



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN

"DELINCUENCIA Y POLITICA CRIMINAL EN LA
CIUDAD DE MEXICO (1993-1999): HACIA LA
CONSTRUCCION DE UN MODELO DE
INTERPRETACION DE LA REALIDAD"

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE:
MAESTRO EN POLITICA CRIMINAL
PRESENTA EL ALUMNO
HECTOR CHINCOYA TEUTLI

ASESOR: MA. EUGENIA ESPINOSA MORA



ABRIL DE 2001



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

A ti, amantísima Madre
A ti, que has sido siempre mi ejemplo de trabajo, superación y esfuerzo
A ti, que te partiste el alma por sacarnos adelante,
que lo que representa este trabajo quede
como testimonio perenne que tu esfuerzo no ha sido en vano
A ti, que ocupas un lugar privilegiado en el corazón de mi corazón

Para mi: precioso de preciosos
Mi muy amado hijo, Iván Sebastián
Motor de mi vida

A mis muy queridísimos hermanos
Vero, Javier y Marthita
Con quienes me unen lazos y vínculos eternos de afecto

A mi amada y siempre fiel Ivonne
Compañera de tantas noches sin sueño en este esfuerzo
A ti que decidiste jugártela conmigo,
en las buenas y en las malas, que han sido muchas

A la abuela July y al tío Sergio
A ti July por ser la guía moral de la familia,
y a ti Sergio por transmitirme el coraje para luchar
y no darse nunca por vencido en la vida

A don Jorge Barragán Camarena
Persona verdaderamente entrañable en mi vida

Con profunda y sincera admiración,
inexpresable gratitud e inmarcescible respeto,
a mis venerados maestros
Doña Alicia González Vidaurri,
Don Augusto Sánchez Sandoval y
Don Fernando Tenorio Tagle
Mucho más que mentores intelectuales, personajes cimeros en mi vida

A usted querida y respetada maestra Ma. Eugenia Espinosa Mora
Un agradecimiento especial por su paciencia e invaluable consejos
en la elaboración de este trabajo

Al Dr. Luis González Plascencia y al Dr. Julio César Kala
Por el privilegio de trabajar juntos y aprender de ellos todos los días

Al final, pero no por ello al último de mis afectos, a mis amigos del alma
Mauricio Cruz, Eduardo Garduño,
Gloria Hernández, Martín Morales y Horacio Tenorio

INDICE

Introducción:

CAPITULO I MARCO TEORICO-METODOLOGICO

- 1.1 Fundamentación teórico-metodológica
 - 1.1.1 La dialéctica marxista
 - a) La ley de los contrarios
 - b) La ley de la negación
 - c) La ley de la transformación
 - 1.1.2 La concepción materialista
 - 1.1.3 La realidad social
- 1.2 Planteamiento de la investigación
- 1.3 Hipótesis
- 1.4 Metodología y categorías fundamentales
 - 1.4.1 Procesos de criminalización
 - 1.4.2 Política Criminal

CAPITULO II CONTEXTUALIZACION DE LA POLITICA CRIMINAL DURANTE EL PERIODO 1993-1999

- 2.1 La agudización de la crisis económica
- 2.2 Contexto político
- 2.3 Breve panorama social
 - 2.3.1 La aparición del EZLN y la masacre de *Atecal*
 - 2.3.2 Crímenes públicos, miserias públicas
 - a) De la comoción a la incredulidad: Juan Jesús Posadas Ocampo
 - b) El miedo del catolicismo social: Luis Donaldo Colosio Marmola
 - c) José Francisco Ruiz Massieu o la ruptura del pacto en la familia revolucionaria
 - d) Abraham Polo Uscanga: el costo de la defensa del derecho
 - e) Francisco Stanley y el poder de los medios de información
 - 2.3.3 Aguas ¿Blancas?
 - 2.3.4 La columna Buena Aires: la expresión del *gorilato*
 - 2.3.5 La fractura de la *paz social* y la crisis de gobernabilidad como antecedentes de la estrategia de control social

CAPITULO III LA INGENIERIA DEL CONSENSO: EL PODER DEFINIDOR DE LOS MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACIÓN EN LA ESTRATEGIA DE EMERGENCIA SOCIAL

- 3.1 La función ideológica de los medios
- 3.2 Intervención de la televisión en la reconstrucción de la realidad social
 - 3.2.1 ¿Los medios expresan o reconstruyen la realidad?
 - 3.2.2 Recursos utilizados por los medios en la reconstrucción de la realidad
 - a) Distorsión
 - b) Fragmentación
 - c) Descontextualización
 - d) Omisión
 - e) Focalización
- 3.3 La exaltación de la violencia en los medios
- 3.4 La participación de los medios en la definición de la criminalidad
 - 3.4.1 La violencia en los medios como un reflejo del entorno social
 - 3.4.2 La definición de la criminalidad
 - a) Construye un estereotipo
 - b) Crean consenso sobre la criminalidad
 - 3.4.3 Promueven un clima de alarma social

CAPÍTULO IV

INSEGURIDAD REAL O FICTICIA: EL PROBLEMA DE LA INSEGURIDAD SUBJETIVA A LA LUZ DE DIEZ INDICADORES SOBRE LA DELINCUENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

- 4.1 Premisas metodológicas
 - 4.1.1 Distrito Federal y Ciudad de México: una historia compartida
 - 4.1.2 ¿Qué dicen las estadísticas de criminalidad?
- 4.2 Primer indicador: Las tasas de criminalidad a lo largo del siglo XX (1926-1997)
 - 4.2.1 El ciclo de reacomodo de las fuerzas revolucionarias (1926-1948)
 - 4.2.2 El ciclo del desarrollo estabilizador (1949-1982)
 - 4.2.3 El ciclo de la crisis (1983-1997)
- 4.3 Segundo indicador: los dos grandes crisis económicas del México contemporáneo (1932 y 1995)
- 4.4 Tercer indicador: análisis comparativo del número de averiguaciones criminales registradas entre los años 1933-1943 y 1988-1999
- 4.5 Cuarto indicador: el delito violento en la ciudad de México por Delegación
- 4.6 Quinto indicador: cifra negra y cifra legal de la criminalidad en las diez colonias con el más alto índice de delitos violentos de la ciudad de México
- 4.7 Sexto indicador: comparación de los índices delictivos de ciudades del interior de la República
- 4.8 Séptimo indicador: comparación de los índices delictivos de la ciudad de México con ciudades norteamericanas equivalentes en población
- 4.9 Octavo indicador: comparación de la tasa por 100 mil habitantes de homicidio de la ciudad de México con relación a ciudades norteamericanas
- 4.10 Noveno indicador: la situación de la inseguridad pública en América Latina: El caso de Colombia
- 4.11 Décimo indicador: dinámica del homicidio en diversas ciudades del mundo
- 4.12 Reflexiones en torno al problema de la inseguridad subjetiva

CAPÍTULO V

RANGOS FUNDAMENTALES DE LA POLÍTICA CRIMINAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO DURANTE EL PERÍODO 1983-1999

- 5.1 El derecho penal como estrategia central de la política criminal en México
- 5.2 Contexto en el que aparece el discurso del Crimen Organizado
 - 5.2.1 Instrumentos de presión para el establecimiento de leyes de excepción
- 5.3 Impacto de la legislación de excepción en la Ley Suprema
 - 5.3.1 Las reformas y adiciones a la Constitución de 1976
 - a) Reforma al artículo 16: La neta versión de conmutaciones
 - b) Reforma al artículo 29, fracción I: Libertad provisional bajo fianza
 - c) Reforma al artículo 22: Modificaciones en las confiscaciones
 - 5.3.2 Las reformas constitucionales de 1999
 - a) La nueva reforma al artículo 16
 - b) La reforma al artículo 19
- 5.4 Implicaciones de las modificaciones constitucionales en materia penal sobre la legislación secundaria
 - 5.4.1 Reforma penal adjetiva y sustantiva de 1996
 - 5.4.2 Reforma penal adjetiva y sustantiva de 1999
- 5.5 El derecho penal como discurso ideológico

CAPÍTULO VI EL DISCURSO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA
Y EL MODELO DE MANO DURA

- 6.1 La Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal
- 6.2 La *Coordinación de Seguridad Pública de la Nación*
- 6.3 Las Reformas Constitucionales de 1994 en materia de Seguridad Pública
 - 6.3.1 Reformas en materia de Procuración e impartición de Justicia
 - 6.3.2 Las reformas al artículo 21 Constitucional
 - a) El nuevo concepto constitucional de Seguridad Pública
 - b) Los cuerpos policiales en la reforma constitucional de 1994
 - c) Creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública
 - 6.3.3 Reformas al artículo 73 Constitucional
- 6.4 La Seguridad Pública en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000
- 6.5 La Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública
 - 6.5.1 Importancia de las primeras Conferencias Nacionales de Procuradores Generales de Justicia
 - 6.5.2 Comentarios a la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública
 - a) El federalismo y la coordinación de los tres niveles de gobierno
 - b) El concepto de seguridad pública
 - c) Los enfoques jurídicos del Sistema Nacional de Seguridad Pública
 - d) Profesionalización de los cuerpos policiales
 - e) La creación del Registro Nacional de Información sobre Seguridad Pública
 - f) Otras temáticas importantes dentro de la LGSNSP
- 6.6 La creación de la Policía Federal Preventiva
- 6.7 La justicia cívica en el marco del discurso de la seguridad pública
 - 6.7.1 Las infracciones en la nueva *Ley de Justicia Cívica del Distrito Federal*
 - 6.7.2 Las reformas de la Ley de Justicia Cívica en materia de *procuramiento*
 - 6.7.3 La sanción: el eslabón final en la justicia cívica

REFLEXIONES FINALES
BIBLIOGRAFÍA

Introducción

Heredera de la gran ciudad del México Tenochtitlán, fundada por los antiguos *mexicanos* en 1325, la Ciudad de México está por cumplir siete siglos de historia, lo que con dificultad podrían decir otras ciudades del mundo. No obstante, nuestra sufrida ciudad de México ha cambiando tanto su rostro a lo largo de sus siete siglos de historia, que, de compararlas, podríamos decir que ha sido cuatro ciudades distintas entre sí. Fue la Gran Tenochtitlán en tiempos precolombinos, que maravillo a los Españoles, la Venecia de América, en tiempos de la Colonia, con sus amplios canales y calzadas, la Ciudad de los Palacios durante el siglo pasado, hasta convertirse, en el presente en una de las grandes capitales del mundo contemporáneo.

Sin embargo, la *grandeza* de la actual ciudad de México no deviene de sus imponentes construcciones barrocas o renacentistas, ni sus edificios impregnados de la influencia francesa o neoclásica. No. A la ciudad de México se le caracteriza hoy por ser el *paradigma del desastre urbano*, la *antesala de un Hiroshima ecológico*, como la llegó a llamar la revista *Time*¹, un gigantesco monstruo apocalíptico, que todo lo devora, que todo lo destruye y al que todos le tienen miedo. Para Carlos Fuentes, el autor que hace cuarenta años describiera a la capital como *la ciudad más transparente*, la actual ciudad de México es una ciudad que ha traicionado a su pasado. Habla uno de sus personajes: "le daba vergüenza que un país de iglesias y pirámides edificadas para la eternidad acabara conformándose con la ciudad de cartón, caliche y caca. La encajaron, la sofocaron, le quitaron el sol y el arc, los ojos y el olfato."²

Para el imaginario colectivo, tan proclive a hacer construcciones subjetivas de la realidad, la ciudad de México se ha convertido en *la Ciudad del Miedo*, cuyo clima ha sido enrarecido por la violencia y la criminalidad, aún más que por la misma contaminación. Dentro de este discurso, vivir en una de las ciudades más grandes y pobladas del mundo, no solamente puede llegar a ser la experiencia más exasperante, sino más atemorizante que se pueda tener. La criminalidad, se dice en las charlas de café, en las oficinas, en los mercados y en las calles, ha aumentado a tal grado que ha hecho más sufrida e imposible la vida en la capital. El delito, se dice, se ha convertido en una omnipresencia fantasmal, que nos acosa a todos sin saber cuando se nos va a aparecer. Siempre inasible, impreciso y angustiante, acechando a la vuelta de cada esquina. Por eso acertadamente Juan Villoro ha señalado que *lo único bien repartido en la ciudad de México es el miedo*.³ En este contexto, no es raro que quienes visitan nuestra ciudad lleguen con cierto temor, lo cual no es de sorprenderse en vista de la publicidad adversa que ha recibido.

Sin embargo, consideramos que siempre ha existido una distancia importante entre el imaginario colectivo y las explicaciones más o menos racionales que se le puedan dar a los fenómenos. Hay que tomar en cuenta que la realidad, para la consciencia ingenua, muchas veces es incognoscible. La complejidad de los fenómenos de la realidad hacen de estos un objeto enigmático, inaprensible, etéreo, inasible epistemológicamente. De manera que para hacerlos más comprensibles la gente elabora sus propios constructos, suposiciones, mitos, articula

¹ "Time", 2 de enero de 1989, citado por Ward, Peter M., *México: una megaciudad*, México, Ed. Alanza, 1991, p. 9.

² Fuentes, Carlos, *Cristóbal Nonato*, México: Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 89.

³ *La Jornada*, 30 de noviembre de 1997, p. 45.

interpretaciones parciales tomadas de distintas fuentes, con todo lo cual se arman versiones de lo real, que muchas veces muy poco o nada tienen que ver con la realidad

Con relación al problema de la inseguridad pública provocada por el problema de la delincuencia, podemos decir que, de facto, evidentemente que la criminalidad ha ido en aumento, y ello ha tenido repercusiones importantes sobre la sensación de seguridad que tiene el ciudadano. Pero, ¿hasta qué punto esta sensación de inseguridad es real y hasta qué punto es una construcción subjetiva? ¿Que tanto estamos realmente amenazados por la delincuencia y que tanto se ha sobredimensionado el problema de la inseguridad en la ciudad de México?, ¿Cuál ha sido la respuesta del Estado y de los grupos socialmente dominantes hacia el problema de la delincuencia? Estas son algunas de las preguntas que inicialmente han motivado este trabajo de tesis. Lo cierto es que en estos últimos años algo pasó en nuestra ciudad que nos ha hecho cambiar de actitud en más de un aspecto

Uno de los efectos naturales de este pánico social es la formación de barreras feudales en aquellos barrios en que los vecinos, organizados, pueden darse el lujo de contratar servicios de seguridad, vigilancia día y noche, perros especializados y cuanto invento pueda ser útil para garantizar la seguridad. No faltan, por supuesto, los carros blindados, las patrullas públicas o privadas de acompañamiento, el abandono de las tarjetas de crédito ante el riesgo del viaje involuntario al cajero automático y, si es posible, de doble vuelta para aprovechar el último momento de la noche y la primera hora del día siguiente. Por supuesto que entre esas precauciones se ha puesto de moda la de no tomar un taxi verde por la noche, que por momentos se había vuelto una garantía de asalto

Algunas oficinas se han visto precisadas a montar circuitos cerrados de televisión y señales electrónicas que ofrecen la certeza del conocimiento del sujeto o sujetos entrantes. No hay comerciante que no meta a la cárcel sus escaparates o miscelánea que no estén convertidas en fortalezas inexpugnables. Abundan los negocios que avisan que no reciben efectivo sino cheques, y no son escasos los transportes que van acompañados de anuncios como "el conductor no puede abrir la caja fuerte del camión, o la unidad cuenta con rastreador vía satélite. Salir a la calle es una aventura, y casi casi hay que dejar constancias de última voluntad ante la necesidad de atender una invitación de noche. Los automóviles, además de alarmas, se traban con barras de seguridad, y las partes fácilmente desprendibles sufren también su particular enrejado que protege faros, defensas, taponos y cuanto artefacto pueda ser retirado con la mano maestra de algunos de los habitantes *incómodos* del DF

Podríamos pensar que este escenario de *paranoia social* no deja de ser simplemente un problema de orden público. Sin embargo, el problema es más grave de lo que nos podemos a simple vista imaginar, ya que muchas veces el temor de ser alcanzado por la delincuencia provoca que muchas personas restrinjan sus vidas y actividades, se autolimiten en el ejercicio de sus derechos ciudadanos, como transitar por las calles. Por eso bien se ha dicho que en buena medida la ciudad ya no nos pertenece, y nuestro espacio de seguridad ha quedado restringido a unos cuantos lugares concretos

Son muchas las causas que se atribuyen a este *incremento* de la inseguridad. El referente inmediato es la devastadora crisis económica de 1995, con su cauda de desempleo, inflación, pérdida del poder adquisitivo del salario y frustración, que para muchos constituyó el caldo de

cultivo para el incremento de la violencia, la delincuencia y el crimen organizado. Sin embargo, no menos cierto es que en la construcción de dicho escenario han tenido una participación importante los medios masivos de comunicación.

Efectivamente, como en ningún otro momento en la historia de nuestro país, en años recientes los medios de comunicación pudieron gozar de la mayor libertad para poner al descubierto la exaltación de la violencia y de la miseria humana, dentro de un discurso narrativo que, parafraseando a Romà Gubern, interpelaba a las regiones más oscuras de nuestro psiquismo manipulando el lenguaje de la emocionalidad¹. En este sentido, a nosotros nos parece incuestionable que una cosa es la violencia que se reporta oficialmente y otra muy distinta la que transmiten los medios, una es la violencia que aparece en la televisión (violencia simbólica, subjetiva), y otra la que se vive en la realidad (violencia real, objetiva).

Sin embargo, independientemente del contenido real o simbólico de los contenidos de los programas televisivos, algo que nos parece indudable es que esta percepción de la inseguridad, ha coincidido con los límites históricos del modelo económico neoliberal, el cual manifiestamente ha mostrado signos de agotamiento. Esta puntualización es importante porque una premisa de la que parte la presente investigación para realizar el análisis de la política criminal en el período 1993-1999, es que dicha percepción fue aprovechada por los grupos dominantes al menos con dos propósitos fundamentales: primeramente, para canalizar la atención de la opinión pública hacia este tipo de problemas, de manera que se pudiera dejar en segundo plano conflictos sociales de otra índole, como la crisis económica, el desempleo, la corrupción en las esferas gubernamentales, los acuerdos incumplidos con el EZLN, las violaciones a los derechos humanos, etc.

Por otro lado, este clima de inseguridad, asociado al incremento de la delincuencia, le permitió a los grupos socialmente dominantes impulsar un conjunto de reformas en el ámbito legislativo, cuya principal consecuencia fue el establecimiento de una legislación sumamente represiva en el ámbito penal, que tiende a violentar las garantías individuales. Se entiende que uno de los objetivos de esta política de mano dura del gobierno, consiste en mantener el control y la estabilidad de la sociedad en el contexto de la irritación social provocada por el mantenimiento de una política económica sumamente impopular. Por lo que, uno de los propósitos de este trabajo de tesis es poner de manifiesto el vínculo existente entre la aparición de una legislación autoritaria y represiva con las propias necesidades del estado neoliberal para reproducir sus condiciones de existencia.

La exposición de resultados de la investigación la hemos organizado en seis bloques de tratamiento. Comenzamos con un capítulo que hemos denominado *marco teórico-metodológico*, donde se plantea el *esquema conceptual* que anima a la investigación y que contiene los elementos básicos de la misma: planteamiento, hipótesis, metodología y categorías fundamentales. La política criminal, el derecho, la sociología como cualquier otra de las ciencias sociales comparten, independientemente del contenido y de sus objetivos propios, un rasgo en común, cumplen con los requisitos de cientificidad exigidos a toda ciencia, es decir, tienen una

¹ Barata, Francesco, "El drama del delito en los *mass media*", en *Delito y Sociedad*, 11 y 12, Buenos Aires: Ed. La Colmena, 1998; en Itabert, Gerard, "Suceso y remoción de desorden: la fascinación por lo anómico", en *Revista Catalana de Seguretat Pública*, No. 4, 1999, p. 23.

estructura científica, la cual les permite llegar a conclusiones válidas. Esta estructura la debemos concebir como un conjunto de enunciados y proposiciones, comprobables empíricamente y fundados en razones objetivas. Dichos enunciados son precisamente el armazón del discurso científico, del diseño, o si se prefiere del marco teórico metodológico, que no solo determina las observaciones y la búsqueda del investigador, sino que además le permite al investigador disminuir su posibilidad de error al señalarle, desde el principio, el *hilo conductor*. Representa, para el trabajo de investigación, lo que los rieles al tren. De aquí la importancia de hacer explícitos sus fundamentos.

En el capítulo segundo, se pretende hacer un análisis del contexto que sirve de escenario a la estrategia de política criminal. Para lo cual se tomará en cuenta tres ámbitos fundamentales: económico, político y social. De esta manera, realizamos un breve análisis del ámbito económico, tomando como base la crisis económica de finales de diciembre de 1994. Asimismo, se plantea cuál es la interpretación que le damos a la esfera política, durante los años de 1993 a 1999, en particular, con relación a dos fenómenos: el cambio en las funciones del Estado y, por otra parte, con lo que hemos llamado la ruptura de la institucionalidad jurídica. Finalmente, en relación con el espacio social, el análisis toma en cuenta tres vertientes: la aparición del EZLN y el caso de la matanza de campesinos en Aguas Blancas, los crímenes públicos que causaron impacto social, y los asesinatos extrajudiciales cometidos por integrantes de cuerpos de policía de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal en la colonia Buenos Aires.

En el capítulo tercero se hace hincapié en la participación que tuvieron los medios masivos de comunicación, y en especial la televisión, en la conformación de un clima de inseguridad subjetiva. Al respecto, analizamos en qué medida intervienen en la reconstrucción de la realidad social, cuáles son los recursos que utilizan, de qué manera hacen una exaltación y apología de la violencia y de la delincuencia, cómo presentan a la delincuencia, para finalmente bajar el análisis al clima de alarma social que promueven. En relación con los medios se parte de la premisa de considerarlos dentro de la superestructura ideológica, y como tales, instrumentos utilizados por los grupos socialmente dominantes para transmitir su visión del mundo, psicología, filosofía, valores, etc.

El capítulo cuarto es especialmente importante para apuntalar las hipótesis centrales de este trabajo de tesis. Toda vez que en él se realiza un acercamiento a la realidad delictiva tal como ésta se desprende de la información y estadísticas oficiales. El objetivo de este capítulo es tratar de poner en evidencia la dimensión real del problema de la delincuencia con el fin de formarnos un criterio mínimamente objetivo sobre su magnitud en los años recientes. Las preguntas que nos sirve de punto de partida son: ¿hasta qué punto esta sensación de inseguridad es real y hasta qué punto es una construcción mediática?, ¿Qué tanto estamos realmente amenazados por la delincuencia y qué tanto se ha sobredimensionado el problema de la inseguridad en la ciudad de México? Algo nos dice que nuestra vilipendiada ciudad de México no es la *Ciudad del Miedo*, que muchos dicen que es. Pero hay que probarlo. Para ello, presentamos diez indicadores, que van desde la reconstrucción de la forma como se ha manifestado la delincuencia a lo largo del siglo veinte (1926-1997), hasta un análisis comparativo del delito de homicidio entre diversas ciudades del mundo, incluyendo, por supuesto, la ciudad de México.

En los capítulos quinto y sexto, realizamos una interpretación de las dos estrategias fundamentales en materia de política criminal, que nosotros consideramos que fueron llevadas a cabo por el sistema político mexicano en el periodo estudiado: los cambios en el ámbito de la legislación penal (reformas constitucionales, al Código Penal y de Procedimientos Penales, la Ley Federal contra el crimen organizado, etc.), como el instrumento central de la política criminal, y la seguridad pública como el discurso que operativiza las acciones prácticas de control por parte del Estado. En este último ámbito, nuestro punto de partida es la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal (del 19 de julio de 1993), concluyendo el análisis en la nueva *Ley de Justicia cívica del Distrito Federal*, de marzo de 1999.

Como se puede apreciar, cada capítulo tiene su propia estructura interna y su propio nivel de concreción-abstracción de acuerdo a la especificidad del objeto de estudio que aborda, dentro, por supuesto, de la estructura general que anima este trabajo de investigación.

Una razón primordial que nos ha animado a llevar a cabo este trabajo, fue estar convencidos de que es indispensable plantearnos las interrogantes acerca del pasado reciente de nuestra ciudad y de todo aquello que la ha conformado, en especial el problema de la inseguridad pública que genera la criminalidad. No sólo por la curiosidad de poder mirar y recordar nostálgicamente el pasado, sino para que nuestra dimensión del presente no esté sujeta exclusivamente a la imagen que cotidianamente nos proporciona nuestro entorno. De lo anterior se deriva la necesidad de ampliar el abanico de opciones interpretativas sobre lo que pasó, está pasando y podría pasar en el ámbito de la política criminal, no sólo para responder a los requerimientos siempre válidos del quehacer académico, sino también para coadyuvar, en nuestra modesta medida, a que el debate sobre estos temas sea lo más objetivo, amplio e informado posible.

No sabemos que tanto logramos avanzar en términos de la formulación de respuestas a las preguntas que inicialmente nos planteamos, pero consideraremos cumplido nuestro objetivo si abrimos la posibilidad de formular inquietudes que propicien el intercambio fecundo de ideas y el incentivar una dosis de información que genere una actitud más activa y crítica frente a nuestra realidad social.

CAPITULO I MARCO TEORICO-METODOLOGICO

Una de las normas fundamentales que deben observarse en todo proceso de apropiación de lo real es que al principio de todo intento de construcción científica de conocimiento debe prevalecer ante todo un procedimiento metódico y ordenado que sirve de guía en el proceso de investigación. Es decir, la primera preocupación teórica de cualquier investigador no comienza abordando directamente la construcción científica del objeto de investigación, sino la problematización del objeto de estudio, entendido éste como una parte de la realidad en la que se fusionan los datos empíricos y el esquema teórico-metodológico que se pretende aplicar.

En esta parte del proceso de construcción del objeto de estudio, la concepción del mundo que tiene el investigador, sus modelos de interpretación, así como el marco teórico-metodológico que sustenta la investigación determina no sólo la recolección de los datos empíricos, sino, muy principalmente, la interpretación final con respecto al proceso de desenvolvimiento de lo real. Podríamos decir que la forma como el investigador se apropia de los diferentes elementos provenientes de lo real depende de un proyecto de realidad que existe *immanentemente* en su conciencia y de la cual participa de una manera inconsciente o consciente. Una investigación no se desarrolla en un ambiente puro, sino que en ella participan todos los conocimientos, científicos o no, que el investigador ha ido acumulando a lo largo de su vida. Al realizar su investigación no tiene la mente en blanco, sino que se participa, consciente o inconscientemente, de una concepción ontológica y gnoseológica.

En este sentido, es evidente que la preocupación científica no es solamente la problematización de un aspecto de la realidad. Implica, sobre todo, la valoración que el investigador hace de una parte de la realidad, transformando los problemas sociales en problemas científicos. No en vano se trata de un ser social, inmerso en una sociedad determinada que se preocupa por conocer, resultando, en consecuencia, muy difícil escindir sus condiciones objetivas materiales de las herramientas subjetivas con las cuales las interpreta. En consecuencia, podemos decir que toda investigación parte de las condiciones materiales de existencia de quien las realiza, y no, como supone la conciencia ingenua, como resultado de la intuición del investigador, de su libre albedrío, etc.

Ahora bien, la participación por parte del investigador de una concepción ontológica y gnoseológica, aparece inmersa en todo el proceso de investigación desde la tematización del objeto de estudio, hasta la construcción explicativa del fenómeno aprehendido como objeto. El problema comienza *cuando no se plantea conscientemente el concepto de realidad que el investigador posee*, es decir, cuando se deja sin abordar la reflexión epistémica entre el ser y el conocer, quedando fuera de la problematización la validez del discurso construido a partir de la disociación entre el método de investigación y el modo de ser de lo real, lo que viene a cuestionar severamente la aprehensión científica que se pretende hacer de lo concreto real. Es por ello que el estudio y la reflexión sobre los problemas de índole teórico y epistémico-metodológico, no pueden ni deben de ser dejados de lado en el inicio de toda investigación, y con mayor razón si se trata de un ejercicio académico.

En este capítulo nos proponemos plantear los principales problemas epistémico-metodológicos concernientes a la construcción de nuestro objeto de estudio con base en la

concepción dialéctico-materialista e histórica de la realidad, las fases de desarrollo del proceso de apropiación del conocimiento durante la investigación, así como la exposición de las principales herramientas teórico-lógicas utilizadas en la investigación de los diferentes fenómenos sociales abordados

A tal efecto, se ha decidido realizar nuestra exposición abordando cuatro cuestiones básicas: fundamentación teórico-metodológica de nuestro modelo de interpretación, definición del objeto de estudio y planteamiento del problema, hipótesis; y, finalmente, desarrollo de las principales categorías relacionadas con nuestro objeto de estudio

1.1. Fundamentación teórico-metodológica

La tarea de la ciencia consiste en poner de manifiesto las conexiones internas de los procesos, ocultas al sentido común, tratando no de describir los fenómenos, sino de explicarlos, diferenciando lo esencial de lo superficial. Esta explicación de los fenómenos supera la interpretación que se da a partir del sentido común, en la medida en que pretende dar respuesta al cómo y al por qué, lo cual solamente es posible hacerlo por medio de una teoría que es lo que da coherencia a una investigación, es lo que le permite encontrar su sentido y orientación, o, si se prefiere utilizar la terminología marxista, es la que le permite dar el hilo conductor al trabajo de investigación. El sentido común nos puede dar una idea, bastante vaga de la realidad, la ciencias nos la explica en términos de una lógica y de una coherencia interna

Es evidente que no se puede comenzar una investigación recogiendo datos en bruto, es decir, recolectando información de manera caótica y desordenada, sino que dicha recolección de datos debe estar subordinada a una concepción teórica, debe estar guiada, justificada y sistematizada por un planteamiento teórico-metodológico, el cual no es sino un conjunto de categorías y conceptos presentadas con un cierto orden y esquema de exposición. Esto es especialmente válido cuando la complejidad de los problemas abordados impide que puedan ser explicados al margen de una teoría dentro de la cual adquieren sentido, y que es, precisamente, la herramienta que, en el proceso de investigación científica, dota al investigador de los elementos necesarios para construir una explicación racional del movimiento de lo real.

En algo puede ser que todos estemos de acuerdo, lo que fundamentalmente se refiere el significado de todo proceso histórico es que éste expresa principalmente la idea de cambio, transformación o dinamismo. Ello no quiere decir, sin embargo, que el movimiento histórico sea caótico, casual o indeterminado, ni tampoco hace alusión a la idea historicista de unicidad e irrepetibilidad de los hechos históricos, sino que el movimiento se da siguiendo una cierta lógica, como un proceso sujeto a leyes y subordinado a cierta necesidad histórica que no depende de la voluntad ni la conciencia de los hombres. Quizás el principal mérito de la teoría marxista fue el poner de manifiesto estas leyes que, dicho sea de paso, intentan dar una visión del proceso del desarrollo social *en su conjunto*, más que pretender explicar los fenómenos en su especificidad. Es por esta razón por la que nosotros aquí nos inclinamos a seguir las tesis planteada por Marx para la interpretación de los fenómenos sociales, la cual se caracteriza por ser dialéctica y materialista

1.1.3 La dialéctica marxista

La dialéctica es el principal soporte del marxismo, es el hilo conductor y la base de todo el pensamiento marxista. Aplicada al conocimiento de lo real, la dialéctica no es, como pensaba Hegel, el desenvolvimiento del pensamiento, es la realidad misma del proceso histórico expresada a través de los elementos contradictorios de la materia. De esta manera, para Marx la dialéctica es la ley que rige la marcha y evolución de los fenómenos, es decir, es la forma bajo la cual se puede explicar el dinamismo, el movimiento y desarrollo de todo el proceso histórico-social.

La dialéctica destaca la concatenación universal y las leyes del movimiento y desarrollo del mundo real y objetivo, siendo la ley de contrarios, la ley de la unidad y la ley de la transformación los principios fundamentales de ésta.

a) La ley de los contrarios

Uno de los principios fundamentales de los que parte la dialéctica es que toda realidad tiene una contradicción inherente que hace que la materia tenga un impulso que la lleve a su desarrollo. En el universo la evolución no procede como resultado de una causa externa. No resulta de un designio inherente a los acontecimientos, sino de la contradicción que va dentro de todos los seres y de todos los fenómenos. La contradicción es la raíz de todo movimiento y de toda vida.¹ Esta unidad de los contrarios, implícita dentro de sí en todo ser, es la base del movimiento de lo real.

b) La ley de la negación

Esta ley fundamental de la dialéctica implica un proceso triple: afirmación, negación y negación de la negación. Aplicado a la realidad material la ley de la negación implica que un ser en movimiento es tal que progresa necesariamente hacia su propia negación, pero a medida que ese movimiento niega es a su vez negado. De este modo continúa el movimiento, pero siempre hacia un plano superior.

c) Ley de la transformación

De acuerdo con esta ley, el devenir de la materia no implica su aniquilamiento, sino su transformación en sentido positivo, de tal manera que hay un desenvolvimiento cuantitativo y continua en la realidad, que termina con producir una forma enteramente nueva.

¹ V. Adoratsky, *El materialismo dialéctico*, Moscú, Ed. Progreso, 1979, p. 26.

1.2 La concepción materialista

El materialismo subraya la importancia que tiene el ser social, la vida material de la sociedad o, lo que es lo mismo, el proceso productivo, el progreso del hombre en la transformación, movimiento y desarrollo de la sociedad.

El gran mérito del materialismo histórico consistió en el descubrimiento de las formas básicas del movimiento histórico, de las leyes que lo rigen, destacando no solamente su necesidad interna, sino de su carácter de proceso. Algunas de estas leyes rigen en todas las etapas del desarrollo social, v.gr. la ley del papel determinante que desempeña la existencia social con relación a la conciencia social, la ley de la contradicción entre fuerzas productivas y relaciones sociales de producción, la ley del papel determinante del modo de producción en el desarrollo de la sociedad, etc. Otras leyes, en cambio, actúan solo en determinadas etapas del desenvolvimiento social, como la ley de la lucha de clases como parte del motor del desarrollo histórico.

Marx pudo explicar el pasado al poner de manifiesto la importancia de la producción de la vida material, "el motor de la historia se halla en la propia actividad de los hombres, en su actividad real y concreta, en su trabajo y en sus demás prácticas cotidianas porque, en definitiva, el trabajo cotidiano va creando nuevos productos, necesidades, instrumentos, formas de organización, relaciones de conocimiento, técnicas, normas jurídicas, etc., de manera directa o indirecta." Es decir, su concepción de todo proceso histórico consistía en exponer el proceso real de producción, partiendo de la producción material de la vida inmediata. Es éste el primer hecho histórico del hombre una condición fundamental de toda historia, que lo mismo hoy que hace miles de años, necesita cumplirse todos los días y a todas horas, simplemente para asegurar la vida de los hombres.¹ Esta es la ley objetiva del desarrollo social, y la base de la interpretación materialista de la historia.

Ahora bien, sabiendo ya que la sociedad civil está determinada por la producción, por la economía, hay que responder ahora a la pregunta por lo que determina a su vez a esa economía. Marx nos contesta en su célebre *Prólogo a la Contribución a la Crítica de la Economía Política* que el desarrollo de la economía está en función de las causas que condicionan la evolución de las fuerzas productivas de la sociedad.² Es decir, la clave del método dialéctico materialista está en encontrar cuáles son las condiciones que determinan el desarrollo de las fuerzas productivas, ya que el *grado de desarrollo de las fuerzas productivas es lo determinante* en el conjunto de la sociedad y de su evolución y, por ende, *el factor explicativo por excelencia* de todo proceso histórico-social. Consiguientemente, para poder establecer el *grado de desarrollo de las fuerzas productivas* o, lo que es lo mismo, el nivel de progreso material de una época dada, se requiere determinar el índice de perfeccionamiento de las fuerzas sociales del trabajo y sus correspondientes condiciones naturales, pues de estos depende las fuerzas productivas.³

¹ Marx, C., "Carta de Marx a Annékov", en *Obras Escogidas*, tomo II, Moscú, Progreso, 1979, p. 472.

² _____, *La ideología alemana*, en *Ibidem*, p. 27.

³ _____, *Obras Escogidas*, op. cit., p. 67.

⁴ _____, "Salario, precio y ganancia", en *Obras Escogidas*, tomo I, Moscú, Progreso, 1979, p. 436.

El análisis de las fuerzas productivas no debe hacernos olvidar que éstas implican unas determinadas relaciones sociales de producción, basadas sobre la división social del trabajo y las relaciones de propiedad de los medios de producción, que se desenvuelven de una manera autónoma, aunque de ninguna manera separable. Así, se establece una unidad indisoluble entre unas y otras, debido a que en las relaciones de producción se establecen los vínculos entre los hombres para producir su vida material. Éstas, establecidas en un grado de desarrollo de las fuerzas productivas y si están en correspondencia con ellas, son las que favorecen su crecimiento.

La influencia recíproca de las relaciones de producción y las fuerzas productivas da como consecuencia el movimiento de todo proceso histórico-social. Para Marx, es a causa de esta interacción por lo que se da el devenir histórico, el proceso de cambio del que habláramos al principio. Por ello nos dice que al llegar a una determinada fase de desarrollo, las fuerzas productivas materiales de la sociedad chocan con las relaciones de producción existentes o, lo que no es más que la expresión jurídica de esto, con las relaciones de propiedad dentro de las cuales se han desarrollado hasta allí. De formas de desarrollo de las fuerzas productivas, estas relaciones se convierten en trabas suyas, y se abre así una época de revolución social.¹

Es fácil observar como la dialéctica y el materialismo histórico mantienen un vínculo indisoluble y se penetran mutuamente, como dos caras de un todo único que es la teoría marxista. Al aplicar la dialéctica materialista a la realidad material, Marx pudo construir un concepto nuevo de la realidad social.

1.1.3 La realidad social

La teoría marxista parte de la concepción de la realidad como una *formación económico-social*, es decir, como una totalidad articulada de esferas diferentes, cada una de las cuales con una cierta autonomía, lógica y tiempos propios, pero a la vez observan un lugar en la totalidad. Así, la economía, que para la dialéctica-materialista es el elemento que determina, en última instancia, a todos los demás elementos en la sociedad, se considera que es la base, esto es, un modo de producción -formado por fuerzas productivas y relaciones sociales de producción-, y la superestructura jurídica, política e ideológica (filosofía, arte, religión, etc.). De esta manera, una *formación económico-social* resulta ser la integración de diversos elementos para formar una totalidad. Esta estructuración se da de dos maneras, por un lado, es un proceso, es decir, una evolución eficiente, y, por otro lado, es una coyuntura, la cual se puede definir como una articulación actualizada y particular de la totalidad en un momento dado. Las coyunturas van construyendo un proceso, como coyunturas que implican continuidad o que conllevan cambios de calidad.

Ahora bien, el proceso de cualquier *formación económico-social*, de cualquier totalidad, es siempre un fenómeno único y muy rico en cuanto a fenómenos históricos se refiere. Por ello, es muy rebelde a cualquier explicación esquemática. Ante este problema habría que tener presente que de lo que se trata es de *hallar una explicación válida y suficiente* para los diversos fenómenos que pretendemos investigar, y no de la reconstrucción de la totalidad en toda su riqueza. En este sentido, un intento de ordenar el movimiento de lo real debe partir de su

¹ Marx, C., "Prólogo a la Contribución a la crítica de la economía política", en *Obras Escogidas*, tomo II, p. 67.

reproducción en el plano del pensamiento mediante la abstracción, que nos ayudará a encontrar las determinaciones y relaciones que existen entre los fenómenos

Es muy importante la abstracción dentro de este proceso, ya que será la que nos permita distinguir por separado, en el plano del pensamiento, lo que en la realidad, lo concreto real, se da como un todo indiviso, es decir, las características o determinaciones del fenómeno, sus relaciones internas y con otros fenómenos, que será lo que nos permite llegar a un conocimiento que rebasa el plano de lo meramente sensible. Solo de esta manera podremos llegar a lo concreto pensado, es decir, a la reproducción mental del fenómeno en sus múltiples relaciones y determinaciones, que es cuando se le llega a conocer más plenamente. En palabras de Marx:

Si comenzase, pues, por la población, resultaría una representación caótica del todo, y por medio de una determinación más estricta, llegaría analíticamente siempre más lejos con conceptos más simples, de lo concreto representado, llegaría a abstracciones cada vez más tenues, hasta alcanzar a las más simples determinaciones. Llegando a este punto, habría que volver a hacer el viaje a la inversa, hasta dar de nuevo con la población, pero esta vez no como una representación caótica de un todo, sino como una rica totalidad de determinaciones y relaciones diversas.¹

Todo proceso es pues un eterno viaje de ida y vuelta entre lo concreto y lo abstracto. Esto significa que en la práctica una totalidad real sufre un constante jaloneo entre la forma histórica particular en que se concretiza y su forma abstracta, entre lo concreto real y lo concreto pensado.

La gran ventaja que ofrece entonces el método dialéctico es la posibilidad de sintetizar lo concreto y lo abstracto, lo particular y lo general. Con ello, se evita la falsificación de la realidad en la que cae el empirismo puro, que se pierde en los detalles, en lo particular, y la tendencia especulativa, que se pierde en las abstracciones y generalizaciones, olvidando lo concreto y lo específico.

El método dialéctico-materialista plantea, pues, un viaje de las determinaciones y relaciones más abstractas y generales a las más concretas, y de éstas de nuevo hacia aquellas. Lo que, entre otras cosas, significa que se debe de destacar primeramente la totalidad abstracta, para de ésta ir hacia la realidad concreta y regresar nuevamente a lo abstracto, concebido ahora como lo concreto pensado.

Muchas de las debilidades e inconsistencias de los discursos explicativos de la realidad social, suelen ser expresiones de concepciones teóricas que no conducen al conocimiento científico debido a que no logran retornar al nivel de lo concreto pensado, quedándose exclusivamente en el plano de lo concreto real.

¹ Marx, C., *Elementos Fundamentales para la Crítica de la Economía Política 1857-1858*, Tomo I, México, Ed. Siglo XXI, 1971, p. 21.

1.2. Planteamiento de la investigación.

Un objeto de estudio consiste en el fenómeno o aspecto particular del mismo en que se concentra un trabajo, y que se alza como el eje de todas sus partes, el centro al cual se ha de supeditar la periferia.

Si partimos de la concepción de la realidad como una totalidad articulada de niveles parcialmente autónomos, podemos diferenciar dos formas de acercamiento a un objeto de estudio: a) desde el punto de vista fenoménico, es decir, la observación de sus rasgos como una instancia eficiente en sí misma -con una estructura, sentido, lógica y tiempos propios- a fin de encontrar el hilo de su naturaleza como lugar independiente de lo real, y, b) desde una perspectiva problemática, esto es, el estudio de la relación de las diferentes expresiones del fenómeno estudiado con la estructura y proceso que le subyace dentro del funcionamiento del todo, tratando de exponer los diferentes aspectos que integran a su naturaleza como parte de una sola totalidad. Aquí trataremos de abordar la problemática que nos hemos propuesto desde esta última perspectiva.

Planteado un tema "*Delincuencia y política criminal en la ciudad de México (1993-1999): hacia la construcción de un modelo de interpretación de la realidad*", se puede observar claramente como en dicho tema se encuentran contempladas dos áreas del conocimiento: la problemática social a través del problema de la criminalidad, y la política criminal. De esta manera el núcleo problemático que constituye el punto de partida para la investigación y, en consecuencia, aquello que deberá ser dilucidado en el desarrollo del trabajo, constituye la pregunta: ¿Cuál es la manera, el propósito y las causas por las que se interrelacionan, en un mismo análisis, los problemas generados por la criminalidad y la política criminal? Es decir, tal como nosotros lo apreciamos, el problema central de nuestra investigación consiste en poner de manifiesto la forma a través de la cual delincuencia y política criminal son parte de un mismo proceso en el que consideramos que están presentes, de manera fundamental, los intereses de los grupos en el poder por la reproducción del sistema de dominación.

Dentro de este esquema, como se ha señalado, el factor que *en última instancia* determina a todos los demás factores en la sociedad es el factor económico. Es por esta razón por la que uno de los puntos de partida de la presente investigación es la contextualización del escenario económico. Ahora bien, problematizando la interpretación de nuestro problema central, resultan dos interrogantes principales, las cuáles serían naturalmente ramificaciones de nuestro problema central. La primera ramificación de nuestro problema central consideramos que debe responder a la siguiente pregunta: ¿de qué manera los cambios producidos en la esfera económica afectan el desarrollo de la sociedad en términos de un aumento en los índices delictivos?, es decir, ¿puede hablarse de una relación directamente proporcional entre una situación caracterizada por problemas económicos, sociales y políticos, por un lado, y el aumento de la criminalidad, por la otra? La segunda ramificación, tendría que resolver la cuestión de ¿cómo es que los cambios producidos en la esfera de la política criminal, y más específicamente del derecho penal, reflejan no solamente esa problemática económico-social, sino la lucha de clases que se desenvuelve en la esfera de la ideología jurídica?

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, la pregunta que definiría nuestro objeto de estudio en términos globales sería: ¿cuáles son los elementos determinantes (causas) que hacen que a partir de la aparición de un escenario caracterizado por el desgaste de un modelo económico, aumente la problemática social, los índices delictivos y se endurezcan las leyes penales?, y, ¿cuáles son las variables relevantes (factores) que coadyuvan a que dicho fenómeno se presente? De esta manera, lo que aquí nos proponemos es indagar es el ¿cómo? y el ¿por qué? de dicha problemática, es decir, pretendemos no solamente quedarnos en un nivel aparente de la realidad que pretenda describir los fenómenos, sino buscar las causas y los motivos fundamentales del problema que estudiamos.

Para contar con una idea general que, como concepción previamente determinada dé la resolución de las interrogantes planteadas y guíe el desarrollo de la investigación es necesario hacer el planteamiento de las hipótesis respectivas.

1.3. Hipótesis.

Partimos del supuesto de que una hipótesis es el conjunto de enunciados que tratan de explicar ciertos hechos o fenómenos, siendo la mejor fundamentación de una hipótesis su inserción dentro de una teoría. Es decir, consideramos que no es posible estudiar los diferentes fenómenos que se dan en la realidad si éstos no están referidos a partir de una teoría general de la sociedad que les dé sentido y que explique su necesidad interna. Esta idea es fundamental para nosotros porque, como se ha dicho, hemos tomado como base teórico-metodológica de esta investigación al materialismo dialéctico e histórico. De manera que será la teoría marxista de desenvolvimiento de la realidad la que nos dé nuestras hipótesis y demás herramientas analíticas de trabajo.

Nuestro modelo de interpretación considera que la crisis económica que vivimos a finales de diciembre de 1994, forma parte del proceso de reacomodo de las fuerzas productivas en relación con las relaciones sociales de producción, es decir, no es sólo una crisis coyuntural que comprenda exclusivamente a la esfera económica, es una crisis estructural, que, partiendo de las modificaciones de la base económica, y en particular de la tendencia decreciente de la tasa de ganancia, así como de las contrariedades que operan, a nivel de acumulación de capital, para contrarrestarla, abarca cambios sustanciales en la estructura del Estado, de la sociedad, la administración de justicia y de la concepción antropológica y los valores del hombre mismo.

Se trata de una crisis global del sistema capitalista que se inscribe dentro de la teoría de ciclos largos, y que comienza por afectar el crecimiento económico de los países imperialistas para posteriormente impactar sobre las economías de los países subdesarrollados, como es el caso de México. Como puede verse, consiste en una crisis estructural, esto es, de un proceso de crisis a nivel del proceso de acumulación de capital, que impide que el capital pueda entrar más o menos rápidamente en una nueva etapa de auge, sin que se logre una reestructuración a nivel internacional del sistema capitalista, lo cual necesariamente implica tanto un cambio en la forma que asume la acumulación de capital, como una nueva división internacional del trabajo que a su vez va acompañada de profundos cambios políticos y sociales. Es una crisis que, partiendo de las economías centrales, se extiende hacia las economías periféricas que son las que más resisten el

peso de la crisis, por medio de las políticas económicas impuestas por los organismos financieros internacionales

El efecto negativo de la implantación de éstas políticas económicas ajenas a los proyectos nacionales, es la polarización de la sociedad y el crecimiento de una masa urbana de ciudadanos marginados que, ante la falta de oportunidades de educación y empleo, tienden, muchas veces, a adoptar formas asociales de sobrevivencia, como las actividades delictivas. Se podría decir que el comportamiento criminal es un problema social emanado de nuestras estructuras económicas

No obstante, aunque la relación entre pobreza, marginación y desempleo, por un lado, y delincuencia, por el otro, es muy estrecha. Es evidente que ni toda la criminalidad ni toda la inseguridad, es producto de la crisis económica. La hipótesis central que se plantea es que si bien es cierto que en los períodos de crisis económica aumentan los índices delictivos, no menos cierto es que en estos mismos períodos también se fortalecen las acciones de política criminal, basadas prioritariamente en el derecho penal, implementadas para contrarrestar los efectos de la radicalización de los conflictos sociales, que atentan contra la estabilidad del régimen político

Ante las condiciones de descontento social y la creciente organización de la sociedad civil para luchar por sus derechos, iniciando acciones de resistencia civil orientadas a detener los daños causados por la política económica, los grupos socialmente dominantes saben que tienen que protegerse de la potencial peligrosidad que representa una masa creciente de individuos marginados, desplazados y desempleados. Procurando, por cualquier medio, que la inconformidad popular se traduzca en una amenaza contra la propiedad privada, la estabilidad del sistema político y social, impidiendo que se puedan mantener las condiciones materiales de existencia que permiten la continuidad de las relaciones económicas que garantizan la reproducción del capital. Antes de que la miseria y la desesperación obliguen a la población a elegir el camino de la violencia, la política criminal trata de cumplir la función de evitar convertir esa pobreza urbana en estallido social. Para el grupo en el poder el aumento de la criminalidad no es un problema de política económica, sino un problema de *orden público* y de inseguridad social, que hay que resolver mediante el uso de otra violencia: la acción policial y la legislación represiva

En este orden, las reformas realizadas en 1993, 1994, 1996 y 1999 a la Ley Suprema en el ámbito de la seguridad pública y de la norma penal, así como las reformas a los ordenamientos adjetivos y sustantivos, la creación de *leyes de excepción* deben entenderse por la necesidad que el Estado tiene de un Derecho Penal fuerte y autoritario que garantice, mediante la intimidación y el retorno al sistema punitivo/retributivo, la legitimación que el Estado es incapaz de alcanzar por medio de una más justa política económica y social. El endurecimiento de las normas penales, la construcción de un mayor número de centros de readaptación social y cárceles de máxima seguridad, el surgimiento de nuevos cuerpos de policía, como la Policía Federal Preventiva, todo esto no cumple sino una única función: la conservación y reproducción del sistema de dominación

Es decir, si partimos de la idea de la sociedad dividida en clases sociales, vemos como los conflictos que se desarrollan en el plano de las condiciones materiales de existencia, tienden a reflejarse en la superestructura jurídica, y más específicamente en el Derecho Penal. Lo que aquí

se pretende es comprobar como el sistema punitivo tiene una fuerte connotación ideológica, o sea, está planteado con la finalidad de proteger los intereses que son propios de las clases dominantes. Los instrumentos que utiliza el Estado como medios de control social, por ello, son utilizados para mantener sumisas a las fuerzas de trabajo en beneficio de quienes detentan la posesión de los medios de producción.

De esta manera, uno de los puntos nodales que se pretende desarrollar en este trabajo para sustentar el planteamiento anterior es el demostrar el carácter elitista y selectivo del Derecho Penal, el cuál deja caer su peso sobre las clases sociales más débiles, evitando actuar sobre los sectores poderosos que son los que precisamente tienen el poder de hacer las leyes y de decidir cuáles son las conductas que deben criminalizarse y perseguirse.

Ahora bien, la hipótesis central arriba planteada tiene dos derivaciones importantes. La primera de ellas plantea que aunque la inseguridad pública, tan acentuada y de la que tanto se habla y se ha escrito, se ha considerado como un efecto único y directo del incremento de la violencia delictiva, es indudable que en la construcción de dicho escenario han tenido una participación determinante los medios de comunicación. En este sentido, se pretende desarrollar la premisa de que el contenido violento de los programas que comenzaron a transmitirse por televisión en el período estudiado, provocó cambios sustanciales en los planos subjetivos, expresivo y anímico de las personas, creando en la sociedad un clima de ansiedad, angustia y miedo hacia la criminalidad. Lo cuál nos parece que constituye un factor de primer orden en el análisis de los problemas planteados en el período estudiado. Ya que estos sesgos en el procesamiento de información, cuando son congruentes con el estado de ánimo del espectador, permiten la aparición de una preocupación crónica, o incluso patológica, por la seguridad, causando un efecto devastador en la conciencia del gran público, tan acostumbrado a tomar sus referentes del espacio televisivo.

En este contexto conceptual, se pretende considerar aquí a la televisión en un doble sentido: como un factor determinante en la construcción del *ambiente simbólico*, y, por otro, como instrumento de dominación ideológica al servicio de los grupos socialmente dominantes, por medio de la cual transmite sus valores e ideología y crea su propia realidad, *mistificando*, en mayor o menor grado, la realidad objetiva, el referente social, a favor de los intereses que representa, simplificando la realidad y construyendo patrones estereotipados de los fenómenos sociales. Se pretende demostrar en este trabajo como el efecto acumulativo y repetitivo de tales patrones no sólo lleva a los espectadores a interiorizarlos, sino a transferirlos y aplicarlos a la vida social, como una expresión de *la realidad*. La televisión, en este sentido, provee un entorno simbólico que puede moldear y organizar una determinada imagen del mundo y de la realidad a través del sistema de creencias y valores que transmite.

La segunda derivación de nuestra hipótesis central plantea como este ejercicio de reconstrucción de la realidad, de *producción de verdades*, se encuentra íntimamente vinculada a relaciones de poder. Un poder que, en el escenario de una sociedad cada vez más consciente, participativa y contestataria, ya no puede únicamente negar o reprimir realidades, sino producirías. Producción con la que el poder al mismo tiempo produce saberes y discursos por medio de los cuáles la sociedad es sensibilizada y canalizada la opinión pública hacia los temas y las realidades que a los grupos en el poder le interesa difundir, por ejemplo, la existencia de *un clima mérito de violencia, delincuencia e inseguridad*.

En este orden, *el creciente aumento de la delincuencia*, alimentado por los medios, permite construir el espacio idóneo para crear un clima de alarma social que justifique, por un lado, la legislación represiva, de excepción, de la que hablábamos, en contra de quienes representan una amenaza para la propiedad privada, el orden social y la estabilidad del sistema, y, por el otro, medidas excepcionales de seguridad pública, como por ejemplo, un proceso de militarización encubierta, cuya función declarada es la protección de la ciudadanía y el mantenimiento del orden y la armonía social, teniendo como función latente o real la intimidación de la población para la conservación del sistema de dominación. Nosotros en este trabajo, pretendemos demostrar cómo, aunque efectivamente la crisis económica provoca un aumento en los índices delictivos, estos, sin embargo, no llegan a ser tan altos como los voceros oficiales nos pretenden hacer creer.

1.4. Metodología y categorías fundamentales.

Una de las funciones que nosotros consideramos que es básica dentro de la ciencia consiste en poner de manifiesto las conexiones internas de los procesos, ocultas al sentido común, mostrando cómo lo esencial es resultado de la construcción lógica de numerosos fenómenos concatenados entre sí que integran, en una unidad, la totalidad orgánica.

En este sentido, es necesario superar la pretensión de que en la inmediatez, en lo meramente aparente, podemos encontrar una explicación de los diversos acontecimientos. Lo inmediatamente perceptible constituye algo que, tomado en sí mismo, es engañoso, no porque sea irreal, sino porque es tan sólo la forma de manifestación de los procesos. No decimos que esencia y apariencia constituyan dos realidades, sino que, por el contrario, consideramos que es una sola, pero ello no implica que la unidad del mundo pueda ser captada directamente por los sentidos.

