidem p 77)

- d) A un criterio técnico que se refiere al servicio público como medio para satisfacer las necesidades sociales. ...
- e) Por la manera como el servicio se presta. Será público cuando su uso se extiende a todos o a una gran masa de ciudadanos indistintamente. Existen servicios públicos utilizados exclusivamente por el Estado, como el servicio de la defensa nacional.”¹⁵³

En síntesis, de acuerdo con los elementos administrativos que permiten identificar al servicio público, observamos que la seguridad pública siendo una función que el Estado provee en diversos actos no solo de la Administración Pública sino de los actos legislativos y jurisdiccionales,¹⁵⁴ es desde el punto de vista orgánico, material, técnico y por la forma en que se pretende llevarlo a cabo, un servicio público.

Cobra mayor sustento nuestra apreciación al realizar el estudio de las disposiciones constitucionales las que en su artículo 115 fracción III inciso h) en forma expresa señalan que los Municipios, con el concurso de los Estados, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes les corresponderán los servicios públicos que dicha norma enuncia y en la cual se contempla la seguridad pública como tal. En este sentido y de acuerdo con los párrafos quinto y sexto del artículo 21 de la Constitución General de la República que declaran que la seguridad pública es una función propia que corre a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios quienes se coordinarán en los términos de la ley reglamentaria que en el caso es la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se desprende claramente que la concepción de la seguridad pública en nuestro marco jurídico vigente es un servicio público que se caracteriza por ser una facultad coexistente¹⁵⁵ de los niveles de gobierno citados por mandato constitucional expreso que se regula en la ley federal secundaria.

153 Andrés Serra Rojas " Derecho Administrativo " Op cit. p 103

154 A partir del punto de vista jurídico, en el ámbito federal, la seguridad pública tiene múltiples y diversos fines que parten de la prevención de la criminalidad y la delincuencia (a pesar que la ley solo habla de las infracciones y delitos) y amba a la reinserción social del delincuente y de los menores infractores, atravesando por la persecucion y sanción de ellos, en consecuencia, los tres Poderes de la Unión en todos sus niveles, participan en la consecucion de ella [Vid parrafo segundo del articulo 3º de la Ley General que Establece las Bases de Coordinacion del Sistema Nacional de Seguridad Publica]

Cabe agregar que la anterior observación tecnico-judica se complementa una vez que tenemos presente que los fines que la ley le atribuye expresamente a la seguridad publica se llevan a cabo a traves de todo el sistema penal mexicano - lato sensu - y que se practica como una actividad común de interes general que requiere la sociedad para satisfacer sus necesidades matenales y aún las espirituales y la cual se pretende lograr mediante la accion conjunta y concertada de la organizacion pública que el Estado posee y que se otorga en forma indistinta al grueso de la población

155 Debemos recordar que el concepto de Gobierno posee diversas acepciones destacando las siguientes: * A) Una general que alude a los tres Poderes federales y aun a todos los organos públicos, federal, locales y municipales. B) Un concepto intermedio que alude al conjunto de los secretanos de Estado y en otros países al gabinete ministerial y c) Una acepcion estricta reduce el concepto de gobierno a la direccion política que tiene a su cargo, en forma predominante, el Presidente de la Republica auxiliado por los mas altos funcionarios de la Administración Pública.”

(Ibidem P 232)

En consecuencia, los artículos 21 y 115 de la Ley Fundamental han de interpretarse en forma armónica para reconocerle así a la seguridad pública un carácter dual en su naturaleza jurídica y política en el denominado Derecho Público que en el ámbito federal se concreta en una ley general que en forma especial organiza y coordina la función de la seguridad pública que se realiza por la Federación, el Distrito Federal, las entidades federativas y los municipios, a fin de especializar su ejecución por las autoridades competentes en la materia,¹⁵⁶ es función pública propia e inmanente a la naturaleza del Estado que por su contenido es a la vez, un servicio público. Ahora bien, realizando un razonamiento jurídico complementario pasamos a estudiar la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública cuyo título IV se denomina ' De los servicios privados de seguridad ', y en la esfera local, la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal en su título IX regula a los ' servicios privados de seguridad ', denominaciones que interpretándolas a contrario sensu, se concluyen que los servicios de seguridad privada que son llevados a cabo por los particulares, ya sea en forma física o colectiva, y que son autorizados por el Gobierno Federal - a través de la Secretaría de Gobernación¹⁵⁷ - o por el Gobierno del Distrito Federal - a través de la Secretaría de Seguridad Pública¹⁵⁸ - implican un servicio no privado, es decir, público o gubernamental que se efectúan por los órganos que integran la fuerza pública.

Como podrá apreciar el lector en ninguno de los conceptos enunciados se alude al Estado y en las subsecuentes líneas nos referiremos al Gobierno Federal en su concepción más restringida como una pequeña y humilde aportación académica para proveer a su fortalecimiento en sus organismos públicos encargados de la denominada seguridad pública y la seguridad nacional

156 Los servicios públicos son obra del legislador quien mediante una ley que organiza un servicio público especializado o a la generalidad de ellos, determina las características, modalidades, excepciones, y medios a través de los cuales se ejercerá, condiciones que el Congreso de la Unión ha dado a la seguridad pública mediante la expedición de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la creación de dos órganos federales adscritos en el organigrama de la Secretaría de Gobernación, sin embargo, en forma expresa este cuerpo jurídico no le reconoce en forma expresa dicho carácter y la Constitución Federal en su artículo 21 quinto párrafo contiene la misma orientación para atribuirle sólo un carácter de función estatal federal, por tanto, ambas normas que crearon un nuevo régimen jurídico de la seguridad pública en México no expresan en forma concreta que es un servicio público, razón por la cual no se cumple con el requisito de creación legal que la norma debe expresar en el cuerpo jurídico que lo regula, que en la especie es la ley secundaria federal supra citada. Vid. Andrés Serra Rojas " Derecho Administrativo " Op. cit. Ídem

Esta afirmación implica que " para dar satisfacción regular y continua a una categoría de necesidades de interés general, los agentes públicos pueden aplicar los procedimientos de derecho público o sea, un régimen jurídico especial, y que la organización del servicio público puede ser modificada en cualquier momento por las leyes y reglamentos sin que ningún obstáculo insuperable de orden jurídico pueda oponerse " Gaston Jéze " Les principes généraux du Droit Administratif " Théorie générale des contrats de l'Administration Rev. De der Publ. Et de la Science Politique T. II 1930 p. 2 Cit. por Gabino Fraga Op. cit. p. 22

157 El artículo 52 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública manifiesta que en el caso de que los particulares presten sus servicios en dos o más entidades federativas será la Secretaría de Gobernación quien regulará y normará su actuación y ya en su Reglamento Interior en su artículo 20 fracciones XIII a XVIII responsabiliza a la Dirección General de Normatividad y Supervisión en Seguridad vigilar la actuación de los servicios privados de seguridad

158 El artículo 67 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal expresa en el caso de que los particulares presten sus servicios en dos o más entidades federativas será el Estado quien proporcione la normativa y lleve a cabo el control de los servicios privados de seguridad privada que lleven a cabo en esta entidad, y ya en el Acuerdo de fecha publicado en responsabiliza a la Dirección General de Normatividad y Supervisión en Seguridad vigilar la actuación de los servicios privados de seguridad

En otras palabras, la seguridad pública así concebida forma parte de la estructura propia del Estado¹⁵⁹ y forma parte de él en la misma proporción que cubre una de las cuatro funciones primordiales que lo integran funcionalmente, a saber:

- a) De orden material.
- b) De orden financiero.
- c) De orden intelectual o cultural.
- d) De justicia y seguridad.¹⁶⁰

Al respecto deseamos resaltar que la seguridad y la impartición de justicia constituyen dos prestaciones públicas que el Estado debe asegurar con toda firmeza para lograr el disfrute libre y armónico de las prestaciones materiales, financieras, culturales e intelectivas del individuo, su familia, sus instituciones y de la colectividad en general. Es, en términos orgánicos, la membrana protectora y los anticuerpos de la sociedad política jurídicamente organizada en un Estado democrático de Derecho.

La seguridad pública cubre los elementos doctrinarios de continuidad, regularidad, igualdad o uniformidad y generalidad.¹⁶¹ Si agregamos que cubre necesidades colectivas se corrobora su naturaleza jurídica de servicio público, que se realiza en forma preponderante por el poder de policía que posee el Estado y que por ende se caracteriza por ser una actividad técnica que debe practicarse en forma permanente.¹⁶²

No dudamos en afirmar que la denominada seguridad pública en nuestro sistema penal es un servicio público sumamente complejo¹⁶³ que es necesario organizar adecuadamente y en forma científica en la estructura administrativa del Estado para lograr la Justicia Penal que sintetiza sus fines; ahora bien, debido a la

159 Vid. Roger Bonnard " Précis élémentaire de droit Administratif Paris 1934 p 235 Cit. por Gabino Fraga Op. cit. p 22

160 Vid. Miguel Galindo Camacho Op. cit. págs. 78 y 79.

El autor citado concuerda con nuestra conclusión al afirmar que es indiscutible que la seguridad pública es un servicio público que el estado presta en la actualidad a la sociedad contemporánea, porque es necesaria para el desarrollo de todas sus actividades, y señala como corolario " Sin embargo, en este renglón, cada día se advierte que la prestación eficaz de este servicio entraña mayores dificultades y se presta además, con menor eficiencia, dada la abundancia y vanedad de los problemas sociales que alteran la vida de la comunidad " Ibidem p 78

161 Estas características las recaba el artículo 10, tercer párrafo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y en el ámbito federal en el cuerpo jurídico homólogo al ordenamiento local en cita no se mencionan dichos elementos observando una técnica legislativa estricta y depurada al evitar definiciones legales de figuras e instituciones jurídicas en la norma jurídica

162 Vid. Jorge Fernández Ruiz. " Derecho Administrativo (Servicios Públicos.) " Ed. Porrúa México. 1995. págs. 418 y 419

163 Recordemos que nuestra legislación federal y local concibe a la seguridad pública como una actividad estatal poli-teleológica que prácticamente abarca todas las metas y objetivos de los diversos subsistemas que integran al sistema penal mexicano, por tanto es la concepción amplia que se asimila prácticamente a la disciplina social de la Política Criminológica. La concepción restringida es la que se efectúa únicamente por los Cuerpos de Seguridad que se destinan para alcanzar el desarrollo de las libertades y derechos de los gobernados, y añadimos para alcanzar la felicidad que observe las reglas y principios que postula el Estado democrático de Derecho

[Vid. Francisco Alonso Pérez " Seguridad ciudadana " Ed. Ediciones Jurídicas Madrid España. 1994 págs. 14 y 15]

crisis del sistema penal mexicano en el procedimiento penal que no logra controlar el auge cuantitativo y cualitativo de la delincuencia el Estado reconoce en su legislación la gestión indirecta del servicio público de la seguridad pública lo cual significa que permite - mediante autorización - que se lleve a cabo por los particulares y en forma simultánea, declara que es una facultad coexistente que les corresponde a los municipios, a los estados, al Distrito Federal y a la Federación ejecutar en las respectivas esferas de competencia de sus órganos e instituciones.¹⁶⁴

A continuación pasaremos a estudiar los ordenamientos federales que regulan, organizan, coordinan y ejecutan las políticas generales de las acciones de seguridad pública que reconoce el orden jurídico vigente, a fin de conocer su estructura orgánica y funcional que pretende consolidar el Estado democrático de Derecho Penal y lograr la Justicia Penal que ha de controlar a la criminalidad y a la delincuencia con pleno respeto a los derechos inmanentes del hombre.

4.2.1.- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.

Corresponde a la Secretaría de Gobernación desempeñar un cúmulo de atribuciones jurídicas, administrativas y operativas, que concentran un poder político que se constituye como el corazón y brazo derecho de la Administración Pública Federal, - concretamente del titular del Ejecutivo Federal -, no solo en la materia de la impartición de Justicia Penal sino en diversas esferas de la vida pública del país, motivos por los cuales resulta obligado detenernos en el estudio de sus facultades jurídicas y reales en el sistema penal mexicano en su sentido más amplio. Iniciaremos el conocimiento de ellas de acuerdo con el texto de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a saber:

“ Artículo 27.- A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. *Presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de ley del Ejecutivo;*
- II. *Publicar las leyes y decretos que expidan el Congreso de la Unión, alguna de las dos Cámaras o el Presidente de la República;*
- 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;*
- VI. *Conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los otros poderes de la Unión, con los gobiernos de los Estados y con las autoridades municipales, ...*

164 Vid Miguel Galindo Camacho Op cit. págs 83, 84 y 85

- XI. Tramitar lo relacionado con los nombramientos, remociones, renunciaciones y licencias de los Secretarios y jefes de Departamento del Ejecutivo Federal, y de los Procuradores de Justicia de la República y del Distrito Federal;
- XVII. Manejar el servicio nacional de identificación personal;
- XX. ... vigilar que las publicaciones impresas y las transmisiones de radio y televisión, así como las películas cinematográficas, se mantengan dentro de los límites del respeto a la vida privada, a la paz y moral pública y a la dignidad personal, y no ataquen los derechos de terceros, ni provoquen la comisión de algún delito o perturben el orden público;
- XXIV. Reglamentar y autorizar la portación de armas por empleados federales;
- 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 retención 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;
- XVIII. Conducir y poner en ejecución las políticas y programas del Gobierno Federal en materia de protección ciudadana y coordinar, en términos de la ley respectiva, el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal que corresponden en esta materia, en relación con los estados, el Distrito Federal y los municipios;
- XXXI. Conducir la política interior que compete al Ejecutivo y no se atribuya expresamente a otra dependencia; "

Las dos primeras fracciones tienen un contenido político que revela el acercamiento estrecho entre el titular del Poder Ejecutivo Federal y el Secretario del ramo toda vez que es a él a quien se le encomienda que se presente al Poder Legislativo las iniciativas de ley que el Presidente de la República somete a consideración al poder Legislativo, acto jurídico eminentemente formal que no debe traducirse en un mero trámite administrativo sino en la participación central que desempeña en el sistema político mexicano al ser en heraldo de un poder hacia el otro al excitar un procedimiento que repercutirá en la vida de todos los gobernados, y hacer del conocimiento público su contenido una vez que fue aprobada. La fuerza política que asume el titular del ramo por su cercanía al Presidente de la República es reforzada con la fracción XI de la norma invocada ya que la dependencia a su cargo es la encargada de dar ' vida y muerte ' administrativa a las funciones de los servidores públicos del Poder Ejecutivo Federal, así como concederles autorización para separarse de sus cargos en forma temporal mediante licencias que le sean solicitadas.

* Nota: Las cursivas, negrillas y subrayado son del autor y son con el objeto de resaltar las facultades que en la materia posee la Secretarías en comentario

Sin embargo, la fracción VI del art 27 del cuerpo federal en cita, es el precepto que apuntala el peso político específico que detenta el titular de este ente administrativo, toda vez que el órgano que el encabeza y dirige es aquel al cual se le encomienda servir de puente entre el Poder Ejecutivo Federal y los dos poderes restantes en la conducción de las políticas públicas del Gobierno Federal, y considerando que en México aún prevalece el presidencialismo, es a esta Secretaría de Estado la que se le confía dirigir las relaciones de gobierno representando así el poder administrativo, financiero y político que detenta el Presidente de la República en contraste con el poder que detentan el Legislativo y el Judicial. En concordancia con la fracción XXXI de la norma citada se desprende que la esfera pública de la política del país se conduce por este órgano administrativo el cual tiene la delicada tarea de ejecutar y orientar la política interior del poder ejecutor de los actos de la Administración Pública.

Brilla por su redacción el texto de la fracción XXVI cuyo contenido es amplio al reconocer que es a esta dependencia la que le corresponde organizar:

- A) La defensa social contra la delincuencia.
- B) La prevención social contra la delincuencia.

Como podrá apreciarse el texto jurídico en cita distingue dos acepciones amplias por naturaleza gramatical y cuyo sentido en las Ciencias Penales corresponde más a la Criminología que al Derecho Penal, luego entonces se deberá entender que esta facultad ha de ejercitarse a nivel federal y en coordinación con los diversos órganos que integren la Administración Pública, sea local, estatal, municipal o federal, porque la palabra organización presupone la idea de dos o más elementos que habrán de conjugarse para llevar a cabo determinado objetivo o fin común. Esta es la primera fuente legal de las bases funcionales de una Política Criminológica Federal y su incrustación en una Ley Orgánica Federal no es precisa en cuanto a su instrumentación pero sostenemos que su interpretación no debe obedecer a otra razón que no sea la del interés común, la de conseguir y preservar la tranquilidad, la paz y el orden públicos, en esta tesitura, nada impide que sea esta dependencia la encargada de coordinar, enlazar, planear, orientar y dirigir toda la política pública en materia de prevención de las conductas ilícitas, así como la punitiva en el ámbito federal y concretamente la represiva. Nótese que en ningún instante se ha sostenido su aplicación, operación y ejecución, ya que estaríamos incurriendo en uno de los rasgos más característicos del régimen de la Seguridad Nacional.

Es imprescindible destacar que la defensa social a que se refiere la norma en comento es un término que actualmente se ha de justificar con la denominada función de seguridad pública, que en realidad es un servicio cuya naturaleza jurídica constitucional es la de ser una facultad coincidente y restringida entre la Federación,

los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.⁷ En otras palabras, concordando el artículo 21 constitucional en su penúltimo párrafo con esta atribución orgánica, se concluye que de acuerdo a la legislación actual, es a la Secretaría de Gobernación a la que le incumbe coordinar, planear, orientar, conducir e instrumentar - que no ejecutar-, el servicio público de la Seguridad Pública, respetando la competencia territorial y funcional del Distrito Federal, los Estados y sus Municipios, en los términos de su legislación interna en la materia.

Continuando con el análisis de este precepto se le encomienda a este órgano ciertas facultades en materia penitenciaria como lo son el establecimiento de centros y establecimientos penitenciarios en todo el país; previo acuerdo con los Gobiernos locales; la ejecución y reducción de las penas así como la retención de los reos condenados por delitos del orden federal; participar en el traslado de los reos a que se refiere el quinto párrafo del artículo 18 constitucional en los términos de los tratados vigentes respectivos. Habría que agregar a esta prerrogativa las facultades administrativas contenidas en las fracciones XVII y XXIV de manejar el servicio nacional de identificación personal y reglamentar y autorizar la portación de armas por empleados federales, ambas posibilidades que directamente guardan relación estrecha con el sistema penal mexicano en su esfera de prevención de la criminalidad y delincuencia, de seguridad pública y de procuración de justicia, toda vez que la primera función administrativa representa el universo inicial a estudiar para ella Estadística Criminológica, en la inteligencia que en caso de llevarse a cabo cualquier ilícito éste conjunto de datos de la población mexicana se modificaría integrarse un Banco de Datos Criminológico ya contemplado en los artículos 38¹⁶⁵ y 41¹⁶⁶ de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y en el Reglamento Interior de la dependencia en su artículo 21 fracción XII.

Estas atribuciones por su importancia y envergadura han sido delegadas en una Subsecretaría de Seguridad Pública que cuenta con tres entes administrativos centrales en su jerarquía administrativa, a saber: la Dirección General de Normatividad y Supervisión en Seguridad; la Dirección General de Prevención y Readaptación Social y la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores.

* Vid. supra apartado 1.1 "El Federalismo en la Procuración de Justicia"

165 La ley en cita prevé la existencia de *Estadística de Seguridad Pública* que permitirá analizar la incidencia criminológica y los conflictos que se suscitan en la seguridad pública del país, a fin de planear las estrategias de las políticas tendientes a la preservación del orden y la paz públicos (No "prevención" como desatinadamente le legislador se refiere para ambos términos, porque ella implica que se prevea o evite su presencia en la vida social, lo cual es inadmisibles como tarea de la seguridad pública.) Este banco de datos comprende las fases preventivas, de procuración y administración de justicia, sistemas de prisión preventiva, de ejecución de sentencias, de tratamiento de menores y factores criminógenos y delictivos. [Vid. artículos 38 y 40 del cuerpo legal en estudio.]

166 Se reconoce en este precepto la creación e integración de una base nacional de datos de información de apoyo a la procuración de justicia. Este universo de información contiene datos sobre probables responsables, inculcados, procesados, y sentenciados en el cual se incluyen sus características criminales, medios de identificación, recursos y modos de operación. Esta información se concentra con el objeto de cumplir con los fines anteriormente enunciados en el artículo 38 y para la mejor detección y persecución de los delitos.

Llamando la atención que existen dos órganos fundamentales en las directrices de la Seguridad Pública y de la Seguridad Nacional que no están concentradas en este órgano administrativo porque son organismos desconcentrados de la dependencia, de acuerdo con artículo 31 del Reglamento Interior de la dependencia en estudio, el primero de ellos, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública sí cuenta con un cuerpo jurídico federal que regula los lineamientos elementales de su actuación en el sistema penal mexicano en su relación de coordinación con diversos entes de la Administración Pública Federal, la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad se constituye así en el marco jurídico general que norma su participación y relación con otros poderes y niveles de gobierno que buscan obtener el fin global de la Política Criminológica ya reconocida en el artículo 21 de nuestra Ley Suprema: la Seguridad Pública.

Pero por lo que se refiere al Centro de Investigación y Seguridad Nacional el artículo 33 del Reglamento Interior de la dependencia se le reconoce como un órgano desconcentrado con autonomía técnica y operativa, que se adscribe directamente al Secretario del ramo, sin que exista un marco legal secundario federal¹⁶⁷ que regule su actuación en el sistema jurídico mexicano a través de un cuerpo jurídico, particular y concreto, de observancia general y obligatoria en la materia, el cual es imprescindible en el desarrollo de las atribuciones gubernativas que pretendan conseguir la Seguridad Nacional dentro del Estado democrático de Derecho. La razón del nacimiento y desarrollo de las atribuciones tan genéricas del Centro de Investigación y Seguridad Nacional carecen de una referencia en nuestro sistema jurídico vigente - primario y secundario -, que permita conocer y delimitar su esfera de actuación al interior de la Administración Pública Federal y los demás poderes en sus diversos niveles de gobierno, así como para con lo gobernados, por tanto, las funciones que este órgano administrativo desempeña directamente bajo las órdenes del Secretario de Gobernación son inconstitucionales e ilegales bajo el principio de legalidad que ha de observar todo órgano de gobierno que emita cualquier acto de autoridad que afecte en la esfera de los derechos de los gobernados.

Y es que ya hemos sostenido que la Seguridad Nacional es una corriente doctrinaria castrense, que sólo cobra legitimación en el Estado contemporáneo de Derecho en aras del respeto cabal de los derechos humanos de la persona, su familia, y sus asociaciones. El contenido eminentemente político de este término no le permite escapar de su regulación jurídica o de conculcar con las prerrogativas legales que el orden jurídico mexicano le reconoce y tutela al gobernado, y paradójicamente es precisamente a la Secretaría de Gobernación a la que le incumbe hacer guardar ' en forma especial ' los preceptos constitucionales que se refieren a las garantías individuales, dictando las medidas administrativas que requiera ese cumplimiento

167 Aprovechando este espacio diremos que el vacío legal existente en nuestro orden jurídico parte de nuestra Carta Magna ya que en su texto no se contempla el servicio o función pública de la Seguridad Nacional

* Vid supra Capítulo III en su apartado 3 denominado Seguridad Nacional, Seguridad Interior y Seguridad Pública /

por parte de todas las autoridades del país, de acuerdo con la fracción IV del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Agregando a este haz de atribuciones en la materia se contempla en la fracción XX del artículo 27 de la Ley Orgánica citada una facultad que es motivo de la existencia de otra Dirección General - la de Radio, Televisión y Cinematografía -, que por cierto está fuera de la adscripción y mando directo de la Subsecretaría Pública, pero cuya actuación es relevante en la prevención de conductas ilícitas porque consiste en el control y vigilancia del contenido de los mensajes de los medios masivos de comunicación que incluyen la exhibición de las películas cinematográficas. Destaca que la norma jurídica en cita remita a conceptos difusos en el terreno jurídico porque pertenecen a la axiología: respetar la vida privada, la moral pública y la dignidad personal; a su vez culmina con límites legales al señalar que no se deben atacar los derechos de terceros, perturbar el orden público, la paz, y sobremanera: no han de provocar la comisión de algún delito. En consecuencia, esta facultad administrativa guarda una relación directa con la prevención de conductas ilícitas porque se controla el contenido y orientación de los mensajes que se transmiten o exhiben a través de los medios de comunicación masivos que la población cautiva recibe cotidianamente en sus hogares, oficinas y en lugares públicos.

Para efectos de la presente investigación se concluye que también a esta dependencia, de la mayor jerarquía en la Administración Pública Federal, se le encomienda la conducción y ejecución de las políticas y programas federales en materia de protección ciudadana y coordinar, el ejercicio de las atribuciones del Presidente de la República que le corresponden en esta materia, en relación con los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, es decir, el universo delicado de la seguridad pública que se le encarga a esta dependencia no es el único campo administrativo que se le encomienda a esta dependencia que se constituye en un mega órgano al regular la política interior del país; las relaciones entre el Ejecutivo Federal con los otros poderes en sus diversos niveles de gobierno; coordinar y aplicar las medidas conducentes de la protección civil del país con el Distrito Federal, los Estado y los Municipios; vigilar que cualquier autoridad del país cumplan los preceptos constitucionales y en especial las relativas a los derechos humanos tutelados en la Carta Magna, y dictar las medidas administrativas conducentes para que así sea, ... en fin, el summum de prerrogativas y facultades programáticas, operativas, y ejecutivas que posee la Secretaría de Gobernación pertenecen a diversas y múltiples materias especializadas que exigen contar con recursos humanos altamente capacitados y adiestrados en las materias de que se trate y los cuales también habrán de contar con los recursos materiales,- técnicos y tecnológicos -, suficientes para el libre y normal desarrollo de sus actividades, en condiciones de autonomía técnica, operativa, y financiera que les permita desarrollar sus atribuciones, funciones y cometidos sociales e institucionales en forma más expedita y eficaz.

4.2.1.1.- SUBSECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA

El Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación en su artículo 2º prevé que la Secretaría de Gobernación contará con la Subsecretaría de Seguridad Pública para el estudio, planeación y despacho de los asuntos en la materia, cuyo titular tendrá las atribuciones que el artículo 6 expresa, resaltando entre ellas las subsecuentes:

“ II. Planear, programar, organizar, coordinar, controlar y evaluar el funcionamiento de las unidades administrativas que tengan adscritas, informando al Secretario de las actividades que éstas realicen;... ”

III. Establecer las políticas, normas, criterios, sistemas y procedimientos que deban regir en las unidades administrativas que tengan adscritas, de conformidad con la política que determine el titular del ramo;.... ”

IX. Suscribir los anexos técnicos o de ejecución a celebrarse con gobiernos estatales, del Distrito Federal y municipales, y los convenios o bases de colaboración con otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, así como los convenios de concertación con los sectores social y privado. En caso de que el acto jurídico incluya asuntos que correspondan a varias subsecretarías, deberá firmarse por los subsecretarios respectivos; ... ”

En primera instancia llama la atención que orgánicamente se haya decidido crear en la Administración Pública Federal un órgano administrativo centralizado en la Secretaría de Gobernación y cuya vida y atribuciones corren paralelas a la existencia del Consejo Nacional de Seguridad Pública cuyo órgano permanente se integra por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, siendo éste un órgano desconcentrado de la propia Secretaría de Gobernación. Existen pues, dos entes administrativos federales que rigen en materia de seguridad pública en nuestro país, servicio público que se ha proclamado de interés vital para el Gobierno Federal y local, tanto en campañas políticas como en declaraciones públicas que se manifiestan para justificar programas y acciones desplegados en las tareas policíacas, de procuración y administración de justicia e inclusive, para razonar cambios legislativos en nuestro orden jurídico penal.

Sin embargo, esta actividad se encomienda a dos entes administrativos federales que, tratándose de la Subsecretaría de Seguridad Pública, está orgánicamente adscrita a la más importante Secretaría de Estado en el Gobierno Interior del país y la cual acumula un amplio y rico conjunto de atribuciones y

* Vid capítulo I en sus apartados 2 2 " la Ciencia Política " 2 3 " Vinculación existente entre el Derecho y la Política ", capítulo III en su apartado 3 Seguridad Nacional, Seguridad Interior y Seguridad Pública ", así como el apartado que precede al presente

funciones de múltiples materias y sectores que, si bien es cierto son de interés primordial para la vida política, económica y social de México, también lo es que son divergentes entre sí en razón de su especialización y complejidad. Por lo que se refiere al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública éste es un órgano administrativo desconcentrado especializado en los quehaceres de la Subsecretaría de Seguridad Pública de la propia Secretaría de Gobernación, que sigue estando subordinado al Subsecretario del ramo y al titular del despacho, de acuerdo con lo establecido en la fracción II del artículo 32 del Reglamento Interior de ésta Secretaría de Estado;¹⁶⁸ y si concatenamos este precepto legal con la fracción III del artículo 6º del Reglamento en comento apreciamos que el Subsecretario es quien le instruye las políticas, normas, criterios, sistemas y procedimientos que ha de cumplir el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de acuerdo con los lineamientos generales que le haya trazado el Secretario de Gobernación.

Ahora bien, el artículo 21 de la Constitución Federal proporciona el fundamento legal de la existencia de una instancia federal de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en los términos de la ley respectiva que se constituye por la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y este cuerpo jurídico señala en su artículo 12 que el Consejo Nacional de Seguridad Pública es la instancia superior de coordinación del Sistema aludido, y en su integración que preside el C. Secretario de Gobernación no se contempla al Subsecretario de Seguridad Pública pero sí al Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Es decir, de la lectura aislada de la Ley especial en la materia se desprende que la planeación, instrumentación, coordinación, ejecución y evaluación de las políticas públicas de la seguridad pública de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios reconocen al Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública como el órgano administrativo especializado en la materia, sin que en ningún instante se reconozca la existencia del titular de la Subsecretaría en cita, y sólo admite las facultades del Secretario de Gobernación quien preside al órgano plural e inter institucional en estudio.

Lo anterior no implica la inconstitucionalidad o ilegalidad de la existencia y participación en labores de seguridad pública de la Subsecretaría del ramo pero sí acredita que la ley orgánica que regula su actuación le atribuye facultades paralelas a las recabadas e instituidas en la ley especial de la materia a un órgano diverso a ella y

168 Transcribimos el precepto a efecto de que el lector corrobore lo sostenido " Artículo 32 *Los titulares de los órganos administrativos desconcentrados tendrán las siguientes atribuciones genéricas* II *Acordar con el Secretario, directamente en el caso de órganos adscritos a este último o por conducto del subsecretario de la materia o del servidor público superior que el propio Secretario determine, la resolución de los asuntos relevantes cuya tramitación corresponda al órgano administrativo desconcentrado a su cargo. . .* "

sobre el cual ejerce relación de jerarquía superior o mando en los términos señalados en la fracción XV del artículo 32 del Reglamento Interior ya citado.¹⁶⁹

Desde nuestro particular punto de vista el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación desvirtúa en las normas analizadas la naturaleza administrativa del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública cuya integración conforma el secretariado Ejecutivo, así como los fines y objetivos que persigue la ley especial en la materia, la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, porque la autonomía técnica y operativa que debe gozar no solo se omite en el texto del Reglamento en estudio por razones obvias, sino que se trastoca orgánica y políticamente.

No es posible cerrar este apartado sin proponer en estas líneas académicas que el Subsecretario de Seguridad Pública debería cumplir mayores requisitos académicos, profesionales y morales que los que se exigen para ser Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, mismos que se fijan en el artículo 14 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en virtud de que - actualmente - el primero es el servidor público de mayor jerarquía orgánica, operativa y funcional en la materia de seguridad pública en la estructura de la Administración Pública Federal, razón suficiente que exige una elevada responsabilidad con la Nación y con el Estado, que debe ser respaldada y satisfecha con los mínimos conocimientos especializados en la materia y su experiencia profesional o académica que en todo momento y circunstancia deben estar basados en su reconocida probidad y autoridad moral.

4.2.1.1.1.- DIRECCIÓN GENERAL DE NORMATIVIDAD Y SUPERVISIÓN EN SEGURIDAD.

169 La norma señala que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública como titular de un órgano desconcentrado tiene la facultad de " XV Someter para aprobación superior los estudios y proyectos que se elaboren en el área de su responsabilidad, V. Proponer y ejecutar políticas, estrategias y medidas administrativas, operativas y financieras que apoyen a la continuidad de los programas y proyectos institucionales para su modernización y desarrollo, e impulsen la desconcentración y descentralización de sus actividades. " En este sentido, la primera parte de esta norma supedita y limita la actuación del Secretario en programas relativos a la seguridad pública que le permite la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública en su artículo 17, de ahí que en términos reales de operación y funcionalidad administrativa el secretario Ejecutivo tenga tres instancias superiores: el Secretario de Gobernación, el Subsecretario de Seguridad Pública y el Consejo Nacional de Seguridad Pública, aunque éste ya con un carácter colegiado, plural y con representantes de poderes locales. Interpretando la fracción V se colige que previo a cualquier ejecución de los actos y procedimientos enunciados en la norma a estudio el Secretario Ejecutivo del S N S P deberá solicitar la aprobación de su superior jerárquico, hecho que coarta su libre actuación como órgano desconcentrado especializado y autónomo para lograr los fines de la seguridad pública que la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública en su artículo 3º declara

El Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación en su artículo 20 expresa las facultades que posee esta unidad administrativa de reciente creación, enfatizando en sus fracciones:

I. Realizar estudios comparativos de disposiciones en materia de seguridad pública y proponer reformas y adecuaciones a fin de lograr niveles mínimos de homologación nacional;

II. Analizar, concertadamente, la organización de las corporaciones policiales del país a nivel federal, estatal y municipal, proponiendo las adecuaciones que resulten convenientes para la mejor utilización de sus recursos;

III. Supervisar la modernización administrativa y profesional de las organizaciones de seguridad pública;

IV. Vigilar los avances tecnológicos que en materia de seguridad pública se instrumenten de conformidad con los acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública;

V. Analizar la problemática de la seguridad pública nacional y proponer las medidas pertinentes;

VI. Coadyuvar en la planeación y ejecución de operativos policíacos, en coordinación con los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, que tengan por objeto disminuir la incidencia delictiva;

VIII. Promover con otras naciones e instancias internacionales mecanismos de cooperación e intercambio que permitan el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública del país, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores;

IX. Verificar la información turnada al Registro Nacional de Servicios Policiales, así como la identificación del personal en el mismo;

XIII. Regular los servicios de seguridad privada a cargo de particulares en la República Mexicana, conforme a lo dispuesto por la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y por la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos; dichos servicios comprenden la protección o custodia de personas, inmuebles e instalaciones; establecimiento y operación de sistemas y equipos de seguridad; de bienes y valores, incluido su traslado; registro de clubes o asociaciones de deportistas o similares de tipo o cacería, y, en general, los relacionados con toda actividad vinculada directamente con los servicios de seguridad privada;

XV. Llevar el Registro Nacional de Empresas de Seguridad Privada;

XVI. Supervisar que el funcionamiento de las empresas de seguridad privada se adecuen a las disposiciones legales en los términos de la autorización expedida;

XVII. Aplicar las infracciones y sanciones que por el incumplimiento de las normas incurran los prestadores de servicios de seguridad privada, y

XVIII. Emitir opinión sobre las licencias colectivas privadas para la portación de armas de fuego de los elementos de las empresas de seguridad privada. "

Este ente administrativo nace con la expedición de este ordenamiento orgánico de la Secretaría de Gobernación, y sus atribuciones son ya motivo de estudio por la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República a pesar de su corta vida institucional, hecho que ya atrapa nuestra atención académica y profesional por diversos motivos. Comenzaremos por decir que este órgano está centralizado en la Subsecretaría de Seguridad Pública y no forma parte, obviamente, del Secretariado

Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública; sin embargo, es la instancia gubernativa que cuenta con facultades propias de los órganos que le anteceden en la vida jurídica - que no orgánica, estrictamente hablando - de la estructura de la Administración Pública Federal, surgiendo así la duplicidad de funciones en la materia de seguridad pública en estos entes administrativos.