Para penetrar en la esencia de los procesos es necesario elaborar categorías que nos permitan abandonar el mundo de la percepción inmediata y elevarnos al nivel de la explicación científica del fenómeno. La definición de las categorías utilizadas es, pues, fundamental para poder, a través del pensamiento, desentrañar la naturaleza de los procesos. Sin elaboraciones teóricas no hay producción de conocimientos científicos, es decir, todo conocimiento que pretenda realizar una interpretación científica de la realidad debe necesariamente realizarse con base en categorías y conceptos, de otro modo será tan sólo descripción, recopilación de información, pero no explicación ni ciencia.

1.4.1. Procesos de criminalización,

La ciencia criminológica, tradicionalmente, se ha ocupado del delito, del delincuente y de la delincuencia, como su objeto principal de estudio. Ello corresponde a una etapa en la que la criminología se vio subsumida al derecho penal: a sus definiciones, su metodología, sus conceptos, etc., y de manera especial a la definición legal del delito. Llegar a una definición del delito resultaba fundamental, toda vez que, para muchos autores, era evidente que el delincuente y la delincuencia no podían definirse sin una definición del mismo.

Se precisaba definir al delito al considerarlo como el soporte de donde debía partir no solo la teoría penal, sino la interpretación que sobre la ley penal pudiera realizarse. Se requería una definición jurídica del delito que pudiera caracterizarlo a partir de sus atributos esenciales. Sin embargo, al observar la variedad de definiciones que se pueden encontrar con relación al delito podemos darnos cuenta que el problema de su definición es mucho más complejo que lo que proponen los juristas en su deseo de lograr una definición universal del mismo.

Fernando Castellanos señala que se ha tratado inútilmente de producir una definición de delito con validez para todo tiempo y lugar, por el hecho de estar ligado siempre a la manera de ser de cada pueblo y a las necesidades de cada época, así los hechos que unas veces han tenido ese carácter lo han perdido y, al contrario, acciones no delictuosas han sido erigidas en delitos.¹

El maestro Carranca y Trujillo, por su parte, nos dice que la definición que da el art. 7o del ordenamiento penal vigente es pragmáticamente útil a su objeto, aunque doctrinariamente incompleta, tomando en cuenta que el significado del concepto difiere de la definición, es decir, es mucho más amplio el concepto que se tiene del delito que el que sugiere la definición propuesta.²

Jiménez de Asúa proporciona la que nosotros consideramos una de las definiciones jurídicas más completas del 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."³

Si, por otro lado, recordamos que la raíz etimológica de la palabra delito proviene de delictum del verbo *delinquere*, a su vez compuesto de dos grafismos *linquere* que quiere decir, dejar, y del prefijo *de*, en cuya connotación peyorativa, se toma como *linquere viam o rectam viam*, es decir "dejar o abandonar el buen camino"⁴ es fácil comprender como, en el aspecto jurídico, el delito sería todo aquello que se aleja del sendero señalado por la ley.

Es en este último sentido sobre el que se basa Quinney para formular su definición del delito cuando nos dice que "La conducta no se mira como criminal a menos que concurren tres condiciones: 1) la conducta ha sido oficialmente rotulada como delictiva, 2) por persona o instituciones autorizadas, 3) de una sociedad políticamente organizada."⁵ Desde la perspectiva jurídica, el delito es por lo tanto una categoría legal que se asigna a la conducta por un poder legalmente establecido. El delincuente, en consecuencia, es la persona que recibe el estatuto de criminal sobre la base de un juicio oficial según el cual su conducta configura un delito.

Otro intento por formular una definición legal del delito es la llevada a cabo en 1947 por Paul Tappan, quien afirmaba que la ley penal era la única que podía ofrecer una definición admisible del delito. De la misma forma que Quinney, para este autor el Estado, a través de su poder legislativo, era el único facultado para poder definir legítimamente que conductas debían de ser consideradas como delitos.

¹ Castellanos Fern., Fernando, *Lineamientos Fundamentales de Derecho Penal*, 20ª ed., México, Porrúa, 1985, p. 125.

² Carranca y Trujillo, Raúl, *Derecho Penal Mexicano. Parte General*, 5ª ed., México, Ed. Porrúa, 1985, p. 225.

³ Luis Jiménez de Asúa, *La Ley y el Delito*, 11ª de Buenos Aires, Sudamericana, 1980, p. 205-207.

⁴ Villalobos, Ignacio, *Derecho Penal Mexicano*, 4a de México, Porrúa, 1983, p. 202.

⁵ Richard Quinney, *The problem of crime*, New York, Dodd, Mead, p. 6-7, en *Op.cit.*, p. 156.

Todos estos intentos por tratar de llegar a una definición jurídica del delito no tendrían gran relevancia de no ser porque han existido criminólogos, principalmente aquellos identificados con la criminología de corte tradicional, que han aplicado en sus estudios definiciones establecidas por la ley penal, con lo cual restringen sus estudios a los comportamientos definidos por la ley. Dejando de lado otros procesos como la creación de las normas penales, la conducta desviada, la reacción social y los procesos de criminalización, es decir, toda una serie de procesos que no se encuentran vinculados a los códigos penales, y que, por supuesto, deben ser objeto de estudio de la criminología.

Siendo que uno de nuestros principales propósitos en esta investigación es el análisis serio, científico, de los comportamientos llamados antisociales, es necesario que para la formulación del concepto del delito tomemos en cuenta, más que el criterio legalista, criterios establecidos con la metodología propia de las ciencias sociales. En este sentido, una de las premisas básicas que se requiere observar para la construcción de categorías científicas, es que estas deben referirse a relaciones empíricamente verificables, es decir, deben de referirse, en última instancia, a supuestos precisos sobre la naturaleza del mundo real. Lo cual no sucede con las definiciones legalistas, ya que fácilmente podemos observar como éstas son rebasadas por el mundo real, en la medida en que muchas de las conductas que se consideran antisociales no se encuentran tipificadas por la legislación penal. En consecuencia, la definición real del delito no puede atenerse, exclusivamente, a la formulación que del delito se hace en los códigos penales.

Al respecto es interesante la diferenciación que hace el maestro Tenorio Tagle entre crimen y delito. *Crimen* es la *desvaloración de un hecho social*; el delito son todas aquellas conductas que se encuentran tipificadas por la ley como delictivas. El delito es una categoría mucho más limitada por estar determinada por la variable jurídica, el crimen, por el contrario, es un concepto más amplio, dentro del cual pueden incluirse otros hechos que no se encuentran necesariamente dentro de tal definición.¹

A lo anterior habría que agregar que hablar del delito desde la perspectiva jurídico legal, contravendría nuestro intento de asumir una perspectiva crítica del problema. Ya que implicaría aceptar definiciones provenientes del sistema de poder, toda vez que son los grupos dominantes, y no la sociedad civil a través de sus representantes legislativos, los que definen que conductas deben ser consideradas como delictivas. Como dice Hulsman, "No cuestionar el concepto (legal) del delito, significa enfrascarse en una visión 'desde lo alto' de la sociedad cuya fuente informativa (tanto los hechos como su *maldad* y tanto los hechos como su *marco interpretativo*) depende principalmente del sistema institucional de la justicia criminal".² Nosotros, preferimos intentar construir una definición, basada no en un concepto legal del delito, sino desde la perspectiva de la ciencia criminológica.

Para los Schwendinger³ hay tantas definiciones del delito como posibilidades de aplicación: existen dentro de un área del conocimiento. Así, por ejemplo, si el científico opta por

¹ Fernando Tenorio Tagle, "De la cifra a la crítica criminológica", en *Alegatos*, México, Revista del Departamento de Derecho de la División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana-Azacapatzaco, 1988, p. 77.

² Hulsman, Louk, *Sistema Penal y seguridad ciudadana hacia una alternativa*. Ed. Ariel, pp. 75.

³ Herman y Julia Schwendinger, "¿Defensores del orden o custodios de los derechos humanos?", en Taylor, I., Walton, P. Y Young, J. *Criminología Crítica*, 2ª ed., México, Siglo XXI, 1981, p. 184.

critérios de medición del delito, basados en la observación personal, en respuestas obtenidas en entrevistas o en procesos administrativos con participación de policías, jueces y jurados, se utiliza una definición operativa del delito. Si lo que se busca es explicar el significado de categorías tales como "control social", "anomia", etc. la definición es básicamente analítica. Otro tipo de definiciones son las reales y dentro de estas se encuentran las causales, que son en realidad expresiones abreviadas de teorías generales del comportamiento criminal, como "el crimen es un síntoma de desorganización social"¹ (teoría de la desorganización social), o "la delincuencia es una expresión de 'agresión no socializada'"² (teoría psicoanalítica).

De acuerdo con los Schwendinger, las definiciones reales son las que gozan de mayor prestigio dentro de las categorías científicas, en virtud de que dichas definiciones se formulan con referencia a una teoría general, y no a simples propiedades individuales de los sujetos. De allí que una definición *real* del delito depende de la perspectiva teórica adoptada. Aquí, como se ha dicho, pretendemos adoptar la perspectiva sugerida por la criminología crítica, que utiliza, de manera preponderante, instrumentos conceptuales elaboradas en el ámbito del materialismo dialéctico e histórico, es decir, dentro del marco teórico de la sociología marxista, con categorías como modo de producción, Estado, ideología, clases sociales, etc. Adoptar este perspectiva implica, entre otras muchas cosas, no detenerse en el análisis del delito, del delincuente y de la delincuencia. Sino ampliar el objeto de estudio de la criminología e incluir otros fenómenos importantes como la reacción social y los procesos de criminalización.

Se parte del principio fundamental de la sociedad dividida en clases sociales con intereses antagónicos, lo cual permite el surgimiento de relaciones sociales contradictorias que generan beneficios para un grupo y perjuicios para otro, acciones de dominación y sometimiento. Es obvio que los grupos dominantes ejercen el poder y la elaboración de las leyes en su beneficio. Desde esta perspectiva sería posible entender como el sistema punitivo está organizado ideológicamente, o sea, con la finalidad de proteger los principios e intereses que son propios de las clases dominantes. En este contexto, los instrumentos de control social, y en primerísimo lugar el derecho penal, son preponderantemente utilizados para mantener sumisas a las fuerzas de trabajo en beneficio de quienes detentan los medios de producción.

Con la elaboración de una hipótesis económico-política, formulada desde la perspectiva de una teoría general de la sociedad, se pretende valorar en su real dimensión el fenómeno de la criminalidad. Y, al mismo tiempo, superar el paradigma etiológico-individual, propio de la criminología tradicional, que supone entender el problema a partir de un enfoque causal con preeminencia de los aspectos biopsicológicos, hacia un enfoque macrosociológico, que subraya la importancia del comportamiento desviado en relación funcional o disfuncional con las estructuras sociales y con el desarrollo de las relaciones de producción y de distribución.³ Es decir, la premisa fundamental de donde debe partir todo análisis criminológico, es que el delito representa una construcción política, y por lo tanto es necesario, desde esta perspectiva, entender las circunstancias que le dieron origen, penetrar en el contexto socioeconómico y político concreto.

¹ Edwin Sutherland y Donald Cressey, *Principles of criminology*, Nueva York: Lippincott, 1966, p. 23, en *Ibidem*, p. 158.

² R. L. Jenkins y Lester Hewitt, *Types of personality structure encountered in child guidance clinics*, *American Journal of Orthopsychiatry*, 1944, enero, p. 84-91, en *Ibidem*.

³ Baratta, Alessandro, *Criminología crítica y crítica del derecho penal*, México, Siglo XXI, 1986, p. 166.

El desplazamiento del enfoque teórico de las condiciones objetivas, estructurales y funcionales, que se hallan en el origen de los fenómenos de la desviación. Así como el desplazamiento del interés cognoscitivo desde las causas de la desviación criminal hasta los mecanismos sociales e institucionales mediante los cuales se elabora la "realidad social" de la desviación, es decir hasta los mecanismos mediante los cuales se crean y aplican definiciones de desviación y de criminalidad, y se realizan procesos de criminalización, supone un salto cualitativo, por medio del cual se pretende poner en evidencia las implicaciones ideológicas de la definición del delito. Desde esta perspectiva, la criminalidad no es una realidad ontológica propia de determinados comportamientos y de determinados individuos, sino que se revela más bien como un estatus asignado a determinados individuos por medio de una doble selección: en primer lugar, la selección de los bienes protegidos penalmente, y de los comportamientos ofensivos a estos bienes considerados en las figuras legales, en segundo lugar, la selección de los individuos estigmatizados entre todos los individuos que cometen infracciones a normas penalmente sancionadas.¹

La consecuencia principal de que la concepción de la desviación y de la criminalidad pierdan su realidad ontológica, es la de que adquiere la cualidad de ser una ficción jurídica, es decir, algo irreal, inexistente, una construcción social de la realidad levantada, *a priori*, como parte de la reacción institucional hacia los comportamientos socialmente peligrosos para el sistema. Lo cual pone en evidencia la parcialidad del Estado hacia el fenómeno criminal. Se trata, como puede verse, de adherirse a la postura que pretende abandonar como instrumento del marco conceptual de la criminología la noción de "delito", por carecer este de realidad ontológica, para ser sustituido por la categoría *procesos de criminalización*. El delito no es el objeto, sino el producto de la política criminal. La criminalización es una de las varias maneras de construir la realidad social.

Adopta como objeto de estudio los procesos de criminalización, implica asumir una posición crítica del derecho penal, y concebirlo no como un sistema estático de normas, sino como un sistema dinámico de funciones, en el que pueden distinguirse tres mecanismos susceptibles de analizarse separadamente: el mecanismo de la producción de las normas (criminalización primaria), el mecanismo de la aplicación de las normas, es decir el proceso penal que comprende la acción de los organismos de averiguación y que culmina con el juicio (criminalización secundaria), y el mecanismo de la ejecución de la pena o de las medidas de seguridad.

Adviértase como, en el fondo de la cuestión, se trata de superar la contradicción epistemológica de la criminología positivista y de toda criminología etiológica, consistente en la confusión entre los órdenes de realidad por estudiar y en la pretensión de estudiar los hechos definidos como delictivos independientemente de los procesos de definición.²

En consecuencia, desde una perspectiva crítica, *los comportamientos antisociales* serían todas aquellas conductas que, debido a que son consideradas como potencialmente peligrosas para la conservación del orden social y de los intereses del grupo en el poder, son criminalizadas por quienes tienen el poder para hacerlo. Desde esta perspectiva, la definición legal del *delito*

¹ *Ibidem*, p. 167

² Narciso Martínez, *¿Qué pasa con la Criminología Moderna?*, ed. Temis Bogotá, Colombia, 1981, p. 106

tiene una función ideológica, más que jurídica, es el medio para descalificar comportamientos potencialmente subversivos al mantenimiento del sistema.

El dar al fenómeno criminal una dimensión económico-política, implica tener presente que la variable principal no sea, por supuesto, género, edad o peligrosidad de los delincuentes, sino clase social a la cual pertenecen los sujetos criminalizados. Consideramos que este enfoque es el que se encuentra en mejores condiciones para suministrar respuestas adecuadas a los problemas fundamentales sobre el comportamiento criminal y sobre el contenido y la función de la política criminal.

Es evidente que, como regla general, la conducta criminal intrínsecamente implica una responsabilidad individual y la valoración de relaciones psicológicas, como el carácter motivado del acto delictivo. Sin embargo, la criminología crítica pretende superar la noción de que el crimen debe concebirse en función de las propiedades de individuos tomados simplemente como átomos separados, realizados por individuos aislados, para abordar la problemática en referencia a los sistemas de relaciones sociales y a las estructuras económico-políticas que son las que realmente generan la sucesión de actos criminales de parte de individuos determinados.¹

Los Schwendinger proponen que si el crimen se define científicamente según las condiciones socialmente necesarias para su existencia, ¿qué sería más lógico que calificar de criminales esas condiciones? Y admitido que las instituciones criminales y las relaciones socioeconómicas son factores determinantes del delito, ¿qué mejor título pueden hacer valer los científicos sociales para justificar su papel exclusivo como criminólogos, que el empleo de la palabra crimen para designar sistemas sociales susceptibles de regularse o eliminarse a fin de controlar o prevenir el delito? ¿Qué término mejor que el de crimen cabe emplear para expresar su juicio normativo sobre las condiciones que generan el comportamiento criminal?

Lo *antisocial*, en contraposición de la definición legal, debe ser considerado como aquello que viola los derechos del hombre, es decir, aquellos que el capitalismo ha ido destruyendo tales como las condiciones fundamentales para el bienestar, como el derecho a la alimentación, al techo, al vestido, a la atención médica, al trabajo estimulante y a las posibilidades recreativas. Y aún más, son igualmente criminales, las estructuras sociales que generan comportamientos individuales reprobables.

Las condiciones sociales mismas deben convertirse en objeto de política social, ya que no se trata de controlar a un individuo ni a un conjunto atomizado e inconexo de individuos, sino ante todo las relaciones sociales entre individuos que dan origen a la conducta criminal. Mientras subsistan las condiciones sociales que hicieron posible la aparición de los delincuentes, no serán suficientes las cárceles.

¹ Herman y Julia Schwendinger. *Op Cit.*, p. 184

1.4.2. La Política Criminal

La idea de que el Estado conjuntamente con la formulación de políticas en las esferas económica, social, laboral, educativa, debe también establecer líneas de acción en el campo de la delincuencia, dio como resultado el surgimiento de la Política Criminal, como un eslabón entre el derecho penal y las ciencias criminológicas.

En principio se podría decir que la Política criminal tendría que abocarse a realizar un planteamiento científico del por qué se producen las conductas antisociales, quienes son sus principales actores y cuáles son las medidas que, en consecuencia, el Estado debe elaborar para hacer frente tanto a la delincuencia convencional, como a la delincuencia no convencional (incluidas dentro de ésta, por un lado, el *cuello blanco* y la *delincuencia dorada*, y, por otro lado, el crimen organizado).

Para los juristas la política criminal estaría destinada a procurar un perfeccionamiento del derecho penal, ya que a través de ella se podría determinar cuál ha sido el efecto del derecho penal en la prevención del delito y, por ende, los criterios para legislar en materia penal, por ejemplo, penalizando o despenalizando ciertas conductas, aumentando las penas, etc. Para la criminología tradicional, en cambio, la política criminal pretende "la exposición sistemáticamente ordenada de las estrategias y tácticas sociales para conseguir un control óptimo del delito"¹

En todo caso, lo que habría que tener presente es que la política criminal surge como una consecuencia de la irrupción de la mentalidad científico-positivista del siglo XIX. En este sentido, para Bacigalupo, frente a un derecho penal dominado por las teorías absolutas de la pena, entendida como un fin en sí mismo, la política criminal surge como la expresión de un programa de reforma del derecho penal, en la cual el derecho penal se legitima por su utilidad para la prevención del delito y, en consecuencia, para la protección de los bienes jurídicos²

Ahora bien, partiendo del dato que supone la inserción de la política criminal en el campo de la política, como se ha dicho, aquella hace referencia al conjunto de actividades del Estado encaminadas a reducir la criminalidad, utilizando para ello de todos los medios que estén a su alcance, como lo es el derecho penal. De tal forma, su misión estribaría en el desarrollo de todas aquellas medidas de política social orientadas a detectar y combatir las causas sociales de la delincuencia, cuyo último nivel lo integraría la política penal. Es, pues, la política criminal la que señala cuando a de entrar en juego el derecho penal y, por otra, cuál debe ser la configuración concreta del mismo para cumplir su función específica en el ámbito de la política social encaminada a luchar contra la criminalidad.

Para nosotros resulta evidente que la comprensión de los procesos de la política criminal y su relación con el derecho penal requieren entender primero las características del Estado, ya que éstos aspectos no son más que la forma concreta en que se materializa los complejos intereses de la clase que se desarrollan al amparo de la estructura estatal.

¹ Diezias, Angel de Sola, *Política Social y política criminal*, p. 245

² *Ibidem*, p. 246

Si bien es cierto que tanto la política criminal como el derecho penal son aspectos de la superestructura jurídica y política que tienen una lógica, autonomía y tiempos propios, no es menos cierto que estos aspectos se encuentran íntimamente comprometidos, dentro del tejido social, en un proceso real de mantenimiento, conservación y lucha por el poder.

La política criminal, en consecuencia no debe ser entendida únicamente como el conjunto de medidas, instrumentos y acciones encaminadas a disminuir, atacar y combatir los índices de criminalidad, sino fundamentalmente como las formulaciones emanadas del poder político, cuya máximo expresión es el Estado, cuyo objetivo es la reproducción de la estructura de la que deviene. En este contexto, el derecho y concretamente el derecho penal, es el principal instrumento de política criminal que utiliza el Estado para garantizar tanto su legitimación y continuidad, como la justificación de su política represiva.

Una de las conclusiones principales a las que se llega desde esta perspectiva, es la selectividad y la parcialidad con la que opera el derecho penal, el cual deja caer su peso principalmente sobre las clases débiles, y evita caer sobre quienes detentan el poder, permaneciendo inmunes al proceso de criminalización. El sistema tiende a mantener la estructura vertical del dominio del poder que existe en la sociedad, que es, a un tiempo, desigual y generadora de injusticia. Esto se muestra por el carácter fragmentario del derecho penal, que castiga fuertemente conductas que son típicas de grupos marginados, y deja libre de pena conductas que son más onerosas socialmente en la medida en la que dañan no solo a los individuos sino también a las instituciones como, y gr., la delincuencia económica.¹

El incorporar la categoría de *proceso de criminalización*, implica llevar el análisis teórico a la crítica del derecho y en particular a la crítica del mito del derecho penal como derecho igual. Crítica que se puede condensar en tres proposiciones básicas:

- a) El derecho penal no defiende todos y sólo los bienes esenciales en los cuales están interesados por igual todos los ciudadanos, y cuando castiga las ofensas a los bienes esenciales, lo hace con intensidad desigual y de modo parcial,
- b) La ley penal no es igual para todos
- c) El grado efectivo de tutela y la distribución del estatus de criminal es independiente de la dañiosidad social de las acciones y de la gravedad de las infracciones a la ley.²

En consecuencia, las justificaciones dadas en torno a los bienes protegidos no serían otra cosa que una ideología que encuñe el hecho de que el derecho penal tiende a privilegiar los intereses de las clases dominantes y a inmanizar del proceso de criminalización comportamientos socialmente dañosos típicos de los individuos pertenecientes a ellas, y ligados funcionalmente a la existencia de la acumulación capitalista, y tiende a orientar el proceso de criminalización sobre todo hacia formas de desviación típicas de las clases explotadas.³

En esta investigación se pretende poner en evidencia como, la preocupación de los grupos dominantes por contener la desviación sin que ésta perjudique la funcionalidad del

¹ João Marcelle Araújo Jr. "Los grandes movimientos actuales de política criminal", p. 51.

² *Ibidem*, p. 168.

³ *Ibidem*, p. 171.

sistema económico-político y sus propios intereses, determinan la formulación misma de las figuras delictivas a través de los procesos de criminalización

Como se ha dicho más arriba, en este proceso la variable independiente es la posición ocupada por los individuos en la escala social, de manera que intentaremos demostrar como la población criminal no se integra exclusivamente por individuos pertenecientes a los niveles más bajos de la escala social (subproletariado, grupos marginados, etc), económica (desocupados, subempleados, desempleados, etc), o por aquellas personas que tienen defectos de socialización familiar o escolar, rasgos que, de acuerdo a la criminología positivista, son señalados como las causas de la criminalidad. Sectores sobre los que recaen los principales mecanismos de criminalización. El fenómeno criminal no se concentra exclusivamente en las clases bajas, sino que se distribuye en todos los grupos sociales

Veremos como, la política criminal, expresada a través del derecho penal, asume una defensa del modo de producción capitalista, la pretendida lucha contra los comportamientos criminales no es en realidad más que una de las formas mediante las cuales se revela el conflicto de clases

CAPITULO II CONTEXTUALIZACION DE LA POLÍTICA CRIMINAL DURANTE EL PERIODO 1993-1999

La aplicación del modelo neoliberal ha tenido un altísimo precio para nuestro país, no solo en el ámbito económico, sino también en los órdenes político y social. A lo largo de casi veinte años, este modelo económico ha mostrado sus graves limitaciones, golpeando severamente a los segmentos menos favorecidos de la sociedad. La crisis económica de finales de 1994 agudizó este panorama. Sin embargo, el grave deterioro de las condiciones de vida en el que viven más de las tres cuartas partes de los mexicanos, no fue un resultado directo de dicha crisis, sino de un proceso de más larga duración. De una crisis profunda inaugurada por la implantación de las políticas económicas neoliberales, cuya principal consecuencia ha sido la de provocar cambios radicales en la estructura social.

Estos cambios los podemos ver reflejados en un proceso acelerado y brutal de concentración de la riqueza, en el incremento de las desigualdades sociales, la incertidumbre de la estabilidad laboral, la pérdida de las expectativas de movilidad social y el aumento del desempleo. Pero, los efectos más graves del modelo en cuestión tienen que ver con el evidente retroceso en las condiciones de vida de la población, el crecimiento de la marginación, de la pobreza y de la exclusión social. Problemas que han dejado de ser coyunturales para asumir formas estructurales que afectan permanentemente a importantes segmentos de la población y que les impide incorporarse productivamente al mercado laboral.

Todo lo cual ha puesto en evidencia el agotamiento del modelo, es decir, como el modelo económico neoliberal, al que se le atribuía un gran dinamismo, tiende a concretizar los objetivos contrarios a los que oficialmente declara. Demostrado no solo una enorme capacidad para acentuar las diferencias sociales, fomentar la exclusión social y generar pobreza, sino, muy especialmente, un enorme potencial de destrucción del tejido social, al intensificar las formas de conflictividad social, así como de aquellos procesos de desintegración y polarización social que permanentemente mantienen latente la posibilidad del estallido social.

No es extraño pensar que, en esta coyuntura, sea el mismo grupo gobernante el que trate de autoprotegerse de la potencial peligrosidad de una masa creciente de ciudadanos inconformes, empobrecidos y marginados. Ante las condiciones de descontento social y la creciente organización de la sociedad civil para luchar por sus derechos, iniciando acciones de resistencia civil orientadas a detener los daños causados por la política económica, el grupo en el poder sabe que tiene la urgente necesidad de evitar la subversión popular. Antes de que la miseria y la desesperación obliguen a los mexicanos a elegir el camino de la violencia, la política criminal que se ha instrumentado en estos últimos años, trata de cumplir la función de evitar convertir esa pobreza urbana en estallido social. O, dicho en otras palabras, pretende hacer que aquellos que han podido concentrar la riqueza puedan sobrevivir con seguridad en un mundo de miserables.

En este tenor, no es de extrañar que los grupos dominantes se hayan visto obligados a recurrir no sólo a nuevas formas de control social, mas gátiles. Es importante destacar como estos cambios perceptibles en el control social, han ocurrido no de manera inmediata con la implantación de las políticas económicas neoliberales, sino, precisamente, en el momento en que la estructura económico-social ha mostrado el agotamiento del modelo y la inoperancia tanto de

los vetustos sistemas de control, como del antiguo sistema de relaciones jurídicas, heredado del Estado de Bienestar, para impedir la convulsión social generalizada, el desorden, la desobediencia y la violencia. En este caso se podría afirmar que existe una relación directamente proporcional entre el agotamiento del modelo y el recrudescimiento y refinamiento del control social, bajo una concepción más dinámica que interrelaciona los controles duros y blandos, es decir, la coerción y el consenso. De esta manera, ha ido surgiendo lo que se ha dado en llamar *el control social posmoderno*, a la vez instrumento de dominación y estrategia para lograr el consenso¹.

En este sentido, para Luis González Plascencia, el control social debe entenderse en la doble visión que lo hace, a la vez como estrategia de administración del orden, y como matriz que permite el ejercicio del mismo, esto es, no sólo como instrumento de dominación, sino además, como base del consenso². Entendido como dominio y como connormación, *el control social posmoderno* ha dado lugar a un concepto más refinado que combina las nociones de control social formal e informal, en una nueva visión que no discrimina entre las prácticas duras, es decir aquellas que se imponen en contra de la voluntad de los sujetos, y las denominadas suaves o blandas, que implican el consentimiento y por lo tanto la introyección no conflictiva de las normas y mecanismos que aseguran así su omnipresencia e invisibilidad. De esta forma, en la noción de control social se fusionan los dos sentidos anteriormente esbozados: como estrategia de custodia del orden establecido, y como práctica de connormación.

Desde esta perspectiva, podríamos decir que, en un escenario donde se siente cada vez más la presencia de la sociedad civil como interlocutora del Estado, el concepto de *control social* ha dejado de hacer referencias a las categorías tradicionales vinculadas con el poder: excluye, reprime, rechaza, censura, disimula, oculta, etc. Para expresar otros fenómenos más sutiles, relacionados básicamente con un proceso de producción: produce realidades, produce escenarios, produce actores sociales connormados, produce rituales de verdad. De suerte tal que

¹ El concepto del *control social posmoderno* es, de hecho, una categoría que se encuentra en construcción. Para autores como Luis González Plascencia es un concepto que define un nuevo escenario caracterizado por la fusión de los controles duros y blandos, y que implica un complicado proceso de adoctrinamiento por medio del cual se busca la forma de quebrantar la voluntad de las personas sin que ella lo advierta, de una manera tan precisa que la mayoría cree que obedece a su propia voluntad sin advertir que su voluntad ha sido condicionada o manipulada. (Cfr. "El control social del espacio posmoderno para una meta-crítica del control social", en Sánchez Sandoval, Augusto y Armenta Fraga Venas (Coordinadores), *Política Criminal y Sociología Jurídica*, México, UNAM-Finep Académica, 1998, p. 202). Otros autores, como Augusto Sánchez Sandoval, sugieren la existencia de la posmodernidad política jurídica, entendida ésta como la imposición de reglas de control social internacional que hacen los países centrales, a los Estados Unidos, obligándolos a pasar de la premodernidad a la posmodernidad del control legal y de facto. (Cfr. Sánchez Sandoval, Augusto, "De la modernidad a la posmodernidad político-jurídica en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos", en *Alter, Revista Internacional de Teoría, Filosofía y Sociología del Derecho*, año 1, No. 2, mayo-agosto de 1997, p. 79). Finalmente, no podemos menos que mencionar que existen otros autores, como, Roberto Bergalli, quien abundando en el concepto de *control social*, señala que "hacer referencia al derecho penal como uno de los medios de control social, así, sin más, revela un aparente desconocimiento de las tradiciones de origen del concepto". Roberto Bergalli, hace hincapié en que al sustantivo *control social*, debe añadirse el adjetivo *punitivo*, es decir, debe hablarse de *control social punitivo*, para referirse específicamente al conjunto de instituciones que ejercen un control punitivo sobre los sujetos. (Cfr. Bergalli, Roberto *et al.*, *Control Social Punitivo. Sistema penal e instancias de aplicación (Policía, Jurisdicción y Cárcel)*, Barcelona, Ed. Maria Jesús Bosch, 1996, p. 3). Como se puede observar el concepto de *control social* dista mucho de ser unívoco.

González Plascencia, Luis, "El control social del espacio posmoderno para una meta-crítica del control social", en Sánchez Sandoval, Augusto y Armenta Fraga Venas (Coordinadores), *Política Criminal y Sociología Jurídica*, México, UNAM-Finep Académica, 1998, p. 202.

el individuo y el comportamiento que de él se puede esperar corresponden a este proceso de producción.

Se trata de un ejercicio del control social en el que el poder se preocupa ya no solamente de negar o reprimir realidades, sino principalmente de producirlas. Producción con la que el poder al mismo tiempo produce saberes y sujetos *normalizados*. A partir de un poder que produce realidades, discursos de verdad, prácticas determinadas y objetivaciones específicas. En este aspecto, es indudable que una de las instancias que dispone de mayores recursos para la construcción de realidades y discursos de verdad son los medios masivos de comunicación, y, de manera específica la televisión. La cual debe ser considerada como uno de los instrumentos de medación más poderosos al servicio de los grupos dominantes, es decir, es entendida como un sistema estructurado-estructurante capaz de intervenir en la creación de visiones del mundo,² al actuar dentro de la complejidad de los procesos sociales de significación y construcción de sentido, por medio de los cuales el imaginario colectivo ordena, recodifica, reelabora y absorbe los mensajes que le son transmitidos.

Se podría decir, en este contexto conceptual, que la estrategia de control social diseñada por los grupos de poder para la conservación y reproducción del sistema de dominación, ha estado muy estrechamente relacionada con la campaña de inseguridad ciudadana promocionada por los medios masivos de comunicación (control social informal), que ha creado los espacios necesarios para articular el discurso constitutivo del control social formal. Todo lo cual parece responder a una estrategia de control duro apoyada sobre dos ejes. Por un lado, un derecho penal fuerte y autoritario que garantice, mediante la intimidación y el retorno al sistema punitivo/retributivo, el mantenimiento del orden social que el mismo estado ha sido incapaz de alcanzar por otros medios, por ejemplo, con la modificación de la política económica. Y, por otra parte, el fortalecimiento de un *Estado policial*, que manipula el discurso de la inseguridad pública, por el imaginario de la inseguridad.³

Tomando en cuenta los elementos anteriores, la cuestión de la inseguridad y la delincuencia parece formar parte de una estrategia política que persigue un doble objetivo: por un lado canalizar hacia este terreno las preocupaciones de los ciudadanos, y dejar así, en segundo plano, otras más importantes como el desempleo, la crisis económica y la corrupción. Y, por otra parte, legitimar y justificar una política criminal represiva, focalizada en los sectores vulnerables, particularmente sujetos jóvenes, pobres, desempleados, con algún grado de desviación social, que al imputárseles algún acto de violencia callejera, se constituyen en el chivo expiatorio propicio para cumplir la promesa de campaña por mayores cuotas de seguridad pública. Estrategias y políticas que, por supuesto, también se formulan para amedrentar a eventuales desviados y disidentes.

El endurecimiento de las normas penales, la construcción de un mayor número de centros de readaptación social y cárceles de máxima seguridad, la creación de una normatividad de excepción, todo ello no cumple sino una única función: la conservación y reproducción del

Ibidem, p. 198.

² Azis Nassif, Alberto, *El análisis del discurso*. México, 1982. LAM Taller de investigación para la comunicación masiva, No. 16, p. 10.

³ Lambert, *Los excomarques de la violencia*, Dirección, Icarus, 1992, p. 12, en García Silberman, Sara y Ramos Lara Luciana *Medios de comunicación y violencia*. México, FCF-Instituto Mexicano de Psiquiatría, 1998, p. 387.

sistema. Para el Estado el aumento de la criminalidad no es un problema de políticas económicas y sociales, sino que es un problema de *orden público* y de inseguridad social, que hay que resolver mediante el uso de otra violencia de aparente signo contrario: la acción policial y la legislación represiva.

En el presente capítulo analizaremos, primeramente, el contexto histórico social en el cual se desenvuelve las estrategias de política criminal, escenario marcado por la agudización de los problemas de miseria y marginación, la crisis política e institucional del sistema y los conflictos sociales, caracterizados por el incremento de la conflictualidad. A partir de lo cual se analizará el papel que desempeñan los medios masivos de comunicación, como el eje fundamental a partir de los cuales se implementa la estrategia de política criminal.

2.1. La agudización de la crisis económica.

Uno de los momentos memorables de nuestra historia económica contemporánea fue el sexto y último informe de gobierno de la administración salinista, presentado en diciembre de 1994, en el cual se subrayaba con bombos y platillo *la inobjetable consolidación del crecimiento económico*. Tres meses más tarde el país entró en la peor crisis económica de su historia. Hubo una caída del 6.9% del PIB, el ingreso por habitante cayó 8.6%, el mayor en toda América Latina, la inflación creció 51.97%, siete veces más que en 1994, miles de empresas agrícolas, industriales y comerciales quedaron endeudadas con la banca y al borde de la quiebra, la tasa de desempleo abierto llegó a 7.6%, el salario real cayó a menos de un tercio, el mercado interno se contrajo drásticamente, etc.

Esta crisis no fue consecuencia, como muchos han afirmado, de los *errores de diciembre*, sino que es una clara expresión de la manera como funciona el sistema capitalista, es decir con base en un desenvolvimiento dialéctico a base de una serie de períodos de crisis y auge. En el marco de la economía mexicana, la actual crisis económica forma parte de un proceso cíclico sexenal que se ha venido repitiendo al término de cada sexenio, y del cual el final del sexenio salinista fue la expresión de la verdadera debacle del modelo adoptado. La crisis económica de finales de 1994 es, pues, un problema que concierne a la implementación de un modelo económico, que interrumpió la lógica del desarrollo nacional, haciéndonos caer en el esquema de los intereses extranjeros, aliados del capital financiero internacional. Uno de cuyos costos sociales más altos fue el aumento de la pobreza, miseria y marginación de importantes sectores de la población.

En relación con este grave problema, conviene señalar que de acuerdo a la metodología que se utilice, la estimación del número de pobres tiende a variar. Así, por ejemplo, de acuerdo a la *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*, hay 57 millones de pobres en México, de los cuales 39 son extremadamente pobres.¹ Para el Banco Mundial, que toma como base la línea internacional de pobreza de un dólar diario a paridad de poder de compra (equivalente alrededor de 20 pesos), 15 por ciento de los habitantes del país son pobres, dado que viven con una cantidad menor, mientras que si esta línea se eleva a 2 dólares diarios, 40 millones

¹ J. Doljovnik, *Los excluidos del progreso*, Suplemento Cultural Ojerasca, en *La Jornada*, septiembre de 1999.

de mexicanos caen en esta categoría.¹ Para este mismo organismo, México es uno de los doce países donde se concentra el 80% de los pobres en el mundo.²

Para el Secretario de la Comisión de Trabajo y Previsión Social de la Cámara de Diputados, Javier Paz Zarza, por lo menos 53 millones de mexicanos se encuentran en niveles de pobreza y poco más de 20 millones están en situación de extrema pobreza.³ Asimismo, José Gómez León, director del *Progreso* —principal instrumento de la política social en este sexenio—, ha señalado que la *miseria* está presente en 28 de los 32 estados de la Federación, es decir, en casi en todo el territorio nacional.⁴ El mismo funcionario, destacó que en Chiapas, Guerrero y Oaxaca, estados en los que tiene mayor presencia los movimientos armados, hay tasas de analfabetismo de 50 por ciento, y 80 por ciento de las viviendas tiene piso de tierra.

Estos indicadores muestran la alarmante situación de pobreza que padecen extensos sectores de nuestra población, resultado del grave desajuste social provocado por el actual modelo económico. El problema es que los propósitos oficiales para combatir y erradicar la pobreza han sido expuestos insistentemente desde hace décadas, sin obtener resultados concretos. Terminar con la miseria fue, por ejemplo, un objetivo explícito y harto publicitado en los gobiernos de José López Portillo (1976-1982) y de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). Sin embargo, la extensión de la pobreza es hoy mayor que en 1976 y que en 1988. En ese contexto, la misión del *Progreso* queda reducida a paliar y acotar tales carencias, no a erradicarlas. Por lo demás, los objetivos de esa política social resultan socavados por las prioridades fijadas en el modelo económico vigente, el cual privatiza ganancias, socializa pérdidas y se constituye, en esa medida, en una fábrica de pobreza y miseria. Basta recordar el empeño oficial en convertir a los pobres del país en corresponsables de la deuda de medio billón de pesos del Fobaproa.

Para ilustrar el incremento de la pobreza en el Distrito Federal, consideramos oportuno citar un análisis sobre la estructura social de la ciudad capital, patrocinado por el Consejo Nacional de Población en el que se señala que “la ciudad enfrenta un aumento desmedido de la desigualdad y la pobreza de un sector de miseria mayor a la quinta parte de la población capitalina. Otro sector que se podría denominar proletariado pobre, constituye el 60%, y una quinta parte de sus habitantes formado por clases medias con limitados grupos altamente acomodados, no mayor del 3%”.⁵ De ser correctas las apreciaciones anteriores, estaríamos hablando de que la Ciudad de México tiene aproximadamente seis millones de personas que viven en la pobreza, de las cuales un millón sobreviven en la línea de la pobreza extrema. El cuadro siguiente nos ilustra gráficamente cómo está distribuida la población en el Distrito Federal:

¹ Cf. *The World Bank, World Development Report 1999/2000*. Washington, 1999, en: Eloy Gerardo “Pobreza”, en *La Jornada* 30 de julio de 1999, p. 17.

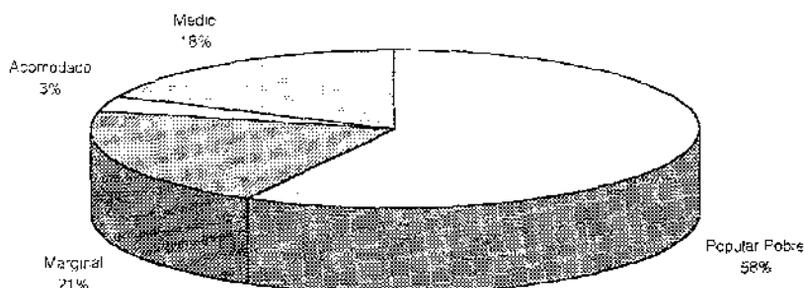
² También Acosta Cortés y Pérez Méndez: “Ni Sodesol ni los gobiernos estatales tienen acceso a las cifras oficiales de la pobreza”, viene: *mucho más los datos*, en *Proceso*, No. 1134, 26 de julio de 1998, p. 40.

³ Velasco, Elizabeth: “Solo 40% de la PPA tiene empleo estable, según estudio de diputados”, 6 de agosto de 1999, p. 51.

⁴ “Indicadores de la pobreza”, en *La Jornada*, 17 de junio de 1998.

⁵ “Seis millones de pobres en el DF en la perspectiva de la argusur”, *La Jornada*, 4 de noviembre de 1996, p. 4.

Distribución de la Población del DF por estratificación socioeconómica ¹



Como puede observarse, los grupos considerados como marginados y populares pobres representan el 21% y 58%, lo que representa el 79% de la población total que habita el Distrito Federal. Dentro del cual, como se dijo, solamente el 3% lo constituyen los grupos acomodados. Con tan sólo el 18% la clase media ha sido prácticamente desplazada por los grupos marginados, lo que nos indica que la población se ha ido proletarianizando. Podríamos concluir que si el desempleo es la muestra más palpable de la crisis, es también la antesala de la pobreza, y ésta de las conductas delictivas, a través de la desesperación, la frustración y el hambre.

Por otro lado, la crisis de 1994 también demostró lo inequitativa que se encuentra repartida la riqueza en México, la cual se encuentra entre las más desproporcionadas de todo el mundo. Según un estudio del Centro de Análisis Multidisciplinario de la UNAM, basado en información del INEGI, el 10 por ciento de los ricos posee el 41 por ciento de la riqueza del país, mientras la mitad de la población recibe sólo el 16.1 por ciento del ingreso nacional ². Según dicho análisis, la riqueza total acumulada por los 15 mexicanos más ricos (25 mil 600 millones de dólares), equivale al 9% del PIB estimado para 1996. Es decir, que mientras la gran mayoría de mexicanos padece por el desempleo, la pobreza extrema y la pérdida del poder adquisitivo de sus ingresos, en el polo opuesto, y como producto de la política económica neoliberal, un reducido número de multimillonarios han incrementado escandalosamente sus fortunas personales, fundando su riqueza en la miseria de millones de mexicanos.

En síntesis, se podría decir que la consecuencia principal de la implementación de las políticas neoliberales no sólo ha sido la inequitativa repartición de la riqueza, sino, fundamentalmente, el crecimiento de amplios sectores urbanos en condiciones de marginación y pobreza. Sectores que han sido olvidados por el poder y sólo tomados en cuenta en tiempos electorales para la compra del voto. Se trata también de los marginados, indigentes y vendedores de todo en los semáforos que salen a la calle todos los días en busca de lo mínimo para comer.

¹ Fuente: CONAPO. *La Jornada*, 4 de noviembre de 1996, p. 42.

² Correas M., Emilio, "Distribución del ingreso: auténtico desastre" en *La Jornada*, 6 de septiembre de 1996, p. 51. Cf. También Acosta-Córdova y Pérez-Mónica, "Ni Sedesol ni los gobiernos estatales...", *op. cit.* p. 8.

Todos ellos son los actores de la crisis. La más viva expresión del crecimiento de la pobreza, del desempleo y de la exclusión, a la vista de todos en las calles, puentes, camellones y banquetas.

2.2. Contexto político

La erosión provocada por las políticas excluyentes implementadas por el modelo económico neoliberal, ha tenido efectos importantes en el ámbito político. La consecuencia más significativa es la que tiene que ver con las nuevas funciones del Estado. Del Estado social benefactor, caracterizado por la propiedad de una gran infraestructura económica a través de empresas paraestatales y de seguridad social, así como y amplísimos aparatos burocrático-corporativos de reglamentación de la vida económica y social. Se ha pasado al Estado neoliberal autoritario, más completamente subordinados a la lógica del mercado y de aparatos estatales más reducidos, reconstituyendo completamente sus funciones sociales a partir de nuevos criterios de eficiencia y subsidiaridad económica, y de corresponsabilidad social.

Este cambio fundamental en la naturaleza del Estado, como se ha comentado más arriba, es resultado, en última instancia, de las transformaciones surgidas en el seno de los procesos productivos, y de la necesidad misma de esta nueva estructura económica de consolidarse al amparo de régimen estatal. Podríamos decir, consecuentemente, que el Estado no es tan sólo un hecho superestructural dentro del conjunto de fenómenos sociales, sino que forma parte de la base reproductiva misma del sistema capitalista. Es decir, de acuerdo con esta postura, el Estado rebasa su condición de un fenómeno histórico, para ser conceptualizado también como una categoría lógica para la explicación de las relaciones que se generan entre la estructura económica y la superestructura jurídica y política, y por lo tanto la categoría *punto* entre lo económico y lo político.¹

El Estado podrá ser una abstracción, pero los hombres que integran a ese Estado, son seres humanos concretos y reales, con intereses económicos y políticos bien definidos. Considerando nuestra situación de dependencia, en los países periféricos la estructura estatal es una mediación por la que pasan los intereses de los países denominados imperialistas para seguir extendiendo su dominio económico. En este contexto, el Estado no sólo es una derivación del capital necesaria para la reproducción de éste, sino que es garantía para la expansión del capital dominante y para su dominación sobre otros Estados nacionales.

En esta lógica, un gobierno puede ser usado en función de su fuerza hacia el interior de un país. Convirtiéndose en un gobierno fuerte hacia adentro, y débil hacia fuera, frente a los grupos económicos internacionales que le imponen una determinada política económica. Gobierno fuerte hacia adentro significa un poder suficiente para controlar a la población en los límites convenientes para los intereses que el gobierno representa o a los que sirve. Y gobierno débil hacia el exterior quiere decir dócil para aceptar la imposición de políticas económicas impuestas por organismos financieros internacionales.²

¹ Evers, Tilman. *El Estado en la Periferia Capitalista*. México, Ed. Siglo XXI, 1982, p. 50.

² Rodríguez Araujo, Octavio. "Estados-nación y mundialización económica", en *La Jornada*, 14 de septiembre de 1998, p. 45.

El Estado, desde esta perspectiva, no ha podido ocultar el hecho de ser una forma de dominación de clase, que tiende a la reproducción de los intereses de los grupos dominantes, y no una expresión neutral del interés general. Es evidente, sin embargo, que para observar esta función del Estado no se debe contrar el análisis en las instituciones políticas que lo conforman, en las relaciones entre los distintos poderes, en la burocracia de Estado o en el papel que tienen los partidos políticos, sino en el papel determinante que desempeña el Estado en el ciclo económico.

En este sentido, es innegable la importancia que tiene la estructura estatal en la acumulación y reproducción del capital, y de su intervención en la creación de las condiciones materiales que favorecen el proceso productivo. Es impensable la reproducción del sistema capitalista sin un estado que cree obras de infraestructura, que organice la circulación monetaria, que tome medidas de protección aduanera, fundando empresas clave para el desarrollo industrial, o bien, garantizando la contención salarial, la liberación de precios, o por medio de una política económica que protege y favorece al capital en momentos de crisis económica. En suma, podemos decir que la funcionalidad básica del Estado consiste en garantizar las condiciones generales de la reproducción del capitalismo.

De esta manera, si bien es cierto que el Estado lleva a cabo en la *superficie* de la sociedad capitalista una política económica que aparenta preocuparse por la población en su conjunto, construye a sus espaldas otra realidad económica en la que solo favorece a los poseedores del gran capital, y que la gran masa de la población desconoce gracias a la utilización, de parte de éste, de los mecanismos de control y enajenación.

En esta misma lógica, cuando las condiciones generales de reproducción del sistema capitalista sufrieron cambios importantes, como consecuencia de las crisis económicas, fue necesario que cambiara también la estructura del Estado. Se entiende que, en el caso de los países periféricos, estos cambios fueron resultado no de un acuerdo de las burguesías nacionales, sino de la fuerza económico-política de la oligarquía financiera internacional para determinar las características de los regímenes políticos por la vía de los gobiernos tecnócratas neoliberales.

Sin embargo, la adopción de la estrategia económica impuesta desde afuera por la oligarquía financiera internacional, conjuntamente con el proceso de transformación de la estructura estatal, ha implicado un peligroso proceso de deslegitimación del régimen político. Tradicionalmente, una de las cuestiones más importantes en nuestro país ha sido el establecimiento de la legitimidad política, indispensable para el ejercicio del poder, misma que se había logrado mantener por medio de un balance entre las esferas económica, política y social. El colapso o retraimiento de una implicaba la expansión de la otra, la apertura de espacios políticos, por ejemplo, representaba la válvula de escape de lo económico y lo social. Pero en los últimos veinte años esta legitimidad entró en un proceso de crisis, al irse perdiendo los mecanismos que servían de contrapeso, y al presentarse la crisis simultáneamente en las tres esferas.

Asimismo, la deslegitimación del régimen político se ha hecho más evidente al abandonar éste todo intento por darle continuidad a los proyectos nacionales. En este caso se encuentra, por ejemplo, la ruptura de los pactos histórico sociales expresados en los artículos 3º, 27 y 130 de la Constitución, la pérdida de soberanía, a través de las firmas de numerosas cartas de intención

con organismos financieros internacionales, y la misma ruptura con el modelo de desarrollo económico

Otros tantos factores que agravan la desconfianza de la sociedad civil en el régimen son, por ejemplo, la pérdida de la capacidad de mediación institucional en la solución de los conflictos sociales, la criminalización de cualquier oposición política no controlada, los acuerdos incumplidos con el EZLN, así como la dinámica de la economía subterránea provocada por los diferentes fenómenos de corrupción que permean a todo el sistema.

Sin embargo, consideramos que dos han sido los principales catalizadores de este proceso de crisis y debilitamiento del régimen político: por una parte, la ruptura de la institucionalidad jurídica, y, por otra, el abandono de las funciones básicas del Estado.

Consideramos que la ruptura de la institucionalidad jurídica es una de las expresiones más visible de este proceso de deslegitimación y crisis del régimen. Las instituciones judiciales se han mostrado impotentes o incapaces, cuando no tolerantes o encubridoras, para ejercer un efectivo papel en el ámbito de la impartición de justicia. Ello se refleja de manera evidente, en el trato especial que han merecido los llamados *delitos de cuello blanco*. Según estimaciones hechas por la Dirección General de Robo a Bancos y Delincuencia Organizada de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal¹, durante 1997 en la ciudad de México los delitos de *cuello blanco* dejaron un daño patrimonial de 3 mil 500 millones de pesos. Cifra que sobrepasa en mucho a la cometida por el robo a bancos, por poner un ejemplo. No obstante, en ese mismo año solamente se iniciaron 191 averiguaciones previas en contra de personas involucradas en este tipo de ilícitos, lo cual nos habla del enorme grado de impunidad con el que actúan este tipo de delinquentes.

No resulta extraño que en un contexto de ineficiencia de los cuerpos policiales y pérdida creciente de credibilidad en las instituciones, en algunas comunidades de nuestro país, los ciudadanos hayan tenido que recurrir a situaciones de venganza privada, autodefensa y otras formas que violentan los más elementales principios de civilidad. Estas escenas de violencia popular, en las que las comunidades toman en sus propias manos el restablecimiento del orden y la seguridad, o bien se hacen justicia por propia mano, situaciones en las que se pone en evidencia la pérdida del monopolio de la violencia por el Estado, nos muestran la grave descomposición política del mismo.

La imagen de ineficiencia y desconfianza que provoca la impunidad en las instituciones, se agrava cuando las aspiraciones de justicia no son atendidas. La sensación prevaleciente es que es la injusticia define la aplicación de la ley: los policías, se dice, son corruptos o están coludidos con los delincuentes, los agentes del Ministerio Público y los jueces son venales y los poderosos compran la justicia. La conclusión que se suele armarse con tales supuestos es verdaderamente inquietante: *si la justicia es injusta y corrupta, nos toca hacernos justicia por propia mano*.

Un ejemplo entre muchos. El 28 de abril de 1997, en La Purificación Tepetitla, Texcoco, en el Estado de México, integrantes de la guardia de vecinos sorprenden en la madrugada a cuatro personas que despojan de sus llantas a un vehículo Dart K Guaymí modelo 1985. Se detiene a Fidel Marcos Patiño, de 45 años, y a Eduardo Mojica Villa, de 52 años, y se les conduce a la

¹ "Por delitos de *cuello blanco* daños por 3 mil 500 millones" en *La Jornada*, 18 de octubre 1997, p. 45.

plaza principal del pueblo. Las campanas de la iglesia alertan a la comunidad, y al interrogatorio acuden cerca de trescientas personas. Se vendar a los detenidos, se les ata de pies y manos, se les golpea con intransigencia exigiendo el nombre de sus cómplices. Se convoca a las autoridades y, como no acuden, al amanecer se prepara la ejecución y se les coloca a los delinquentes sogas en el cuello. En ese momento se presentan a negociar la entrega de los detenidos el presidente municipal, Federico de la Vega Murillo, y el director de la policía local, Antonio Morat. Más tarde se apersonan los agentes del Ministerio Público y el delegado de Averiguaciones Previas. Al final la turba entrega a los ladrones de llantas, hospitalizados de inmediato. Fidel Marcos Patiño sufre estallamiento de vísceras, fractura de mandíbulas y la pérdida de varios dientes, y Mojica Villa tiene fracturas de cráneo y lesiones diversas.¹

Resulta interesante destacar que, para todo efecto práctico, Texcoco es urbano. Conurbado a la ciudad de México. Y la falta cometida -robo de llantas- no explica semejante enojo, similar a la producida por asesinatos o violaciones de mujeres. Por eso, y no obstante sus semejanzas con hechos semejantes en zonas rurales, y el origen idéntico del linchamiento (sustituir con furia popular la ausencia de justicia), la violencia de Texcoco muestra un fenómeno preocupante: pone en evidencia no solo la impotencia del Estado para hacer frente a dichas situaciones de descontento popular, sino que muestra también su incapacidad para resolver institucionalmente los conflictos sociales. Lo cual ha dado lugar a escenas antes impensables: batallas campales entre policías y vendedores ambulantes, entre granaderos y maestros, entre policías y vecinos, y entre policías y policías.

El segundo aspecto que nosotros consideramos determinante en la deslegitimación política del régimen, es el abandono de las funciones esenciales del Estado. Puestas en evidencia con la reducción de los presupuestos reales dedicados a la educación en todos sus niveles y a los servicios públicos, particularmente los de salud y de seguridad social, la falta de control de precios de los bienes y servicios proporcionados por el Estado, como gasolinas, tarifas de peaje, transportes urbanos, etc., el control de la inflación, la protección de la pequeña y mediana empresa, del campo y la agricultura nacional como actividades históricas del pueblo mexicano, de la protección y la generación de empleo, para no fomentar la migración de trabajadores mexicanos a los Estados Unidos, donde son víctimas de todo tipo de abusos y discriminaciones. En suma, el derecho a un nivel de vida digno, donde la población tenga derecho a tener alimentación adecuada, vivienda adecuada y el ingreso mínimo adecuado. Sin embargo, el Estado a dejado de cumplir con estas funciones llamadas a proporcionar bienestar y tranquilidad a la población, abriendo aún más la brecha existente entre el Estado y la sociedad. Agudizando, como se ha dicho, su propio proceso de deslegitimación y pérdida de consenso.