La invasión de esferas se presenta si consideramos que se le encomienda a esta Dirección General, en términos generales, llevar a cabo estudios comparativos de cuerpos jurídicos en materia de seguridad pública y proponer reformas y adecuaciones a fin de lograr niveles mínimos de homologación nacional; atribución en su conjunto les incumbe al Consejo Nacional de Seguridad Pública de conformidad con la fracción VII del artículo 15, así como al Secretario Ejecutivo del Sistema de acuerdo con el artículo 17 fracción XII, ambos de la ley federal especial sobre la materia.¹⁷⁰

Simultáneamente se le otorga competencia para estudiar en forma concertada, la organización de las corporaciones policiales del país a nivel federal, estatal y municipal, y proponer las adecuaciones que resulten convenientes para la mejor utilización de sus recursos; facultades que bien podría desarrollar, per se, el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública en ejercicio integro de las prerrogativas que se le confieren en las fracciones IX, XI y XII del artículo 17 de la Ley en comento.¹⁷¹

Contra los principios del federalismo político y administrativo se presenta la fracción III de la norma citada porque le permite a este ente administrativo del Poder Ejecutivo Federal realizar una función de vigilancia¹⁷² sobre la vida interna del Distrito Federal y los Estados, en una tarea tan delicada y aguda como lo es el desarrollo de sus cuerpos, órganos e instituciones encargados de la seguridad pública, - como lo es su modernización administrativa y profesional -, siendo que ésta actividad debe obedecer a decisiones administrativas, políticas y financieras que

170 La Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública señala

* Art 15 - El Consejo [Nacional de Seguridad Pública] conocerá y resolverá los asuntos siguientes VII La elaboración de propuestas de reformas a leyes y reglamentos en materia de seguridad pública

Art 17 - Serán funciones del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional [de Seguridad Pública] XII Realizar estudios especializados sobre las materias de seguridad pública

171 El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública tiene las facultades de

* IX Formular las sugerencias a las autoridades competentes, para que las instituciones de seguridad pública de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, desarrollen de manera más eficaz sus funciones, XI Tomar las medidas necesarias para hacer efectiva la coordinación y preservación de la seguridad pública, XII Realizar estudios especializados sobre las materias de seguridad pública

172 Si concebimos que la acepción de palabra 'vigilancia' es un término que implica la acción o efecto de velar y cuidar, en forma estrecha e inmediata sobre una cosa, el sentido de ella en la norma que tratamos implica, de facto, una relación de supra a subordinación toda vez que a la Dirección General de Normatividad y Supervisión en Seguridad es la dependencia federal que sobre la autonomía e independencia política, administrativa y financiera de las entidades federativas y del Distrito Federal, cuida de su actuación en la materia a través del 'desarrollo' alcanzado en la modernización administrativa y profesional de sus órganos y cuerpos encargados de la seguridad pública. Sin existir estudios concretos, profundos, científicos y profesionales en esta esfera de la política pública moderna

tracen los gobiernos locales en el específico ámbito de sus responsabilidades políticas y jurídicas en la procuración, impartición y administración de la Justicia Penal, sin estar sujeta, por ende, a una 'vigilancia' que en todo caso presupone la existencia de una instancia, un mecanismo y un procedimiento que sancionen el 'incumplimiento' de los gobiernos locales en la materia, hecho que per se, es inadmisibles en el régimen federal y democrático de nuestro país.

Ahora bien, si consideramos que el servicio público de la seguridad pública es una facultad coexistente en nuestro actual régimen jurídico magno, no es dable atribuir a un órgano particular, del propio Poder Ejecutivo Federal y concretamente de la Secretaría de Gobernación, la vigilancia de las políticas y acciones públicas que en la materia se tomen en la esfera administrativa; siendo que, dado el caso, lo más saludable para lograr el equilibrio entre el federalismo y la eficacia en la Política Criminológica que se derrame en la seguridad pública de todos los que habitamos este país, sin quebrantar nuestro marco jurídico vigente, es modificar esta facultad para que el término de vigilancia se permute por la práctica de estudios especializados y profesionales en el campo del desarrollo administrativo que han de presentar los órganos, cuerpo e instituciones de seguridad pública y con base a ellos, proponer, sugerir y recomendar las medidas administrativas, financieras y jurídicas que impulsen su consolidación y fortalecimiento.¹⁷³

Siguiendo con la misma orientación política las fracciones IV y V, culminan con la segregación administrativa del Consejo Nacional de Seguridad Pública y le subordina políticamente porque no es a éste sino a la Dirección General en cita, a quien le corresponde 'vigilar' que los avances tecnológicos en la materia se instrumenten de conformidad con los acuerdos tomados por la máxima instancia federal de coordinación que nuestro orden jurídico prevé en la ley orgánica del penúltimo párrafo del artículo 21 constitucional, norma de mayor jerarquía de acuerdo con el artículo 133 constitucional, que un Reglamento Interior de una dependencia federal que rebasa y relega a un segundo plano, la actuación y decisiones de un órgano colegiado en el cual convergen, en realidad, los tres niveles de gobierno. Bajo un criterio lógico, es al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública a quien por naturaleza orgánica, funcional y política le debería dar seguimiento a los acuerdos que tenga a bien tomar en su seno de conformidad con las formalidades que la ley le impone para su eficaz desempeño, apartarse de esta

173 De acuerdo con nuestro marco jurídico actual esta función debería ser en todo caso, facultad de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, obviamente que con la orientación y alcance propuestos, sin olvidar que el artículo 37 fracción VI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal únicamente le reconoce prerrogativas jurídicas en relación a las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, respetando así los principios torales del federalismo luego entonces, concatenando la propuesta legislativa y el marco legal que rige a la SECODAM, bien podrá practicarse - por lo pronto - la actuación interinstitucional e interdisciplinaria en la materia administrativa de la elaboración de estudios y proyectos que sugieran la adopción de normas, políticas y lineamientos en la organización y el desarrollo administrativo integral de las dependencias, instituciones, cuerpos y órganos locales encargados de la seguridad pública función que llevaría a cabo esta última dependencia que coadyuvaría estrechamente con la Secretaría de Gobernación y la Subsecretaría de Seguridad Pública, quedando a cargo del Consejo Nacional de Seguridad Pública la propuesta formal de ellas a los gobiernos que lo integran

premisa es aceptar el resquebrajamiento del federalismo, mediante el monopolio del poder político que se justifica en la aplicación de una norma secundaria que importa la violación a la 'cláusula de la supremacía federal'¹⁷⁴ que sostiene al Estado democrático de Derecho.¹⁷⁵

La fracción V del artículo reafirma el escalón terciario que ocupa, en realidad, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública porque se desvirtúa su origen, naturaleza y fin al impedir su especialización en el servicio de la seguridad pública, así como la autonomía técnica y operativa que los órganos desconcentrados deben gozar para lograr la eficacia de sus funciones y metas, toda vez que el estudio de la problemática de la seguridad pública en todo el país se le prohíbe porque se le permite a la Dirección General en comento llevar a cabo quizás la más trascendental labor en la Política Criminológica, si tenemos presente que esta atribución es tan genérica que en ella bien podríamos comprender diversos estudios que le conciernen a diversas esferas del conocimiento que integran la Enciclopedia de las Ciencias Penales, el resultado es la mutilación de los nobles orígenes y fines del Consejo Nacional de Seguridad Pública y su órgano permanente de organización: el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. A su vez, las propuestas que se deriven de los estudios desarrollados para lograr los fines que persigue la Ley orgánica del penúltimo párrafo del 21 constitucional son facultad del órgano centralizado de la Subsecretaría de Seguridad Pública, luego entonces ¿cuál es la finalidad o el propósito de contar con un órgano desconcentrado como lo es el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y mantener toda la infraestructura administrativa y financiera que requieren sus recursos materiales y humanos, sino es el ente administrativo competente para conocer el estado actual de la inseguridad pública que aqueja a nuestro país ?.

Sin perjuicio de lo anterior vemos, en el mejor de los casos, que existe una duplicidad de funciones que se desprende del artículo 75 fracción XV que le permite al Secretariado realizar estudios especializados sobre las materias de seguridad pública, lo cual implica que en su sentido más amplio puede llevar a cabo el análisis de aspectos criminológicos que abarquen la delimitación del estado de la inseguridad pública del país, facultad explícita que posee la Dirección General en comento. En esta tesitura es saludable sugerir que se suprima dicho desdoblamiento de funciones que se presentan en razón de la previsión de prerrogativas legales construidas con

174 Se recomienda a los lectores que se interesen en la dilucidación de la ilegalidad de la norma secundaria en relación a la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Vid. Jorge Carpizo "Estudios constitucionales" 3ª ed. Ed. Porrúa-U.N.A.M.-Instituto de Investigaciones Jurídicas México 1991, Enrique Sánchez Bringsas "Derecho Constitucional" Ed. Porrúa México 1995, Scmill Ordoñez, Ulises "El sistema de la constitución mexicana" Ed. Manuel Porrúa México 1971 y Felipe Tena Ramírez "Derecho Constitucional Mexicano" 24ª ed. Ed. Porrúa México 1990.

175 Es importante hacer notar que, de acuerdo con el contenido del Reglamento Interior invocado, en su art. 75 en su fracción XXIII, se le permite al Secretariado del S.N.S.P. únicamente auxiliar en el seguimiento y evaluación de los convenios y los anexos técnicos que acuerde el Consejo Nacional de Seguridad Pública con las entidades federativas en la materia, más no se le permite realizar dicha atribución en forma directa.

hipótesis jurídicas genéricas y que por ende, conllevan facultades amplias imprecisas en su actuar.

Tocando la fracción VIII de la norma en estudio se extiende el ámbito de actuación del órgano centralizado de la Subsecretaría de Seguridad Pública a las fronteras internacionales al otorgar un derecho que también sería propio del Secretariado o el Consejo Nacional de Seguridad Pública por ser éstos órganos los de mayor jerarquía administrativa formal que nuestra legislación prevé en la materia de seguridad pública, en coordinación estrecha con la Secretaría de Relaciones Exteriores, siendo que se le autoriza la promoción de mecanismos de cooperación e intercambio que permitan el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública del país, con otras naciones e instancias internacionales. Consideramos que es una función noble que a nivel gubernamental, debería encomendarse a una instancia de mayor jerarquía dentro de la Administración Pública Federal en reciprocidad a los usos y costumbres del Derecho Internacional.

La Dirección General de Normatividad y Supervisión en Seguridad tiene en la facultad contenida en la fracción VI de la norma que le da sustento, a su más sólido pilar ejecutivo en materia de seguridad pública porque le permite actuar en toda la República y en todos los ámbitos de gobierno - salvo el de la Federación* - con el objeto de disminuir la incidencia delictiva a través de la planeación y ejecución coordinada de operativos policiacos, en su carácter de coadyuvante. Desde nuestro particular punto de vista, este es el principal dique legal de la actuación de este ente administrativo en aspectos policiacos en razón de que sólo le permite actuar en auxilio a los cuerpos y órganos policiacos del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios en la organización, instrumentación y ejecución de operativos policiacos, inclusive se ha sostenido que su fin en este aspecto es contribuir con ellos al aportar estudios y recomendaciones en la práctica de dichas actividades** que siempre han de regirse por los artículos 14, 16 y 21 de nuestra Ley Suprema.

* Cabe subrayar que en este precepto jurídico no se contempló a la Federación como instancia de gobierno susceptible de coordinarse con este órgano administrativo de la Subsecretaría de Seguridad Pública de la propia Secretaría de Gobernación, tal como se desprende de su texto el cual no debemos ir más allá de su contenido literal porque la materia administrativa englobada en un Estado democrático de Derecho no permite soslayar el principio de legalidad al cual deben sujetarse las autoridades, que en ningún momento y bajo ninguna circunstancia, pueden realizar acto alguno que no este previsto en la ley. Siendo ilegal e inconstitucional pretender justificar legalmente incluir a la Federación como instancia gubernamental en la cual se puede coadyuvar en la instrumentación y planeación de operativos policiacos (que en el caso contemplarían a la Policía Judicial Federal, a la Policía Federal de Caminos y Puertos a la Policía Migratoria, a la Policía Fiscal, a la Forestal) porque sencillamente la ley no la contempla y dónde la ley no distingue no hay razón para hacerlo, e inclusive si se pretendiera razonar su legalidad bajo el razonamiento de señalar que en donde existe la misma razón debe existir igual disposición es insostenible porque el principio de legalidad no admite excepciones, aún a costa de la disminución de la incidencia delictiva o la obtención de otros fines de la seguridad pública porque esta debe ser coexistente con la seguridad jurídica de los gobernados, pensar y actuar en contrano es conculcar con el Estado democrático de Derecho, es desafiar al imperio de la ley con el escudo de la doctrina castrense de la Seguridad Nacional [Vid. capítulo I temas de ' El Estado de Derecho y el Estado democrático de Derecho ' , así como el capítulo III en su primer apartado ' Regimen constitucional ' y el tercero titulado ' Seguridad nacional ' Seguridad Interior y Seguridad Pública ']

** La posición oficial asumida por el titular de dicho ente administrativo en días recientes fue señalar que esta atribución no les confiere responsabilidad directa en la ejecución de operativos policiacos porque únicamente se limitan a proporcionar estudios en esta materia [Vid. Jorge

En otras palabras, estamos frente a una frágil y difusa frontera de la legalidad con la inconstitucionalidad; y es que no puede ni debe ser, que en un órgano de nivel jerárquico terciario se quebrante todo el sistema penal mexicano al asumir funciones que le corresponden a los cuerpos policíacos del país, los cuales - de acuerdo con su integración y preparación actual - deben contribuir a la disuasión de la criminalidad y a la delincuencia (más allá de su prevención que corresponde, prácticamente, a la Justicia Social), o en su caso, de la investigación de hechos y actos probablemente constitutivos de delitos de cuyo conocimiento haya tenido la Representación Social común o federal, la que siempre deberá estar al mando de sus actuaciones en el ámbito específico de sus atribuciones para perseguir a sus autores en las hipótesis y formalidades que exige la ley adjetiva penal.

Desentrañando el alcance del texto legal en estudio es imprescindible manifestar que se pretende alcanzar objetivos sociales que son imposibles de realizarse mediante la vigencia de una norma jurídica específica en materia policíaca, porque el control, y en su caso, la reducción cuantitativa real de la criminalidad y la delincuencia, se reflejan en la vida cotidiana de todos los habitantes de la República Mexicana, allende de la incidencia delictiva que se registran en las agencias del Ministerio Público las que se construyen al conocimiento de la cifra de la criminalidad y delincuencia oficial por parte de los ciudadanos y de los órganos e instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia, los que están impedidos de considerar a la criminalidad y delincuencia real, fenómenos antisociales que no se combaten numéricamente porque se ignoran así diversas reglas de la Estadística Criminológica.¹⁷⁶ En forma simultánea, es acientífico sostener que la disminución de la incidencia delictiva se logra por conducto de la acción concertada y coordinada de operativos policíacos, los que por cierto insistimos, deben regir su desenvolvimiento en el marco administrativo y penal vigente en nuestro orden jurídico, porque la presencia de la fuerza pública en los lugares públicos disuaden los actos ilícitos más no los previenen, motivo por el cual hablamos de un paliativo que no forma parte de

Carrasco 'Acaparará Gobernación el mando de las policías' Metro Lectura de la Gran Ciudad No 341 Mexico Distrito Federal 13 de noviembre de 1998 p 24]

176 Las reglas medulares que debemos considerar en la planeación, instrumentación y ejecución de las políticas públicas de la seguridad pública y la Política Criminológica que la comprenda son

1° En cuanto se aproximen más los datos de criminalidad aparente a la criminalidad real, habrá menos criminalidad oculta

2° Aumentando el índice de denunciabilidad disminuye el de la criminalidad oculta

3° A menor criminalidad oculta, disminuirá la criminalidad real (efecto intimidante del proceso)

4° La reducción de la criminalidad 'impunizada' (por calificación provisional acertada, investigación exitosa y oportuna, calificación y fallo pronto y justos, sistema judicial eficaz) aumenta la criminalidad legal

5° Todo aumento en la criminalidad legal y en la criminalidad tratada, debe producir reducción en la criminalidad real por la certidumbre de que los delitos se castigan o por cuanto la eficacia de los tratamientos previene la reincidencia "

Vid Gabriel Gutiérrez Tovar " Estadística y Criminalidad " Boletín mensual de Estadística DANE No 247 1972 P 148 a 152 cit por José Alberto Reyes Calderón " Criminología " Op cit págs 113 y 114

una solución integral científica que nazca de la Política Criminológica contemporánea.

El artículo 52 de la Ley que regula al Sistema Nacional de Seguridad Pública señala que la Secretaría de Gobernación es la autoridad federal competente para controlar y supervisar los servicios que prestan las empresas de seguridad privada en dos o más entidades federativas, en respuesta oportuna al impresionante auge que han tenido en nuestro país en los tres últimos lustros,¹⁷⁷ es así como el conjunto de las facultades que se contienen en las fracciones XIII a XVIII del artículo objeto de análisis, proporcionan las bases generales que pretenden cubrir el vacío legal en materia de seguridad privada a nivel federal, la que es considerada como auxiliar en la ' función ' de la seguridad pública. El avance es muy plausible y es necesario en nuestro sistema penal que, apegándose a la corriente que existe en los países latinoamericanos y en vías de desarrollo es más policiaco que judicial,¹⁷⁸ por lo que las políticas públicas, la normatividad y las acciones son concentradas en la esfera de los cuerpos, órganos e instituciones policiacas y de vigilancia que han proliferado, cuantitativamente, en todos los ámbitos de la vida familiar y empresarial de nuestro país.

Los servicios que son sujetos de vigilancia se dividen en cuatro grandes rubros: la protección o custodia de personas; de inmuebles e instalaciones; de bienes y valores; y el establecimiento y operación de sistemas y equipos de seguridad; incluido su traslado. En este sentido, la dependencia federal que nos ocupa tiene a su cargo la responsabilidad de elaborar, actualizar y preservar un Registro Nacional de las Empresas de Seguridad Privada mediante el cual se contengan la información básica de su constitución e integración administrativa, operativa y financiera mediante la cual se tenga la posibilidad de supervisar que su funcionamiento se ciña a las disposiciones legales en la materia, así como a los términos de la autorización que tenga a bien expedir. Consecuentemente se le dota de atribuciones para aplicar las infracciones y sanciones que por el incumplimiento de dichas normas incurran los prestadores de servicios de seguridad privada en cualquiera de sus modalidades.

En materia del control de portación, traslado y uso de armas de fuego se le reconoce a esta dependencia dos facultades de suma importancia: el registro de clubes o asociaciones deportivas o similares, incluyendo las de cacería, y opinar sobre las licencias colectivas privadas para la portación de armas de fuego de los elementos de las empresas de seguridad privada que otorga la Secretaría de la Defensa Nacional

177 Destella en la constelación de la seguridad pública que los cuerpos de seguridad privada crezcan en forma desmesurada y superen en número a los integrantes de la fuerza pública, siendo el caso que en Costa Rica la relación es de 4 a 1 a favor de los empleados de las empresas de seguridad privada, en tanto que en los Estados Unidos de Norteamérica es de 2.5, y en Europa la tendencia es en el mismo sentido, lo cual representa una importante inversión privada en este rubro que supera al gasto público

Vid Et alí Elías Carranza (Coordinador) " Delito y seguridad de los habitantes " op cit p 47

178 Vid " Crime trends and criminal justice operations and the regional and interregional levels. Results of the fourth United Nations Survey of Crime Trends and Operations of the Criminal Justice Systems (1986-1990) Draft Report. Cit ibidem Págs 48, 49 y 50

en los términos que señala la Ley Federal de armas de Fuego y Explosivos. Por tanto, se erige en una instancia gubernamental de coordinación federal que controla en forma indirecta el uso de armas de fuego para particulares que prestan sus servicios de seguridad privada ante terceros y a los que con fines deportivos y de cacería requieren portarlas, transportarlas y usarlas, constituyéndose - desde nuestro particular punto de vista -, en coadyuvante de la política restrictiva que ha adoptado México en la materia.¹⁷⁹

4.4.1.1.2.- DIRECCIÓN GENERAL DE PREVENCIÓN Y READAPTACIÓN SOCIAL.

El artículo 21 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación regula las actividades de esta unidad administrativa destacando en nuestra investigación, las siguientes fracciones:

“ ... V. Elaborar y coordinar, con la participación que corresponda a las entidades federativas, los programas de carácter nacional en materia de prevención, readaptación y reincorporación social;

VI. Participar en la elaboración y cumplimiento de los convenios de coordinación que se celebren con los gobiernos de las entidades federativas en materia de prevención de la delincuencia, supervisión de los sustitutivos y de los beneficios de la pena de prisión, para el traslado de reos del fuero común a establecimientos dependientes del Poder Ejecutivo Federal y para que los reos del fuero federal cumplan su sentencia en establecimientos dependientes de los Gobiernos de los Estados, del Distrito Federal o de los Municipios;

VII. Coordinar acciones con las instituciones que, dentro del ámbito de su competencia, pueden apoyar la realización de las tareas de prevención de conductas delictivas;

XII. Operar y mantener actualizado el Banco de Datos Criminológicos y administrar la biblioteca en materia penitenciaria de esta Secretaría;

XIII. Realizar y promover investigaciones científicas relacionadas con conductas delictivas y zonas criminógenas, con el fin de proponer las medidas de prevención social necesarias y, con

179 No desaprovecharemos el presente espacio académico para referirnos a las consecuencias criminológicas que se originan al adoptar una política restrictiva en materia de comercio, posesión, portación, y uso de las ramas de fuego (el comercio, uso y portación de las armas descritas se reduce a excepciones legales estrictas cuya inobservancia es sancionada severamente), toda vez que se ha notado que en países de América Latina se ha incrementado el número de delitos cometidos por ellas de acuerdo con los informes de la Encuesta de Naciones Unidas sobre la reglamentación de armas de fuego presentados a la División de Prevención del Delito y Justicia Penal de América Latina en 1996, a pesar de que existe una tendencia a la adopción de una política permisiva que proviene de nuestro país vecino del norte. Verbigracia Japón y Gran Bretaña que tienen políticas restrictivas registran una tasa anual de homicidios de 1 y 2 homicidios - respectivamente - por cien mil habitantes, en tanto que Estados Unidos que posee una política permisiva adolece de una tasa anual de 9 por cien mil habitantes [* Crime in the United States 1994 * U S Department of Justice Uniform Crime Reports, noviembre de 1995 P 196]

Vid por Et alil Elias Carranza (coord) * Delito y seguridad de los habitantes * Op cit p 33 a 38.

base en ellas, definir los modelos de organización y tratamiento en los Centros de Readaptación Social;

XXVI. Organizar y administrar establecimientos para la detención de personas procesadas, la ejecución de sentencias y la aplicación de tratamientos de readaptación social que correspondan a las condiciones socioeconómicas del país, a la seguridad de la sociedad y a las características de los internos;

XXIX. Promover la adecuada reincorporación social de los liberados, impulsando la vinculación entre las actividades de los Centros Federales de Readaptación Social con los mercados laborales y centros educativos o asistenciales que en cada caso se requieran ; ...”

Es de notar que hasta el presente año la Secretaría de Gobernación contaba con un órgano de exacta denominación que el actual y con motivo de las reformas internas de la Secretaría de Estado a la que pertenece, se escindió en dos entes administrativos que se caracterizan por la especialización de sus funciones en relación a los individuos que el Derecho Penal reconoce y a los cuales se dirigen sus programas, acciones y políticas: imputables e inimputables en razón de su edad, es decir, menores de edad. Este cambio administrativo en la organización y estructura significa, en primera instancia, un significativo avance en materia criminológica en el sistema penal mexicano al tratar en forma distinta a seres distintos por naturaleza bio-psicológica. No obstante lo anterior, el motivo de haber creado otra dependencia de igual jerarquía administrativa que su predecesora así como la de Normatividad y Supervisión en Seguridad, para emprender la política preventiva de los ilícitos y la penitenciaria, se coloca en tela de juicio por la disposición de recursos humanos y materiales que se efectúo y los cuales representan una erogación económica considerable al erario federal que si bien es cierto es necesaria y atendible en razón de brindar una especialización en las áreas ya citadas, también es verdad que la situación de las finanzas públicas en los dos últimos años no permite desarrollar gastos públicos en dependencias transitorias hacia un modelo de Política Criminológica eficaz, científico y moderno que se formule, instrumente y ejecute en un órgano específico y especializado en la materia.

Pus bien, siguiendo con esta orientación de la política pública en nuestro país el Ejecutivo federal delega en este ente gubernamental la confección de programas nacionales en materia de prevención, readaptación y reincorporación social.¹⁸⁰ Esta facultad encerrada en la fracción V de la norma sujeta a estudio a primera vista es loable por sus fines no así por su contenido administrativo y político toda vez que se traspone a las atribuciones y fines que se le han encomendado al Consejo Nacional de

180 Atrae nuestra atención el último vocablo empleado por el Ejecutivo Federal en la norma jurídica en estudio, porque es un termino diverso al de readaptación social, entendiéndonos que ésta acción gubernamental es posterior a la ejecución de la pena o del tratamiento que se haya impuesto a un menor infractor, declarando, implícitamente, que el Estado buscará e instrumentará las medidas mínimas necesarias para que el individuo tenga un espacio real en la sociedad, en la escuela, en su trabajo y en su familia que le permita desarrollarse como ser humano, una vez que se haya readaptado socialmente, a pesar de que este fin aún no se alcanza en el sistema penal y concretamente, en el subsistema penitenciario mexicano

Seguridad Pública toda vez que la fracción X del artículo 15 de la ley que regula su actuación, señala que le corresponde a este órgano conocer y resolver de las materias o asuntos que sean necesarios para cumplir los objetivos que persigue dicho cuerpo jurídico, y el cual se sintetiza en la seguridad pública y si consideramos que de acuerdo con el artículo 3º de la ley reglamentaria de los párrafos quinto y sexto del artículo 21 de nuestra Ley Suprema, ella se alcanzara, - entre otros programas y acciones -, con la prevención de las conductas ilícitas que sancionan las normas legales vigentes, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor, concluimos que la facultad de elaborar programas públicos en materia de prevención de los crímenes y los delitos ha sido reconocida, en primer orden temporal y legal, a la máxima instancia gubernamental que a nivel federal existe en la materia, es decir, del Consejo Nacional de Seguridad Pública, tan es así que dicho ente elaboró y aprobó el " Programa de Prevención del Delito. "181

Luego entonces, el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación rebasa de hecho, los fines y programas que permite la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (norma ésta última de mayor jerarquía que aquélla) al Consejo Nacional de Seguridad Pública, teniendo como consecuencia que exista una duplicidad de funciones en dos entes administrativos de carácter federal, ahora bien, es cierto que el Consejo es una instancia gubernamental que formalmente hablando no tiene personalidad jurídica propia para realizar actos de autoridad, por ser una instancia de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, y que a su vez, no está instalado en forma permanente, pero precisamente ésta es la razón que justifica la existencia administrativa del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública que es un órgano auxiliar del Consejo, de acuerdo con el artículo 74 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación y concatenando esta norma con el artículo 17 fracción XI de la ley orgánica en comento, tiene a su cargo la facultad de tomar las medidas necesarias para hacer efectiva la coordinación y preservación de la seguridad pública, de ahí que no existe impedimento legal para que por sí, lleve a cabo las facultades expresadas.

En este mismo sentido la fracción VII autoriza a la Dirección General de Prevención y Readaptación Social coordinar acciones con instituciones que jurídicamente estén en posibilidades de apoyar en la ejecución de las tareas de prevención de delitos, atribuciones que por naturaleza y teleología jurídica que hemos explicado en el párrafo anterior, les son propias al Consejo Nacional de Seguridad Pública y, en dado caso, al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública por ser éste su órgano auxiliar, sin embargo administrativamente le es otorgada a un órgano diverso, originándose una tergiversación de las funciones

181 El Sistema Nacional de Seguridad Pública emitió su Programa de Prevención del Delito (SIC) el cual fue aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, en su sesión del 4 de noviembre de 1995

y fines que justifican la existencia del Consejo Nacional en la materia y de su órgano de apoyo, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Por estos motivos ambos entes no alcanzan la legitimación por resultados¹⁸² ante la sociedad, por la dispersión orgánica y funcional de sus atribuciones que se concentran en la Subsecretaría de Seguridad Pública y la dependencia en cita.

El Reglamento Interior que se analiza, en su artículo 21 fracción VI, contempla la participación de la dependencia en cita, en la elaboración y el cumplimiento de los convenios de coordinación que se realicen con los Estados,¹⁸³ en la prevención de la delincuencia¹⁸⁴ y por ende, es una facultad que no se confunde con la que le corresponde al Consejo Nacional de Seguridad Pública porque emplea la palabra 'participar' lo cual denota colaboración en las funciones de aquél, estamos pues, en presencia de una facultad auxiliar en apoyo a las funciones del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública que es un órgano con el mismo carácter - de apoyo - a una instancia superior de coordinación en una de las políticas públicas de mayor trascendencia en el Estado moderno: la seguridad pública. Se rompe así la lógica jurídica, administrativa y presupuestal siendo que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública es un órgano auxiliar del Consejo Nacional de la materia y que por tanto, sus atribuciones poseen el mismo carácter que su naturaleza orgánica, luego entonces, no es racional que otro órgano administrativo - centralizado en una Subsecretaría de Estado -, le sea dado 'apoyarlo' al participar en las facultades que le han sido encomendadas al primero de ellos.

La segunda parte de la fracción VI establece que le es dable su participación en la realización y cumplimiento de los convenio citados, en materia de: a) Sustitutivos y beneficios de la pena de prisión; b) Traslado de reos del fuero común a establecimientos del Ejecutivo Federal y de los reos del fuero federal para que cumplan su sentencia en establecimientos dependientes de los Gobiernos locales. Ambas prerrogativas legales son de un carácter eminentemente penitenciario y administrativo que antes de la existencia legal del Consejo Nacional y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública ya poseía en la esfera de sus atribuciones, siendo menester señalar que ambas funciones son características de esta dependencia.

182 Vid. Capítulo I de la presente tesis en los temas de 'Derecho y Política' y 'El poder penal del Estado', así como Karl Deutsch W. 'Política y Gobierno Como el pueblo decide su destino' Tr. de Eduardo L. Suarez Ed Fondo de Cultura Económica México 1993 p. 15 y 18.

183 No se contiene en el texto de la presente norma jurídica al Distrito Federal lo cual es, desde nuestro punto de vista, una omisión grave del Ejecutivo Federal, porque se ignora a la ciudad más grande de nuestro país y en la cual no solo es la sede de los poderes de la Unión sino que es la más insegura de la República.

184 Se omite a la criminalidad que en no pocas ocasiones es fuente de aquella. Vid. en el capítulo en su primer apartado los temas: 'Delito y Crimen' y 'Niveles de interpretación'.

Continuando con las facultades que en materia penitenciaria posee la dependencia pasamos a la fracción XVI la que inserta criterios ajenos a la criminología y al propio Derecho Penal democrático porque agrega criterios ajenos a la aplicación de tratamientos humanitarios que se requieren para lograr la tan anhelada readaptación social de los delincuentes, y la cual no puede estar sujeta a la discrecionalidad de la autoridad que se escuda en la aplicación de criterios variables y subjetivos como lo son las condiciones socioeconómicas del país y la seguridad de la sociedad. Por lo que se refiere a la aplicación del tratamiento con base a las características de los internos éstas deberían estar soportadas en reales estudios de personalidad del delincuente que en forma colegiada e interdisciplinaria efectúen trabajadores sociales, psicólogos, médicos y criminólogos del sujeto, de tal forma que sea más próxima su rehabilitación y reincorporación social, que en forma mediata también contribuye a la seguridad pública que se persigue en nuestro sistema penal y en la Política Criminológica funcional que se declara en nuestra Carta Magna.

La fracción XXIX establece que por conducto de esta dependencia deberá promoverse la reincorporación social de los liberados a través de una vinculación entre las actividades de los Centros Federales de Readaptación Social con el mercado laboral, centros educativos y asistenciales que se requieran en cada caso. Esta meta que no escapa a la Justicia Penal, constituye un fin que no puede realizarse sin que previamente se haya logrado la readaptación social del delincuente porque es éste quien se incorporará a la sociedad para formar parte de ella mediante el trabajo productivo, honrado y lícito que le hará superarse y desarrollarse como ser humano, y ser un eslabón más de la cadena productiva que requiere la población económicamente activa para lograr un progreso social y económico sustentable, como podrá verse, es un fin caro que no podrá realizarse sin que se logre la tan anhelada rehabilitación o reinserción social del infractor penal que de acuerdo con la Política Penal de nuestro orden jurídico penitenciario se ve cada vez más lejos de obtenerla pese al contenido del artículo 18 de la Ley Suprema. Sin perjuicio de lo anterior es loable la intención del Ejecutivo Federal porque con la presente norma, sienta las bases criminológicas y administrativas para extender la tutela de la defensa social a la vida post-penitenciaria de los reclusos armonizando la libertad objetiva y subjetiva del individuo en su vida escolar, laboral y productiva en la sociedad con la protección de los bienes jurídicos de las personas, su familia y la propia colectividad, erigiéndose así en un Estado protector y asistencial.

Desafortunadamente esta declaración jurídica únicamente será posible en la misma medida en que la política penitenciaria existente en nuestro país sea congruente en cada uno de los Centros Federales de Readaptación Social porque en el caso de los que se han clasificado como de 'alta seguridad' aplican programas, medidas y normas que en realidad son un obstáculo infranqueable para rehabilitar a los internos que reciben un trato indigno, irracional e inhumano que hacen de la

* Vid. último apartado del presente capítulo denominado 'Represión y Prevención'

pena la más pura expresión de la vindicta pública, en la cual solo la retribución tiene cabida.

La fracción XIII contiene, en realidad, dos supuestos normativos en su texto., el primero es sobre Política Criminológica al señalar que la dependencia en cita realizará y promoverá investigaciones criminológicas para estudiar las conductas delictivas y las zonas criminógenas,¹⁸⁵ facultad que en términos reales no previene una coordinación o colaboración con las entidades federativas o el Distrito Federal que per se deben contar con órganos que lleven a cabo dichos estudios, por tanto, estamos en presencia de una atribución federal con injerencia territorial en las partes integrantes de la Federación, pero que no implica, a nuestro juicio, ninguna violación a su autonomía política y jurídica en tanto en cuanto son análisis criminológicos que se procesarán y evaluarán para una posterior ejecución en acciones gubernamentales que deberán tomarse, necesariamente, en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública con la aquiescencia del Gobernador o Jefe de Gobierno de la entidad de que se trate, para así respetar cabalmente su competencia y consolidar un Sistema Nacional de Seguridad Pública garante del Estado democrático de Derecho, en la inteligencia que el precepto únicamente permite que sea para tomar medidas de prevención social necesarias, las que por ningún concepto, incluyen a los operativos policíacos porque éstos son actos administrativos que disuaden e inhiben la comisión de actos antisociales más no los previenen en sentido estricto.

La segunda disposición que guarda la fracción XIII de la norma que nos ocupa tiene una orientación penitenciaria porque señala que con base a los resultados de los estudios que se realicen en los términos que hemos precisado en el párrafo anterior, se definirán modelos de organización y tratamientos en los Centros de Readaptación Social, actos que no guardan relación alguna con las conclusiones de los estudios que se llevan a cabo con zonas criminógenas porque su análisis no ha de trascender a la ejecución de las penas privativas de libertad y a los modelos de organización de los Centros de Readaptación Social, porque el análisis geográfico en materia criminal y delictiva importa en tanto en cuanto se procesa su información, se evalúa su contenido y se determinan conclusiones para aplicar medidas sociales y económicas de profilaxis de las conductas antisociales.

185 Existe una inadecuada redacción jurídica en el cuerpo legal orgánico expedido por el titular del Ejecutivo Federal toda vez que los análisis que se contemplan son para las conductas delictivas, dejando afuera a las conductas criminales que también son ilícitas y antisociales y cuyo estudio es necesario para planear programas y aplicar una eficaz Política Criminológica que instrumente medidas encaminadas a la prevención de conductas criminales y no necesariamente delictivas que ya son propias de la actuación del Derecho Penal que, por ende, actúa a posteriori para perseguir y sancionar a sus autores y para que posteriormente, busque la rehabilitación social del delincuente que anteriormente era solo un criminal. A su vez, se nota una confusión total de los niveles de interpretación de la Criminología en relación a los delitos y a los crímenes porque el precepto en comento en su segunda parte alude a las zonas criminógenas excluyendo así a las delictivas, sin reconocer, claro, que esta es una noción más restringida en la actuación de la prevención y si de la disuasión en tanto que el conocimiento de las zonas criminógenas permite conocer con mayor precisión a los sectores y grupos de la población que debemos dirigir con mayor énfasis, los programas sociales y económicos que contribuyen a la prevención de las conductas ilícitas.

Ahora bien, la fracción XII señala que también la operación y actualización del Banco de Datos Criminológicos esta a cargo de este órgano de la Subsecretaría de Seguridad Pública y uniendo esta atribución con la práctica de estudios de las conductas delictivas y de las zonas criminógenas y proponer - con fundamento en ellos -, medidas de prevención social, estamos de nuevo ante el desbordamiento de prerrogativas legales y administrativas que por antonomasia han de pertenecer al Consejo Nacional de Seguridad Pública y al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de la Seguridad Pública si reafirmamos que ambas instancias - el primer ente de coordinación con carácter de órgano interinstitucional y transitorio, en tanto que el segundo es ejecutivo y con naturaleza de órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación - son la máxima expresión gubernamental de la estructura jerárquica de la Administración Pública Federal, y por tanto, a ellas les corresponde poseer y ejercitar las facultades necesarias para cumplir con los cometidos que la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en su artículo 3º segundo párrafo, expresamente le atribuye al servicio de la seguridad pública. Esta razón funcional también existe en la esfera jurídica porque el Consejo Nacional de Seguridad Pública tiene facultad para determinar las directrices para la programación e instrumentación de las políticas generales en materia de seguridad pública, y todas aquéllas que sean necesarias para lograr los fines de la Ley que regula su actuación que en síntesis, son los de la seguridad pública, y al concatenar esta base legal con las prerrogativas que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública posee al proponerle las políticas, lineamientos y acciones para el buen desempeño de las instituciones de la seguridad pública y, fundamentalmente, de tomar las medidas necesarias para hacer efectiva la coordinación y preservación de la seguridad pública, y la realización de estudios especializados en materia de seguridad pública."

Por lo que se refiere al Banco de Datos Criminológicos se desconoce el contenido de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública la cual le reconoce al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública la facultad para administrar y sistematizar los instrumentos de información del Sistema Nacional de Seguridad Pública y recabar todos los datos que se requieren, quizás esta sea la disposición normativa que con mayor claridad expone que en nuestro orden jurídico en materia de seguridad pública, existe duplicidad de funciones en diversos órganos, que si bien es cierto pertenecen a la Administración Pública Federal y cuyos titulares, de una u otra forma, se concentra en el propio Secretario de Gobernación, también lo es que se destinan horas-trabajo y horas-hombre con el consiguiente desaprovechamiento de recursos materiales, económicos y humanos que el Gobierno Federal asigna para lograr el

* Artículo 15 fracción II de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública

** Artículo 17 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública en sus fracciones IV, XI y XII

orden, la tranquilidad y la paz públicos al controlar la criminalidad y la delincuencia que en realidad, se fortalecen y expanden ante la ineficacia estructural en la organización administrativa y funcional que nace en el propio texto legal y arriba a la actuación de todos los servidores públicos inmersos en el sistema penal.

4.2.1.1.3.- DIRECCIÓN GENERAL DE PREVENCIÓN Y TRATAMIENTO DE MENORES.

El artículo 22 del Reglamento Interior de la Secretaría de Estado en estudio contiene las principales normas que enuncian las siguientes fracciones que importan a nuestra investigación:

I. Realizar las actividades normativas y operativas de prevención en materia de menores infractores;

II. Formular, ejecutar y evaluar programas tendientes a evitar las conductas antisociales y parasociales de los menores, lo cual podrá llevar a cabo en coordinación con otras dependencias o instituciones de los sectores privado y social;

III. Promover, organizar y realizar reuniones, congresos y seminarios, tanto nacionales como internacionales de prevención, con el objeto de favorecer el desarrollo integral del menor.

IV. Promover la coordinación de actividades y programas con la Secretaría de Educación Pública y otras dependencias, entidades e instituciones a fin de evitar la deserción escolar y fomentar la impartición de cursos que desde la instrucción primaria establezcan principios orientados a la prevención del delito;

V. Proponer medidas que prevengan la drogadicción, la prostitución, la vagancia, la mendicidad y todas aquellas conductas parasociales que induzcan a los menores a infringir los ordenamientos jurídicos;

VI. Proponer medidas para evitar la proliferación de grupos de menores dedicados a la comisión de ilícitos tipificados por las leyes penales;

VII. Orientar, con apoyo de la Subsecretaría de Comunicación Social, a los medios masivos de comunicación a fin de que se evite la difusión de mensajes que afecten el desarrollo biopsicosocial del menor; ...

XVI. Dictar los lineamientos técnicos interdisciplinarios para llevar a cabo el seguimiento establecido en la ley de la materia; "

La especialización al lado de la profesionalización, la modernización y la moralización de los servidores públicos que integran los cuerpos, órganos e instituciones destinadas a la seguridad pública son los pilares sobre los cuales se debe erigir la Política Criminológica eficaz y moderna en México y bajo esta premisa el Ejecutivo Federal decidió en la presente administración crear un órgano técnico dedicado a la justicia de menores en contraste con la de los imputables según el actual

criterio del Derecho Penal, con esta medida gubernamental se pretende actuar en el campo previo a la aplicación de la rama más coactiva del Derecho para con el ser humano.

En consecuencia, esta medida gubernamental tiene una orientación eminentemente preventiva a la aplicación de las normas punitivas de nuestro orden jurídico y constituye el primer avance normativo que la Criminología logra en disposiciones generales que rigen la actuación de los órganos administrativos federales, y ello es así porque se reconoce la división de las conductas del hombre, atendiendo a las parasociales y las antisociales, actos que - inexplicablemente -, no son objeto de estudio de su órgano homólogo para personas capaces de entender y querer en términos de la legislación penal, desorden normativo que impide el crecimiento uniforme y sostenido de las ciencias penales en nuestro sistema penal que debe girar alrededor del ser humano y no viceversa.

A la dependencia que nos ocupa se le autoriza en la fracción I de la norma en estudio llevar a cabo actividades de prevención en materia de los menores, ya sea en la esfera legal o en la administrativa u operativa, destacando en la fracción subsecuente, la planeación, ejecución y evaluación - ésta última es atribución vital en cualquier política pública y la que no se le reconoce a la Dirección General de Prevención y Readaptación Social - de programas que eviten las conductas antisociales y parasociales de los menores en coordinación con otras dependencias o instituciones asistenciales y privadas, desafortunadamente, bien podría haberse trasladado esta prerrogativa al campo de los imputables porque la Política Criminológica no excluye las medidas preventivas de las conductas antisociales y parasociales de las personas capaces.

Destaca en la fracción IV la disposición expresa de establecer una coordinación de actividades y programas con la Secretaría de Educación Pública y todas aquellas instancias que eviten la deserción escolar y el fomento de cursos y programas que tiendan al establecimiento de principios - agregaríamos valores - que busquen la prevención de los delitos a partir de la educación básica. Ya en la fracción V se complementa la anterior actuación criminológica al permitir la proposición de medidas que prevengan conductas criminales y parasociales que inducen a los menores a resquebrajar las leyes, subrayando las principales: drogadicción, prostitución, vagancia y mendicidad, sin embargo, resta por determinar saber y precisar a los entes gubernativos, sociales o privados por medio de los cuales se llevarán a cabo las medidas pertinentes y necesarias para ejecutar las políticas que en esta materia se tomen porque a la dependencia en comento sólo le es dable proponer tales acciones. La dependencia homóloga para imputables no observa esta posibilidad criminológica en la prevención de la criminalidad y la delincuencia, presentando así un retraso considerable en la materia que obstaculiza la consecución de una política pública uniforme e integral que aspira a la Justicia Penal.

Académicamente la Dirección General de Prevención y Tratamiento de menores cobra una participación digna de encomio en la construcción de la Política Criminológica en materia de inimputables, si cumple cabalmente con la fracción III del artículo en estudio, porque el fomento, la organización y la realización de congresos y seminarios nacionales e internacionales de prevención de conductas ilícitas¹⁸⁶ no solo favorecerá el desarrollo integral del menor sino que permitirá conocer con mayor precisión y profundidad la problemática cultural, social, económica, educativa, psicológica y familiar que existe alrededor de las conductas que presenta la juventud y los niños, quienes integran la mayor parte de nuestra población y que mañana serán los que tracen los rumbos de nuestro orden jurídico y político, propiciando con ello la justicia de menores que está íntimamente vinculada con el sistema penal en su conjunto. Si ligamos esta facultad legal con la contenida en la fracción VII tenemos que la prevención de las conductas antisociales y parasociales se conducirá a través de la difusión, no solo de información sino de principios de formación de los niños y adolescentes que no en todos los casos deberán ir dirigidos a ellos sino también a los miembros de la familia y en general a toda la sociedad, sin embargo es menester que la Subsecretaría de Comunicación de la Secretaría de Gobernación asuma con decisión su delicada función en esta materia porque la disposición claramente señala que deberán evitarse los mensajes que afecten el libre y normal desarrollo biopsicosocial de los menores, atribución jurídica que a la fecha es nula porque no ha sido respetada por los medios masivos de información,¹⁸⁷ sin lograrse por supuesto, la legitimación por resultados no solo de ésta dependencia ni de la Subsecretaría a la que está adscrita sino de la propia Secretaría de Gobernación.

Particularmente nos llama la atención lo dispuesto en la fracción VI del artículo 22 del cuerpo normativo orgánico que regula la actuación y desempeño de los órganos de la Secretaría de Gobernación al contemplar una norma jurídica difusa y amplia en su alcance como lo es la propuesta de medidas que eviten la proliferación de grupos de menores que se dedican a la comisión de ilícitos tipificados en las leyes penales, acción gubernamental que, a nuestro juicio, se implica en la fracción II del artículo que nos ocupa, toda vez que la ejecución de los programas preventivos de las conductas antisociales y parasociales que se llevan a cabo por el Gobierno Federal en coordinación con otras instancias de la sociedad civil son el universo profiláctico

186 Es aplicable en la especie la crítica jurídica que anteriormente hemos expuesto en lo concerniente a la existencia de una tergiversación de las facultades que deben corresponder al Consejo Nacional de Seguridad Pública tal como se desprende de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública en sus artículos 15 fracción X en relación a la fracción VI.

187 Esta prerrogativa jurídica es nula en la transmisión de programas televisivos que por su duración, horario, contenido y orientación contienen imágenes y textos que psicológicamente afectan a los menores de edad que, por diversas razones y circunstancias, aun no alcanzan su pleno desarrollo moral, ético, educativo y psicológico que les permita resistir y enfrentar su medio ambiente cultural, social, económico y familiar que pudieran unirse a su precaria información y formación por tanto corren el riesgo de sucumbir en la criminalidad y la delincuencia que se intenta prevenir para no corregir.

mediante el cual se buscara desalentar la organización de los grupos que infrinjan las leyes penales.¹⁸⁸

4.2.2.2.1.- CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y SEGURIDAD NACIONAL.

El Poder Ejecutivo Federal al expedir en la presente administración el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación ha impulsado, formalmente, una política de desconcentración de los órganos más importantes en materia de Política Criminológica y la de seguridad de los habitantes en toda la República con el fin de que gocen de la autonomía necesaria para llevar a cabo con mayor eficacia sus cometidos, siendo que el artículo 31 declara que la Secretaría citada tendrá los siguientes órganos administrativos desconcentrados: 1) El Centro de Investigación y Seguridad Nacional, y 2) El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Los titulares de ambos órganos gozan de las prerrogativas legales contenidas en el artículo 32, norma que les reconoce la capacidad genérica para:

II. Acordar con el Secretario, directamente en el caso de órganos adscritos a este último o por conducto del subsecretario de la materia o del servidor público superior que el propio Secretario determine, la resolución de los asuntos relevantes cuya tramitación corresponda al órgano administrativo desconcentrado a su cargo;

IV. Planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el desarrollo de las acciones encomendadas conforme a la normatividad aplicable;

V. Proponer y ejecutar políticas, estrategias y medidas administrativas, operativas y financieras que apoyen a la continuidad de los programas y proyectos institucionales para su modernización y desarrollo, e impulsen la desconcentración y descentralización de sus actividades;

VII. Expedir certificaciones de los documentos que obren en los archivos a su cargo;

XV. Someter para aprobación superior los estudios y proyectos que se elaboren en el área de su responsabilidad;

XX. Proporcionar información, datos o la cooperación técnica que les sea requerida oficialmente;

XXII. Vigilar que se cumpla estrictamente con las disposiciones legales y administrativas en todos los asuntos cuya atención les corresponda.

Concerniente a las atribuciones enunciadas en la fracción II se establece la posibilidad de adscribir a los órganos desconcentrados a dos mandos jerárquicos

¹⁸⁸ Lo anterior nos conduce a razonar que, probablemente, el verdadero motivo de ser de esta norma legal es justificar acciones gubernamentales en la disuasión y disolución de estos grupos so pretexto de evitar la comisión de infracciones penales, las que han de ser comprobadas fehacientemente y una vez establecida su comisión su gravedad e identificado plenamente a sus autores sancionar a éstos en términos de la Ley para el Tratamiento de Menores sostener lo contrario es justificar la arbitrariedad que caracteriza a los regímenes totalitarios de seguridad nacional que resquebrajan los principios democráticos del Estado de Derecho

inmediatos, ya sea directamente al Secretario de Gobernación o al Subsecretario del ramo que en el caso lo es el de Seguridad Pública. Esta circunstancia formal encierra un significado político insoslayable en la estructura orgánica y funcional en nuestra Administración Pública Federal en la medida en que la cercanía con el titular del ramo implica una mayor confianza personal, un vínculo de colaboración, coordinación y comunicación estrecho y directo con los responsables de los órganos desconcentrados y que en esa misma proporción se otorga menor o mayor poder y autoridad al interior y exterior de la dependencia federal de que se trate. Esta circunstancia política redundante en el logro de los fines, objetivos y programas que se le hayan encomendado específicamente en la norma jurídica, a los órganos desconcentrados. Cobra sustento esta afirmación por la vigencia del sistema presidencial que nuestro sistema legal y político recaba en todas sus esferas y niveles, y si consideramos que los titulares de las Secretarías de Estado son los servidores públicos más próximos al Presidente de la República siendo éste quien los nombra libremente por ser sus colaboradores laborales a quienes les confía la planeación, instrumentación, ejecución y en ocasiones, la evaluación de las actividades administrativas más delicadas en su gobierno, pues bien, el hecho de estar más cercano a las directrices que trace en la política pública el titular del despacho, implica tener mayor respaldo en sus actividades.

Una vez que hemos conocido esta premisa política en la estructura de la Administración Pública Federal analizaremos la Sección I del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación cuyo título se denomina ' Del Centro de Investigación y Seguridad Nacional. ' Y su artículo 33 señala que es un órgano administrativo desconcentrado con autonomía técnica y operativa, adscrito directamente al Secretario, y que tendrá las siguientes facultades:

- I. Establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país;
- II. Recabar y procesar la información generada por el sistema a que se refiere la fracción anterior, determinar su tendencia, valor, significado e interpretación específica y formular las conclusiones que se deriven de las evaluaciones correspondientes;
- III. Realizar los estudios de carácter político, económico y social que se relacionen con sus atribuciones, y
- IV. Realizar encuestas de opinión pública sobre asuntos de interés nacional.

Se introduce un nuevo concepto cuyo contenido discursivo y doctrinario tiene repercusiones operativas en la actuación gubernamental federal: la seguridad del país, término cuya connotación es diversa a la que comprende la seguridad pública. Para conocer los alcances jurídicos, sociales y económicos y la dirección de esta actividad es menester delimitar su contenido en razón de su naturaleza. Iniciaremos pues, con la interpretación gramatical que el texto normativo nos proporciona, y de acuerdo con el título de la sección en la cual se localiza, así como la segunda parte de la denominación del órgano que asume sus funciones, la seguridad del país no es sino

la seguridad nacional, a la luz del orden jurídico orgánico vigente para los órganos y entes que integran la Administración Pública Federal actual.

Como podrá apreciarse el Gobierno Federal proporciona vida, orgánica y funcional, a un ente administrativo cuyas atribuciones para lograr el objeto primordial que le da nombre y razón de ser no está prevista en el cuerpo dogmático y orgánico de la Constitución General de la República o de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sin embargo, sí existe un gabinete especializado en la materia entendiendo por éste una instancia de asesoría técnica para lograr el mejor desempeño de la actuación gubernamental del Presidente de la República, y a su vez, propondrán y darán seguimiento a la política que en la materia exista.¹⁸⁹ Bajo estas premisas jurídicas se colige que la seguridad nacional que se contempla en nuestra legislación, obedece más a razones políticas que a causas o motivos jurídicos. Es cierto que la seguridad nacional es una facultad que todo Estado contemporáneo requiere asumir, decidir y ejecutar en razón de hechos y circunstancias sociales, económicas, e inclusive naturales, sean imprevistas o previsibles por su tendencia, que coloquen en riesgo las estructuras del Estado, es decir, del ámbito espacial, territorial y personal sobre el cual se ejerce el poder político, pero también es cierto que la seguridad nacional no es un término omnicompreensivo y omnipotente que en razón de su justificación deba atacar, lesionar y destruir aquello que el propio sistema jurídico tutela y protege.

En síntesis, este organismo federal tiene a su cargo el ejercicio de una de las funciones más trascendentales de la vida pública e institucional del Estado y que sería prudente reconocer y regular con mayor precisión en el orden jurídico mexicano toda vez que a la fecha el ejercicio de sus atribuciones - que importan desde luego discrecionalidad en todo instante - se ha distorsionado a tal grado que se ha mantenido una amplia esfera de actuación que se escuda en normas abiertas que permiten actuar a sus servidores públicos prácticamente a su libre albedrío y sin responsabilidad alguna ante la sociedad. Aspirando nuestro sistema jurídico, en especial el penal, a consolidar un Estado democrático de Derecho es preciso evocar que todos y cada uno de los órganos gubernamentales están regidos por un marco jurídico que les permita un margen de movimiento en sus actuaciones para con los gobernados¹⁹⁰ y es precisamente la ley el instrumento social que le establece una orientación y fin perfectamente identificables a la luz del bien común, del interés general y en nuestra materia, de la seguridad de los habitantes.

* Vid. en el capítulo III en su apartado 3 " Seguridad Nacional, Seguridad Interior y Seguridad Pública ".

189 Vid. tercer párrafo del considerando del " Acuerdo por el que se reestructuran los gabinetes especializados del Ejecutivo Federal y se abroga el diverso que creó la Oficina de la Presidencia de la República ", así como sus artículos 1º y 2º fracción VII. Este ordenamiento legal se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de diciembre de 1997.

190 Vid. Rafael I. Martínez Morales " Derecho Administrativo " Ed. Harla. Diccionario Jurídico Harla. Vol. 3. México. 1996. P. 108.

No es posible justificar la intervención operativa del Centro de Investigación y Seguridad Nacional a través del denominado Grupo Interinstitucional contra Actos Terroristas¹⁹¹ en aras de la preservación de la seguridad nacional o del país, como la ley designa a esta función, en actos policiacos o del procedimiento penal mexicano, siendo que ambos forman parte del régimen jurídico de la seguridad pública que la legislación vigente de nuestro país contempla en sus textos, es decir, no es jurídicamente válido sostener que la persecución y detención de presuntos responsables de delitos del orden común sea un asunto de interés nacional que de no ser atendido conllevaría al riesgo de las instituciones gubernamentales y de la sociedad en general, toda vez que de aceptar este raciocinio estaríamos justificando la presencia de cuerpos de seguridad pública cuya naturaleza sería ilegal, por no tener atribuciones y facultades legales para el ejercicio pleno de tales actos, y anticonstitucional porque el artículo 21 de la Carta Magna estatuye que la persecución e investigación de los delitos le corresponde ejercerla al Ministerio Público quien en forma directa tiene a su mando a la Policía, de tal forma que ésta no actúa en forma autónoma e independiente de la Representación Social. Asimismo, estaríamos incurriendo en lo más grave: en la sustitución del sistema del Estado democrático de Derecho y la Justicia Penal por el régimen autoritario y la doctrina militar, radical y totalitaria, de la Seguridad Nacional.

De igual forma se conculca flagrantemente el artículo 5º en relación con el 10º fracción VI de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública en virtud de que se dispone que la coordinación y aplicación de las políticas generales de seguridad pública que se instrumenten y apliquen por la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se hará con respeto absoluto de las facultades constitucionales que tengan las autoridades e instituciones gubernamentales y que al momento de llevar a cabo acciones conjuntas de persecución de delitos, se cumplirán, sin excepción, los requisitos - y agregaríamos las formalidades - que se contemplan en la Ley Suprema y las leyes secundarias aplicables; y en la especie, no se observaron fielmente estas disposiciones porque el Centro de Investigación y Seguridad Nacional solo tiene competencia para establecer y operar un sistema de información e investigación en la materia de seguridad del país o de la Nación, esfera diversa a la investigación de los delitos del orden común y de la seguridad pública y por supuesto, de la intervención directa en la operación e integración de cuerpos de fuerza pública inexistentes en el sistema penal mexicano.

El solo hecho de haber creado este cuerpo de seguridad adscrito al Centro de Investigación y Seguridad Nacional es un acto ilegal que invade no solo la esfera doctrinaria que se ha establecido entre las esferas de la Seguridad Nacional de la

191 La titular de la Dirección de Investigación de Delitos contra la Seguridad de las Personas de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal reconoció expresamente su existencia ante los medios masivos de información y manifestó que este ente administrativo actuó en la detención de nueve personas acusadas del secuestro de un prominente empresario textil del país y otros delitos (María Luisa Pérez ' Caen 9 secuestradores de la banda de Caletín ' Diano ' Reforma ' Mexico Distrito Federal Sección A Nacional Pagina 1A 23 de noviembre de 1998)

Nación o del país, sino la competencia jurídica y administrativa entre la Procuraduría General de Justicia local y la de la República trastocando todo el procedimiento penal mexicano y el sistema legal que lo rige. La política vulnera al Derecho.

La discrecionalidad de la intervención operativa del Centro de Investigación y Seguridad Nacional no se cumple si tenemos presente que " La discrecionalidad es esencialmente una libertad de elección entre alternativas igualmente justas, o si se prefiere, entre indiferentes jurídicos, porque la decisión se fundamenta en criterios extrajurídicos (de oportunidad, económicos, etc.), no incluidos en la ley y remitidos al juicio subjetivo de la administración. "¹⁹² Y si analizamos el texto del Reglamento Interior en el artículo 33 que determina las facultades y atribuciones específicas que posee el ente administrativo en comento, concluimos que el propio Poder Ejecutivo Federal no consideró otorgarle facultad operativa alguna para desempeñar, ya sea por sí o a través de servidores públicos de otras dependencias federales o estatales que integren la fuerza pública de sus respectivos gobiernos, inclusive, no posee atribuciones de coordinación en la planeación, elaboración y ejecución de operativos policíacos de cualquier índole.

A nuestro juicio la orientación normativa que se contiene en la disposición en cita, es prudente en el respeto a los procedimientos penales que existen en el orden legal vigente de nuestro país el cual tipifica, en su parte sustantiva, toda conducta que deba ser sancionada penalmente conforme a los mecanismos, actos y términos que la ley prevé y otorga a los órganos policíacos y de procuración e impartición de justicia. sin embargo, ya vemos que en los hechos se ha superado y conculcado con la actuación reciente del centro de Investigación y Seguridad nacional que por cierto, está adscrito directamente al encargado de la política interior del país y no de la Subsecretaría de Seguridad Pública.

Por lo anteriormente señalado es saludable y necesario que se fortalezca el sistema penal mexicano con la erradicación absoluta de la práctica de facultades

192 Rafael Enstrena Cuesta " Curso de Derecho Administrativo " I I 4ª ed Ed Tecnos Madrn España 1973 Cit por Rafael I Martínez Morales Op cit P 108

* Cabe destacar que esta prerrogativa administrativa es propia del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública de conformidad con el artículo 17 en sus fracciones X, XI y XIII de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, por lo que concierne a la promoción de la realización de acciones conjuntas de las instituciones de seguridad pública, conforme a las bases y reglas que emita el Consejo Nacional de Seguridad Pública - las que por ningún motivo tienen carácter externo porque carece de atribuciones materiales legislativas que produzcan efectos jurídicos para con los gobernados - y sin perjuicio de las que les correspondan en razón de su competencia constitucional y legal, asimismo, considerando que tiene facultad para " Tomar las medidas necesarias para hacer efectiva la coordinación y preservación de la seguridad pública " sin que esta facultad deba interpretarse para autorizar su participación ejecutiva en actos de fuerza pública, que indefectiblemente han de estar sujetos a un control jurídico que imponga un control de poder público a su actuación en la esfera de los derechos de los gobernados, y por lo que concierne a la última disposición que establece que podrá " Coordinar acciones entre las policías federales preventivas ", luego entonces, el Grupo Interinstitucional contra Actos Terroristas es un ente operativo que no existe en nuestra legislación, y que obviamente, no puede ser considerado como un cuerpo " federal " preventivo " de carácter policíaco

discrecionales totales¹⁹³ en los órganos e instituciones que disponen, en una otra forma, de la fuerza pública que han de estar sujetas, indefectiblemente, al control de su actuación que incide directamente en la esfera de sus derechos subjetivos y objetivos que el Derecho le reconoce al ser humano como tal.

La confusión entre la discrecionalidad de las facultades administrativas y la discreción que deben guardar las actuaciones del Centro de Investigación y Seguridad Nacional ha provocado la falta de control funcional de sus actos en el sistema penal mexicano que acentúa su crisis al vulnerarse el Estado de Derecho con la creación de entes policíacos al margen de la ley que debe regular y normar su integración, creación y desempeño. Se incorpora esta disfuncionalidad legal y administrativa al ámbito financiero que le ha permitido sobregirar su gasto en erogaciones en un 95.12% más de lo que se le ha autorizado. Se continúa con una discrecionalidad financiera de acuerdo con el contenido del artículo 34 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación el cual señala:

“ El presupuesto del Centro y los lineamientos para su ejercicio se sujetarán a la normatividad que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establece para las unidades de gasto autónomo. El presupuesto que se autorice no podrá ser objeto de transferencia a otras unidades administrativas u órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría de Gobernación. Para esos efectos, el titular del Centro enviará a la Secretaría, una vez autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el proyecto del presupuesto del Centro, para que se integre al presupuesto global de aquella dependencia.”

193 La doctrina administrativa del Derecho señala que en la facultad discrecional libre, absoluta o total el órgano puede o no realizar la actividad que le está permitiendo la norma jurídica, en otras palabras existe una total libertad para actuar o no, y para delimitar el sentido y alcance del acto desplegado, sin que ello implique que el servidor público pueda hacer acto alguno que no esté previsto en la ley de la materia o dela que rija la actuación del órgano competente. Gracias a lo anterior el ejercicio de esta facultad se localiza al borde del totalitarismo y el autontansmo que se representan por el acto arbitrario de los órganos estatales que no se sujetan a los imperativos legales.

Y es que debemos tener presente que la seguridad pública, nacional interior y exterior no puede ser jamás prevista como facultad discrecional absoluta, por estar más próxima a la facultad discrecional obligatoria en la cual el servidor público por cuenta del órgano competente, tiene que actuar en uno u otro sentido, empero dentro de los límites que la ley contempla y no puede abstenerse de emitir un acto, aunque la norma le permite cierta movilidad entre varias opciones preestablecidas en el texto normativo. (Vid Rafael I Martínez Morales Ibidem págs. 108 y 109.)

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha pronunciado los criterios jurídicos indispensables que han de observarse en el ejercicio de las facultades discrecionales y que transcribimos por su importancia: * FACULTADES DISCRECIONALES SU CONTROL EN EL AMPARO El ejercicio de la facultad discrecional esta subordinado a la regla del art. 16 de la Constitución Federal, en cuanto este precepto impone a las autoridades la obligación de fundar y motivar los actos que puedan traducirse en molestias a la posesion y derechos de los particulares Aunque dicho ejercicio implica un juicio subjetivo del autor del acto que no puede ni debe sustituirse por el criterio del juez, *si está sujeto al control de este último, por lo menos cuando el juicio subjetivo no es racional, sino arbitrario y caprichoso, y cuando es enteramente injusto o contrario a la equidad; y puede añadirse que dicho control es procedente cuando en el aludido juicio no se hayan tomado en cuenta las circunstancias de hecho, o sean alteradas injustificadamente, asi como en los casos en que el razonamiento sea ilógico o contrario a los presupuestos generales del derecho.* * Apéndice Sexta Época Vol 1, tercera parte, p. 120 Amparo en revision 6489/55.

* En el Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública en el ejercicio fiscal 1996, se detectó que en ese año dicho órgano administrativo tenia asignado un presupuesto de 287 millones de pesos y en realidad tuvo un total de gasto de 544 millones de pesos siendo preciso señalar que dichos recursos fueron transferidos del ramo 0023 que proviene de la Secretaría de Hacienda y Credito Público. (Wilbert Torre ' Sobregira su gasto Seguridad Nacional ' Diano ' Reforma ' Mexico, Distrito Federal Seccion A Nacional Página 1A 2 de noviembre de 1998)

Esta disposición administrativa de carácter financiero pone de relieve la falta de control público de la actuación, operativa y económica, de este órgano federal que como tal requiere de una mayor transparencia en su actuación sin que ello implique obstáculos o impedimentos en la consecución de sus fines institucionales en todo Estado contemporáneo, sin embargo, en términos de las normas vigentes que lo rigen se corre el riesgo de sobreponer los intereses políticos o económicos de los grupos en el poder, a los intereses jurídicos de la Nación y el Estado democrático de Derecho que busca controlar la criminalidad y delincuencia que atente o vulnere cualquier bien jurídico tutelado en la ley, en plena armonía con la defensa de los derechos del hombre. La discrecionalidad que implica preservar la Seguridad de la Nación no debe traducirse en una actuación ' secreta ' del órgano administrativo al cuales se les encomienda tal encomienda en relación a sus atribuciones, a la asignación y destino de los recursos que se le proporcionan.

Contrasta la regulación jurídica, en los ámbitos administrativos y financieros, con la normatividad aplicable a los recursos que se destinan al Sistema Nacional de Seguridad Pública a través del Secretario Ejecutivo de la misma instancia y de la de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, existiendo la participación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, encargándose ésta última de conocer y vigilar su adecuado destino en los convenios de coordinación que se celebran en la materia, verificando por consiguiente el cumplimiento de los objetivos de los subprogramas específicos que se determinan." Inclusive se prevé una sanción jurídica a cargo de la Secretaría de Gobernación, en caso de incumplimiento o desvío de los recursos a otros fines de los acordados, la cual consiste en la suspensión de la radicación de los apoyos económicos federales que se destinen a las entidades federativas y municipios." Por lo anteriormente expuesto y en cumplimiento al principio jurídico universal que reza donde existe la misma razón debe existir la misma disposición, se sugiere que el legislador o en su caso, el titular del Poder Ejecutivo Federal, defina y precise claramente en la norma jurídica, mecanismos financieros y administrativos transparentes que permitan conocer el presupuesto y el destino de los recursos que dispone el Centro de Investigación y Seguridad Nacional,

* En el caso del Convenio de Coordinación de Seguridad Pública celebrado entre el Distrito Federal, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Contraloría de Desarrollo Administrativo por el periodo de 1997, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de mayo del año citado en su cláusula decimo segunda fracción VII se le obliga al beneficiario (Distrito Federal) a informar al Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, en forma mensual, sobre los avances programáticos y presupuestales de los subprogramas que integran el instrumento jurídico invocado

** Los subprogramas que integran aun convenio de coordinación en materia de seguridad pública son: 1) *Subsistema de información y atención a la ciudadanía*, 2) *Equipamiento de corporaciones policiales, dividiéndose a su vez en: a) Equipamiento general y b) Equipo de cómputo y telecomunicaciones*, 3) *Formación policial*, 4) *Equipos de laboratorio y servicios periciales* y 5) *Infraestructura penitenciaria que comprende la rehabilitación, conservación y ampliación de los centros penitenciarios*

(Ídem y Convenio de Coordinación en materia de seguridad pública celebrado con Colima el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de mayo de 1997)

*** El último párrafo del artículo 15 de la Ley de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998 prevé dicha consecuencia jurídica, la cual se recaba en los convenios respectivos

en acatamiento a los principios básicos de un régimen democrático que exige en todo periodo un claro manejo de las Finanzas Públicas y máxime en la crisis económica que aqueja a toda el orbe.

Abordando la fracción II del artículo 33 del ordenamiento en análisis, vemos que implícitamente prevé la creación del sistema de seguridad del país, sin desarrollarse en la norma los mecanismos, principios, normas, procedimientos e instituciones administrativas que lo integrarán tal como sí sucede con el Sistema Nacional de Seguridad Pública que está previsto en la Carta Magna y en la ley reglamentaria que lo regula. Sin embargo, de su lectura y la del contenido de las fracciones III y IV del propio artículo que la contiene, se desprende que los dos pilares básicos que lo integrarán son: la información y la investigación de aspectos económicos, sociales y políticos que tengan vínculo con la seguridad del país para analizarla, valorizarla, evaluarla, interpretarla y sintetizarla para concluir su tendencia específica.

Finalmente y sin temor a equivocarnos afirmamos que este órgano administrativo está encaminado a realizar funciones eminentemente políticas en atención a la obtención, recopilación, estudio y evaluación de información generada en el sistema político mexicano para que posteriormente emita sus conclusiones mediante el responsable de la política interior del país. Las labores de inteligencia política primordial para el sistema mexicano se llevan a cabo en esta dependencia, y esta decisión sí es plausible en la medida en que confía a las autoridades civiles su realización y no a la milicia que en tiempos recientes ha pugnado por un espacio en las tareas de seguridad pública y nacional del país.¹⁹⁴

En síntesis, consideramos que la predecesora de la Dirección Federal de Seguridad¹⁹⁵ ha replanteado las funciones y atribuciones que un aparato de inteligencia debe poseer en el Estado contemporáneo, y en esa misma proporción el Centro de Investigación y Seguridad Nacional necesita observar seis requisitos básicos que todo órgano ex profeso para tales fines se crea para garantizar su estabilidad y permanencia en el poder, a saber:

194 Vid. Guadalupe González González " Los desafíos de la modernización inconclusa: estabilidad, democracia y seguridad nacional en México " en la obra. Sergio Aguayo Quezada y John Bailey (Coordinadores) " El AII " Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición " Ed. Siglo XXI México 1997 pags. 148 y ss.