2.3. Breve panorama social.

Como en pocas ocasiones en lo que va del siglo, la violencia social, desbordada por el desempleo y la crisis económica, aparece como un espacio activo y disruptivo de las relaciones sociales, en la que se ven claramente visibles tendencias fuertemente desintegradoras del tejido social. Aunque es evidente que para entender el desarrollo de los conflictos y la violencia social se deben tomar en cuenta simultáneamente múltiples factores interrelacionados, ya que uno solo de

¹ 'Población enardecida somete y castiga lincha a cuatro presuntos delinquentes', en *La Jornada*, 29 de abril de 1997, p. 45.

ellos es incapaz de brindar una explicación completa del fenómeno, nos interesa destacar en especial dos líneas argumentativas. Por un lado, la violencia social como el resultado de no enfrentar las causas que originan problemas estructurales como miseria, desempleo, pobreza, marginación, etc. Y, por otro lado, la violencia social que emerge cuando justicia y derecho son pisoteados por problemas de tipo institucional, como corrupción y descomposición de los cuerpos policiales, ineficiencia y anarquía en las instituciones responsables de la procuración de justicia e inequidad o impunidad en las instancias responsables de la impartición de justicia.

En relación con este escenario inédito en nuestra historia reciente de violencia social, la hipótesis que se plantea es que las diferentes expresiones de violencia social son producto de este contexto social, y no resultado de la generación espontánea de la violencia por individuos enfermos o desequilibrados. La violencia, en este caso, la entenderíamos como una elaboración social, realizada a través de los procesos de socialización¹. Proceso que ha provocado que inevitablemente haya cambiado la dinámica social hacia un ambiente de conflictualidad social, resultado del efecto acumulativo de las diferentes expresiones de violencia que lenta pero constantemente han ido rebasando los control institucionales.

Este contexto social altamente explosivo se caracteriza por dos procesos que se nutren reciprocamente. Por una parte, un número amplio de síntomas graves de conflicto social manifestados en protestas, actos de desobediencia civil, movimientos guerrilleros, pugnas políticas, etc. Por otra parte, se percibe un incremento de la violencia en los espacios cotidianos: violencia al interior de la familia, en las escuelas, vandalismo en las calles, violencia delictiva en los transportes colectivos, en los comercios, en contra de las personas, etc. La vida cotidiana aparece marcada por este fenómeno, para donde uno va encuentra violencia: desde las relaciones personales hasta las relaciones laborales, desde la mañana, hasta la noche, a la vuelta de cada esquina, a donde uno vaya hay violencia bajo las formas más impredecibles.

Se podría decir entonces que si el entorno social tiende a enrarecerse, es porque la violencia tiende a generar más violencia. Y esto es así porque la violencia no solo tiene un efecto directo sobre las personas, tiene también efectos sobre sí misma. Cada acto de violencia social, cada fenómeno violento que se manifiesta en la sociedad, tiene un peso específico que, una vez puesto en marcha, incide, dinamiza y multiplica otras manifestaciones de violencia, contribuyendo, no solamente a su reproducción en diferentes espacios sociales, sino que constituye además un ciclo, una espiral, que potencializa e incrementa la violencia, y que no es fácil romper². Se puede señalar que la violencia es un fenómeno que se multiplica en sí misma y que al hacerlo genera los lugares propicios para su ejercicio³. Fatalmente termina por imponer su irracionalidad sobre otros espacios de la vida social.

En este sentido, la interpretación intrapsíquica o biologicista de la violencia, que acentúa el origen individual de la misma, es desplazada por una explicación que enfatiza su carácter histórico, esto es, como producto del contexto social en que se genera, re-significándola en su

¹ Bisbal, M. "Violencia y televisión o el discurso de la comunicación social", en G. Orozco-González (coord.), *Miradas latinoamericanas a la televisión*. Ensayos del PROHCOMZ, México, Universidad Iberoamericana, 1995, p. 67.

² Unger, Isabel (et al.), "Los discursos de la violencia y la violencia de los discursos", en *Sociedad y crisis de violencia*. Chile, El Salvador, México y Nicaragua, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano de Salud Mental y Derechos Humanos/ Ediciones Chile América CIESOC, 1998, n. 107.

³ *Ibidem*, p. 90.

dimensión social, y re situándola en el espacio colectivo en la que se manifiesta. Dejando la violencia de ser pensada, como hemos dicho, como un fenómeno autónomo, que de pronto irrumpe en el ámbito social como consecuencia de acciones de sujetos desviados, con tendencias patológicas, para ser asumida con un carácter histórico, condicionada por determinadas circunstancias histórico concretas.

El problema es que cuando el ciclo perverso de la violencia y de los conflictos se abren, forman una coyuntura en la que aparece un fenómeno de cambio exponencial, entendido éste como un cambio cualitativo en relación con los eventos sociales vividos por una comunidad en un espacio y tiempo determinados. En este proceso se perciben muy claramente dos niveles: cuantitativo, por el número de eventos que se suceden en el contexto social, es decir, cada vez son más los fenómenos que aparecen en el ámbito de la esfera pública y privada como expresión de una violencia o inconformidad creciente, y, cualitativo, en relación a la intensidad de los fenómenos, esto es, se trata de acciones con un grado mayor de violencia. En ambos casos, el cambio exponencial es percibido por la sociedad como una fuerte carga de violencia simbólica (de imágenes), independientemente del contenido real (de hechos) de dicha violencia. De tal suerte que no son exclusivamente los fenómenos de violencia delictiva los causantes de la inseguridad ciudadana, sino el conjunto de fenómenos sociales con una carga violenta, que al transmitirse por nuestros filtros interpretativos y definicionales tienden a reforzar en la sociedad sentimientos de inseguridad y peligro. Como dice Imbert, "la llamada inseguridad ciudadana es antes que nada *sentimiento, sensación* de inseguridad, y aunque tenga una base real, el *discurso* sobre la inseguridad está influido fuertemente por el imaginario de la inseguridad"¹.

Es importante destacar que el discurso político presenta al conjunto de acciones violentas de manera desarticulada y fragmentada, ocultando la esencia del fenómeno, es decir su carácter fundamentalmente social, canalizando la responsabilidad de todos los brotes de violencia hacia factores de tipo individual.² En otras ocasiones, cuando es inocultable el ejercicio de la violencia por parte del Estado, el acto de violencia es re-rotulado *no es violencia, es el restablecimiento del orden, la defensa de los supremos intereses de la nación, etc.* Sin embargo, la contextualización de la violencia social y su inserción en un espacio argumentativo más amplio nos permite, por el contrario, ponderar el significado concreto de cada acto de violencia con respecto de la totalidad social de la que inevitablemente forma parte. Enfoque a través del cual se pretende nominar a la conflictualidad como un fenómeno estructural, develando su carácter global, y disolviendo la lógica explicativa que entiende a las diversas manifestaciones de violencia como expresiones particulares.³

Para ilustrar la forma como se ha venido conformando este clima de conflicto, violencia e inseguridad, referiremos a continuación un conjunto de eventos generados en los últimos años en el ámbito nacional. Aunque el abanico de que disponemos, por desgracia, es bastante amplio, en este espacio sólo analizaremos aquellos eventos que a) constituyen ejemplos claros de la aparición del ciclo disruptivo del que hablamos, y, b) son importantes por el contexto en el que se

¹ Imbert, *Los escenarios de la violencia*, Barcelona, Icaria, 1992, p. 12, en García Silberman, Sara y Ramos Lara, Luciana, *Op. Cit.*, p. 387.

² Así, por ejemplo, cuando se le preguntó al ex Presidente Carlos Salinas sobre su interpretación en relación con los homicidios políticos que se habían sucedido en el último año de su sexenio, su respuesta fue que se trataba de acciones aisladas sin ningún vínculo entre ellas.

³ García Silberman, Sara y Ramos Lara, Luciana, *Op. Cit.*, p. 407.

producen, la dinámica de violencia que introducen en la sociedad, y los significados que se les pueden atribuir

2.3.1. La aparición del EZLN y la masacre de Acteal.

Chiapas es uno de los Estados de la República Mexicana en donde existe una tradición de pobreza, miseria y marginación. Con comunidades indígenas explotadas sin piedad por una minoría terrateniente que mantiene el control férreo de las mejores tierras y recursos, así como del poder político. Chiapas, además, es frontera con la agritada región centroamericana, que durante la década de los setentas y ochentas, fue escenario de violentos combates entre grupos guerrilleros y gobiernos dictatoriales. Razón por la cual es factible pensar que la región se haya nutrido de desplazados de las guerras centroamericanas, inconformes con los procesos de pacificación o bien incapaces de adecuarse a las nuevas circunstancias que se habían ido creando en esa región. Adicionalmente, como un factor determinante en la sublevación campesina, está el papel desempeñado por la iglesia católica, y muy específicamente del obispo de San Cristóbal, Samuel Ruiz, quien desplegó una intensa campaña pastoral basada en el eje de la llamada opción preferencial por los pobres, una variante de la llamada *teología de la liberación*, satanizada por los más altos círculos eclesiásticos.

No es de extrañarse que con tal mezcla de posiciones ideológicas, así como la enorme carga de desajustes económicos, injusticias y violencia social que se vivía en la región, finalmente terminara haciendo crisis las formas de dominación estamentales y racistas imperantes, preparando el caldo de cultivo para el estallido social.

De esta manera el 1º de enero de 1994, los mexicanos nos topamos con lo que para muchos era simple y llanamente historia pasada. Ese día, en los Altos de Chiapas, en el sur extremo del mapa nacional, donde habitan los más pobres entre los pobres del país, se desató una rebelión encabezada por un grupo de indígenas, quienes rompiendo con su tradicional pasividad y resignación histórica se lanzaron a la lucha por reivindicar sus derechos y su autonomía conculcados durante siglos. Le declararon la guerra al Ejército mexicano, demandaron la renuncia del presidente de la República, ocuparon San Cristóbal de las Casas y otros municipios del estado y emprendieron un ataque armado contra una de las bases militares de la región, todo ello al amparo de preceptos históricos como democracia, justicia y libertad.

Precisamente, en el momento en el que el país se preparaba para afianzar la ruta de la modernidad e internacionalizarse a través del TLC, cuando más se mostraba la recuperación económica de México y más exitoso parecía ser el proyecto del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, superado el delicado trance de selección y nominación del candidato presidencial del PRI, el levantamiento del ejército zapatista emergió de las entrañas del *México profundo* para poner dramáticamente en tela de juicio la solidez y viabilidad de dicho proyecto, y mostrar al mundo otra de las variadas caras de nuestro México. Ese día entró el país no al primer mundo, como pensaba Carlos Salinas, sino a una de sus peores crisis políticas y sociales de nuestra historia reciente. "El EZLN irrumpió en el escenario nacional plantearle al país la necesidad de incorporar problemáticas y realidades que no pertenecen mecánicamente a un pasado

premoderno, sino que más bien son expresiones de formas salvajes de modernización que lograron articularse eficazmente con estructuras atrasadas pero poderosas de dominación local.¹

Si tomamos como referencia la clasificación de la violencia propuesta por Martín Baró², la insurrección indígena en Chiapas debe de considerarse como una típica forma de violencia reactiva, entendida como la respuesta que los grupos oprimidos y explotados tienen respecto de la violencia estructural, que es aquella forma de violencia política producida por la mala distribución de la riqueza de un país y por el monopolio del poder político. Es, por consiguiente, un tipo de violencia social que encuentra su justificación en las condiciones extremas de miseria y explotación a la que se ven sometidos importantes segmentos de la población, como es el caso de las comunidades indígenas de Chiapas, y que, al mismo tiempo, se legitima por el hecho de que cuenta con un amplio apoyo de bases sociales, que se adhieren a la causa no solo de manera voluntaria sino convencida.

Conviene subrayar que lo que caracteriza a la violencia social promovida por el EZLN, y que lo diferencia de otros grupos armados, no solamente es el apoyo de la base social, sino el hecho de que no ha puesto hincapié en la violencia ejercida como su principal estrategia de lucha. Por el contrario, ha insistido en el diálogo con el gobierno y en el llamado a la sociedad civil para que ésta se organice en una lucha pacífica que permita la obtención de sus demandas sociales. También debe destacarse que ejerce una violencia a la que *fueron obligados* por la cerrazón de quien tiene el poder para solucionar los problemas que existen en Chiapas.

Chiapas, por varias razones, fue rápidamente vista por el gobierno como un asunto de seguridad nacional: no solamente, como ya se dijo, porque el Estado es frontera con la explosiva región centroamericana, sino por las características especiales del entorno, esto es una región fuertemente marcada por la desarticulación con relación al contexto nacional, la heterogeneidad social más aguda y la pobreza extrema. Factores que indudablemente podrían contribuir a crear una situación peligrosamente desestabilizante dentro del escenario nacional.

De aquí que frente al levantamiento popular el gobierno ofreciera diálogo y negociación, decretara la tregua unilateral a partir del 12 de enero, y expidiera, el 22 de ese mismo mes, a través del Congreso de la Unión, la *Ley de Amnistía*. En esta ley quedaba establecido que

Se decreta la amnistía en favor de todas las personas en contra de quienes se haya ejercitado o pudiere ejercitarse acción penal ante los tribunales del orden federal, por los delitos cometidos con motivo de los hechos de violencia, o que tengan relación con ellos, suscitados en varios municipios del Estado de Chiapas del día primero de enero de mil novecientos noventa y cuatro al día veinte del mismo mes y año, a las quince horas.³

En la misma Ley se creó una Comisión a la cual se le atribuyó la competencia de coordinar los actos de aplicación, se condicionaron los beneficios consistentes en la extinción de las acciones y sanciones penales, a la entrega de rehenes y de todo tipo de armas, explosivos,

¹ Córdova Campos, Reinaldo. *Crónica de la adversidad*, México, Ed. Cal y Arena, 1999, p. 31.

² Cf. Poper, Isabel (et al.). *Violencia y ecos de violencia: Chile, El Salvador, México y Nicaragua*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano de Salud Mental y Derechos Humanos/Iniciativas Chile-Ausencia CIESOC, 1998, p. 26.

³ *Diario Oficial de la Federación* del 22 de enero de 1994.

instrumentos u otros objetos empleados en la realización de los delitos, en los términos que fije la Comisión y cuando ésta "declare la cesación definitiva de los actos de hostilidad"

La ley garantizaba, por otra parte, a las personas que resultaran beneficiadas que "en lo futuro no podrán ser interrogadas, investigadas, citadas a comparecer, detenidas, aprehendidas, procesadas o molestadas de manera alguna por los hechos que comprende esta amnistia "

El gobierno parecía pensar que con la expedición de la Ley de Amnistia, el movimiento terminaría, accogiéndose los sublevados a los beneficios otorgados por dicha ley. Pero nada más alejado de la realidad. Ya que la ley estaba mucho de siquiera intentar resolver los problemas de fondo que habían motivado el movimiento. Dictada desde el poder, parecía que la intención consistía devolverle la tranquilidad al país tratando de resolver los problemas sociales con prácticas legislativas.

Desde otra perspectiva, más acorde con la realidad social, fue expedida el 11 de marzo de 1995, *la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas*, en la cual se fijaba como objetivos del acuerdo de concordia y pacificación:

- I. Asegurar la paz justa, digna y duradera en el Estado de Chiapas, dentro del pleno respeto al Estado de derecho;
- II. Atender las causas que originaron el conflicto y promover soluciones consensadas a diversas demandas de carácter político, social, cultural y económico, dentro del Estado de Derecho,
- III. Propiciar que los integrantes del EZLN participen en el ejercicio de la política dentro de los cauces pacíficos que ofrece el Estado de Derecho, con respeto absoluto a su dignidad y garantías de ciudadanos mexicanos,
- IV. Conciliar las demandas e intereses legítimos de los diversos sectores de la sociedad chiapaneca.
- V. Promover el bienestar social y el desarrollo económico sustentable en Chiapas, y
- VI. Proponer los lineamientos para la amnistia que, como consecuencia del proceso de diálogo y conciliación, concederá en su caso el Congreso de la Unión por los hechos relacionados con el conflicto en el Estado de Chiapas, iniciado a partir del 1º de enero de 1994.¹

La misma Ley contempló la creación de dos comisiones, llamadas a distender el conflicto: la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) y la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos (COSEVA), asumiéndose de facto la existencia de la Comisión Nacional de Intermediación (CONAI). En el artículo 8 de dicho ordenamiento, quedó establecido que la COCOPA coordinaría sus acciones con la instancia de mediación reconocida por los negociadores. También se determina la obligación a todos los sectores públicos de apoyar "prioritariamente el desarrollo social y económico de las comunidades indígenas y de los campesinos de esa entidad federativa, apoyo que se promoverá con los sectores social y privado para fortalecer el diálogo y cooperación permanentes entre los diversos grupos de la sociedad chiapaneca, asimismo se decreta que se fomentará la creación de fondos mixtos entre la Federación, el Estado, los municipios y el sector privado para financiar programas específicos

¹ *Diario Oficial de la Federación* del 11 de marzo de 1995.

destinados a rescatar de la marginación a las citadas comunidades indígenas y de campesinos" en la aludida entidad federativa

No obstante algunos textos como el de la ayuda a las comunidades indígenas, la Ley fue una decisión impuesta al EZLN y demás personas y grupos perjudicados. En efecto, en el artículo 1º de la Ley se prioriza como un objetivo buscar "la solución justa, digna y duradera al conflicto armado iniciado el 1º de enero de 1994 en el Estado de Chiapas". Es decir, se pone énfasis en la terminación del conflicto armado y no el conflicto social, pretende la paz por conclusión del movimiento, pero no la paz social la cual implica satisfacción de las reclamaciones. Por otra parte, en el artículo 13 de la Ley se acentúa el carácter del poder del gobierno federal en la toma de decisión al prescribir que "las disposiciones de esta Ley no impiden el ejercicio de las facultades otorgadas a las autoridades competentes y fuerzas de seguridad para que cumplan su responsabilidad de garantizar la seguridad interior y la procuración de justicia". Es obvia la amenaza del ejercicio de la coacción a través de las organizaciones policíacas y del ejército es permanente

La afirmación de que la *Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas* es un claro ejemplo de solución reactiva desde el poder se demuestra, además, con los resultados del llamado proceso de negociación sobre cultura y derechos de los pueblos indios. A este respecto basta referir que en febrero de 1996 se llegaron a pactar los acuerdos de San Andrés Larráinzar entre el gobierno federal y EZLN, con la participación de la COCOPA y la CONAI¹ y que la continuación del proceso de negociación reflejó claramente el poder manifiesto y arbitrario con el que actúa el gobierno federal. Dichos acuerdos eran válidos por haber sido tomados según las reglas de juego pactadas, teniendo las partes el propósito de que dichos acuerdos fueran incorporados a nuestra LEY SUPREMA, mediante los procedimientos legales

La COCOPA recogió los acuerdos de San Andrés Larráinzar, los redactó como proyecto de propuesta común y lo presentó a ambas partes. El EZLN expresó su conformidad, pero el Dr. Zedillo Poace de Leon solicitó tiempo para consultar a los especialistas en derecho constitucional. Posteriormente a dicha consulta, el Dr. Zedillo formuló una contrapropuesta con modificaciones al proyecto de la COCOPA y los Acuerdos de San Andrés Larráinzar

La actitud del Dr. Zedillo confirma la sospecha de que aún no se comprende por el gobierno federal ni sus asesores la magnitud del conflicto social hecho consciente a muchas personas a partir de la Declaración de la Selva Lacandona y del movimiento armado del EZLN del 1º de enero de 1994. Así, el Dr. Zedillo ubicó el proceso de negociación en el control absoluto de poder y desde el 12 de enero de 1996 desdeñó el intento de resolver las reclamaciones de acuerdo con el principio del estado de Derecho de los regimenes democráticos y se distanció de la oportunidad de enfrentar las causas del conflicto social imperante en la nación mexicana

El problema, como nosotros lo vemos, es que el gobierno federal no sólo desaprovechó la oportunidad histórica para demostrar su capacidad política, sino que, al contrario, prefirió irse por el camino fácil de la guerra sucia, de la violencia represiva a través de grupos paramilitares.

¹ Consultar para la verificación de la firma, por las partes debidamente acreditadas, de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar *Cronica Legislativa, Órgano de Información de la LVII Legislatura, II. Cámara de Diputados, Año V / Nueva Época (No. 7) febrero-marzo 1996*

guardias blancas, asesinatos extrajudiciales, torturas, detenciones, desapariciones y guerras psicológicas, cuyo único resultado ha sido el de exacerbar el clima de violencia social. Detrás de la cual aparece la decisión de acabar el conflicto armado y sus consecuencias a través de la *guerra de baja intensidad* sostenida por el Ejército Mexicano en lugares estratégicos del Estado de Chiapas, el propósito fundamental es desgastar al EZLN y desalentar a sus simpatizantes. No se pretende la solución del conflicto social y sí prolongarlo.

La Guerra de Baja Intensidad es esencialmente una guerra de desgaste con la que el Ejército Mexicano evita los grandes enfrentamientos y reduce sus desplazamientos. La estrategia le permite agotar lentamente a su enemigo, los campesinos indígenas de Chiapas. Reduce, poco a poco sus recursos materiales su entereza psicológica y sus valores espirituales. Mina la autoridad popular de sus líderes y/o de sus aliados. Desgasta la habilidad política de sus cuadros. Corta y reduce el apoyo moral que pudiera generar sobre sí. Cierra puertas a la solidaridad nacional e internacional. Todo lo anterior, mientras el régimen se mantiene a la defensiva, haciendo correr el tiempo en su favor.¹

Una delegación de Greenpeace presentó un informe al entonces presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, sobre la citada guerra de baja intensidad. Las características de estas acciones, sostuvo, se relacionan con "el control de la población civil y sus recursos, con el fin de cortar a la guerrilla sus recursos, bajo el postulado simple de que la población civil es a la guerrilla lo que el agua al pez", los ataques no necesariamente son bélicos sino "psicológicos, de hostigamiento, de violaciones no generalizadas de derechos humanos, aunque sí una violación sistemática, una presión permanente para impedir cualquier comunicación entre la población civil y la guerrilla" "la sola presencia del Ejército provoca pánico".

La misma Comisión de Concordia y Pacificación, señalaba ya, a mediados de 1997, que "en el norte de Chiapas la violencia alcanza límites de brutalidad nunca vistos asesinatos cometidos con una brutalidad inaudita, cuerpos mutilados, sin cabeza, sin brazos, sin manos, niños y mujeres entre ellos"². Sin embargo, como lo que más existe en el estado de Chiapas son indígenas, nadie le prestó la menor atención al llamado de la Comisión. Hasta el mediodía del 22 de diciembre de ese mismo año cuando en Acteal, comunidad de San Pedro Chenalhó, fueron masacrados inmisericordemente por un grupo paramilitar 45 personas, principalmente mujeres y niños, para mayor oprobio de quienes realizaron la bárbara matanza, en uno de los actos más indignantes que recuerde la historia reciente de México. Las versiones recogidas en torno de la masacre, acreditan que las autoridades locales habían tenido el tiempo suficiente para proteger a los refugiados de Acteal, pero no solamente no hicieron nada por evitar el genocidio, sino que, se dice, intentaron *limpiar* el lugar de los hechos para encubrir a los asesinos. Quienes se desplegaron de acuerdo con tácticas propias de la *guerra de baja intensidad*.

Con la *guerra de baja intensidad* se pretende acabar con la resistencia de la población civil que apoya las reclamaciones del EZLN y cortar todo tipo de ayuda, infundir terror entre las comunidades, desmoralizarlos, y provocar un estado de frustración y derrota psicológica capaz de

¹ Ni Paz ni Justicia o Informe General y amplio acerca de la Guerra Civil que sufren los Chi'oles en la Zona Norte de Chiapas, Centro de Derechos Humanos "Frav. Bartolomé de Las Casas", 1996, p. 167.

² *La Jornada*, 18 de abril de 1997, en Rodríguez Araujo, Octavio, "Violencia Social", en Sánchez Vazquez, Adolfo, (Editor) *El mundo de la violencia*, México, FCE-UNAM, 1998, p. 109.

poder influir en los líderes del movimiento. Para mantener la presencia del ejército, es fundamental presentar una buena imagen del mismo, con acciones de servicio social, como cortar el pelo, inyectar, practicar actividades culturales y recreativas, etc. Con las cuáles se pretende distraer la atención de las comunidades y de la opinión pública y mundial en relación con las verdaderas funciones que llevan a cabo.¹

De esta manera, después de más de seis años de conflicto, nadie puede dudar del doble discurso que ha mantenido el gobierno desde entonces. Esto es un discurso de paz, respaldado por la acción de más de 17,000 soldados desplazados estratégicamente por toda la región, apoyados por tanquetas, helicópteros y aviones del ejército mexicano, y, más recientemente, moviliza a la Policía Federal Preventiva, que militariza aún más la región, con el pretexto de ejercer mayor control sobre el uso de armas de fuego en la región.² La intervención del Ejército complica aún más el escenario de crisis planteado por el levantamiento. Principalmente por la tradicional inclinación del Ejército a actuar con poco o ningún cuidado cuando se trata del respeto a los derechos humanos y de su acción dentro del marco de la legalidad.

Lo que parece que nadie puede poner en duda es que con el levantamiento zapatista atrás quedan los consensos en contra de la violencia y a favor de vías legales y democráticas para la solución de los conflictos. Por eso es que la revuelta indígena de Chiapas constituye un parteaguas en la historia reciente de nuestro país, ya que con ella llega a su fin y se derrumba el mito genial del viejo sistema político mexicano, según el cual la principal virtud de los gobiernos postrevolucionarios había sido el haber mantenido la paz social.

2.3.2. Crímenes públicos, miserias públicas.

A finales del sexenio de Carlos Salinas de Gortari se inició un proceso inédito en la historia reciente de México, marcado por una lamentable cadena de asesinatos y crímenes, por lo que seguramente dicho periodo será recordado como una de las etapas más sangrientas en nuestra historia. Lo mismo fueron asesinados delincuentes comunes que encumbrados políticos, luchadores sociales, ministros de la Iglesia católica, prominentes narcotraficantes, campesinos, obreros, presos rebeldes, jefes policíacos y otros miembros de la sociedad.

Este proceso es el que marca el inicio del ciclo disruptivo. Un ciclo trágico, dominado por los signos negativos de la muerte, la anarquía y la incredulidad, en el que la adversidad abrumadora que empezó a encarar nuestro país marcó un giro, un punto de inflexión en nuestro desarrollo histórico social, y que ha constituido uno de los aspectos que más ha perturbado a los mexicanos.

Podríamos decir que esta cadena de lamentables crímenes comienza en mayo de 1990, con el olvidado asesinato de Norma Corona, presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de Sinaloa. Cuyo crimen se perpetró en una coyuntura marcada por la complicidad de autoridades locales señaladas como responsables de actos de tortura y asesinatos extrajudiciales, así como su contubernio con el narcotráfico. Sin embargo, el ciclo al que hacemos referencia comienza con la

¹ Proceso No. 962 / 10 de abril / 1995, pp. 10-11.

² *Ibidem*.

trágica muerte del cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo, ya que con su muerte la violencia empezó a tomar otras dimensiones, haciendo que el país retrocediera a la categoría del *país de los crímenes políticos*

El asesinato del cardenal, marca un antes y un después en nuestra historia por dos razones fundamentales. Primeramente, porque ubica al país en la ruita del escándalo de las noticias que abren mundos sórdidos y pestilentes como los del narcotráfico, de negocios clandestinos que resquebrajan la legalidad, de apoyos políticos alimentados por vínculos de complicidad entre la política y los negocios. Y, en segundo lugar, porque el país súbitamente se vio imbricado en una fenomenología esencialmente diferente del México que veíamos, por ejemplo, hasta hace dos sexenios

Esta nueva fenomenología ha hecho que en los últimos años, casi cada semana, los mexicanos, vivamos un sobresalto, una noticia que nos hace recordar el México bronco y violento en el que vivimos. Para donde quiera que uno volteo no se ve sino escándalos públicos, asesinatos, persecuciones y hostigamientos, corrupción, enriquecimientos ilícitos, situaciones de intriga y de violencia, grandes negocios y grandes miserias

A simple vista, pareciera que se trata de sucesos contingentes o aislados. Sin embargo, como se ha planteado más arriba en realidad se trata de fenómenos que parecen estar más ligados entre sí, a partir de su vinculación con un contexto social sumamente explosivo

Cada uno de estos asesinatos ha provocado heridas graves al tejido social. Y, en conjunto, han sido acontecimientos que han ido precipitando la más grave crisis de gobernabilidad de todo el presente siglo, volviendo a sumir al país en lo que parece una larga y negra noche. En cada uno de estos crímenes se ha podido ir revelado una capa de corrupción brutal entre funcionarios y delincuentes, entre políticos y narcotraficantes, fortunas inmensas que nacen al amparo de puestos públicos, así como la lucha sórdida por el poder. Aproximándonos a conocer a las personas, moralmente infimas, que hemos tenido como responsables de la impartición y procuración de justicia, y, lo que nos parece más grave, poniendo en evidencia la fragilidad y vulnerabilidad de muchas de nuestras instituciones

a) De la conmoción a la incredulidad: Juan Jesús Posadas Ocampo

Con relación al homicidio del cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo, ocurrido el 24 de mayo de 1993 en el aeropuerto internacional Miguel Hidalgo de Guadalupe, la Comisión Interinstitucional -formada por la PGR, el gobierno de Jalisco y el Episcopado Mexicano, como responsables de la investigación del homicidio- manejó inicialmente varias hipótesis, algunas de ellas tan descabelladas, como la supuesta relación del cardenal con el narco. Sin embargo, básicamente han sido dos las principales líneas de investigación. La primera de ellas, sostenida por la PGR, según la cual el homicidio del Cardenal ocurrió en medio de una confusión por un ajuste de cuentas entre narcotraficantes, confusión en el cual un grupo de sicarios, al servicio de los hermanos Benjamín y Ramón Arellano Félix, en un intento por eliminar al narcotraficante Joaquín Guzmán Loera, alias El Chapo Guzmán, se confundieron y acerbillaron al prelado. Siendo, en consecuencia, la explicación oficial de la muerte del cardenal ofrecida por la PGR que

su muerte " fue circunstancial, derivada del caos y confusión generada por un enfrentamiento entre bandas de narcotraficantes "1

La segunda línea, sugerida por la jerarquía eclesiástica, insiste en que la muerte del prelado fue resultado de una operación premeditada, mostrando, en consecuencia, una fuerte resistencia a aceptar la explicación oficial ofrecida por la PGR. Las lecturas que ha ofrecido la Iglesia han sido diversas que el homicidio fue planeado y ordenado por móviles políticos, en el que se ha involucrado a Justo Ceja Martínez, ex secretario particular de Carlos Salinas², fue ejecutado por intrigas y pugnas de poder, victimado por un grupo extremista en represalia por los logros que obtuvo la Iglesia en los últimos años, victimado por grupos de poder que buscaban desestabilizar al Estado mexicano, perpetrado por mafias internacionales, preocupadas porque los narcos mexicanos estaban invadiendo con firmeza su mercado, etc.³

No obstante, a pesar de la reiteración de la jerarquía católica al rechazar la versión oficial, a través de Onésimo Cepeda, vocero del episcopado, quien se ha referido que intereses poderosos impiden el esclarecer el asesinato, la postura de la iglesia no ha aportado pruebas contundentes ni ha podido establecer móviles precisos, limitándose a descalificar el trabajo llevado a cabo por la Comisión Interinstitucional, en la que incluso la Iglesia ha participado. Recientemente la jerarquía católica ha dado un giro en sus posiciones de la duda a la franca condena por la presunta insuficiencia de la actuación de la PGR. Polémica que ha sido avivada por el rechazo del cardenal de Guadalajara, Juan Sandoval Iñiguez, sucesor de Posadas Ocampo, a aceptar la explicación oficial. Hecho que ha dado pie a acusaciones del cardenal en contra del entonces procurador general de la república, Jorge Carpizo, señalado no solo de encubrimiento y ocultación de pruebas en el asesinato del cardenal Posadas, sino de no haber actuado cuando los Arellano Félix se entrevistaron con el nuncio apostólico Jerónimo Prigione, en la nunciatura apostólica.⁴

La posición asumida por el cardenal Sandoval, para algunos analistas, forma parte de una posición asumida con plena conciencia para crear confusión, aprovechando la escasa credibilidad que tiene la Procuraduría General de la República a los ojos de la ciudadanía dados los constantes errores registrados en tiempos recientes. En este sentido, la incredulidad que la opinión pública le otorga a los resultados propuestos por la PGR es un resultado natural de la misma incredulidad que importantes sectores de la población tienen con relación al sistema de justicia. Para el Episcopado Mexicano "el fenómeno Sandoval se explica porque no le creemos a la PGR, a pesar de que en realidad el asesinato de Posadas pudo haber sido un accidente."⁵

¹ "Homicidio circunstancial o premeditado, nuevas hipótesis", en *La Jornada*, 25 de mayo de 1999, p. 12.

² La versión del involucramiento de Justo Ceja fue publicada por el periódico italiano "30 Giorni" (Cfr. Garcíaño, Roberto, "Confusión y no complot, en el asesinato de Posadas PGR", en *La Jornada*, 27 de noviembre de 1998, p. 62).

³ "Se ocultan videos relacionados con el asesinato de Posadas Ocampo", en *La Jornada*, 25 de mayo de 1999, p. 12.

⁴ Los hermanos Benjamín y Ramón Arellano Félix han sido los delincuentes más buscados en nuestro país y en Estados Unidos, de manera que ciertamente sorprende que el Procurador General de la República no hubiera actuado para detenerlos después de que el nuncio apostólico le informó de la presencia de los narcotraficantes. Al respecto, el entonces procurador, Jorge Carpizo, ha señalado que "en ese momento, en apenas dos o tres minutos, evalué la posibilidad de enviar a la Policía Judicial Federal a detenerlos en la nunciatura. Pero (me detuvo el hecho de que) esos señores andan con una protección inmensa, casi con un ejército. A mí me tomó cuatro meses detener a uno de ellos con un operativo cuidadosamente planeado, pero mandar a la PJF sin estar preparada el asunto hubiera sido más grave: muertos en la nunciatura, escándalo internacional, violación de esa sede diplomática en un país católico". Además cuando el propio Prigione se despacha del presidente Salinas, le dijo "señor Presidente, con respeto le pido que se preserve la seguridad y la integridad de la sede diplomática". (Cfr. "Carpizo anuncia que enfrentará por la vía jurídica a Sandoval", en *La Jornada*, 30 de mayo de 1999, p. 22).

⁵ "Se ocultan videos relacionados con el asesinato de Posadas Ocampo" en *La Jornada*, 25 de mayo de 1999, p. 12.

b) El inicio del cataclismo social - Luis Donaldo Colosio Murrieta

El 24 de marzo de 1994, al término de un mitin en la colonia Lomas Taurinas, un suburbio de la ciudad de Tijuana, cayó asesinado Luis Donaldo Colosio Murrieta, candidato del PRI a la presidencia de la República. El hecho, que conmovió a todo el país, tuvo un efecto inmediato: cambio radicalmente la perspectiva del conflicto chiapaneco, al plantear la hipótesis de que el riesgo de desestabilización pudiera trascender la problemática regional, para hacerse nacional. Se trataba, por supuesto, de dos hechos completamente desvinculados, en ambos extremos del país, uno en el norte y otro en el sur. Sin embargo, era evidente que la muerte de Colosio agravaría el resquebrajamiento de la paz social en el imaginario colectivo, puesta en duda con la muerte del cardenal Posadas y el levantamiento zapatista.

Ambos hechos, el levantamiento zapatista y el asesinato de Colosio, significativamente cercanos en el tiempo, inevitablemente se levantan como símbolos de una nueva violencia. Una violencia que, como se ha dicho, empezó a alcanzar otras dimensiones a partir del asesinato del cardenal de Guadalajara. Otros hechos subsiguientes, que parecían estar dentro de la misma lógica, como el secuestro público y espectacular de Alfredo Harp Helú, presidente de Banamex-Accival y dueño de una de las 300 fortunas más importantes del mundo, y, con muy poco tiempo de diferencia, el de Angel Lozada, otro importante banquero, secuestrados ambos que vinieron a agudizar el ya de por sí enardecido clima de inseguridad nacional.

Han pasado seis años, cuatro fiscales especiales, cinco procuradores² y ninguno ha sido capaz de ofrecer a la sociedad una explicación mínimamente creíble sobre las circunstancias que condujeron a la muerte de Colosio.³ Por el contrario, el estado actual que guarda la investigación parece que ha regresado al mismo punto de partida de la tesis del primer fiscal del caso: un asesino solitario, sin móvil aparente, interrumpió la sucesión presidencial al darle un balazo en la cabeza al candidato oficial.⁴ Hipótesis que, por supuesto, la sociedad se resiste a aceptar por la escasa credibilidad que ha mostrado la Procuraduría General de la República en el ofrecimiento de resultados concretos, y porque, a pesar de que se carece de pruebas, se presiente a los culpables y se sospecha que la fiscalía los encubre. Para la opinión pública, hay otras cosas detrás del hecho de que Aburto haya jalado del gatillo, de manera que el caso esta muy lejos de estar resuelto.

Al respecto son múltiples los elementos que fundamentan esas sospechas. Destacan, por ejemplo, las investigaciones policiales desde los primeros instantes posteriores al atentado de

¹ Fernández Menéndez, Jorge. (et al.). *De Chiapas a Colosio: el año que vivimos en peligro*, México: Rayuela Editores, 1994, p. 198.

² Los procuradores han sido: Jorge Carpio, Diego Valadés, Humberto Benites Treviño, Antonio Lozano Graice y Jorge Madrazo Cuelar. Mientras que los fiscales especiales han sido: Miguel Montes García, Olga Islas de González Marsical, Pablo Chapa Bezanilla y Luis Raúl González Pérez.

³ "Evidencias de las conclusiones que sustentaron los anteriores suprocuradores para el caso Colosio", en *La Jornada*, 13 de marzo de 1996, p. 16.

⁴ La investigación en su conjunto comprende 66 tomos con 27 mil 347 folios y 120 anexos, 200 declaraciones ministeriales, de las que cuales 120 son testimonios y 85 ampliaciones, 85 solicitudes de información a diversas autoridades, 30 dictámenes penales de los que 10 son en criminológica, 7 en identificación, 5 en audio y video, 5 en lenguaje de sordomudos, uno en medicina forense, uno en grafoscopia y uno en ingeniería civil, así como el reporte policiano de 113 avances en diligencias ordenadas (Cfr. García Gutes, Joháber: "Ejemplo de irritante impunidad: A tres años del Complot Colosio", Abril 15 de 1997 año 4, núm 45).

Lomas Taumnas, las cuales adolecieron de extrañas irregularidades -manipulaciones, alteraciones y sustracciones de pruebas, declaraciones contradictorias, traslados con acompañantes fantasma, no integración de indicios importantes, negativa a investigar a sospechosos prominentes, varios personajes con un notable parecido con el homicida material etc. Todo un sin número de anomalías que impidieron desde un principio seguir por buen cauce el rumbo de las pesquisas

Sobresalen también las increíbles omisiones e insuficiencias en la aplicación de las técnicas básicas de criminalística. Por ejemplo, el primer dictamen sobre la caída del cuerpo de Colosio no describió los movimientos del vicario entre los dos disparos y no calculó la magnitud del giro de la víctima luego del primer disparo. Tampoco se ofrecieron las evidencias técnicas para demostrar cómo había girado Colosio sobre su propio eje de derecho a izquierda. Los peritos tampoco utilizaron método científico o técnico alguno para hacer el cálculo de la pendiente sobre la que se encontraba parado al momento de su muerte, que estimaron en 30 centímetros, y que a la postre resultó erróneo. Ni se le practicó la prueba de Walker a la chamarra de Colosio. Ni se le examinó para determinar los orificios y desgarres que presentaba.¹

El primer fiscal especial, Miguel Montes, en el dictamen de criminalística presentado a la opinión pública el 9 de mayo de 1994, señaló que Colosio había dado un giro de 90 grados a la izquierda. Sin embargo, dicha afirmación, importante para determinar la posición del supuesto segundo tirador, fue hecha de manera estimativa. También se hizo de manera estimativa la duración de la caída, que se calculó en 1.61 segundos, sin que se utilizaran fórmulas de cálculo de ninguna especie, ni comprobación científica. El cálculo de la medida del cráneo de Colosio se realizó sin que se midiera el cráneo de Colosio, sino exclusivamente en cálculos aproximados tomados de libros de anatomía y medición directa en cuatro personas que tenían la misma estatura que el candidato.

En el periodo de Olga Isias no se realizaron dictámenes periciales relativos a la forma en que se ejecutaron los disparos contra el cuerpo de Colosio. Fue Pablo Chapa Bezanilla el que contradujo a Miguel Montes, al afirmar, en el dictamen del 24 de abril de 1995, que en el momento de su caída, Colosio hace un movimiento en el que no sólo es detenido por Hernández Thomassiny, sino que es proyectado por éste, dando un giro de 180 grados sobre su eje. Sin embargo, el perito responsable señaló que los elementos técnicos y científicos con los que contaba no eran suficientes para poder establecer con precisión la posición de Colosio al recibir la segunda herida, pero que el hecho de ignorar la posición exacta del candidato al efectuarse el segundo disparo, *no afectaba la mecánica de caída*.²

Asimismo, sobresale también el hecho que para determinar la complexión, peso, talla y distancia entre cada una de las personas que se encontraban alrededor del candidato, el cálculo también se hizo de manera estimativa, basándose en la observación de videos y fotografías, reconociendo el perito que nunca había asistido al lugar de los hechos. También reconoció no haber practicado la prueba de Walker a la chamarra de Colosio, para determinar manchas de

¹ Venegas, Juan Manuel y Garduño, Roberto. "Desde el principio hubo errores en la investigación del caso Colosio" en *la Jornada* 26 de julio de 1996, p. 3.

² *Ibidem*.

polvora, ni haber examinado la playera de Héctor Javier Hernández Thomassiny, personaje que se encontraba al lado del candidato¹.

Para la Comisión Legislativa Especial del Caso Colosio, existen numerosas circunstancias sobre las cuales todavía pasa duda, y que permiten hacer conjeturas sobre la posibilidad de la acción concertada. Por ejemplo, aquellas relacionadas con el equipo de sonido que al parecer fue manipulado por recién llegados de la ciudad de México, para tapar el ruido de los disparos y al son de *La culebra* marcarlos los tiempos y ritmos para ejecutar el crimen.² Otro ejemplo, es la *escasa* investigación que se ha realizado en torno de la actuación de los cuerpos de seguridad había, por lo menos, 57 elementos de seguridad pertenecientes a 4 grupos diferentes. Un grupo que debió estar y no estuvo los 15 elementos del Estado Mayor Presidencial (EMP) dirigido por el general Domiro García Reyes, responsable básico de la seguridad 17 del grupo de vallas y portas, 25 elementos del Grupo Tucán y un número indeterminado a cargo del mayor Héctor Eustolio Morán, paralelo al del general Domiro García. Llama también la atención de que estuvieron ausentes el grupo integrado a la rutina del Estado Mayor Presidencial, denominado *Los Siclos*, de Tomás Matus Hernández, cuya única función es la de detectar sospechosos.³

La actual fiscalía especial, sin embargo, no ha desechado la tesis de la acción concertada. De hecho, mantiene abiertas dos líneas de investigación, en relación con dicha hipótesis: la línea del narcotráfico, orientada hacia una supuesta participación de los cárteles del Golfo y de Juárez, y la línea del contexto político, en la que el crimen habría sido perpetrado desde las más altas esferas del poder, involucrando al ex presidente Carlos Salinas de Gortari, a su principal asesor, José Córdoba Montoya, y a elementos del Estado Mayor Presidencial.⁴

¹ Venegas, Juan Manuel y Garduño, Roberto. "Desde el principio hubo errores en la investigación del caso Colosio", en *La Jornada*, 26 de julio de 1990, p. 3.

² Carracho Guzmán, Oscar. "El asesinato de Colosio, acción concertada, concluye la comisión", en *La Jornada*, 21 de agosto de 1990, p. 3.

³ García Garcés, Julián. "Ejemplo de errante impunidad. A tres años del Complot Colosio", Abril 15 de 1997, año 4, núm. 45.

⁴ Respecto del narcotráfico se sigue desarrolla la investigación en torno a la participación del cártel del Golfo. De acuerdo a esta línea el 14 de marzo de 1994 en las instalaciones del Centro de Convenciones de Cintermex, en Monterrey, Colosio acudió a una reunión con empresarios legionarios en donde estarían presentes Francisco Javier Gamba Berthau, lavadores de Juan García Abrego, y el hermano de este, Humberto García Abrego. Pero una vez que el candidato fue alientado de la presencia de estos dos sujetos, mandó retirarles la invitación, razón que pudo haber provocado el enojo del jefe del cártel del Golfo. Cabe señalar que la fiscalía cuenta con 249 fotografías y un videocasete de aquella reunión, en las que se corrobora la ausencia de Humberto García Abrego. No obstante, la fiscalía pudo comprobar que Eduardo Valle, se alertó a Colosio de la posibilidad de que García Abrego estuviera en esa reunión. Y Teresa Abiza Ríos, secretaria privada de Luis Donald, declaró el 15 de julio de 1997 que ella recibió ese mensaje a través de la secretaria de Eduardo Valle, y lo transmitió al candidato en una tarjeta. Una variante de la línea del narcotráfico atribuye la responsabilidad al cártel de Juárez, de Amado Carrillo. Esta organización habría eliminado al candidato prista con la intención de asestar un golpe a sus ciertos enemigos del cártel de Tijuana, los hermanos Arellano Felby. Se partía del presupuesto de que el homicidio de Colosio en Tijuana focalizara la atención de las autoridades en dicho cártel. De lograr ese objetivo, el cártel de Juárez ampliaría su espacio de poder en las rutas del narcotráfico. Con relación a la línea del entorno político, de acuerdo con esta tesis, esta se inicia con la campaña de 1994, desde el momento en que designan a Luis Donald Colosio su registro, su tona de protesta, los efectos que se generan a partir del primero de enero con el alzamiento zapatista, el nombramiento del comisionado para la paz, el carácter honorífico de este, los cambios que se dieron en el día de arranque de la campaña del candidato y las razones por las que no visita Chiapas durante su campaña. También los supuestos que se han mencionado, sobre si se le presiona o se le pide la renuncia, el famoso discurso del 6 de marzo, que, según coinciden análisis es la prueba de la ruptura con Sáenz las Burnadas que, se dice, le hicieron, entre el 21 y el 23 de marzo y los que se identifican, en la opinión pública, como el activismo de Manuel Camacho Solís, principalmente su protagonismo y ambigüedad, así como los señalamientos de la relación que hubo entre Raúl y Carlos Salinas con Colosio y la actividad de este con José Córdoba (Cf. "En el caso Colosio, vigente la línea del complot", en *La Jornada*, 20 de marzo de 1999, p. 19).

En relación con esta última hipótesis, es interesante la observación que hace Federico Campbell al señalar que "Los gobernantes no necesariamente mandan matar a su víctima. Lo que hacen es crear un escenario, un contexto, en donde se den las condiciones para matar a alguien. El gobernante crea ese escenario, pero no sube a actuar, deja que otro sea el actor o la mano asesina"¹. Hay, por lo menos, dos factores que en el caso Colosio, convalidarían esta reflexión: la sospechosa y ya comentada ineficiente actuación de los cuerpos de seguridad; y, la personalidad megalómana de Mario Aburto, al cual se le habría manipulado, inducido y auxiliado, sin sugerirle siquiera el asesinato del candidato. En esta hipótesis Colosio, como bien dice Enrique Kraus, habría sido el *cordero sacrificado* de un sistema político que se resistía a cambiar. Colosio habría sido víctima no de una, sino de dos conspiración. La primera para utilizarlo como instrumento de un proyecto de continuismo político, formulado por Carlos Salinas. Quién, incapaz de contravenir el mandato de *no te reelegirás*, pretendió utilizar a Colosio para sus fines, se preservar el poder través de él. Colosio se dio cuenta de la trampa, y al rechazar la continuidad del salinismo provocó la ruptura con Salinas.² La segunda conspiración fue la preparación del escenario para matarlo, públicamente y ante las cámaras de televisión, para que no quedara duda del mensaje a todo aquel que se opusiera al proyecto salinista. Subtexto que no habría sabido leer José Francisco Ruiz Massieu.

Solo ubicándonos en el ámbito estrictamente político, en la hipótesis del *Golpe de Estado interno* -cambio del heredero presidencial mediante el asesinato-, y no en el terreno de la investigación ministerial, puede explicarse la inocultable ineficiencia con la que ha actuado la procuraduría para esclarecer el homicidio de Colosio. Pareciera, inclusive, que tanto desorden jurídico, manipulación de pruebas, testigos presenciales sin declarar, pruebas periciales defectuosamente elaboradas, son parte de la misma conspiración para transmitir una comprensión caótica de las cosas. Los 14 homicidios presuntamente vinculados con la muerte del candidato presidencial, pesan como una loza a la hora de valorar dicha hipótesis.

El hecho mismo de que la sombra del asesinato político, del crimen de Estado, no haya sido superada, introduce un grave factor de incertidumbre en el trabajo que realiza la procuraduría. Esta es, en realidad, la loza más pesada que se cierne sobre la escena del crimen de Lomas Taurina: el desgaste institucional al que se ha sometido la Procuraduría General de la República, cuya principal consecuencia ha sido la pérdida de credibilidad institucional. Nadie le pide a la PGR que fabrique la versión de una conjura, si no la hubo. Lo que sí es exigible, en cambio, es que explique su propia actuación errática e inconsistente desde 1994 hasta la fecha. La duda sobre el esclarecimiento del crimen que sacudió a México en marzo de 1994, ha ido creciendo a la par que la desconfianza hacia un sistema que es incapaz o cómplice.

c) José Francisco Ruiz Massieu o la ruptura del pacto en la familia revolucionaria.

Cuando el 28 de septiembre de 1994, a las 9:30 hrs., en las calles de Lafragua y Reforma, Daniel Aguilar Treviño dio muerte al entonces secretario general del PRI, José Francisco Ruiz Massieu,

¹ Barca, Ma. Esther. "Si escribiera sobre el caso Colosio haría una novela tetanense". Campbell, en *La Jornada*, p. 25 de marzo de 1999, p. 12.

² El magnicidio: conspiración de Salinas-Kraus, en *La Jornada*, 24 de marzo de 1999, p. 8.

el país, en menos de seis meses, volvió a enfrentar una circunstancia ominosa que continuó envenenando el clima de inseguridad ciudadana.

El proceso fue de escándalo en escándalo, particularmente cuando, después de cinco meses del atentado, el 28 de febrero de 1995, el fiscal especial Pablo Chapa Bezanilla llevó a prisión, como presunto responsable intelectual nada menos que a Raúl Salinas de Gortari, hermano del ex presidente de México.

Los casi cuatro años que duró el proceso penal estuvieron caracterizados, para no perder la costumbre, por la muy deficiente actuación del Ministerio Público Federal, que lejos de documentar la culpabilidad del indiciado pareció en todo momento preocupado por aportar falsas evidencias¹, dejando abierta la puerta para una sentencia absolutoria. Por eso, el 22 de enero de 1999, el juez de la causa, sorprendió a propios y extraños, cuando dictó sentencia condenatoria a Raúl Salinas de Gortari, por el delito de homicidio calificado en grado de autoría intelectual, imponiéndole la pena máxima de cincuenta años de prisión.

Sin embargo, el rigor excesivo del juez, al imponerle al acusado la máxima condena permitida por las leyes, en un proceso plagado de irregularidades, hizo recaer sospechas sobre la parcialidad en la impartición de justicia. Para Aguilar Camín, por ejemplo, "cabe preguntarse si el triunfo sobre la impunidad ha de conseguirse a cualquier precio, incluido el precio de la ilegalidad. Es posible percibir en las nuevas dudas públicas sobre la sentencia, viejas certidumbres sobre la deformidad de nuestra justicia. Una vez más los vericuetos de nuestra justicia han conducido no a la certidumbre sino a la duda sobre su independencia, su transparencia y su rigor"².

Debe destacarse que, de acuerdo con el documento *Puntos fundamentales de la sentencia del proceso 1495, instruida a Raúl Salinas de Gortari*, publicado en diferentes periódicos de circulación nacional, por el Poder Judicial de la Federación, el 22 de enero de 1999, el juez llegó a la convicción de culpabilidad sin tener una confesión de culpabilidad, aceptando que no había podido establecerse plenamente el móvil del homicidio³, y sin que la fiscalía hubiera podido comprobar la participación directa de Raúl Salinas en el homicidio. La responsabilidad se demostró con la prueba circunstancial o indiciaria, que establece que los tribunales, según la naturaleza de los hechos y el enlace lógico y natural más o menos necesario que exista entre la verdad conocida y la que se busca, apreciarán en conciencia el valor de los indicios hasta poder considerarlos como prueba plena.

Asimismo, de acuerdo al citado documento, la sentencia se fundamentó en hechos probados, como la participación de Fernando Rodríguez González, el testimonio de Manuel Espinoza Milo, que prestó a su amigo Muñoz Rocha el vehículo en que se trasladó a la casa de

¹ Como un hito de muestra, considérese por ejemplo que la prueba contundente para probar contra Raúl Salinas fue la confesión de Fernando Rodríguez González, quien recibió un cheque de 500 mil dólares (a través de su hijo) y la garantía de ser trasladado de Almoloya al Reclusorio Sur en la ciudad de México.

² Aguilar Camín, Héctor, "La sentencia incómoda" en *La Jornada*, 25 de enero de 1999, p. 18.

³ El juez destacó que el móvil del homicidio fue un complot de la familia Salinas, sino el óvoro de Adriana Salinas y José Francisco, y las diferencias entre ambas familias por una planta de Marijuana en Guerrero. Asimismo, el juez concluyó que Muñoz Rocha participó en el atentado por la "gratuidad que le tenía a su amigo Raúl Salinas, por los apoyos políticos recibidos de él y por el interés de continuar contando con ese impulso para lograr sus aspiraciones o ambiciones de ocupar otros cargos políticos de mayor relevancia" (Cf. *Puntos Fundamentales de la Sentencia del Proceso 1495, instruida a Raúl Salinas de Gortari*).

Raúl Salinas, y quien dijo que el diputado llamo en dos ocasiones al domicilio particular de Raúl una vez perpetrado el homicidio, el testimonio de Marcia Cano, esposa de Muñoz Rocha, quien refirió la amistad que tenía su esposo con Raúl Salinas, el de Antonio Chávez Ramírez, teniente coronel responsable de la seguridad de Raúl Salinas, quien reveló que pasadas las 23 horas del 29 de septiembre de 1994, recibió la orden de Salinas de ocultar el jetta de Espinoza Mulo, y, finalmente, el testimonio de Noé Hernández Neri, integrante de la escolta personal de Raúl, quien declaró que en los primeros minutos de la madrugada del 29 de septiembre, atendió dos llamadas telefónicas, la primera de una persona que dijo llamarse Manuel Muñoz Rocha, y la segunda de Fernando Rodríguez.

Para el juez, estas evidencias, valoradas con base en otras y entrelazadas lógicamente y jurídicamente, permitieron reconstruir el complot para asesinar a José Francisco Ruiz Massieu, y arribar a la conclusión de que Raúl Salinas era penalmente responsable de la autoría intelectual del homicidio. Asimismo, el juez respaldó la sentencia en tres hechos que considero suficientemente probados, y que Raúl Salinas negó durante el proceso: la amistad con Muñoz Rocha, las llamadas telefónicas que recibió en su domicilio el 29 de septiembre de 1994 por parte de Muñoz Rocha y de Fernando Rodríguez, y la cita que el inculcado y Muñoz Rocha tenían esa misma tarde.²

Todas estas cuestiones no son detalles accidentales. Son sumamente importantes en el contexto general ya que tienden a agravar la desconfianza en nuestro sistema judicial, severamente cuestionado por décadas de manipulación de la justicia. Es evidente que un sistema judicial más celoso de su deber en el ámbito de la impartición de justicia, no habría podido construir una culpabilidad tan contundente con pruebas tan cuestionadas, ni tendría como respuesta la sospecha que históricamente ha cosechado por su poca seriedad. Si Raúl Salinas es un hampón, no es lo más relevante en este caso, sino la capacidad de probarlo de modo tal que se apliquen las leyes de manera justa y creíble. Es decir el hecho de que exista la creencia generalizada de que Raúl Salinas pueda ser el responsable de los delitos que se le imputan es totalmente independiente de la estricta aplicación de la ley y de la capacidad del sistema de impartición de justicia para probar plenamente su culpabilidad y aplicarle una pena. El tema de la credibilidad no es poca cosa ni debe desestimarse, ya que es un referente a partir del cual la sociedad percibe y construye los diferentes escenarios. Sin credibilidad en torno a la ley se contribuye a debilitar más la estructura política y de justicia, y a aumentar al mismo tiempo el sentimiento de indefensión y de vulnerabilidad de la sociedad en su conjunto.³

En este sentido, el proceso seguido a Raúl Salinas no pasa la prueba. La fiscalía nunca pudo establecer un caso sólido contra el detenido, siendo evidentes las secuencias de incapacidad, dolo o negligencia, primero alrededor de Mario Ruiz Massieu, hermano de la víctima, quien presuntamente obstaculizó las investigaciones, luego con los desatinos de Lozano-Chapa, quienes fueron más allá de la incapacidad profesional al dejarse llevar ingenuamente por la escenificación de una cadena de horrores legales con personajes dignos de una mala novela de horror, con la vidente y la amante incluidas a más del cuerpo enterao, y, finalmente, el escaso oficio que

¹ "Puntos Fundamentales" *op.cit.*

² Es interesante observar que, de las tres declaraciones, el juez desechó las de María Benzel, ex amante de Raúl, y de la vidente Francisca Zetina, alias *La Pava*, por considerarlas no confiables. Ambas estuvieron implicadas en el incidente de la osamenta sembrada en la línea *El Encanto*. Episodio que el juez desestimó como un *elemento relacionado pero aislado del juicio*.

³ Beardsley, Leon, "Sólo la ley", en *La Jornada*, 25 de enero de 1995, p. 23.

mostro la Procuraduría en el trabajo de investigación relacionado con la búsqueda y el ofrecimiento de las pruebas, al preferir el camino fácil del pago de testigos, fabricación de declaraciones, siembra de pruebas, filtraciones sensacionalistas a la prensa para impactar a la opinión pública y construir escenarios virtuales, etc. Permitiendo, injustificablemente, que se llegaran a situaciones completamente inverosímiles.

Del asesinato de José Francisco Ruiz Massieu se pueden desprender varias lecturas. La lectura más optimista es aquella que entiende que el hecho de estar preso y condenado el hermano de un ex presidente, marca un hito en la lucha contra la impunidad, un paso decisivo en la construcción de la certidumbre pública de que nadie está por encima de la ley. Al respecto, parecería que la sentencia contra Raúl Salinas resquebrajaría la muralla de la impunidad, al atreverse a sentenciar a un personaje otrora intocable. Esta sería la lectura del *Washington Post*, para quien el mensaje es muy claro: "Si una de las más altas y protegidas figuras políticas de México puede ser llevado ante la justicia para ser enjuiciado con honestidad y severidad, entonces teóricamente cualquiera puede ser tratado igual".¹

Una segunda lectura nos diría que detrás del proceso contra Raúl Salinas se encuentra la animadversión social dirigida en contra de la familia Salinas de Gortari. En este sentido, la sentencia no sería solamente contra Raúl, sino contra toda su familia y especialmente contra Carlos Salinas, para algunos "el mayor criminal de Estado en la historia contemporánea de México".²

La tercera lectura sugeriría que, detrás de la muerte de Ruiz Massieu, está el enfrentamiento político entre grupos de poder.³ La participación directa en el asesinato de gente vinculada con la política priísta, así como el insistente señalamiento hacia viejos caciques políticos como posibles inspiradores del atentado, ha propiciado el surgimiento de versiones sobre guerras internas entre corrientes conservadoras y reformistas. En esta hipótesis todo el circo armado a su alrededor formaría parte de las diversas cortinas de humo con que la verdadera conspiración política buscaría encubrirse.

La última lectura, que nosotros desprendemos, estaría encaminada a explicar la sentencia de Raúl Salinas como parte de un movimiento cíclico que se da con los grandes presos públicos de cada sexenio. Los chivos expiatorios de cada sexenio saliente, convertidos en los villanos indiscutibles contra los cuales se alza la ira popular, que empiezan siendo criminales evidentes, y terminan pareciendo presos políticos que obtienen su libertad al comenzar el nuevo sexenio.

Sin embargo, independientemente de la lectura que se pueda hacer del caso Ruiz Massieu, es evidente que éste volvió a someter al Poder Judicial a un indudable proceso de desgaste de credibilidad, añorando la ruptura de la institucionalidad jurídica. De manera que resulta accesorio la intencionalidad que queramos atribuirle al homicidio. Lo relevante es que puso

¹ "Aplaudo el Post reformas judiciales y políticas en México", en *La Jornada*, 25 de enero de 1999, p. 18.

² Carrillo, Luis Javier. "La sentencia", en *La Jornada*, 22 de enero de 1999, p. 8.

³ La hipótesis del enfrentamiento entre grupos de poder toma fuerza si se considera que una sentencia absolutista hubiera podido debilitar al presidente Ernesto Zedillo y fortalecer la figura de Carlos Salinas en un año especialmente crítico por la designación del sucesor presidencial. La condena fortalece su posición para imponerle candidato al PRD, lesionando las aspiraciones de los salinistas como Manuel Bartlett o Roberto Madrazo. Se podría hablar, en este sentido, que la sentencia no es solamente una decisión jurídica que culmina un proceso criminal, sino un hecho político.

nuevamente a flote dos realidades preocupantes: por una parte, la ineficiencia y la corrupcion que permea a los aparatos judiciales de investigacion y procuracion de justicia, y, por otra, el hecho de que puso al "descubierto el enorme vacio legal" en el que vivimos todos, por la falta de un sistema legal efectivo y creible.

c) Abraham Polo Uscanga: el costo de la defensa del derecho

Otro de los homicidios que causo gran consternacion entre la opinion pública fue el del magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Abraham Polo Uscanga. Quien fue encontrado muerto con un balazo en la nuca, en el interior del despacho 912 del condominio Insurgentes, el 19 de junio de 1995.

Su muerte levanto toda suerte de aventuradas hipótesis desde las que lo involucraban en conflictos pasionales hasta las que relacionaban su muerte con el entonces presidente del Tribunal Superior de Justicia, Saturnino Aguero Aguirre. Una de las líneas de investigación fue la del suicidio compartido. Sin embargo, esta hipótesis se desvanecio cuando la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal determino que al arma con la que se le había privado de la vida, una Taurus calibre 38 (el mismo tipo de arma con la que se victimó a Luis Donald Colosio) le había sido borrado el número de serie, lo que hizo pensar a la procuraduria que muy probablemente se trataba de asesinatos profesionales.

La segunda línea de investigación que estableció la procuraduria fue aquella que involucraba a su ex chofer, Armando Cuauhtemoc del Río, en la participación del homicidio, pero hasta el presente no se han podido encontrar elementos que fortalezcan esta hipótesis. Limitándose la PGJDF a consignarlo -6 de diciembre de 1999- acusado de encubrimiento agravado por negarse a colaborar en la investigación del caso.

Sin embargo, aunque fueron establecidas varias líneas importantes de investigación. La que nos resulta más reveladora, es aquella que lo vincula con el extinto sindicato de *Ruta 100*¹. Hay que recordar que el magistrado Polo Uscanga tenia a su cargo el asunto de la quiebra de dicho sindicato, y se había negado a llevar al terreno de la ilegalidad la defensa que los trabajadores de Ruta 100 hicieron de la empresa. Con su muerte, sumaron tres los personajes muertos en circunstancias extrañas vinculados de una u otra forma al conflicto. Luis Miguel Moreno, quien se desempeñaba como secretario de Transporte y Vialidad de la ciudad de México, artífice de la quiebra y promotor del nuevo modelo de transporte de la ciudad, quien presuntamente se *sució* de dos balazos en el pecho el 10 de abril de 1995, y Jesús Humberto Priego Chávez, fiscal responsable de la acumulación de pruebas contra los líderes del *Sutaur*, quien fue victimado la noche anterior al homicidio del magistrado.

Un giro notable que ha dado el caso Polo Uscanga es la consignacion de Alejandro López Villanueva, líder del Frente Popular Francisco Villa, detenido el 4 de enero del 2000, como uno de los presuntos autores materiales del homicidio del ex magistrado. Cuya responsabilidad la sustentan diversas declaraciones de testigos que lo identifican como uno de los agresores que

¹ Olivo, Ricardo. "Nuevas dificultades en la investigación del caso Polo", en *La Jornada*, 16 de junio de 1996, p. 38.

perpetraron el crimen, presuntamente a instancias de Ricardo Barco, entonces representante legal del *Sinuar*?

La línea que insólitamente fue descartada es la que sugiere las diferencias con el ex presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Saturnino Aguero Aguirre. Y hacemos hincapié en que fue *insólitamente descartada* tomando en cuenta que, como lo hizo público el magistrado en su momento, había recibido amenazas de muerte del mismísimo Aguero Aguirre.

El homicidio no solo cobró relevancia por la víctima de quien se trataba, sino porque días antes de su asesinato, el ex magistrado había alcanzado notoriedad por ser la figura central de uno de los más importantes conflictos laborales que enfrentó la regencia de Oscar Espinoza.

c) Francisco Stanley y el poder de los medios de información

Muy importante en el contexto que estamos analizando, fue el asesinato de Paco Stanley, el popular animador de televisión, ocurrido el 7 de junio de 1999, luego de salir de un conocido restaurante del sur de la ciudad. Este hecho, ominoso y grave de por sí, volvió a canalizar la atención de la opinión pública en un momento especialmente importante para los grupos hegemónicos: la conversión de los activos del FOBAPROA en deuda pública. En la trama de este nuevo episodio del crimen en México, que continúa hasta el momento de redactar estas líneas, tampoco ha faltado ningún elemento que permitiera distraer la atención del gran público, tan afecto a los sensacionalismos jurídico televisivos: la traición del amigo íntimo, las venganzas del narcotráfico, la intermediación de la bella *edecán* para concertar el crimen, el asesino sin alma, el protagonismo de los grandes abogados, la fabricación de testigos, etc.

Independientemente de los motivos que la PGJDF le ha atribuido a los presuntos homicidas, o de la doble moral puesta seriamente en entredicho de la víctima, el crimen en su momento produjo dos efectos inmediatos que fueron, uno de indignación de un pueblo sencillo y dolido por la muerte de un animador que había logrado despertar simpatías en amplios sectores. Público que no dudó en repudiar el crimen y exigir justicia. El otro efecto fue que agravó el temor en la población hacia la delincuencia, principalmente por la precisión y crueldad con la que se ejecutó el crimen.

Pero más allá de las reacciones de la gente, absolutamente explicables y legítimas, el asesinato de Francisco Stanley puso en evidencia dos demonios mexicanos de nuestro fin de siglo: el poder y la violencia vinculada al avance del crimen organizado, capaz de asesinar a sangre fría a cualquier persona a plena luz del día, y, por otro lado, el poder ilimitado de manipulación de los medios masivos de comunicación en un contexto, como se ha venido analizando, especialmente sensible para el país.

Este último factor nos parece crucial porque el desproporcionado despliegue informativo que se le dio al suceso, la trivialidad con que se emitieron juicios, el morbo como se manejó la noticia y la explotación tan grotesca que se hizo del sentimiento social, sirvió de escenario para

¹ Baltazar, 2008, Ex trabajador de R-100, uno de los testigos contra *El Grandote*, en *La Jornada*, 6 de enero del 2008, p. 33.

montar toda una campaña de desprestigio contra el gobierno de Cuauhtemoc Cárdenas. Todo lo cual constituye uno de los fenómenos más impactantes de manipulación informativa que se recuerde en nuestro país, a cargo de Televisa y Televisión Azteca, las dos empresas televisivas más importantes.

Desde el momento del homicidio y durante casi cuarenta y ocho horas, ambas televisoras iniciaron su campaña. Lo mismo comunicadores de mediana experiencia, como Javier Alatorre, Rosa María de Castro o Abraham Zabłudovsky, que experimentados comunicadores como Jacobo Zabłudovsky o Guillermo Ochoa (quien entrevistó al Secretario de Seguridad Pública, Alejandro Gertz, y lo interrogó como si estuviera sentado en el banquillo de los acusados), lanzaron al aire, impunemente y sin el menor escrúpulo, cualquier cantidad de afirmaciones completamente infundadas y temerarias contra el gobierno de Cuauhtemoc Cárdenas¹, fomentando un peligroso clima de linchamiento hacia un gobierno del que se decía ser el responsable de todos los problemas de inseguridad². No bastó que el procurador del Distrito Federal, Samuel del Villar, pusiera el acento en el hecho de que el asesinato de Stanley no formaba parte de una delincuencia común y corriente, sino que se trataba de un homicidio a pedido, realizado por profesionales, con toda premeditación, alevosía, ventaja y traición, lo que no sucede todos los días. Ya que dicha campaña enfatizó insidiosamente en que si tales problemas no se habían podido resolver era por la incompetencia del gobierno local³.

El mismo presidente de TV Azteca, Ricardo Salinas Pliego, olvidándose de que todavía no se esclarece de qué manera obtuvo el préstamo de Raúl Salinas para adquirir el consorcio Azteca, y menos aún aclara de qué tráfico de influencias se valió para comprarlo en irremediables condiciones, pronunció un discurso ante las cámaras para exigir la renuncia de las autoridades del Distrito Federal. Fue tan repulsiva dicha campaña que el mismo presidente Ernesto Zedillo la condenó, al señalar que "no es legítimo lamentar en ocasiones históricamente el crimen, si al mismo tiempo exaltamos con particular fuerza los hechos criminales"⁴.

Entrevistados por las cadenas televisivas, algunos ciudadanos expresaban frases del tipo "en esta ciudad no se puede vivir", "la violencia ha ganado las calles", "nadie está seguro en la metrópoli". Mientras que otros pedían la aplicación efectiva de la pena de muerte y algunos la ley del Talión.

El problema, tal como nosotros lo percibimos, no radica tanto en el comportamiento tan evidentemente sesgado que tuvieron los medios. Sino en llevar a cabo una campaña con tales características, en un contexto tan delicado por el que pasa nuestro país, como lo es la aguda fase de debilidad institucional y falta de confianza en la autoridad, dentro de la cual, por si no fuera suficiente, se fomenta el predominio de actitudes de miedo y hartazgo frente a la inseguridad. Todo lo cual, no solamente daña aún más la credibilidad de los ciudadanos en sus instituciones, sino que no puede menos que contribuir a generar un clima propicio para el establecimiento de estrategias en materia de seguridad de corte represivo y mano dura, implementadas como

¹ Alguno de los locutores llegó incluso a decir, sin mordarse la lengua, que las comisiones de derechos humanos son las defensoras de oficio del crimen organizado. (Cfr. Sánchez Robledo, Adolfo, "El asesinato de Paco Stanley", en *La Jornada*, 15 de junio de 1992.)

² Báez Vázquez, Bernardo, "La seguridad y los medios", en *La Jornada*, 9 de mayo de 1999.

³ Rascon Marco, "El charo de las kenas".

⁴ Censura Zedillo lamentos histéricos ante la violencia, en *La Jornada*, 15 de junio de 1990, p. 1.

supuesta respuesta a un reclamo ciudadano. Todo ello, como se verá más adelante, forma parte de un plan bien estructurado en materia de política criminal.

Para algunos autores, el caso Stanley mostró lo que era una hipótesis parcial, pero que no se había experimentado en México: la comprobación de que ya tenemos en el país una poderosa red mediática con alcances globales, con capacidades de vinculación inmediata, con escasos controles y contrapesos, y con enormes inercias autoritarias, en la cual se lleva a cabo una parte central de la vida pública. Lo que está fuera de los medios es prácticamente marginal, ya que, en la era actual de la información, los medios audiovisuales son los principales alimentadores de las mentes de la gente en lo que respecta a los asuntos públicos.¹

Con el homicidio de Francisco Stanley los medios mostraron de lo que pueden ser capaces, en cuanto a manipulación mediática de la sociedad de masas. Pero mostraron también la forma en que irrestrictamente pueden abusar de la libertad de expresión, la deshonestidad informativa de la pueden ser capaces, cuestionando severamente el otorgamiento de concesiones para quienes sin freno alguno, han hecho de la información una práctica monopólica, racista, generadora de odios, destructora de la cultura nacional y puesta al servicio de un solo interés político, ideológico y económico.² Con su conducta evidenciaron ser un serio peligro para la vida democrática del país, toda vez que tienden a frustrar las legítimas aspiraciones de cambio de importantes sectores de la sociedad mexicana.

Como acertadamente señala José Agustín Pinchetti, "lo significativo del incidente es que se ha puesto en relieve la importancia estratégica de los medios como aliados y cómplices del sistema".³ Efectivamente, la muerte de Francisco Stanley mostró la capacidad manipuladora de masas de los medios, el manoseo de los afectos de la gente, así como la impunidad desinformadora y linchadora con que actúan las cadenas televisivas llevada a cabo con el ánimo de obtener ventajas políticas muy cuestionables.

Más adelante, analizaremos con mayor detenimiento el papel deterrificante que han tenido los medios de comunicación en la construcción social de la realidad. Por lo pronto, es necesario consignar que las mismas cadenas televisivas, que durante el homicidio de Paco Stanley levantaban sus voces pidiendo a gritos la renuncia de Cuauhtémoc Cárdenas por no poder resolver el problema de la inseguridad en la ciudad de México, son las mismas que han contribuido con su amarillismo y su exaltación de la violencia a la falta de seguridad.

2.3.3. Aguas Blancas?

La matanza de campesinos en el vado de Aguas Blancas, municipio de Coyuca de Benítez, en el estado de Guerrero, sin lugar a dudas se ubica dentro de lo que hemos denominado *violencia represiva* o *criminalidad policial*. Estos crímenes lesionaron profundamente a la sociedad, no sólo por la destrucción de vidas inocentes, sino también porque constituyen un acto de radical demolición de valores humanos básicos cometidos a manos de *representantes de la ley*.

¹ Azis Nassif, Alberto, "Los medios", en *La Jornada*, 15 de junio de 1993, p. 13.

² Racion, Marco, "El chateo de las Ramas", 16 de junio de 1993, p. 34.

³ Ortiz Pinchetti, José Agustín, "Ya Basta", en *La Jornada*, 13 de junio de 1993.

Guerrero tradicionalmente ha sido considerado un estado bronco, tierra de pobres, con más del 80% de su territorio rural minado por una violencia que se ha vuelto endémica, un estado que, particularmente desde la década de los setenta, parece nunca poder estar en paz. La matanza de *Aguas Blancas*, ocurrida el 28 de junio de 1995, en la que policías del estado masacraron impunemente a 17 campesinos e hincaron por lo menos a otros veinte, apunta una de las hipótesis centrales de este análisis, que el clima de violencia social que hemos vivido los mexicanos en los últimos años, es principalmente resultado de acciones planeadas desde el poder y llevadas a cabo por grupos institucionalizados, y no responsabilidad exclusiva de la violencia delictiva.

De acuerdo con las primeras versiones oficiales, los campesinos masacrados, todos miembros de la Organización Campesina de la Sierra del Sur (OCSS), bajaban supuestamente armados a tomar el Palacio Municipal de Coyuca de Benítez, debido a promesas no cumplidas por el presidente municipal, y que al ser detenidos en el vado de *Aguas Blancas* por los elementos de la policía municipal se suscitó el enfrentamiento. No obstante, lo que omitieron señalaron las versiones oficiales fue la forma en que las autoridades estatales se enteraron de los hechos. Todo parece indicar que fue alcalde de Coyuca de Benítez, Jesús Herrera Vélez, quien informó al gobernador Figueroa que los miembros de la OCSS bajarían armados para tomar el ayuntamiento de Atoyac, el 28 de junio. Con esa sospecha Figueroa Alcocer convocó, el 26 de junio, a su gabinete de seguridad para una reunión de emergencia en la que participaron, el director de la Policía Judicial, Gustavo Olea, el Secretario de Gobierno, José Rubén Robles, y el Procurador, Antonio Alcocer Salazar. Reunión en la que, supuestamente, se acordó que el operativo tendría que ser *ejemplificante*.¹

Dicha versión encuentra apoyo en el testimonio de Benigno Guzmán Martínez, dirigente de la OCSS y testigo presencial de los hechos, quien refiere que en el lugar se encontraba un helicóptero a bordo del cual iba el Secretario de Gobierno del Estado, y el director de la Policía Judicial del Estado. “*como esperando que los policías cumplieran con su cometido: masacrar a los campesinos, ya que en el momento que se escuchó el primer disparo, levantó el vuelo*”² La misma fuente señala que los campesinos bajaban de sus comunidades para solicitar abono para sus tierras cuando fueron interceptados por los policías, quienes, después de hacerlos bajar, los ametrallaron y luego sembraron armas para hacer creer que había habido un enfrentamiento.

A pesar de las versiones de los sobrevivientes y de lo ampliamente documentado del caso, la masacre no tuvo el impacto social que se esperaba sino hasta que el periodista Ricardo Rocha transmitió por la televisión un video en el que se observaba como los policías mataban y le sembraban las armas a los campesinos. Video que tuvo como uno de sus efectos principales la salida inmediata del gobernador Rubén Figueroa, identificado como político de línea dura, y a quien se señaló como autor intelectual de los asesinatos.

Lo cierto es que la matanza de *Aguas Blancas* fue un hecho que tendió a agitar y enardecer aun más la delicada situación social existente en la región. Prueba de ello es que en la

¹ Una recomendación de la CNPDI sobre la matanza de Aguas Blancas, sería *como los banditas a nasa* en *Proceso*, No. 980, 14 de agosto de 1995, p. 44.

² “Los informes oficiales de la matanza de Aguas Blancas no convencen a nadie y movilizan a los guerrerenses contra Figueroa” en *Proceso*, No. 979, 7 de agosto de 1995, p. 7.

primera conmemoración de la masacre, en junio de 1996, hizo su aparición pública el *Ejército Popular Revolucionario*, portando armas de alto poder y mostrando una impresionante disciplina castrense. Sin embargo, la presencia de la nueva guerrilla más que distender el conflicto social en la región, parece agudizarlo. La aparición del EPR le ha dado a los poderes públicos, estatales y federales, la legitimación que necesitaban para reforzar la presencia militar en el estado, establecer retenes de acceso a la sierra y la montaña y propiciar, en algunas regiones, un estado de sitio no declarado.

2.3.4 La colonia Buena Aires: la expresión del *gorilato*

La larga historia de redes de complicidades policíacas tejidas con robacoches y traficantes de autopartes que construyó la leyenda negra de la colonia Buenos Aires, y que estigmatizó a todos sus habitantes como delincentes o encubridores, llegó a su punto álgido el 8 de septiembre de 1997, cuando los habitantes de esta sufrida ciudad de México recibimos la noticia del operativo que habían emprendido grupos especiales de la Secretaría de Seguridad Pública y que habría de tener como trágica consecuencia los asesinatos extrajudiciales de seis jóvenes a manos de integrantes de los grupos *Jaguar* y *Zorros*.

Este hecho, en sí mismo inadmisible por cuanto que fueron perpetrados por elementos de corporaciones policíacas en el ejercicio de sus funciones y que para algunos debe simplemente llamarse, sin eufemismos, *criminalidad policíaca*,¹ es una ejemplar expresión del contexto que venimos analizando, señalado por la descomposición generalizada de las instituciones responsables de nuestra seguridad en los diferentes ámbitos del sistema de justicia. Y, en este caso en particular, de los abusos, los atropellos y la impunidad de los cuerpos policíacos, especialmente en el curso de una estrategia de seguridad pública basada en operativos policíacos de legalidad incierta, espectacularidad evidente y eficacia prácticamente nula, que, con el pretexto de combatir la delincuencia, se tradujeron en graves violaciones a los derechos humanos y a las garantías individuales. Quedando la ejecución de los seis jóvenes a manos de los *representantes de la ley*, como un testimonio inobjetable del fracaso del sistema policial en manos de los militares.

Para algunos de los ex policíacos consignados al Reclusorio Oriente, el origen del caso de la Buena Aires tiene que ver con una acción concertada entre altos mandos militares de la SSP, planeada con el propósito de vengar la muerte del mayor Víctor Manuel Santillán Cuautli, quien fue asesinado el 30 de marzo de 1997, en las inmediaciones de dicha colonia, al intentar despojarlo de su auto, y con el asalto que unas semanas antes de los hechos había sufrido Alonso Valdés, titular en ese entonces del Grupo de Motopatrulleros a manos de delincentes en la colonia Doctores.²

Los policíacos refieren que durante tres semanas seguidas se llevó a cabo un intenso reconocimiento de la colonia en forma extraoficial, lo que había calentado la zona. Esta versión se corresponde con la aceptación que había hecho la misma SSP, a cargo en ese momento de Enrique Salgado Cordero, en el sentido de que después de la muerte del mayor Santillán, se

¹ "No a la barbarie", en *La Jornada* 10 de septiembre de 1997, p. 2.

² Ortiz Moreno, Humberto, "Comando de elite infiltrado entre Zorros y Jaguares", en *La Jornada* 21 de noviembre de 1997, p. 53.

habían dado órdenes al agrupamiento *Jaguares* de iniciar operativos intensivos en la zona a fin de dar con el paradero de los agresores, y recorrer las calles para *inhibir* la acción de la delincuencia¹. Sin embargo, los efectos fueron contrarios, ya que la presencia de los policías en la zona efectivamente *caletó* y preparó el escenario para el enfrentamiento.

La misma fuente señala que una semana antes del 8 de septiembre se planeó un operativo especial en la colonia Buenos Aires, en el que no participarían directamente policías uniformados y que sería encabezado por un grupo de militares vestidos de civil, integrantes del Grupo Aeromóvil y Fuerzas Especiales (GAFE), apoyados por *Zorros* y *Jaguares*, coordinados por el coronel Moctezuma Ihuicamina Zepeda, ex jefe del Grupo Especial de Disuasión o grupo *Jaguar*, el general José Lamberto Ponce Lara, ex jefe del Grupo de Intervención Especial o grupo *Zorros*; y del ex director de Motopatrullas, Jesús Alonso Valdés, todos ellos mandos militares².

Sin embargo, al desatarse la balacera, en las calles de Doctor Andrade y Doctor Barajas Lozano, y en la que falleció un policía del Grupo *Zorros*, vestido de civil, y el tripulante de un vehículo Crown Victoria, se pierde el control del operativo. Las versiones de lo que sucedió después son contradictorias. Sin embargo, parece reconocerse que, de los seis jóvenes que fueron ejecutados ese día³, tres fueron obligados a subir a un autobús de la desaparecida Ruta 100, en la que se transportaba el grupo de *Zorros*, y a los otros tres se les subió en un auto Golf, blanco, que inicialmente fue escoltado por el Jaguar Ricardo Lerín Barragán, quien un mes después -el 4 de octubre- moriría en un aparente asalto⁴.

Lo que pudieron establecer sin lugar a dudas las investigaciones de la PGJDF fue que el chofer del autobús "nunca recibió instrucciones de ir a la agencia 50 del Ministerio Público, pues le ordenaron llevar a los *pasajeros* a las instalaciones de la Secretaría de Seguridad Pública en Balbuena"⁵. Asimismo, para el Ministerio Público, quedó plenamente establecido que Ponce Lara, ex jefe de *Zorros*, y Zepeda Rodríguez, ex jefe de *Jaguares*, estuvieron a bordo del autobús de la ex Ruta 100,⁶ donde habrían fallecido dos de los capturados a causa de los golpes recibidos, tal como se desprende de la autopsia practicada a los cadáveres y en la que se señala que la causa de la muerte fue traumatismo craneoencefálico⁷.

Estos hechos son relevantes porque nos permiten establecer, primero, que los policías procedieron a detener a los jóvenes no para consignarlos ante la autoridad responsable, cumpliendo con sus funciones de restablecer la paz pública y mantener el orden, sino con la clara intención de sacrificar a los detenidos para no dejar lugar a dudas sobre el mensaje transmitido.

¹ Posada García, Miriam, "Trasciendo presunta culpabilidad de *zorros* y *jaguares*", en *La Jornada*, 23 de septiembre de 1997, p. 49.
² Ortiz Moreno, Humberto, "Comando de élite infiltrado entre...", *op.cit.*
³ El 9 de septiembre aparecieron los primeros tres cadáveres hallados en unas minas de arena de la delegación Nahtuac. El 27 de septiembre fueron localizados en una lanchanada del Cerro del Ajusco un cadáver y dos esmaltados, que después del análisis de ADN, resultaron ser de los otros tres jóvenes desaparecidos.
⁴ Najera, Alberto y Ramírez Barba, Teresa, "Militares vestidos de civil habrían capturado a los jóvenes ejecutados", en *La Jornada*, 23 de octubre de 1997, p. 54.
⁵ Galán, José, "En el cuartel de los *zorros* estuvieron los jóvenes asesinados de la Buenos Aires", en *La Jornada*, 2 de diciembre de 1998, p. 61.
⁶ Ortiz Moreno, Humberto, "Acción concertada y corrupción: cargo contra *zorros* y *jaguares*", en *La Jornada*, 29 de junio de 1998, p. 69.
⁷ Ramírez, Verónica Teresa, "Ultimados a paladas en el Ruta-100", los de los jóvenes de la Buenos Aires, en *La Jornada*, 28 de noviembre de 1997, p. 49.

intimidar mediante el ajusticiamiento y una acción ejemplar. En segundo lugar, nos permiten develar que los mandos medios, a cargo del operativo, estuvieron en todo momento al tanto de los hechos ocurridos, y aunque no es posible determinar quién dio la orden de ejecutar a los detenidos, es impensable que los policías hubieran actuado sin el consentimiento de los mandos, ya que los cuerpos policiales nunca se mueven por sí solos. De manera que, ya sea por omisión o comisión de los hechos, también tienen responsabilidad en la muerte de los jóvenes, a pesar de lo cual ambos mandos fueron exonerados en junio de 1998 del cargo de homicidio calificado y puestos en libertad, decisión ratificada por la sala novena penal del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Lo cual pone en evidencia el encubrimiento y protección que pudieron haber tenido los autores intelectuales de tan penosos sucesos.

No puede olvidarse, a este respecto, que desde el día en que fueron encontrados los primeros tres cadáveres de los jóvenes ajusticiados, en las minas de arena de Tláhuac, Salgado Cordero se apresuró a excusar *a priori* a los elementos de su corporación, difundiendo la hipótesis de que los asesinatos podrían ser resultado de "un ajuste de cuentas entre bandas de delincuentes"¹, divulgándose los antecedentes penales de algunos de los muertos con el propósito inculcable de atenuar la indignación que generó el homicidio múltiple. No debe olvidarse, tampoco, que en su comparecencia del 15 de octubre de 1997 ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el entonces procurador capitalino, Lorenzo Thomas Torres, se refirió a este cruento episodio en forma evasiva, calificándolo de *hecho aislado*, negando la existencia de autores intelectuales de la matanza², e incluso rechazando que se hubiera tratado de una ejecución, pese a que las heridas de bala en los cuerpos de cuatro de las víctimas contradecían flagrantemente sus afirmaciones³.

Asimismo, preocupa el hecho de que el proceso seguido en contra de los policías hubiera estado cargado de irregularidades, como el hecho de que muchos de los inculcados fueron detenidos con engaños y presentados ante el juez sin orden de aprehensión, no se les haya practicado la prueba del rodisonato de sodio, para determinar si habían disparado un arma de fuego, y se les haya tomado su declaración preparatoria sin la presencia de su abogado, como lo señala la Constitución⁴. Hubo también muchas inconsistencias en los peritajes realizados al armamento de la SSP, mismas que determinaron que ninguna de las 537 armas analizadas dispararon los casquillos encontrados en la colonia Buenos Aires y Tláhuac⁵. Como tampoco se indagó sobre el destino del automóvil Golf blanco en el cual, según varios testigos, se vio que subían a tres de los jóvenes asesinados.

Otra de las irregularidades es que de acuerdo con las pruebas testimoniales desahogadas en el proceso, el general Enrique Salgado Cordero, el director del Grupo Fuerza de Tarea, Zorros, coronel Lambert Ponce Lara, el director general de Operaciones, general brigadier Felipe

¹ "Salgado Cordero: mandos y comunidad apoyan a delincuentes", en *La Jornada*, 12 de septiembre de 1997, p. 61.

² Nájjar, Alberto y Posada, Miriam. En el caso Buenos Aires no hay autores intelectuales "hechos", en *La Jornada*, 17 de octubre de 1997, p. 61.

³ De acuerdo con el informe del servicio médico forense, los tres cuerpos encontrados en las minas de Tláhuac presentaban impactos de bala en la cabeza con trayectoria de arriba hacia abajo y de atrás hacia delante. El cuerpo de Juan Carlos Romero Penalta presentaba cuatro impactos, el de Oscar Mora Lacerates y el de Daniel Crim Enciso dos (CH). "Los restos de Tláhuac y el Ajusco", en *La Jornada*, 17 de octubre de 1997, p. 61.

⁴ Ortiz Moreno, Humberto. "Cita al juez al general Salgado a declarar por el caso Buenos Aires", en *La Jornada*, 13 de noviembre de 1997, p. 54.

⁵ Olivo, Ricardo. "Hubo recomendación por el caso B. Aires", en *La Jornada*, 2 de enero de 1998, p. 58.

Bonilla Espinobarros, y el general brigadier Diplomado de Estado Mayor, Mauro Tello Quiñones, director general de Agrupamientos, sabían de lo que estaba ocurriendo en la colonia Buenos Aires, ya que se había determinado que a través de la banda de radio control de la Policía Preventiva del Distrito Federal escucharan lo que sucedía, y se comunicaran por el canal *Andrómeda* exclusivo de altos mandos. Sin embargo, el Ministerio Público no requirió dichas cintas magnetofónicas para hacer la investigación correspondiente.¹

Preocupa que todas estas deficiencias que mostraron las autoridades responsables en la investigación, sean parte de un mecanismo de encubrimiento para impedir que se detecte a los verdaderos responsables, y se oculte el hecho de que fue una acción concertada entre altos mandos de la SSP, y que los procesados, hoy sentenciados a 50 años de cárcel, sean los chivos expiatorios de un hecho aterrador que debe ser reprobado enérgicamente por toda la sociedad.²

Para algunos analistas, el verdadero propósito detrás de los crímenes de la colonia Buenos Aires "era tensar la transición en la ciudad, más que la persecución y aprehensión de delincuentes o bandas organizadas".³ En este sentido, se ha planteado la hipótesis perversa de que durante los cinco meses que duró la transición del poder a manos de la oposición, el gobierno saliente no sólo flexibilizó el combate a la delincuencia, sino que llevó a cabo acciones inusitadamente represivas (contra maestros, estudiantes y vendedores ambulantes) para aumentar la presión social en contra del futuro gobierno perredista. Es interesante resaltar que los policías presos del ex Grupo Especial de Disuasión, ex *Jaguares*, probablemente convencidos de que estaban abandonados a su suerte, llegaron a declarar que los hechos de la colonia Buenos Aires formaban parte de "una labor de guerra psicológica para provocar el caos en vísperas de la transferencia del poder en la ciudad".⁴ Una hipótesis de tal magnitud no solamente haría comprensible el afán de encubrimiento hacia los militares, encabezados por Enrique Salgado Cordero y otros altos mandos de la policía, dentro de la lógica de mantener impunes a quienes le son fieles y funcionales al sistema político, sino que pondría en evidencia a los verdaderos autores intelectuales de la masacre, tocando las entrañas más profundas del poder. Lo cual nos colocaría en la perspectiva de una degradación moral sin precedente, remitiéndonos a uno de nuestros peores momentos de violencia institucionalizada.

Sin embargo, Aguas Blancas, Polo Uscarga, Acteal, Posadas Ocampo, Ruiz Massieu, Luis Donaldo Colosio, la Buenos Aires, así como cualquier otro fenómeno violento que se recuerde recientemente (la matanza de mujeres en ciudad Juárez o los secuestros en Morelos, por ejemplo), como puede fácilmente advertirse, no son hechos aislados, sino que se insertan en un proceso de violencia infinitamente mayor, resultado de un largo proceso de degradación social e institucional y de injusticias que vienen de muy atrás.

¹ Ortiz Moreno, Humberto, "El ex jaguar Torres, presionado y enjuiciado: pruebas testimoniales", en *La Jornada*, 12 de noviembre de 1997, p. 54.

² La matanza de la Buenos Aires ocasionó la aprehensión de 49 policías, 23 de los cuales permanecen en calidad de prófugos, y tres mandos militares, posteriormente exonerados. De los 26 policías restantes, 15 fueron sujetos a proceso. Y de éstos 14 fueron finalmente sentenciados el 10 de mayo del 2000 por el juez 19 penal del Reclusorio Oriente. Once de ellos con la pena máxima de 50 años, a dos se les sentenció a 18 años y seis meses y otro más recibió sentencia absolutoria.

³ Rascon, Marco, "La dictadura de los *Jaguares*", en *La Jornada*, 11 de septiembre de 1997, p. 56.

⁴ Ramírez, Bertha I., "Jaguares presos aún esperan ser liberados y reinstalados", en *La Jornada*, 13 de noviembre de 1997, p. 55.

2.3.5 La fractura de la *paq social* y la crisis de gobernabilidad como antecedentes de la estrategia de control social

Hoy por hoy la inseguridad, asociada a cualquiera de las diversas formas que asume la violencia, es uno de los problemas que más preocupan a los mexicanos. El país se enfrentó a una adversidad inédita, una vorágine de acontecimientos negativos, que agravaron a toda la sociedad y que tuvieron consecuencias devastadoras en el ámbito de la percepción ciudadana de la seguridad pública, de la política, del delito y de la actuación de las instituciones, demostrando la descomposición y el descontrol que impera en muchas de ellas.

Aunque no es posible generalizar sus características, motivaciones o actores, encontramos algunos rasgos generales que nos permiten configurar una peligrosa espiral de violencia social en campos y ciudades. En el campo, las víctimas preferidas son los sectores más oprimidos y explotados: los indígenas y campesinos pobres que reclaman o defienden el derecho al trabajo, la dignidad y la vida. Sus victimarios son grupos de asesinos entrenados y pagados por los explotadores u opresores, lo cual les permite operar con absoluta libertad, o policías bajo el mando de los caciques políticos locales o regionales. En las ciudades, la sociedad no solamente se enfrenta al fuego cruzado de asaltantes individuales y de ocasión, bandas organizadas y profesionales, gatilleros a sueldo del narcotráfico, sino lo que es peor aún, se enfrenta también con inusitada frecuencia a *agentes del orden* que usan ilegalmente su investidura para secuestrar, torturar o asesinar por una u otra espuria razón.

Estas conflictividades y/o fenómenos de violencia social que se manifiestan bajo muy diversas formas (violencia estructural, violencia represiva, violencia reactiva, violencia policial, violencia delictiva, etc.), no son, como pudiera pensar la conciencia ingenua, problemas específicos con dinámicas y relaciones causales diferentes. A pesar de que se trata esencialmente de problemas provenientes de escenarios diversos, todos, en mayor o menor medida, están estrechamente vinculados al agotamiento del modelo económico y político, variable que ejerce influencia sobre todas ellas, desempeñando una función catalizadora.¹ Por supuesto que la perspectiva desde el poder es diferente. Para los grupos dominantes, esta violencia social es explicada por otras razones: la influencia de los medios de información, la desintegración de la familia, la falta de redes sociales de apoyo, el narcotráfico, el tipo de sociedad consumista que provoca frustraciones, la pérdida de espacios sociales, el acceso a la educación, la competencia e individualismo, entre otras, presentadas todas ellas como provocadoras o desencadenantes de violencia.² Se trata, indudablemente, de un ejercicio en el que asistimos a la construcción de un espacio argumentativo que pretende, por un lado, desviar la atención de la opinión pública y canalizarla hacia este tipo de factores, y, por otro, debilitar y minimizar la responsabilidad que tiene la perpetuación de un modelo económico excluyente y, más específicamente, la

¹ De acuerdo con Martín Baró, la violencia estructural es una forma de violencia política producida por la mala distribución de los recursos y el poder político. La violencia reactiva tiene dos variantes: la primera es la respuesta que los grupos oprimidos y explotados tienen respecto de la violencia estructural; la segunda es la violencia que los grupos dominantes aplican a través de grupos paramilitares, guardias blancas, etc. Por violencia represiva se entiende la represión usada por el Estado tales como asesinatos políticos, torturas, detenciones, desapariciones, hostigamiento hacia los ciudadanos. La violencia policial es aquella que las fuerzas de seguridad perpetrar para promocionar sus propios intereses *vs* mantener el *status quo*. (Cfr. Piper, Isabel (et al.), *Focos y ecos de violencia. Chile, El Salvador, México y Nicaragua*, Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano de Salud Mental y Derechos Humanos/ Ediciones Chile América CESOC, 1998, p. 26)

² Piper, Isabel (et al.), *Focos y ecos de violencia. Chile, El Salvador, México y Nicaragua*, Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano de Salud Mental y Derechos Humanos/ Ediciones Chile América CESOC, 1998, p. 406

participación de los grupos hegemónicos como agentes principales en la generación de la violencia social. Aguas Blancas, la represión en Chiapas, el caso de la Buenos Aires, Colosio y Ruiz Massieu no es una violencia generada por la criminalidad convencional, sino por el sistema.

Por una parte, no puede pasarse por alto el hecho que el empobrecimiento acelerado de la población, la marginación vuelta endémica, la miseria que ha provocado el modelo, el retroceso y la agudización de las condiciones económicas y la insensibilidad de un gobierno que persiste en gobernar contra los intereses de la mayoría, han sido los verdaderos responsables del enorme malestar social que actualmente se percibe, mismo que ha puesto en peligro la estabilidad del sistema y la paz social. Como hemos dicho más arriba, la guerrilla campesina en Chiapas, no es sino la más pura y elemental expresión del descontento social hacia un gobierno que se empeña en olvidarse que todos contamos, y que sigue actuando, en materia de política social y económica, como si nada pasara, sin importarle el destino de la gente. No hay que olvidar la severa admonición que los cuatro obispos de Chiapas le han dirigido al gobierno: "Así es el momento mexicano o se encamina el país a la democracia, al pluralismo, a la convivencia pacífica fundada en la justicia, la igualdad y la dignidad, es decir, *construimos una casa donde quepamos todos*, o nos encaminamos finalmente hacia la dictadura, la represión y la guerra"¹

Por otro lado, debe subrayarse que en muchos de los eventos que hemos analizado como parte del contexto social, no se trata de actos circunstanciales perpetrados por delincuentes solitarios, ni por criminales infiltrados de manera sigilosa en las instituciones de seguridad pública. Se trata de atrocidades cometidas con extrema crueldad y perversidad, por los mismos *representantes de la ley* (caso Aguas Blancas y Buenos Aires), o por grupos que actúan bajo la protección del poder (caso Acteal). Significa, por ello, un enorme retroceso en la construcción de un estado de derecho, por cuanto se trata de una forma de violencia institucionalizada, violatoria de las más elementales garantías individuales, que no es capaz de detenerse ante los más mínimos sentimientos de humanidad, y que justificadamente ha dado pie, en el ánimo de la sociedad, a irreflexionables dudas e incertidumbres sobre el accionar de las instituciones responsables de nuestra seguridad.

Y en este mismo marco de referencia deben interpretarse los asesinatos políticos, que al mismo tiempo que ponen en evidencia la ruptura de pactos políticos dentro de la clase gobernante, pretendiendo con ello, luchar por el regreso a viejas formas de prácticas políticas, pretenden garantizar la continuidad del proyecto neoliberal, al crear deliberadamente un ambiente de caos y confusión en todos los órdenes, con el propósito de distraer la atención de la opinión pública con noticias escandalosas y chismes de telenovela o de nota roja, mientras el poder avanza en su plan de vender el país.²

Por otra parte, la cadena de ineficiencias en las que se han visto involucradas los responsables de la procuración e impartición de justicia, muestran también de manera fehaciente no sólo el descrédito, desconfianza y absoluta incredulidad institucional, sino el hecho evidente de que las instituciones se encuentran debilitadas para enfrentar, desde la ley, el desafío que representa tanto el narcotráfico como el crimen organizado. Es necesario subrayar este último punto ya que consideramos que la debilidad intrínseca del ámbito de la procuración e impartición

¹ Gilly, Adolfo, "La crisis está madura", en *La Jornada*, 17 de enero de 1998, p. 14.

² Cf. Cordara Canales Rolando, *Crónica de la adversidad*. México, Ed. Cal y Arena, 1999. 288 pp.

de justicia, es el origen de la fragilidad estructural que se extiende a todos los órdenes de la vida en el país: la pérdida de la cohesión social, los conflictos sociales, los procesos de crisis institucional, la ingobernabilidad manifestada en una palpable debilidad del aparato estatal para poder hacer frente a los fenómenos de desobediencia civil, la ruptura de los pactos sociales, así como la misma pérdida de legitimidad, estabilidad y de credibilidad del aparato estatal. Procesos que han sumido al país en una situación de confusión. No obstante, entre todos estos escenarios, la realidad que domina y preocupa sobre todas las demás es la descomposición del régimen estatal, consecuencia natural del agotamiento del modelo económico y político. Y preocupa porque la crisis sin salida del régimen estatal es, como hemos visto, el mayor germen de violencia porque el gobierno hace uso de la violencia institucional para conservar el poder.

Todos estos factores constituyen, en conjunto, una mezcla sumamente explosiva que nos mantienen literalmente al borde del estallido social y que necesariamente le imponen al sistema político retos en el mantenimiento de la gobernabilidad del país. Solo en este contexto es posible entender como los problemas de seguridad pública trascienden sus propios límites para convertirse en problemas de seguridad nacional. Cuando la inseguridad, entendida como los diversos brotes de violencia e inconformidad social, se convierte en una amenaza real para el mantenimiento de la estabilidad política. Desde esta perspectiva es evidente que la seguridad pública constituye el hilo más delgado de la gobernabilidad y en la principal preocupación de los grupos en el poder.

La sensibilidad del contexto social que hemos descrito ha despertado una llamada de alerta entre los responsables del manejo de las políticas públicas, no solamente porque se ha acabado la paz social, sino porque se han sentado las bases de un proceso de estallido social, consecuencia natural del agotamiento del modelo económico. No se necesita demasiada perspicacia para advertir la fragilidad de la situación nacional. Parece como si todo estuviera sujeto con alfileras a punto de venirse abajo. Se trata, como puede verse, de una mezcla sumamente explosiva que nos mantiene al borde del desgarramiento social y que puede arrastrar al país en cualquier momento al estallido social y los grupos hegemónicos lo saben.

Para los grupos dominantes existe, sin embargo, un principio que tiene que cumplirse inexorablemente: el poder político debe ser mantenido a cualquier costo. De manera que en el escenario surgido en la última década del siglo XX, caracterizado por los crecientes brotes de inconformidad social, por una creciente masa de ciudadanos excluidos de toda posibilidad de incorporarse productivamente a la actividad económica, resultado natural del agotamiento histórico del modelo económico neoliberal, el problema crucial que se le plantea hoy al capitalismo neoliberal, no es como detener la inflación, sino como mantener, conservar y reproducir el poder. Y para ello requiere, obligatoriamente, un replanteamiento de los mecanismos de control social.

Al respecto, recordemos que se ha planteado ya que la estrategia diseñada por los grupos de poder para la conservación y reproducción del sistema de dominación, se ha apoyado sobre dos ejes fundamentales: el consenso y la coerción, es decir, por un lado, la manipulación de la inseguridad ciudadana, promocionada por los medios masivos de comunicación, como una demanda urgente, lo que permite crear el espacio y la justificación necesaria para, por otro lado, la implementación de una legislación de excepción basada en un derecho penal fuerte y autoritario que garantice, mediante la intimidación y el retorno al sistema punitivo/retributivo, el

mantenimiento del orden, y que permita legitimamente el ejercicio de la violencia por parte del Estado

En este sentido, la violencia delictiva y los movimientos guerrilleros, son los referentes obligados para reforzar el sentimiento de inseguridad entre la población, alimentando, entre los sectores sociales más intolerantes, la conciencia de que el gobierno necesita llevar a cabo estrategias de mano dura para garantizar un clima de seguridad y combatir efectivamente a la violencia delictiva, reclamo que en los hechos tiende a facilitar el camino para la implementación de un modelo autoritario de seguridad pública, la perpetración de prácticas fascistas como las *razzias*, disfrazadas de operativos, o las ejecuciones extrajudiciales, como en el caso de la colonia Buenos Aires, Aguas Blancas y Acteal, y, muy especialmente el fortalecimiento de un *Estado Policial*.

Que un régimen político pueda sostenerse a pesar de la pérdida de legitimación y de sus políticas antipopulares, solo puede depender del surgimiento de formas de autoritarismo que pasan por la implementación de un Estado policial, cada vez más represivo cuando no logra su legitimación social por el abandono de sus funciones. En este orden de ideas, para que en el estado neoliberal se pueda mantener la producción y la explotación de la fuerza de trabajo y el libre flujo de capitales, para que puedan contenerse las demandas sociales de salud, educación y empleo, se requiere que entre las nuevas funciones del Estado se incorporen la actividad de policía. Pero entendida no como el derecho que tienen las mayorías a su seguridad, sino como la vigilancia y protección de los intereses de los grupos dominantes, implementada ésta a través del discurso de la seguridad pública. En este contexto el surgimiento del discurso anticrimen (de seguridad pública), marca uno de los puntos de convergencia de las tendencias de expansión económica, conjuntamente con la restricción de las manifestaciones populares, y el impulso de una estrategia de seguridad altamente represiva, focalizada sobre los sectores sociales más vulnerables (destinatarios privilegiados de las acciones represivas, clientela del sistema de justicia penal) y propagandeada como una demanda urgente de seguridad.

A continuación analizaremos los tres ejes más importantes a partir de los cuales se operativiza la actual *estrategia anti-crimen*. Se trata de develar: 1) el poder definidor de los medios masivos de información social, verdaderos creadores de una definición de delincuente, así como el efecto estigmatizante y criminalizante por ellos ejercido; 2) la influencia del derecho penal, como instrumento principal de la política criminal, y, 3) la forma como se instrumentaliza la seguridad pública.

CAPITULO III LA INGENIERÍA DEL CONSENSO: EL PODER DEFINIDOR DE LOS MEDIOS MASIVOS DE INFORMACIÓN EN LA CONFORMACIÓN DE LA EMERGENCIA SOCIAL.

Como se puede desprender del panorama general arriba planteado, es evidente que los últimos años del agorizante siglo XX nos han mostrado un destile de acontecimientos que relatan cotidianamente un país en el cual sus marcos institucionales (reglas y autoridades) se han visto rebasados en todos los ordenes, económico, político y social de manera principal. En este desolado contexto sólo faltaba una pieza: el encuadre de los medios y su potencia para crear climas de inestabilidad e intolerancia, como se ha visto en el caso de Francisco Stanley, en el que nos dieron una desagradable probada de su poder.

Como se ha comentado, sería ingenuo pretender que los medios masivos de información (radio, preense y televisión), permanecieran impassibles, desempeñando simple y llanamente un papel de informar y entretener. Por el contrario, en el contexto de una sociedad altamente polarizada, con amplios sectores de la población empobrecidos y altos niveles de desempleo, los medios desempeñan la función de servir como instrumento de control social al servicio del grupo en el poder.

En este sentido, es evidente que resulta imposible estudiar la significación de los medios masivos de información al margen del contexto histórico en que actúan. A su vez, estas circunstancias sólo resultan comprensibles en el marco de la crisis más grave que haya padecido la economía mexicana y que resulta indispensable tenerla en cuenta como elemento subyacente que determina todo el proceso. Este enfoque nos posibilita de entrada superar la perspectiva tradicional que afirma la neutralidad de los mensajes trasmitidos por los medios de información, y adoptar, en contrapartida, un enfoque que nos permita entender a los medios como parte de la totalidad social, y más específicamente de la superestructura ideológica que la genera.

Ubicar a los medios en este ámbito de la dimensión social, nos permite comprender como la categoría básica para el estudio de dichos fenómenos no es la *comunicación*, entendida como la relación lineal entre emisor y receptor, sino la de *mediación*, es decir, como instancias que forman parte de los procesos ideológicos, determinando formas de dominio, explotación, mantenimiento de poder, hegemonía, etc.¹

Sugerir una interpretación de los medios desde esta perspectiva, no implica negar las múltiples funciones que desempeñan los medios (informar, educar, orientar, persuadir para comprar, entretener, etc.), sino destacar una función dominante que integra a las demás, la función ideológica, mediante la cual los medios se convierten en poderosos instrumentos de control social. De esta manera, nuestro análisis se concentrará en la función ideológica que desempeñan los medios, dejando de lado otros problemas, como podría serlo si los medios electrónicos fomentan y activan la violencia y la criminalidad.

¹ Azis Nassif, Alberto. *El análisis del discurso*, Mexico. Op Cit. p. 73

En consecuencia, en este apartado intentaremos analizar la participación que han tenido los medios, y más específicamente la televisión, en la construcción subjetiva de un clima de inseguridad, que fue aprovechada por el Estado para la instrumentación de una legislación penal represiva como el eje central de la estrategia de *emergencia social* en contra del *alarmante aumento de la delincuencia*. Es decir, intentaremos analizar la participación que han tenido los dos grandes consorcios televisivos, Televisa y TV Azteca, a la luz de proyectos concretos de dominación política, y, en última instancia, como instrumento para mantener el orden social neoliberal.

Nuestro punto de partida es que los medios son capaces de determinar nuestra percepción de los hechos, así como las normas y los valores de la sociedad a través de una presentación selectiva y un énfasis dirigido a ciertos temas. El postulado central es que las generalizaciones que hace el público a partir de los programas televisivos lo orientan para construir su realidad social. En este sentido, existen dos enfoques diferentes para abordar el problema de la televisión y la construcción de la realidad social: Desde la perspectiva de los programas informativos, es decir, de los noticieros y de las noticias que difunden como fuente central. Y desde la perspectiva de los programas de ficción y entretenimiento, y su papel en la construcción de la realidad social en torno al tema de la violencia. Nosotros aquí abordaremos nuestro análisis a partir del primer enfoque.

3.1 La Función ideológica de los medios.

El efecto ideológico que produce el manejo de las representaciones que transmiten los medios, es la formación de una cultura de masas, que, siguiendo a Pasquali, es “...la sedimentación de formas del saber, patrones de conducta, ideologías y motivaciones, depositadas en la conciencia del hombre-masa durante el permanente proceso de adoctrinamiento”¹. Es aquí, en la cultura de masas donde el proceso de ideologización se hace concretamente presente, al generarse lo que Kelle y Kovaizón denominaron la conciencia común, en la cual se encuentra implantada la ideología receptora dominante, es decir la ideología de la clase dominante, representada a través de los valores sociales que tienen la impronta que la estructura social determina en cada momento histórico del desarrollo social.²

Aunque otros medios pudieran ejercer también una función ideológica, la televisión posee ciertas características que la vuelven un instrumento privilegiado para desempeñar dicha función. La televisión, a diferencia de los medios escritos y de la radio, ofrece la ventaja de mantener su control en muy pocas manos, por lo general los grupos económicamente dominantes aliados con las altas esferas políticas.

Asimismo, la televisión tiene, como ningún otro medio, un enorme poder de penetración en la intimidad de las personas, posee un ilimitado potencial subliminal, su bajo costo, la hace accesible a todos los estratos de población, aún los más humildes, absorbe enormes cantidades de tiempo de parte de los individuos, son infinitas sus posibilidades de acceso a los más diversos

¹ Pasquali, Antonio, “Comunicación y Cultura de Masas” Caracas: Ediciones de la Biblioteca Central de Venezuela, 1964, p. 13. en Martínez Rincón, J. P., *Ideología, medios de comunicación y control social*, Cúcuta, Año LV enero-diciembre de 1982, No. 1-12, p. 181.