195 Este órgano administrativo de la Secretaría de Gobernación fue creado en el régimen del Presidente Miguel Alemán en 1947 sin consultar al Congreso de la Unión y desapareció a mediados de 1985 y a finales de este año surge la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional, y en 1988 el Presidente Carlos Salinas de Gortari crea el Centro de Investigación y Seguridad Nacional mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de diciembre de 1988 [Vid. Sergio Aguayo Quezada " Servicios de inteligencia y transición a la democracia " Ibidem pags. 184 a 202]

- ◊ “ .. el establecimiento de mecanismos sociales de supervisión y control .. La experiencia muestra que la supervisión y el control de deben concentrarse en dos momentos neurálgicos: al autorizar los presupuestos de los servicios de inteligencia y al exigirles que sometan a la aprobación previa del poder legislativo o judicial aquellas acciones que afecten los derechos de un ciudadano o la soberanía de otro país.
- ◊ ... la separación de las funciones de inteligencia y de operación. La institución que recoge o produce la inteligencia no debe ser la responsable de ejercer las acciones operativas necesarias para hacer frente a las amenazas.
- ◊ ... la división de los servicios entre los que se ocupan de asuntos internos del país y los que manejan los asuntos externos.
- ◊ ... que se establezcan mecanismos e instancias coordinadoras para limitar la dispersión y evitar la ineficiencia de las instituciones de inteligencia y seguridad...
- ◊ ... contra con funcionarios de carrera. La especialización y el profesionalismo no sólo mejoran la calidad de la inteligencia, también fortalecen el principio de que están al servicio del estado y la nación (SIC), y no del gobierno o mandatario en turno.
- ◊ ... en vista de que siempre existirá la posibilidad de que los servicios de inteligencia abusen de su autoridad y violen derechos ciudadanos, deben existir leyes e instituciones que permitan a los ciudadanos defenderse.”¹⁹⁶

Urge una revisión del modelo, principios y mecanismos de operación del órgano federal de inteligencia de la Secretaría de Gobernación porque tal como apreciamos, la actual regulación normativa de sus atribuciones y el desempeño operativo en actividades policíacas, de fuera pública y las financieras distan mucho de satisfacer los requisitos supra citados en tal forma que se pone en riesgo aquello que se pretende proteger. La vida democrática de las instituciones y el desarrollo de la sociedad y sus miembros deberá armonizarse con el respeto irrestricto de los derechos del hombre. Si el sistema político y administrativo mexicano aplicara estos requisitos en la integración y actuación del Centro de Investigación y Seguridad Nacional el Estado democrático de Derecho se fortalecería y consolidaría con mayor solidez en las estructuras de gobierno y sociales que han de resistir a los embates de los procesos de globalización económica, técnica, tecnológica, cultural y política que caracterizan a nuestros tiempos, y el combate a la criminalidad y a la delincuencia sería más pronto, expedito y eficaz en el procedimiento penal.

¹⁹⁶ *Ibidem* págs 186 y 187

4.2.2.2.- EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA Y SUS ÓRGANOS.

La Constitución General de la República en el Título I, Capítulo I denominado 'De las garantías individuales' en su artículo 21 sexto párrafo, establece que el Estado mexicano en sus diversos niveles de gobierno y organización política, deberán coordinarse en los términos que la ley señale - léase Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública - para establecer un sistema nacional en la materia y si concordamos esta norma con los artículos 73 fracción XXIII, 115 fracción III inciso h) y 122 base quinta inciso G, concluimos que se crea una instancia gubernamental de colaboración entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios para que en sus respectivas esferas de competencia realicen acciones conjuntas que tiendan a la consecución de la seguridad pública, es decir, de ninguna manera es un órgano o ente administrativo con vida y recursos o patrimonio propios, toda vez que "... se integra con las instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones previstos en la presente ley, tendientes a cumplir los objetivos y fines de la Seguridad Pública."¹⁹⁷

Como ya hemos dicho, los fines de la Seguridad Pública se habrán de alcanzar mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor,¹⁹⁸ en este sentido, los fines que se persiguen se llevan a cabo en diversas esferas de competencia que implican la participación de múltiples autoridades punitivas, a saber: de la policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de los responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país, e inclusive, la ley en forma genérica expresa que de todas aquellas autoridades que con motivo de sus prerrogativas, deban contribuir a su obtención ya sea en forma directa o indirecta, mediata o inmediata, primordialmente de las que intervengan en materia de prevención de la criminalidad y la delincuencia.¹⁹⁹

La convergencia de múltiples órganos e instituciones con diversas competencias jurídicas en la materia administrativa, punitiva - y nos atreveríamos a decir, culturales, educativos y económicos -, que están inmersos en diversos escalafones del gobierno federal, de los gobiernos locales y municipales, a fin de

197 Artículo 2º de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública

198 Artículo 3º de la Ley supra citada

199 Ídem

En materia de prevención criminal y delictiva el Estado tendrá que desarrollar políticas, programas y acciones para promover en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a los derechos humanos, labor que desborda el campo meramente punitivo para transformarse en una práctica social de comunicación constante a la población y a los menores de edad en especial

integrar el Sistema Nacional de Seguridad Pública que pretende en última instancia prevenir y controlar la criminalidad y la delincuencia, en forma simultánea con la rehabilitación social del delincuente, tienen el deber de:

- I. " Integrar el Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- II. Determinar las políticas de seguridad pública, así como ejecutar, dar seguimiento y evaluar sus acciones, a través de las instancias previstas en esta ley;
- III. Desarrollar los lineamientos, mecanismos e instrumentos para la mejor organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública y para la formación de sus integrantes;
- IV. Establecer, supervisar, utilizar y mantener actualizados todos los instrumentos de información del Sistema Nacional;
- V. Formular propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como para llevarlo a cabo y evaluar su desarrollo; y
- VI. Tomar medidas y realizar acciones y operativos conjuntos. "200

Ahora bien, por lo que se refiere a la materia que abarca la coordinación de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en la seguridad pública se integra por:

- I. " Procedimientos e instrumentos de formación, reglas de ingreso, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales;
- II. Sistemas disciplinarios, así como de estímulos y recompensas;
- III. Organización, administración, operación y modernización tecnológica de las instituciones de seguridad pública;
- IV. Las propuestas de aplicación de recursos para la seguridad pública, incluido el financiamiento conjunto;
- V. Suministro, intercambio y sistematización de todo tipo de información sobre seguridad pública;
- VI. Acciones policiales conjuntas, en los términos del artículo 5º de esta ley;
- VII. Regulación y control de los servicios privados de seguridad y otros auxiliares;
- VIII. Relaciones con la comunidad y fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos; y
- IX. Las relacionadas con las anteriores, que sean necesarias para incrementar la eficacia de las medidas y acciones tendientes a alcanzar los fines de la seguridad pública. " 201

Como podrá apreciarse, la gama de acciones generales conjuntas que de suyo son complejas en razón de su naturaleza y alcance, requiere de un ente administrativo que una y dirija las políticas generales de la materia que acuerden los gobiernos locales con el federal y las ejecuten; ente administrativo que deberá tener presencia, orgánica y funcional, de máxima jerarquía en la estructura de la Administración Pública Federal, en la cual estén debidamente representadas las autoridades federales, locales y municipales que en forma inmediata inciden en el sistema penal

200 Artículo 9º de la Ley Reglamentana del artículo 21 constitucional en sus dos últimos párrafos

201 Ibidem artículo 10º

mexicano; desafortunadamente, la ley de la materia al decidir la integración de este órgano - al que denomina Consejo Nacional de Seguridad Pública²⁰² - y el cual aspira a tan caros fines propios de la Justicia Penal, y que comprende acciones inmanentes de la Política Criminológica, se circunscribe a llamar a las autoridades del Poder Ejecutivo, hecho que origina que las esferas de competencia se circunscriban a las materias de prevención de la criminalidad y delincuencia, de la policía de seguridad, de procuración de justicia y rehabilitación del delincuente,²⁰³ sin comprender participación directa y permanente, en el proceso penal común o federal, que es propia del Poder Judicial local o de la Federación, a pesar de que esta etapa se contempla en el artículo 3º de la ley en comento, por ser uno los fines de la seguridad pública.

*La intervención de otras instancias es prevista con carácter transitorio al prever la conformación de comisiones especializadas y permite que cualquier órgano del poder público forme parte de ellas - lo cual ha de entenderse que incluye a representantes de los Poderes Legislativo y Judicial - , al lado de instituciones académicas, de investigación, agrupaciones del sector social y privado que estén relacionadas con la seguridad y expertos en la materia.*²⁰⁴

Pues bien, el Consejo Nacional es la instancia superior de coordinación que la ley determina y el cual se integra por:

- I. " El Secretario de Gobernación, quien lo presidirá;
- II. Los Gobiernos de los Estados;
- III. El Secretario de la Defensa Nacional;
- IV. El Secretario de Marina;
- V. El Secretario de Comunicaciones y Transportes;
- VI. El Procurador General de la República;
- VII. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- VIII. El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. " ²⁰⁵

202 Su antecedente inmediato en nuestra legislación se localiza en el Decreto presidencial del Lic. Carlos Salinas de Gortari el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de abril de 1994, mediante el cual se creó la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación cuyo titular sería designado por el Presidente de la República con las unidades administrativas que este designara, con la finalidad primaria - de acuerdo con su artículo 2º - , de coordinar las acciones en materia de seguridad pública nacional que determine el Ejecutivo Federal, establecer mecanismos de coordinación con las procuradurías General de la República y de Justicia del D.F. establecer canales de comunicación con las secretarías de Gobernación de la Defensa Nacional y de Marina, así como el entonces Departamento del Distrito Federal, para salvaguardar la seguridad pública nacional en el ámbito específico de su competencia, llamando poderosamente la atención la disposición que señala que coordinará y seguirá los acuerdos que el gabinete de Seguridad Nacional aceptara en su seno.

203 El artículo 13 de la Ley en comento permite que el conocimiento de estas actividades se lleven a cabo por las conferencias de prevención y de readaptación social, la de procuración de justicia y la de participación municipal.

204 Ídem.

205 Ídem, artículo 12.

El representante directo del Ejecutivo Federal encargado de la política de la defensa social, prevención de la criminalidad y la delincuencia y la política interior, es quien preside este órgano colegiado que es la máxima instancia federal de coordinación de la Administración Pública de la Federación con el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en materia de seguridad pública,²⁰⁶ y no la Subsecretaría de Seguridad Pública de la Secretaría de Gobernación, a pesar de que su titular es, de hecho, el superior jerárquico inmediato de ambos entes, circunstancia política que propicia el mando único en una sola persona que de suyo concentra el poder político más representativo del sistema presidencial, que se une, ahora, al monopolio de la fuerza pública, porque es el Consejo Nacional de Seguridad Pública el órgano que tiene competencia para ejercer las siguientes atribuciones:

- I. *“ La coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública;*
- II. *La determinación de lineamientos para el establecimiento de políticas generales en materia de seguridad pública;*
- III. *La formulación de propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como la evaluación periódica de éste y otros relacionados;*
- IV. *La determinación de medidas para vincular el Sistema Nacional con otros nacionales, regionales o locales;*
- V. *La emisión de bases y reglas para la realización de operativos conjuntos entre corporaciones policiales federales, locales y municipales;*
- VI. *La realización de programas de cooperación internacional sobre seguridad pública, en coordinación con las entidades y dependencias competentes;*
- VII. *La elaboración de propuestas de reformas a leyes y reglamentos en materia de seguridad pública;*
- VIII. *El análisis de proyectos y estudios que se sometan a su consideración por conducto del Secretario Ejecutivo;*
- IX. *La expedición de reglas para la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública; y*
- X. *Los demás que sean necesarios para cumplir los objetivos de esta ley. ”*²⁰⁷

La primera fracción constata la jerarquía que posee este órgano plural en la materia de coordinación entre ellos por lo que concierne a la seguridad pública, y no a otro órgano administrativo federal que por su naturaleza no daría cabida a otras instancias de gobierno en sus distintos niveles, es así como la fracción II en relación con la X establecen que en el seno de las sesiones del Consejo Nacional de Seguridad Pública se tomarán las decisiones más trascendentales en la materia fijando las bases, principios, procedimientos y reglas generales que integrarán la denominada política pública de seguridad pública en todo el país, llevando a cabo todas las acciones y medidas necesarias y pertinentes que permitan cumplir con los objetivos de la ley, es decir, con la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como

206 Ibidem, artículo 38

207 Ibidem, artículo 15

la reinserción social del delincuente y del menor infractor. Esta es la decisión que plasmaron en la ley los representantes originales de la sociedad mexicana: contar con un órgano plural, colegiado e intergubernamental que tomara las decisiones ejecutivas que dieran vida y desarrollo a una política de seguridad pública eficaz en la prevención de las conductas ilícitas, para perseguir a los autores de los delitos e investigar a éstos, con técnicas, procedimientos y servidores públicos profesional y científicamente capacitados.

Esta estructura de coordinación conlleva el inconveniente de no poder ser un ente administrativo con personalidad jurídica autónoma dentro del organigrama de la Administración Pública Federal y que no puede estar reunida en forma permanente para conocer y ejercer de las facultades de las cuales están investidos, en forma colegiada, razón por la cual se crea, ex profeso, un órgano auxiliar en su operación y funcionamiento, para el logro de sus objetivos generales y particulares,²⁰⁸ este ente administrativo es el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación adscrito directamente a la Subsecretaría de Seguridad Pública y no a su titular como correspondería en estricto apego a una lógica administrativa si consideramos que quien preside a su órgano principal es el Secretario del ramo.

Este órgano está a cargo del Secretario Ejecutivo quien es designado por el Consejo Nacional de la materia a propuesta expresa del Secretario de Gobernación²⁰⁹ y sus atribuciones las proporciona el artículo 17 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y las ha precisado el artículo 75 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, normas que establecen que tendrá competencia para conocer y resolver sobre las siguientes acciones:

1.- Elaborar las propuestas de contenido del Programa Nacional de Seguridad Pública y someterlas a la aprobación del Consejo.

2.- Levantar y certificar los acuerdos que se tomen en el Consejo, llevar el archivo de éstos y los convenios, acuerdos y resoluciones que se toman en el Consejo Nacional de Seguridad Pública y en las demás instancias de coordinación en la materia que determina la Ley General en comento.

208 El artículo 74 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación determina que el objeto de dicho ente está delimitado genéricamente por estas atribuciones de coadyuvancia

209 Artículo 14 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, norma que señala que los requisitos que deberá cumplir son:

- 1 - Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos
- 2.- Tener más de 35 años de edad;
- 3 - Contar con título de Licenciado en Derecho debidamente registrado, y
- 4.- Ser de reconocida capacidad y probidad y contar con experiencia en áreas de seguridad pública

3.- Ejecutar y dar seguimiento a acuerdos y resoluciones del Consejo.

4.- Auxiliar en el seguimiento y evaluación de los convenios y sus anexos técnicos que por acuerdo del Consejo se suscriban con las entidades federativas en materia de seguridad pública, así como de la operación de los fideicomisos que se constituyan en esa materia.

5.- Realizar estudios e investigaciones que le permitan diseñar políticas, lineamientos y acciones para el buen desempeño de las instituciones de seguridad pública del país.

6.- Proponer para su aprobación al Consejo políticas, lineamientos y acciones para el buen desempeño de las instituciones de seguridad pública del país.

7.- Elaborar y publicar informes de actividades del Consejo.

8.- Informar periódicamente al Consejo de sus actividades.

9.- Coordinar el servicio nacional de apoyo a la carrera policial y las instituciones nacionales de formación de las policías.

10.- Administrar y sistematizar los instrumentos de información del Sistema Nacional, así como recabar todos los datos que se requieran.

11.- Formular sugerencias a las autoridades competentes, para que las instituciones de seguridad pública de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, desarrollen de manera más eficaz sus funciones.

12.- Promover, por conducto de las instituciones de seguridad pública, la realización de acciones conjuntas, conforme a las bases y reglas que emite el Consejo y sin menoscabo de otras que realicen las autoridades competentes.

13.- Apoyar en la planeación, instrumentación y ejecución de acciones policiales, conforme a las a las bases y reglas que emite el Consejo y sin menoscabo de otras que realicen las autoridades competentes, regidas por el principio de confidencialidad.

14.- Tomar las medidas necesarias para hacer efectiva la coordinación y preservación de la seguridad pública.

15.- Realizar estudios especializados sobre las materias de seguridad pública

16.- Coordinar acciones entre las policías federales preventivas.

17.- Auxiliar en las propuestas de constitución y funcionamiento de academias con institutos regionales de seguridad pública para la formación y capacitación del personal de seguridad pública de Estados y Municipios.

18.- Coadyuvar con los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en la instalación y funcionamiento de los Consejos Locales y Regionales de Seguridad Pública.

19.- Elaborar propuestas de reformas al marco jurídico sobre seguridad pública para su presentación al Consejo Nacional.

20.- Promover el desarrollo de los sistemas de organización de servicios a la comunidad en materia de seguridad pública y participar en los comités de consulta y participación ciudadana.

21.- Coadyuvar con la Secretaría de la Defensa Nacional en materia del Registro Nacional de Armamento y Equipo, para vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales establecidas.

22.- *Administrar y operar el Sistema Nacional de Emergencia Telefónica.*²¹⁰

El cúmulo de facultades que se le otorgan al Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública son en razón de que se pretende que cumpla con la instrumentación y ejecución de la coordinación las finalidades que se encomiendan al Consejo Nacional de Seguridad Pública, es así como el primero se estructura como una instancia ejecutiva y operativa de las funciones gubernamentales en materia de seguridad pública que se le encomiendan al segundo que se constituye así como la máxima instancia federal en la materia para planear y decidir las políticas generales que aplicará el Estado en todo su sistema de gobierno. Ambas instancias son los componentes estructurales y funcionales que integran directamente el Sistema Nacional de Seguridad Pública, y por lo que se refiere al primero cabe reflexionar lo subsecuente:

La coordinación del servicio nacional de apoyo a la carrera de los servidores de las instituciones de seguridad pública contenida en la fracción VI del artículo 17 de la ley en estudio es, a nuestro juicio, la facultad que debe prevalecer para el Secretario Ejecutivo en virtud de que ésta es la que contempla la Ley invocada, en tanto que la norma interior - y de inferior jerarquía legal - sólo le permite 'auxiliar' en la coordinación del servicio nacional de apoyo a la carrera de los servidores públicos de las instituciones de la seguridad pública, lo cual nos conlleva a pensar:

En el análisis jurídico del texto del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación en relación a las instituciones de seguridad pública a la luz de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, concluyendo que este cuerpo jurídico ha sido superado en su contenido y

210 Vid. Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en las disposiciones citadas

alcance por voluntad del titular del Ejecutivo Federal quien soslaya el papel original que justificó la creación de un aparato gubernamental de coordinación federal de máxima jerarquía como lo es el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública siendo el ente que apoyaría a la máxima instancia de coordinación intergubernamental de la seguridad pública - el Consejo Nacional de Seguridad Pública -, en México y el cual ciertamente se prevé en una ley específica que reglamenta disposiciones constitucionales contenidas en la parte de las garantías individuales. Ello es así en virtud de que la norma interna le proporciona un carácter secundario al omitir la palabra 'coordinar' y contemplar 'auxiliar', término éste último que denota la existencia de otro órgano administrativo que llevaría a cabo la coordinación del servicio ya citado tomando así un papel primario que sería complementado con la acción del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública que por este hecho, estaría subordinado a éste órgano que no se precisa en el Reglamento, y el cual inferimos se refiere a la Subsecretaría de Seguridad Pública por ser el ente al cual se le adscribe.

El fin característico que el legislador proporcionó al Secretariado Ejecutivo es ser la instancia que instrumente las medidas necesarias y ejecute los procedimientos y políticas generales en la materia que el Consejo Nacional de Seguridad Pública determine en el seno de sus reuniones, lo anterior se desprende del texto del artículo 17 de la ley en comento en sus fracciones III, VII, IX, X y XI, en este contexto, se pretende otorgarle cierta autonomía administrativa al declarar que será un *órgano* desconcentrado de la Secretaría de Gobernación pero al adscribirlo a la Subsecretaría de Seguridad Pública impide dicho fin porque, en términos reales, pasa a ser el órgano superior del Secretariado Ejecutivo, no obstante que la orientación original del legislador es constituirlo en la instancia superior de instrumentación y ejecución de las decisiones del Consejo Nacional de Seguridad Pública que es presidido, paradójicamente, por el Secretario de Gobernación quien propone la designación del propio Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Atrae nuestra atención el contenido de la fracción XVI del artículo 75 del Reglamento citado toda vez que establece que el Secretariado Ejecutivo tiene la facultad de apoyar en la planeación, instrumentación y ejecución de acciones policiales, siendo que la ley no contempla esta atribución legal que suscita controversia en los alcances que pudiese tener en la vida práctica de las fuerzas de seguridad pública, porque la ley - artículo 17 fracciones X y XIII - solo le permite coordinar acciones entre las policías federales preventivas⁷ o en su caso, promover, a

⁷ La fracción XXIII del artículo 75 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación incurre en la limitación señalada al señalar que le corresponde al Secretariado Ejecutivo *Auxiliar* en el seguimiento y evaluación de los convenios y sus anexos técnicos que por acuerdo del Consejo se suscriban con las entidades federativas en materia de seguridad pública, así como de la operación de los fideicomisos que se constituyan en esa materia

⁸ La fracción XVII del artículo 75 del Reglamento en cita reitera el carácter secundario de la participación en labores de seguridad pública al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública toda vez que señala que este apoyará a la coordinación de las acciones entre las policías federales preventivas

través de las instituciones de seguridad pública, la práctica de acciones conjuntas.²¹¹ En esta tesitura, la norma interna reincide en superar el texto de la ley que nos ocupa y va más allá de su sentido, razón que nos permite dudar de su legalidad y constitucionalidad en sí misma, y porque si se interpreta que el Secretariado Ejecutivo está en posibilidades de participar en la operación y ejecución de actos de fuerza pública, por iniciativa propia o en colaboración con otras corporaciones policíacas, toda vez que no existe cuerpo jurídico alguno en nuestra legislación que permita la creación, existencia y actuación de corporación policial federal perteneciente o adscrita a la Secretaría de Gobernación.

Adquiere especial interés la prerrogativa que se le concede para llevar a cabo estudios e investigaciones que le permitan diseñar políticas, lineamientos y acciones para el buen desempeño de las instituciones de seguridad pública del país, y por adoptar nuestra legislación el sentido amplio de ésta política general de gobierno, es dable que los estudios e investigaciones versen sobre cualquier disciplina de la Enciclopedia de las Ciencias Penales y no exclusivamente de la Ciencia Penal o del Derecho Penal, y si armonizamos este precepto con la facultad de efectuar estudios especializados en la materia²¹² concluimos que se aspira llegar a la síntesis criminológica del conocimiento de la realidad social actual que gira en torno a la criminalidad y a la delincuencia, fenómenos que exigen un tratamiento interdisciplinario y profesional que abra paso a la Política Criminológica con la proposición de las políticas, lineamientos y acciones que permitan lograr la real seguridad pública que el país merece.²¹³

Con el resultado de dichos estudios se le deja en posibilidad de concretar propuestas de reformas jurídicas en la materia y sugerir a las autoridades competentes con el objeto de que las instituciones de seguridad pública de los gobiernos federales, locales y municipales lleven a cabo con mayor eficacia sus servicios.²¹⁴

La captura, procesamiento y administración de los datos que integran los instrumentos de información del Sistema Nacional de Seguridad Pública representa un avance sustantivo en la lucha contra la impunidad y representa un esfuerzo considerable para lograr el control de los cuerpos de la fuerza pública en los recursos

211 Con apego a las bases y reglas que emita el Consejo Nacional de Seguridad Pública y sin perjuicio de otras que realicen las autoridades competentes, bajo el principio de confidencialidad | Artículo 75 fracción XVI del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación |

212 Artículo 17 fracción XII de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el artículo 75 fracción XV del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación

213 Las fracciones III y V del art. 75 del Reglamento supra citado realzan la razón legislativa del Secretariado Ejecutivo: llevar a cabo estudios e investigaciones que le permita elaborar políticas, principios y directrices que se dirijan para lograr, y preservar la seguridad pública del país para ofrecerlas en consideración del Consejo Nacional de Seguridad Pública para que éste las apruebe.

214 Vid. Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública en su artículo 17 fracción IX, y el artículo 75 fracciones XIII y XIX del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación

materiales y humanos que se les dota y que poseen para la consecución de sus metas, consideramos que la integración de la Información Nacional sobre Seguridad Pública es una acción gubernamental acertada en la búsqueda de un sistema penal democrático moderno y eficaz toda vez que se concentra el conocimiento de materias indispensables en el quehacer público de la lucha contra la criminalidad y la delincuencia.

Estos instrumentos de información se integran por el Registro Nacional del Personal de Seguridad Pública, el Registro Nacional de Armamento y Equipo, de la Estadística de Seguridad Pública y de la Información de Apoyo a la Procuración de Justicia,²¹⁵ y su composición se llevará a cabo mediante los instrumentos tecnológicos modernos de que el Estado debe estar provisto para realizar estudios criminológicos de hechos y actos determinados que se presentan en ciertas zonas o lugares geográficos para que finalmente se instrumenten todas y cada una de las estrategias de las políticas tendientes a lograr la prevención en la comisión de crímenes y delitos; investigaciones oportunas y científicas de los delitos, para que se sancione legal y justamente a sus autores para que posteriormente, una vez conocidas sus características somáticas, psicológicas y sociales se le aplique el tratamiento de reincorporación social acorde a su personalidad específica.

Finalmente, es menester puntualizar que a partir de su creación al Sistema Nacional de Seguridad Pública se le ha asignado un presupuesto federal que reasigna al Distrito federal, a las entidades federativas y sus municipios, con cantidades significativas que son aplicadas en los convenios de coordinación en la materia que celebran la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y la entidad política beneficiaria con base a criterios de asignación y distribución que aprueba el Consejo Nacional de Seguridad Pública de acuerdo con fórmulas de cobertura que recomienda su Secretario Ejecutivo quien también propondrá los lineamientos de seguimiento y evaluación que se incorporarán a los convenios citados.²¹⁶

En otras palabras, la asignación de recursos económicos en materia de seguridad pública es una facultad discrecional reglada que prácticamente está en

215 La Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública en su Capítulo IV regula estos instrumentos de información que deben proporcionar la Federación, el D.F., los estados y los municipios para que se intercambie, sistematice y analice, en los distintos niveles de consulta que la propia ley prevé en su art. 44, a saber A) La policía preventiva, B) La policía judicial, C) El Ministerio Público, D) Las autoridades judiciales, E) Las autoridades administrativas de readaptación social, y F) Otras autoridades. El acceso a toda la información que contiene los Registros señalados se clasificará por niveles en el reglamento - que a la fecha de la elaboración de la presente no se había expedido -, y a su vez, en este ordenamiento se precisará la información que podrá ser del conocimiento del público.

216 El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998 en su artículo 15 señala que las erogaciones previstas para el Sistema Nacional de Seguridad pertenecen al rubro 04 que es el correspondiente al de la Secretaría de Gobernación y habrán de ser aplicados para cubrir el desarrollo de los subsistemas que integran la coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y es el Consejo Nacional quien por conducto del Secretariado Ejecutivo entregará a la SHCP trimestralmente, informes que reporten la asignación y distribución de los recursos.

manos del Ejecutivo Federal si observamos la tendencia política de los miembros del Consejo Nacional de Seguridad Pública y su Secretariado Ejecutivo - órganos que son los pilares básicos del Sistema Nacional de Seguridad Pública -, quienes siguiendo la inercia del sistema presidencial mexicano representada en estas instancias por el Secretario de Gobernación, prácticamente son quienes deciden la proporción de los recursos que se otorgan al Distrito Federal, entidades federativas y municipios. Es así como la asignación de recursos económicos juega un papel político en las políticas generales de seguridad pública en México que resquebraja los más elementales principios de la democracia y el federalismo, porque el establecer que dichas entidades serán las responsables de la correcta aplicación y destino de dichos recursos federales²¹⁷ resulta ineficaz en tanto en cuanto la cantidad que se les dota para el cumplimiento de los programas y políticas específicas en el ámbito de sus particulares competencias no está sujeta a principios de equidad financiera tal como se busca en los Convenios de Coordinación Fiscal, y porque se les impone una obligación que debería ser compartida en razón de la coexistencia de acciones comunes en la seguridad pública del país.

4.3.- PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

Tocamos en este instante a la institución federal que se contempla en nuestra Carta Magna en su artículo 102 apartado ' A ', es decir del Ministerio Público de la Federación el cual está presidido por el Procurador General de la República,²¹⁸ y a quien le corresponde, por mandato supremo, la persecución ante los tribunales de los delitos (SIC) del orden federal; ²¹⁹ solicitar las órdenes de aprehensión contra presuntos responsables de delitos de dicho orden; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas, así como las que la ley le atribuya.

217 Ídem

218 La Norma Fundamental señala que los requisitos que deberá cubrir este alto funcionario de la Federación es: ser ciudadano mexicano por nacimiento, tener cuando menos treinta y cinco años de edad cumplidos el día de la designación, contar con una antigüedad mínima de diez años con título profesional de licenciado en derecho, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso. Es designado por el Presidente de la República con ratificación de la Cámara Alta o en caso de su receso de la Comisión Permanente, y es removido libremente por el Ejecutivo Federal. (Véase primer párrafo de la disposición constitucional citada.)

219 El artículo 8 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República señala que la persecución de los delitos del orden federal comprende

f) " Restituir provisionalmente al ofendido en el goce de sus derechos en los términos del Código Federal de Procedimientos Penales

i) En aquellos casos que la ley lo permita el Ministerio Público de la Federación propiciara conciliar los intereses en conflicto proponiendo vías de solución que logren la avenencia,

Para efectos del análisis de las atribuciones que en materia de Política Criminológica estructural, a la que se circunscribe esta tesis recepcional, acudimos a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República * y en su artículo 2º se destacan las siguientes funciones propias del Ministerio Público de la Federación:

I. Vigilar la observancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente corresponda a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas;

II. Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia;

III. Velar por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia,²²⁰

VII. Participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública de conformidad con lo establecido en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables;

X. Convenir con las autoridades competentes de las entidades federativas sobre materias del ámbito de su competencia.

La fracción primera de la norma supra citada es una norma complementaria al artículo 27 fracción IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que le impone a la Secretaría de Gobernación el deber de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales por parte de las autoridades del país con especial énfasis en las que conciernen a las denominadas garantías individuales, en la inteligencia que éste ente administrativo deberá dictar las medidas administrativas que se requieran para hacer cumplirlas, facultad que no le es dable al Ministerio Público de la Federación, pero que se integra con las que poseen otras autoridades, principalmente de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo o del Poder Judicial de la Federación.

Esta norma, al igual que la contenida en la fracción II, son disposiciones de auto control legal en las delicadas atribuciones que se poseen en el procedimiento federal penal mexicano y que afectan los bienes jurídicos más caros de los gobernados, estrictamente hablando son declaraciones jurídicas que en realidad no poseen sanción jurídica alguna en caso de incumplirse, es decir, son imperfectas, y es que los deberes que ciñen y regulan la actuación de todo servidor público están inmersas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siendo que el artículo 128 de la Ley Suprema también declara el deber de

* Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de mayo de 1995 y reformada por decreto publicado el 7 de noviembre de 1996

220 Art 6 - Las atribuciones a que se refiere el artículo 2º fracción III de esta Ley comprenden

I Fomentar entre los servidores públicos de la Institución una cultura de respeto a los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, y

II Atender las visitas quejas, propuestas de conciliación y recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, conforme a las normas aplicables

* La Constitución General de la República en su artículo 100 expresa que por lo que se refiere a la disciplina que guarden los miembros del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estará a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, órgano colegiado plural que vigilará se cumplan los deberes jurídicos contenidos en el artículo 131 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,

todo servidor público de observar lo dispuesto en la Ley Suprema y las leyes que de ella emanan.²²¹ Este razonamiento no debe traducirse en sostener la ociosidad de la norma en comento, toda vez que el respeto a la constitucionalidad y legalidad de nuestro orden jurídico aún esta en proceso de consolidarse como cultura propia del sistema político mexicano.

Circunscribiéndonos a la materia de la Política Criminológica en México, la Procuraduría General de la República posee la facultad de intervenir en el Sistema de Planeación Democrática²²² que comprende:

La promoción y celebración de acuerdos para participar en la integración, funcionamiento y desarrollo del Sistema Nacional de Seguridad Pública con las autoridades competentes que establezca la ley de la materia.²²³

Esta facultad también existe para otro órgano administrativo federal y es precisamente al Consejo Nacional de Seguridad Pública a quien se le encomienda llevar a cabo dicha atribución de acuerdo con el artículo 13 de la Ley que lo regula. Esta atribución habrá de integrarse con las prerrogativas que posee el Secretariado Ejecutivo del Sistema en la materia de acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación en su artículo 75 en sus fracciones III y V que le permiten realizar estudios e investigaciones que le permitan diseñar políticas, lineamientos y acciones para el buen desempeño de las instituciones de seguridad pública del país y proponer, para su aprobación, al Consejo Nacional de Seguridad Pública estas

la que por cierto en su fracción XI remite a las conductas previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en consecuencia, las responsabilidades en que pudieran incurrir son 1 - Política-constitucional, que se establece a través de juicio político, 2 - Penal, 3 - Constitucional-penal y 4.- Administrativa y 5 - Constitucional administrativa (Vid. Victoria Adato Green. " Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Comentada." Ed U.N.A.M.-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa México.1998. págs. 226 y ss) Asimismo, recomendamos a los lectores interesados en el tema Héctor Fix Zamudio y Hector Fix-Fierro. " Cuadernos para la Reforma de la Justicia." T. III " El Consejo de la Judicatura " Ed U.N.A.M.-Instituto de Investigaciones Jurídicas México 1996

221 En la práctica de la actividad gubernamental sólo se toma esta protesta legal a los altos funcionarios de la Federación antes de tomar posesión de sus cargos - como lo determinan los artículos 79 fracción II, 87, 128, 122 en sus fracciones VI y VII de la Constitución Federal -, en consecuencia, es un acto solemne que la norma jurídica prevé y que toma fuerza legal no por sí misma, sino en función de la aplicación de otros ordenamientos legales, es decir, aislada se toma en un mandato más que legal ético [Vid Et alii " Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada." Op cit. p. 1347 a 1349 Comentario de Fernández Ruíz, Jorge al artículo 128] Sugiero al lector interesado en conocer con mayor profundidad el marco jurídico que rige a la conducta y desempeño de los servidores públicos consultar Miguel Acosta Romero "Derecho Burocrático Mexicano " Ed Porrúa. México. 1995, Juan Francisco Arroyo Herrera " Regimen Jurídico del servidor público " Ed. Porrúa México. 1995, Luis Humberto Delgado Gutiérrez. " El sistema de responsabilidades de los servidores públicos " Ed Porrúa México 1996; Et alii. "Código ético de conducta de los servidores públicos " Ed U.N.A.M - Instituto de Investigaciones Jurídicas - Secretaria de la Contraloría General de la Federación. México 1994, y Carlos A. Morales Paulín. " Derecho Burocrático. " Ed. Porrúa México 1995.

222 Vid artículo 2º, fracción VI de su Ley Orgánica

223 Vid. artículo 10 fracción X de la ley invocada en relación con el artículo 9º fracción I de su Reglamento Interior (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de agosto de 1996 y reformado por decreto publicado el 27 de diciembre de 1996), norma ésta última que dada la importancia que reviste la prerrogativa jurídica en relación con las tareas que propician el diseño del Sistema Nacional de Seguridad Pública, ha dado motivo para darle carácter indelegable a favor del titular de la institución, al establecer que podrá: "Celebrar con los Estados y el Distrito Federal, convenios y acuerdos en materia de apoyo, así como de asesoría recíproca, de conformidad con el artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y otros que competan a la Procuraduría "

políticas, lineamientos y acciones para el buen desempeño de las instituciones de seguridad pública del país.