² Kelle Vladislav y Matwei Kovaizón, *Las formas de la conciencia social*, Buenos Aires, Ed. Lautare, 1962, p. 29, en *Ibidem*.

públicos en términos de edad, género, nivel socioeconómico y cultura, por no hablar de su enorme capacidad de ubicuidad, ya que lo mismo se encuentra en cantinas, que en restaurantes, comercios, etc.¹ Por todo ello, la televisión se ha convertido no solamente en el medio de entretenimiento por excelencia de las familias mexicanas, sino que, aprovechando sus potencialidades, ha sido utilizada como un poderoso instrumento de penetración e influencia ideológica.

No podemos pensar, en consecuencia, que la televisión sea solamente una forma de pasar el tiempo, de entretenerse, olvidarse de las preocupaciones y escapar del tedio cotidiano. La televisión transmite sin cesar una forma determinada de ver la realidad, una concepción determinada del mundo y de la vida, y una serie determinada de valores, principios, estilos de vida y modos de comportamiento que constituyen un bombardeo masivo de la ideología dominante.

Esta concepción del mundo, por supuesto, no puede ser otra que la visión del mundo de la burguesía, construida por el proyecto burgués y explicada a través de formas de racionalización burguesas. De esta manera, el *orden social*, que se representa a través de los medios electrónicos, no es otro que el *orden burgués*, una construcción elaborada para defender supuestos valores universales (propiedad, libertad, democracia, justicia, etc.). Esto es posible porque, en sociedades capitalistas como la nuestra, los grupos dominantes no solamente monopolizan los medios de producción, sino que ejercen un control sobre los medios de información. En este sentido, se podría decir que las capacidades comunicativas también se distribuyen inequitativamente dentro de la sociedad. Y en la medida en que los grupos dominantes controlan los medios masivos de información, la visión que se transmite de la realidad será su visión del mundo.

Esta visión particular del mundo y de la sociedad impregna todas las representaciones, tanto las individuales como las colectivas. Cuando este orden burgués es internalizado en cada individuo, es decir, ha penetrado en sus costumbres, sus gustos, su percepción de la realidad, independientemente del estrato social del que forme parte, el orden burgués adquiere un status de universalidad, siendo promovido al rango de *orden natural*, casi eterno e inmutable.

Para la criminóloga venezolana Lolita Aniyar de Castro, "no se trata de (un proceso de) comunicación, pues no hay respuesta. Se trata de una labor de ingeniería social donde la orden permanece oculta y la obediencia tiene raíces subliminales. Si esto es así, y sí, como dice Luhmann, el poder consiste en reducir la complejidad de la vida social, en vista de la limitada capacidad que tienen los hombres de procesar información, la comunicación es poder, porque reduce complejidades, entrega el producto terminado, proporciona la ilusión de participar y asume la tarea de legitimar el mandato."²

Por otro lado, es la misma racionalidad burguesa la que se encarga de inmunizar al individuo contra otras posibles representaciones, ordenes o cosmovisiones distintas, las cuales aparecer como antagónicas o contradictorias con el orden natural de las cosas.

¹ García Silberman, Sara y Ramos Vera, Luciana, *Op Cit*, p. 172.

² Aniyar de Castro, Lola, "Los medios de comunicación y la creación de un sentimiento de inseguridad como forma de control social", *Criminología*, AÑO LV enero-diciembre de 1989, No. 1-12, p. 154.

Es importante señalar que la significación del papel ideológico-político de la televisión no está determinada por representar los criterios particulares de sus dueños, sino porque esos dueños imponen al medio la concepción del mundo de la clase o grupo social al que pertenecen. El medio tiene importancia por responder a los intereses de todo el sector social que refleja y no al pensamiento individual de sus propietarios. Sería incorrecto pensar que el conocimiento brindado por los medios tiende conscientemente al engaño. Lo que se manifiesta es un saber que, condicionado por sus pautas ideológicas, impone el modelo de las clases y sectores dominantes como único verdadero y que resulta, necesariamente, opuesto a la visión de las clases y sectores dominados. Por tanto, reflejara la visión del mundo que tiene esta clase y que ella desea hacer aceptar. Los medios ofrecen una lectura del mundo efectuada desde un sector social determinado para el cual no existe otra legibilidad posible.

Es en este sentido, como debe entenderse el papel ideológico que cumple la televisión, en cuanto sistema de representación de una determinada realidad. La ideología se halla, pues, relacionada con la formación de conocimientos (visión del mundo), mismos que condicionan y orientan los comportamientos y las actitudes de los individuos. Es así, como la televisión forma parte de los procesos de dominación.

En las sociedades capitalistas, detrás del objetivo explícito y aparentemente inocuo de entretenimiento, la televisión oculta sus funciones económico-políticas, estrechamente relacionadas con los intereses de los grupos dominantes en la sociedad. Desde el punto de vista económico, tiende, por ejemplo, a negar, justificar o racionalizar las contradicciones inherentes del sistema capitalista, e impulsa la sociedad de consumo, generando necesidades y hábitos superfluos de consumo.

En el ámbito político, los mensajes que transmiten los medios electrónicos tiende a propiciar la evasión, proporcionando una distracción fácil que no implique ningún tipo de análisis, reflexión o cuestionamiento, y que tiende a disminuir la capacidad crítica de los receptores, oculta todo aquello que pudiera resultar inconveniente para mantener la estructura de poder dominante, fomenta una visión atomizada, egoísta e individualizada de la sociedad, con lo cual se pretende formar seres humanos acríticos, adaptados, conformistas y no participativos, una sociedad en la que predomine el quietismo, la pasividad y desarticulación de los grupos sociales, de forma tal que éstos queden inmobilizados ante cualquier decisión de los sectores que hegemonizan el poder. Asimismo, como ya se planteó, transmite una determinada visión de la realidad que favorece el mantenimiento, reproducción y conservación de la estructura de poder político y del orden económico y social vigente.¹

En esta medida, se puede afirmar que los medios masivos de información forman parte indisoluble del proceso de reproducción del capital, toda vez que contribuyen a someter a la clase trabajadora a la ideología dominante y a mantener las condiciones de sostenimiento y conservación del sistema.

Para Emilio Azcarraga Milmo, la televisión debía entretener, informar y tratar de educar dentro de sus propias características como medio de comunicación.² Pero es evidente, por todo lo

¹ *Ibidem*, p. 140

² Trejo-Delabre. *Las redes de televisión, México. Claves Latinoamericanas*, 1988, p. 27

dicho que, más allá de las buenas intenciones de quienes formaron parte de estos gigantes de la comunicación, la televisión en México cumple funciones de reproducción ideológica que benefician tanto al gobierno, como a los grupos empresariales y patronales. Como instrumento de manipulación ideológica, la televisión es, después de la religión, el medio más impresionante creado con este fin. A través de él se manejan conductas, se determinan creencias, se dirigen opiniones, se desinforma para uniformar un mundo irreal y ajeno a nosotros. La televisión representa la dictadura factual sobre la conciencia colectiva.¹

Podríamos concluir que debido a su contenido altamente ideologizante, los medios masivos en manos de los sectores dominantes son un importante instrumento de control social, expresión de la hegemonía que esos grupos ejercen sobre el conjunto de la sociedad y tienden a reforzar la dependencia y el sometimiento de las clases dominantes. Sirven, en consecuencia, más o menos conscientemente, al proyecto económico político del estado neoliberal. Es necesario ahora desentrañar las formas como los grupos dominantes llevan a cabo esa función.

3.2. Intervención de la televisión en la reconstrucción de la realidad social

La lectura de la función ideológica que desempeñan los medios electrónicos, nos permite descodificar el sentido que tienen los mensajes que transmiten. El mensaje es el principal producto creado por los medios de información, su razón de ser y lo que le da vida a los medios. La publicidad, los programas de ficción, las noticias que se transmiten, no son solamente mercancías que ocupan tiempo aere, sino medios a través de los cuales se difunden los mensajes de quienes los producen.

Al respecto, como se ha dicho más arriba, vale la pena enfatizar que el contenido de los mensajes no es neutral, sino que responden a los intereses específicos de quienes lo producen. Al respecto, Matherlant señala que "el medio de comunicación de masas (debe analizarse) como el soporte de un conjunto de mensajes implícitos y estructurados, que son expresión del sistema de valores de una clase social determinada sistema que defiende los intereses de dicha clase social y da origen a comportamientos prescritos, frente a tal o cual problema social"². En una sociedad como la nuestra, capitalistas y excluyente, el mensaje, por regla general, se utiliza con propósitos de manipulación.

3.2.1. ¿Los medios expresan o reconstruyen la realidad?

El mensaje, es el centro y el eje de todos los procesos que se desarrollan a partir del contacto del espectador con la televisión, porque a través de él se condiciona y modela la mentalidad de quien lo recibe. Si se parte de la premisa de que las personas piensan y actúan en función de su idea de la realidad, se comprende la necesidad de los sectores dominantes de manipular la realidad, transmitida por los medios, y de ofrecer su visión o la que les conviene, enmascarando aquello que desean eludir.

¹ Vázquez Montalban, Manuel. *La Jornada*, 25 de febrero de 1987, en *Ibidem*, p. 29.

² Matherlant, G. *Los medios de comunicación en tiempos de crisis*, IIC. Nuestro Tiempo, 1986, p. 23.

Para Luis Reyes de la Maza, gerente de supervisión literaria de Televisa durante la administración de Emilio Azcárraga Milmo,

Tenemos que darle a la gente un poco de fantasía para que escape de sus problemas. Nos interesa dejar siempre algo positivo por más floja que sea la novela. () El lanzar mensajes se tiene que hacer con mucho cuidado, tiene que hacerse verdaderamente en forma subliminal, de ahí el fracaso de los mensajes oficiales que se dan directamente. A la gente no le gusta que le digan lo que tiene que hacer, hay que darle mensajes sin que se den cuenta, que su subconsciente los registre.

En la actualidad los medios masivos son el recurso fundamental por medio del cual el ciudadano común entra en contacto con la realidad, y por tanto, resultan fundamentales en el proceso de formación de su conciencia. En este sentido, puede afirmarse que es esencial el papel que desempeña la televisión en la reconstrucción de la realidad, al punto que la noción general que se tiene de ella está determinada por lo que nos transmite. El hombre de la calle tiende a "integrar su conocimiento de la realidad a partir de los contenidos de los medios, y tiende además a asignar a cada suceso una importancia correspondiente al énfasis que ponen éstos en los acontecimientos, los problemas y las personas" ²

El poder de la televisión radica tanto en su poder persuasivo, como en su capacidad de organizar los temas en que debe pensar la gente. Pareciera que la televisión determinase qué ha ocurrido o no, cómo ha ocurrido y por qué, y, a partir de ello, dictara lo que la gente debe creer o no, lo que debe pensar o no y, en muchos casos, la interpretación que debe dar a tales hechos o ideas.

Lo que dicen, lo que callan o la manera en que lo expresan, son síntomas de una realidad. Los medios no reflejan la realidad misma, pero esas formas nos permiten reconstruir el proceso social del que surgen.

Los medios aparecen como primer punto de referencia para quien se aproxime a los hechos. Es la televisión la que le ayuda al ciudadano común a hacer comprensible los acontecimientos. Para M. Wolf los grandes consumidores de televisión, convierten los mensajes percibidos a través de la televisión, en experiencias reales, a partir de las cuales se realiza un desplazamiento de la realidad, es decir, quedan influidos en su percepción de la realidad social por los contenidos televisivos ³.

La televisión se encuentra interpuesta entre el sujeto y la realidad, convirtiéndose en un filtro, una mediación, estableciéndose una distancia entre la información que es transmitida y la realidad. Esa sobrecarga informativa puede funcionar como ocultadora de esta realidad mediante la exteriorización de una apariencia que impide descubrir las razones verdaderas que mueven los hilos de los acontecimientos. Como la mayoría de la población no tiene acceso a la información

¹ *La Jornada*, 5 de febrero de 1986, en Itejo, 207.

² García Silberstein, Sarah y Ramos Lara, Luciana, *Op.Cit.*, p. 177.

³ Wolf, M., *Los efectos sociales de los media*, Barcelona Paidós, 1994. 56.

de primera mano, se tiende a aceptar como tal la presentada (supuesta o manipulada) por los medios, aunque esta no representa la realidad objetiva.¹

Es sabido que con mucha frecuencia los medios no transmiten una visión objetiva de lo que acontece, sino su visión de la misma, se encuentra deformada por la particular perspectiva que se tiene de los hechos.

3.2.2. Recursos utilizados por los medios en la reconstrucción de la realidad.

Los medios no construyen la realidad, la reconstruyen, a sabiendas de reconocerse como el mecanismo a través del cual la realidad social es conocida. Para crear o re-crear la realidad de acuerdo con sus intereses, los medios cuentan con múltiples elementos de manipulación: la omisión, la descontextualización, la fragmentación, la distorsión, el maniqueísmo y la focalización son algunos de los recursos utilizados con más frecuencia.

a) Distorsión

Este es el mecanismo más obvio y elemental. Sobradamente se reconoce la tergiversación y manipulación de la realidad por parte de los medios. Al respecto, Günsberg señala que "puede haber tanta realidad en un programa de ficción, como ficción en un noticiero".² Los medios propagan la realidad, pero la moldean y transmiten de acuerdo a sus intereses. Comunican la realidad pero con acentos, matices, sesgos y omisiones según la perspectiva que mejor conviene.³

Un ejemplo notorio de como la televisión divulga pero también reconstruye y distorsiona la realidad, fue lo ocurrido a raíz del asesinato de Francisco Stanley, el 7 de junio de 1999. El crimen fue presentado, sin pudor alguno, por Televisa y TV Azteca, como un episodio más de la inseguridad que campea en la capital del país. Para cualquier ciudadano, el *modus operandi* del crimen dejaba entrever las características de un asesinato cometido por la delincuencia organizada. Sin embargo, el énfasis de los medios estuvo puesto en la inseguridad pública y en la ineptitud del gobierno del DF para detener y prevenir la violencia. Ambos consorcios televisivos, no solamente mostraron su capacidad de manipulación informativa, sino, además, su absoluta carencia de escrúpulos y responsabilidad social. Dedicándose a presentar al gobierno de la ciudad como el único responsable de los índices de violencia criminal y de impunidad delictiva.

Hay que tener presente que el público televisivo, ha sido acostumbrado a un entretenimiento fácil y complaciente. De hecho, una de las reglas no escritas que observan de manera rigurosa los responsables del contenido de los programas televisivos es que no debe programarse nada que sea superior al término medio de la inteligencia. De esta manera, el telespectador, habitando a absorberlo todo, sin ningún esfuerzo crítico, resulta un blanco fácil de la manipulación informativa.

¹ Cf. Günsberg, "Los medios masivos y la construcción del modelo neoliberal de identidad", *Revista de Psicología de El Salvador*, No. XI, p. 34.

² Günsberg, E., "Recuperar el estudio del receptor: Dialéctica subjetivo-social en los medios masivos", *Revista Telos*, 25-23, Madrid, Fundesco, p. 31, en García Silberman, Sara y Ramos Lira, Luciana, *Op.Cit.*, p. 145.

³ García Silberman, Sara y Ramos Lira, Luciana, *Op.Cit.*, p. 180.

b) Fragmentación

Entre las diversas formas de manipulación de la realidad, otra de las utilizadas con más frecuencia es la fragmentación con que se ofrece la información. Este recurso consiste en presentar en fragmentos incompletos y, a menudo, también distorsionados, la realidad, evitando presentarla en su totalidad.

De este modo, los receptores perciben como independientes o sin relación aspectos que de hecho están vinculados, por lo que quedan incapacitados tanto para establecer relaciones de causalidad adecuadas, como para poder realizar una interpretación adecuada de los hechos.¹

Este recurso se emplea, principalmente, con aquella información que resulta abundante, y que permite enfocar un solo aspecto de la realidad, haciendo creer al receptor que en ello consiste toda la realidad e impidiéndole conocer con cierta objetividad la totalidad.

Un ejemplo, de como se lleva a cabo en la práctica este recurso fue los reportajes y entrevistas de los programas *Hablemos Claro y Hechos* que hizo Dolores de la Vega, en la población zapatista de La Realidad, de la participación de los observadores italianos. La periodista descendió en el helicóptero en el mero corazón del conflicto chiapaneco, para armar una campaña en contra de los observadores extranjeros, a quienes llamó turistas revolucionarios, la COCOPA y el senador Carlos Payán, en un claro intento por denostar a todos los mediadores de la paz en Chiapas, pasando por alto la estrategia de *guerra de baja intensidad* del gobierno, así como la imposición del orden armado.

Este caso nos ilustra cómo, incluso en programas televisivos transmitidos en vivo, se puede mediatizar la interpretación de la realidad, a través de la selección de las imágenes y la colocación de sus cámaras. Sin advertirlo, se "tiende a confiar de forma especial en la televisión, porque proporciona a sus espectadores la conciencia de estar directamente presentes y de presenciar los acontecimientos del momento con sus propios ojos."²

En el uso de la fragmentación se tiende a ser muy cuidadoso en la selección de las fuentes de información, ya que, evidentemente, dependiendo del tipo de fuente es la información que se obtiene. De manera que elegir la fuente es también mediatizar la transmisión del fenómeno impidiendo que se conozca tal cual es. La selección de las fuentes determina la exclusión de otros puntos de vista sobre la cuestión. Y no es que la suma de los diferentes puntos de vista o de puntos de vista contrapuestos dé la totalidad de la realidad, pero por lo menos permitiría una construcción más compleja, aproximativa y más rica de la misma.³

¹ *Ibidem*, p. 179.

² Schneider, Hans Joachim: "La criminalidad en los medios de comunicación de masas", en *Criminología*, Año LV enero-diciembre de 1989, No. 1-12, p. 196.

³ Para profundizar en el uso de la información a través de la fragmentación se recomienda Herbert Schiller, *Los Manipuladores de Cerebros*, Ed. Granica 1974, quien abunda sobre el cómo la noticia fragmenta la realidad e involucra física y psíquicamente al sujeto receptor.

c) Descontextualización

Las noticias, por lo general, se hacen comprensibles de acuerdo a la significación que adquieren dentro de un determinado contexto social. El contexto es, precisamente, aquello que le da sentido a los acontecimientos, pero si el fenómeno es descontextualizado desaparece el sentido objetivo del fenómeno transmitido como realidad social.

Este esquema resulta altamente funcional cuando, por reclamos de la opinión pública, presiones de organización no gubernamentales, demandas de la sociedad civil o presiones de partidos políticos, es imperativo presentar una noticia. Con este recurso, adviértase, la información no se oculta, se mistifica. Para Armand Mattelart, los medios en poder de la clase dominante distorsionan los hechos al despojarlos del contexto en que se producen.¹

El sesgo que se le da a la información se minimiza con la presencia de imágenes visuales de los acontecimientos transmitidos, las cuales transmiten en el espectador una idea de aparente objetividad.²

d) Omisión

La omisión es el más ominoso de todos los recursos utilizados por los medios para manipular la realidad. Consiste simplemente en marginar las noticias cuando éstas traen consecuencias desfavorables para el sistema, para los intereses de los grupos económicos dominantes, o para el mantenimiento del proyecto económico.

En estos casos, son los medios los que determinarán qué es noticia y cuál no, de acuerdo a sus intereses, políticos, económicos o comerciales, y a las presiones que puedan recibir.

e) Focalización

El último de los elementos que aquí se van a tomar en cuenta es el de la focalización. Este recurso suele ser utilizado bajo la forma de un tono de crítica exagerada hacia un determinado aspecto de la realidad, al que se le somete a un riguroso escrutinio, muchas veces sobredimensionándolo.

Se trata de un proceso de selección y reorganización de la realidad, por medio del cual los medios imponen a los receptores aquello que deben conocer, orientando selectivamente su atención.³ Las noticias que transmiten los noticieros, ciertamente revelan una parte de la realidad, pero también tienden a ocultar otra.

Ibidem, p. 139.

² Anyar de Castro, I. et al. "Los medios de comunicación y la creación de un sentimiento de inseguridad como forma de control social", *Criminología*, Año LV enero-diciembre de 1989, No. 1-12, p. 159.

³ González, 1990, "Las velas del encanto por los vientos de la producción mexicana de telenovelas" en E. Prieto (comp.), *Diagnóstico de la Comunicación Social en México*, México: Prentice, p. 115.

Se podría decir, en este sentido, que los medios ordenan lo social desde la racionalidad impuesta por la ideología emanada de los grupos de poder. Lo que no corresponde con dicho orden, con dicha racionalidad, es marginado.

Más adelante profundizaremos en este recurso, toda vez que para nosotros tiene particular importancia ya que es a través de la focalización por medio de la cual los medios definen a la criminalidad y a al delincuente, aspecto que, como se ha planteado ya, se pretende vincular con una legislación de mano dura, *focalizada* hacia un sector específico de la delincuencia.

En suma, podríamos afirmar que, desde la perspectiva arriba planteada, el proceso de (des) *información* que llevan a cabo los medios, es algo más que hacer público un hecho acontecido. La televisión cumple un papel ideológico en cuanto sistema de representación de la realidad. Reconstruye la realidad, la mediatiza, por medio de la transmisión de nociones e imágenes que van formando representaciones colectivas mismas que, después de repetirse al *infinitum*, adquieren, para el espectador poco crítico e informado, realidad ontológica. Los receptores asumen la realidad que se les presenta como una realidad objetiva y tienden a creer en ella.

Los recursos que hemos analizado no son sino parte del conjunto de mecanismos de reducción de los fenómenos y de los procesos sociales a la escala del sistema de valores de la clase dominante. Pasemos a revisar ahora la manera en particular como los medios masivos tienden a exaltar la violencia, y como definen a la criminalidad.

3.3 La exaltación de la violencia en los medios.

En nuestro país, los medios se han convertido en una elemento esencial de la vida política. Como parte de la realidad social, son una expresión de los cambios que se dan en la sociedad. En este sentido, puede decirse que en ellos se refleja el proceso democratizador que de una manera lenta, pero constante, se ha ido imponiendo en el ámbito político. En relación a los medios, este proceso de apertura se ha manifestado en menores niveles de censura, una liberalización de espacios informativos, mayores encuestas de opinión y una mayor tolerancia hacia la libertad de expresión.

Hay varios ejemplos ilustrativos recientes en este sentido: la transmisión del debate político entre los candidatos a la Presidencia de la República en 1994, la proyección, a principios de 1996, del video de la matanza en Aguas Blancas, Guerrero, que, como ya se comentó, provocó la caída del gobernador Ruben Figueroa, así como los reportajes de Ricardo Rocha sobre la situación de los desplazados en los altos de Chiapas, entre diciembre de 1997 y enero de 1998.

Esta apertura se ha manifestado también en el surgimiento de nuevas opciones. (mejorar redacción) Dejando de ser la televisión, después de casi cincuenta años, un monopolio exclusivo de ese gran consorcio que conocemos como Televisa. Lo cual ocurrió, principalmente, con la creación de Televisión Azteca en 1993, adquirida por Ricardo Salinas Pliego, en un proceso muy poco claro de privatización.

Con TV Azteca surge por primera vez una competencia real frente a Televisa en televisión abierta, ya que, como se sabe, otros grupos se vieron favorecidos con el otorgamiento de concesiones para canales de televisión, pero en televisión *cerrada*, por cable. No obstante, consideramos que, tomando en cuenta la enorme influencia de los dos grandes consorcios privados -en términos de poderío económico, alcance, capacidad de producción y penetración en la sociedad- su importancia en el ámbito nacional opaca casi por completo los intentos de los demás canales.

El resultado de esta apertura es que en la actualidad están los dos grandes gigantes de la comunicación: Televisa y Televisión Azteca, que dominan el panorama de la televisión nacional. Dos canales estatales, 11 y 22, que transmiten una programación cultural, conjuntamente con un canal semi cultural privado, el 40. Así como tres compañías de televisión privada por cable: Multivisión, Cablevisión (que forma parte de Televisa) y Sky Cell.¹

La apertura televisiva forma parte indiscutible de ese nuevo escenario que rompió con el viejo esquema del partido único, de la central obrera única, de la empresa telefónica única y de la empresa televisiva única. Sin embargo, la quiebra de la censura, por un lado, y la lucha por la audiencia, abrirían un capítulo en la historia de la televisión mexicana en donde la violencia

En la *Guerra de las televisoras*, detrás de la competencia por la audiencia estaba, por supuesto, el interés de los espacios de venta. De manera que poco importaba el contenido ni la calidad de los mensajes que se transmitían si con ellos se podía elevar los *ratings*. El único criterio que se consideraba válido era el criterio del mercado: tanto *rating*, tanto vale el espacio aire. La meta era capturar el mayor número posible de televidentes sobre la competencia, a fin de poder obtener las mayores ganancias por medio de la publicidad, esto es, poder establecer las tarifas más altas para los anunciantes.

Para lograr este propósito, deben transmitir programas que resulten atractivos para la mayor cantidad del público. En términos prácticos y realistas, esto excluye la así llamada programación educativa o cultural: los documentales, los programas científicos, la ópera, el ballet, etc. Había que atraer al espectador con imágenes más explícitas y llamativas, y ante la imposibilidad de hacer programas donde se presentarían escenas de sexo *explícito*, se recurrió a ese otro gran ímán de la televisión comercial: la violencia.

De acuerdo con Gómez-Mont aplica en este caso la máxima perversa según la cual las malas noticias son buenas noticias, lo cual explica por que, las tragedias tienen más *rating* que otros acontecimientos. La muerte de la princesa Diana fue más atractiva que la boda de la infanta Elena; el homicidio de Francisco Ruiz Massieu más que los acuerdos de San Andrés. El periodismo tradicionalmente difunde las malas noticias y soslaya las buenas.²

Se ha dicho que la televisión por cable permite una más amplia gama de opciones en términos de canales de televisión. Sin embargo -para algunos- autores el aumento de canales de televisión, ya sea por cable, por satélite o a través de los nuevos sistemas codificados, no conlleva necesariamente un aumento en las opciones culturales. Tampoco, como muchos han argumentado, esa proliferación de canales y programas propicia o aumenta la libertad y la capacidad de elección del televidente. "No tenemos televidentes más libres sino, más bien, empresas menos controladas para producir y transmitir más de lo mismo." (Urb. Orozco-Gómez, G. "El rescate televisivo, un desafío cultural de la audiencia", en G. Orozco-Gómez (coord.), *Miradas latinoamericanas a la televisión*, México, Universidad Iberoamericana, p. 239.

¹ Gómez-Mont, G. "Art, technology and society: parameters for a non-explored field of communications research", *Mexican Journal of Communication*, 2:41-54, en García Silberman, Sara y Ramos Lira, Luciana. *Op Cit.*, p. 427.

Hay que tomar en cuenta que, para muchas personas, lo delictivo tiene cierto encanto. Su drama, su magia, su misterio, su extrañeza, su poesía, su carácter tragicómico, su poder de comprensión y de identificación, el sentimiento de fatalidad que lo habita, su lujo y su gratuidad. Todo ello lo hace atractivo para el hombre de la calle, que lo utiliza como un agujero, un hueco, por el que se conecta y por el que entra a otra dimensión, a otro mundo, el submundo de los enigmas, de los por qués sin respuestas, la dimensión de lo prohibido, lo oculto, lo misterioso y lo vedado. Para el ciudadano respetuoso de la ley, es la advertencia de la existencia de un mundo aparte al que potencialmente se puede ver expuesto.¹

Aprovechando la fascinación por la violencia, las televisoras no solo convirtieron al delito, sino a todo hecho violento en noticia, dentro de la mejor tradición amarillistas y sensacionalista inaugurada por *Alarma* hace ya varios años. Lo novedoso no es el tema en sí de la violencia, que, desde siempre, ha mantenido una presencia constante en la programación televisiva. Sino la presentación de la violencia como *espectáculo*.

La novedad es que todas estas formas de violencia se pueden presenciar en la pantalla del televisor: enormes cantidades de personas pueden presenciar ahora los hechos violentos con gran rapidez —a veces en el momento mismo en que ocurren— y con una crudeza de gran realismo. Los ejemplos son innumerables, desde la guerra de Vietnam hasta la del Golfo Pérsico, desde el asesinato del presidente Kennedy hasta el de Luis Donaldo Colosio, desde el asalto a un banco hasta la victimización de cualquier ciudadano común: el mensaje predominante sigue siendo que la violencia es el principal medio para resolver problemas y lograr objetivos. La presentación de noticias de nota roja en la televisión convierte al espectador en un testigo directo de los hechos.²

La nota roja pasó de ser una sección en los periódicos a ocupar espacios anteriormente inexistente en noticieros de radio y televisión. De esta manera, la *Guerra de las Televisoras* trajo consigo varios programas presudenoticiosos de corte amarillista, como *Fuera de la Ley*, *Primer Impacto*, *Ciudad Desnuda* y *Duro y Directo*, cuya línea informativa estaba exclusivamente basada en hechos y escenas violentas. Escenas que presentaban enfrentamientos entre mujeres, choques entre deudores y arrendatarios, pleitos callejeros, niñas entre vecinos, lo importante era presentar el espectáculo morboso del sufrimiento humano.³ Buscando, más que informar a nivel cognitivo, excitar en el plano afectivo, estimular el morbo de la gente por la violencia, mostrar en toda su crudeza las emociones humanas: agresividad, angustia, desesperación, soledad, insatisfacción, etc.

Había que manejar la espectacularización del dolor y la tragedia humanas, utilizar trucos sensacionalistas, dramatizaciones, sufrimiento real o fingido, recreaciones, explotar al máximo

¹ Nor, P. 'Eventement Morose', en *Communication*, No. 18, p. 165; en Amívar de Castro, Lola, 'Los medios de comunicación y la creación de un sentimiento de inseguridad como forma de control social', *Comunicación*, Año LV enero de febrero de 1989, No. 1-12, p. 155.

² García Silberman, Sara y Ramos Lora, Luciana, *Op Cit.*, p. 327.

³ *Ibidem*, p. 325.

posible las miserias humanas, todo lo que pudiera servir para atrapar al auditorio, sin reparar en la superficialidad, estridencia, banalización o tergiversación en la que pudiera caer la información. Mostrando con estos recursos como a las empresas televisoras poco les interesaba las consecuencias sociales del contenido de su programación, sino el aumento del *rating* traducido en beneficios económicos.¹

En este sentido, algunos autores, como Orozco-Gómez, señalan lo siguiente:

No se puede afirmar que los programas televisivos de nota roja propicien más delincuencia. Sin embargo habría que distinguir entre exhibir la realidad sin ocultar su violencia y encontrar en el sensacionalismo la razón de ser de una emisión por la pantalla chica. La sofisticación e hibridación del género noticioso, desde la simple lectura de noticias frente a la cámara, hasta la dramatización de noticias policíacas, muestra no sólo la banalización de la información por televisión, sino la explotación sin límites de lo espectacular, *para lo cual ya no basta con que el hecho en sí mismo sea sensacional, sino que además hay que dramatizarlo, para aumentar su atractivo*.²

Aunque no pudimos encontrar datos recientes, en términos cuantitativos, del contenido de violencia en la programación comercial de los canales televisivos, realizamos un seguimiento al azar de seis horas de Televisa y TV Azteca, registrando 64 muertes violentas (la mitad con armas de alto poder o torturas refinadas), 12 ataques a mujeres y cuatro abusos a menores. Asimismo, pudimos constatar que, de los seis canales de alcance nacional (2, 4, 5, 7, 9 y 13) programan en conjunto 60% de programas nacionales y 40% de extranjeros. De éstos, 85% presentan contenidos con violencia explícita (asaltos, homicidios, persecuciones, choques, etc). Es decir, la constatación empírica diaria basta para fundamentar la preocupación por el tema.

El desproporcionado despliegue informativo, la trivialidad con que se produjeron juicios, el morbo como generador de mercado y la manipulación como vía para movilizar el sentimiento social, constituyen uno de los fenómenos más impactantes de los que la televisión mexicana tenga noticia.

Muy criticados por amplios sectores de la sociedad mexicana, los noticieros de nota roja fueron, finalmente, sacados del aire, después de que el presidente Zedillo hiciera un llamado, durante la 38 semana anual de la CIRT, a no hacer apología de la violencia. De esta manera *Ciudad Desnuda* (Televisión Azteca) y *Fuera de la Ley* (Televisa) dejaron de transmitirse el 14 y el 21 de noviembre de 1997 respectivamente.

Sin embargo, en defensa de este tipo de programas y de críticas, Sergio Sarmiento, director de noticias de Televisión Azteca, declaró que "... hay una cierta arrogancia de la clase intelectual mexicana en pretender que la gente tiene que ser como ellos, que son ellos la gran conciencia que le debe decir a la gente lo que es correcto ver. Yo lo que puedo hacer en un

¹ *Ibidem*, p. 415.

² Orozco-Gómez, G., "La TV a fin de mundo: un medio poderoso cuyo límite es la audiencia", en G. Orozco (coord.), *Misadas Latinoamericanas a la televisión*. Ensayos del PROCOM2, México, Universidad Iberoamericana, en Gloria Silberman, Sara y Ramos Lara, Luciana, *Op Cit*, p. 430 y s.

programa, por ejemplo como *Ciudad Desnuda*, es hacerlo bien hecho, tratar de hacerlo digno ¿Qué se está buscando? Se está buscando el *rating*.”¹

Y en otra ocasión señaló que “Los censores no quieren que la gente ejerza su libertad, prefieren ser ellos el gran hermano que decida lo que cada cual debe ver. Estamos presenciando un triunfo de las buenas conciencias de la clase media frente a un programa que llegó a captar 30% del público de la televisión mexicana.”²

3.4 La participación de los medios en la definición de la criminalidad.

Sin embargo, aunque le cueste trabajo creer a Sergio Sarmiento, la divulgación de programas de *nota roja* no solamente es un problema de *rating*. Hay otras muchas variables involucradas, entre ellas, como ya vimos, la que tiene que ver con el contenido del mensaje que se pretende transmitir. Para Sarmiento, es una simple cuestión entre emisor y receptor, televisión y audiencia, sin reparar en el complejo proceso de transmisión de mensajes. Es decir, el problema que se debe enfrentar no es la mera aparición de violencia en la televisión, sino el mensaje que se transmite por medio de ella.

Hay que considerar que el manejo de la violencia en los medios se puede estructurar según diversos niveles de intencionalidad que hay que saber distinguir, pues cada una conlleva efectos potenciales no sólo diversos, sino incluso opuestos. Se puede variar, por ejemplo, desde intenciones antiviolentas hasta apologías de la violencia. Examinemos algunos de estos niveles.

Por una parte, tenemos a la violencia espectacular, que sólo pretende estimular y exacerbar las emociones. Aunque este es el nivel más obvio, es también el que más fuerza ideológica tiene, toda vez que descansa en el poder de las imágenes y los relatos. Y puede, bajo determinadas condiciones, activar o incrementar la violencia social.

Un segundo nivel de análisis de la violencia televisiva es el que llamaremos el de la *violencia cuestionadora*. Este nivel es el representado por los voceros de los grandes consorcios televisivos, quienes asumen un tono a veces crítico, y otras, falsamente crítico, de los fenómenos de violencia que se presentan en la sociedad. Su papel es tratar de influir para una supuesta toma de conciencia crítica frente al problema de la violencia, la delincuencia y la criminalidad.

En fin, hay una gran cantidad de niveles a partir de los cuales se puede hacer la lectura de la relación entre medios y violencia. Pero hay dos que nos interesan en particular. Por un lado, la forma en que el aumento de la cantidad de contenidos violentos en la televisión refleja el crecimiento de la violencia en la sociedad. Y, por otro, los efectos que se producen en la sociedad a raíz de la transmisión de programas televisivos con un contenido violento. Y dentro de esta última perspectiva hay una doble vertiente: la definición de la delincuencia y de la criminalidad que hacen los medios, y la construcción de un ambiente de alarma social entre la población.

¹ Delgado, “Nuevos episodios de la guerra por el *rating*: el descontento de Rocha y la paz unilateral de Azcárraga”. *Proceso*, 1064-15, en García Silberman, Sara y Ramos Lira, Luciana. *Op Cit*, p. 419.

² *La Jornada*, 14 de noviembre de 1997, p. 32.

3.4.1. La violencia en los medios como un reflejo del entorno social.

Una de las conclusiones más importantes a que hemos arribado, se refiere al papel retroalimentador entre los medios y la sociedad. El medio no sólo representa los intereses de un grupo social determinado, como se ha señalado ya, sino que es un reflejo del entorno social dentro del cual se desarrollan, y con el cual interactúa. El medio actúa sobre la sociedad, reafirmando las pautas ideológicas dominantes a través del control selectivo de la información. La sociedad, a su vez, nutre a los medios, quiénes captan determinados hechos de acuerdo a la visión de su grupo de referencia y ofrece pautas de interpretación que repercuten sobre la sociedad.

La relación, en todo caso, no es lineal, sino multidireccional y multidimensional, ya que se encuentra inmersa en un complejo proceso que involucra las imágenes que los medios recogen de la realidad, la forma de ordenarlas y reenviarlas, las propuestas de sociedad que elaboran, los órdenes sociales a los que aluden, el imaginario social desde donde se fabrican. Todo ello influenciado, en última instancia, por el contexto histórico social en el que se desenvuelven.

El contexto, como se planteó más arriba, es fundamental porque nos permite ubicar al fenómeno en relación a una realidad concreta y específica. Recapitulando un poco, consideramos que, en el período estudiado, 1993-1999, esta realidad tiene que ver con dos fenómenos que están muy estrechamente vinculados.

En primer lugar, las diversas manifestaciones de la *violencia social*, que para muchos ha dado lugar al despertar del México *branco y violento*, que se había manifestado ya en la década de los setenta, con la guerrilla y los secuestros, y que, al reaparecer al final de siglo de forma agravada, parece significar la ruptura definitiva del dogma repetido hasta el cansancio por el partido en el poder de haber logrado *mantener la paz social*.

Esta violencia social, al ser una expresión de las crisis económicas, de la inequidad en la repartición de la riqueza, de una sociedad excluyente, de la corrupción de los funcionarios públicos, entre otros muchos factores, es, en consecuencia, la herencia de décadas que nos han dejado los malos gobiernos.

Lo preocupante de esta espiral de violencia no radica en el problemas en sí, ya que diversas expresiones de violencia han estado siempre presente en México. Preocupa sobre todo por su intensidad y por su tendencia hacia una generalización, que lo mismo se manifiesta de forma individual, a través de la delincuencia convencional, que en forma colectiva, como los linchamientos y actos de justicia por propia mano que han ocurrido en Morelos, Hidalgo, Veracruz y Guerrero. Lo mismo recorre espacios rurales, como la masacre de el rancho *El Rodeo*, en Ensenada, que urbanos, como el asesinato de la familia Balderas. Ámbitos micro sociales, como los numerosos casos de violencia intrafamiliar, como estructurales, por ejemplo, los asesinatos extrajudiciales cometidos en el llamado caso Buenos Aires. En fin, el problema de la violencia es un problema que ha penetrado en todos los rincones de la sociedad y que esta presente a nivel nacional, estatal y municipal, y no un problema privativo de la Ciudad de México, a la que incluso, se le dio en llamar *la ciudad del miedo*. Sin olvidar el otro gran factor que ha sido determinante en la construcción de un clima de inseguridad: los asesinatos públicos y

el ya analizado explosivo contexto social cargado de una fuerte dosis de conflictualidad y violencia social

Sin ánimo de minimizar ninguno de estos crímenes, resulta ofensivo el contraste entre el despliegue y los espacios dados por los medios electrónicos a éstos sucesos, y la cobertura informativa mínima, estrictamente indispensable, casi indiferente, que esos mismos medios —con la honrosa excepción de Ricardo Rocha— dieron en el pasado reciente a las matanzas de Aguas Blancas y Acteal, entre otros episodios trágicos de exterminio. Vale la pena recordar que Aguas Blancas se convirtió en realidad sólo después que Ricardo Rocha mostró en la televisión las imágenes del asesinato. Pareciera como si las páginas previamente escritas hubieran carecido completamente de valor. Tenía que ser la televisión la que confirmase que los muertos realmente habían sido asesinados.

Tenemos, pues, un escenario en el que, por un lado, diversos sectores sociales alaban su voz por el *alarmante* incremento de la violencia social, demandando la necesidad de frenarla, y, por otro lado, a los medios masivos, quienes aprovecharon el aumento de esta misma violencia para alimentar el contenido de sus programas con excelentes resultados en términos de *rating* y, por tanto, económicos.

En este sentido, vale la pena insistir en que a los medios en realidad no les interesa *la ciudadanía*, que es un concepto jurídico, sino *la audiencia*, que es el público medible a partir de *ratings*, un concepto directamente vinculado a la mercadotecnia.

Por desgracia, como ya lo comentamos, en nuestro país los programas de acción y de violencia atraen más público. Al respecto Ciro Gómez Leyva, Director Editorial del Canal 40, se quejaba de que "Los consorcios han creado y logrado enorme poderío económico transmitiendo lo que la mayoría de la gente quiere ver y escuchar. Nosotros somos culpables de que los seudonoticieros amarillistas de nota roja o los programas funestos y estúpidos, de aibures, que pasa Televisa tengan 48 puntos de rating y nosotros, en el canal 40, sólo tres".¹

Los dueños de los medios electrónicos ni son filántropos preocupados por el bienestar social ni ingenuos como para no darse cuenta de la influencia y el poder de penetración de éstos. De allí se puede inferir que son perfectamente conscientes del mensaje que pretenden difundir cuando deciden difundir tal o cual noticia.

La relación entre medios y contexto social es realizada en la entrevista que *La Jornada*, realizó a Rosa María de Castro, titular del noticiero *Hechos de la Tarde*, de TV Azteca, al señalar la conductora que

" hasta hace unos cinco años, la política y lo judicial prácticamente no se juntaban en México. Pero de un momento a otro nos dimos cuenta de que estaban amarrados y nos tuvimos que acostumbrar. Las cosas sucedieron contra nuestra voluntad, cuando la inseguridad pública se convirtió en el primer asunto de preocupación de los ciudadanos que ven televisión en este

¹ Elena Gallegos y María Rivera. "Urge a la TV una generación bis de reporteros: Gómez Leyva". *La Jornada*, 4 de junio de 1998, p. 10.

país. Sí, cometimos excesos, pero lo cierto es que la realidad nos sobrepasó”¹

Su tomar en cuenta el daño que provocan. Para algunos autores este daño era todavía más gravoso si se tomaba en cuenta “ que en la actualidad vivimos en un entorno en que la violencia se ha tornado en un fenómeno institucional, social, físico y psicológico”²

No obstante, de sus declaraciones es rescatable el señalamiento de lo íntimamente vinculados que estuvieron los medios con el clima de violencia que comenzó a permear en la sociedad, de la necesidad de los medios de reflejar ese entorno, y de la preocupación de la población por informarse más al respecto

3.4.2. La definición de la criminalidad.

Uno de los aspectos que más nos interesan destacar, en este trabajo de tesis, es el hecho de que los fenómenos de comunicación forman parte de la realidad social, y como tal deben ubicarse dentro de la esfera de la superestructura ideológica. En este sentido, es evidente que desempeñan una función de aparatos ideológicos reproductores de una determinada visión de la realidad social. En este apartado, analizaremos de que manera los medios inciden en dicha realidad construyendo un estereotipo del delincuente y un consenso en relación con los fenómenos de criminalidad

a) Construye un estereotipo del delincuente

De acuerdo a la tesis de la interacción simbólica, propuesta, entre otros, por Jerome P. Manis-Bernard y N. Meltzer, la interacción entre lo que llaman *opinión publicada* (noticias informativas) y *opinión pública* (constructo social) tiene repercusiones sobre la manera como se percibe la realidad social. Toda vez que la forma en que los medios interpretan y atribuyen un significado al comportamiento socialmente desviado y criminal, tiende a influir en la conformación de estereotipos sociales, que luego van a formar parte de la interacción entre los seres humanos como elementos de interpretación³

El estereotipo representa básicamente un modo subjetivo de aproximación a la realidad, un juicio de valor que impone ciertos rasgos. Se trata de generalizaciones más o menos equivocadas que constituyen elementos simbólicos, fácilmente manipulables en las sociedades complejas, y que simplifican o esquematizan la realidad en favor de una pseudo-realidad. Tienen a transmitir un sistema de valores, frecuentemente de índole negativo, que se imponen y

¹ María Rivera, "TV Azteca 'cometió excesos' con los temas sobre violencia", en *La Jornada*, 9 de junio de 1988, p. 20

² Toussaint, F., "Medios en disputa", en *Proceso*, 1082-85, 27 de julio de 1997, p. 65 en García Silberman, Sara y Ramos Lira, Luciano, *Op Cit*, p. 412

³ Blumer, Herbert, "Society as Symbolic Interaction", Jerome P. Manis-Bernard, N. Meltzer (eds.), *Symbolic Interaction*, 2a ed., Boston: Allyn and Bacon, 1972, 145-154, p. 142 en Schneider, Hans Joachim, "La criminalidad en los medios de comunicación de masas", *Criminología* Año LV enero-diciembre de 1989, p. 185

que predisponen a reaccionar en una determinada forma frente a los afectados ¹ Así, por ejemplo, el hippie es drogadicto, el negro es agresivo, el indio es ladino, el proletario es perezoso, los pobres y los marginados son delincuentes, etc

En ninguno de los casos el estereotipo representa cualidad objetivas de los sujetos estereotipados, sino un ejercicio ideológico formulado por quien crea el estereotipo, los grupos socialmente dominantes, para explicar o justificar una situación determinada: la marginación, la explotación o la delincuencia. El estereotipo le permite a la burguesía crear una explicación *coherente* de la realidad, capaz de ocultar las contradicciones del sistema capitalista. Es decir, detrás del estereotipo se encuentra toda una ideología de dominación que pretende imponer una realidad favorable a los intereses de la clase en el poder. A partir de estos procesos ideológicos, el delincuente es aquel que proviene de los niveles sociales inferiores y pertenece a las clases sociales subalternas. No el que se ubica en las esferas del poder político o económico.

De este sistema simbólico-valorativo se deriva el estereotipo del delincuente, conceptualizado como una persona inculta, floja, desempleada, agresiva y proveniente de grupos marginados o pobres. De esta manera, el estereotipo fija cierta imagen de la delincuencia, focaliza el concepto de delincuencia, de suerte que los sujetos con las características del estereotipo son los que tendrán más probabilidades de ser vigilados, observados y detenidos que los demás. Son los típicos delincuentes que Neuman denomina "delincuentes por *portación de cara*". En este orden de ideas, el delincuente de *cuello blanco*, quien rompe con el estereotipo clásico del delincuente convencional, es una construcción teórica, pero no un hombre real que pueda ir a la cárcel. Esto se debe a que los códigos culturales dominantes, creados por los grupos dominantes y transmitidos subliminalmente por los medios de comunicación, cuidan bien de no afectar con el estereotipo a este grupo social. Para la conciencia ingenua, al criminal se le identifica con el delincuente callejero, perteneciente a los grupos marginados, el crimen es asociado con el robo, el asesinato, las lesiones, es decir, la criminalidad convencional, y no con aquellos delitos que forman parte de la criminalidad de los poderosos.

En este sentido, los medios de comunicación, y en especial la televisión, cumplen un papel ideológico en cuanto sistema de representación de la realidad. El público, al recibir el fenómeno mediatizado por los medios, lo asimila como natural y no trata de cuestionarlo. Se manipula a la opinión pública hacia la conformación de determinados estereotipos de criminalidad, aspectos que activan los procesos informales de reacción a la criminalidad.

Para Luis Marco del Pont, el estereotipo persigue dos funciones esenciales:

1. Sirve para que la supuesta mayoría no criminal se redefina a sí misma en base a las normas que el delincuente ha violado, y refuerce el sistema de valores dominantes. Con lo cual reproduce el sistema y contribuye a delimitar la zona del bien de la zona del mal, es decir, las clases criminales y de las no criminales, y

¹ Sinauss, Gertruda, "La importancia de las 'teorías del sentido común' en relación con la reinsertión social de los liberados", en *Derecho Penal y Criminología*. Revista del Instituto de Ciencias penales y Criminológicas de la Universidad Externado de Colombia, Volumen VI, No. 23, 1984, p. 200.

2. Funciona como chivo expiatorio, ya que hacia este delincuente estereotipado se canalizará toda la agresividad latente en las tensiones de clase que, en caso contrario, se dirigiría contra los detentadores del poder.¹

Es decir, los medios de comunicación familiarizan a la sociedad con relación a un tipo específico de delincuencia y criminalidad. Crea en la mente del hombre común, imágenes sobre la criminalidad y los criminales que solo corresponden parcialmente con la realidad de todo el conjunto que forma el espectro criminal. "Semejantes imágenes nacen a través de prejuicios, de clichés conceptuales, que los medios de comunicación de masas provocan y en los que el hombre cree porque carece de toda experiencia con los graves delitos presentados por los medios de comunicación. La realidad prefabricada se convierte en nuestras mentes en la realidad por antonomasia, porque creemos en ella y ajustamos nuestro comportamiento a ella."² En este sentido, la televisión, como aparato constructor de representaciones, crea un entorno imaginario que produce imágenes ficticias, impregnadas con frecuencia de una fuerte carga valorativa, muchas veces para favorecer la ideología de los grupos dominantes, que, con relación a nuestro objeto de estudio, se trata de un discurso criminalizante de las clases subalternas.

La interiorización del estereotipo en la conciencia ingenua forma una estructura básica que muestra la oposición maniquea entre valores positivos y negativos, formando una dicotomía muy simple *nosotros* (los buenos) y *ellos* (los malos). El objetivo es claro: prescindir de personajes y situaciones que pudieran resultar ambiguos, quedando solamente extremos identificables, para que al ciudadano, socialmente conformado, se le facilite la tarea valorativa, con lo cual puede condenar más categóricamente a los desviados, anormales, psicópatas y transgresores de la ley.

La elección de las palabras utilizadas en los reportajes es fundamental para reforzar el estereotipo, así como todo tipo de ideas estigmatizantes para el delincuente. El personaje en cuestión es un monstruo, un pirómano, un bandido, una urraca ladrona, un don nadie afanoso de prestigio, un tunante, un padre desnaturalizado, un holgazán, un alcohólico. Es malvado, peligroso e irresponsable. Se observa claramente como la elección de palabras es parcial y denigrante. Muchos de los reportajes están saturados de improprios y frases floridas.

Como ya se mencionó al hablar del recurso de la omisión informativa, con tal de conseguir una nota informativa redonda, algunos hechos son omitidos y otros expresamente inventados. Se le interroga al detenido y todo lo que dice es falso, ridículo, ruin, disparatado, malévolo, irresponsable, en una palabra, delictivo. Con ello el público recibe una imagen falsa del delito y del delincuente, imagen que, evidentemente, no es fácil de ser corregida con posterioridad.

Se adopta, como fácilmente puede observarse, un paradigma epistemológico de tipo etiológico, en donde la concreción de una conducta delictiva, sólo puede explicarse por una relación causal que liga al hecho delictuoso con las características biopsicosociales del individuo, y más específicamente con su peligrosidad social. De esta manera, el delito ya no es un acto de libre voluntad sino la consecuencia previsible o determinada por las condiciones del sujeto que lo

¹ Marco del Puig K., Luis, *Manual de Criminología*, México: Porrúa, 1986, p. 74 y s.

² Schneider, H. J., *Op cit.* p. 189.

comete, es decir, resultado de una conducta patológica, manifestación de una personalidad individual diferente a la de los que no cometen delitos.

b) Crean consenso sobre la criminalidad

Lo que habría que preguntarnos es ¿Qué clase de beneficios arroja esta forma, muy positivista, de ver a la criminalidad por parte de los medios? ¿Cuál es la función que tiene la transmisión de un estereotipo para quien de él se sirve? Nosotros consideramos que el aspecto más atractivo que ofrece el paradigma del positivismo criminológico, a una televisión comercial vinculada con el poder público, es el hecho de poder consensar a la opinión pública en relación con determinados problemas sociales, como lo puede ser la imagen del delincuente y los problemas de inseguridad.

Como se ha repetido insistentemente, en una sociedad como la nuestra, los medios de comunicación desempeñan una función ideológica, al transmitir, de manera latente o subliminal, significaciones y valores que corresponden a la ideología imperante entre los sectores dominantes. M. Michelafirma afirma que la industria televisiva trata de uniformar las creencias, los juicios y las opiniones de público con el claro objetivo de masificarlo.

La televisión, más que un instrumento de educación, ha sido utilizada para enajenar (*divertir* lo llaman), para robotizar y *zombificar* a los fieles televidentes que, sin crítica alguna, se someten diariamente, durante horas, a lavados de cerebro colectivos en aras de su propia identidad. Hay una regla, no escrita ni formulada, cuya transgresión se permite rara vez: está rigurosamente prohibido todo lo que rebase la *inteligencia media* que los dirigentes o programadores de los canales de televisión atribuyen a su público.¹

Se trata de neutralizar y desorganizar a las clases dominadas, al fomentar en el espectador actitudes que propicien el individualismo, el consumismo, la incompetencia, el aislamiento —que impida las relaciones de solidaridad—, la pasividad y el desinterés en los asuntos sociales, la incompreensión de la realidad social, etc. Es decir, como bien señala Lolita Aniyar de Castro, de crear las actitudes necesarias para generar un tipo de ciudadano flexible, pasivo y sumiso que será necesario para el Siglo XXI.² En este mismo sentido, M.A. Erasquin y colaboradores señalan que

La voz de la televisión es una voz uniformadora más que unificadora, es decir, la audiencia no se comunica, sino que se informa, de manera uniforme, sin posibilidad de optar. Se trata de una cultura reiterativa y empobrecedora que, al ser transmitida a través de un estilo rápido, crea apariencia de variabilidad e innovación para evitar el aburrimiento. La incesante presión de la televisión moldea uniformemente gustos,

¹ Cfr. Michel, M., "Una nueva cultura de la imagen: Ensayos sobre cine y televisión", México, Juan Pablo Editor, 1964, en García Silberman, Sara y Juanes Lara Luciana, *Op Cit.*, p. 170.

² Aniyar de Castro, Lolita, "Los medios de comunicación y la creación de un sentimiento de inseguridad como forma de control social", en *Comunicación, Año LV* enero-diciembre de 1989, No. 1-12, p. 157.

intereses, hábitos, ideas, costumbres, necesidades y formas de usar el lenguaje¹

Como puede fácilmente advertirse, si los medios son capaces de producir un alto nivel de consenso, no hay por qué extrañarnos que los grupos dominantes, entre los cuales se encuentran los propietarios de los grandes consorcios televisivos aliados con el poder político —como es el caso de Ricardo Salinas Pliego y Emilio Azcarraga Jean—, aprovechen este poderoso recurso para transmitir una imagen de la delincuencia que favorezca a sus intereses. Imagen que, como se ha dicho, está sustentada en el determinismo biológico del que parte el positivismo. De esta manera aparecen ciertos grupos sociales que son presentados como peligrosos, responsables de la generación de los desórdenes y los delitos, moralmente depravados, que viven violando la ley fundamental de la sociedad civilizada, a saber, que el hombre debe mantenerse con su trabajo constante y honesto. Sujetos *desviados* que deben ser *normalizados, conformados*, para poder reintegrarse al rebaño consensual de los *no criminales*².

Esta visión de la delincuencia resulta, para quienes detentan el poder, bastante atractiva, porque permite rechazar toda idea de que el delito pueda ser resultado de la desigualdad social, o de un modelo económico injusto. Si el delito es una consecuencia esencial de la naturaleza del delincuente, entonces se exonera de toda responsabilidad a la estructura social, económica y política. Esta interpretación positivista de la criminalidad resulta muy conveniente para el mantenimiento del *status quo*, puesto que, con sus aspectos consensuales, no solamente permite no tener que poner en tela de juicio la vigencia del sistema de dominación, sino que, además, canaliza la atención de la opinión pública hacia la delincuencia convencional³.