Y ahora toca conocer a los órganos y unidades administrativas que integran al Ministerio Público de la Federación y a su titular,²²⁴ que gocen de las facultades relacionadas directamente en las materias de Política Criminológica, a saber:

⇒ Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad; y

⇒ Dirección General de Protección a los Derechos Humanos.²²⁵

Llama la atención que el órgano federal de procuración e impartición de Justicia Penal en México no guarde una estructura administrativa y orgánica congruente con la establecida en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en virtud de carecer de un órgano que se encargue, formalmente hablando, de la Política Criminológica en el específico ámbito de su competencia, o de estadística criminológica que pudiese generar en ejercicio de sus funciones en el procedimiento penal mexicano, quizás en congruencia con la naturaleza y fin que reviste el Consejo Nacional de Seguridad Pública y su Secretariado Ejecutivo, empero no obstante esta aparente razón se diluye al conocer las facultades que posee en las unidades administrativas citadas, a saber:

A la Dirección General de Prevención del Delito (SIC) y Servicios a la Comunidad se le encomienda:

224 Vid. Artículo 2º del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República

225 Resaltan para nosotros las siguientes facultades genéricas, de los titulares de las unidades y órganos enunciados

I Planear, programar, controlar y evaluar las labores encomendadas a su cargo y establecer mecanismos de integración e interrelación que propicien el óptimo desarrollo de las responsabilidades que son competencia de la Procuraduría, así como formular los anteproyectos de programas y de presupuesto que, en su caso, les correspondan,

VII *Propiciar la información o la cooperación que les sean requeridas por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Gobiernos Estatales o Municipales, de acuerdo con las normas y políticas que emita el Procurador,*

XI *Elaborar análisis, estadísticas y el sistema de registro de los asuntos a su cargo, proporcionar a las unidades administrativas competentes, la información y cooperación técnica especializada que soliciten, de acuerdo con las políticas y normas que establezca el procurador,*

XII *Formular propuestas para lograr la cooperación de los diversos organismos públicos, sociales y privados, tanto nacionales como internacionales, para fortalecer y consolidar las funciones de su responsabilidad. (Artículo 10 del reglamento de la Ley Orgánica supra citada)*

Cabe señalar que mediante el Acuerdo A/010/96 del C. Procurador General de la República, mediante el cual se adscriben las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Procuraduría conforme al Reglamento de su Ley Orgánica, en su artículo 1º señala que se adscribe al Procurador General de la República: La Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad. En tanto que a la Contraloría Interna se adscribe la Dirección General de Protección a los Derechos Humanos

I. Desarrollar programas y campañas permanentes, con la finalidad de prevenir conductas ilícitas de carácter federal, así como evaluar periódicamente el resultado de las actividades realizadas, en todo el territorio nacional;

II. Colaborar con las unidades administrativas responsables de la elaboración de convenios de coordinación con las Procuradurías Estatales, del Distrito Federal y con instituciones académicas para promover programas de prevención del delito;

IV. Promover la coordinación con dependencias y entidades federales, estatales y municipales, para ampliar y facilitar el acceso de la comunidad a los servicios requeridos en el ámbito federal, dentro de la competencia de la Procuraduría. Difundir e intercambiar experiencias con instituciones nacionales y extranjeras y valorar la conveniencia de adoptar las medidas que recomienden los diversos organismos internacionales;

V. Brindar orientación legal y social al público en general, propiciando la consolidación de los sistemas conciliadores en materia de procuración de justicia federal y colaborar en su establecimiento, canalizándolo a las dependencias y entidades competentes, que proporcionen servicios de carácter tutelar, asistencial, preventivo y educacional, dando especial atención, tanto a la víctima del delito y sus familiares, como a los del sujeto activo del delito, en su caso,

VII. Promover la participación social, para el apoyo de los servicios que presta la Institución, a través del establecimiento de comités de colaboración comunitaria en las entidades federativas y establecer mecanismos para la recepción de información ciudadana sobre la posible comisión de delitos federales;

La seguridad pública que actualmente se concibe en nuestro orden jurídico federal no se entiende sin la planeación e instrumentación de políticas generales de prevención de la criminalidad y la delincuencia ámbitos vedados al derecho penal vigente en nuestro país, no así al de la Política Criminológica y al sistema penal en su sentido amplio, en este sentido se pretende consolidar una Justicia Penal que controle realmente el auge delictivo en nuestro país, pues bien, la Representación Social Federal que es un órgano técnico-penal que ha de intervenir una vez cometidos los delitos federales o en el mejor de los casos, disuadiendo su comisión mediante la presencia de la Policía Judicial Federal en el territorio nacional, desvirtúa su ontología para dedicarse a la planeación y realización de campañas permanentes de prevención de ilícitos; a primera vista, parece lógico el respeto de la competencia de otras autoridades locales, sin embargo, la prevención de los actos criminales y delictivos que de suyo es una labor sumamente compleja que requiere de un órgano especializado que diseñe, coordine, instrumente y evalúe las estrategias a seguir por

* Artículo 21 del Reglamento en comento

** Su normatividad interna limita su pretensión al mundo jurídico del fuero federal, al hablar solo de 'delitos', y deja al margen todas aquellas conductas delictivas del orden común y las antisociales.

diversos órdenes que deben incluir al sector gubernamental social y privado. Y si no basta este razonamiento diremos que la procuración e impartición de justicia penal en el orden federal en nuestro país padece de una crisis funcional de sus acciones en el procedimiento ordinario y constitucional, que requiere de una concentración de recursos y esfuerzos institucionales que reviertan este proceso que obstruye la obtención de la seguridad jurídica y pública a que aspira el sistema penal.

La segunda fracción de la disposición en cita reafirma la orientación que se sigue en México de responsabilizar a los órganos encargados de la procuración e impartición de justicia penal en asumir responsabilidades de prevención de los ilícitos dentro del ámbito de su competencia territorial política que es loable pero que no ha demostrado eficacia en el control de la criminalidad y la delincuencia, y por supuesto, de lograr su reducción cuantitativa y cualitativa, la dirección que nos parece más acertada en esta actividad de la Política Criminológica y que debería guardar la Procuraduría General de la República, y las locales, es colaborar con las autoridades competentes, responsables, académicas y de investigación - nacionales e internacionales -, para programar y aplicar estrategias y campañas de prevención que incidan directamente en factores criminógenos y delictivos.

Precisamente las fracciones IV y V de la norma en comento contienen este sentido, siendo que la segunda, le permite promover la participación social para coadyuvar a las tareas inherentes a la Representación Social Federal al contemplar la creación de comités de colaboración comunitaria con las entidades federativas destacando que deberá fijar mecanismos de comunicación que le permitan allegarse de información ciudadana sobre la posible comisión de delitos federales, en tanto que la primera fracción en cita permite otorgar asesoría jurídica al público en general para consolidar sistemas conciliadores en la materia de procuración de justicia federal, y establece una figura similar al defensor de oficio al otorgar especial atención a los sujetos activos y pasivos del delito, a las víctimas y sus familiares.

La siguiente unidad administrativa es la Dirección General de Coordinación Interinstitucional, misma que tiene las facultades siguientes:

I. Representar a la institución ante los órganos y entidades que integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública;

II. Coordinar la ejecución de acciones institucionales derivadas de los acuerdos suscritos con los diferentes niveles de Gobierno y los sectores social y productivo del país;

III. Promover la coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública, para establecer políticas en materia de seguridad pública, así como vigilar la aplicación, seguimiento y evaluación de estos instrumentos;

IV. Promover y actualizar convenios con las dependencias y entidades de la administración pública, para establecer sistemas de comunicación e intercambio de información, y

V. Coadyuvar en la instrumentación de acciones derivadas de los acuerdos y convenios internacionales que se relacionen con la seguridad pública.

Iniciaremos por decir que esta unidad administrativa no existía anteriormente en el organigrama de la Procuraduría General de la República y denota una función de enlace con otros órganos y entidades gubernamentales, de cualquier orden, sin exclusión de los sectores empresariales y sociales, premisa institucional que debe prevalecer en la instrumentación de las políticas públicas actuales²²⁶ que buscan la eficacia en las respuestas de la sociedad, cuyas demandas son cada vez más complejas. En este sentido, en la fracción I, se le atribuye ser la representación de la institución ante los entes que integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública, y en su fracción V le establece un carácter auxiliar en dicha función, porque se le encarga apoyar en la instrumentación de acciones derivadas que se contienen en acuerdos y convenios internacionales en materia de seguridad pública, facultad vigente que obviamente habrá de coordinarse con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública - a quien le ha de corresponder la dirección de la coordinación interinstitucional para proveer lo necesario en la aplicación de las acciones que se hayan convenido internacionalmente - y la propia Secretaría de Relaciones Exteriores.

A nuestro juicio, la fracciones segunda y cuarta del precepto en comento habría que trasladarlas al ámbito exclusivo de la competencia del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública si tenemos presente que la coordinación de acciones gubernamentales que se desprendan de los convenios perfeccionados por las entidades federativas con la Representación Social Federal tiene como contenido mejorar la procuración e impartición de justicia, fin que se contempla en la Ley reglamentaria del artículo 21 constitucional, párrafos quinto y sexto, para lograr la seguridad pública del país, en la inteligencia que dicha instancia federal es el órgano que debe coadyuvar a su logro como auxiliar del Consejo Nacional de Seguridad Pública. A su vez, el fomento y práctica de convenios gubernamentales que tengan como fin el establecimiento de sistemas de comunicación e intercambio de información es una de las materias de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y propia del Secretariado Ejecutivo al administrar los instrumentos que integran la Información Nacional de la materia y que en el caso concreto se canalizaría a la Estadística de Seguridad Pública. De observarse lo anterior, se aprovecharía en forma óptima los recursos de que está provisto el Secretariado

* Artículo 22 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

226 Se recomienda ampliamente al lector las obras Deil S. Wright "Para entender las relaciones intergubernamentales" Traducción de José Luis Méndez. Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública - Universidad Autónoma de Colima y Fondo de Cultura Económica México 1997, y Et al. Luis F. Aguilar Villanueva (Compilador) "La hechura de las políticas" 2ª ed. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México 1996

Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública con el consiguiente ahorro de horas-hombre para la Representación Social Federal que requiere de una mayor dinámica en el ejercicio de sus atribuciones para ser eficiente en la procuración e impartición de justicia a la que está llamada.

La fracción III de la norma en análisis, le otorga a la Representación Social Federal un carácter de institución coadyuvante de los fines legales que se les han reconocido al Consejo Nacional de Seguridad Pública y su Secretariado en razón de que le permite promover la coordinación con otras entidades del poder público para determinar políticas en materia de seguridad pública, darles seguimiento, vigilar su acatamiento y evaluar sus alcances, en este sentido, la Procuraduría General de la República se torna en un ente coadyuvante de otro órgano federal también auxiliar de funciones de coordinación en materia distinta - que no ajena - a la seguridad pública. En este orden de ideas, sugerimos que esta atribución se transfiera por entero a otro órgano federal especializado en la seguridad pública del país.

No es posible cerrar este apartado sin mencionar la existencia de los Consejos²²⁷ de la Procuraduría General de la República, por ser éstos instancias de decisión colegiadas de los diversos servidores públicos que integran los altos mandos de la institución y a través de los cuales se proponen acciones que permiten definir políticas coherentes, sistemáticas y articuladas, que por exclusión, han de ceñirse al ámbito de competencia federal que posee en materia de procuración e impartición de justicia, de acuerdo con los lineamientos, principios, políticas y acuerdos que haya emitido el Consejo Nacional de Seguridad Pública en la materia, para así contar con una coordinación eficaz entre los órganos del sistema penal de la Federación.

4.3.1.- INSTITUTO DE CAPACITACIÓN.

La Procuraduría General de la República tiene diversos órganos desconcentrados de los cuales separamos a su Instituto de Capacitación por ser, hasta

227 El Reglamento de la Ley Orgánica de la institución en su Capítulo IX en sus artículos 51 a 55 contempla la existencia de la siguientes instancias

- 1 1 El Consejo General el cual se auxiliará de
 - 1 1 1 El Consejo Técnico de Evaluación
 - 1 1 2 El Consejo Técnico de Programación y Administración.
 - 1 1 3 El Consejo Técnico de Servicios Periciales
 - 1 1 4 El Consejo Técnico de Informática y Telecomunicaciones
- 1 2 El Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación
- 1 3 El Consejo Técnico de Planeación y Coordinación de Operaciones de la Policía Judicial Federal
- 1 4 El Consejo Técnico de Administración de la Policía Judicial Federal
- 1 5 El Consejo Técnico para la Supervisión y Control de la Administración de Bienes Asegurados

la fecha, la única instancia federal en la cual se brinda capacitación y adiestramiento especializado a los aspirantes a ser servidores públicos de la propia institución y a quienes ya forman parte de ella, siendo que estas institución esta inmersa e incrustada en el vértice del sistema penal federal mexicano. El objeto es conocer la función institucional que desarrolla en nuestro orden jurídico y administrativo.

En primera instancia se le subordina jerárquicamente al Subprocurador General de Coordinación General y Desarrollo²²⁸ y se le desconcentra por función y se le designa un titular con rango de Director General el cual es nombrado por el Procurador General de la República, de acuerdo con el artículo 48 del Reglamento de su Ley Orgánica, y el cual goza de las siguientes facultades que revisten la mayor trascendencia:

“ I. Proponer, operar y controlar los métodos y sistemas de reclutamiento, selección y evaluación, como única instancia de ingreso a la Institución.

II. Desarrollar los programas de formación, actualización y especialización de los elementos de la Policía Judicial Federal, de los peritos técnicos y otros servidores públicos que disponga el Procurador, que no queden comprendidos en programas de otros institutos u órganos, de acuerdo con lo dispuesto por el Servicios Civil de Carrera y de conformidad con los principios que señala la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y los reglamentos respectivos.

III. Proponer al Procurador la celebración de convenios con organismos e instituciones nacionales o extranjeras, públicas o privadas relativas al intercambio asesoría que se requieren para la capacitación de los servidores públicos. ” ²²⁹

Existe consenso unánime en todos los sectores e instituciones que integran a la sociedad mexicana, y la de cualquier país del orbe, en sostener que el reclutamiento, capacitación, adiestramiento, evaluación, formación, ingreso, estímulos, reconocimientos, sanciones, especialización y baja de los miembros de los aparatos e instituciones directamente vinculados con el sistema penal - lato sensu - constituye un punto neurálgico de la consolidación y fortalecimiento de la Política Criminológica en virtud de que los servidores públicos que tendrá en sus manos la alta responsabilidad primaria de disuadir la comisión de los crímenes y delitos, mediante su presencia en lugares públicos y privados en los cuales estará en contacto directo y constante con los gobernados, de perseguir a sus autores, a través de una investigación científica que aporte las pruebas pertinentes e idóneas para aprehenderlos, permitiéndole al

228 Vid. Acuerdo A/010/96 del C. Procurador General de la República, mediante el cual se adscriben las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Procuraduría conforme al Reglamento de su Ley Orgánica, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de septiembre de 1996

229 Reglamento del Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República, artículo 4º. (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de agosto de 1993)

juzgador sancionar penalmente, en su caso, a los responsables penales de los delitos, así como que la autoridad administrativa sancione a los autores de las faltas denominadas de policía y de buen gobierno.

En este sentido, si consideramos que los servidores públicos que forman parte de los cuerpos policiacos, y de procuración e impartición de justicia, son quienes materializan los actos estatales encaminados al disfrute de la Justicia Penal, su selección y formación es una de las tareas previas a lograr un eficaz control de la criminalidad y la delincuencia toda vez que en gran medida a ellos obedece el inicio o perfeccionamiento de un justo procedimiento penal que constituye la radiografía de la condición que guarda un Estado democrático de Derecho. En vista de lo anterior, este órgano desconcentrado ha de ser un parangón administrativo de las demás instancias locales de procuración e impartición de justicia, así como de las academias de las innumerables corporaciones policiacas que existen en la República mexicana debido a la actual legislación. Sin embargo, consideramos que a la brevedad posible deberá conformarse una nueva estructura administrativa - por lo pronto en el ámbito federal -, que homologue criterios de ingreso, formación, adiestramiento, selección y especialización para aprovechar al máximo los recursos que posee la Federación en este rubro y comenzar al establecimiento de una verdadera carrera policial que es obligatoria y permanente de acuerdo con el artículo 24 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.²³⁰

Respecto a la fracción II del artículo 48 del Reglamento de la Ley Orgánica en cita resulta obligado hacer el estudio comparativo de esta norma con el artículo 49 del mismo cuerpo jurídico y observamos que existe un criterio desigual en la formación, actualización y especialización de los servidores públicos de la propia Institución en razón del órgano que les instruye, sin que en realidad exista una diferencia substancial sino de grado en relación a su preparación académica - en algunos casos -, que ha de ser otorgada por una idéntica institución académica y de investigación especializada en las Ciencias Penales y no por dos entes administrativos que difieren en relación a su localización geográfica, instalaciones, personal docente, recursos tecnológicos y bibliotecarios, programas académicos.... Lo anterior lo afirmamos porque a los miembros de la Policía Judicial Federal, peritos técnicos y a otros servidores, en tanto en cuanto, así lo solicite el Procurador General de la República, serán alumnos del Instituto de Capacitación de la propia Procuraduría,²³¹ en tanto

230 El artículo 22 de la ley invocada establece los principios mínimos que deben cumplir cabalmente los integrantes de los cuerpos policiacos y los cuales deberán promoverse en las normas aplicables que los regulen teniendo como premisas constitucionales contenidas en el artículo 21 la legalidad, la eficiencia, el profesionalismo y la honradez.

Es menester subrayar que el artículo 24 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública contempla la existencia de un servicio nacional de apoyo que deberá homologar procedimientos y equivalencia en los contenidos mínimos de los planes y programas de la formación de los integrantes de las instituciones policiales.

231 Es pertinente señalar que todo alumno que forme parte del Instituto de Capacitación del P G R está regulado en su conducta por el Acuerdo número A-13-95, por el que se establece el Manual de Normas Disciplinarias para los alumnos del Instituto de Capacitación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 1º de diciembre de 1995.

que a los agentes del Ministerio Público de la Federación, peritos profesionales y demás servidores públicos vinculados con la procuración de justicia,²³² son orientados por el Instituto Nacional de Ciencias Penales. En otras palabras, existen dos centros académicos y de investigación para instruir a los servidores públicos de una misma institución federal de procuración e impartición de justicia, que son 'clasificados' en dos grandes campos que no tienen razón de ser, desde nuestro particular punto de vista, en su preparación y especialización como servidores públicos.

4.4.- INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS PENALES.

" ... Para lograr - la consolidación del Estado de Derecho -, es pertinente contar con una institución - con investigadores y profesores del alto nivel - capaz de formar especialistas, técnicos y demás servidores públicos dedicados a las áreas de procuración de justicia, seguridad pública, política criminal y criminalística, así como de difundir e informar sobre los conocimientos, innovaciones, avances y nuevas técnicas que sobre estas materias se desarrollen ... " ²³³ premisa fundamental que debe tener presente, cualquier política general del sistema penal, en la respuesta institucional a la criminalidad y a la delincuencia que día con día se expande y desarrolla en todos los sentidos y niveles de la vida social, financiera, política y cultural en cualquier país, en esta tesitura, la presente administración decidió 'reinstaurar' al Instituto Nacional de Ciencias Penales el día 22 de enero de 1996 ²³⁴ que había sido desaparecido en el año de 1993. ²³⁵

232 En esta última parte de la norma si encuadran los primeros, pero que por disposición expresa se les envía a las filas del Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República

* Vid infra

233 Considerando del Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Ciencias Penales. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de abril de 1996

234 El Instituto Nacional de Ciencias Penales nació por Decreto del Presidente de la República del 21 de junio de 1976 y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio del mismo año, por tanto el Decreto del Ejecutivo Federal publicado en dicho órgano oficial el día 11 de abril de 1996, en realidad no crea al Instituto en referencia, sino que decide darle nueva vida con mayores bríos que renovarían su prestigio académico en el foro nacional e internacional

(Vid 'Semblanza del Instituto Nacional de Ciencias Penales' en Et all 'La Ciencia Penal y la Política Criminal en el umbral del siglo XXI' op cit. pags 13 a 17.)

235 El segundo artículo transitorio del Reglamento del Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República que mediante decreto presidencial - publicado en el Diario supra citado el día 18 de agosto de 1993 - se resolvió extinguir y liquidar su existencia para dar paso al Instituto de Capacitación ya citado, restringiendo sus alcances a la capacitación y adiestramiento de los agentes del Ministerio Público de la Federación y de la Policía Judicial Federal

La decisión presidencial rectificó los pasos del sistema penal en la academia y la profesionalización de los servidores públicos directa e íntimamente vinculados con la impartición de la Justicia Penal en México que requiere de mejores hombres que apliquen las leyes penales, nosotros diríamos que las instituciones académicas y de investigación en las cuales se preparan y forman los futuros y actuales servidores públicos son la cuna de las instituciones gubernamentales federales o locales según se trate, en virtud de que son ellas las que proporcionan la substancia indivisible de su desempeño en las relaciones entre los órganos provistos de poder público y entre éstos y la sociedad como destinatarios naturales de las normas jurídicas vigentes, porque proporciona las herramientas intelectivas mediante las cuales los hombres realizan sus labores en la construcción de un Estado democrático de Derecho, ya sea en el sector público y privado. Razón por la cual se ha tenido a decir por Celestino Porte Petit: " Toda institución que abre sus puertas a la búsqueda del saber, constituye un nuevo paso en el camino del progreso y de la responsabilidad en la libertad ... " ²³⁶

Nuestra legislación vigente ha recabado tan alta y noble tarea en el sistema de justicia penal que le ha conferido al Instituto Nacional de Ciencias Penales la consecución de los siguientes objetivos:

" ... la formación y profesionalización altamente especializada de servidores públicos en las áreas de:

- ◆ seguridad pública,
- ◆ procuración y administración de justicia
- ◆ y en ejecución de sanciones;

la formación de investigadores, profesores, especialistas y técnicos en las diversas áreas de:

- ◇ ciencias penales
- ◇ y de la política criminal;

la realización de investigadores sobre los principales problemas nacionales en estas áreas, y la información y difusión de los conocimientos sobre ellas." ²³⁷

236 Cit por Fernando Antonio Lozano Gracia, en su discurso de inauguración del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) en su carácter de Procurador General de la República, en " La Ciencia Penal y la Política Criminal en el umbral del siglo XXI " op cit págs. 19 a 23]

237 Artículo 2º del Decreto por el que se crea (sic) el Instituto Nacional de Ciencias Penales. Nota. Las cursivas, viñetas y subrayado son nuestras

En esta tesitura, el Instituto Nacional de Ciencias Penales busca perennemente cuatro metas fundamentales en sus actividades docentes:

“ 1) Satisfacer las necesidades nacionales de recursos humanos en el campo de las ciencias penales

2) Proporcionar enseñanza de alto nivel académico.

3) Facilitar la dedicación completa a la especialización de alumnos y maestros.

4) Estimular la utilización de los recursos humanos formados.”²³⁸

Es así como el Instituto Nacional de Ciencias Penales se erige como el recinto académico más especializado en la materia con el que cuenta nuestro país en razón de los altos objetivos que se ha trazado para que éstos sean aplicados por sus alumnos en la impartición de la Justicia Penal, y se fomente e impulse a la investigación de las Ciencias Penales y la Política Criminológica para su debida difusión en los espacios académicos, institucionales y públicos que así lo permitan. El lector habrá apreciado que la constante que existe en esta fórmula es la especialización y ello obedece a ésta se torna en un elemento indispensable de nuestros tiempos en el combate a la criminalidad y a la delincuencia, y porque el conocimiento penal no puede florecer y brindar frutos en la praxis social en tanto en cuanto sus servidores públicos no piensen, hablen y actúen acorde a los avances técnicos, tecnológicos y doctrinarios que nos presenta la modernidad, de lo contrario nuestras estructuras mentales y administrativas jamás alcanzarán al desarrollo cualitativo de la criminalidad y la delincuencia al que debemos alcanzar y rebasar para contenerlo.

Resultado de ello se ha tenido a bien decidir que el Instituto Nacional de Ciencias Penales cuente con las atribuciones necesarias para lograr tan caros objetivos de tal suerte que entre ellos está:

* “ Impartir cursos de capacitación y especialización para la profesionalización de los agentes del ministerio público y de peritos, así como de servidores públicos de otras áreas relacionadas con la procuración de justicia.

* Impartir cursos de especialización, maestría y doctorado, en las áreas de ciencias penales y de política criminal, así como realizar actividades de extensión académica, tales como cursos de actualización, diplomados o equivalentes.

²³⁸ Reglamento General de estudios del INACIPE * Semblanza del Instituto Nacional de Ciencias Penales. * Ibidem. p 16.

* Cabe destacar que el personal que recibe cualquier tipo de enseñanza en el INACIPE no necesariamente labora o aspira a formar parte de la Procuraduría General de la República, como si es el caso del alumnado del Instituto de Capacitación

* Brindar el asesoramiento que requieran personas e instituciones públicas y privadas y participar, en su caso, como órgano de consultivo y propositivo en el estudio, formación y aplicación de medidas públicas dentro del ámbito de su especialidad.

* Establecer relaciones de intercambio con organismos similares, nacionales e internacionales.

* Otorgar becas para realizar estudios en sus propios planteles e instalaciones, así como en instituciones similares del país o del extranjero, y recibir a becarios nacionales o del extranjero como investigadores, profesores y alumnos. " 239

Dada la trascendencia de los fines que persigue el Instituto Nacional de Ciencias Penales el titular del Ejecutivo Federal escuchó la opinión de la Procuraduría General de la República y ésta consideró que debía resurgir como órgano descentralizado para que gracias a su autonomía técnica y administrativa concentrará en forma eficaz todos sus esfuerzos y recursos para el debido logro de las metas ya enunciadas, asunto que se turnó a la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiero en sesión ordinaria determinó favorablemente la propuesta y en consecuencia, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sometió el dictamen a consideración del Presidente de la República, la cual fue acordada en sus términos ²⁴⁰ para reconocerle personalidad jurídica y patrimonios propios con domicilio en esta ciudad capital, según el artículo 1º del ordenamiento jurídico en comento.

Como organismo descentralizado,* cuenta con una Junta de Gobierno presidida por el Procurador General de la República y que se conforma por los Secretarios de Gobernación, de Educación Pública y de Hacienda y Crédito Público, así como por el Subprocurador que el Procurador General de la República designe.²⁴¹ Sin embargo esta descollante presencia del Poder Ejecutivo Federal no es una regla insalvable en razón de que el decreto presidencial permite que la Junta de Gobierno cuando así lo estime pertinente, podrá invitar a participar en sus sesiones a representantes de los Poderes Legislativo y Judicial o de cualquiera otra institución pública o privada,²⁴² y en forma individual le autoriza al Presidente de la Junta a invitar a participar, como miembros de la propia Junta, al Procurador General de

239 Artículo 4º en sus fracciones I, II, IV, V y VI, respectivamente, del Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Ciencias Penales, publicado el 11 de abril de 1996 en el Diario Oficial de la Federación

240 Vid. Considerando del Decreto presidencial supra citado

* Art. 14 - El Instituto contará con un órgano de vigilancia integrado por un comisario público propietario y un suplente, designados por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y tendrá las atribuciones que le confiere la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y demás disposiciones legales aplicables

241 Los integrantes de la Junta de Gobierno podrán designar a sus respectivos suplentes

242 Vid. Artículo 6º del Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Ciencias Penales de fecha 11 de abril de 1996

Justicia del Distrito Federal, a los receptores de la Universidad Autónoma de México** (SIC) y de la Universidad Autónoma Metropolitana y al Presidente de la Academia Mexicana de Ciencias Penales. Este órgano colegiado, en su conjunto, y con la participación del Director General del Instituto Nacional de Ciencias Penales forman el órgano de administración del ente académico en estudio.

Por lo que se refiere a la dirección escolar del órgano académico esta dada bajo un órgano colegiado que se denomina Consejo Académico el cual esta compuesto por el Director General, un profesor, un investigador y un alumno de cada una de las áreas de enseñanza con las que cuente el Instituto de acuerdo a su Estatuto Orgánico.²⁴³ Acorde con el alto nivel académico que existe en el Instituto Nacional de Ciencias Penales se le requieren a los profesores e investigadores que deseen formar parte de su plantilla de personal docente, contar con título de licenciatura, por lo menos, y si se trata de una especialidad técnica deberá acreditarse el conocimiento especializado en la materia y aprobar el concurso de oposición,²⁴⁴ y su Director General ha de cumplir con ser mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; *poseer grado académico superior al de licenciatura que implique conocimiento especializado en alguna de las disciplinas penales; haberse distinguido en alguna de las áreas relacionadas con las Ciencias Penales, en la labor docente o en la investigación, y tener obra escrita de reconocida calidad científica*, y los demás que señalen las leyes aplicables.²⁴⁵

Ya renovado el Instituto Nacional de Ciencias Penales en su estructura administrativa, técnica y operativa que lo reafirma como el centro de enseñanza especializado en las ciencias penales modernas más importante en nuestro país gracias a su alto nivel académico de sus alumnos, profesores e investigadores, que gozan de la autonomía necesaria para ejercer la libertad de cátedra, el Gobierno Federal reconoce su calidad y excelencia y lo incorpora a su sistema de selección, capacitación, adiestramiento, ingreso, promoción, y especialización de sus servidores públicos en la procuración y administración de justicia, de tal forma que establece que la Procuraduría General de la República convendrá la formación de los agentes del Ministerio Público de la Federación, sus Secretarios, peritos profesionales y todos aquéllos que estén vinculados con sus tareas.²⁴⁶

** El ordenamiento legal citado así denomina a la Máxima Casa de Estudios

243 Vid. artículos 5 y 11 del Decreto presidencial en cita.

244 Ibidem, artículo 13.

245 Ibidem, artículo 9, norma que establece que el Director General será designado por el Presidente de la República, o a indicación de este a través del coordinador de sector, por la Junta de Gobierno (Nota las cursivas son nuestras)

246 Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, artículo 49

Por todo lo anteriormente dicho consideramos que este es uno de los principales avances que ha dado el sistema penal en la presente administración y el cual ha de continuar promoviéndose, en pleno respeto a su autonomía técnica y administrativa, para formar el más valioso recurso que posee cualquier sistema penal en el mundo: el humano, ya sea en sus facetas de servidores públicos, de investigadores, de profesores, de abogados postulantes, de estudiantes y estudiosos de las disciplinas penales. Los resultados serán a mediano y largo plazo en la medida en que la capacidad cognoscitiva de sus egresados o personal docente y alumnado, sean aplicados eficaz, racional y humanamente en los diversos frentes del foro jurídico mexicano.

5.- INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA COORDINACIÓN FEDERAL DE LA POLÍTICA CRIMINOLÓGICA MEXICANA.

“ La Justicia sin la fuerza es impotente; la fuerza sin justicia es tiránica. Es necesario hacer coincidir la justicia y la fuerza, de forma que la justicia sea fuerte y la otra sea justa. ”

Pascal.

5.1.- ¿ LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA COMO SOLUCIÓN POLÍTICA ?

Con gran asombro y tristeza hemos visto que las atribuciones jurídicas de que están investidos los múltiples órganos del Poder Ejecutivo Federal que guardan íntima participación y vinculación con el sistema penal mexicano están dispersas, fragmentadas y duplicadas en diversos órdenes y niveles de estructura administrativa, política y financiera que no permiten establecer una política pública general de combate a la criminalidad y a la delincuencia en todas sus fases que permitan alcanzar la vigencia y consolidación de un verdadero Estado democrático de Derecho y mucho menos la Justicia Penal.

Por tanto, existen una diversidad multiforme de políticas generales en la materia que de ninguna forma integran una Política Criminológica uniforme, sistemática, permanente y eficaz que permita gozar de la principal encomienda el Estado moderno: la seguridad de los habitantes - o seguridad pública de acuerdo con nuestro orden jurídico vigente - en razón de la falta de una estructura orgánica que concentre los lineamientos, principios, figuras, procedimientos y fines que se prevén en los párrafos quinto y sexto el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Partiendo de la premisa de considerar que es el titular de la Secretaría de Gobernación quien detenta prácticamente la dirección, orientación, formulación, instrumentación y aplicación de las políticas públicas de seguridad en nuestro país a través de la Subsecretaría de Seguridad Pública, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, -

* Órgano auxiliar de planeación, coordinación, instrumentación y ejecución del ente administrativo y político de mayor jerarquía en la Administración Pública, como lo es el Consejo Nacional de Seguridad Pública que está adscrito orgánicamente al Subsecretario de Seguridad Pública y no en

siendo los dos últimos órganos desconcentrados y el primero centralizado -, cuyos titulares ejercen sus funciones bajo la subordinación política, administrativa y financiera del también encargado de la política interior del país, quien por cierto también preside la máxima instancia de coordinación entre los distintos niveles de gobierno en la materia: el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Por último diremos que habrá que agregar que esta aparente concentración y ordenación de la estructura administrativa está fracturada con tareas de prevención de las conductas delictivas federales que está a cargo de la Procuraduría General de la República pese al universo que implican las funciones de procuración e impartición de justicia y la actuación de la Policía Judicial Federal en el procedimiento penal mexicano, y a la existencia de dos diversos centros de enseñanza que forman a los futuros y actuales servidores públicos bajo un criterio de distinción en razón de su cargo y el cual se externa en los estudios que se les imparten, el nivel académico que cuentan en su profesorado, el nivel de estudios especializados que reciben, las instalaciones en las que reciben los conocimientos, ...

En fin, la crisis que padece la impartición de la Justicia Penal en nuestro país se grava aún más ante la falta de aplicación de las normas jurídicas en la materia y a la disfuncionalidad que ellas guardan tanto por su falta de sistematización legislativa y carencia de su técnica como por la falta de una estructura administrativa concentrada y única que detente la planeación, formulación, orientación, dirección, instrumentación y aplicación de una Política Criminológica en toda la República mexicana.

En esta tesitura, con las bondades que proporciona este espacio académico, proponemos la reestructura orgánica y funcional de la Administración Pública Federal para instaurar y consolidar una Política Criminológica que contribuya a la consecución de la Justicia Penal para vivir en un Estado democrático de Derecho en que los habitantes disfruten de una seguridad plena y constante que les permita su desarrollo individual, colectivo y social, dados los antecedentes históricos, las características y condiciones económicas, jurídicas y políticas que determinan las funciones y perspectivas de nuestro sistema penal que han quedado esbozadas a través de la presente investigación recepcional.

Considerando el cúmulo y la trascendencia de las atribuciones jurídicas de que debe investirse al órgano de la administración que debe trazar las políticas públicas básicas que convergen en la Política Criminológica a fin de alcanzar una de las funciones primordiales de todo Estado contemporáneo: la seguridad de sus

forma directa al titular de la dependencia federal con mayor poder de fuerza pública en claro contraste con el titular del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, hecho político que se consagra en un Reglamento Interior de una dependencia federal y que rebasa tanto la norma jurídica como la intención del legislador federal que plasmó en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. De nuevo la Justicia Penal se retrasa ante la subordinación del derecho a la política

habitantes concluimos que debe estar dotado de la estructura orgánica y funcional de la mayor jerarquía en la Administración Pública Federal para cumplir con tan complejo fin, en la inteligencia que deberá concentrar los recursos humanos y materiales suficientes que le permitan ejercitar todas las prerrogativas dispersas que existen en la materia respetando las que propiamente son las de los cuerpos policíacos - en su esfera material - y la de los órganos de procuración, administración, impartición y ejecución de justicia penal, de modo tal que habrá de coordinar sus acciones.

La función del Estado que tratamos no podrá llevarse a cabo si está dispersa y subordinada a otras metas inmanentes al buen gobierno o a órganos administrativos que están destinados al cumplimiento de diversos fines, por tanto, la especialización de sus servidores públicos en las ciencias penales deberá darse con autonomía administrativa, financiera, técnica y política. así pues surge a primera vista la figura de la descentralización a la que debemos conocer para determinar su aplicación en el modelo teórico que anhelamos a fin de contribuir en la consecución de la Justicia Penal, mediante el fortalecimiento del sistema penal en su parte orgánica y estructural.