3.4.3. Promueven un clima de *Alarma Social*

Hasta aquí se ha visto que los medios ejercen una poderosa influencia sobre el imaginario colectivo en una doble vertiente. Por un lado, contribuyen a la construcción de una imagen estereotipada de la delincuencia, al concretar sobre un solo tipo de delincuente la información de los sucesos, y, por otra parte, crean consenso, al mantener un *cercó ideológico* que pretende homogeneizar los patrones culturales, y los marcos de referencia de amplios sectores de la población, en relación con la delincuencia. Sin embargo, en relación a la estrategia de control social, tienen una injerencia aún más perniciosa: difunden entre la población una percepción de *alarma social*, en relación a un supuesto clima de *inseguridad* que se vive. Esto es muy importante, ya que, como iremos analizando, la inseguridad no sólo es una cuestión de cifras, sino de percepción. Si la ciudadanía se siente insegura, lo demás es poco importante.

En este sentido, es necesario retomar lo dicho más arriba en relación a la exaltación de la violencia que hacen los medios, no solamente al aumentar el contenido violento de los programas de ficción, sino al aumentar la cobertura informativa en relación a la violencia como sección anteriormente casi inexistente en noticieros de televisión, así como la creación de noticieros

¹ Erazquin M.A., M. Vázquez y J. Matilla, "Los televisivos" México: Eotumara, 1988, en García Silbermann, Sara y Ramos Lira, Luciana, *Op.Cit.*, p. 171 y s.

² Taylor, I., Warton, P., y Young, J., *La nueva criminología: contribución a una teoría social de la conducta desviada*, Saetres Ares, Anzorrotu, ed. 1975, p. 49.

³ *Ibidem*, p. 51.

específicos para la difusión de la nota roja (Ciudad Desnuda, Primer Impacto y Duro y Directo, etc.)

Cuando la violencia cotidiana, hasta ayer solo imaginable, aparece en las pantallas de las televisiones como algo real, el público televidente destinatario del mensaje, acostumbrado a otra lectura y a otro código, se sorprende ante la imagen desusada del mundo que le ofrece el espectáculo morboso del sufrimiento humano. A diferencia del que dedica poco tiempo a la televisión, el que la ve con frecuencia, comienza a ser inoculado con temor y desconfianza, y con ello cambia su manera de percibir al mundo, lo siente más peligroso de lo que realmente es, se vuelve más suspicaz y miedoso que el que ve menos televisión, se imagina de estar en mayor peligro de ser víctima de un delito, vive con un temor exagerado al delito, por el cual se siente amenazado y frente al cual adopta una actitud insegura y recelosa.¹ De esta manera, asistimos a un proceso por medio del cual la transmisión de noticias con un contenido violento, mediatizada por el poder económico y político, va generando actitudes y valores que crean un sentimiento subjetivo de inseguridad.

Independientemente de si se ha llevado a cabo una verdadera escalada de violencia, esto es, si efectivamente ha ocurrido un agravamiento del problema de la inseguridad, las noticias sobre violencia, delincuencia y criminalidad son mostradas de manera repetitiva y reiterada, acrecentando y magnificando el problema. La reiteración es importante por que permite a los medios deslizarse sutilmente sobre el imaginario colectivo imágenes subjetivas y sugestivas en relación con la delincuencia, levantando todo un andamiaje para la construcción del escenario de la inseguridad pública, y que posteriormente será propagandada, en el discurso político, como una demanda urgente de la sociedad.

De esta manera, la violencia se observa ya no como tema, sino en su constitución al interior de los órdenes simbólicos e imaginarios colectivos. Al respecto, la propuesta de J I Bonilla es

Pasar del estudio de los efectos lineales al campo de las mutaciones culturales, esto es, de la persuasión individual a la interpelación social, del moldeamiento medible al intercambio difuso, de las modificaciones en la conducta a la negociación en el sentido, del influjo todopoderoso de los unos a las resignificaciones de los otros y de la reacción puntual a la percepción cultural, mutable y en conflicto. Se requiere explotar nuevos terrenos ya no cómo los mensajes trabajan la mente aislada de los individuos, sino cómo la mente, el sistema cultural y el imaginario social ordenan, codifican y reelaboran los mensajes, dotándolos de sentido y de función.²

Como bien señala en este sentido Guntel, la televisión lleva a cabo un activo papel de agente de *socialización*, esto es, de constructor principal de las imágenes y representaciones mentales de la realidad social, cuando el público absorbe durante largos periodos de tiempo el contenido de los programas de televisión. Proceso a través del cual la televisión mantiene y modela una visión de la realidad. "El poder de la televisión para modelar la percepción de la

¹ Selmauer, Hans Joachim, *Op Cit.*, p. 189.

² Bonilla, J I, "Violencia, Medios y Comunicación: Otras vistas en la investigación", México, Trillas, en Sara..., p. 310.

realidad social en el público consiste en la representación simbólica de los valores socioculturales que el medio televisivo hace absorber a la mente de los espectadores por medio de una función regular y acumulativa"¹ Se podría decir también, que los medios de comunicación no sólo reflejan el proceso social sobre el cual informan, sino que intervienen directamente en la construcción de dicho proceso. Schneider señala "nos hallamos encaminados hacia una sociedad de comunicación, de medios de comunicación de masas, en la que la ficción, la fantasía, la definición de la realidad juegan un papel mayor que la propia realidad."²

No obstante, hay que nuevamente hacer hincapié que se trata de un ejercicio ideológico que es absolutamente selectivo en relación con las imágenes de violencia que se transmiten. Es decir, es un proceso por el cual se nos indica qué es lo que hay que temer, dejando en la oscuridad situaciones y conductas abiertamente dañinas. Así, por ejemplo, queda marginada la violencia que se ejerce, en diferentes órdenes del espacio social, contra la mujer, el niño, el anciano, el homosexual o el indígena. O, por ejemplo, la ya mencionada violencia estructural que, en el discurso político es *re significada* como un ejercicio de defensa de la seguridad nacional. A través de la información selectiva, los medios de comunicación condicionan la conciencia social; acomodan la visibilidad social del delito a las necesidades e intereses del poder económico y político, y, en consecuencia, fomentan un discurso de alarma social selectivo que se ocupa sólo de ciertas formas de violencia, como bien dice José Ramón Serrano-Piedecadas

En el campo del control social se manipulan los enunciados de inseguridad ciudadana, creando temor y despertando las fibras más sensibles de las personas, haciéndolas necesitar y aceptar, mayores y mejores sistemas de represión contra aquellos individuos que han sido seleccionados previamente como *sospechosos de ser peligrosos sociales*. Y no se dice nada en cambio, sobre la violencia institucionalizada o las políticas económicas pauperizadoras que pueden estar en la base de la aparición de esos *peligrosos sociales*.³

La hipótesis central que estaría en la base de la interpretación anterior en torno al papel desempeñado por los medios de comunicación en relación con la construcción del clima de inseguridad, sería que se transmite y fomenta la sensación de alarma social, *principalmente en momentos de crisis del sistema político*, cuando los grupos hegemónicos, debido a problemas generados en el ámbito económico o social, sienten que existe una amenaza real para el mantenimiento del *status quo*, de manera tal que se manipula dicha sensación de inseguridad a favor de la implementación de campañas de *ley y orden*, que producen la falsa representación de una solidaridad que une a todos los ciudadanos en la lucha contra la delincuencia —que aparece representada como el *enemigo común*—, ocultando que en realidad se trata de una estrategia encaminada hacia la conservación del poder y la reproducción del sistema de dominación, mediante el establecimiento de una estrategia de control de la criminalidad (dentro del marco discursivo de la seguridad pública), basada en una elaboración normativa sumamente permisiva

¹ Gunter, B. "The perceptive audience", en J. Anderson (com.) *Communication Yearbook*, vol. II, Newbury Park, en Sara... p. 198

² Schneider, Hans Joachim, "La criminalidad en los medios de comunicación de masas", en *Criminalia*, Año LV enero-diciembre de 1989, p. 185

³ Sánchez Sandoval, Augusto, y González Valderrín, Alicia. "La construcción particular de la realidad", en Sánchez Sandoval, Augusto y Armenta Frayre Venus (Coordinadores), *Política Criminal y Sociología Jurídica*, México, UNAM-Cinep Acahán, 1998, p. 338

para la implantación de leyes represivas y la intervención estatal, entendida como intervención policial y acciones de fuerza

En consecuencia, las principales razones que nosotros consideramos se encuentran en la base para fomentar un clima de inseguridad y ofrecer, en contrapartida, una solución por medio de campañas de *ley y orden*, son:

Políticas

- 1 El sentimiento de inseguridad permite desviar la atención pública de acontecimientos nacionales de mayor envergadura, como lo podrían ser la vinculación del narco con la esfera política, la corrupción de los funcionarios públicos, los fraudes electorales, etc.
- 2 Para hacer de la criminalidad convencional la principal responsable y *chivo expiatorio* de los problemas de violencia, delincuencia e inseguridad. Exonerando, de dicha responsabilidad, a la criminalidad de los poderosos.
- 3 El sentimiento de alarma social permite también crear desasosiego entre la población, de manera tal que permite que sean aceptadas y exista consenso por la sociedad en torno a la aplicación de medidas autoritarias de mano dura (operativos ilegales, leyes represivas, militarización de la seguridad pública, etc.) encaminadas, supuestamente, a garantizar el mantenimiento del orden público, y que en realidad muchas veces son violatorias de las garantías individuales e incompatibles con los avances democráticos y las libertades conquistadas.

Económicas

- 1 Disminuir la responsabilidad del modelo económico en la generación de problemas sociales.
- 2 Ocultar el proceso espurio de acumulación de capital vía el saqueo a las arcas nacionales.
- 3 Impulsar la industria de la seguridad.

Por su parte, las campañas de *ley y orden* perseguirían a su vez varios propósitos. Primeramente, son difundidas como medidas de *salvación pública* en contra de los que se identifica como *enemigos del sistema*, la delincuencia convencional. En segundo lugar, las reacciones oficiales permiten que la *ota de criminalidad que como un flagelo azota a la sociedad*, aparezca aún más creíble de lo que ya era sobre la base de la información transmitida por los medios de comunicación. Y, por último, aunque no exclusivamente, se pretende encubrir el hecho de que dichas estrategias son en realidad medidas represivas dirigidas hacia la disidencia política o la *desobediencia* social.

Hay que enfatizar el hecho de que uno de los aspectos más relevantes de estas campañas, es el que tiene que ver con el establecimiento de leyes represivas —operativizadas, en nuestro país, a través de reformas a la Constitución, al Derecho Penal y la creación de leyes especiales—, y con la militarización de la seguridad pública. Es necesario, por supuesto, que para asegurar la aceptación de toda esta *normatividad de excepción*, en la opinión pública se induzcan sentimientos de alarma social e inseguridad, de suerte que se pueda crear en ella una falsa representación de solidaridad frente al *enemigo común*. Desde tal perspectiva, lo que el poder busca con tal estrategia normativa, no es garantizar la convivencia social, sino neutralizar los comportamientos contrarios a la cohesión social. Es decir, impedir la articulación del

disentimiento representa el equivalente funcional de la producción del consenso. En este sentido se podría decir que la meta preventiva general del Derecho Penal no es la motivación intimidadora de los ciudadanos, sino la creación del consenso de las mayorías en favor de la confirmación de una ideología que legitime al sistema, y que justifique la aplicación de la pena en caso de comisión de delito.

Aun si las olas de criminalidad de los medios de comunicación existen sólo en la imaginación de los emisores y receptores de los medios de comunicación de masas, es innegable que su difusión en los medios tiene repercusiones claras en la realidad social, principalmente por que son capitalizadas por los grupos hegemónicos para promover reformas en el ámbito de la legislación penal. Y, en este sentido, conviene insistir en el valor ideológico que implica la transmisión de este tipo de mensajes para la protección de los intereses de determinados grupos sociales y de los individuos *no criminales*.

Pero antes de abordar cómo se materializa la campaña de inseguridad en el ámbito de la política criminal por medio del derecho penal y el discurso de la seguridad pública, es necesario que analicemos el problema específico de la seguridad subjetiva, con el propósito de determinar si dicha campaña de inseguridad -con la que indudablemente hemos vivido en los últimos cinco o seis años-, tiene que ver con una estrategia política para el mantenimiento del poder, o, si por el contrario, tiene un referente empírico real y, efectivamente, estamos viviendo el periodo de mayor criminalidad e inseguridad de nuestra historia reciente.

Soriano-Pedecabras, José Ramón. *Emergencia y crisis del Estado Social: análisis de la excepcionalidad penal y motivos de su perpetuación*, pról. Ignacio Berdugo. Barcelona, Producciones y Publicaciones Universitarias, 1988. p. 87.

CAPITULO IV INSEGURIDAD REAL O FICTICIA: EL PROBLEMA DE LA INSEGURIDAD SUBJETIVA A LA LUZ DE DIEZ INDICADORES SOBRE LA DELINCUENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO.

Una parte fundamental de este trabajo de tesis, es la aproximación a la situación real, lo más objetiva posible, de la inseguridad provocada por la criminalidad durante el periodo 1993-1999. Ya que una de las hipótesis de las que parte este trabajo es que la situación de la *criminalidad real* ha sido sobredimensionada por los medios, y aprovechada por los grupos hegemónicos como eje para la implementación de una estrategia de mano dura, focalizada en las clases subalternas y operativizada a través del discurso de la seguridad pública.

De esta manera, para poder abordar la cuestión de la seguridad objetiva, se ha decidido abordar dicha cuestión tomando como base diez indicadores de la seguridad pública en la ciudad de México, desarrollando éstos sobre cuatro líneas argumentativas. En la primera de ellas, hacemos algunas precisiones metodológicas que nos parecen esenciales para poder abordar nuestro objeto de estudio. Como son, la definición del entorno espacial al que vamos a ser referencia, es decir, ¿de qué se habla cuando se habla de *la ciudad de México?*, y, en segundo lugar, unos breves comentarios en relación a las estadísticas que tomamos como base para la realización del presente capítulo.

En la segunda parte, que comprende los cinco primeros indicadores, analizamos la inseguridad de la ciudad de México basándonos en un criterio histórico, criminológico y espacio-temporal. De esta manera, los tres primeros indicadores se basan en una interpretación histórica. El primero se refiere a la serie histórica de los presuntos delincuentes del fuero común registrados en los juzgados de primera instancia del Distrito Federal, desde 1926, año en que comienzan a registrarse con mayor fidelidad los datos estadísticos de criminalidad, hasta el año de 1997, tomando en cuenta tanto datos crudos, como su estandarización en tasas por 100 mil habitantes. El segundo indicador, es un análisis comparativo de las tasas de criminalidad en los dos momentos más críticos por los que ha pasado nuestra economía a partir de los gobiernos posrevolucionarios, nos referimos a la crisis económica de 1932 y la de 1995. El tercero, consiste en un análisis comparativo del número de averiguaciones previas por delitos del fuero común que se registraron en dos periodos que son fundamentales en nuestra historia contemporánea: el periodo cardenista, 1934-1940, y los últimos años de la etapa neoliberal, 1991-99.

En el cuarto y quinto indicador la interpretación es más de corte criminológico. En ambas, se pretende determinar cuáles son las posibilidades que un capitalino tiene de ser víctima de un delito. Para lo cual, se hace el análisis del delito violento por delegación política y por colonia, en el Distrito Federal.

En la tercera parte de este capítulo, el sexto indicador, utiliza un criterio espacio-temporal, y pretende comparar la inseguridad de la ciudad de México con la inseguridad que se vive en otras ciudades del interior del país. Para ello se toma como base el registro oficial del número de denuncias presentadas en el año de 1996 en las siguientes ciudades: Acapulco, Cuernavaca, Culiacan, Ecatepec, Guadalajara, Mazatlán, Monterrey, Naucapán, Nezahualcóyotl, Tijuana y Tlanepanla.

Finalmente, en la cuarta parte, los últimos indicadores pretenden analizar cuál es la situación de la criminalidad de la ciudad de México en comparación con séptimo indicador, ciudades norteamericanas equivalentes en población, octavo, tasa por cien mil habitantes del delito de homicidio en ciudades norteamericanas; noveno, la inseguridad en las ciudades colombianas; y, el décimo y último, cuál es la posición que ocupa la ciudad de México en el rango mundial por delito de homicidio.

4.1. Consideraciones metodológicas.

A fin de evitar confusiones y delimitar lo más claramente posible nuestro objeto de estudio es necesaria realizar dos importantes precisiones metodológicas. En primer término, ¿qué debemos entender cuando hablamos de la ciudad de México?, ¿A qué ámbito geográfico espacial nos estamos haciendo referencia? Este cuestionamiento no es ocioso ya que, como veremos, lo que hoy conocemos como *ciudad de México* a experimentado una constante evolución que amerita su precisión conceptual.

4.1.1 Distrito Federal y Ciudad de México: una historia compartida

El análisis sobre cualquier problema que involucre a la ciudad de México tiene que partir necesariamente de la comprensión del espacio físico al que se está haciendo referencia. Con asombrosa frecuencia, asistimos diariamente a un sinnúmero de definiciones que dan cuenta del espacio urbano en que vivimos: Distrito Federal, capital de la República, ciudad de México, ciudad capital, zona metropolitana de la ciudad de México, área urbana de la ciudad de México, México D.F., la megalópolis de la ciudad de México, son algunas de las muchas acepciones con la que se le denomina a nuestro entorno ciudadano. Su empleo como sinónimos, sin embargo, no sólo es incorrecto, sino que genera confusiones al hacer el estudio de los problemas sociales, como el de la seguridad pública.

En términos estrictamente político-administrativo, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal del 31 de diciembre de 1941, determinó que la ciudad de México (es decir, el territorio que hoy conocemos como las delegaciones Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Miguel

Hidalgo y Benito Juárez), era la capital del Distrito Federal (que comprendía a las doce delegaciones restantes) y, por tanto, la de los Estados Unidos Mexicanos.¹

A partir de 1949, la ciudad de México comienza a mostrar una dinámica sorprendente, en cuanto a la ocupación de nuevos espacios y en el crecimiento de su población, que estará influenciada tanto por cambios en las pautas de crecimiento demográfico natural, como por una importante corriente migratoria.² En este acelerado crecimiento urbano, hay autores que identifican tres periodos importantes desde principios de siglo: el primero, hasta 1930, el segundo, de 1930 a 1950, y el tercero de 1950 a la fecha.³

En el primer período el crecimiento fue lento, como era de esperarse a raíz de la lucha armada revolucionaria. En la tercera década, no obstante, la concentración de población en la capital se vio estimulada con el regreso de la paz y de parte importante de la población que había buscado refugio en la provincia durante la *Revolución*.⁴ En esta etapa, como se ha dicho, la ciudad de México se reducía a su circunscripción anterior, también llamada *ciudad central*, en la que residía el 98 por ciento de la población: sobre una superficie de 17,76 m², y sólo el 2 por ciento restante habitaba en las delegaciones de Coyoacán y Azcapotzalco. Para 1930 el censo de población registra entonces 1,229,576 habitantes.⁵

En los primeros diez años del segundo período, a partir de 1930, las delegaciones periféricas crecieron más rápidamente que la ciudad central. El empuje de la urbanización hizo que finalmente se incorporaran a la ciudad de México las delegaciones Azcapotzalco, Gustavo A. Madero, Alvaro Obregón, Magdalena Contreras, Coyoacán e Iztacalco. En estos años, todavía la expansión se desarrolla básicamente sobre el territorio del Distrito Federal.

Para 1940 la capital del país era una ciudad de un millón 773 mil 627 habitantes.⁶ Sin embargo, durante la década de los cuarenta tuvo lugar una aceleración sin precedente del crecimiento demográfico. Este fenómeno se desarrolló paralelamente al proceso de industrialización en el país, pues al contar con infraestructura más adecuada se canalizaron hacia la ciudad de México las principales inversiones industriales. En consecuencia las economías de aglomeración desencadenaron un proceso concentrado de población trabajadora para la industria, así como la ampliación del mercado consumidor y la aparición de servicios urbanos de todo tipo. Esta dinámica social y económica ha significado, en términos demográficos, un crecimiento del área urbana superior a 5% anual durante los últimos 40 años.⁷

¹ Estas cuatro delegaciones para propósitos censales anteriormente eran los 12 cuarteles. La Ley Orgánica del Distrito Federal del 29 de diciembre de 1970, sin modificar el área original de dichos cuarteles (137,76 km²), como a dichas delegaciones, agregándose a las 12 ya existentes en sustitución de la unidad territorial hasta entonces denominada ciudad de México.

² Boratze Zenteno, Raúl, y Eugenio Morelos Josa, *Grandes Problemas de la Ciudad de México*, México, Piza y Valdez, 1988, 293, p. 26.

³ *Ibidem*.

⁴ Negrete, María Eugenia y Salazar, Héctor, "Dinámica de crecimiento de la población de la ciudad de México (1900-1980)", en *Atlas de la Ciudad de México*, México, Colegio de México, 1987, p. 125.

⁵ *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos de 1930*, México, Secretaría de la Economía Nacional, 1938, p. 33.

⁶ *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos de 1940*, México, Secretaría de la Economía Nacional, 1942, p. 30.

⁷ Negrete, María Eugenia y Salazar, Héctor, *Op. cit.*, 125.

A finales de la década de los cuarenta, acelerado el ritmo de urbanización, se inicia la desconcentración de la ciudad de México hacia su periferia. La expansión avanza e incorpora la delegación de Iztapalapa, y en 1950 el desarrollo metropolitana finalmente cruza el límite norte del Distrito Federal al crecer la mancha urbana sobre el municipio de Tlanepantla en el Estado de México.

Con el fenómeno de la conurbación se inicia el tercer período importante en el crecimiento de la población. Este proceso se refiere al fenómeno de expansión de un área urbana dada, que absorbe física y funcionalmente localidades relativamente próximas a ella. Se trata también de la unión de dos o más áreas urbanas pertenecientes a distintas jurisdicciones político-administrativas. En el caso de la zona conurbada de la ciudad de México, ésta se realiza entre delegaciones del Distrito Federal con municipios del Estado de México.

En la década de los sesenta, al seguir creciendo la ciudad, se sumaron las delegaciones de Cuajimalpa, Tlalpan y Xochimilco, así como los municipios de Naucalpan, Chimalhuacán y Ecatepec. En 1970, fueron los municipios de La Paz, Zaragoza, Tultitlán, Coacalco, Cuautitlán y Huixquilucan. Y en 1980, Cuautitlán de Romero Rubio, Atizapán de Zaragoza, Chalco, Chiconcuac, Chicoloapan, Ixtapalapa, Nicolás Romero, Tecamac, Texcoco y Chiautla.

En 1985, ante el crecimiento desmedido de la zona conurbada, la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto delimitó oficialmente la *Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, para efectos de programación del gasto público, tomando en cuenta dos marcos de referencia. El primero, al que llamó *normativo*, incluye las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal, 53 municipios del Estado de México y el municipio de Tizayuca, en el estado de Hidalgo. Ocupando una superficie aproximada de 7,860 km². El segundo, llamado *funcional*, se refiere a las 16 delegaciones del DF y 17 municipios del Estado de México, que conforman el actual continuo urbano, en el cual se apoyan las políticas de planeación. Área que cubre aproximadamente 1,242 km², de los cuales corresponden 602 km² al DF y 640 km² al Estado de México, estimándose que en ella se asientan más de 18 millones de habitantes.¹

Como puede observarse, después de este brevisimo repaso por el proceso de crecimiento demográfico de la ciudad de México, una de las características principales de su desarrollo urbano ha sido el surgimiento de un patrón de urbanización en el que se han ido integrando núcleos urbanos aislados. Modificando significativamente la forma, la estructura y el tamaño de la ciudad capital. Es importante subrayar la conformación de este conglomerado humano porque al mismo tiempo ha dado lugar a la aparición de complicadas redes de *tejidos urbanos metropolitanos* cuyo rasgo más acusado es su intenso flujo de actividades económico y sociales.²

¹ Cf. *Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Distrito Federal*, DDF, 1985, p. 32.

² Gustavo Garza denomina *megalópolis* a este tipo de interrelaciones urbanas que surge con la unión o traslape de dos o más áreas con carácter de zona metropolitana. (Cf. Garza, Gustavo, "El futuro de la ciudad de México: Megalópolis emergente", en *Atlas de la Ciudad de México*, op. cit., 419).

Nos interesa en particular destacar este fenómeno puesto que, a título de hipótesis, se plantea que parte de la problemática generada por la criminalidad en la ciudad de México, está involucrada una grupo importante de población (tanto víctimas como victimarios), que tiende a desplazarse de sus lugares de residencia, en los municipios conurbados del Estado de México, hacia el Distrito Federal, bien para trabajar o estudiar, bien por cuestiones relativas al equipamiento que proporciona la ciudad de México (comercio y servicios), o bien para delinquir. En consecuencia, consideramos que no se puede tomar únicamente la población residente en el Distrito Federal para hacer un análisis de la seguridad pública. Sino que, necesariamente, debe tomarse en cuenta el universo que forma la población flotante. Las implicaciones que presenta esta delimitación, en términos de población pueden verse claramente en el siguiente cuadro

Cuadro No. 1
Cuadro comparativa del crecimiento de la población
del Distrito Federal y la Ciudad de México
(1930-1995)

AÑO	DISTRITO FEDERAL	AÑO	CIUDAD DE MÉXICO
1930	1'229,576	1930	1'029,068
1940	1'757,530	1940	1'802,679
1950	3'050,442	1950	3'137,599
1960	4'870,876	1960	5'251,755
1970	6'874,165	1970	8'799,937
1980	8'831,079	1980	13'354,271
1990	8'235,744	1990	15'047,685
1995	8'489,007	1995	16'784,109

Fuente: INEGI. Estadísticas del Medio Ambiente del Distrito Federal y la Zona Metropolitana, México. INEGI, 1999, p. 112

4.1.2 ¿Qué miden las estadísticas de la criminalidad?

La estadística ha sido considerada siempre una de las herramientas más comunes de la ciencia. Sin embargo, su valor depende tanto de cómo se utilice la herramienta como de los datos mismos. Lo mismo si se hace un análisis muy superficial de la información como si los datos son parciales o erróneos, la conclusión extraída del estudio de los mismos resulta cuestionable. Nos parece importante hacer esta observación toda vez que es ampliamente conocido que las estadísticas oficiales, sobre las que se basara nuestra interpretación de la criminalidad, no reflejan más que una parte de todo el espectro que comprende el fenómeno criminal.

Nos parece claro que las cifras que registran las estadísticas oficiales consultadas, básicamente proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática presentan un subregistro en un doble sentido. Por un lado, no expresan sino los llamados delitos convencionales, robo, homicidio, violación, lesiones, etc., dejando de lado la problemática que involucra a los delitos no convencionales cometidos por a) la delincuencia organizada, robo a banco, secuestros, narcotráfico, etc., b) los *cuello blanco*, delitos informáticos, robo de patentes, lavado de dinero, etc. y, c) la *criminalidad dorada*, autolicitaciones, autopréstamos, etc. Por otra parte, los mismos datos que se presentan de la delincuencia convencional son parciales, y solo reflejan la delincuencia aparente, es decir, delitos que se cometen y se denuncian; dejando de lado el amplio número de delitos que constituyen la llamada *cifra negra*, delitos que se cometen pero que no se denuncian. En este sentido, se podría afirmar que las denuncias podrían también estar midiendo la mayor o menor confianza de la población en las instituciones responsables de la procuración e impartición de justicia, y no la criminalidad real.

En otros casos, como las mismas fuentes los señalan, algunos años, como la década de los veinte muestran una pobreza en la calidad de los datos levantados. Y en otras ocasiones, las series son incompletas, como, por ejemplo, la de averiguaciones previas, o presentan una variación en el criterio de registro, lo cual dificulta su reconstrucción para plazos más largos.

Considerando estos problemas de subregistro, se podría concluir que los datos oficiales a pesar de que no son muy precisos, son el principal punto de partida y de referencia. No considerarlos sería hacer especulaciones sin fundamento. Tomarlos como el único universo existente sería caer en peligrosas y frívolas interpretaciones.

4.2. Primer Indicador: Las tasas de criminalidad a lo largo del siglo XX. (1926-1997)

A continuación se presenta una visión de conjunto de la forma como se ha manifestado la delincuencia en los últimos 71 años, de 1926 a 1997. Cabe señalar al respecto que en la reconstrucción de esta serie de tiempo se optó por el análisis de los *presuntos delincuentes* presentados ante los juzgados del fuero común de primera instancia, tomando en cuenta dos importantes criterios metodológicos. En primer lugar, porque, como ya se señaló, las estadísticas oficiales muestran una enorme discontinuidad en el registro de las averiguaciones previas iniciadas ante el Ministerio Público, lo que dificulta la reconstrucción total de la serie. Y, en segundo lugar, porque consideramos que el análisis de las averiguaciones previas puede resultar engañoso, toda vez que, en una misma averiguación previa, pueden estar involucradas una o más personas¹. El registro de los *presuntos delincuentes*, por el contrario, hace referencia exclusiva al número de individuos consignados ante los jueces de primera instancia. Por lo cual consideramos que son reveladores en un grado bastante aceptable del movimiento de la delincuencia. (Ver Gráfica I y III)

¹ Esta misma circunstancia ocurre si se toma en cuenta, como criterio para ponderar el índice delictivo, el número de actos de término constitucional, ya que un mismo acto puede ser dictado para varios presuntos responsables.

Interpretando la serie en función de uno de los patrones básicos de los movimientos de las series de tiempo, diríamos que las cifras oficiales de los últimos setenta años muestran, en relación con la delincuencia, una serie de tiempo interrumpida con fluctuaciones cíclicas, en la que claramente pueden reconocerse tres grandes ciclos.

El primero de estos ciclos, al que llamaremos el *ciclo de reacomodo de las fuerzas revolucionarias*, va de 1926 a 1953, y se caracteriza, en lo general, por una marcada tendencia decreciente de la criminalidad; y, en lo particular, por pequeños ciclos de ascenso y descenso que se repiten, más o menos regularmente cada tres o cuatro años.

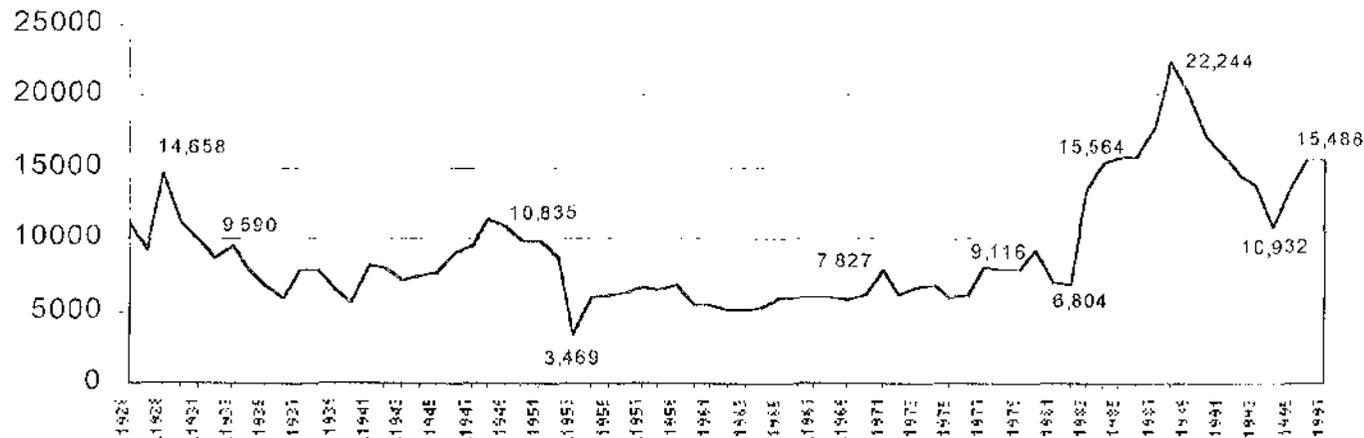
El segundo ciclo, *el ciclo del desarrollo estabilizador*, va de 1953 a 1982, muestra, por el contrario, no sólo una acentuada contracción (descenso), con relación al período anterior, sino una sobresaliente estabilidad, mayormente perceptible en el análisis que se hace por tasas (Gráfica III). Esta tendencia se mantiene prácticamente a lo largo de toda la etapa, salvo los picos que sobresalen en los años de 1971 y 1980 (Ver Gráfica I).

Finalmente, el último de los ciclos, *el ciclo de la crisis*, comprende los años que van de 1983 a 1997, y en él se observa una expansión muy marcada de la criminalidad, principalmente en los años de 1983 y 1988, para luego descender nuevamente en 1994 y volver a subir en el siguiente año (Ver Gráfica I).

A simple vista, comparando las cifras a nivel de datos crudos, tal parecería que la crisis de inseguridad en la ciudad de México se corresponde más con el período 1983-1988, que con el de 1993-1997. Y que éste período, de 1983 a 1997, muestra índices de criminalidad superiores a los que presentan otras etapas de nuestra historia contemporánea (Gráfica I). Esta forma de medir la criminalidad es engañosa, ya que no toma en cuenta otras importantes variables, como el crecimiento de la población.

Ciertamente en la última década aumentó la criminalidad, pero también se septuplicó la población en la ciudad de México. A continuación realizaremos un análisis más detallado de cada uno de estos tres ciclos para comprobar si la hipótesis que plantea que actualmente se vive la etapa de mayor inseguridad en nuestra historia se acepta o se rechaza, tomando especialmente en cuenta la variable crecimiento de población. Adicionalmente, trataremos de ir contextualizando cada uno de los ciclos para poder penetrar más en la explicación del fenómeno.

**Serie Histórica de Presuntos Delincuentes del Fuero Común
presentados a Juzgados de Primera Instancia en el Distrito Federal
(1926-1997)**



Para los años 1926, 1927 y 1928: *Anuario de 1936*, México, Departamento de la Estadística Nacional, 1932, 2a época, No. 16, p. 237

Para los años de 1930 a 1936: *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos: Año 1938*, México, Secretaría de la Economía Nacional, 1939, p. 128 y s

Para los años de 1937 a 1939: *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos: Año 1940*, México, Secretaría de la Economía Nacional, 1942, p. 289

Para los años 1940 a 1977: *Distribución, Tendencia y Ritmo de la Criminalidad en la República Mexicana: Período 1940-1977*, México, INACIPE, 1978, p. 75-89

Para los años 1978 a 1989: *Cuaderno de Estadísticas de Seguridad y Orden Público*, No. 1, Tomo I, México, INEGI, 1994, p. 7 y s

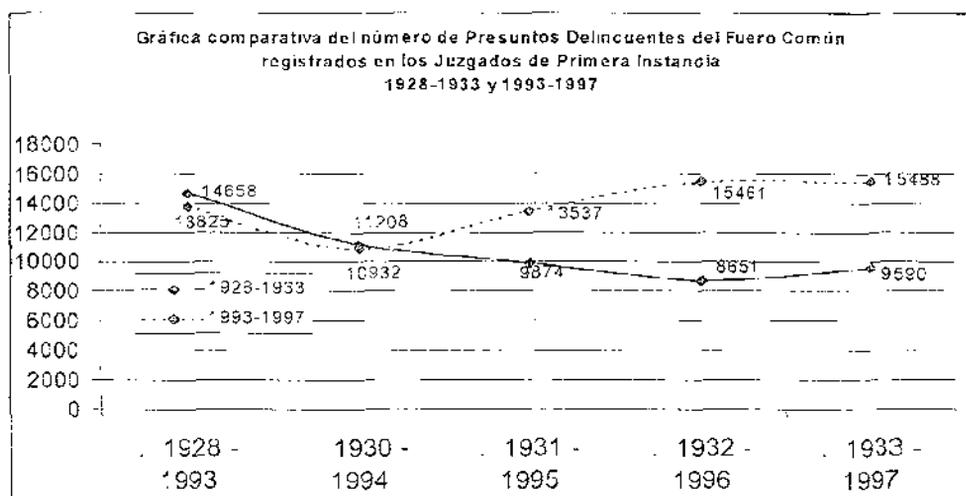
Para los años 1990 a 1997: *Cuaderno de Estadísticas Judiciales No. 6*, México, INEGI, p. 8 y s

4.2.1 El ciclo de reacomodo de las fuerzas revolucionarias (1926-1948)

Terminado el trauma que significó la lucha armada, en la década de los años veinte se continua el registro oficial de la criminalidad. El primer levantamiento se realiza en 1925, pero sus resultados no aparecen en los registros estadísticos debido a las deficiencias en su recolección.¹ No será sino hasta 1926, después de que se perfecciona el método de recolección de datos, cuando comienzan a aparecer *estadísticas judiciales confiables*, de acuerdo con los mismos criterios del Departamento de la Estadística Nacional.

De estas primeras cifras destaca el año de 1928, en el cual se registran 14 mil 658 presuntos delincuentes del fuero común presentados ante los juzgados de primera instancia (Gráfica II) Esta cifra sobrepasa, si se toma en consideración los 9 mil 163 del año anterior. Es decir, representa un incremento del:

Gráfica II



59.96% de la criminalidad en solo un año. Significativamente, la institucionalización de las fuerzas revolucionarias en el PNR coincide con una etapa en la que se manifiesta una sensible, pero constante, disminución en el número de presuntos delincuentes. De esta manera tenemos que, a partir de 1928, cuando se registran 14 mil 658, en los tres años siguientes las cifras bajan a 11 mil 208, en 1930², 9 mil 874, en 1931, y 8 mil 651, en 1932. En 1933 la cifra nuevamente vuelve a subir, a 9 mil 990 (como consecuencia para nosotros indudable de la crisis económica de 1932, resultado de la gran depresión a nivel internacional. Proceso que será analizado más

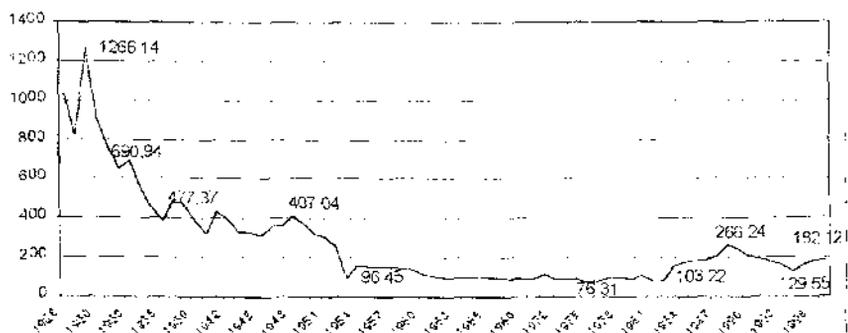
¹ Así, por ejemplo, inicialmente fueron considerados como *presuntos delincuentes* por las estadísticas judiciales, todos aquellos individuos que fueron presentados a los jueces de primera instancia, aunque algunos de ellos con posterioridad hubieran alcanzado su libertad dentro del término de ley por falta de elementos para procesar, es decir que el número de delincuentes presuntos es menor que el que aparecen en los registros.

² Las fuentes no registran el año de 1929. Año como ya se comentó, especialmente difícil por la muerte del presidente electo.

adelante con mayor detalle). pero luego la tendencia al decremento se restablece, registrándose 8 mil 23 presuntos en 1934, 6 mil 868, en 1935 y 5 mil 985, en 1936. Las cifras registradas en el año de 1928, representan una tasa de 1192.11 presuntos por cada cien mil habitantes en las cuatro circunscripciones que conforman la ciudad central, y 1424.39 presuntos para todo el territorio del Distrito Federal. Que son las tasas más altas en los últimos setenta años, 1926-1997 (Véase la Gráfica III)

GRAFICA III

Tasa por 100 mil habitantes de presuntos delincuentes del fuero común consignados a los juzgados de primera instancia del Distrito Federal (1926-1997)



Fuente: Elaboraciones propias con base en:

Para los años 1926, 1927 y 1928: *Anuario de 1930*, México, Departamento de la Estadística Nacional, 1932, 2a época, No. 16, p. 237

Para el año de 1929, Querecúan, Alfonso, *Tendencia y ritmo de la criminalidad en México*, D.F., México, Instituto de Investigaciones Estadísticas, 1939

Para los años de 1930 a 1936: *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, Año 1938*, México, Secretaría de la Economía Nacional, 1935, p. 128 y s.

Para los años de 1937 a 1939: *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, Año 1940*, México, Secretaría de la Economía Nacional, 1942, p. 285

Para los años 1940 a 1975: *Distribución, Tendencia y Ritmo de la Criminalidad en la República Mexicana, Período 1940-1976*, México, INACIPE, 1978, p. 76-89

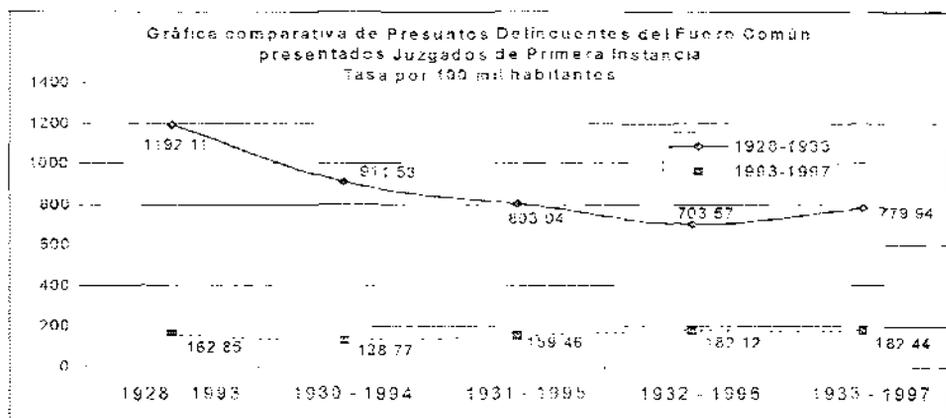
Para los años 1976 a 1989: *Cuadernillo de Estadísticas de Seguridad y Orden Público No. 1, Tomo I*, México, INEGI, 1994, p. 7 y s.

Para los años 1990 a 1997: *Cuadernillo de Estadísticas Judiciales No. 6*, México, INEGI, p. 8 y s.

Contrastando este cálculo con el período que estamos estudiando, nos podemos dar cuenta que, entre 1993 y 1997, el año que muestra el mayor número de presuntos delincuentes del fuero común es el de 1997, con 15 mil 488, que en números crudos representaría solamente 830 presuntos delincuentes más que en 1928 (Cfr Gráfica II) Pero si tomamos en cuenta el incremento de la población para 1995 (8,489,007 habitantes en el Distrito Federal y 16,784,109 en el conglomerado que forma la ciudad de México) tendremos que la tasa es de 182.44, para el Distrito Federal, y 92.27, para la ciudad de México de presuntos delincuentes por cada 100,000 habitantes. Es decir, 1009.67 y 1332.12 presuntos delincuentes menos, por cada cien mil habitantes, que a finales de los años treinta (Cfr Gráfica IV)

Para comprender porque a finales de los años veinte la ciudad de México tenía tan altos índices delictivos, se requiere que el análisis de la delincuencia, como problema social, parta de su contextualización con relación al momento histórico concreto en el cual se desenvuelve, y más específicamente dentro de la praxis social, económica, cultural y política, que lo caracteriza.

Gráfica IV



En este sentido, hay que recordar que aún después de finalizada la lucha armada, la ciudad de México siguió viviendo un período de violencia latente que expresaba los ecos de la revolución. Seguía siendo una práctica común el resolver muchos problemas a punta de pistola. El estereotipo de México como el país de las pistolas estaba bien ganado. Nos dice Monsiváis que "extraño era el ciudadano que no cargaba un arma, signo de hombría. Noticia diaria era el crimen de cantina, el asesinato político, la puñalada trapera, el envenenamiento y las ejecuciones sumarias. Uno de los crímenes más notables recogido por la nota roja de finales de los años veinte, fue el de Luis Romero Carrasco, quien en abril de 1929, dio muerte a sus dos tíos, a dos empleadas domésticas y, para acallar su ánimo parlanchín, al perico de la casa"². El criminal que mató hasta el perico.

Es la época de José Menéndez, legendario abogado de los pobres, mejor conocido como *El Hombre del Corbatón*, parte del escenario habitual de la vieja prisión de Belén. Pero también de los desalmados actos del dinamitero, Manuel Pérez Bata, y de Isaac Mendicóba, el *Tigre del Pedregal*, émulos del *Santa Julia*, que a mediados de la década asolaba con su banda en los rumbos de Tlalpan, Huipulco, Santa Ursula y San Ángel, y del que se decía que cuando era acosado por los cuerpos policiales se internaba en las cuevas del Pedregal a vivir durante meses.

Uno de los autores que sostiene que todo acto violento se produce en un contexto histórico social es M. Bishal, quien afirma que un acto concreto de violencia constituye el producto de una elaboración social, que se ha realizado a través de los procesos de socialización y aprendizaje. Asimismo, los actos de violencia tienen causas inmediatas que van desde factores intrapersonales a factores interpersonales, situacionales y macrosociales (Cfr. Bishal, M., "Violencia y televisión o el discurso de la formación social", en G. Orozco-Gómez (coord.), *Miradas latinoamericanas a la televisión, Ensayos del PROIBCOM2*, México, Universidad Interamericana, 1996, p. 86).

² Monsiváis, Carlos, *Los mí y un coleros. Crónica de la nota roja*, México, Alianza Editorial/UNCA, p. 14.

enteros, logrando subsistir a fuerza de otros crímenes, comendos cuando el hambre lo convertía en fiera¹

En estos años violentos y difíciles, muchos de los diputados de los diversos grupos políticos seguían echando bala en los casinos, prostíbulos y en las propias cámaras, y sus diferencias originaban que los Jefes de la Inspección General de Policía fueran nombrados hoy y removidos al día siguiente, lo que acarrecaba desconcierto en los cuerpos de seguridad pública y desconfianza en la población². Destaca en esta época el movimiento cristero (1926-1929), que en la ciudad de México, y en el país en general, enfrenta al grupo de los sonorenses (Calles y Obregón) y al grupo jacobino articularial que les rodeaba, con la jerarquía eclesiástica y el campesinado de orientación sinarquista opuestos al artículo 3º y al 27 constitucional, y que contribuye notablemente a enrarecer el clima de represión y violencia que permeaba en la capital.

En 1927, Obregón se olvida del precepto maderista de *no reelección* y hace que se promueva la reforma al texto constitucional, logrando, un año más tarde, su reelección, hecho que provoca que se radicalicen los enfrentamientos políticos entre obregonistas y callistas, y que a la postre le cuesta la vida, luego de ser asesinado por un fanático católico en el restaurante *La Bombilla*. Sumándose, de esta manera, a la trágica lista de asesinatos políticos que se había iniciado con la muerte de don Francisco I. Madero.

En contraste, en 1928, la vida cultural de la ciudad de México se enriquece con la apertura del Teatro Ulises, en la que participaron la generación de *los Contemporáneos*, encabezados por Salvador Novo y Xavier Villaurrutia³. Charles Lindberg inaugura la primera concesión para el servicio de transporte aéreo, México-Matamoros, y se funda la NEW, *La Voz de la América Latina desde México*.

Finalmente, Calles cierra los violentos años 20s con dos soluciones destinadas a perdura la fundación del Partido Nacional Revolucionario, antecedente del PRI, y los arreglos definitivos con la Iglesia. Efectivamente, el surgimiento, en 1929, del PNR significó la instancia política fundamental a través de la cual se pretendía no solamente cohesionar a la *famtha revolucionaria*, sino resolver, *institucionalmente*, el problema que planteaba la sucesión presidencial⁴.

Este breve repaso por los turbulentos y agitados años de los primeros gobiernos posrevolucionarios, nos permite recordar que los años recientes (1993-1999) no han sido el único período de nuestra historia marcado por los asesinatos, violaciones, robos y demás actos criminales.

En la década de los treinta, los años de 1937 (fin del maximato) y 1938 (expropiación petrolera) las cifras nos indican un ligero repunte de la criminalidad, pero la década termina con la cifra más baja que registra el periodo estudiado, solamente 5 mil 638. Para una población que había crecido a 1,757,530 y 1,802,679 habitantes (DF/ciudad de México), esta cifra representaba un índice de 320.79 y 312.75 (DF/ciudad de México) presuntos delincuentes por cada 100 mil

¹ Ronquillo, Víctor, *La Notia Roja*, primera reimpresión, México, Editorial Siets/PGJDF, 1997, p. 77.

² Luna, Ana Luisa, *La nota roja 1936-1939*, 1ª ed., México, Ed. Siets, 1996, p. 11 (199 p.).

³ Carrillo Azperia, Rafael, *Epocas históricas de la ciudad de México*, México, Ed. Panorama, 1991, p. 134.

⁴ Krauze, Enrique, *La presidencia imperial: ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*, 2ª ed., 1997, México, Tusquets Editores, p. 23.

habitantes. Cifra que equivale a 86 95 y 87 85 presuntos menos que en 1928, y, con relación a nuestro periodo estudiado, 13 83 y 22 05 veces más.¹

Durante este periodo, el gobierno casi se ha estabilizado. La fiebre del cine sonoro ha hecho que aparezcan por toda la ciudad salas de exhibición, y la película *Allá en el Rancho Grande*, de Fernando de Fuentes, proyectada en 1936, da los primeros pasos para convertir al cine mexicano en una gran industria. Casi al mismo tiempo, en un rincón de la recién fundada XEW, el músico poeta Agustín Lara comienza a llenar de ilusión los corazones, al abecdar los más diversos temas con su lírica inagotable.

Asimismo, se ha intensificado la construcción de avenidas amplias, asfaltadas y rectas que permiten cruzar la ciudad de un extremo a otro. La avenida 20 de Noviembre es prolongada, a partir de su cruzamiento en las calles de Cuauhtemotzín hacia el sur, hasta las calles de Fernando Ixtlixóchtli, a lo largo de 100 metros, hasta la plaza de Tlaxcoaque. El Paseo de la Reforma, con una extensión de tres kilómetros y medio de sauces, eucaliptos, chopos y ahuehuetes, y con un ancho de sesenta metros, se convierte en el equivalente mexicano de los Champs Elysées.² Mientras que el trazo de la avenida de los Insurgentes llegaba, por el sur, hasta la antigua Villa de San Angel y, por el norte, hasta la de Guadalupe. Todo ello le va dando un nuevo rostro a la ciudad, que progresivamente va adquiriendo el aspecto de gran capital.

Y aunque la década de los treinta muestra en cifras un sensible decrecimiento en la actividad criminal, ello no significa que la capital de la República haya estado ausente del gran espectáculo que siempre ha representado el crimen. De hecho, durante los años treinta se registró en la ciudad de México una larga y variada lista de crímenes célebres, que tuvieron un profundo impacto en la opinión pública, especialmente porque los criminales mostraron una personalidad críica y dominante. En esa época, con el auge de la radio y de la noticia impresa, comenzó también a desarrollarse el culto por las figuras famosas y muchos de los criminales comenzaron a rivalizar en *popularidad* con los personajes más destacados de distintas esferas sociales.³

Tal es el caso de María Teresa Landa, mejor conocida como la *viuda negra*, la ex Miss México, quien en agosto de 1929 dio muerte a su esposo, el General Moisés Vida Corro, en una vieja casona signada con el número 119 de la calle de Correo Mayor, en el Centro. La llamada *viuda negra*, de quien se decía que en su mirada tenía la frialdad y la belleza de los gatos, fue declarada inocente por un jurado popular formado por 33 distinguidos ciudadanos, quienes la consideraron como una víctima del medio social y de las circunstancias. "Los ángeles no son capaces de dispararle seis veces a un hombre desarmado", fue el lapidario argumento esgrimido por uno de los miembros del jurado.⁴

También lograron alcanzar un lugar especial en los anales del hampa, Santiago Reyes Quezada, "El Capitán Fantasma", célebre por sus escapatorias de diferentes cárceles del país; Enrico Sampietro, hábil falsificador y consumado estafador, y Ramón Zaldo Contreras, "El

¹ Para el manejo de las fuentes véase la Gráfica 7.

² Hira de Gortari, Rabiela. "Un modelo de urbanización? La ciudad de México de finales del siglo XIX". *Sociedad. Revista Americana de Ciencias Sociales*, núm. 8, mayo-agosto de 1987, p. 42-52, en Hira de Gortari, Rabiela y Hernández Franco, Regina. *La ciudad de México*, México, DDF-Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1988, p. 76.

³ Luna Ana Luisa, *op. cit.*, p. 12.

⁴ Ronquillo, Victor, *op. cit.*, p. 136.

Raíces Mexicanas.¹ Para la ciudad capital, la década de los treinta termina con la afortunada llegada de los exiliados españoles a quienes el gobierno del presidente Cárdenas les había abierto las puertas, tras huir de los horrores de la guerra civil. Destacando la presencia de los republicanos, entre quienes se encontraba Adolfo Sánchez Vázquez y Wenceslao Roces, entre otros importantes intelectuales.

Los últimos ocho años del que hemos llamado *ciclo del reacomodo de las fuerzas revolucionarias*, corresponden, en el ámbito económico, con el inicio de la etapa del desarrollo estabilizador. Se trata básicamente de una etapa de crecimiento económico sostenido cuyos frutos, en el ámbito específico de la seguridad pública, no se reflejaran de manera inmediata durante el sexenio del presidente Manuel Avila Camacho, pero que le darán a la capital de la República y, en general a todo el país, una larga etapa de estabilidad social.

El punto más álgido en estos ocho años lo representa, precisamente, el año de 1948, cuando el número de presuntos delincuentes llega a 11 mil 364, después de haber mantenido un ritmo creciente a partir de 1942, cuando la cifra se encontraba en los 7 mil 978 presuntos. La población, a finales de la década, casi se ha duplicado, llegando a los 3' 050,442 y 3' 137,599 habitantes (DF/ciudad de México). Representando la tasa por cien mil habitantes 37.25 y 36.21, respectivamente. (Cfr. Gráfica I y III)

Los años cuarenta, quien lo duda, son los años de Gregorio Cárdenas Hernández, el *Goyo Cárdenas*, el asesino de Mixcoac, el celeberrimo estrangulador de Tacuba, que ahorca y entierra en el jardín de su casa a cuatro mujeres. No habrá criminal a todo lo largo de las siguientes tres décadas que pueda opacar su negra fama. Con este personaje la nota roja y sus perversos cuentos de crudeza humana, alcanzara un espacio definitivo en los rotativos y en el morbo de la gente por la agresividad, la angustia, la desesperación y las más bajas pasiones humanas. El *Goyo Cárdenas*, será el primero de los tristemente célebres criminales que nuestra sociedad urbana convertirá en el antihéroe por antonomasia. Carlos Monsivais, con su singular ironía, nos narra como "La casa de los crímenes alcanza el rango de sitio turístico, con puestos de aguas frescas y comidas, se componen corridos satíricos, los vecinos, previa cuota, permiten el acceso a sus azoteas para que desde allí se contemple el inmoladero. Se prodigan los chistes y se venden por miles los cordones auténticos que uso Goyo en los asesinatos y los zapatos, los lentes, las probetas del antihéroe: la goyomanía en su más pura expresión."²

Con la década de los cuarenta también viene la denominada *Época de Oro* del cine mexicano, que sirve de contrapeso cultural a los excesos del *Goyo*. Mientras en el contexto internacional el mundo se desangra en la Segunda Guerra Mundial y los horrores del holocausto nazi, surgen en nuestro país artistas de talla internacional. Mario Moreno, *Cantinflas*, María Félix, Jorge Negrete, Arturo de Córdova, Dolores del Río y Pedro Armendáns, sin olvidar, por supuesto, al inmortal Pedro Infante, son solamente algunos de la pleyade de excelentes artistas que, junto con Emilio, el *Indio* Fernández, Luis Buñuel, quien dirigía en México, e Ismael Rodríguez, darian lustre al cine nacional.

¹ Luna, Ana Luisa, *op.cit.*, p. 13

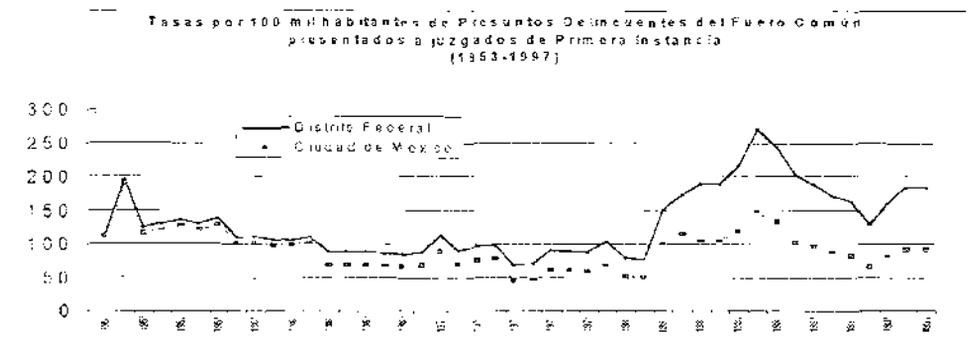
² Monsivais, Carlos, *Los mil y un velorios*, *op.cit.* p. 25

4.2.2. El período estabilizador (1949-1982)

Como se ha señalado ya, el inicio del sexenio de Manuel Avila Camacho, marcó también el inicio de crecimiento económico sostenido, que durara hasta fines de los sesentas. El giro que se dio en la política económica, no se reflejó inmediatamente en las estadísticas criminalísticas, sino hasta el año de 1953 en la que se observa una abrupta caída en el número de presuntos delincuentes (Ver Gráfica I y III). En sólo cinco años las cifras bajan de 11 mil 364 en 1948, a 3 mil 469, en 1953. Lo cual representa una disminución de 7,895 presuntos delincuentes, esto es, un decrecimiento del 69.47%. En toda la serie histórica que presentamos, el año de 1953 es el que muestra las cifras más bajas de criminalidad. Sin embargo, con relación a las tasas por cien mil habitantes, solamente la que corresponde a la población del Distrito Federal, 11.37, se encuentra por debajo de las cifras calculadas para el año de 1997, 18.24, ya que, con relación a la población de la ciudad de México, ésta tasa todavía se mantiene arriba 11.05, en 1953, frente a 9.22, en 1997, aunque, adviértase, que la diferencia es sólo de 1.85.

No obstante, el período que corre de 1953 a 1982 tiene, definitivamente, una tasa promedio de presuntos delincuentes muy inferior, en comparación con el período que va de 1983 a 1997, dentro del cual se encuentra nuestra etapa de estudio. Ya que el primero tiene una tasa promedio de 103.19 y 85.79 por cada cien mil habitantes (DF/ciudad de México). Mientras que, en el segundo período, las cifras correspondientes son del orden de 187.18 y 101.10, respectivamente. (Véase la Gráfica V).

Gráfica V



Fuente: Elaboraciones propias con base en:

Para los años 1953 a 1975: *Distribución, Tendencia y Estado de la Criminalidad en la República Mexicana. Período 1949-1977*, México, INACIPE 1978, p. 76-89.

Para los años 1976 a 1989: *Cuadernos de Estadísticas de Seguridad y Orden Público*, No. 1, Tomo I, México, INEGI, 1994, p. 7 y s.

Para los años 1990 a 1997: *Cuadernos de Estadísticas Judiciales*, No. 6, México, INEGI, p. 8 y s.

Como se podrá advertir en el Cuadro 2, aunque en números absolutos se notan ligeros incrementos en el número de presuntos delincuentes, con relación a la tasa por cien mil habitantes

éstos tienden a bajar, toda vez que va aumentando la población. Este fenómeno es, evidentemente, más perceptible con respecto a las tasas de la ciudad de México.

Asimismo, como se puede observar en la Gráfica V, salvo el pico del año 1954, en el que las cifras registran un aumento de 71.88% con respecto al año anterior, a todo lo largo del período, que termina en 1982, las tasas por 100 mil habitantes se mantienen no solamente estables, sino con una ligera tendencia decreciente. Lo cual debe atribuirse al modelo económico. Me parece interesante hacer notar como, a pesar de que el modelo sufre alteraciones a partir de 1970, la tendencia, durante los siguientes doce años, mantiene su ritmo decreciente. Vale la pena recordar cuáles fueron las notas esenciales de esta política económica.

Hacia los años cuarenta los gobiernos posrevolucionarios dan un viraje hacia la industrialización del país vía sustitución de importaciones, aprovechando la coyuntura de la Segunda Guerra Mundial. Lo que desplazó drásticamente el centro de gravedad tradicional de la sociedad mexicana, del campo a la ciudad. En esta etapa, el producto interno bruto creció, en términos reales a precios de 1950, a una tasa media anual superior al 7.5%,¹ como resultado del acelerado proceso de acumulación de capital en la industria manufacturera y la de la construcción, y en la infraestructura de comunicación y transportes. De esta manera, el sector industrial se consolidó como el sector más dinámico de la acumulación capitalista, e impulsó al resto de las actividades productivas.

Por su parte, la estructura de la ocupación se alteró como efecto directo del "arranque" de la industrialización acelerada. La población económicamente activa creció en números absolutos y relativos. El crecimiento de la producción industrial, la rápida capitalización de este sector y las modificaciones en la estructura de las importaciones alteraron la estructura y el funcionamiento del sistema económico.² Económicamente el nuevo modelo económico funcionó al extremo de que durante mucho tiempo se llegó a hablar del *milagro mexicano*. Basta decir que, entre 1940 y 1960, la producción nacional aumentó en 3.2 veces y entre 1960 y 1978, 2.7 veces, registrándose en esos años un crecimiento anual promedio de 6% lo que quiere decir sencillamente que el valor real de lo producido por la economía mexicana en 1978 era 8.7 veces superior a lo producido en 1940, en tanto que había aumentado la población sólo 34%.³

Cuadro 2

Tasa comparativa por 100 mil habitantes de presuntos delincuentes en
El Distrito Federal y la Ciudad de México
(1953-1997)

Año	Distrito Federal	Ciudad de México	Año	Distrito Federal	Ciudad de México
1953	113,72	110,56	1976	69,96	46,23
1954	195,47	190,04	1977	90,6	59,92

¹ Información económica del Banco de México, agosto de 1978, en Cabral, Roberto "Industrialización y política económica", p. 57.

² Cif. Villareal, R., *El desequilibrio extremo en la industrialización de México (1929-1975)*, México, FCI, 1976, p. 51 y 55.

³ Aguilar Camín, Héctor y Meyer, Lorenzo, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, México, Cal y Arena, 1989, p. 193.

1955	124,68	115,63	1978	89,01	58,86
1956	130,77	121,29	1979	88,15	58,29
1957	137,12	127,17	1980	103,22	68,26
1958	131,14	121,63	1981	79,27	52,42
1959	139,25	129,15	1982	77,04	50,94
1960	110,47	102,46	1983	152,2	100,64
1961	110,59	102,57	1984	173,41	114,67
1962	106,08	98,38	1985	188,98	103,43
1963	104,78	97,18	1986	189,47	103,7
1964	109,3	101,37	1987	214,55	117,42
1965	87,37	68,25	1988	270,09	147,82
1966	87,29	68,19	1989	242,94	132,96
1967	87,31	68,2	1990	202,33	102,33
1968	85,78	67,01	1991	187,78	94,97
1969	85,45	65,19	1992	170,33	86,15
1970	88,01	68,75	1993	162,85	82,36
1971	113,83	88,94	1994	128,77	65,13
1972	89,68	70,05	1995	159,46	80,65
1973	96,85	75,65	1996	182,12	92,11
1974	97,88	76,46	1997	182,44	92,27
1975	67,86	44,87			

Fuente: Elaboraciones propias basadas en

Para los años 1953 a 1975. *Distribución, Tendencias y Ritmo de la Criminalidad en la República Mexicana. Periodo 1940-1977*, México, INACUPE, 1978. p. 76-89

Para los años 1976 a 1989. *Cuaderno de Estadísticas de Seguridad y Orden Públicos*, No. 1, Tomo I, México, INEGI, 1994, p. 7

Para los años 1990 a 1997. *Cuaderno de Estadísticas Judiciales No. 6*, México, INEGI, p. 8 y s.

Pero si la tendencia a lo largo de todo el periodo puede ser explicada por la estabilidad social conseguida por el modelo económico, consideramos que por sí sola no puede explicar la caída muy pronunciada en el descenso del número de presuntos delincuentes que se registra en el año de 1953, como se podrá observar en las Gráficas I ó III. Al respecto, la única hipótesis que nos aventuramos a proponer es la llegada a la regencia de la ciudad de Ernesto P. Uruchurto, en 1952. Hay que recordar que fue bajo su regencia cuando se endurece la persecución policial de los delincuentes, la prostitución fue sumamente sancionada, y a los cabarets les fue impuesto el cierre a la una de la madrugada. Se dice que la moral de don Ernesto era tan estricta que incluso se llegó a censurar duramente el cine de arrabal y cabaret, muy en boga durante la época de Miguel Alemán. Por lo que nos atreveríamos a señalar que voluntad política y estabilidad económica fueron dos de los principales factores que permitieron a lo largo de estos años mantener en límites tolerables las actividades delictivas, ampliando los márgenes de cobertura de la seguridad pública.

Otro rasgo que nos parece interesante destacar es que la crisis política y social que desata la huelga de ferrocarrileros (1958) y el movimiento estudiantil de 1968, no trasciende a las estadísticas criminales. Ya que, en el primer caso, se nota un descenso de 4.35%, con respecto del año anterior, mientras que en 1968, se observa un decremento de 1.74%, en 1968, y de 2.76% en

1969 (Véase Gráficas I, III ó V) De donde se podría inferir que los procesos económicos tienen mayor repercusión en la criminalidad que los conflictos sociales

En esos años, las notas pintorescas de los anales del crimen, las da el general Humberto Martínez, ganador en 1948 de la medalla olímpica de oro en salto hipico, quien en junio de 1964, al discutir en un incidente de tránsito, mata por la espalda a un albañil desarmado y, contra toda evidencia, alega legítima defensa. Siendo condenado a veinte años, que le son reducidos a ocho, de los cuales le toca cumplir cinco. El muy comentado y extraño caso del compadre muy macho que mató a su machísimo compadre porque no cedió con la prontitud debida a sus muy machas intenciones.¹ Y la peticulesca fuga protagonizada, en 1973, por el asesino y narcotraficante David Kaplan, quien huye en un helicóptero con los colores de la policia metropolitana del penal de Santa Martha Acatitla, en la que ha sido considerada la *Fuga del Siglo*.²

El episodio macabro por antonomasia lo da, en 1971, la señora Trinidad Ruiz Mares, que mata con un *bai* a su amante, porque maltrataba a sus hijos. Luego lo descuartiza y vende tamales con su carne. A principios de siglo el escándalo hubiese detenido la vida social, en los setenta se lee con interés y no mucho más.³

Hablamos de la década de los setenta, marcada por las cicatrices impuestas por el movimiento del 68. Una década que presagia la ruptura de los elementos constitutivos del pacto de estabilidad que tan pulcramente había logrado mantener el sistema político, y que se manifiesta con toda su fuerza en los movimientos guerrilleros encabezados por Lucio Cabañas y Genaro Vázquez en la sierra de Guerrero, y en la guerrilla urbana de la tristemente célebre *Liga 23 de Septiembre*.

Se trata de una década en la que la creciente virulencia del enfrentamiento presidencial con los sectores empresariales, el desequilibrio en la balanza de pagos y el excesivo endeudamiento externo conducen en septiembre de 1976 a la devaluación de la moneda mexicana, después de 22 años de estabilidad cambiaria. Y junto con la devaluación, la primera de las crisis económicas de nuestra historia reciente. Crisis que pudo ser momentáneamente sorteada gracias al espejismo que significó el descubrimiento de nuevos recursos de hidrocarburos a mitad de los años setenta, lo que hizo pasar las reservas probadas del país de unos 10,000 millones de barriles, a más de 70,000 millones de barriles.⁴

En 1981, sin embargo, la caída de los precios de petróleo nos hizo a los mexicanos darnos cuenta de la dramática situación en la que se encontraba nuestra economía. Continuando, al año siguiente, el ciclo sexenal de crisis económicas.

4.2.3. El ciclo de la crisis (1983-1997)

Los vertiginosos cambios que estamos viviendo en este fin de siglo y de milenio nos demuestran lo rápido que esta cambiando el mundo. El fenómeno de la globalización de las

¹ Monsiváis, Carlos, *Los mil y un velorios*, op cit, p. 42

² Ronquillo, V., op cit, p. 83

³ Monsiváis, C., *Ibidem*, p. 43

⁴ Aguilar Camán, H., y Meyer, Loretzo, op cit, p. 243

relaciones económicas e interdependencia entre todos los países, y, el avance indiscutible de la ciencia y la tecnología, en donde encontramos desde las maravillas de la biotecnología y de la ingeniería genética, hasta la automatización de los procesos productivos y los medios de comunicación, son procesos que están creando un mundo nuevo, diferente, que ha clausurado viejas formas de entender las relaciones entre los seres humanos.

Sin embargo, aunque la globalización económica y el avance de la tecnología parecen ser las tendencias más sobresalientes, no son por ello las únicas transformaciones perceptibles en la escena mundial. En el ámbito de la sobreestructura política, jurídica e ideológica, los cambios no han sido menos importantes. Tómese en cuenta, por ejemplo, el surgimiento del Estado neoliberal, la caída de los países del bloque socialista de Europa del Este; la creación de la Corte Internacional de Justicia Penal, así como la transición hacia el pensamiento posmoderno, como otras tantas facetas de este nuevo escenario mundial que se perfila de cara al tercer milenio.

Una de las hipótesis centrales de este trabajo de tesis es que todos estos cambios en los diferentes ordenes no son sino consecuencia, en mayor o menor medida, de las transformaciones generadas en el seno del sistema de producción capitalista. El cual, como se ha visto, a mediados de los años setenta, experimentó una crisis que obligó al sistema a buscar nuevas opciones para su reproducción. Una de estas opciones para el robustecimiento del sistema fue el trasladar el costo de la crisis económica que sufrían los países desarrollados a las economías periféricas, a través, entre otros mecanismos, del servicio de la deuda externa. Convirtiéndose la crisis económica, para los países subdesarrollados y tercermundistas, en el hecho de más significación de su realidad socioeconómica y política.

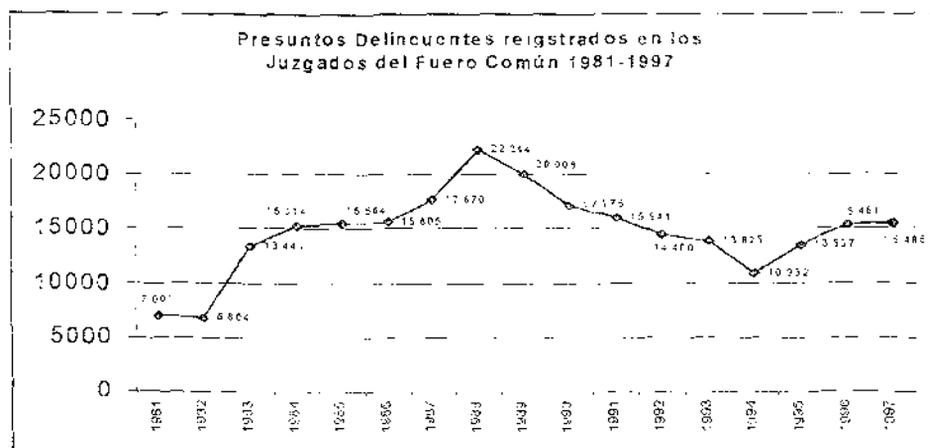
Otro de los planteamientos importantes aquí realizados es que en la economía mexicana no solamente no pudo sortear con la misma suerte que los países desarrollados los problemas generados por la crisis económica del capitalismo mundial, sino inclusive entró en una dinámica en la cual la crisis se volvió un mal endémico y una característica indisolublemente ligada a nuestra economía en los últimos veinte años. En este contexto, insistimos que las crisis cíclicas sexuales sufrida por nuestra economía no solamente no pueden desvincularse de su relación con el resto del sistema capitalista mundial, sino que han tenido su origen precisamente en las economías centrales. Han sido consecuencias de la crisis estructural del sistema capitalista, y no crisis parciales, de ajuste, privativas de las economías de los países subdesarrollados.¹

La caída de la producción, el fenómeno del desempleo, la inflación galopante, la crisis fiscal, la pérdida del poder adquisitivo del salario, el endeudamiento público, el desorden monetario, la especulación y el descontrol del sistema financiero, son, como se ha visto, los rasgos generales de una crisis económica, que, conjuntamente con el aumento desproporcionado de la población, y el empobrecimiento generalizado de importantes sectores sociales, factores con los que hemos vivido por lo menos en los últimos veinte años, han ido creando una combinación peligrosamente explosiva, de la que el fenómeno criminal no es sino una de tantas expresiones

¹ Se entiende aquí por crisis estructural la fractura del proceso de acumulación, que impide que el capital pueda reproducirse a escala ampliada y retornar una nueva etapa de auge sino por medio de una recomposición general de todo el sistema, es decir, sin una rectificación estructural del modo de producción, distribución y de obtención de la plusvalía a nivel global, lo cual afecta tanto a la forma que asume la acumulación de capital como a la división internacional del trabajo.

Por eso, no es de extrañar que de 1981, cuando se registraron 6 mil 804 presuntos delinquentes, a 1988, cuando se registraron 22 mil 244, el número de presuntos se haya incrementado en 15 mil 440, lo que representa un aumento de 226.92% en sólo siete años. (Ver Gráfica VI) Este crecimiento, sin precedente en toda la historia contemporánea de México, coincide con la crisis económica de finales del sexenio de 1988, la cual, por cierto, no tuvo el impacto económico que tuvo la de 1982 y la de 1995. Significativamente, durante los seis años siguientes, de 1989 a 1994, la criminalidad en la ciudad de México mostró, en todos los años, una clara tendencia decreciente: 20 mil 8, en 1989, que representa: 10.05% menos que el año anterior, 17 mil 176, en 1990, (-14.15%); 15 mil 941 en 1991, (-7.19%), 14 mil 460, en 1992, (-9.29%), 13 mil 825 en 1993, (-4.39%), y 10 mil 932 en 1994, (-20.92%)

Gráfica VI



Fuente:

Para los años 1981 a 1989: *Cuaderno de Estadísticas de Seguridad y Orden Público*, No. 1, Tomo I, México: INEGI, 1994, p. 7 y s.
 Para los años 1990 a 1997: *Cuaderno de Estadísticas Judiciales*, No. 6, México: INEGI, p. 8 y s.

No será sino hasta después de la crisis de principios del sexenio de Ernesto Zedillo cuando las cifras vuelven a aumentar: 13 mil 537 en 1995 (23.82%), 15 mil 461, en 1996 (14.21%), y 15 mil 488, en 1997 (0.17%). Hacemos hincapié en que, en éste último año, la criminalidad solamente creció 0.17%, lo cual nos parece un dato importante y llamativo que debemos tener presente antes de volver a hablar de los *alarmantes incrementos de la criminalidad*. Para Carlos Monsiváis, la ciudad de México, es la ciudad post-apocalíptica. *Lo peor ya ocurrió*¹. Sin embargo, consideramos que de no revertirse la tendencia que ha mostrado la criminalidad en los últimos 20 años, es previsible que en el año 2000, si el ciclo de crisis económicas continúa, dispare en el 2001 una nueva espiral de delincuencia, con formas inéditas, como ha venido sucediendo después de cada gran crisis: más violentas, más generalizadas, más tecnificadas, más inhumanas. De ser así, don Carlos, lo peor está por venir. Esperemos que no ocurra así.

¹ Monsiváis, Carlos, *Los rituales del caos*, México: Era, 1995, p. 21.

Con relación a la tasa por cien mil habitantes podemos decir que, como ya se ha planteado, en el período 1993-1997, las tasas son inferiores a las que se observan en el período 1926-1948, especialmente en los últimos años de la década de los veinte. Ahora bien, con relación a la etapa que va de 1983 a 1988, podemos decir que también las tasas por cien mil habitantes son inferiores, ya que en este período la tasa promedio es de 198.10 y 114.61 (DF/ciudad de México), mientras que, para el período de 1993-1997, las tasas promedio son del orden de 179.89 y 91.5 por cien mil habitantes. En este punto, vale la pena enfatizar lo que hemos venido planteando desde el principio de este estudio, esto es, la importancia de hacer la diferenciación entre la población del Distrito Federal y la población de la ciudad de México. Ya que, como podemos observar, con relación a las cifras anteriores, la diferencia entre ambas es ya muy significativa.

Pese a las cifras que acabamos de presentar, es innegable que, en números absolutos, en los últimos años hemos asistido a un aumento importante de la delincuencia. El problema, como lo vemos, no es de que aumente la delincuencia, hecho que siempre va a estar presente a medida que crezca la población, sino la intensidad de la violencia con la que se cometen los crímenes, y su tendencia hacia una generalización, que lo mismo se manifiesta en lo individual, a través de la delincuencia convencional, que en lo colectivo, con linchamientos y actos de justicia por propia mano. Reflejando una situación en la que, como diría el poeta, la vida verdaderamente no vale nada.

En este crecimiento desmedido de la violencia urbana ha ejercido especial influencia el fenómeno del narcotráfico. En la sociedad mexicana la primera generación de narcotraficantes mexicanos hace su aparición a mediados de los años ochenta, y con ellos llega una nueva forma de criminalidad que radicaliza la cultura de la violencia. Entonces los escenarios no serán más las prisiones ni los bajos mundos, sino el laberinto de las oficinas de lujo, de restaurantes y colonias exclusivas, de juzgados en donde los narcotraficantes obtienen su libertad con fianzas descomunales.

Para el hombre de la calle, que ve sus fortunas inconcebibles a través del aparato de televisión, este mundo tergiversado de valores, lo encandila y seduce. *¡estos son delitos, no las puñaladas de la adúltera!* Las grandes cadenas de televisión sabrán aprovechar la noticia criminal, como en otra época lo había hecho la nota roja de los periódicos, y convertirán al crimen en el gran espectáculo. En este sentido, se podría decirse que la inseguridad no es ahora peor que en otras épocas. Simplemente se sabe más, los medios de comunicación informan más que en otras épocas.

Existe, adicionalmente, otro factor que ha sido determinante en la construcción de un clima de inseguridad: los ya comentados asesinatos públicos de personalidades importantes en el ámbito nacional. Todos estos homicidios se cometieron dentro del período que estamos analizando y, aunque algunos de estos asesinatos no se cometieron en la ciudad de México, indudablemente que han contribuido de manera significativa en la percepción que tiene el ciudadano común de su seguridad.

4.3. Segundo Indicador: las dos grandes crisis económicas del México Contemporáneo (1932 y 1995)

A lo largo de este agonizante siglo XX, dos han sido los momentos más críticos por los que ha pasado nuestra economía. El primero de ellos, en 1932, fue resultado de la grave crisis por la que atravesó el sistema capitalista internacional a raíz del colapso que sufrió la bolsa de valores de Nueva York en octubre de 1929. El segundo, en 1995, como consecuencia de factores macroeconómicos externos y una poco afortunada conducción de la política cambiaria.

Ambos períodos comparten algunas características comunes que hacen interesante la comparación. Por ejemplo, en ambos el país es sacudido por un asesinato político importante: en 1928, el del Presidente electo Alvaro Obregón, en 1993, el del candidato del partido oficial a la presidencia de la República, Luis Donaldo Colosio. En ambos casos, adicionalmente a estos trágicos acontecimientos, y en muy breve tiempo, el país se ve inmerso en una de sus peores crisis económicas. En los dos períodos, el país vive una revuelta que enrarece el de por sí frágil contexto político-social, nos referimos a la revuelta cristera y al alzamiento zapatista, comparación hecha con todas las reservas del caso. Y, en ambas etapas, el país vive un delicado momento de transición política.

Por si fueran pocas las posibles analogías, el 5 de febrero de 1930 el presidente de la República, Pascual Ortiz Rubio, sufre un atentado momentos después de su toma de protesta en el Estadio Nacional. Lo cual provocó que la ciudad de México viviera escenas de verdadero pánico por las redadas que la policía, dirigida por el general José Mijares Palencia, llevaba a cabo en contra de quien pareciera sospechoso.¹ Lo que nos recuerda los desafortunados operativos llevados a cabo por la policía preventiva de la ciudad de México en años recientes.

Finalmente, podemos sin vacilación afirmar que se trata de períodos que se distinguen por la riqueza de acontecimientos de orden político y social y por la presencia de importantes cambios estructurales. Desde esta perspectiva, podríamos decir que la historia no termina, como sostenía Hegel, sino que se repite, con lo cual habría que darle la razón a Nietzsche.

No consideramos que exista el riesgo de hacer extrapolaciones, porque la comparación se refiere a hechos que son comparables entre sí: presuntos delincuentes. Por otro lado, existen las analogías suficientes para que el análisis de estas dos etapas nos permita ponderar las condiciones actuales de delincuencia e inseguridad que priva en la ciudad de México. Al mismo tiempo, tangencialmente, nos permite acercarnos a la hipótesis que sitúa en las crisis económicas el aumento de la criminalidad.

Como ya se mencionó, las principales características del sistema político mexicano empiezan a tomar forma a partir de la fundación del partido Nacional Revolucionario en 1929, en un proceso que llevó a la destrucción del caudillismo, y a la formación y consolidación del partido oficial.² El surgimiento del PNR y la institucionalización de las formas de control político

¹ Luna, Ana Luisa, *op cit.*, p. 15.

² Meyer, Lorenzo, *La etapa formativa del Estado mexicano contemporáneo (1928-1940)*, Foro Internacional, Vol. XVI abril-junio, 1977, No. 4, p. 423.

surgen en medio de dos crisis: una política y otra económica: el ya comentado asesinato de Obregón y la depresión mundial. La segunda es especialmente importante para nuestro análisis, toda vez que se considera una variable explicativa de primer orden en el origen de los problemas sociales y, específicamente, de las diversas formas de criminalidad.

En este sentido, conviene señalar que la Gran Depresión de 1929 afectó a nuestro país básicamente a través del sector externo. Entre 1928 y 1932 las exportaciones e importaciones bajaron en casi 50%, pero dada la estructura de enclave de los sectores exportadores —basados fundamentalmente en la minería y el petróleo— la economía en su conjunto se vio menos afectada que si estos sectores hubieran estado integrados al grueso de la actividad económica. Una de las ramas que mostraron los mayores descensos en sus volúmenes de producción fueron las actividades cuya función era proveer a los centros industriales. La producción de plomo, por ejemplo, bajó de 248.5 millones de toneladas en 1929 a 118.7 en 1933, la de plata descendió de 3.381 toneladas en 1929 a 2.118 en 1933.²

La desocupación se agravó notablemente a raíz de la crisis. El número de desocupados, que en 1930 fue de 89.700, en 1931 era de 287.400, y para 1932, punto culminante de la crisis, llegaba a 339.300, expulsados fundamentalmente de las actividades extractivas y de la industria textil.³ La situación se agravó después de que en los Estados Unidos se aprobó la Ley Harris, que prohibía la entrada de braceros. De 1930 a 1933, decenas de miles de braceros regresaron a México, solamente para sumarse al ejército de desempleados.⁴

Para Lorenzo Meyer, "según las dudosas cifras de la época, en 1932 —el peor momento de la crisis— había en México 339 mil personas desempleadas, es decir, apenas el 6% de la PEA. Una cifra baja si se considera que en Estados Unidos la proporción era del 40%. Entre 1929 y 1932 el Producto Interno Bruto descendió en un 16%, pero al año siguiente esta pérdida casi se había borrado y en 1934 el monto del PIB era superior al de los años anteriores a la crisis."⁵ (Ver Gráfica VII)

Otra de las explicaciones por las que se puede decir que México pudo sortear con relativa facilidad el impacto de la crisis económica de 1932, radica en el hecho de que las dos terceras partes de su población trabajadora, se encontraban ocupadas en la agricultura, y ésta casi no se encontraba ligada al mercado mundial. Pero lo más importante de la crisis de 1929-33 fue el hecho de que constituyó un factor determinante para lograr la ruptura definitiva con el antiguo modelo de desarrollo económico, orientado hacia las importaciones, permitiendo la consolidación del nuevo modelo, orientado hacia el mercado interno. Esto sólo fue posible cuando la crisis propició el debilitamiento del nexo con el mercado mundial, con la consiguiente reorientación de los precios de las mercancías en beneficio de los bienes nacionales, lo cual, evidentemente, tendió a favorecer la producción de manufacturas nacionales, en un proceso que incidió positivamente en la reestructuración productiva que desde principios de los años veinte venía registrándose en la economía nacional.

¹ Vera Blinn, F., *La industria de transformación en México: 50 años de Revolución*, México, FCE, 1960, p. 271.

² Solís, Leopoldo, *La realidad económica de México: retrovisión y perspectivas*, México, Siglo XXI, 1970, p. 97.

³ Blanco, E., *op cit.*, p. 271.

⁴ Shulgosky, Anató, *México en la encrucijada de su historia*, México, FCE, 1968, p. 36.

⁵ Meyer, Lorenzo, *Op Cit.*, p. 434.

De esta manera, aunque la crisis representó un hito histórico para México, desde el punto de vista del desarrollo industrial, en el largo plazo tuvo un resultado favorable: la drástica reducción de la entrada de productos industriales, debido a la inflación que encareció los productos importados, contribuyendo a la creación de industrias internas sustitutivas.¹ Por lo cual podemos decir que si bien los efectos de la crisis fueron intensos, también fueron breves. A diferencia de los países industrializados que entraron en un largo período de recesión, del que sólo la segunda Guerra pudo sacarlos, en México se da un fenómeno de contracción-expansión que impidió que la recesión se mantuviera. La actividad económica alcanzó su nivel mínimo en 1932, y la recuperación comenzó a partir de 1933; para 1934 ya se habían alcanzado los niveles de 1929.²

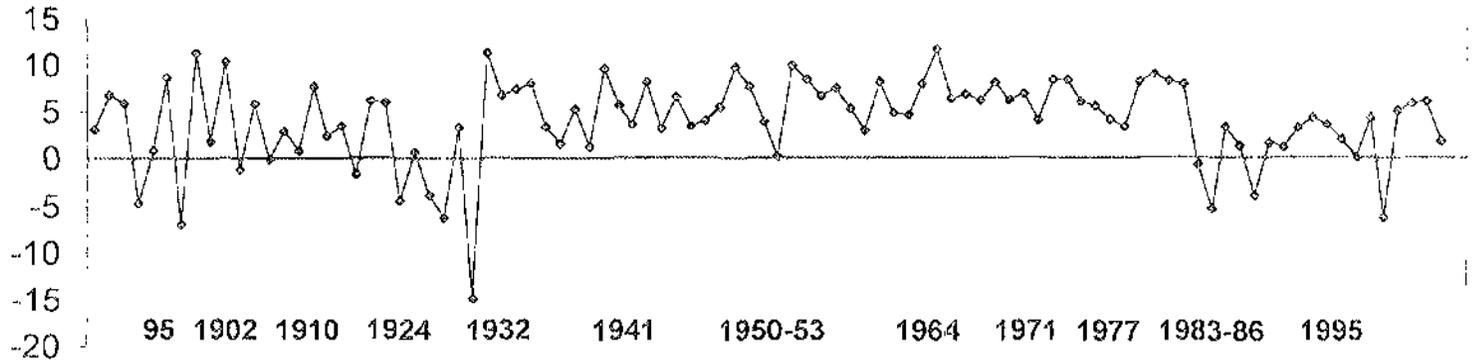
“En realidad fue el propio subdesarrollo de la economía mexicana lo que resultó ser la mejor defensa contra los embates de la catástrofe externa.”³ Se puede decir, en consecuencia que la Gran Depresión Mundial fue un fenómeno importante que sanó a muchos otros países en un marasmo social y político, pero estuvo lejos de poner en peligro la estabilidad de las estructuras sociales de México.

¹ Ciro Velasco, “El desarrollo industrial de México en la década 1930-1940: Las bases del proceso de industrialización”, en Costera, Rolando, (Compilador), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, (1981) (Lecturas No. 39), p. 50.

² *Ibidem*, p. 55.

³ Meyer, Lorenzo, *Op. cit.*, p. 455.

Variación Histórica del PIB Total (1895-1998) (a precios de 1970)



Fuentes: Elaboración propia con datos tomados del INEGI

Para 1895 a 1984 Inegi, *Estadísticas Históricas de México*, Tomo I, México, Inegi, 1989, p. 311 y s

Para 1985 a 1991 Inegi, *Estadísticas Históricas de México*, Tomo I, México, Inegi, 1994, p. 411

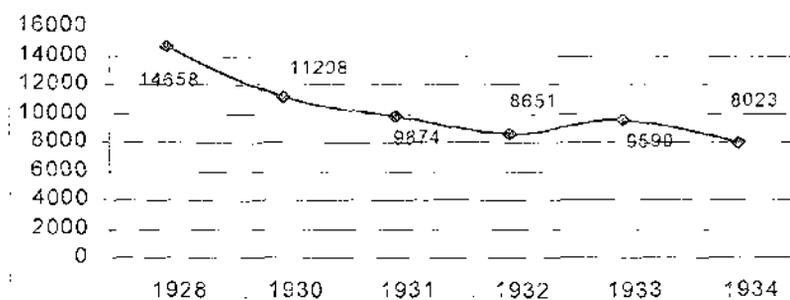
Para 1996 y 1997 Inegi, *Cuadernos de Información Oportuna*, México, No. 297, diciembre 1997, 1998, p. VII

Para 1998 y 1998 Inegi, *Cuadernos de Información Oportuna*, México, No. 316, Julio 1999, p. VII

Por esta razón, quizás, las estadísticas oficiales no registran un aumento significativo en el número de presuntos delincuentes. De esta manera tenemos que, a partir de 1928 y hasta 1932 se observa una progresiva disminución de los delincuentes, como quedó asentado más arriba y como puede verse en la Gráfica VIII. En 1933, hay un pequeño repunte de 8 mil 651 a 9 mil 590, lo cual representa 9.39% más presuntos delincuentes que el año anterior. Sin embargo, al año siguiente, en 1934, la proporción tiende a recuperar la tendencia decreciente, al bajar a 8 mil 23 presuntos, es decir 15.67% menos que el año inmediato anterior. Recordando la cifra ya propuesta por 100 mil habitantes, en 1933, el año sobre el que recae el peso de la caída del PIB más dramática de los últimos setenta años, la tasa por 100 mil habitantes es de 779.94 delitos para el Distrito Federal, y 931.91 para la ciudad de México. Tomando como referencia estas cifras, veamos ahora cual fue el comportamiento de los presuntos delincuentes en el período 1993-1997.

Gráfica VIII

Presuntos Delincuentes del Fuero Común registrados en los Juzgados de Primera Instancia (1928-1934)



Como es de todos conocido, a partir de 1995 nuestro país sufrió, a no dudar, una de las más graves crisis económicas de su historia. Hubo una caída del 6.9% del PIB, el ingreso por habitante cayó 8.6%, el mayor en toda América Latina; la inflación creció 51.97%, siete veces más que en 1994, el salario real cayó a menos de un tercio, el mercado interno se contrajo drásticamente, etc.

La crisis afectó particularmente a la micro, pequeña y mediana empresa. Datos proporcionados por la CANACINTRA indicaron que, únicamente en tres meses, a partir de diciembre de 1994 y hasta marzo de 1995, se cerraron alrededor de 4,000 empresas, lo que significó el despedido de casi 70,000 personas. El IMSS, por su parte, informó que únicamente en diciembre de 1994 se perdieron 72,929 empleos a nivel nacional.¹ A finales de 1995, de acuerdo con datos del INEGI, por lo menos 2.1 millones de mexicanos en edad y condición de

¹ INEGI, *Encuesta Nacional de Empleo Urbano*, México 1985-1995, p. 9

trabajar, que equivale al 6% de la Población Económicamente Activa, permanecieron en el desempleo abierto¹

La inseguridad y el aumento de la delincuencia han significado una parte esencial de la crisis. Aunque es evidente que dada la complejidad de las causas que subyacen a la problemática de la criminalidad y la inseguridad ciudadana, no podemos establecer una relación mecánica y simple entre la crisis económica y la delincuencia, tampoco podemos descartar el hecho de que dos décadas de crisis económica, desempleo masivo, caída de los ingresos y empobrecimiento generalizado de los capitalinos habrán obligado a muchos a la comisión de conductas delictivas para sobrevivir, y ante la continuidad de la situación, esta conducta, muchas veces desesperada, se convierte en forma de vida permanente. Puede decirse, en este sentido, que la miseria, el hambre y el desempleo actúan como antesala de formas asociales de sobrevivencia.

Con relación a los años que van de 1993 a 1997, podemos decir que en 1994 se observa un decrecimiento en el número de presuntos delincuentes del orden de 2 mil 893, lo cual representa un 20.92% menos que el año anterior. Sin embargo, esta tendencia se revierte en 1995, por la crisis presumiblemente, pasando el número de presuntos de 10 mil 932 a 13 mil 537, en 1995, a 15 mil 461, en 1996, y a 15 mil 488 en 1997.

Con relación a la tasa por cien mil habitantes las cifras correspondientes son, para la población del Distrito Federal y de la ciudad de México: 162.85 y 82.35, en 1993; 128.77 y 65.13, en 1994; 159.46 y 80.65, en 1995; 182.12 y 92.11, en 1996, y, 182.44 y 92.27 en 1997. De los datos anteriores, destacan las siguientes observaciones. En primer lugar, el hecho de que la tasa por cien mil habitantes *en la ciudad de México*, tiene un aumento prácticamente insignificante entre 1993 y 1995, de tan sólo 1.73 presuntos delincuentes más. Lo que significa que, por lo menos en las estadísticas oficiales, la crisis económica no se refleja ni tiene mayor repercusión. También resulta interesante observar que entre 1996 y 1997, *en la ciudad de México*, hay solamente un incremento de 0.16 presuntos, lo cual pudiera indicar una tendencia hacia la estabilidad del fenómeno.

Otro dato que nos parece muy revelador es el hecho de que, a diferencia del año de 1989, en el que aparece un pronunciado pico (ver Gráfica I, V ó VI), la crisis de 1995 no *dispara* el número de presuntos delincuentes. Es decir, hubiéramos podido esperar, con toda la propaganda negativa que se le ha hecho al período en cuestión, un pico semejante al de dicho año. En realidad si omitiéramos el año de 1994, en el que, como se mencionó, hay un descenso significativo del número de presuntos, podríamos darnos cuenta que hay cierta continuidad en las cifras (13 mil 825 en 1993 y 13 mil 537 en 1995). Lo cual nos permite aventurar la hipótesis de que la crisis económica no hizo sino recuperar la tendencia que, de acuerdo a los datos estadísticos, se perfilaba desde 1993, esto es, una pendiente suave de crecimiento de la criminalidad.

Por último, es importante para nuestro análisis hacer la comparación con la etapa de 1928-1933. Como se recordará, las cifras propuestas para el año de 1933, el que más resiente la crisis económica de 1932, -que, como ya se vio, en realidad no tuvo los efectos devastadores que usualmente se le atribuyen- son del orden de 779.94 delitos para el Distrito Federal, y 931.91 para la ciudad de México. Estas cifras contrastan notablemente con las que proponemos para el año de 1996, que son 182.12 y 92.11 (DF/ciudad de México), ya que representan porcentajes mayores del orden de 76.64% y 90.11%. La diferencia tiene que ver, fundamentalmente, con el hecho de que para 1995 la población en el Distrito Federal ha pasado de 1,229,576 en 1930, a

¹ "70% de la población ocupada recibe entre uno y 3 mousalarios", en *Los Jornada*, 19 de abril de 1996, p. 46.

8,489,007 en 1995, y la de la ciudad de México, de 1'029,068 a 15'784,109 habitantes. Con todas las carencias que puedan ofrecer las estadísticas oficiales, hay que tener presente estos datos porque sí bien es cierto que en los últimos años los problemas de delincuencia e inseguridad han ido en aumento, no menos cierto es que somos millones de mexicanos los que convivimos en la ciudad de México.

4.4. Tercer Indicador: Análisis comparativo del número de averiguaciones previas registradas entre los años 1933-1941 y 1988-1999

El inicio de los años treinta, como se ha comentado más arriba, están marcados por la gran depresión, momento de crisis del sistema capitalista a escala mundial que, en nuestro país, condujo hacia nuevas formas de acumulación de capital. Los años treinta son también los años del cardenismo y de su esfuerzo de movilización y organización de las masas bajo el control estatal, de reformas sociales y políticas, y de configuración (que culmina con la expropiación petrolera) de un fuerte aparato público como instrumento al servicio del desarrollo capitalista del país.

La industrialización, como sinónimo de modernización, había sido uno de los objetivos perseguidos por todos los gobiernos mexicanos después del porfiriato. Pero para Lázaro Cárdenas la industrialización no debería ser la meta principal, sino el desarrollo de la economía agrícola ejidal. El cardenismo visualizaba al México del futuro como un país predominantemente agrícola, rural y cooperativo. Durante su gobierno se repartieron en promedio 3.3 millones de hectáreas anuales (casi 20 millones durante todo el período), a 771,640 familias campesinas agrupadas en 11,347 ejidos.¹ En ninguna otra época tuvo mayor fuerza el proyecto igualitario de la Constitución de 1917, centrado en la justicia social en la que el Estado tutela, provee y protege a las clases desvalidas, orientada hacia la protección de la propiedad colectiva. Con el gobierno de Lázaro Cárdenas la Revolución se hace gobierno. *Vámonos con Pancho Villa* y *El Compadre Mendoza*, películas filmadas en los años treinta por Fernando de Fuentes, dejaban entrever la permanencia incorpórea de la revolución mexicana. El gran mito del siglo XX mexicano, según Enrique Kraus.²

Con Cárdenas el Estado se fortalece. En materia de política laboral Cárdenas promueve la organización del Comité de Defensa Proletaria y, posteriormente, en 1936, se realiza el Congreso Unificador de Trabajadores, que será el antecedente inmediato de la Central de Trabajadores de México, mejor conocida como CTM. Cárdenas fortalecido, expulsa al callismo del país, y cobra forma el proyecto de *canalización del movimiento obrero*, que es utilizado según las necesidades y las circunstancias generales en que se desenvuelve la política del gobierno. Así, mientras que en 1936 la huelga ferrocarrilera es declarada ilegal, la huelga de los electricistas en ese mismo año se resuelve favorablemente.

A pesar de tratarse de un proceso muy conflictivo, este período terminará en un afianzamiento de la hegemonía de la CTM y, tanto política como ideológicamente, en el encuadramiento definitivo de la clase obrera dentro del partido del Estado, que adopta una estructura de masas semicorporativa formada por los cuatro sectores en que oficialmente se apoyaba la política presidencial: obrero, campesino, popular y militar. El enfrentamiento de Cárdenas con Calles y las resistencias creadas por la reforma agraria y por la militancia de los obreros organizados, hacían evidente la transformación del Partido Nacional Revolucionario en

¹ Aguilar Camín, Héctor y Meyer, Lorenzo. *Op.cit.*, p. 162 y ss.

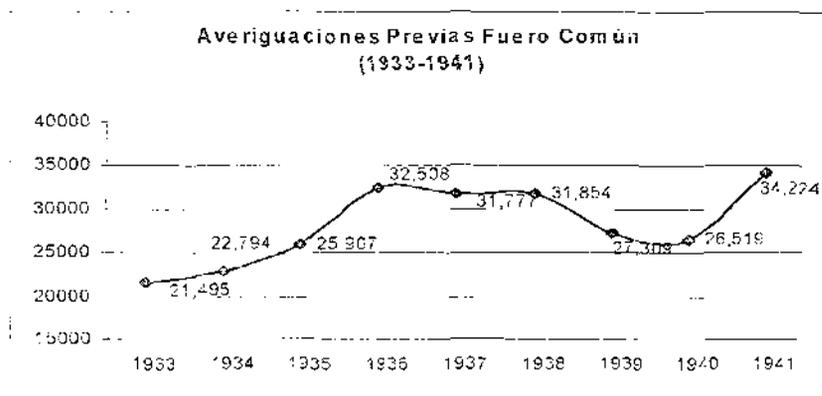
² Cfr. Kraus, E., *op.cit.*, p. 23.

una organización más activa, donde estuvieran plenamente representadas las fuerzas en que pretendía apoyarse el cardenismo. De esta manera a finales de 1937 surge el Partido Revolucionario de México.

El cardenismo llegó a su clímax con la expropiación de las grandes empresas petroleras. Para 1934 la minería y el petróleo pertenecían casi totalmente a extranjeros. Pertenecía también a extranjeros el 80% del capital en ferrocarriles y tranvías y toda la industria eléctrica. La expropiación de 1938 fue una de las páginas más brillantes de la Revolución Mexicana y del cardenismo, pero su costo fue alto. La nacionalización de los ferrocarriles, la expropiación petrolera y la reforma agraria provocaron una fuga de capitales y una disminución de la inversión extranjera para 1938. A partir de entonces, y debido a las presiones económicas originadas por los elementos externos, hubo una crisis interna económica y política de tal magnitud que el programa de reformas debió ir más lentamente y en ciertos casos de plano se detuvo.¹

En términos generales, podemos afirmar que, tomando en cuenta el contexto político y social de la época, el periodo cardenista se ve sumamente agitado por importantes cambios estructurales. Estos cambios pudieran ser la razón del incremento de averiguaciones previas registradas a lo largo del sexenio cardenista (Ver Gráfica IX). De esta manera, en el último año de gobierno de Abelardo R. Rodríguez, en 1933, se registran un total de 21,495 averiguaciones previas, que se transforman en 22 mil 794, en 1934, 25 mil 907, en 1935, para llegar a su tope máximo en 1936, con 32,508. Lo cual representa un incremento del 42.61%, en tan sólo tres años. Durante los años de 1937 y 1938, los años del rompimiento con Calles y de la expropiación petrolera, el promedio de averiguaciones previas se mantiene, 31 mil 777 y 31 mil 854, respectivamente. Para luego, al finalizar el sexenio, bajar a 27 mil 309, en 1939, y a 26 mil 519 en 1940. En 1941, el número de averiguaciones previas se incrementa bruscamente, a 34 mil 224, muy probablemente debido a la agitación que en la capital de la república provoca el cambio de gobierno y la revuelta de Juan Andrew Almazán.

Gráfica IX



Fuente:

Para los años de 1933 a 1940: *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos Año 1940*, México, Secretaría de la Economía Nacional, 1942, p. 313.

Para el año de 1941: *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos Año 1941*, México, Secretaría de la Economía Nacional, 1943, p. 351.

¹ Aguilar Camín, Héctor y Meyer, Lorenzo. *Op. cit.* p. 185.

Aunque las estadísticas oficiales del periodo no registran el número de averiguaciones previas por tipo de delito, en los años precedentes, 1932 y 1933, el total nacional registra a las lesiones en primer término, 34.25% del total, seguidas del robo, 24.85%, del rapto y estupro, 3.39%, y del homicidio, 2.37%. Nos parece importante consignar estos datos porque de alguna manera reflejan cuál era el comportamiento de los hechos delictivos de la época, que le dan una preeminencia a las lesiones por encima del robo, hecho que resulta muy significativo. Victor Ronquillo, hace una interesante observación que nos muestra la percepción de seguridad que prevalecía en aquellos años:

Es interesante observar que, debido a que los billetes emitidos antes de la Revolución, como los puestos en circulación por los diferentes gobiernos revolucionarios habían perdido su valor, y los del Banco de México comenzaron a circular hasta los últimos años de la década, era espectáculo frecuente ver a los cobradores de bancos y empresas llevar al hombro dos, tres y hasta cuatro talegas de a mil pesos plata. Pese a que transitaban sin escolta de ningún género y a que mil pesos de entonces representaban un enorme valor, nunca fueron asaltados y caminaban, salvo el agobio de su carga, con tanta tranquilidad como los "fiftis" que paseaban por las pacíficas avenidas haciendo "floreos" con su bastón.¹

Con la cita anterior, pretendemos ilustrar como la delincuencia no es sólo la yuxtaposición de hechos delictivos, es una situación general que obedece a tendencias sociales, a circunstancias económicas e históricas. Y por eso, para comprenderla es necesario entender las circunstancias que le dieron origen, es decir, es necesario penetrar en el contexto socioeconómico y político concreto.

Muy diferente es el contexto en el que nos desenvolvemos actualmente, y, en consecuencia, otro será el tipo de criminalidad que golpee a la sociedad, así como la percepción de seguridad que tengan los habitantes. El periodo de 1991 a la fecha debe ser inscrito, como se ha visto, en el marco de una crisis económica que se ha vuelto endémica, y que forma parte de un proceso cíclico sexenal que se ha venido repitiendo al término de cada sexenio. Este contexto forma parte, a su vez, de un escenario mayor caracterizado por los procesos de globalización a nivel mundial que, por supuesto, han generado formas inéditas de criminalidad, de las que la *delincuencia transnacional organizada* es solamente la más visible de sus manifestaciones.

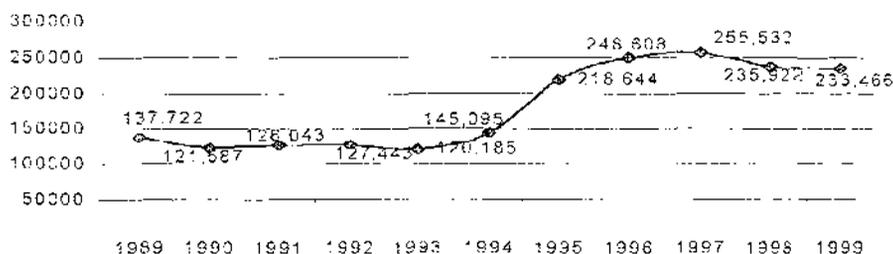
En la Gráfica X podemos observar como se manifestó el movimiento de la delincuencia en el periodo 1989-1999². Vemos como el número de averiguaciones previas se mantuvo más o menos constante, entre 1989 y 1993. De estos años 1989 fue el que mayor número de averiguaciones previas registró, con 137,772. Ese año fue el primero después del cambio de sexenio y posterior a la crisis económica de 1988, que devaluó el peso. En los años posteriores, la cifra de averiguaciones previas se mantuvo bastante constante, ya que sólo se observa una diferencia de más/menos 5,000 averiguaciones: 137,772 en 1989, 121,587 en 1990, 126,043 en 1991, 127,433 en 1992, y 120,185 en 1993. Sin embargo, en el año de 1994 el número de averiguaciones previas aumenta significativamente a 145,095, llegando hasta 201,136 en 1995, y se dispara hasta 255 mil 532 en 1997.

¹ Ronquillo, V., *Op cit.*, p. 11 y s.

² El número de averiguaciones previas que proponemos para 1999 es de 233,466. La cifra se obtuvo mediante cálculos propios tomando como base el número de averiguaciones previas para agosto de 1999 (155,644). Dato proporcionado por los informes estadísticos mensuales de la PC/DF.

Gráfica X

Averiguaciones Previas Fuero Común
(1989-1999)



Fuentes

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, *Informes Estadísticos*, Dirección de Política y Estadística Criminal

De los anteriores datos se pueden extraer las siguientes observaciones. En primer lugar, la presencia de dos periodos claramente diferenciados de 1991 a 1994, y de 1996 a la fecha (in cada uno de los cuáles las variaciones entre los años tienden a moverse relativamente poco, es decir se mantienen estables: 3.66%, en 1991, 1.10%, en 1992, y -5.6% en 1993. Lo mismo ocurre en el periodo de 1996 a la fecha: 2.78% en 1996, 7.67% en 1997, y, 1.04% en 1998. Ello nos parece indicar que, una vez que se produce el salto cuantitativo, en 1995, la tendencia es a mantenerse estable. Por lo cual no sería previsible, en el corto plazo, que los *índices de delincuencia*, pudieran regresar a los niveles de la primera mitad de la presente década.

Otro dato importante que se puede desprender de la serie de 1989 a 1999, es la variación total en el número de averiguaciones previas, y que nos señala una variación de 110.16% entre 1990 (el año que tuvo el menor número de averiguaciones), y 1997 (el que registra el mayor número), es decir, se duplica el número de averiguaciones previas en sólo ocho años. Lo cual nos indica que, con respecto a este periodo, efectivamente en los últimos años el índice de criminalidad ha aumentado.

Sin embargo, como lo que a nosotros nos interesa es determinar si este aumento en la criminalidad no tiene parangón con otros periodos de nuestra historia, es necesario hacer la comparación con la etapa cardenista. En este sentido, podemos decir que en niveles absolutos el número de averiguaciones previas durante la etapa cardenista es considerablemente mayor, con relación a la etapa reciente neoliberal, tal como se puede advertir en la Gráfica XI. Obsérvese también como, visto en una perspectiva más amplia, las diferencias que señalamos de los años 1937 y 1938, se vuelven prácticamente imperceptibles, al grado de poder hablar de una línea recta con una pendiente muy suave. No sucede lo mismo con la serie de la etapa reciente, en la que se siguen observando las dos etapas señaladas. De donde podemos concluir que hay más estabilidad en la primera que en la segunda etapa. Y, por supuesto, la falsa conclusión de que el índice de criminalidad es mayor en la etapa reciente.

Sin embargo, al estandarizar ambas series por medio de la tasa de población por cien mil habitantes, se hacen comparable y podemos ver mejor cuál es la posible relación entre ambos periodos. Como se puede apreciar en la Gráfica XII, las proporciones se invierten, resultando

mayor la tasa por cien mil habitantes en la etapa cardenista que en la etapa reciente. Estas diferencias las podemos contrastar en la Cuadro 3, en la que se observa como la tasa por cien mil habitantes es prácticamente el doble en los años que van de 1933 a 1936, aunque esta proporción comienza a disminuir a partir de 1937, cuando la diferencia es de 26 10%. En esta etapa, solamente en 1939, la tasa es inferior con respecto al periodo reciente (1997). Es decir, solamente en este único año de 1997, la tasa por cien mil habitantes fue mayor, y la proporción fue de 0 51%. Dejamos al lector a que saque sus propias conclusiones.

Cuadro III

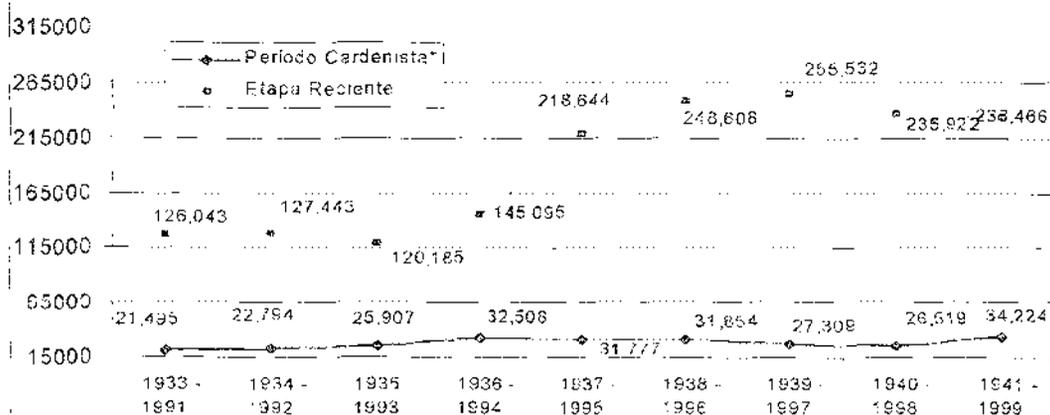
Tasa por 100 mil habitantes de averiguaciones previas por delitos del fuero común (periodos 1933-1941 y 1991-1999)

ANO	TASA	ANO	TASA
1933	208.8	1991	83.76
1934	221.5	1992	84.69
1935	143.7	1993	79.86
1936	315.89	1994	96.42
1937	176.27	1995	130.26
1938	176.7	1996	148.12
1939	151.49	1997	152.27
1940	147.1	1998	146.56
1941	189.85	1999	139.09

Fuente: Elaboraciones propias

Gráfica XI

Averiguaciones Previas Totales por delitos del Fuero Común en el Distrito Federal (1933-1941/1991-1999)



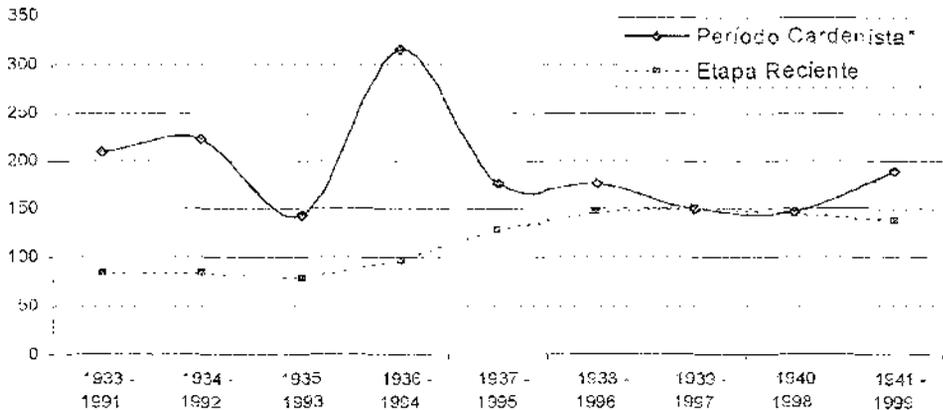
Fuentes:

Para los años de 1933 a 1940: *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos Año 1940*, México, Secretaría de la Economía Nacional, 1942, p. 313.