La descentralización de los órganos administrativos que es la que nos ocupa²⁴⁷ es una forma de organización que, de adoptarse en nuestra estructura administrativa federal, en ella se confiaría la planeación, instrumentación, orientación y evaluación de la Política Criminológica - tendiendo por ella lo que nuestra legislación vigente ha identificado como el servicio público de la seguridad pública -, a un órgano que guardaría con la administración central una relación en la cual se atenuaría la jerarquía de supra a subordinación, sin que ello implique una independencia o separación total del control y vigilancia del poder público centralizado.²⁴⁸

Se caracteriza porque los funcionarios y empleados que lo conforman gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a las facultades y poderes jerárquicos horizontales que caracterizan a los órganos centralizados de la Administración Pública²⁴⁹ y que ha motivado que la impartición de la justicia, en los subsistemas

247 No estamos tratando de la descentralización política o del orden jurídico que los tratadistas refieren en sus estudios, toda vez que esta figura es por lo que se refiere a la relación de los poderes de la federación, el Distrito Federal y las entidades federativas con fundamento en el federalismo ha sido adoptado por el Estado mexicano, siendo que en materia penal la definición de los delitos corresponde a dos ámbitos perfectamente delimitados en nuestro orden jurídico, bifurcándose en federales y locales existiendo su delimitación en los términos contenidos en la Constitución General de la República en el artículo 73 fracción XXI, en tanto que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en su artículo 50 fracción I (Vid. José Ramon Cossío y Luis M. Pérez de Acha (Compiladores) ' La Defensa de la Constitución ' Mexico Doctrina Jurídica Contemporánea 1997 págs. 23 y 24; y Miguel Galindo Camacho Op. cit. págs. 120 y 121) En tanto que en la materia de la denominada seguridad pública ésta es una función y servicio estatal que tiene las características de ser una facultad coexistente en nuestro régimen jurídico.

248 Vid. Gabino Fraga. Op. cit. p. 198, y Serra Rojas, Andrés Op. Cit. t. I, p. 724

249 La centralización administrativa es " la relación de subordinación que existe entre los órganos superiores y los inferiores, respecto al principio de jerarquía de los mismos " (Miguel Galindo Camacho. Op. cit. p. 101)

penales que se desarrollan a cabo en el seno de los órganos del Poder Ejecutivo Federal obedezcan más a criterios políticos y financieros que a los jurídico-penales y criminológicos. Es así como en esta forma de organización se pretende la autonomía orgánica, técnica, y financiera de un ente administrativo que busca hacer más pronta y eficaz un específico y determinado servicio público²⁵⁰ como lo es la seguridad de los habitantes.

En síntesis, y en teoría, la descentralización busca la separación de los mecanismos, procedimientos y figuras jerárquicas que le subordinan a las decisiones del poder central que se encumbran en el sistema presidencial que existe en nuestro sistema jurídico y político, mediante su autonomía orgánica, administrativa, técnica y financiera, gracias a su personalidad jurídica y patrimonios propios.

Cuatro requisitos ha expresado el orden jurídico mexicano para que un órgano descentralizado exista: 1.- Que sea creado por ley del Congreso de la Unión o por decreto presidencial. 2.- Su patrimonio se constituye, en forma total o parcial, con fondos, bienes, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el gobierno federal o de un impuesto específico o bienes y recursos provenientes de otros organismos descentralizados 3.- Su objeto es la prestación de un servicio público o social, explotación de bienes o recurso de la Nación, la investigación científica y tecnológica. 4.- Personalidad jurídica propia.²⁵¹

La descentralización ha sido clasificada por la doctrina en tres grandes expresiones: por servicio, por región o por colaboración. Iniciaremos por decir que nos interesa la descentralización administrativa por servicio en virtud de que la correspondiente por región es " .. el establecimiento de una organización administrativa, a efecto de que lleven a cabo los servicios públicos y la protección de los intereses colectivos de una población asentada en un territorio determinado."²⁵² En tanto que por colaboración es " ... el desempeño de parte de la función pública, realizada por los particulares a los que el Estado solicita y otorga al mismo tiempo, y en determinadas condiciones, facultades de consulta, decisión y ejecución, para la mejor realización de la parte de la función pública a que la misma se refiere. " ²⁵³

Gracias al Federalismo que existe en nuestro sistema jurídico y político la seguridad de los habitantes es una facultad coexistente que incumbe a la federación, al Distrito Federal, a los estados y a los municipios, llevar a cabo todos los planes, programas, campañas y acciones necesarias para establecerla y consolidarla en la vida

Sus rasgos esenciales son: a) Facultad o poder de nombramiento, b) Facultad o poder de mando, c) Facultad o poder de vigilancia, c) Facultad o poder disciplinario, d) Facultad o poder de revisión (Vid Ibidem, págs 101 a 106)

250 - Vid Et all - Diccionario Jurídico Mexicano - T II 8ª ed Ed U N A M - Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa 1995 Págs 1085 Comentario de Alfonso Nava Negrete

251 Vid Ibidem P 1086

252 Galindo Camacho, Miguel Op cit p 124

253 Ibidem p 131

cotidiana de sus gobernados, lo cual llama a la coordinación y colaboración entre sus órganos e instituciones a través de una política pública general que respete sus ámbitos de competencia funcional y operativa, en este sentido si consideramos que el artículo 115 en su fracción II inciso h) estatuye que los Municipios con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo el servicio público de la seguridad pública, no es posible crear una nueva organización de la Administración Pública Federal al descentralizar la prestación del servicio público de la seguridad pública en razón de que ésta es una facultad que también incumbe al municipio y a las entidades federativas.

La descentralización por colaboración no tiene cabida en la prestación del servicio público de la seguridad pública en razón de la naturaleza intrínseca de esta delicada función que es compleja, interdisciplinaria, intergubernamental y toda vez que lo que se desea es instaurar y consolidar a la Política Criminológica como un sistema nacional de políticas públicas generales que en su conjunto, también inciden en la Seguridad Interior y Nacional que por ningún motivo deben tener participación directa de los particulares como tales. Asimismo, consideramos que la consulta, ejecución y decisión en esta materia no requieren de esta organización administrativa que es idónea para actividades de interés colectivo que de una u otra forma, implican un proceso económico o productivo que no posee la Política Criminológica o la seguridad pública.

Finalmente, arribamos a la descentralización por servicio, técnica o administrativa indirecta, que es " ... un modo de organización administrativa, mediante la cual se crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos."²⁵⁴ Sus elementos que más lo caracterizan, a nuestro juicio, son: 1.- Tiene personalidad jurídica propia. 2.- Tiene patrimonio propio. 3.- Tiene autonomía técnica. 4.- Tiene autonomía orgánica. 5.- Tiene un régimen jurídico específico que lo regula. 6.- Tiene órganos de dirección, administración y representación. 7.- Tiene una estructura administrativa interna. 8.- Tiene objeto y finalidad particularmente delimitadas. 9.- Tiene un régimen fiscal concretamente definido.²⁵⁵

En otras palabras, la descentralización por servicios obedece a motivos prácticos del orden técnico, financiero y funcional, en tanto que la descentralización por región o por colaboración atienden motivos políticos.²⁵⁶

* Y en la materia, de la Federación por así ordenarlo el artículo 21 constitucional y los artículos 1º, 3º y 9º de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública

254 Andrés Serra Rojas Op cit. T I p 712.

255 Vid Miguel Galindo Camacho Op cit. p. 123.

256 Vid Andres Serra Rojas Ídem

Declarativamente el propio Ejecutivo Federal ha manifestado que: "La descentralización de la Administración Pública Federal implica la transferencia de aquellas atribuciones y recursos, actualmente bajo la responsabilidad de las dependencias federales, susceptibles de ser ejercidas de manera más eficaz y eficiente, (SIC) por los gobiernos locales y que permitan una participación más directa de la población en la toma de decisiones de la gestión pública." ²⁵⁷

Rescatando lo anteriormente dicho tenemos que los organismos descentralizados por servicio presentan ventajas y desventajas porque anhelan tener libertad y autonomía frente al poder central a través de la autonomía orgánica, técnica y financiera, mismas que fragmentan el poder público y en especial del Ejecutivo Federal. Luego entonces, estamos ante un dilema no solamente teórico sino práctico en las instituciones gubernamentales del ámbito federal, que debemos dilucidar para así resolver si es posible adoptar esta organización para que se encargue de la Política Criminológica de nuestro país. Los aspectos negativos de la descentralización son a grosso modo:

- ◆ " El desmembramiento de México como país.

- ◆ Una grave ineficiencia en la provisión de servicios públicos esenciales para la ciudadanía, producto de la incapacidad local, el aumento de los costos y la burocracia y/o (SIC) de una descoordinación entre los diversos órdenes de gobierno.

- ◆ Problemas de autoritarismo local ...

- ◆ Una mayor desigualdad regional e inclusive social, ya que supuestamente la función de centro, aunque no haya sido cumplida eficientemente, ha sido la de tratar de equilibrar las diferentes regiones y promover que unas regiones ayuden a otras. " ²⁵⁸

- ◆ " Rompe la unidad de la idea de personalidad, patrimonio y presupuesto del Estado.

- ◆ Estimula los despilfarros con la intromisión de criterios políticos (...) y plantea el delicado control de su presupuesto, tanto por el gobierno federal como por el Poder Legislativo.

- ◆ Los países que no tienen desarrollo cultural adecuado viven de la ficción del centralismo, es decir, se crean instituciones descentralizadas, para cubrir una fuerte centralización administrativa. " ²⁵⁹

257 "Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000 " Op cit P 11

258 José Luis Méndez " Alcances y límites de la descentralización en México " en " Diálogo y Debate de cultura política " Revista periódica (SIC) Ed Centro de Estudios para la Reforma del Estado No 4 Mexico 1998 p 132 [El autor es catedrático e investigador de El Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México]

259 Andrés Serra Rojas Op cit p 725

No obstante los anteriores inconvenientes económicos y políticos que conlleva la descentralización y particularmente la de por servicios, debemos tener presente que una descentralización debe ser una política pública que por tanto comprenda un programa que permita la participación de los actores involucrados, con un calendario específico de acciones por realizar y lograr con criterios específicos lo suficientemente claros que sean evaluados en forma periódica; para decidir si es factible la descentralización debe observarse una coordinación gubernamental y la capacidad administrativa-institucional de los estados y los municipios para satisfacer las necesidades colectivas que se le encomendarían obtener con los órganos creados.²⁶⁰

De acuerdo con los anteriores razonamientos que nos proporcionan los tratadistas e investigadores especialistas en la materia no es posible que concordemos con la apreciación de que: " La descentralización de la Administración Pública Federal implica la transferencia de aquellas atribuciones y recursos, actualmente bajo la responsabilidad de las dependencias federales, susceptibles de ser ejercidas de manera más eficaz y eficiente, (SIC) por los gobiernos locales y que permitan una participación más directa de la población en la toma de decisiones de la gestión pública."²⁶¹ toda vez que habría que garantizar que las entidades federativas y los municipios tengan la capacidad para aumentar la recaudación de los impuestos que ya le han sido otorgados y el cobro de los servicios, así como la habilidad de gestión pública en materia financiera para formular y ejecutar eficientemente las políticas públicas locales.²⁶²

En nuestra materia, se reproduce este modelo miope de la descentralización financiera, ya que por conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública - vía convenios de coordinación - se asignan recursos económicos federales a las entidades federativas para que éstas los orienten, administren y apliquen a los fines que se expresan en dichos instrumentos jurídicos, sin que la Federación fomente y provea de los instrumentos necesarios para que desarrollen sus propias capacidades en la materia, tanto en su aspecto administrativo, como el operativo y financiero.

Así llegamos a la conclusión de que debido al tratamiento que el actual sistema jurídico, político y financiero le otorga al servicio y función pública de la seguridad pública, en México no existen las condiciones legales y materiales para crear un nuevo órgano descentralizado, por servicio, del Poder Ejecutivo Federal que se encargue de la planeación, instrumentación, dirección, orientación, conducción, coordinación, aplicación y evaluación de la Política Criminológica siendo que dicha atribución ha de ser una política pública general uniforme que respete la esfera y competencia jurídica de los estados y los municipios en la materia, pero que deberá

260 Vid. Jose Luis Méndez. " Alcances y límites de la descentralización en México. " op. cit. págs 134 a 138

261 Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000 " Op. cit P 11

262 Vid Jose Luis Méndez Ibidem p 133

esté incrustada en la cúspide de la estructura orgánica y jerárquica del poder central que debe controlar y vigilar sus actos y procedimientos por conducir - en forma indirecta - la fuerza pública y el poder penal del Estado.

En consecuencia, es necesario pensar en un nuevo órgano central del Poder Ejecutivo Federal que reúna, concentre y sintetice todas las facultades y prerrogativas que están dispersas en forma anárquica en la estructura orgánica de los principales organismos encargados de la seguridad de los habitantes y por extensión, de la impartición de la Justicia Penal, para instaurar, consolidar, aplicar y evaluar la Política Criminológica.

5.2.- RÉGIMEN JURÍDICO-ADMINISTRATIVO Y ESTRUCTURA.

Al arribar a las presentes líneas el lector se habrá percatado que esta pluma ha centrado su investigación en la estructura administrativa y orgánica de las instituciones del sistema penal del Estado mexicano pertenecientes al Poder Ejecutivo Federal, allende del análisis de una figura jurídico-penal o de una escuela doctrinaria del derecho penal, es pues, la propuesta de una reforma de la actual configuración de los entes administrativos del Estado encargados de la impartición de justicia y la consecución de la seguridad pública de sus habitantes, y en virtud de que esta transformación no toca sino la creación de un nuevo ente federal que ha de concentrar las facultades y atribuciones dispersas que en materia de Política Criminológica poseen:

⇒ El Consejo Nacional de Seguridad Pública.

⇒ La Secretaría de Gobernación por medio de la Subsecretaría de Seguridad Pública, de la Dirección General de Normatividad y Supervisión en Seguridad, Dirección General de Prevención y Readaptación Social, Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

⇒ La Procuraduría General de la República, a través del Instituto de Capacitación, la Dirección General de Coordinación Interinstitucional, Dirección General de Prevención del Delito (SIC) y Servicios a la Comunidad, Dirección General de Protección a los Derechos Humanos;

⇒ El Instituto Nacional de Ciencias Penales.

A fin de establecer nuevas redes y relaciones entre los poderes públicos que habrían de ejercer en forma coordinada, concertada e interinstitucional, y siendo que la reforma del Estado se presenta si " ... mediante modificaciones constitucionales, se

afecta la soberanía territorial del Estado, o el ejercicio del poder soberano del pueblo.”²⁶³ Es pues, una modificación que debe nacer del propio texto constitucional con el propósito común de “ modificar estructuras, relaciones y comportamientos políticos que propicien la democratización de la sociedad y del Estado, y que, no obstante el propósito de permanencia y estabilidad, o de definitividad, (...) deje sin embargo abiertos los espacios para su continua revisión y perfeccionamiento. ” ²⁶⁴ Bien señalaba el filósofo español Ortega y Gasset que la reforma es un ejercicio político y ético que ha de producir cambios substanciales en la vida cotidiana de los hombres.²⁶⁵

Conforme a lo anterior sí estamos en presencia de una reforma del Estado que se necesita en materia penal porque los órganos e instituciones que integran al sistema penal mexicano padecen de la crisis más aguda de su historia y por tanto, su transformación es obligada y posible para evitar el crecimiento de la insatisfacción política que produce lo que se ha llamado como ‘ déficit de legitimación ’, de lo que Bobbio denomina ‘ deslegitimación por desuetudinariedad ’ del poder, o lo que Easton llama el sobrecalentamiento del sistema por la saturación de demandas de su entorno.²⁶⁶ Por lo anteriormente expuesto la propuesta sostenida por el ponente cobra justificación jurídica, social y política. Y debemos subrayar que es una reforma del Estado en su estructura orgánica y funcional del sistema penal en la Política Criminológica, no es una refundación, porque se está transformando lo que ya está operando para hacerlo más eficaz en la prevención de las conductas antisociales, en la lucha contra la criminalidad y la delincuencia, y justo en sus procedimientos punitivos y correctivos no estamos en presencia de una política pública inexistente en nuestro orden jurídico y administrativo.²⁶⁷

Estamos ante un cambio profundo de nuestras instituciones que requiere de la voluntad y decisión firme, enérgica y responsable del ejercicio del poder político de quienes lo detentan, con la premisa de considerar que las leyes de la política son

263 Et all “ La Reforma del Estado Estudios comparados “ U N.A.M -Instituto de Investigaciones Jurídicas-Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República México 1996 P 477 [Comentario de Jorge Moreno Collado]

El autor, nos explica que la reforma del Estado es diversa a la reforma del régimen político, o del sistema político de una sociedad, siendo que la primera siempre deberá tocar las decisiones políticas fundamentales y gestan, por naturaleza, un cambio y transformación de gran envergadura en lo político jurídico social económico, cultural, e inclusive, ecológico , y de acuerdo a su profundidad, intensidad y materia, puede implicar un cambio de régimen, o un cambio en el régimen

264 Ibidem. Págs 481 y 482

265 Vid “ Discursos políticos “ cit por Diego Valades “ A manera de conclusión: Estado reformado y Estado reformable.” En “ La reforma del Estado “ Op cit. p 611

266 Vid “ La Reforma del Estado Estudios comparados “ Op cit. Págs 479 y 480 Ensayo de Jorge Moreno Collado, quien no señala que “ en países subdesarrollados, pero sometidos al proceso de industrialización, el autoritarismo, el deterioro ecológico, el desastre económico y la insatisfacción psicosocial mostrada como desconfianza hacia los gobernantes, son los detonadores de la turbulencia, de los movimientos sociales de la desobediencia civil en fin, de la ingobernabilidad, y, en consecuencia, de la necesidad del cambio y la reforma, (..) de una cura de eficiencia para remediar el desastre y de una cura de justicia para abatir o paliar al menos la precariedad y la penuria “ ídem

267 Vid Valades Diego Ibidem p 613.

contingentes y en ellas siempre el riesgo está presente,²⁶⁸ maxime si estamos en presencia de una reforma que se cristalizará en un proceso paulatino, por ello, la reforma del Estado tiene tres vertientes por abordar: " . . . como un ejercicio retrospectivo (cómo se ha reformado el Estado), introspectivo (cómo se quiere reformar ahora), y prospectivo (qué efectos pueden tener las diferentes opciones). Para todo caso, es válido que la sociedad se asome al espejo, para verse tal cual es; pero también a la ventana, para ver a los demás. " ²⁶⁹

El proceso de asimilación no será fácil e inmediato toda vez que el reacomodo de las relaciones del poder entre las dependencias federales ya citadas; entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios; y éstos con los Poderes Judicial y Legislativo, creará una red compleja de nuevas interacciones en todos sus subsistemas. Los resultados serán paulatinos y graduales en la medida en que estas instancias colaboren, participen y se coordinen en la instrumentación y aplicación de políticas generales que en su conjunto integren a la Política Criminológica, sólo así el sistema penal gozará de la Justicia Penal que deberá estar acompañada de una reforma social y económica, de no ser así, la institución propuesta no tendrá éxito en sus cometidos. En este orden de ideas consideremos las condiciones normativas que nos rodean en la actualidad:

Irlanda, Alemania, Dinamarca, Francia, España, Bélgica, Islandia, Italia, Malta, Países Bajos, Noruega, Portugal, Suecia, Estados Unidos de Norteamérica, son algunos de los países que en su estructura administrativa orgánica cuentan con una Secretaría, Ministerio o Departamento de Justicia que ciertamente poseen múltiples y variadas funciones que ejercitan a través de diversas atribuciones legales, financieras y materiales en razón de sus específicos sistemas jurídicos, políticos y económicos, los cuales, poseen organizaciones administrativas, legislativas y judiciales distintas que convergen en un punto común: requieren de un órgano especializado que cuente con el poder y la autonomía necesaria para encargarse - en forma directa o indirecta, inmediata o mediata -, de uno de los objetivos individuales, colectivos y sociales más anhelados de la Humanidad: la Justicia. En la inteligencia que este órgano especializado del Poder Ejecutivo coadyuva con el Poder Judicial y Legislativo en las labores inmanentes a su competencia constitucional y legal, a la consecución de tan caro y preciado fin que redundará en la seguridad de los habitantes o seguridad pública, que propicia las condiciones de orden, tranquilidad y paz públicas que toda sociedad requiere para su desarrollo.

268 Moreno Collado, Jorge Op cit p 483 Para el ponente esta propuesta es un desafío que es necesario sostener con razones porque el cambio se debe enfrentar con valentía ya que de tener miedo al mismo seremos aliados involuntarios de quienes se oponen sin razón a las transformaciones, originando retraso profundo y prolongado en nuestro régimen político y jurídico. La capacidad de innovación de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo Federal en el sistema penal mexicano debe traducirse en la creación de espacios públicos más eficaces que redunden en la modernización científica y tecnológica de sus recursos con el objeto de garantizar la libertad, el acceso a la justicia penal, la seguridad, tranquilidad orden y paz públicas

269 Diego Valádes Ibidem p 610

En México no hemos sido ajenos a esta organización administrativa a partir de 1714 y no fue sino hasta 1917 que existió la Secretaría de Justicia en nuestro esquema jurídico y político de organización de los órganos del poder público. Han transcurrido poco más de ocho décadas que hemos vivido sin la existencia de un órgano administrativo especializado que a nivel nacional tenga las facultades y recursos necesarios para planear, instrumentar, orientar, dirigir, difundir, aplicar y evaluar la Política Criminológica de nuestro país, y justo es reconocer que estamos padeciendo la crisis más aguda de impartición de justicia en toda la historia, y n especial, del resquebrajamiento del sistema penal que no puede contener y controlar el crecimiento cuantitativo y cualitativo de la criminalidad y delincuencia ante la carencia de respuestas institucionales eficaces y prontas.

Es menester señalar que el órgano de la Administración Pública Federal que detentaría las atribuciones jurídicas, administrativas y materiales que darían vida, sustento y contenido a la Política Criminológica de la Nación, han de ser de carácter coexistente con las prerrogativas del Distrito Federal, los estados y los municipios, de tal forma que estarían circunscritas al respeto pleno de las competencias que se les han conferido constitucionalmente a los Poderes Judicial y Legislativo, en el entendido que deberán construir y fortalecer redes de comunicación que permitan brindar una impartición de justicia pronta, expedita, siendo que ésta, per se, forma vasos comunicantes entre los poderes públicos en sus distintas esferas y niveles de gobierno.

Conociendo las características de los órganos centralizados del Poder Ejecutivo Federal consideramos que es idóneo que exista un ente especializado con la fuerza jerárquica suficiente para coordinar eficazmente la fuerza pública y el poder penal que poseen tanto la Federación como el Distrito Federal, las entidades federativas y los municipios, en razón de que éstos dos últimos no tienen un desarrollo financiero, económico y administrativo uniforme, y porque en su gran mayoría, no poseen una capacidad efectiva de respuestas prontas a las demandas de los gobernados en el sistema penal, lo cual se ha demostrado a lo largo de ocho décadas de sobreposición de facultades y acciones estatales en la materia; falta de políticas públicas uniformes y coherentes; existencia de múltiples y diversos cuerpos e instituciones de fuerza pública; principios, procedimientos y recursos que se oponen entre sí.

Este proceso ha originado la anarquía estructural y orgánica que se refleja en la crisis funcional del sistema penal que se resiste al crecimiento de la criminalidad y la delincuencia que aleja cada vez más a la Justicia Penal que a su vez no se halla con la Justicia Social.

Por lo tanto, el Ejecutivo Federal debería enviar la iniciativa de ley al Congreso de la Unión mediante la cual se reconozca en forma expresa que la seguridad pública es un servicio público a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios quienes se coordinarán en los términos de la ley respectiva a través del

órgano administrativo federal especializado que establezca la Política Criminológica del país, mediante la colaboración permanente con los Poderes de la Unión y la participación ciudadana. En este sentido se deberá derogar el artículo décimo cuarto transitorio original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para efecto de permitir la creación de un nuevo órgano centralizado - Secretaría de Estado- de la Administración Pública Federal cuyo titular deberá cumplir con los requisitos que señalen en la ley correspondiente.²⁷⁰

El régimen jurídico que deberá normar su actuación estará integrado, práctica y básicamente, por las facultades que actualmente posee el Consejo Nacional de Seguridad Pública y el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública de conformidad con la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, las que se concretan a la de coordinar los esfuerzos para poner en práctica la nueva orientación de la Política Criminológica del sistema penal mexicano - en su concepción más amplia -, con facultades de coordinación y planificación de las políticas, lineamientos y acciones públicas en la materia.²⁷¹ La coordinación deberá comprender las siguientes facultades genéricas:

◊ La coordinación de la Política Criminológica del país.

◊ La determinación de lineamientos para el establecimiento de políticas generales en materia de Justicia Penal.

270 A nuestro modo de ver sería recomendable exigir que prácticamente cubriera los requisitos que la Constitución General de la República exige para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los cuales se recaban en el artículo 95 de nuestra Carta Magna para ser electo siendo

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles
- Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación
- Gozar al momento de su designación, título profesional de licenciado en derecho expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello, con antigüedad mínima de diez años
- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión, salvo si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza, u otro que dañe seriamente la buena fama en el concepto público
- Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación (Fracciones I a V del precepto legal invocado)
- Excluyéndose por razones obvias la fracción VI, toda vez que a nuestro juicio ninguno de dichos cargos no se oponen a la imparcialidad, probidad y lealtad que desvie el buen ejercicio de las facultades de que estaría investido al ser titular del órgano administrativo especializado en comento, salvo que estaría imposibilitado para ejercer dicho cargo si fuese miembro del estado eclesiástico o si es ministro de algún culto, no estar en servicio activo, en caso de pertenecer a las fuerzas armadas
- Dicho nombramiento deberá recaer sobre personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o de seguridad pública, o que se hayan distinguido por su honorabilidad competencia y antecedentes profesionales o académicos en el ejercicio y estudio de las ciencias jurídico-penales

271 Vid Luis de la Barreda Solórzano y Zulita Fellini Gandulfo Coordinadores. Et alii " Estudios de Derecho Penal y Criminología en honor de Javier Piña y Palacios " Ed Porrúa México 1985 Eugenio Raúl Zaffaroni Aproximación a una Política Criminológica democrática en la República Argentina " págs 462 y ss

◇ La organización, administración, operación y modernización tecnológica de las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia del país.

◇ El suministro, intercambio y sistematización de todo tipo de información sobre seguridad pública, procuración, administración, ejecución e impartición de Justicia Penal.

◇ Analizar la problemática del sistema penal mexicano y proponer las medidas, acciones y políticas pertinentes.

◇ Los procedimientos e instrumentos de formación, reglas de ingreso, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales, de procuración y ejecución de Justicia Penal.

◇ El establecimiento de sistemas de responsabilidades, disciplinarios, de estímulos y recompensas.

◇ La regulación y control de los servicios privados de seguridad.

◇ El establecimiento de relaciones permanentes con los Poderes de la Unión para intercambiar estudios, experiencias e información en materia de seguridad pública, procuración administración, ejecución e impartición de Justicia Penal.

◇ El establecimiento de relaciones permanentes con la sociedad y sus organizaciones en materia de Política Criminológica.

◇ La formulación de propuestas de reformas al marco jurídico vigente del derecho penal, penitenciario, y ramas afines al sistema penal con el objetivo de lograr niveles mínimos de homologación.

◇ La elaboración de propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como la evaluación periódica de éste.

◇ El fomento y difusión de la cultura de la prevención de la criminalidad y la delincuencia en cualquier medio informativo y de comunicación en coordinación con el órgano competente de la Secretaría de Gobernación.

◇ La evaluación, global y particular, de cada una de las políticas, lineamientos y acciones que integran a la Política Criminológica del país.

◇ Promover, organizar y difundir investigaciones científicas relacionadas con las conductas parasociales y antisociales, así como las zonas criminógenas elaborando la estadística criminológica del país, en colaboración con el INEGI, a fin de tomar las medidas y acciones necesarias para evitar su comisión.

◇ Operar y mantener actualizado el Banco de Datos Criminológicos del país y administrar su biblioteca.

◊ La expedición de reglas y normas internas que organicen la estructura y funcionamiento de la Política Criminológica del país.

◊ Promover con otras naciones, organismos e instancias internacionales mecanismos de cooperación e intercambio, académico e institucional, que permitan el fortalecimiento de las instituciones del sistema penal mexicano, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

◊ Las relacionadas con las anteriores y que sean necesarias para hacer efectiva la coordinación de la Política Criminológica del país e incrementar la eficacia de las medidas y acciones tendientes a alcanzar los fines de la Justicia Penal.

Cabe destacar que estas atribuciones jurídicas son de carácter genérico que la legislación de la materia desarrollaría en forma más precisa, detallada y concreta.

La razón de absorber todas estas facultades que, de una u otra forma, pertenecen a la esfera de la Secretaría de Gobernación es precisamente cumplir con una condición insoslayable en la Política Criminológica contemporánea: la autonomía orgánica de otras dependencias cuya función ontológica es diversa y la especialización técnica y científica de los servidores públicos encargados de diseñarla, aplicarla y evaluarla. Sumemos a estas argumentaciones que buscamos un equilibrio en los órganos centralizados de la Administración Pública Federal de tal modo que el poder político esté debidamente distribuido porque se corre el riesgo de que "... el equilibrio entre el Gabinete quedaría completamente vulnerado y, en un corto periodo de tiempo, este funcionario podría ser la fuerza más importante, con grave riesgo incluso para la democracia del país." ²⁷²

Como apreciará el lector el Centro de Investigación y Seguridad Nacional queda intacto en cuanto a sus facultades para que el sistema de seguridad nacional quede adscrito a la Secretaría de Gobernación por ser ésta la que por naturaleza orgánica se ha de encargar de la política interior del país, y la que también controlaría a la Policía Federal Preventiva,²⁷³ concentrando y controlando en forma directa e

272 Samuel González Ruiz, López Portillo, V y José Arturo Yañez "Seguridad Pública en México (Problemas, perspectivas y propuestas)" op cit págs 115 y 116

273 En el transcurso de la revisión de la presente tesis, el día 4 de enero de 1999, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de la Policía Federal Preventiva (ordenamiento jurídico que expresamente en su artículo 1º declara ser reglamentaria del artículo 21 constitucional en lo relativo a la seguridad pública, declaración legislativa que refrenda la concepción parcial de la seguridad pública en nuestro país), creándose así una nueva corporación policiaca federal que dependerá de la Secretaría de Gobernación cuya finalidad será la de salvaguardar la integridad y derechos de las personas, prevenir (SIC) la comisión de delitos (SIC), así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, y cuyo titular será un Comisionado que será nombrado y removido por el Presidente de la República. Cabe destacar que este nuevo organismo tendrá, autonomía técnica y operativa en el ejercicio de sus funciones y contarán con el apoyo de las unidades administrativas que establezca el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación (Artículos 1º, 2º y 9º). Esta transición de nuestro modelo de seguridad pública en nuestro sistema penal es saludable en tanto en cuanto se reagrupan las fuerzas e intereses de los encargados de la seguridad pública federal en el marco

inmediata, toda la información necesaria para tomar las decisiones correspondientes que tenga a bien dictar su titular o el titular del Poder Ejecutivo Federal.

La estructura administrativa que sugerimos en primera instancia es la de otorgarle de todos los medios de infraestructura necesarios y de autarquía para alcanzar plenamente sus objetivos, en este sentido, proponemos que cuente con cuatro Subsecretarías que serían las siguientes:

1. Subsecretaría de Enlace y Coordinación Interinstitucional.
2. Subsecretaría de Prevención y Readaptación Social.
3. Subsecretaría de Normatividad y Control de Seguridad.
4. Subsecretaría de Política Criminológica.

A) La Subsecretaría de Enlace y Coordinación Interinstitucional tendría como misión fundamental establecer la comunicación permanente con la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, para coordinar las medidas y acciones que en materia de justicia penal determine la ley; solicitar a las instancias gubernamentales competentes el suministro de todo tipo de información sobre seguridad pública, procuración, administración, ejecución e impartición de justicia penal, intercambiarla y sistematizarla para proponer acciones y políticas públicas en la materia que determine el Secretario; elaborar, realizar y dar seguimiento a los convenios generales y específicos que en la materia se suscriban; el establecimiento de relaciones permanentes con los Poderes de la Unión para intercambiar estudios, experiencia e información en materia de seguridad pública, procuración, administración, ejecución e impartición de justicia penal; establecer comunicación permanente con la ciudadanía, sus organizaciones e instituciones académicas o de investigación - nacionales e internacionales - para coordinar acciones conjuntas en materia de Política Criminológica; y las que determine la ley.

B) La Subsecretaría de Prevención y Readaptación Social tendrá entre sus facultades más representativas: elaborar y coordinar, con la participación del Distrito federal y las entidades federativas, los programas de carácter nacional en materia de prevención, readaptación y reincorporación social; participar en la elaboración y

jurídico vigente que ha de desarrollar y no limitar los fines consagrados en nuestra Carta Magna en su artículo 21 para que posteriormente su actuar se cña a los lineamientos y políticas generales que establecena la Secretaría de Justicia

[Vid Alfredo González " Aprobó el Senado de la República la creación de la Ley (SIC) de la Policía Federal Preventiva La Prensa México 12 de diciembre de 1998. P. 4, y " Endureceran penas y centralizan policia " Formalizan propuesta de guardia nacional (SIC) " Diario Reforma, México, Distrito Federal Sección A Nacional. Año 5, número 1803 Pagina 1 y 7ª A 17 de noviembre de 1998)

cumplimiento de los convenios de los convenios de coordinación que se celebren con los gobiernos locales en materia de prevención de la criminalidad y la delincuencia, supervisión de los substitutos y beneficios de la pena de prisión, para el traslado de reos del fuero común a establecimientos del Poder Ejecutivo Federal y para que los reos del fuero federal cumplan su sentencia en establecimientos dependientes de los gobiernos del Distrito Federal, los estados o de los municipios; coordinar acciones de los organismos, instituciones y organizaciones que, en su específico ámbito de competencia, puedan apoyar a la realización de las tareas de prevención de conductas criminales y delictivas; organizar y administrar establecimientos para la detención de personas procesadas, la ejecución de sentencias y la aplicación de tratamientos de readaptación social; promover, organizar y difundir investigaciones científicas relacionadas con las conductas parasociales y antisociales, así como las zonas criminógenas, elaborando la estadística criminológica del país a fin de tomar las medidas y acciones necesarias para evitar su comisión; operar y mantener actualizado el banco de datos criminológicos del país; el fomento y difusión de la cultura de la prevención de la criminalidad y la delincuencia en cualquier medio informativo y de comunicación masiva, en coordinación con el órgano competente de la Secretaría de Gobernación.

C) La Subsecretaría de Normatividad y Control de Seguridad tendría como atribuciones principales: la formulación de propuestas de reformas al marco jurídico vigente del derecho penal, penitenciario y ramas afines al sistema penal con el objetivo de lograr niveles mínimos de homologación; el establecimiento de propuestas de los sistemas de responsabilidades, disciplinarios, de estímulos y de recompensas; determinar y proponer los procedimientos e instrumentos de formación, reglas de ingreso, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales, de procuración y ejecución de justicia penal; la organización, administración, operación y modernización tecnológica de las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia; la regulación y control de los servicios privados de seguridad; proponer al titular de la dependencia, la expedición de reglas y normas internas que organicen la estructura y funcionamiento de la Política Criminológica del país.

El Instituto Nacional de Ciencias Penales será órgano desconcentrado de esta dependencia y adscrito directamente a esta Subsecretaría a fin de regular con mayor precisión sus recursos económicos que le sean provistos y gozando de autonomía técnica y operativa para el logro de sus objetivos que le fueron conferidos mediante el decreto presidencial que le ha dado vida en esta administración y que además, tendrá en su organigrama, a la Academia Nacional de Policía, debiendo asumir la administración y resguardo del acervo bibliográfico de la dependencia.

D) A la Subsecretaría de Política Criminológica le correspondería determinar las acciones, lineamientos, y políticas públicas generales en materia de justicia penal; analizar toda la información sistematizada que se genere en la materia para proponer al Distrito Federal, a los estados y a los municipios la toma de las acciones y políticas públicas generales comunes, uniformes, coherentes y permanentes en la materia a fin de controlar la criminalidad y la delincuencia; estudiar la problemática del sistema penal mexicano y proponer las medidas, acciones y políticas pertinentes; la evaluación, global y particular, de cada una de las políticas, lineamientos y acciones que integran a la Política Criminológica del país; la elaboración de propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como la evaluación periódica de éste; y todas las relacionadas con las anteriores y que sean necesarias para hacer efectiva la coordinación de la Política criminológica del país e incrementar la eficacia de las medidas y acciones tendientes a alcanzar los fines de la Justicia Penal.

Esta Secretaría tendría para la debida consecución de sus fines, un Consejo Técnico cuya integración sería la del actual Consejo Nacional de Seguridad Pública y al cual deberían incorporarse las Secretarías de Educación Pública y de Desarrollo Social.²⁷⁴

Las anteriores facultades de carácter enunciativo serían recabadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la ley de la materia, siendo repartidas entre las unidades administrativas que defina la ley orgánica de esta dependencia de acuerdo con el Decreto de Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal correspondiente.

5.3.- COSTO SOCIAL Y ECONÓMICO DE SU FINANCIAMIENTO.

Quizás una de las decisiones políticas y económicas más difíciles de cualquier gobierno es, precisamente, la creación de un órgano administrativo centralizado al Poder Ejecutivo de que se trate, en el marco de la reforma del Estado que se plantea constitucionalmente para dar respuesta a las demandas específicas de la sociedad y que en la especie, es una demanda institucionalmente reconocida: se requiere mayor seguridad pública. Este proceso implica mejorar los mecanismos; las figuras; las normas; las instituciones mediante la capacitación, adiestramiento y especialización

274 El 26 de agosto de 1998, la Subsecretaría de Seguridad Pública anunció que las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y la de Educación Pública fueron integradas al Consejo nacional de Seguridad Pública en su carácter de entidades "invitadas permanentes" figura que es un pleonismo y denota una aberración jurídica que pretende evitar la ilegalidad de su participación al no ser modificada la ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública en su artículo 12, hecho político que no guarda el mínimo de respeto a las normas jurídicas en la materia, y que a nuestro parecer no incluyen a la dependencia que ejecuta las políticas sociales de nuestro país (Vid. Guadalupe Irizar "Ingresan hacienda y SEP." Reforma Corazón de México "Sección A" Nacional Mexico Año 5, número 1721 27 de agosto de 1998)

de los servidores públicos y la modernización de los recursos técnicos y tecnológicos con los que cuentan para realizar sus labores y los procedimientos del sistema penal mexicano que lo hagan más eficiente para combatir a la criminalidad y a la delincuencia, se investigue con mayor rigor científico y técnico su comisión, se persigan con mayor energía y perseverancia a sus autores, se instauren procedimientos penales, correctivos y de buen gobierno imparciales, expeditos y transparentes, para reincorporar socialmente a sus autores, en otras palabras, estamos en presencia de las tareas inmanentes a la consecución de la Justicia Penal.

Razón válida y más que suficiente para destinar los recursos económicos suficientes y necesarios que contribuirán a legitimar su actuación por resultados al satisfacer estas demandas sociales e institucionales; no obstante lo anterior, habrá quienes argumenten que el estado actual de las finanzas públicas no permitirían su creación y sustento en las condiciones que hemos expresado en líneas anteriores, sin embargo, nos permitimos subrayar que desaparecerían diversos órganos administrativos adscritos a la Secretaría de Gobernación y a la Procuraduría General de la República, para pasar, de facto, a la Secretaría de Justicia, a saber: el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Dirección General de Normatividad y Supervisión en Seguridad, la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores de la primera dependencia citada; la Dirección General de Prevención del Delito (SIC) y Servicios a la Comunidad y la Dirección General de Coordinación Interinstitucional de la Procuraduría General de la República, y el Instituto Nacional de Ciencias Penales que pasaría a ser de órgano descentralizado de la Administración Pública a órgano desconcentrado, en la inteligencia que se decretaría que todos los recursos materiales con los que cuentan han de ser transferidos a la Secretaría de Justicia de conformidad con las disposiciones que al efecto señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, en tanto que los servidores públicos que han de ingresar a este órgano será rigurosamente seleccionado con base a los conocimientos especializados que en la materia se requieren para el eficaz y buen desempeño de sus funciones.

Tan sólo diremos que conforme a nuestra propuesta que actualmente los sueldos mensuales de los titulares de las Direcciones Generales señaladas y del Secretariado Ejecutivo, señaladas ascienden a la cantidad de \$172,851.30 M. N. lo que representa el pago casi íntegro (3.9478 por ciento) del sueldo mensual de cuatro Subsecretarios de Estado quienes en lo individual perciben \$ 43,783.68 M. N.,²⁷⁵ y que

275 Datos contenidos en el Proyecto de Presupuesto para el ejercicio fiscal de 1999 en el rubro de Gastos Personales, el cual nos señala que la percepción mensual neta que recibe un Director General es de \$28 808 55 M. N., sin considerar bonos de productividad u otras remuneraciones que puedan recibir. Siendo que un Secretario de Estado tiene una remuneración mensual neta de \$65,319 72 M. N.

Este documento está previendo un aumento cuya variación porcentual es para Directores Generales, del 46.60% para los Subsecretarios de Estado de 50.50% y para los Secretarios de Estado 11.20% [Vid. Claudia Luna Palencia "Mas sueldos a burócratas" y "Celebran misera con derroche" México hoy " Secciones Nacional y de Economía y Finanzas personales Páginas 3 y 18 Año 1, número 125 17 de noviembre de 1998]

son, precisamente, los que sugerimos como estructura básica de la Secretaría de Justicia, para hacer más ágil y eficiente el ejercicio de sus funciones y atribuciones.

Observando este procedimiento de reformas legales y administrativas se tendría que el presupuesto que actualmente se destina para sostener a todos los órganos federales administrativos mencionados, incluyendo todas sus unidades administrativas que las conforman, serían aplicados a los gastos corrientes que se requieren para el desempeño adecuado y eficaz de todas sus atribuciones de la Secretaría de Justicia. Por tanto, el erario público federal tendría que aportar recursos económicos mínimos para su sostenimiento en la inteligencia que estarán mejor utilizados gracias a su concentración en un sólo órgano administrativo que tendrá políticas públicas uniformes, coherentes y permanentes para su aprovechamiento en la Política Criminológica del país.

El costo social y económico de la criminalidad y la delincuencia es mayor de lo que imaginamos y el estudio más completo en la materia concluye que " El costo social del 73% de los delitos que se cometen en la República Mexicana tiene un importe equivalente a la quinta parte del Ingreso Nacional. "276

Sin embargo, ya hemos visto que el desarrollo de la criminalidad y la delincuencia organizada ha originado que estas organizaciones perciban ingresos económicos insospechados e incalculables que ponen en riesgo la estabilidad social y financiera de los países²⁷⁷ que deben dar respuestas sólidas y prontas a estos fenómenos antisociales que, gracias a la globalización contemporánea, aceleran cada vez más este proceso que puede rebasar al poder económico y coercitivo del Estado, lo que nos conduce inevitablemente a concluir que sus ingresos son mayor a la proporción indicada del Producto Interno Bruto del país en el estudio consultado. Luego entonces, más que buscar, destinar y aplicar más recursos debemos de recurrir a la correcta, prudente y eficaz utilización de los mismos en la gestión pública del sistema penal mexicano, siendo procesos concomitantes que no se llevan a cabo en la práctica gubernamental.

Finalmente diremos, que para proveer de más recursos sería conveniente realizar un estudio fiscal pormenorizado que permita reformas en los ordenamientos de la materia a fin de permitir que las personas físicas y colectivas puedan realizar aportaciones voluntarias, económicas o en especie, para servicios, obras o acciones determinadas en el campo de la publicidad que contengan estrategias de Política Criminológica que determine la Secretaría, y éstas sean deducibles de impuestos.

276 Alfonso Quiroz Cuarón y Raúl Quiroz Cuarón * El costo social del delito en México. Symposium sobre el costo social del crimen y la defensa social contra el mismo * Ed. Botas México 1970. Págs 189 y 190 *

277 Vid supra apartado 2.3 * El poder político y económico ante la criminalidad. *

5.4.- PROFESIONALIZACIÓN INTEGRAL MULTIDISCIPLINARIA.

Considerando que la Política Criminológica es un corpus de conocimientos científicos que se sintetizan en la planeación, instrumentación y ejecución de diversas políticas públicas que deben incidir en el sistema social - por ser éste el caldo de cultivo de la criminalidad y la delincuencia -, para integrar un frente eficaz que no solo disuada e inhiba a sus autores, en razón de las consecuencias materiales y jurídicas de los ilícitos, mediante la aplicación de las sanciones y penas que la legislación punitiva vigente establezca, sino que actúe en los factores de la criminalidad y la delincuencia para que realmente se prevengan los crímenes y delitos, convencionales y organizados, se desprende naturalmente, que los servidores públicos que han de formar parte de los órganos e instituciones gubernamentales que la lleven a la práctica, deben ser expertos en diversas disciplinas sociales que se dirigen concretamente al campo de las ciencias jurídico-penales a fin de integrar una estrategia común altamente especializada que incida en los diversos fenómenos que giran en torno a la delincuencia y a la criminalidad, de tal forma que se intercambien conocimientos y experiencias que enriquezcan y nutran la Política Criminológica moderna que requiere nuestro sistema penal para lograr la seguridad del país y de sus habitantes.

En esta tesitura, nuestra visión y campo de actuación se ampliará a todos los subsistemas sociales que convergen en la gestación, nacimiento y desarrollo de los fenómenos antisociales trascendiendo a la frontera formal del Derecho Penal sustantivo, adjetivo y ejecutivo que únicamente actúa una vez que una conducta ha sido calificada como delito por el legislador, se comete en sociedad en contra de uno de sus miembros, y se cumplen con todos y cada uno de los requisitos jurídicos que la legislación penal exige para sancionar a sus autores a través de la observación cabal del 'debido proceso legal.' Los crímenes y los delitos son hechos humanos concretos y reales cuya naturaleza es sumamente compleja y no basta con ser repelidos por la disciplina formal más coercitiva que posee el Estado, en el mejor de los casos, requieren de un tratamiento integral también complejo que la Política Criminológica comprende en las disciplinas científicas y sociales que la integran.

Gracias a la anterior propuesta, se abrazan diversas disciplinas sociales que buscan de una u otra forma, contribuir al control - formal o informal - de la criminalidad y la delincuencia en nuestro país, y es que precisamente a través de la Política Criminológica se ha de producir un proceso dialéctico de intercambio de experiencias, investigaciones, corrientes y resultados que se deben integrar para ejercitar plenamente las atribuciones que se le han de conferir a la Secretaría de Justicia.

La Política Criminológica que necesita el sistema penal mexicano para consolidar un Estado democrático de Derecho se orientará y practicará a partir de un órgano dotado de poder público limitado en el orden jurídico constitucional y secundario que debe ampliar y garantizar eficazmente los derechos de los gobernados al realizar todas las acciones de gobierno necesarias que propicien las condiciones mínimas de seguridad; por lo anteriormente expuesto desde nuestro particular punto de vista es recomendable sugerir que sean los juristas quienes orienten y coordinen los esfuerzos de criminólogos, sociólogos, politólogos, economistas, comunicólogos, administradores, antropólogos, historiadores, peritos, trabajadores sociales, y en fin toda persona que debido a la especialización de sus conocimientos pueda contribuir a la lucha contra la criminalidad y la delincuencia en los diversos subsistemas del sistema penal.

Pero no ha de bastar la capacidad intelectual para formar parte de este órgano federal administrativo, porque ha de integrarse con gozar de buena reputación, y fama pública y haberse desempeñado con probidad en su anterior ocupación o empleo, y no deberán haber sido condenados por delitos dolosos. Esta característica moral que no solo propicia un rasgo de seguridad en el desempeño del servidor público en sus atribuciones deberá traducirse en un modo honesto de vivir que ha de ser sujeto a periódicos estudios socio-económicos que deberán llevarse antes, durante y después de su empleo, cargo o comisión pública en este órgano federal.

La criminalidad y la delincuencia organizada se nutre de la desorganización, improvisación, parcialidad y desconocimiento que los servidores públicos que conforman el sistema penal mexicano padecen de los factores, manifestaciones y consecuencias jurídicas y materiales de los fenómenos antisociales de hoy en día, por tanto, es imprescindible e insoslayable capacitar y profesionalizar a todos los servidores públicos que dan vida a los órganos e instituciones del sistema penal que debe enriquecerse del conocimiento social de diversas disciplinas diversas al Derecho Penal, esta propuesta es una válvula más que cierra el paso a la corriente de la criminalidad y la delincuencia, no es la panacea que los erradicará, sin embargo, es un acción fundamental que sugiere el establecimiento de un Sistema Civil de Carrera en la dependencia propuesta, a fin de que estimule y recompense su conducta profesional en el ejercicio de sus funciones o con motivo de éstas, y que le permita el acceso a los cargos y puestos de mando medio superior y superior mediante cursos de especialización y actualización que deberán culminarse en un concurso de oposición que ratifique su capacidad intelectual para desempeñar eficazmente las atribuciones que le sean encomendadas.

La construcción de la Justicia Penal contemporánea que México reclama mercedamente ha de estructurarse a través de la ingeniería de la Política Criminológica que se soporta en una estructura institucional federal que coordine, racional y científicamente, los recursos de que están dotados los órganos gubernamentales del sistema penal mexicano, pero al ser ellos instituciones que se integran por seres humanos, por servidores públicos éstos deben ser profesionistas y técnicos altamente especializados en las ciencias penales, en las disciplinas sociales que contribuyen a organizar, formular, instrumentar y ejecutar planes, programas y acciones integrales que prevengan, disuadan, inhiban y sancionen a los autores de los delitos buscando su reinserción a la sociedad.

CONCLUSIONES.

De acuerdo con las estadísticas criminológicas y penales que recientemente se han elaborado, la criminalidad y la delincuencia tradicional y organizada, han desarrollado un crecimiento cuantitativo y cualitativo mediante el cual han ganado espacios sociales, económicos, culturales e inclusive, hasta políticos, con la consiguiente absorción de un poder paralelo a la sociedad,. Por lo anterior, el sistema penal mexicano actualmente está sufriendo la crisis más aguda en la historia contemporánea produciendo un sentimiento común de intranquilidad, de desorden y de inseguridad razón por la cual existe un reclamo unánime de la población para con el Gobierno - en su concepto más amplio - de mejorar la impartición de Justicia Penal.

Estamos ante un complejo desafío colectivo que por ende, convoca a los sectores público, privado y social a realizar su aportación para revertir este proceso de antisocialidad y violencia que nos impide lograr un desarrollo estable, permanente y sustentable en el Estado democrático de Derecho. El gremio jurídico no puede sino asumir su papel histórico y ha de contribuir a orientar la política pública que permita abatir substancialmente la antisocialidad y lograr la integración plena de la persona en sí y para sí mismo en su comunidad.

Pues bien, el sistema penal debe analizarse a la luz de la teoría de sistemas por ser el método social interdisciplinario contemporáneo que nos permite conocer con mayor profundidad la realidad social de cierto fenómeno o proceso. En este orden de ideas, el crimen y el delito son fenómenos que deben tratarse más allá de la esfera del Derecho Penal no por ser ésta la última opción del aparato coactivo del Estado a la que debemos recurrir, sino porque actúa a posteriori y porque lo más saludable es evitar su nacimiento, es decir, actuar en el caldo de cultivo que las origina, campo al que está llamada la Criminología, ciencia insoslayable en el combate, atenuación y transformación de lo antisocial, utilizando el puente que une a ambas ciencias, es decir, a la Política Criminológica disciplina social en la cual convergen el Derecho y la Política por ser los instrumentos sociales por antonomasia que modifican y transforman las estructuras.

En este orden de ideas, el presente estudio se abocó a estudiar la estructura orgánica de los entes administrativos que en el ámbito federal regulan la orientación y políticas públicas del sistema penal mexicano, a fin de precisar al órgano competente que le corresponde planear, instrumentar, conducir, orientar, aplicar y evaluar la Política Criminológica.

Se analizaron las atribuciones y facultades que posee el Poder Ejecutivo Federal, en la prevención, procuración y ejecución de la justicia penal, tareas que son llevadas a cabo por la Procuraduría General de la República a través de la Dirección General de Coordinación Interinstitucional y la Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad y por la Secretaría de Gobernación a través de la Subsecretaría de Seguridad Pública y sus Direcciones Generales de Prevención y Readaptación Social, de Prevención y Tratamiento de Menores, de Normatividad y Supervisión en Seguridad, y del órgano desconcentrado del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, siendo éste órgano permanente el auxiliar de la máxima instancia gubernamental en la materia: el Consejo Nacional de Seguridad Pública, y se concluyó que:

Existe una abrumadora diversidad de conceptos, figuras, procedimientos, mecanismos, acciones y políticas en la materia que están dispersas no solo en los cuerpos jurídicos sino en los órganos que las llevan a cabo, originándose así un caos normativo que se traduce en la disfuncionalidad de las atribuciones de las cuales están investidos los órganos citados, debido a la carencia de una estructura orgánica especializada, única y autónoma que le permita dirigir y aplicar eficazmente la Política Criminológica en México. El costo social y económico en la falta de planeación del aprovechamiento de los recursos jurídicos, administrativos, financieros, materiales y humanos en los subsistemas penales citados es inconmensurable y ha permitido que la criminalidad y la delincuencia, convencional y organizada, rebase la capacidad de respuesta penal y social del Estado.

Ante esta fractura orgánica y funcional del sistema penal mexicano, la Constitución General de la República en su artículo 21 párrafos quinto y sexto, la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública en sus artículos 1º, 3º y 5º declaran que la seguridad pública es una función que corre a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios y por tanto, deberán coordinarse en el sistema nacional de seguridad pública. Esta coyuntura jurídica y social que surgía por la reforma de nuestro orden jurídico normativo se trasladó al ámbito político, toda vez que le permitió concentrar al Poder Ejecutivo Federal las más importantes medidas, acciones, lineamientos, principios, procedimientos y políticas públicas en la Secretaría de Gobernación y no en el órgano colegiado, plural e intergubernamental que la ley reglamentaria otorgó al Consejo Nacional de Seguridad Pública, siendo que ésta debe ser la máxima instancia de decisiones en la materia. Veamos:

El Consejo Nacional está presidido por el titular de la política interior del país; el órgano auxiliar de ejecución de las acciones del Consejo, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, es un órgano desconcentrado adscrito no directamente al titular de la dependencia sino a la Subsecretaría de Seguridad Pública que jerárquicamente está subordinada al Secretario, con lo cual prácticamente se le

otorga un carácter secundario en la formulación y aplicación de criterios y políticas en la materia, el destino de las aportaciones y recursos económicos federales al Distrito Federal, a los estados y a los municipios, se realiza bajo criterios discrecionales de asignación que prácticamente le permiten al Secretariado Ejecutivo otorgarlos libremente, la expedición del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación le otorga a las Direcciones Generales de Prevención y Readaptación Social, de Prevención y Tratamiento de Menores, de Normatividad y Supervisión en Seguridad facultades que deberían corresponderle al Secretariado Ejecutivo en razón de su autonomía administrativa y técnica; asimismo la Procuraduría General de la República en sus entes administrativos supra citados también detenta atribuciones propias de la naturaleza y fin, tanto del Consejo Nacional de Seguridad Pública como del Secretariado.

Si bien es cierto que este proceso es un avance substancial en la transformación de nuestras instituciones, órganos y cuerpos de la fuerza pública, también lo es que deberá considerarse como una transformación transitoria y gradual de nuestro sistema penal que deberá perfeccionarse en un órgano altamente especializado que se aboque a la construcción y consolidación de la Política Criminológica del país porque el Estado democrático de Derecho se resquebraja por la concentración y monopolio de estas facultades en un órgano que se encarga de otras múltiples y diversas funciones y servicios entre las que destaca la conducción de la política interior del país, tarea delicada que de suyo ya es digna de la especialización y autonomía de un órgano administrativo, lo cual no sucede con la impartición de Justicia Penal en nuestro país que es de los pocos en el orbe, en los cuales no existe una Secretaría de Estado a la que se le encomiende tan delicada labor, debido a la ligera decisión del Poder Constituyente de desaparecerla mediante el artículo cuarto transitorio.

La impartición de la justicia penal es un fenómeno social que escapa del campo jurídico y cuya complejidad requiere de la concentración de todos los esfuerzos y recursos de que dispone el Estado y la sociedad, es decir, de una acción concertada que únicamente es viable mediante la conducción de un ente especializado y autónomo de la mayor jerarquía de la Administración Pública Federal que logre tan imprescindible labor.

Ante esta realidad social y política no cabe la menor duda que se requiere reformar al Estado mexicano en su sistema penal, lo cual implica llevar a cabo reformas constitucionales y orgánicas mediante las cuales se de vida a una Secretaría de Justicia que absorbería las facultades y recursos que actualmente poseen los órganos administrativos federales citados con el fin de obtener la especialización científica en sus labores y que esté más alejada de los criterios políticos de una dependencia que la conduce y orienta, y se aproxime más a las razones y circunstancias económicas, sociales, jurídicas y culturales que subrayen la prevención y no la represión.

BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA.

Abbagnano, Nicola. *Diccionario de Filosofía*. 2a. de. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1993.

Abrahansen, David. *Crime and the Human Mind*. Ed. Columbia University. New York, Estados Unidos de Norteamérica. 1944.

Acedo Quezada, Octavio R. " La ciencia jurídica y su objeto. " *Revista de la Facultad de Derecho de México*. Universidad Nacional Autónoma de México. Números 172, 173, 174. Tomo XL. Julio-diciembre 1990. Ciudad Universitaria, México.

Acosta Romero, Miguel. *Derecho Burocrático Mexicano*. Ed. Porrúa. México. 1995.

Acosta Romero, Miguel. *Teoría General de Derecho Administrativo*. 7ª edición. Ed. Porrúa, , México, 1976.

Adato Green, Victoria. *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Comentada*. Ed. U.N.A.M.-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa. México. 1998.

Agirreazkuenaga, Iñaki. *La concepción administrativa directa*. Instituto Vasco de Administración Pública y Edit. Civitas. Madrid, España. 1990.

Aguayo Quezada, Sergio y Bailey, John (Coordinadores). Et All. *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*. Ed. Siglo XXI. México. 1997.

Aguayo Quezada, Sergio y Michael Bagley, Bruce. (Compiladores). *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional mexicana*. Ed. Siglo XXI. México. 1990.

Alemaný Verdaguer, Salvador. *Curso de Derechos Humanos*. Ed. Bosch. Barcelona, España. 1984.

Alonso, Pérez, Francisco. *Seguridad ciudadana*. Ed. Ediciones Jurídicas. Madrid, España. 1994.

Andrade Sánchez, Eduardo. *Instrumentos jurídicos contra el crimen organizado*. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México en coordinación con el Instituto de Investigaciones Jurídicas y el Senado de la República LVI Legislatura. México. 1996.

Arecenegui y Carmona, Isidro, *El Ministerio de Justicia*. Madrid, Ministerio de Justicia, 1946.

Armenta López, Leonel Alejandro. *La forma federal de Estado*. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1996.

Arnáiz Amigo, Aurora. *Ciencia Política*. Ed. Miguel Angel Porrúa. México.

Arnáiz Amigo, Aurora. *Estructura del Estado*. Ed. Miguel Angel Porrúa. México. 1993.

Arroyo Herrera, Juan Francisco. *Régimen jurídico del servidor público*. Ed. Porrúa. México. 1995.

Barcelona Llop, Javier. *Policía y Constitución*. Ed. Tecnos. Madrid, España. 1997.

Arteaga Nava, Elisur. *Derecho Constitucional. Instituciones Federales, Estatales y Municipales*. Universidad Nacional Autónoma de México. T. I. México. 1994.

Barreda Solórzano, Luis de la y Fellini Gandulfo, Zulita. Coordinadores. Et all. *Estudios de Derecho Penal y Criminología en honor de Javier Piña y Palacios*. Ed. Porrúa. México. 1985.

Barreto Rangei Gustavo. " Política Criminal del Estado Mexicano. " *Revista Mexicana de Justicia*. 1989. No. 2. Vol. VII. Abril-junio 1989. Procuraduría General de la República y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Instituto Nacional de Ciencias Penales. Talleres Gráficos de la Nación. México.

Barrita López, Fernando A. *Prisión Preventiva y Ciencias Penales. (Enfoque interdisciplinario)*. 2a. ed. México. Ed. Porrúa. México. 1992.

Becker, H.S. *The Outsiders Studies in the Sociology of Deviance*. Free Press. New York, USA. 1963.

Benigno Di Tullio. *Principios de Criminología Clínica y Psiquiatría Forense*. Ed. Aguilar. Madrid, España. 1966.

Bergalli, Roberto y Bustos, Juan (comps.) Et. all. *El poder penal del Estado. Homenaje a Hilde Kaufmann*. Ed. Depalma. Buenos Aires, Argentina. 1985.

Bermúdez F., Renato de J. *Compendio de Derecho Militar Mexicano*. Ed. Porrúa. México. 1996.

- Bernaldo de Quiros, Constanancio. *Criminología*. 2a. ed. Ed. José M. Cajica Jr., Puebla, México. 1957
- Bidart Campos, Germán J. *Teoría General de los Derechos Humanos*. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1993.
- Borja, Rodrigo. *Derecho Político y Constitucional*. 2a. ed. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1992.
- Boulding, Kenneth E. *Las tres caras del poder*. Traducción de Josep Alemany. Ed. Paidós. Barcelona, España. 1993.
- Bricola, F. *Política Criminal y Derecho Penal*. *Revue Internationale de Droit Pénal*. No. 1, 105-112. 1978.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. 10ª ed. Ed. Porrúa. México. 1996
- Burgoa Orihuela, Ignacio. *Las garantías individuales*. 25a. edición. Ed. Porrúa. México. 1993.
- Bustos Ramírez, Juan. *Control Social y Sistema Penal*. Ed. Promociones Publicaciones Universitarias. Barcelona, España. 1987. (Colección: El Sistema Penal).
- Cabanellas, de Torres. *Diccionario Militar*. Ed. Heliasta. Argentina, Buenos Aires. 1988.
- Cárdenas, Raúl F. *Derecho Penal mexicano del robo*. 2ª ed. Ed. Porrúa. México. 1982
- Cárdenas Gracia, Jaime. *Transición política y reforma constitucional en México*. U.N.A.M. México. 1994.
- Carlos Espinosa, Alejandro. *Derecho Militar Mexicano*. Ed. Porrúa. México. 1998.
- Carmigniani, Giovanni. *Elementos de Derecho Criminal*. Tr. de Antonio Forero Otero. Ed. Temis. Bogotá, Colombia. 1979.
- Carpizo McGregor, Jorge. *Estudios Constitucionales*. 3a. ed. Ed. Porrúa-UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1991.
- Carpizo McGregor, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*. 9ª edición. Ed. Siglo XXI. México. 1989.
- Carpizo McGregor, Jorge. *La Constitución mexicana de 1917*. 9a. ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM-Porrúa. México. 1995.

Carrancá y Trujillo, Raúl. *Derecho Penal Mexicano. Parte General*. 16a. ed. Ed. Porrúa. México. 1988.

Carrancá y Trujillo, Raúl. "Principios de Sociología y de Derecho Penal." *Revista de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales*. México. 1955.

Carrancá y Rivas, Raúl. *El drama penal*. Ed. Porrúa. México. 1982.

Carrancá y Rivas, Raúl. "Renovación moral y Filosofía Penal." *Revista de la Facultad de Derecho de México*. Números 160, 161 y 162. Tomo XXVIII. Julio-Diciembre 1988. Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad Universitaria, México.

Carranza, Elías. (compilador) *Delito y Seguridad de los habitantes. Et all. Siglo XXI en coedición con el Programa ' Sistema Penal y Derechos Humanos*. ILANUD/Comisión Europea. México. 1997.

Castellanos Tena, Felipe. *Lineamientos Elementales de Derecho Penal. (Parte General)*. 37ª ed. Ed. Porrúa. México. 1997.

Castillejos Escobar, Marcos y Ruiz González, Carlos. "Reacción penal y Teoría del derecho." *Criminalia. Órgano de la Academia Mexicana de Ciencias Penales*. Año LI. Nos. 1-12. Enero-Diciembre. 1985. México, Porrúa. 1985.

Castillo del Valle, Alberto del. *Garantías Individuales y Amparo en materia penal*. 2a. ed. Ed. Duero. México. 1992.

Castillo del Valle, Alberto del. *Ley de Amparo. Comentada*. 2a. ed. Ed. Duero, México. 1992. Adendum 1995.

Cervantes Ahumada, Raúl. *Derecho Mercantil. Primer Curso*. 4a. ed. Ed. Herrero. México. 1986.

Colín Sánchez, Guillermo. *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*. 15ª ed. Porrúa. México. 1995.

Congreso Constituyente de 1916-1917. *Diario de Debates*. México. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. Secretaría de Gobernación. 1985. Dos tomos. T. II.

Córdova, Arnaldo. *La formación del poder político en México*. Ed. Era. México. 1990. (Colección ' Problemas de México.')

- Córdova, Arnaldo. *Sociedad y Estado en el mundo moderno*. 15. ed. Ed. Grijalbo. México. 1989.
- Cossío, José Ramón y Pérez de Acha, Luis M. (comps.) *La Defensa de la Constitución*. México. Doctrina Jurídica Contemporánea. 1997.
- Couto, Ricardo. " Sobre la imperiosa necesidad de restaurar la Secretaría de Justicia. " *El Foro. Revista de la Barra Mexicana-Colegio de Abogados*. México. 1963.
- Crossman, R. H. S. *Biografía del Estado Moderno*. 4a. ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1986.
- Cruz Torrero, Luis Carlos. *Seguridad, Sociedad y Derechos Humanos*. Ed. Trillas. México. 1995.
- Cuello Calón, Eugenio. *Derecho Penal*. T. I. Ed. Bosch. Barcelona, España. 16a. ed. s/f.
- Cueva de la Rosa, Mario de la. *La idea del Estado*. 4a. ed. Facultad de Derecho-UNAM/Fondo de Cultura Económica. México, 1994.
- Chalan, Allan F: *¿ Qué es esa cosa llamada ciencia ?*. 12A. ed. Ed. Siglo XXI. México. 1991.
- De la Madrid Hurtado, Miguel. *Estudios de Derecho Constitucional*. 3a. ed. Ed. Porrúa. México. 1986.
- De la Torre Rangel, Jesús Antonio. *Hacia una organización Jurídica del Estado, Solidaria y Liberadora*. Editorial Jus. México. 1977.
- De Tavira, Juan Pablo. " El método criminológico. " *Criminalia. Órgano de la Academia Mexicana de Ciencias Penales*. Año LI. Números 1-12. Enero-diciembre. México. Porrúa. 1985.
- Del Olmo, Rosa. *América Latina y su Criminología*. Ed. Siglo XXI. México. 1981. (Colección Nueva Criminología y Derecho.)
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. *Compendio de Derecho Administrativo*. Primer Curso. 2º ed. E. Porrúa. México. 1997.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*. Ed. Porrúa. México. 1996.
- Deutsch W., Karl. *Política y Gobierno. Cómo el pueblo decide su destino*. Tr. de Eduardo L. Suárez. Ed.Fondo de Cultura Económica. México. 1993.

Días Cardona, Francia Elena. *Fuerzas armadas, militarismo y constitución nacional en América Latina*. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1988.

Díaz de León, Marco Antonio. " Bases constitucionales en materia penal. " *Criminalia. Órgano de la Academia Mexicana de Ciencias Penales*. Año LVIII. No. 1. Enero-abril 1992. México. Porrúa. 1992.

Díaz de León, Marco Antonio. *Código Penal Federal con comentarios*. 2ª ed. Ed. Porrúa. México. 1997.

Diccionario Latino-español. Español-latino. Ed. Porrúa. México. 1996. De Julio Pimentel Álvarez.

Duverger, Maurice. *Métodos de las Ciencias Sociales*. Tr. de Alfonso Sureda. Ed. Ariel. México. 1988. (Colección Demos.)

Duverger, Maurice. *Sociología de la Política*. Elementos de Ciencia Política. Tr. de Antonio Monreal, José Acosta y Eliseo Aja. Ed. Ariel. México. 1983. (Colección Demos.)

Duverger, Maurice. *Sociología Política*. Tr. de Jorge Esteban. Ed. Ariel. México. 1988.

Easton, David. (compilador) *Enfoques sobre Teoría Política*. Tr. de José Rovoir Armengol. 2a. ed. Ed. Amorrortu. Buenos Aires, Argentina. 1992.

Elster, Jon. *Justicia Local. De qué modo las instituciones distribuyen bienes escasos y cargas necesarias*. (Local Justice) Tr. Elena Alterman. Barcelona, España. Ed. Gedisa. 1994.

Enstrena Cuesta, Rafael. *Curso de Derecho Administrativo*. t. I. 4ª ed. Ed. Tecnos. Madrid, España. 1973.

Et all. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*. 5a. ed. Procuraduría General de la República-Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1992.

Et all. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*. 10ª. edición. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa. México. 1997.

Et all. *Diccionario Jurídico Mexicano*. T. II. 8ª ed. Ed. U.N.A.M.-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa. 1995.

Et all. *75 aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ed. Porrúa México. 1992

Et all. Aguilar Villanueva, Luis F (Edición) *La hechura de las políticas*. 2ª ed. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México 1996.

Et all. *Antología de clásicos mexicanos de los Derechos Humanos. De la Constitución vigente a nuestros días*. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México. 1993.

Et all. *Código ético de conducta de los servidores públicos*. Ed. U.N A.M. - Instituto de Investigaciones Jurídicas - Secretaría de la Contraloría General de la Federación. México. 1994.

Et all. *Distribución, tendencia y ritmo de la criminalidad en la República Mexicana periodo 1940-1977*. Instituto Nacional de Ciencias Penales México. 1982.

Et all. *Ensayos de Derecho Penal y Criminología en honor de Javier Piña y Palacios*. Ed. Porrúa. México. 1985.

Et all. *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917, en su septuagésimo quinto aniversario*. México. UN.A.M.-Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1992.

Et all. *La Ciencia Penal y la Política Criminal (SIC) en el umbral del siglo XXI. (Coloquio Internacional)*. Ed. Instituto Nacional de Ciencias Penales. México. 1998.

Et all. *La Defensa de la Constitución*. (José Ramón Cossío y Luis Pérez Acha, comps.) Ed. Doctrina Jurídica Contemporánea. México. 1997.

Et all. *La Justicia mexicana hacia el siglo XXI*. UNA.M.-Senado de la República LVI Legislatura. México. 1997.

Et all. *La Procuración de Justicia. Problemas, retos y perspectivas*. Procuraduría General de la República. México. 1994.

Et all. *La Reforma del Estado. Estudios comparados*. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República. México. 1996.

Et all. *Libertad y justicia en las sociedades modernas*. Ed. Miguel Ángel Porrúa - Instituto Nacional de Solidaridad. México. 1994.

Et all. *Memoria. Foro Nacional de Seguridad Pública*. México. P.A.N. Comité Directivo Regional del D.F. México. 1996.

Et all. *Obra Jurídica Mexicana*. Procuraduría General de la República. México. 1988. René González de la Vega, en su ensayo ' La justicia y la seguridad pública. '

Et all. *Primer Coloquio sobre Política Criminal en América Latina*. Instituto Nacional de Ciencias Penales. Talleres Gráficos de la Nación. México. 1976.

Et. all. *Diccionario Jurídico Mexicano*. 8ª edición. México. Ed. Porrúa - U.N.A.M. - Instituto de Investigaciones Jurídicas. T. IV. México. 1995.

Et. all. *Hacia el Derecho Penal del Nuevo Milenio*. Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República. México. 1993.

Et. all. *Política Criminal y Reforma del Derecho Penal*. Ed. Temis. Bogotá, Colombia. 1982.

Eugenio Raúl Zaffaroni. *Tratado de Derecho Penal. Parte General*. Tomo I. Ed. Ediar. Buenos Aires, Argentina. 1980.

Faris, Robert E. L. *Social Disorganization*. 2a. ed. Ed. Ronald Press Co. New York, USA. 1955.

Faya Viesca, Jacinto. *Finanzas Públicas*. 2a. ed. Ed. Porrúa. México. 1986.

Fernández Carrasquilla, Juan. *Conceptos y límites del Derecho Penal. La nueva visión políticocriminal*. Editorial Temis. Santa Fe de Bogotá, Colombia. 1992.

Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho Administrativo. (Servicios Públicos)*. Ed. Porrúa. México. 1995.

Ferri, Enrico. *Principios de Derecho Criminal*. trad. de José Arturo Rodríguez Muñoz. Ed. Reus. Madrid, España. 1933.

Ferri, Enrico. *Sociología Criminal*. T. I. Centro Editorial de Góngora. Madrid, España.

Fix Fierro, Héctor. *La eficiencia de la Justicia. (Una aproximación y propuesta)*. T. I. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1995. (Colección de Cuadernos para la Reforma de Justicia.)

Fix Zamudio, Héctor y Fix-Fierro, Héctor. *El Consejo de la Judicatura*. T. III. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1996. (Colección de Cuadernos para la Reforma de Justicia.)

Fix Zamudio, Héctor. *La Constitución y su Defensa*. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1984.

Fix-Zamudio, Héctor. *Veinticinco años de evolución de la Justicia Constitucional 1940-1965*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-U.N.A.M. México. 1968.

Florentino, González. *Elementos de Ciencia Administrativa*. Bogotá, Colombia. Imprenta de J. A. Cualla. 1840.

Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. 33ª Ed. Ed. Porrúa. México. 1994.

Francisco de la Garza, Sergio. *Derecho Financiero Mexicano*. 17a. ed. Ed. Porrúa. México. 1992.

Fuller L., Lon. *Anatomía del Derecho*. Ed. Monte Avila Editores. Venezuela. 1979.

Galbraith, John Kenneth. *Anatomía del poder*. (trad. de Rafael Quijano.) Ed. O.M.G.S.A. México. 1986.

Galindo Camacho, Miguel. *Derecho Administrativo*. T. I. Ed. Porrúa. México. 1995.

García Cordero, Fernando. " La Administración de Justicia Penal en México. Problemática Fundamental. " *Criminalia. Órgano de la Academia Mexicana de Ciencias Penales*. Año XLVII. Nos. 1-6. Enero-Junio 1981. México. Porrúa. 1981.

García Cordero, Fernando. *La Reforma procesal penal 1983-1988*. 2a. ed. Ed. Manuel Porrúa. México. 1988.

García Cordero, Fernando. " Modelo de Desarrollo, Administración de Justicia Penal y Política Criminal. " *Criminalia. Órgano de la Academia Mexicana de Ciencias Penales*. Año XLVII, números 10-12. Octubre-Diciembre. 1981. México, Porrúa. 1981.

García Cordero, Fernando. *Política Criminal. Ensayos*. Ed. Manuel Porrúa. México. 1987.

García Cordero, Fernando. " Reflexiones sobre la Iniciativa de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. " *Criminalia. Órgano de la Academia Mexicana de Ciencias Penales*. México. Revista trimestral. Año LXII, No. 2. Mayo-agosto 1996. México, Porrúa. 1996.

García Madaria, José María. *Estructura de la administración central (1808-1931)*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, España. 1982.

García Ramírez Sergio. *Delincuencia Organizada. Antecedentes y regulación penal en México*. Ed. U.N.A.M.-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa. México. 1997.

García Ramírez, Sergio. *Criminalidad, marginalidad y derecho penal*. Ed. Depalma. Buenos Aires, Argentina. 1982. (Colección Criminología contemporánea).

García Ramírez, Sergio. *Derecho Penal*. Ed. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1990.

García Ramírez, Sergio. *Derecho Procesal Penal*. 5a. ed. Ed. Porrúa. México. 1989.

García Ramírez, Sergio. *El sistema penal mexicano*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1993.

García Ramírez, Sergio. *Estudios Penales*. Ed. Escuela Nacional de Artes Gráficas. México. 1977.

García Ramírez, Sergio. *Justicia Penal. (Estudios)*. Ed. Porrúa. México, 1982.

García Ramírez, Sergio. La delincuencia organizada. *Criminalia. Órgano de la Academia Mexicana de Ciencias Penales.* México. Revista trimestral. Año LXII, No. 2. Mayo-agosto 1996. Ed. Porrúa. 1996.

García Ramírez, Sergio. *Narcotráfico. Un punto de vista mexicano*. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México. 1989.

García Ramírez, Sergio. *Temas Jurídicos*. Ed. Porrúa. México. 1976.

García-Pablos de Molina, Antonio. *Criminología. Una introducción a sus fundamentos teóricos para Juristas*. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia, España. 1992.

García-Pablos de Molina, Antonio. *Manual de Criminología*. Ed. Espasa-Calpe. Madrid, España. 1988.

Garófalo, Rafael. *Estudios Criminales*. Ed. Alfredo Alonso. Madrid, España. 1896.

Gaxiola, Francisco Javier. " Sobre la creación de una Secretaría de Justicia. " *El Foro. Revista de la Barra Mexicana-Colegio de Abogados*. 4ª. Época, número 32. Enero-marzo de 1961. México. 1961.

Gelsi Bidart, Adolfo. " Crisis y afirmación de Derechos Humanos. " *Revista de la Facultad de Derecho de México*. UNAM. Número 118. T. XXXI. Enero-abril de 1981. Ciudad Universitaria, México. 1981.

Góngora Pimentel, Genaro y Saucedo Zavala, María Guadalupe. *Ley de Amparo. Doctrina Jurisprudencial*. Compilación de tesis. T. II. Ed. Porrúa. México. 1996.

González Berendique, Marco A. *Criminalidad Económica el delito como negocio*. Ed. Jurídica. Ediar-Conosur Ltda. Santiago de Chile, Chile. Sin fecha de publicación.

González Berendique, Marco Antonio. *Criminalidad Económica El delito como negocio*. Ed. Jurídica. Santiago de Chile, Chile. Sin año de publicación.

González de la Vega, Francisco. *El Código Penal Comentado*. 11a. ed. Ed. Porrúa. México. 1994.

González de la Vega, René. *Política Criminológica Mexicana*. Ed. Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1993.

González de Mariscal, Olga Islas y Ramírez, Elpidio. *El sistema procesal en la Constitución*. Ed. Porrúa. México. 1979.

González Quintanilla, José Arturo. *Derecho Penal Mexicano. Parte General y Parte Especial. Metodología jurídica y desglose de las constantes, elementos y configuración de los tipos penales*. 3ª edición. Ed. Porrúa. México. 1996.

González Ruiz, Samuel; Ernesto López Portillo V. y José Arturo Yáñez R., José Arturo. *Seguridad Pública en México. Problemas, perspectivas y propuestas*. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1994.

González Uribe, Héctor. *Teoría Política* 8a. ed. Ed. Porrúa. México. 1992.

González-Salas Campos, Raúl. *La teoría del bien jurídico en el Derecho Penal*. Ed. Péreznieto. México. 1995.

Göpinger, Hans. *Criminología*. Ed. Reus. Madrid, España. 1975.

Graham, Carol. *Redes de seguridad, la política y los pobres, la transición hacia economías de mercado*. (Safety nets, politics and the Poor, Transitions to market Economics.) The Brookings Institution. Washington, D.C. Estados Unidos de Norteamérica. Resumen mimeografiado.

Gramsci, Antonio. *Política y Sociedad*. Tr. de J. Solé-Tura. Ed. Península. Barcelona, España. 1977.

Guerrero, Omar. *La Secretaría de Justicia y el Estado de derecho en México*. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1996.

Gutiérrez Saénz, Raúl. *Introducción a la Lógica*. 23a. ed. Ed. Esfinge. Estado de México, México. 1988.

H.L.A. Hart. *El concepto de Derecho*. (traducción de Genaro R. Carrió). 2ª reimpresión. Editora Nacional. México. 1980.

Hauriou, Maurice. *Traité de droit Constitutionnel*. 2ª ed. Ed. Libraire du Recueil Sirey. París, Francia. 1929.

Heller, Hermann. *Teoría del Estado*. Tr. Luis Tobío. 2a. ed. en español. Fondo de Cultura Económica. México. 1947.

Herrendorf, Daniel E. *El poder de Policía (SIC) en un Sistema de Derechos Humanos*. Ed. Instituto Nacional de Ciencias Penales. México. 1990.

Hervada, Javier. *Lecciones propedéuticas de Filosofía del Derecho*. Ediciones Universidad de Navarra, Pamplona. España. 1992.

Hurwitz, Stephan. *Criminología*. Ed. Ariel. Barcelona, España. 1956.

Huyer, Georges. *La delincuencia juvenil*. Ed. Tiempo Nuevo. Caracas, Venezuela. 1971.

Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República. *Hacia el Derecho Penal del Nuevo Milenio*. Et. all Ed. Amanuense. México. 1993.

Instituto Mexicano de Estudios de la Criminalidad Organizada. *Todo lo que debería saber sobre el crimen (SIC) organizado en México*. Ed. Océano. México. 1998.

Instituto Nacional de Ciencias Penales. *La lucha contra el crimen organizado. La experiencia de Giovanni Falcone. (Memoria)*. Instituto Nacional de Ciencias Penales. México. 1992.

Instituto Nacional de Ciencias Penales. *Leyes Penales Mexicanas*. INACIPE. T. III. Talleres Gráficos de la Nación. México. 1979.

Islas González de Mariscal, Olga. " Sistema de Administración de Justicia Penal. " *Revista de la Facultad de Derecho de México*. Universidad Nacional Autónoma de México. Números 189-190. Tomo XLIII. Mayo-Agosto 1993. Ciudad Universitaria, México. 1993.

Jiménez de Asúa. *El Criminalista*. T. VI. (T. XVI de toda la colección). Ed. Cárdenas. México. 1990.

Kelsen, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. (trad. de Eduardo García Máynez.) 2ª reimpresión. U.N.A.M. México. 1979.

Kliksberg, Bernardo. *¿ Cómo transformar al Estado ? Más allá de mitos y dogmas*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1993.

Lainel y Stanciu. *Criminología*. Apuntes multicopiados Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. México. 1978.

Langle, Emilio. *La Teoría de la Política Criminal*. Ed. Reus. Madrid, España. 1927.

Lara Ponte, Rodolfo. *Los Derechos Humanos en el constitucionalismo mexicano*. Universidad Nacional Autónoma de México-LV Legislatura de la H. Cámara de Diputados. México. 1993.

Larenz, Karl. *Metodología de la ciencia del derecho*. Tr. de Marcelino Rodríguez Molinero. 2a ed. Ed. Ariel. Barcelona, España. 1980.

Lasalle, Ferdinand. *¿ Qué es una Constitución ?*. Tr. de Manuel Acosta. (Über Verfassungswesen). 2a. ed. Hispánicas. México. 1989.

Lasswell, H. *Politics: Who gets what, when, how?*. Ed. World Publishing Co. Cleveland, Estados Unidos de Norteamérica. 1958.

Latorre, Angel. *Introducción al Derecho*. 10ª. ed. Ed. Ariel. Barcelona, España. 1984. (Colección Ariel Quincenal.)

Lima Malvido, María de la Luz. *La Política Criminal. Ponencia al Congreso Internacional de Derecho Penal*. México, Universidad Nacional Autónoma de México. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán. 1977.

Lima Malvido, María de la. "Protección a las víctimas (Derecho victimal)" *Criminalia. Organo de la Academia Mexicana de Ciencias Penales*. Revista trimestral. Año LVIII, Número 2, Mayo-agosto 1992. Porrúa. México, 1992.

Locke. John. *Ensayo sobre el gobierno civil*. (sin traductor). 4ª edición. Ed. Nuevomar. México. 1990. Pp. 102 y 103.

López Aranguren, Eduardo. *El federalismo americano: Las relaciones entre poderes en los Estados Unidos*. Ed. Instituto de Estudios de Administración Local. España, Madrid. 1987.

López Rosado, Felipe. *Introducción a la Sociología*. 6a. ed. Ed. Porrúa. México. 1955.

López-Rey y Arrojo, Manuel. *Compendio de Criminología y Política Criminal*. Ed. Tecnos. España, Madrid. 1985.

López-Rey y Arrojo, Manuel. *Criminología*. Ed. Aguilar. Madrid, España. 1973.

López-Rey y Arrojo, Manuel. "Esquema de aspectos y problemas de la planificación de la política social penal en conexión con la planificación del desarrollo nacional." *Criminalia. Órgano de la Academia Mexicana de Ciencias Penales*. Revista trimestral. Año XLVII. Nos. 1-6. Enero-junio de 1981. Ed. Porrúa. México. 1981.

Lumina, Giuseppe. *Principios de teoría e ideología del derecho*. Ed. Debate. Madrid., España. 1985.

Madrazo, Jorge. *Derechos Humanos: el nuevo enfoque mexicano*. Fondo de Cultura Económica. México. 1993.

Malo Camacho, Gustavo. *Derecho Penal Mexicano. (Teoría General de la Ley Penal, Teoría General del Delito, Teoría de la Culpabilidad y el sujeto responsable y Teoría de la Pena.)* Ed. Porrúa. México. 1997.

Mancera Espinosa, Miguel Ángel. "El tipo penal." *Criminalia. Órgano de la Academia Mexicana de Ciencias Penales*. Revista trimestral. Año LXIII, No. 1. Enero-abril de 1997. Porrúa, México. 1997.

Marcó del Pont K, Luis. *Manual de Criminología. (Un enfoque actual)*. 2a. ed. Ed. Porrúa. México. 1990.

Márquez Piñero, Rafael. "Los derechos humanos, las garantías individuales y las situaciones del indiciado, procesado, acusado, sentenciado y reo." *Criminalia. Órgano de la Academia Mexicana de Ciencias Penales*. Revista trimestral. Año XLIX. Números 1-12. México, D.F. Enero-Diciembre. 1983. Porrúa. México. 1983.

Martínez Báez, Antonio. "Estudio histórico y comparativo acerca de la creación de una Secretaría de Justicia." 'El Foro.' *Revista de la Barra Mexicana-Colegio de Abogados*. 4ª. Época, número 32. Enero-marzo de 1961. México. 1961.

Martínez Morales, Rafael I. *Derecho Administrativo*. Ed. Harla. Diccionario Jurídico Harla. Vol. 3. México. 1996.

Martínez Veloz, Jaime. "Política social: sustento de gobernabilidad." *Este país. Tendencias y opiniones*. Revista mensual. Julio. México, D.F. 1997.

Massimo, Pavarini. *Control y dominación, teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico*. 3a. ed. Tr. de Ignacio Muñagorri. Ed. Siglo XXI. México. 1992. (Serie Nueva Criminología y Derecho).

Matza, D. *El proceso de desviación*. Ed. Taurus. Madrid, España. 1981.

Melo, Artemio Luis. *Compendio de Ciencia Política. Teoría Política*. Tomo I. Ed. De palma. Buenos Aires, Argentina. 1979.

Méndez, José Luis. " Alcances y límites de la descentralización en México. " *Diálogo y Debate de cultura política*. Revista periódica (SIC) Ed. Centro de Estudios para la Reforma del Estado. No. 4 México. 1998.

Mendoza Berrueto, Eliseo. *El presidencialismo mexicano. Génesis de un sistema imperfecto* El Colegio de la Frontera Norte/Fondo de Cultura Económica. México. 1996.

México a través de los informes presidenciales : la administración pública. Secretaría de la Presidencia. Cinco volúmenes. T. V, vol. I.

Morales Paulín, Carlos A. *Derecho Burocrático*. Ed. Porrúa. México. 1995.

Muñoz Sánchez, Ma. Susana. *Criminalidad. Fuentes específicas*. Instituto Nacional de Ciencias Penales. México. 1984.

North, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press. 1990.

Orellana Wiarco, Octavio A. *Manual de Criminología*. 5a. ed. Ed. Porrúa. México. 1993.

Ortega y Gasset, José. Tríptico. *De Mirabeau o la Política*. 9a. de. Ed. Espasa-Calpe. Madrid, España. 1972. (Colección Austral.)

Osorio y Nieto César Augusto. *El Homicidio. (Estudio jurídico, médico legal y criminalístico)* Ed. Porrúa. México. 1991.

Osornio Córtes, Francisco Javier. *Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México*. Ed. U.N.A.M.-Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1992.

Pablo Camargo, Pedro. *El crimen organizado*. Criminalia. Revista de la Academia Mexicana de Ciencias Penales. Trimestral. Ed. Porrúa. México. Año LXIII. No. 3. Septiembre-diciembre 1997.

Parsons, Talcott. *El Sistema Social*. Tr. de José Jiménez Blanca y José Cazorla Pérez. Colección Alianza Universidad. Madrid, España. 1988.

Pavón Vasconcelos, Francisco. *Manual de Derecho Penal Mexicano. Parte General* 11a. ed. Ed. Porrúa. México. 1994.

Pavón Vasconcelos, Francisco. *Diccionario de Derecho Penal. (Analítico-Sistemático.)* Ed. Porrúa. México. 1997.

Peláez Michelangelo. *Introducción al estudio de la Criminología.* Tr. de Manuel de Rivacoba y Rivacoba. 3a. ed. Ed. Depalma. Buenos Aires, Argentina. 1982.

Plascencia Villanueva Raúl. *Jurisprudencia.* Ed. McGraw Hill - U.N.A.M. - Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1997.

Plascencia Villanueva, Raúl. *Los delitos contra el orden económico. La responsabilidad penal de la persona jurídica.* Ed. U.N.A.M. - Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1995.

Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo. 1983-1989.* Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Programación y Presupuesto. México. 1983.

Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo. 1989-1994.* Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Programación y Presupuesto. México. 1989.

Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo. 1995-2000.* Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1995.

Poder Ejecutivo Federal. *Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000.* Diario Oficial de la Federación, publicado el 6 de agosto de 1997.

Poder Ejecutivo Federal. *Programa Nacional de Seguridad Pública.* Poder Ejecutivo Federal." Secretaría de Gobernación. México. 1996.

Porte Petit Candaup, Celstino. *Apuntamientos de la parte General de Derecho Penal.* 16ª Ed. Ed. Porrúa. México. 1994.

Quintana Adriano, Elvia Arcelia. *Reflexiones acerca de los delitos de cuello blanco.* Criminalia. Órgano de la Academia Mexicana de Ciencias Penales. ' Revista trimestral. Año LXI, No. 3. Septiembre-Diciembre 1995. Ed. Porrúa. México. 1995.

Quiroz Cuarón, Alfonso y Quiroz Cuarón, Raúl. *El costo social del delito en México. Symposium sobre el costo social del crimen y la defensa social contra el mismo.* Ed. Botas. México. 1970.

Quiróz Cuarón, Alfonso. *Evolución de la Criminología. Derecho Penal Contemporáneo.* No. 3. Abril de 1965. México, D.F.

- Quiróz Cuarón, Alfonso. *Primer Coloquio sobre Política Criminal en América Latina*. Instituto Nacional de Ciencias Penales. Talleres Graficos de la Nación. México. 1976.
- Quiróz Cuarón. *Medicina Forense*. 6a. ed. Ed. Porrúa. México. 1990.
- Ramos Bilderbeck, Eugenio. *De la innegable necesidad de la existencia de una Secretaría de Justicia*. México. Revista de la Barra Mexicana-Colegio de Abogados. ' El Foro. ' 4^a. Época, número 32. Enero-marzo de 1961.
- Ramos Bilderbeck, Eugenio. *Atribuciones que deben asignarse a una Secretaría de Justicia*. Revista de la Barra Mexicana-Colegio de Abogados. ' El Foro. ' 1963.
- Rangel Couto, Hugo. *La Teoría Económica y el Derecho*. 3^a ed. Ed. Porrúa. México. 1980.
- Reale, Miguel. *Introducción al Derecho*. Tr. de Jaime Bufón Prats. 2a ed. Ediciones Pirámide, Madrid, España. 1977.
- Recaséns Siches, Luis. *Introducción al estudio del Derecho*. 10a. ed. Ed. Porrúa. México. 1993.
- Recaséns Siches, Luis. *Tratado General de Sociología*. 23a. ed. Porrúa. México. 1993.
- Renato de J. Bermúdez F. *Compendio de Derecho Militar Mexicano*. Ed. Porrúa. México. 1996.
- Reyes Calderón, José Adolfo. *Criminología*. 2a. ed. Ed. Cárdenas. México. 1996.
- Reyes Calderón, José Adolfo. *Tratado de Criminalística*. Ed. Cárdenas. México. 1988.
- Rico, José María. *Crimen y Justicia en América Latina*. 3^a edición. Ed. Siglo XXI. México. 1985. (Colección Nueva Criminología y Derecho.)
- Rico, José Ma. *Las sanciones penales y la Política criminológica contemporánea*. Ed. Siglo XXI. México. 1979. (Colección Nueva Criminología y Derecho.)
- Rocha Díaz, Salvador. *Estudios jurídicos y otros escritos*. Ed. Harla. México. 1991. Colección Estudios Jurídicos.
- Rodríguez Camaleño, L. *Consideraciones sobre el nuevo Ministerio de lo Interior*. Imprenta de José Palacios. 1835. Edición facsímil del Instituto Nacional de Administración Pública de España. Madrid, España. 1982.
- Rodríguez Manzanera, Luis. *Criminalidad de Menores*. 2^a ed. Ed. Porrúa. México. 1997.

- Rodríguez Manzanera, Luis. *Criminología*. 8a. ed. Ed. Porrúa. México. 1993.
- Rodríguez Manzanera, Luis. *La Criminología ante el crimen organizado*. Criminalia. Órgano de la Academia Mexicana de Ciencias Penales. ' México. Revista trimestral. Año LXI, No. 2. Mayo- agosto 1995. Ed. Porrúa. 1995.
- Rodríguez Manzanera, Luis. *Los estupefacientes y el Estado mexicano*. 2ª ed. Ed. Botas. México. 1974.
- Rodríguez Manzanera, Luis. *Victimología. Estudio de la víctima*. 3ª ed. Ed. Porrúa. México. 1996.
- Rodríguez Manzanera, Luis. *Victimología y Derechos Humanos*. Revista Mexicana de Justicia. Procuraduría General de la República. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Instituto Nacional de Ciencias Penales. No. 4. Vol. 5. Octubre-Diciembre. 1987.
- Ronald Dworkin. *Los Derechos en serio*. (traducción Martha Gustavino). Ed. Ariel. Barcelona, España. 1984.
- Rosal, Juan del. *Derecho Penal. (Lecciones)*. 2a. ed. Valladolid, España. 1954.
- Roxin Claus. *Política Criminal y sistema del Derecho Penal*. Ed. Bosch. Barcelona, España. 1972.
- Roxin, Claus. *Sentido y límites de la pena estatal en Problemas básicos del Derecho Penal*. Ed. Reus. Madrid, España. 1976.
- Rubio, Luis; Magaloni Beatriz; Jaime, Edna. (coordinadores) *A la puerta de la ley. El Estado de Derecho en México*. Ed. Cal y Arena. México. 1994.
- Ruiz Harrell, Rafael. *Criminalidad y mal gobierno*. Ed. Sansores & Aljure. México. 1998.
- Rumney y J. Maier. *Sociology. The science of society*. tr. italiana de A. Ballardini, Bologna, Italy. N.Y. Estados Unidos de Norteamérica. 1955.
- Russell, Bertrand. *Antología*. 15ª edición. Ed. Siglo XXI. México. 1997.
- Sáinz Moreno Fernando. *Conceptos Jurídicos Indeterminados y Discrecionalidad Administrativa*. Civitas, S.A. Madrid, España. 1976.
- Sam López, Jesús. *La policía judicial en México*. Sin editorial. México, 1988.

Sánchez Agesta, Luis. *Principios de teoría Política*. Madrid, España. Editorial Nacional, 1966.

Sánchez Azcona, Jorge. *Ética y Poder*. Porrúa. México. 1998.

Sánchez Azcona, Jorge. *Reflexiones sobre el poder*. U.N.A.M.-Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1990.

Sánchez Bringas, Enrique. *Derecho Constitucional*. Ed. Porrúa. México. 1995.

Sartori, Giovanni. *La Política. Lógica y método en las ciencias sociales*. Tr. de Marcos Lara. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1992.

Schmill Ordoñez, Ulises. *El sistema de la constitución mexicana*. Ed. Manuel Porrúa. México. 1971.

Schüler-Springorum, Horst. *Cuestiones básicas y estrategias de la Política Criminal (SIC)*. Trad. de Carlos Alberto Elbert, Hernán Gullco y Antonio Zubante. Ed. Depalma. Buenos Aires, Argentina. 1989.

Secretaría de Gobernación. *Programa de Prevención del Delito (SIC)*. Consejo Nacional de Seguridad Pública. 1996.

Senior, González, Alberto F. *Sociología*. 11a. ed. Porrúa. México. 1990.

Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. 15º ed. T. I. Ed. Porrúa. México. 1992.

Serra Rojas, Andrés. *Derecho Económico*. 2a. ed. Ed. Porrúa. México. 1990.

Serra Rojas, Andrés. *Teoría del Estado*. 12a. ed. Ed. Porrúa. México. 1993.

Sierra Justo, trabajo sin nombre, fechado en mayo 8 de 1883. *Obras Completas*. México. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1991. T. VIII.

Soberanes Fernández, José Luis. Comp. *Memorias de la Secretaría de Justicia*. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1997.

Soberanes Fernández, José Luis. *Historia del Sistema Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México. 1990.

Solís Quiroga, Héctor. *Sociología Criminal*. (SIC). 3a. ed. Ed. Porrúa. México. 1985.

Stern, Klaus. *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*. (traducción de Javier Pérez Royo y Pedro Cruz Villaleón). Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1987.

Strasser, Carlos. *Teoría del Estado*. Ed. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, Argentina. 1986.

Suaréz, Modesto. *La Seguridad Nacional en México*. " Este país. Tendencias y opiniones. " Revista mensual. Número 49, México. Abril de 1995.

Suaréz, Modesto. *El cuidado de la nación: La Seguridad Nacional en México*. ' Este país. Tendencias y opiniones. ' Revista mensual Año 1, número 49, abril de 1995.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Seguridad Pública. Acción de inconstitucionalidad 1/96*. México. Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis de la S.C.J.N. No. 8 México. 1996.

Szabo, Denis. *Criminologie et politique crimenelle*. Vrin. Les Presses de l'Université de Montreal. Montreal, Canadá. 1978.

Tamayo y Salmorán, Rolando. *Introducción al estudio de la Constitución*. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1979.

Tarello, Giovanni. *Cultura jurídica y política del Derecho*. Tr. de Rosas Alvarado, Isidro. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1995.

Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 24ª ed. Ed. Porrúa. México. 1990.

Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1991*. 16a. edición. Ed. Porrúa. México. 1991.

Tiedemann, Klaus. *Poder económico y delito*. (*Introducción al derecho penal económico y de la empresa*.). Trad. de Amelia Mantilla Villegas. Ed. Ariel. Barcelona, España. 1985.

Tocora López, Fernando. *Democratización de la Justicia*. Criminalia. Organo de la Academia Mexicana de Ciencias Penales. Año LVIII, números 1-12. Porrúa. México. Enero-diciembre 1991.

Tocora, Fernando. *Política Criminal en América Latina. Seguridad Nacional y Narcotráfico*. Ed. Orlando Cárdenas. Guanajuato, México. 1995.

Tomás Escobar, Raúl. *El crimen de la droga. Tóxicos. Depresores. Estimulantes. Drogadicción. Narcotráfico. Lavado de dinero. Mafias. SIDA (SIC). Geoestrategia*. Ed. Universidad. Buenos Aires, Argentina. 1992.

Torre Rangel, Jesús Antonio de la. Hacia una organización jurídica del Estado, solidaria y liberadora. Ed. Jus. México. 1977.

Torres López, Mario Alberto *Las Leyes Penales (Dogmática y Técnicas Penales)*. Ed. Porrúa. México. 1993.

Touchard, Jean. *Historia de las ideas políticas*. (trad. de Juan Pradera.) 5ª ed. Ed. Tecnos. Madrid, España. 1987.

Uribe Villegas, Oscar *El crimen, objeto de estudio de la Sociopatología*. Estudios Sociológicos. " Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. México. 1952.

Veiga de Carvalho, H. *Manual de Criminología*. Coletânea Acacio Nogueira. Sao Paulo, Brasil. 1935.

Venegas Trejo, Francisco. *Democracia, regímenes políticos y el presidencialismo mexicano*. Revista de la Facultad de Derecho de México. UNAM. Números 127,128,129. Tomo XXXIII. Enero-junio. Ciudad Universitaria. México. 1983

Versele, Carlos Severín. *La droit et la justice*. Université de Bruxelles, Bélgica. 1979.

Vidal Gómez de Alcalá, Rodolfo. *La ley como límite de los derechos fundamentales*. Ed. Porrúa. México. 1997.

Villalobos, Ignacio. Derecho Penal Mexicano. Parte General. 5a. ed. Ed. Porrúa. México. 1990.

Von Liszt. *La idea de fin en el Derecho Penal*. UNAM-Universidad de Valparaíso de Chile. México. 1994.

Weber, Max. Economía y Sociedad. *Esbozo de sociología comprensiva*. (Trad. de José Medina Echavarría y et. all.) 2ª edición en español. Fondo de Cultura Económica. México. 1984.

Welzel, Hans. *Derecho Penal Alemán. Parte General*. 3a. ed. castellana Tr. de Juan Bustos Ramírez y Sergio Yañez Pérez. Chile. Ed. Jurídica de Chile. 1987.

Welzel, Hans. *Introducción a la Filosofía del Derecho*. 2a. de. Ee. Aguilar. Madrid, España. 1979.

Wright, Deil S. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. (trad. de José Luis Méndez.) Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública - Universidad Autónoma de Colima y Fondo de Cultura Económica. México. 1997.

Zaffaroni, Eugenio R. *Criminología. Aproximación desde un margen*. Ed. Temis. Bogotá, Colombia. 1993.

Zaffaroni, Eugenio Raúl. *Manual de Derecho Penal. Parte General*. Ed. Cárdenas. México. 1991.

Zaffaroni, Eugenio, Raúl. *Política Criminal Latinoamericana. Perspectivas, disyuntivas*. Ed. Hammurabi. Buenos Aires, Argentina. 1982.

Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, F. *El Juicio de Amparo a la luz de la moderna Justicia Constitucional*. Revista de Investigaciones Jurídicas. México. Escuela Libre de Derecho. Número 15. México. 1991.

Zambrano Pasquel, Alfonso. *Nueva Criminología y Derecho Penal. Criminalia* '. Órgano de la Academia Mexicana de Ciencias Penales. Año LII. Nos. 1-12. Enero-Diciembre 1987. Ed. Porrúa. México. 1987.

Zepeda Lecuona, Guillermo. *Delincuencia: fachada reformadora y los sótanos de la impunidad*. México. Revista del Senado de la República. Abril-Junio 1998. Vol. 4. No. 11.

Zipf, Heinz. *Introducción a la Política Criminal*. (Kriminalpolitik. Eine Einführung in die Grundlagen). Tr. de Miguel Izquierdo Macías-Picavea. Esp. Revista de Derecho Privado. Editoriales de Derecho Reunidas. Madrid, España. 1979.

Zugaldía Espinar, José Miguel. *Fundamentos de Derecho Penal (Parte General). Las teorías de la pena y de la ley penal. Introducción teórico-práctica a sus problemas básicos*. 2a. ed. Ed. Universidad de Granada. Granada, España. 1991.

Claudia Luna Palencia. " Más sueldos a burócratas. " y " Celebran miseria con derroche. " México hoy. Año 1, número 126. 17 de noviembre de 1998. Secciones Nacional y de Economía y Finanzas personales. Páginas 3 y 18.

Guadalupe Irizar. " Ingresan Hacienda y SEP. " Reforma. Corazón de México. México. Año 5, número 1721. 27 de agosto de 1998. Sección A Nacional. Página 8 A.

Jorge Carrasco. " Acaparará Gobernación el mando de las policías. " Metro. Lectura de la Gran Ciudad. ' No. 341. México, Distrito Federal. 13 de noviembre de 1998. p. 24.

María Luisa Pérez. " Caen 9 secuestradores de la banda de Caletri." *Diario Reforma. Corazón de México.* Distrito Federal. 23 de noviembre de 1998 Sección A. Nacional. Página 1A.

Redacción. " Endurecerán penas y centralizan policía " ' Formalizan propuesta de guardia nacional (SIC) " *Diario Reforma. Corazón de México.* Distrito Federal. Año 5, número 1803. 17 de noviembre de 1998. Sección A. Nacional. Página 1 y 7 A.

Ricardo Couto " Creación de un organismo especial a manera de Secretaría de Justicia. " *El Universal.* México, Distrito Federal. julio 9 de 1950.

Rolando Herrera. " Descentralizan Policía del D.F." *Reforma. Corazón de México.* México Año 5 número 1782. 27 de octubre de 1998. Sección A Nacional. Página 1A.

Wilbert Torre. " Sobregira su gasto Seguridad Nacional. "' *Reforma. Corazón de México.* Distrito Federal. 2 de noviembre de 1998. Sección A. Nacional. Página 1A.

NORMATIVIDAD.

- ◇ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- ◇ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- ◇ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- ◇ Ley de Planeación.
- ◇ Ley General que Establece las Bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- ◇ Ley de ingreso de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998.
- ◇ Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998.
- ◇ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- ◇ Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.
- ◇ Ley de la Policía Federal Preventiva.
- ◇ Código Penal para toda la República en materia federal y para el Distrito federal en materia común.
- ◇ Código Federal de Procedimientos Penales.
- ◇ Código de Justicia Militar.
- ◇ Plan Nacional de Desarrollo. 1983-1989.
- ◇ Plan Nacional de Desarrollo. 1989-1994.
- ◇ Plan Nacional de Desarrollo. 1995-2000.
- ◇ Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000.
- ◇ Programa Nacional de Seguridad Pública.

- ◊ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal
- ◊ Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
- ◊ Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.
- ◊ Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República
- ◊ Reglamento Interior de la Procuraduría General de la República.
- ◊ Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.
- ◊ Reglamento del Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República.
- ◊ Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Ciencias Penales.
- ◊ Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.
- ◊ Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal.
- ◊ Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.
- ◊ Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.
- ◊ Convenio de Coordinación en materia de Seguridad Pública que celebran las Secretaría de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público, de Contraloría y Desarrollo Administrativo y el Estado de Colima.
- ◊ Convenio de Coordinación en materia de Seguridad Pública que celebran las Secretaría de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público, de Contraloría y Desarrollo Administrativo y el Distrito Federal.
- ◊ Convenio de Coordinación en materia de Seguridad Pública que celebran las Secretaría de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público, de Contraloría y Desarrollo Administrativo y el Estado de México.
- ◊ Bases de colaboración que celebran la Procuraduría General de la República y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, para fortalecer el combate de la delincuencia y abatir la impunidad.

- ◇ Bases de colaboración que celebran el Departamento del Distrito Federal a través de la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y el Gobierno del Estado de México a través de la Secretaría General de Gobierno y la Procuraduría General de Justicia del Estado de México para fortalecer la seguridad pública, combatir la delincuencia y abatir la impunidad.
- ◇ Manual de Organización General de la Secretaría de Gobernación.
- ◇ Acuerdo por el que se reestructuran los gabinetes especializados del Ejecutivo Federal y se abroga el diverso que creó la oficina de la Presidencia de la República.
- ◇ Acuerdo por el que se crea la Coordinación de Seguridad Pública del Distrito Federal por el Presidente la República.
- ◇ Acuerdo del Jefe del Departamento del Distrito Federal y del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el que se expide el Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 1995-2000.
- ◇ Acuerdo A/004/94 por el que se crea la Comisión para la prevención del delito de la Procuraduría General de la República.
- ◇ Acuerdo número A/003/96 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y se establecen las reglas de distribución de competencias entre las diversas áreas centrales y las desconcentradas de la dependencia.
- ◇ Acuerdo mediante el cual se dan a conocer las bases para la organización y funcionamiento de los Comités delegacionales de seguridad pública para que funcionen como una instancia colegiada de consulta y participación ciudadana en cada una de las delegaciones del Departamento del Distrito Federal.
- ◇ Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las dependencias, unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito federal y se delegan facultades en la unidad administrativa que se menciona. [Dirección Ejecutiva de Políticas de Seguridad Pública.]