Para el año de 1941: *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos Año 1941*, México, Secretaría de la Economía Nacional, 1943, p. 351. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, *Informe Estadístico*, Dirección de Política y Estadística Criminal.

Gráfica XII

Tasa comparativa por 100 mil habitantes de Averiguaciones Previas por delitos del Fuero Común en el Distrito Federal (1933-1941 y 1991-1999)



* La presidencia de Lázaro Cárdenas comprende exclusivamente los años que van del 1.º de diciembre de 1934 al 1.º de diciembre de 1940

4.5. Cuarto Indicador: El delito violento en la ciudad de México por Delegación.

¿Cuál es la probabilidad de ser víctima de un delito en la ciudad de México? Responder esta pregunta podría darnos idea de los niveles de inseguridad que se viven en nuestra gran ciudad. En este apartado y en el siguiente trataremos de hacer un análisis en el que se destaque cuál es la probabilidad que tenemos de sufrir un delito, dependiendo del lugar donde se viva. Para ello nos apoyaremos en el análisis denominado *Del escritorio a la calle*, llevado a cabo por la Comisión de Seguridad Pública de la Primera Legislatura de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que toma como base el *Estudio Criminológico del Delito Violento por Delegaciones Políticas* realizado por la Dirección General de Información y Política Criminal de la Subprocuraduría Jurídica y de Política Criminal, de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, estudio que aborda el problema de la incidencia delictiva por delegación política y por colonia.

Este estudio nos parece importante, aunque nada más considere los seis primeros meses de 1995, porque nos acerca al problema de la delincuencia a través de un ámbito en el que estamos más involucrados: la colonia. Es decir, ya no se trata de lo que pasa en un lejano rumbo de la ciudad, sino lo que nos puede pasar a la vuelta de nuestra casa. Aunque dicho estudio incluye a las 16 delegaciones políticas, aquí se tomarán en cuenta únicamente las tres que tienen el mayor número de delitos violentos. Toda vez que nuestro objetivo es tratar de determinar los niveles de inseguridad que se viven en la capital, y no hacer un análisis detallado por delegación y colonia de dichos delitos en la ciudad de México.

De acuerdo con dicho estudio, durante los primeros seis meses de 1995 se iniciaron 93 mil 407 averiguaciones previas, de las cuales 43 mil 157 se clasificaron como delito violento. Estos ilícitos fueron homicidio intencional, violación, robos cometidos a casa habitación, a transeúntes, a repartidores y de autos, así como lesiones intencionales. Estas delimitaciones entre los delitos violentos y no violentos nos parecen de fundamental importancia, ya que nos permite considerar, en el espectro de las estadísticas delictivas, exclusivamente aquellos delitos que son los que directamente están relacionados con la percepción de la inseguridad pública. Decimos lo anterior ya que, desde nuestra perspectiva, delitos como daños en tránsito vehicular, amenazas, lesiones culposas, homicidio culposo, abigeato, aborto, bigamia, peculado, calumnia, cohecho, entre otros muchos, son delitos que no contribuyen a enrarecer el clima de violencia urbana e inseguridad pública. Pero que, sin embargo, al formar parte de la estadística delictiva, tienden a *hinchar* las cifras de la criminalidad.

Los resultados de dicho estudio nos dicen que, el principal delito violento registrado en la ciudad de México en la primera mitad de 1995 fue el robo a transeúnte con 10,750 averiguaciones previas iniciadas; el segundo delito registrado fue el robo violento de auto, que alcanzó 9 mil 419, seguido de las lesiones intencionales, con 9 mil 169, y el robo a repartidor, con 8 mil 071 casos. Asimismo, por robos con violencia en negocios la Procuraduría inició 4 mil 108 investigaciones, fueron denunciadas 627 violaciones, se cometieron 583 homicidios intencionales y 430 robos con violencia en casa habitación.

La delegación Cuauhtemoc fue la que presentó la mayor incidencia delictiva de delitos violento por delegación, con 6 mil 857 delitos violentos, siendo el robo a transeúntes el delito más denunciado con 2 mil 795 denuncias, seguido de las lesiones, con 1023, y del homicidio, con 469.

Es interesante observar que en las 10 colonias más conflictivas, de las 34 que forman la demarcación, se registró el 74% de los ilícitos totales de la zona. Dichas colonias fueron: Centro, Roma, Guerrero, Doctores, Santa María La Ribera, Juárez, Obrera, Morcios, Condesa y San Rafael.

Cuadro 4

Las 10 colonias más conflictivas de la Delegación Cuauhtemoc en el Primer Semestre de 1995

	Ases.	Casa hab.	Tran. seúnte	Autos	Lesiones	Viol. intenc.	Robo a transeúnte	Repartidor	Totales
Centro Hist.	112	3	861	178	564	30	72	11	1663
Roma	113	4	231	29	34	9	76	2	553
Guerrero	36	1	155	195	127	3	57	5	559
Doctores	18	1	270	52	85	3	39	3	472
Santa María La R.	32	1	138	121	76	2	61	2	423
Juárez	39	0	130	20	36	1	79	3	288
Obrera	16	0	111	49	34	4	30	1	286
Morcios	6	0	131	35	77	3	19	5	276
Condesa	47	3	83	119	27	3	95	1	275
San Rafael	48	3	79	67	43	1	33	1	274
TOTALES	469	13	2181	717	1023	57	521	39	5022

Si, por otro parte, tomamos en cuenta que la delegación Cuauhtemoc tiene una población fija de 595,960 habitante, y una población flotante estimada en más de un millón, sobre una superficie total de 32.40 km², podemos concluir que su tasa por 100 mil habitantes es de 685.7, es decir, que tenemos 685.7 posibilidades de ser víctimas de un delito entre 100 mil.

La segunda delegación en cuanto al mayor número de delitos violentos que reporta el estudio de la PGJDF fue la Gustavo A. Madero, que registró 6 mil 530 delitos violentos durante el primer semestre de 1995. Se pudo establecer que el robo de auto con violencia fue el principal ilícito reportado, con mil 577 denuncias, mil 422 por lesiones intencionales, mil 381 por robo a transeúntes, 505 por robos a negocios con violencia; 91 homicidios intencionales, 79 violaciones y 60 robos a casa habitación.¹

Nos parece interesante resaltar que, de las 194 colonias que conforman la Gustavo A. Madero, en 10 de ellas se registraron 2 mil 265 delitos violentos, lo que equivale al 34.6% del total registrado. Como su población aproximada es de 1,268,068 habitantes, ello significa que la tasa por cien mil habitantes es de 514.95.

Las diez colonias más conflictivas fueron San Juan de Aragón, Lindavista, San Felipe de Jesús, Vallejo, Industrial, Unidad Habitacional de San Juan de Aragón, Martín Carrera, Guadalupe Tepeyac, Nueva Atzacualco y Gertrudis Sánchez 1a y 2a sección.

Cuadro 5
Las 10 colonias más conflictivas de la Delegación Gustavo A. Madero

Colonias	Neg.	Casa Habitación	Transc.	Rep.	Lesiones	Violaciones	Robo Auto	Homicidio	Totales
San Juan de Ar.	19	3	80	102	82	4	135	4	429
Lindavista	32	7	105	64	45	3	135	3	383
San Felipe de J.	27	1	24	44	29	6	43	2	224
Vallejo	20	0	51	61	36	3	51	2	224
Industrial	20	1	58	39	34	2	64	1	209
UH San Juan Ar.	2	4	29	25	41	2	71	2	176
Martín Carrera	10	1	47	40	43	1	21	1	164
Guadalupe Tep.	22	2	35	23	10	0	65	0	158
Nva. Atzacualco	16	1	29	35	36	3	39	3	158
Gertrudis San.	10	1	18	45	20	1	45	0	140
TOTALES	177	23	539	458	424	25	674	22	2264

La tercer delegación que presentó el mayor número de delitos fue la de Iztapalapa, en donde se cometieron 6 mil 466 delitos, durante el primer semestre de 1995, de los cuales mil 937 ocurrieron en 10 colonias, esto es el 29.9%. Según las cifras de la PGJDF. De éstos, el robo a repartidor ocupó el primer lugar en cuanto a incidencia delictiva con mil 765 denuncias. Segundo por el robo de auto con violencia, mil 515, robo a transeúnte mil 273, lesiones intencionales mil 193, robo con violencia en negocios, 414. Asimismo, de enero a junio se cometieron 134 homicidios intencionales, 94 violaciones y 78 robos a casa habitación.²

Con una población de aproximadamente 1,490,499 habitantes, la tasa por cien mil habitantes resulta ser de 433.81. Las diez colonias más problemáticas de dicha delegación fueron el Pueblo de Santa Marta Acatitla, Juan Escutia, Tepalcates, Leyes de Reforma, Santa Cruz Meyehualco, Central de Abastos, Santa María Aztahuacán, San Lorenzo Tezonco, Escuadrón 201 y Constitución de 1917.

¹ "Gustavo A. Madero, índice delictivo: La Casa, lugar inseguro", en *Reforma*, 27 de agosto de 1995, 2 B.

² "Iztapalapa, índice delictivo: La vida no vale nada", en *Reforma*, 29 de agosto de 1995, 2 B.

Cuadro 6
Las 10 colonias más conflictivas de la Delegación Iztapalapa

Colonias	Núm.	Causa	Violencia	Lesiones	Violaciones	Robo	Extorsiones	Tomas	
		Hab.	Colonia					Colonias	
Sta. Martha Acatitla	36	6	75	74	58	10	105	4	568
Juan Escutín	19	1	38	109	30	2	83	2	272
Epalentes	35	0	46	316	23	0	46	2	243
Leyes de Reforma	15	3	35	54	34	2	59	4	265
Sta. Cruz Mexiquilte	15	0	48	41	33	1	57	1	197
Centrul de Abasto	15	0	87	28	24	0	16	2	132
Sta. Ma. Aztatucán	13	2	24	35	17	1	52	1	145
San Lorenzo Teronco	4	1	18	38	23	4	30	4	122
Escuadrón 201	3	0	22	29	20	1	34	1	118
Constitución 1917	8	2	30	26	22	1	38	0	117
TOTALES	146	15	389	541	785	22	520	21	299

No es ocioso presentar todos estos datos, toda vez que nos permiten hacer conjeturas en torno a la posibilidad de sufrir un delito violento. Como veremos enseguida.

Con todas las reservas que implica hacer generalizaciones, el análisis del estudio de la PGJDF por horarios nos permite plantear tres horarios básicos que corresponden con tres conductas delictivas diferentes. El primero, que va de las 12 00 a las 15 00 horas, los delitos que más se presentan son el robo a transeúntes, el de casa habitación y el de repartidores, así como las lesiones intencionales. En el segundo horario destaca sobre todo el robo de negocios, que se presentó con mayor frecuencia entre las 12 00 y las 21 00 horas. Y en el tercero de los horarios quedan los delitos más violentos, homicidio intencionado, robo de auto con violencia y violación, que se cometieron con mayor frecuencia entre las 21 00 y las 3 00 horas.

Estos tres horarios nos permiten hacer las siguientes observaciones e hipótesis. En primer lugar, echar por tierra la vieja idea de que *la noche es el escenario del delito*. Y ello es así, precisamente por las modalidades que tienen cada uno de los delitos violentos. Así, por ejemplo, es más factible llevar a cabo un robo a transeúnte a medio día que a media noche, toda vez que muy poca gente tiene el hábito de caminar a altas horas de la noche. El robo a casa habitación también pone en entredicho la vieja creencia de que éste delito se comete principalmente por la noche, sugiriendo más bien que el delincuente aprovecha el momento cuando alguien entra o sale de su casa, dejando la puerta abierta. Con relación al robo a negocio, es previsible pensar que se lleven a cabo estos delitos en horarios donde los delincuentes obtienen mayores ganancias que son en la tarde, cuando los negocios han obtenido las ventas del día. Quedando, significativamente, los delitos más violentos reservados para las altas horas de la noche.

Estos señalamientos nos parecen importantes porque, *grosso modo*, establecen hipotéticas posibilidades de sufrir un delito. Si a su vez las cruzamos con variables como son densidad de población y tendencias delictivas por delegación, vemos que, por ejemplo, las posibilidades que una persona tiene de sufrir un homicidio, una violación o un robo de auto viviendo en la colonia La Manzanita (Cuajmaipa), San Bernabé Ocoatepec (Magdalena Contreras), o San Bartolomé Xicomulco (Milpa Alta), entre las 7:00 y las 15:00 horas, es prácticamente inexistente. Así, siguiendo con el ejemplo, a la colonia de la Manzanita con una población de 11 mil 791 habitantes y teniendo solamente 3 delitos violentos, le corresponden 6.78 delitos por diez mil habitantes, a San Bernabé Ocoatepec, que tiene 10 mil 56 habitantes le corresponde una tasa de

11.93, y a San Bartolo Xicomulco, en donde se cometieron 5 delitos violentos en una población de 3 mil 392 colonos, le corresponde una tasa de 1.474 delitos por diez mil.¹

Tomadas con las debidas reservas, los cálculos anteriores nos permiten concluir que, aún en las delegaciones más conflictivas, desde un punto de vista estrictamente estadístico, son relativamente bajas las probabilidades de sufrir un delito.

4.6. Quinto Indicador: Cifra negra y cifra legal de la criminalidad en las diez colonias con el más alto índice de delitos violentos de la Ciudad de México.

Por colonia, de las 1814 colonias que conforman la Ciudad de México, durante el primer semestre de 1995, el Centro encabezó la lista de las que se consideraron con mayor número de delitos violentos con un total de mil 663 ilícitos, seguida de la colonia Del Valle, con 787 denuncias, y la Agrícola Oriental, con 566. Como muestra el siguiente cuadro:

Cuadro 7
Las 10 colonias con mayor índice violento en el Distrito Federal

	Núm. Delitos	Ciudadanos	Tasa por mil habitantes	Robos	Lesiones	Violaciones	Robo a Auto	Homicidios	Total Delitos
Centro	114	3	861	178	364	30	72	11	1663
Del Valle	159	10	234	47	97	1	234	5	787
Agrícola Oriental	83	2	46	181	87	5	177	3	566
Roma	113	4	281	29	84	9	76	7	553
Anahuac	58	3	143	137	107	5	95	0	348
Guerrero	26	1	155	155	127	3	87	5	539
Doctores	18	1	270	83	85	3	39	3	472
Narvarte	97	6	155	35	66	4	101	5	469
San Juan de Ar.	19	3	80	102	82	4	135	4	429
San María La R.	32	4	139	121	76	2	61	2	425
TOTALS	469	13	2181	717	1023	59	521	39	5022

Debe también destacarse que de entre estas diez colonias, cinco se encuentran en la delegación Cuauhtémoc, Centro (1), Roma (4), Guerrero (6), Doctores (7) y Santa María la Rivera (10), dos en la Benito Juárez, Del Valle (2), y Narvarte (8), una en la Miguel Hidalgo, Anahuac (5), una en Iztacalco, Agrícola Oriental (3), y una más en la Gustavo A. Madero, San Juan de Aragón (9). La distribución nos permite afirmar que la delegación Cuauhtémoc es la que presenta la problemática delictiva más grave de toda la ciudad.

Es importante también señalar que dentro de las diez colonias con mayor incidencia de delito grave no se encuentra ninguna que forme parte de la delegación Iztapalapa, que, como se vio en el apartado anterior, es la segunda delegación de todo el Distrito Federal que registra las cifras más altas.

Por delito, la colonia centro obtuvo el mayor registro en cinco de las ocho figuras delictivas que se tomaron como base para realizar el estudio: robos a transeunte, con 861, lesiones intencionales, con 364, robo a repartidor, con 178, violaciones, con 30 y 11 homicidio intencional. La Del Valle, por su parte, obtuvo dos primeros registros: el mayor número de robo de autos, con 234, y el mayor número de robos a casa habitación con diez.

¹ Para determinar la población por colonia en el Distrito Federal se consultó el Sistema para la Consulta de Informaciones Censal por Colonia 1995, del INEGI, s/n p.

En contraste con parece interesante observar como la colonia Anzhuac, que ocupó el quinto lugar entre las más conflictivas del Distrito Federal, no tuvo ningún homicidio; la colonia Del Valle solo registró una violación; y la Guerrero, la Doctores y la Santa María la Rivera solo registraron un robo a casa habitación en cada una de ellas, mientras que en la Agrícola Oriental se registraron dos

Estos datos son muy reveladores porque estamos hablando de las diez colonias con el mayor número de delito violento de toda la ciudad. Si, por otro lado, obtenemos la tasa por cada diez mil habitantes obtendremos cifras todavía más ilustrativas del problema de la inseguridad. Así tenemos que, por ejemplo, la colonia Del Valle esta dividida, administrativamente, en tres secciones sección sur, con una población de 19 mil 712 habitantes, sección centro, con 22 mil 162, y, sección norte, con 19 mil 691, lo cual da un total de 61 mil 565 habitantes.¹ Esta cifra representa una tasa de 127.83 delitos por cada diez mil habitantes. Pero, si en lugar de considerar la cifra total de delitos tomamos los delitos de manera individual tenemos que la tasa de homicidio es de 0.81 por diez mil habitantes, la de lesiones, 15.75; la de violación es de 0.16; la de robo a transeúnte y robo de auto con violencia es de 38.00. Que nos parecen que son cifras con las que se puede vivir. Sobre todo si consideramos que se trata de la segunda colonia, de entre 1814, con el mayor número de delitos violentos de toda la ciudad

Un ejemplo todavía más ilustrativo es la colonia San Juan de Aragón, la última de las diez más conflictivas. Esta colonia esta dividida en cinco secciones, con una población total de 58 mil 602 habitantes.² Su tasa de delitos totales por diez mil habitantes es de 62.53; la de lesiones es de 11.95; de robo a transeúnte es de 11.66; de violación y de homicidio es de 0.58; y de robo de auto es de 19.67

Pese a todo lo dicho, es importante tener presente que se requiere tomar estas cifras con la reserva del caso, toda vez que se trata, como repetidamente se ha dicho a lo largo de este trabajo, de estadísticas oficiales. Es ampliamente conocido que existe una considerable desproporción entre las cifras que proporcionan las agencias del Ministerio Público, que son las que toma como base la procuraduría capitalina para elaborar sus estadísticas, mejor conocida como la *delincuencia legal o aparente*, y lo que ocurre realmente en las calles, es decir *la cifra negra u oscura*, los delitos que se cometen pero que no se denuncian. Este fenómeno obedece a un sinnúmero de explicaciones, la principal de las cuáles es la pérdida de credibilidad del ciudadano en las instituciones responsables de la impartición de justicia.

En este sentido, pensamos que un buen recurso para hacer un cálculo aproximado de la *cifra negra* son las encuestas de inseguridad pública realizadas por instituciones públicas o privadas. De las más recientes sobresalen la de la Fundación *Arturo Rosenblueth*, la de Consultores en Investigación y Comunicación *Zimat*; y la que conjuntamente llevaron a cabo el *Grupo de Encuestas por Muestreo* de la UAM-Xochimilco y la empresa *Mercadológicos, S.A. de C.V.*

La primera de ellas, se llevó a cabo en mayo de 1997, entre 2 mil 500 personas en el Distrito Federal, en 420 espacios públicos correspondientes a 170 colonias, aplicando el método alcatario, con cuotas proporcionales a la distribución de la población según el género. La encuesta encontró que más del 27% de los encuestados sufrieron cuando menos un asalto durante

¹ INEGI, *Sistema para la Consulta de Información Censal por Colonia 1995*, s/n.p.

² *Ibidem*

1996 y 1997, y el 31 % señaló que había sido víctima de un delito algún familiar o amigo.¹ Por desgracia, la *Fundación Rosenblueth* no consignó el dato de los que habían presentado la denuncia y los que no lo habían hecho. Este dato es importante ya que nos sirve de parámetro para calcular la cifra negra.

Un resultado diferente lo obtuvo, en diciembre de ese mismo año, *Consultores en Investigación y Comunicación Zimat*, quien realizó su encuesta aplicándola a un grupo representativo de mil personas mayores de 15 años en las 16 delegaciones del Distrito Federal, de los cuales el 44% de ellos manifestaron que fueron víctimas de un asalto o un acto de violencia durante 1997, pero de estas personas sólo 25% presentó la denuncia.² A diferencia de la *Fundación Arturo Rosenblueth, Zimat* sí presentó sus resultados con relación a las personas que presentaron la denuncia, lo cual nos permite acercarnos al cálculo de la cifra negra.

La *lógica* que utilizamos para determinar la *cifra negra* es la siguiente. Si en una población imaginaria de mil personas, una encuesta determina que 500 sufrió un delito, y de ésta población sólo la mitad presentó la denuncia, eso significa que la otra mitad, el 25% del total, representa la cifra negra.

De esta manera, el 44% de los encuestados por *Zimat* que sufrieron un delito representa el 100% de los delitos cometidos. Pero de éste 44% solamente denunció el 25%, lo cual significa que el 19% restante es la cifra negra, delitos que se cometen pero que no se denuncian. Entonces lo que habría que determinar es cuál es el porcentaje que le corresponde del total de los delitos cometidos a este 19%. Y este porcentaje es 43.18%, si aplicamos una regla de tres.

Si tomamos en cuenta que durante los meses de enero a junio de 1995 se registraron mil 663 averiguaciones previas en la colonia Centro, la de mayor incidencia delictiva, la cifra negra (delitos no denunciados) representa, hipotéticamente, el 43.18% de dichos delitos. Es decir, si el 100% es a mil 663, lo que nos interesa saber es 43.18% a cuantos delitos corresponde. Si volvemos a aplicar nuestra regla de tres (la multiplicación de los medios conocidos entre el extremo conocido), encontraremos que el total de delitos no denunciados fue de 715.09, que, por lo menos teóricamente, representan la cifra negra, para el período en cuestión.

En agosto de 1998, el *Grupo de Encuestas por Muestreo de la UAM-Xochimilco* y la empresa *Mercadologics, S.A. de C.V.*, realizaron su propio sondeo en 64 puntos de afluencia en las 16 delegaciones políticas aplicado entre mil 660 ciudadanos. Esta encuesta es importante porque también tomó en cuenta los delitos no denunciados, y nos permite hacer una comparación con los resultados de *Zimat*. Del total de personas entrevistadas el 22% respondió que había sido víctima de un delito, y de este grupo el 61.2% (cifra negra) confesó que no había denunciado el delito.³ Aplicando el mismo procedimiento que se utilizó en la encuesta de *Zimat*, encontramos que a partir de los datos propuestos por la *UAM-Xochimilco* y *Mercadologics*, nosotros proponemos, para el primer semestre de 1995, una cifra negra de 1017.75 delitos.

Sacando un promedio entre ambas propuestas, 715.09 y 1017.75, estaríamos hablando de que tentativamente la cifra negra del delito violento en la colonia Centro, durante el primer semestre de 1995, oscila alrededor de 866 delitos, que sumados a los mil 663 delitos denunciados son un total de dos mil 529 delitos violentos para todo el primer semestre de 1995. Si

¹ *La Jornada*. Sondeo Rosenblueth, 7 de junio de 1997, p. 53.

² *La Jornada*. Sondeo Zimat, 4 de diciembre de 1997, p. 56.

³ *La Jornada*. Sondeo Mercadologics/UAM-Xochimilco, 6 de agosto de 1998, p. 52.

consideramos que la colonia Centro tiene una población de 74 mil 797 habitantes,¹ la anterior cifra representa una tasa de 338.11 delitos violentos por 10 mil habitantes, es decir, 3.38 delitos por cada cien habitantes, en la colonia que tiene el más alto índice de delito violento con cifra negra. Y ello, sin contar la población flotante que diariamente asiste al Centro por diferentes motivos

4.7. Sexto Indicador: Comparación con índices delictivos de ciudades del interior de la República

En este apartado analizaremos cuál es la situación de la delincuencia en la ciudad de México en comparación con otras ciudades del interior de la República. Para ello, hemos tomado las ciudades que nos parecen más representativas, ya sea por su densidad de población, por su problemática urbana o social, o bien por estar en las rutas principales del narcotráfico. Se ha decidido tomar un solo año base, 1996, que, como se ha visto, es uno de los años que muestra la mayor incidencia delictiva en la ciudad de México.

Otra precisión importante es que hay delegaciones de la ciudad de México que sobrepasan en población a algunas de las ciudades de la provincia. Tal es el caso de las delegaciones Iztapalapa y Gustavo A. Madero, que tienen una población estimada de 1'696,609 y 1'256,913 habitantes, respectivamente. Motivo por el cual utilizaremos con mayor razón la estandarización de los datos por medio de las tasas por 100 mil habitantes.

El cuadro que presentamos a continuación será el que tomemos como referencia, y nos sirva de punto de partida para nuestro análisis.

Cuadro 8
Cuadro comparativo de denuncias registradas en las
Agencias del Ministerio Público de diferentes ciudades del país en 1996²

CIUDAD	POBLACION	DENUNCIAS TOTALES	ROBO	HOMICIDIOS	LESIONES
Acapulco	687,292	14,518	6,232	492	1,761
Cuernavaca	316,782	10,850	6,201	-----	-----
Culiacán	696,262	4,610	3,402	274	198
Ecatepec	1'457,124	22,553	10,829	722	3,916
Guadalajara	1'633,216	67,473	33,986	2,256	8,862
Mazatlán	357,619	3,450	2,566	283	66
México, D.F.	8'489,007	24,8567	155,535	1,981	31,875
Monterrey	1'038,143	26,179	10,064	231	6,747
Naucaipan	839,723	23,028	10,672	858	3,710
Nezahualcoyotl	1'233,868	24,019	13,752	576	3,212
Tijuana	991,592	66,219	32,573	-----	8,111
Tlanepantla	713,143	16,165	8,080	378	2,341

¹ INEGI, *Sistema para la Consulta de Información Censal por Colonia 1995*

² Fuentes: *Anuarios Estadísticos 1997 de los Estados de Guerrero, Morelos, Sinaloa, Estado de México, Jalisco, Distrito Federal, Nuevo León y Baja California*. INEGI

La primera y más notoria observación que podemos hacer es con relación a la ciudad de Tijuana, que con una población de 991 mil 592 habitantes, registra un total de 66 mil 219 denuncias, lo cual representa una tasa de 6 mil 678.04 denuncias por 100 mil habitantes. Aunque el número de denuncias en la ciudad de México es cuatro veces mayor, la capital tiene, por lo menos, siete veces más habitantes que Tijuana, por eso su tasa es menor, es decir, 2 mil 928.1 denuncias por cien mil habitantes. Lo cual significa que la tasa de Tijuana tiene un porcentaje mayor de 128%. Otras ciudades cuyas tasas por cien mil habitantes son mayores a las de la ciudad de México son Cuernavaca, que tiene una tasa de 3 mil 425.06 denuncias, más de 16.97%, y Guadalajara, que tiene una tasa de 4 mil 131.20, es decir, mayor en 41.99%.

De las anteriores ciudades, sorpresivamente es Acapulco la que registra la tasa más baja, con apenas 211.23 denuncias por 100 mil habitantes. También sorprende que Monterrey, cuya tasa es de 2 mil 405.84 denuncias, tenga tasas más altas que Nezahualcóyotl, mil 946.64, y que Ecatepec, mil 547.77 denuncias.

Al analizar la tasa con relación al tipo de delito, se puede observar que las tendencias se mantienen sin mayores variaciones. La ciudad de México mantiene el cuarto sitio con una tasa de mil 832.19, después de Cuernavaca, que tiene mil 957.49; Guadalajara, con 2 mil 80.92; y Tijuana, que se mantiene con las tasas más altas con 3 mil 284.91.

Con respecto del delito de lesiones, vemos que la ciudad de México baja hasta el sexto sitio, con 375.48 denuncias por 100 mil habitantes. Siendo superada por Tijuana, con 817.97; Monterrey, con 620.04, Guadalajara, con 542.61, Tlanepantla, con 528.26, y Naucalpan, con 441.81.

Pero el dato más llamativo e importante de todos es con relación al delito de homicidio. En este rubro la ciudad de México baja hasta el penúltimo sitio de las doce ciudades analizadas, con apenas 23.33 denuncias, por cien mil habitantes. Tijuana no mantiene el primer puesto ya que, como en el caso de Cuernavaca, las estadísticas oficiales *significativamente* no registran el delito de homicidio. Queda en su lugar Guadalajara, con 138.13, Naucalpan, con 102.17, Mazatlán, con 79.13, Acapulco, con 71.58, Tlanepantla, con 53, Ecatepec, con 49.54, Netzahualcoyotl, con 46.68; Culiacán, con 39.35, México, D.F., con 23.33, y, al último, Monterrey, con 21.22.

Consideramos que no podemos hacer conclusiones tajantes cuando se hacen este tipo de comparaciones. Hay una enorme variedad de variables que entran en juego cuando se trata de interrelacionar fenómenos que pertenecen a contextos tan diversos como los aquí planteados. Pese a ello, un ejercicio de esta naturaleza nos permite formar una idea aproximada de una determinada realidad. A nosotros, en particular, nos ayuda a desmitificar a la ciudad de México como la ciudad más violenta de nuestro país, al menos en 1996 y tomando como base las estadísticas oficiales.

Pese a lo anterior, consideramos que no basta con analizar las tasas de crecimiento de la criminalidad de las ciudades del interior de la República para acercarnos al problema de la inseguridad en la capital. A continuación realizaremos un análisis comparativo de los datos de la ciudad de México con los de otros países para tener otro criterio de ponderación de los niveles de inseguridad.

4.8. Séptimo Indicador: Comparación de los índices delictivos de la ciudad de México con ciudades norteamericanas equivalente en población.

Es innegable, que uno de los principales problemas que tiene la Ciudad de México es el de la inseguridad. Sin embargo, el aumento de la criminalidad en la capital debe ser considerado en su justa dimensión, es decir, como una señal de alarma ante un problema social al que hay que enfrentar sin adjudicarle tintes amarillistas. Si hacemos una comparación entre el delito diario de las Delegaciones Políticas de la Ciudad de México, con ciudades norteamericanas equivalentes en población, nos encontramos con los siguientes resultados

Cuadro 9

Cuadro comparativo del delito diario por 100,00 habitantes entre las delegaciones de la ciudad de México y ciudades de Estados Unidos equivalentes en población ¹

DELEGACIÓN		CIUDAD	
Alvaro Obregón	2.6	San Francisco	26.5
Azcapotzalco	3.5	Boston	32.7
Benito Juárez	8.3	El Paso	30.8
Coyoacán	5.4	Austin	32.1
Cuajimalpa	1.8	Knoxville	21.8
Cuauhtémoc	10.2	Baltimore	29.0
Gustavo A. Madero	3.6	Houston	31.1
Iztacalco	3.7	Vermont	11.9
Iztapalapa	2.4	Oklahoma	19.3
Magdalena Contreras	1.3	Corpus Christi	28.2
Miguel Hidalgo	8.1	Nueva Orleans	34.1
Milpa Alta	1.3	Carrolton	17.3
Tláhuac	1.4	Newark	44.5
Tlalpan	2.6	Delaware	14.7
Venustiano Carranza	7.0	Milwaukee	25.5
Xochimilco	2.0	Fresno	28.8

Como puede fácilmente observarse a partir de la lectura del cuadro anterior, aunque elevados, los índices delictivos que presenta la Ciudad de México se encuentran en una proporción menor con los que presentan países industrializados como Estados Unidos, en donde los índices delictivos, en muchos de los casos, son diez veces mayor.

Para comprender porque se dan estas diferencias tan marcadas, es necesario tener presente que los Estados Unidos, pese a ser la primera potencia mundial, enfrenta enormes carencias en muy diversos ordenes. Pero dos de manera particular son los que, a nuestro juicio, inciden de manera esencial para mantener elevados sus índices delictivos: el bajo control de armas y el narcotráfico.

En relación al control de las armas de fuego, en la mayoría de los países, tanto de Europa como de América Latina, existen disposiciones muy rígidas sobre la fabricación de armas, su

¹ Fuente: *Informes Estadísticos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y Crime in the United States. Inform Crime Reports 1995*. Consultado en Internet

importación o exportación, los establecimientos de venta al público y, sobre todo, su tenencia por parte de los ciudadanos, ya sean armas de caza o armas cortas. En nuestro país, por ejemplo, a pesar de que el artículo 9º constitucional permite el poseer una arma en nuestro domicilio, para nuestra protección y legítima defensa (salvo las de uso reservado al ejército, armada, marina y *guardia nacional*), es sumamente difícil obtener una licencia para la posesión de un arma corta de fuego. Su uso o la mera tenencia sin licencia está severamente penados por la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, y, de hecho, no hay establecimientos que controlen su venta, solamente se pueden obtener en el mercado negro.

En Estados Unidos, por el contrario, existe una venta libre y prácticamente indiscriminada de armas. De tal forma que el número de armas en poder de los particulares es muy elevado y, por lo tanto, sumamente fácil para los delincuentes hacerse de una arma para delinquir. En el vecino país del norte existen aproximadamente 285.000 armerías legales, que han convertido a norteamérica en el paraíso de las armas. De acuerdo a la Oficina de Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego - ATF— del Departamento de Justicia norteamericano en 1989 existían aproximadamente 201 837.000 armas de fuego, sin contar las que eran propiedad de las fuerzas armadas. Es decir, prácticamente un arma por cada habitante.¹ Es evidente que con una proporción de armas tan alta, las consecuencias para la seguridad urbana tienen que ser muy negativas.

Por otro lado, muy poco abría que agregar a los mares de tinta que se han escrito en torno a la pernicioso influencia que ejerce el narcotráfico sobre la sociedad. Quizás valga la pena enfatizar que el narcotráfico es un factor cuya presencia incrementa sin medida la violencia urbana, principalmente porque introduce *nuevas reglas del juego*. Tiene, por ejemplo, una dinámica de muerte muy alta, porque en él se juegan sumas y capitales desmedidos. Adicionalmente, como la pretensión de los grandes y medianos capos es asegurarse un nivel mínimo de poder, a cualquier costo, se da una rotación muy alta de cabecillas por la cadena de muertes que acompaña a este proceso. Por lo mismo, es indudablemente uno de los factores que más han contribuido a los alarmantes niveles de violencia urbana que han vivido algunas de las más importantes ciudades norteamericanas, como Nueva York, Los Angeles y Miami. La dinámica del narcotráfico es una dinámica de muerte y violencia desmedida.

Finalmente, es importante señalar el hecho de que el poder destructivo del narcotráfico no se detiene solamente en los individuos sino que vulnera, de manera especial, a la sociedad y a sus instituciones. Por ello, el narcotráfico tiene que ser obligadamente considerado como una de las variables explicativas más fuertes a la hora intentar la comprensión de los altos índices de criminalidad que tienen las diferentes ciudades de Estados Unidos.

4.9. Octavo Indicador: Comparación de la tasa por 100 mil habitantes del delito de homicidio de la ciudad de México con ciudades norteamericanas.

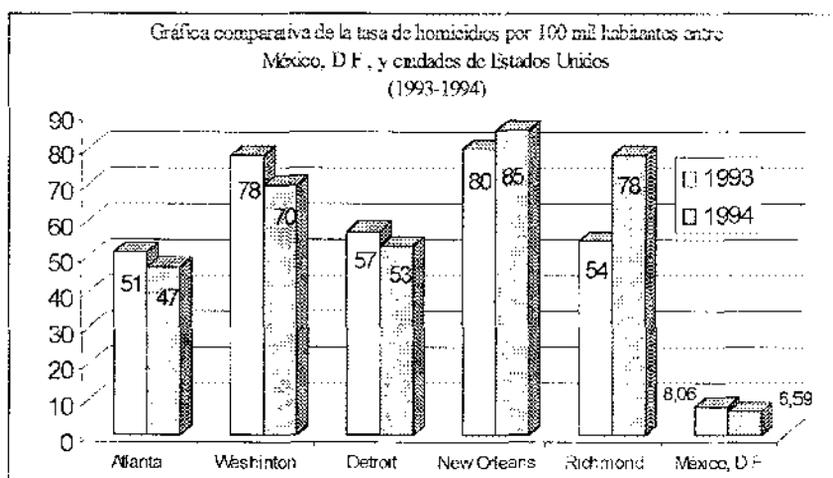
En el amplio espectro de figuras delictivas existentes, ninguna puede lesionar y lastimar más a la persona humana que el homicidio, simplemente por el hecho de que éste atenta contra la vida, como el valor humano fundamental. El homicidio es, por supuesto, el indicador de violencia más simple. Por esta razón, se pensó que sería ilustrativo para los propósitos del presente trabajo.

¹ "Apretando el gatillo", *Revista Semana*, Septiembre 22 de 1997. Edición 803. Semanario colombiano de información política consultado en Internet.

Para comparar las tasas de homicidio que existen en algunas ciudades de los Estados Unidos y la ciudad de México, tomamos como base el *Study of Homicide in Eight U.S. Cities*, elaborado por el *National Institut of Justice* en 1997. El estudio se llevó a cabo seleccionando ocho ciudades, de las que aquí presentamos solo cinco, de entre 77 ciudades norteamericanas con una población mayor a los 200 mil habitantes. Estas mismas 77 ciudades, en conjunto, integran al 20% del total de la población norteamericana, por lo cual podemos considerar que se trataba de una muestra significativa del comportamiento del homicidio en los Estados Unidos.¹

El resultado de nuestro ejercicio comparativo puede observarse en la Gráfica XIII, en el que se muestra el delito de homicidio en tasas por cien mil habitantes en las ciudades norteamericanas de Atlanta, Washington, Detroit, New Orleans y Richmond, durante los años de 1993 y 1994, y las tasas que se registran en la ciudad de México en los mismos periodos.

Gráfica XIII



Fuente: National Institute of Justice, *A study of Homicide in Eight U.S. Cities*, 1997, p. 2
 INEGI, *Cuaderno de Estadísticas Judiciales*, No. 2, Tomo 1, México, 1994, p. 19 y 659
 INEGI, *Cuaderno de Estadísticas Judiciales*, No. 3, México, 1995, p. 11 y 13.

Como lo muestra la gráfica, con relación al primer año de comparación, las tasas en las ciudades de Atlanta, Detroit y Richmond sextuplican la tasa que presenta el Distrito Federal, y en los casos de Washington y New Orleans, la tasa en menor casi ocho veces. Para el segundo año, aunque en tres de las cinco ciudades de Estados Unidos hay un sensible decrecimiento, del orden de 7.8%, en Atlanta; 10.25%, en Washington, y, 7.01%, en Detroit, estas cifras se muestran todavía superiores a la registrada en el Distrito Federal. Sobresale en este año de 1994 la ciudad de New Orleans, que no solamente mantiene la primera posición, sino que tiende a incrementar su tasa de homicidio a 85 homicidios por cada 100 mil habitantes. Lo cual representa un porcentaje mayor de 1189.83% respecto de nuestra ciudad capital.

Conviene hacer notar, para acercarnos un poco más al problema del homicidio en las ciudades norteamericanas, las variables que están principalmente involucradas, y que fueron el incremento de la violencia doméstica, la connotación fuertemente racial del delito de homicidio

¹ National Institute of Justice, *A study of Homicide in Eight U.S. Cities*, 1997, p. 2.

en las ciudades de Estados Unidos, y, por último, su vinculación con el uso de armas de fuego. De esta manera los resultados a que llegó el citado estudio fueron que en más del 80% % de los casos el homicidio se había cometido por disparo de arma de fuego, el grupo más vulnerable de víctimas de homicidio lo constituyeron los hombres de raza negra, con una edad promedio entre los 18 y los 24 años. En Tampa, por ejemplo, el porcentaje de población que tiene estas características es de apenas el 1.2%, pero el porcentaje de víctimas con las mismas características fue de 28%¹. Y, finalmente, que en más del 50% de las víctimas que habían sido asesinadas en un entorno familiar, el homicida había sido o un familiar o una persona cerca a ellas. Pero solamente el 20% de las víctimas hombres quedaban incluidas en este rango.

Los anteriores resultados, por supuesto, no muestran sino una visión muy superficial del problema del homicidio en las ciudades norteamericanas. Debido a que nuestro propósito es meramente ilustrativo, hemos realizado aquí grandes generalizaciones, omitiendo detalles que pudieran ser relevantes para la comprensión del fenómeno. Evidentemente, un análisis más detallado requeriría de un estudio más profundo, y con otras características.

4.10. Noveno Indicador: La situación de la inseguridad pública en América Latina: el caso de Colombia

De entre las principales ciudades de América Latina, Buenos Aires, Valparaíso, Lima, Río de Janeiro, Sao Paulo, no cabe duda que las que presentan la mayor problemática urbana son las ciudades colombianas de Medellín, Cali y Santa Fe de Bogotá. Para César Gaviria Trujillo, Secretario General de la Organización de Estados Americanos, Colombia es el país que despierta la mayor preocupación de toda América, por ser el país que tiene mayor índice de violencia y criminalidad.²

Sin embargo, a diferencia de lo que muchos pudieran pensar, la problemática de la delincuencia y la criminalidad en Colombia, no está ya tan directamente relacionada con el narcotráfico, como en épocas de Pablo Escobar. De acuerdo con el coronel Oscar Naranjo, actualmente Colombia está enfrentando una cuarta generación de narcotraficantes, que tiene una estructura de clanes muy cerrada, pequeña, con una visión empresarial del negocio, que pretende legalizar sus patrimonios a largo plazo, y que muestra unos perfiles de violencia también inferiores a los que mostraron los carteles de Medellín y de Cali. Es, nos continúa diciendo el coronel Naranjo, un conglomerado de organizaciones que entiende la idea de la globalización y que rompió con el mito de que los colombianos eran los únicos que debían manejar el narcotráfico. Hoy lo que encontramos es un grupo disperso de pequeñas organizaciones aliadas con redes internacionales poderosas, especialmente en México y en algunos países de Europa Oriental, donde hay un mercado importante de apertura a la cocaína.³

En Colombia se da la confluencia de tres importantes niveles de violencia. El primero representado por grupos armados organizados movimientos guerrilleros, como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), o grupos paramilitares, armados por caciques locales para la defensa de sus intereses políticos o económicos; y grupos de autodefensa, como el llamado grupo CONVIVIR. De acuerdo con la

¹ *Ibidem*, p. 3

² Primera Reunión de Expertos Gubernamentales sobre la Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, *El Espectador*, por Elizabeth Yarce. Diario Colombiano consultado en Internet.

³ "La mafia entendió la globalización. Enfrentamos la cuarta generación de narcos", coronel Oscar Naranjo", en *La Nación*, 25 de Agosto de 1999. Periódico colombiano consultado en Internet.

Oficina del Alto Comisionado para la Paz de Colombia, se calcula que existe presencia guerrillera en 622 municipios del país, más de la mitad de su territorio nacional. Se presume que son estos grupos los responsables de la violencia política que ha sufrido Colombia, y que le permitieron ser el único país en el mundo en el que en solo un año (1989-1990) fueron asesinados tres candidatos a la Presidencia de la República: Luis Carlos Galán, Bernardo Jaramillo y Carlos Pizarro.

El segundo nivel es el conformado por las mafias de delincuentes organizados, cuya característica es la de utilizar comportamientos criminales con alto grado de especialización y técnica, y una actitud deshumanizada que traspasa todos los límites. Es el caso de los hurtos de automotores, donde no se vacila en eliminar a la víctima aunque no oponga resistencia alguna. Una de sus actividades más lucrativas ha sido la del secuestro. Según el Boletín Trimestral sobre Secuestro y Extorsión, de la Policía Nacional de Colombia, en los últimos tres años los grupos guerrilleros como la FARC, han dejado de ocupar el primer lugar en cuanto a secuestros, siendo desplazados por la delincuencia organizada, que movió, solamente durante el año de 1996 cerca de 400 millones de dólares.¹

De acuerdo con un reporte oficial realizado por el Zar Antisecuestro de Colombia, entre 1993 y 1997 fueron secuestrados 10 mil 401 personas. No obstante, la misma fuente señala que algunos informes no oficiales, basándose en el hecho de que no todos los secuestros son reportados a las autoridades, indican que la cifra habría superado los 11 mil secuestros. Para darnos una idea de la proporción de este delito en Colombia, tómese como referencia que en Ecuador, que es el país de América Latina que tiene el más alto número de secuestros, tuvo solamente 150 en 1996. Cifra, muy inferior a la que alcanzó Colombia en los primeros tres meses de 1997.²

Finalmente, el último de los tres niveles que aquí planteamos es el relacionado con la delincuencia convencional. Colombia es el país con el más alto índice de asesinatos en América, cuya cifra alcanza los 25,000 muertos por años. Se podría pensar que es resultado del explosivo contexto socio político que vive Colombia. Pero, de acuerdo con un estudio del Instituto Nacional de Salud de Colombia, el 85% de los homicidios cometidos en el país se genera en la vida cotidiana, y solamente el 15% restante se produce a causa de los grupos armados organizados. De este 85%, el 49% tienen que ver con venganzas personales y atracos.³

Un factor determinante para entender el aumentar desmedido de los niveles de violencia urbana que viven las ciudades colombianas, es el fenómeno de la *empistolización* que vivió la sociedad colombiana durante los últimos quince años, como resultado de sentimiento de inseguridad. Se calcula que en Colombia por lo menos tres millones de personas tienen un arma de fuego que las convierte, sin saberlo, en homicidas o víctimas en potencia.

Se dice Colombia es un país en armas. Están armadas las fuerzas de seguridad del Estado, los guerrilleros, los paramilitares, los narcotraficantes, los delincuentes comunes, la delincuencia

¹ "Radiografía del secuestro", *Semana*, Septiembre 7 - 15 de 1997, Edición 801. Semanario colombiano de información política consultado en Internet.

² *Ibidem*.

³ "Cumbre de la OEA para la criminalidad", en *El Espectador*, por Elizabeth Yarce. Diario Colombiano consultado en Internet.

organizada, las escoltas de los políticos, los vigilantes, los civiles y hasta los niños.

De acuerdo con cifras del Instituto de Medicina Legal, de Colombia, de los 25 493 asesinatos que tuvieron lugar en 1996, 21 910 fueron ocasionados con armas de fuego. Es decir, casi nueve de cada 10.² Para el editorial del periódico colombiano el *Espectador*, la violencia urbana ha sido resultado no del conflicto entre guerrilla y gobierno, sino provocada por la descomposición del tejido social. Los ejemplos que cita la fuente son ejemplificantes del clima de violencia e inseguridad que se viven en la ciudad de Bogotá

Sólo la semana pasada, por ejemplo, en Bogotá, un joven de 18 años hirió al rector de su colegio con una pistola y otro muchacho de 14 asesinó a tiros a una joven de su misma edad. Estos casos, contrario a lo que podría pensarse, no son aislados sino el pan de cada día. En agosto último tres hermanos menores de edad, murieron cuando explotó la granada con la que jugaban cerca de su casa, ubicada al norte de Bogotá. En julio, un taxista mató de un disparo a un pasajero que cerró muy duro la puerta del carro. Un mes después un hombre disparó sin motivo alguno contra una multitud que celebraba el Festival del Soltero. El ataque dejó dos muertos y tres heridos. Como estas hay otras 20 historias más que tienen en común una sola cosa: las armas.³

El incremento de armas en las calles de las principales ciudades colombianas ha provocado que haya aumentado la delincuencia común, la cual protagoniza el 35% de los delitos. Se trata de una violencia callejera que en su mayoría tiene como autores a jóvenes que no sobrepasan los 20 años, y muchas veces provienen de familias en condiciones económicas extremas, donde abunda el incesto, el alcoholismo o la mendicidad. Así mismo se estima que el número de bandas armadas también ha ido creciendo, a tal punto que en Medellín se estima que están organizados más de 250 grupos delincuenciales, que operan en todas las áreas desde el hurto de vehículos hasta la defensa territorial en los barrios.

Como se puede ver, en un repaso muy amplio de la problemática que presentan las ciudades colombianas, los niveles de violencia urbana e inseguridad están considerablemente por encima de los que actualmente tiene nuestra ciudad de México.

4.11. Décimo Indicador: Dinámica del homicidio en diversas ciudades del mundo.

Si la dificultad por manejar estadísticas nacionales es relativamente compleja, el lector podrá fácilmente imaginarse cuán complicado resulta manejar fuentes confiables que contengan estadísticas recientes sobre el delito en otras partes del mundo. En este sentido, las fuentes que tenemos a la mano provienen generalmente o bien de la Organización de las Naciones Unidas, vía la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, o bien, provienen de las estadísticas que maneja la Policía Internacional (INTERPOL). En ambos casos, por desgracia, la información no se encuentra actualizada. Así, por ejemplo a pesar de que tenemos conocimiento

¹ "Apretando el gatillo", *El Espectador*, Septiembre 22 de 1997, Edición 803. Diario colombiano consultado en Internet.

² *Ibidem*

³ *Ibidem*

de las Naciones Unidas han concluido ya el *Quinto Estudios de las Naciones Unidas sobre tendencias delictivas y funcionamiento de los sistemas de justicia penal*, que comprende el período 1990-1995, éste todavía no se encuentra disponible en la mayoría de los países subdesarrollados

Como el plan de nuestro trabajo tenía contemplado, como último indicador, el análisis del comportamiento delictivo a nivel mundial, para poder determinar cual era la situación que ocupaba la ciudad de México dentro de las diez o de las cien ciudades con el más alto índice delictivo, ante la imposibilidad de poder llevar a cabo dicho plan, y con el objeto de no ver alterada la estructura de nuestro análisis, hemos decidido incluir las cifras que nos proporciona el *Cuarto Estudios de las Naciones Unidas sobre tendencias delictivas y funcionamiento de los sistemas de justicia penal*, que maneja cifras de principio de la década de los noventa. Lo consideramos pertinente porque, aún consiguiendo los datos para 1995, éstos no podían dejar de ser más que ilustrativas. Toda vez que resulta sumamente complejo hacer comparaciones de sistemas jurídicos muchas veces contrapuestos¹

Ahora bien, una investigación internacional comparativa como la presente tiene que resolver gran cantidad de problemas metodológicos, partiendo, por ejemplo, de la dificultad que representa la clasificación de las conductas delictivas en los diferentes sistemas penales. A pesar de estos problemas, consideramos que la investigación comparativa internacional constituye un valioso recurso para ponderar nuestros niveles de inseguridad. Por esta razón, pensamos que sería más conveniente si solamente hacemos referencia al delito de homicidio, puesto que éste es el que está definido en términos más uniformes en los diferentes países, a diferencia del robo, la violación o las lesiones, de manera que podía servir de un indicador más o menos confiable para comparar a los distintos países

Cuadro 10

CIUDAD	1990
Amsterdam	37.98
Addis Abeba	29.16
Manila	21.52
Estocolmo	15.89
Helsinki	15.29
Riga	12.09
El Cairo	11.03
Copenhague	10.52
Oslo	9.31
Buenos Aires	8.44
México, D.F.	8.40
Bombay	6.85
Toronto	6.09
Viena	5.04
Kiev	4.02
Glasgow	3.19

¹ Es importante mencionar que el estudio de las Naciones Unidas no contempla a la ciudad de México. Sin embargo, este inconveniente lo suplimos consultando las cifras que para el año de 1990 proporciona el INEGI. Asimismo, es necesario destacar que se tomó en cuenta los homicidios cometidos en el fuero federal y común, que resultaron ser 692 para dicho año (Cfr. INEGI. *Cuaderno de Estadísticas Judiciales*, No. 2, Tomo 1, p. 13 y 638)

Santiago	3.09
Jerusalén	3.05
Budapest	2.73
Londres	2.53
Damasco	1.62
Tokio	1.56
Seúl	1.06

Uno de los comentarios que podemos hacer con relación al cuadro que presentamos de los casos de homicidio por 100 mil habitantes en diversas ciudades del mundo en 1990, es que realmente el homicidio no está, aparentemente, concentrado en países desarrollados o subdesarrollados. Más bien, parece estar homogéneamente distribuido

Así, por ejemplo, la ciudad capital que muestra la tasa más alta es Amsterdam, con 39.98. No resulta extraño que ocupe la primera posición, recuérdese que Amsterdam, desde la década de los setenta ha vivido una etapa de tolerancia hacia las drogas blandas, las cuáles incluso se pueden adquirir en los llamados *coffe-shops*. Asimismo, ha mostrado una política muy liberal en relación con el sexo servicio. Estas dos características han hecho que sea llamada las *Vegas de Europa*, con todos sus vicios y virtudes.

La segunda ciudad que tiene la mayor incidencia es Adís Abeba, capital de Etiopía, seguida por Manila, con 21.52, Estocolmo, con 15.89, Helsinki, con 15.29, y Copenhague, con 10.52. Llama la atención que sea en los países bajos, que se caracterizan por su alto nivel de vida y por el respeto que le profesan a los derechos humanos, en donde los índices de homicidio se encuentren más elevados.

Estas cifras contrastan con las que se hubiera pensado encontrar en países subdesarrollados, como los de América Latina, en donde los tres países que se representan tienen tasas inferiores a diez: Santiago, 3.9, Distrito Federal, 8.40; y Buenos Aires 8.44. O como en la India, en donde Bombay, tiene una tasa de sólo 6.85. En el caso del Distrito Federal, se podría decir, en consecuencia, que es una ciudad de *media tabla*. Y ello sin tomar en cuenta que los cálculos efectuados para obtener la tasa los hemos realizado con la población del Distrito Federal. Si consideramos la población que propone el INEGI, para la ciudad de México en el año de 1990, la tasa baja a 4.59. Lo cual nos ubicaría por debajo de ciudades como Viena y Toronto.

Pese a lo anterior, es importante destacar que de acuerdo a la Organización de Estados Americanos, los niveles de homicidio para América Latina, que se habían mantenido en un rango relativamente estable por varias décadas, se elevaron dramáticamente durante la década de los noventa. Los datos recolectados muestran que las cifras agregadas para la región casi se triplican frente a la década anterior hasta alcanzar 30,7 homicidios por cada 100 000 habitantes. Lo que, de acuerdo con la OEA, representa más del doble que el de cualquier otra región del mundo y es seis veces mayor que el promedio mundial. Otras fuentes citadas por la OEA, basadas en un muy cuidadoso estudio del BID señalan que la tasa para América Latina y el Caribe es de 28,4 por 100 000.¹

¹ Primera Reunión de Expertos Gubernamentales sobre la Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, citado por en *La Nación*, Medellín, Colombia, s.n.p.

Finalmente, resulta muy significativo que sea en los países orientales donde se registren las tasas más bajas, ya que Tokio muestra una tasa de sólo el 1.56; y Seúl, que tiene la tasa más baja con tan sólo 1.06 homicidios por cien mil habitantes¹

Después de este sucinto análisis podemos concluir que la ciudad de México no tiene las tasas más bajas de criminalidad entre algunas de las ciudades más importantes del mundo, pero tampoco tiene ni se acerca a las tasas de otros países

4.12. Reflexiones en torno al problema de la inseguridad subjetiva.

La realidad delictiva, tal y como ésta resulta de las estadísticas oficiales y de los resultados de la investigación, cuestiona la afirmación muy común en nuestros días de que *actualmente se vive la etapa que tiene los más altos índices delictivos de nuestra historia reciente*. Ya que, por lo menos desde la perspectiva en la que aquí se ha analizado, queda en entredicho que esta afirmación se corresponda con la manera como el fenómeno criminal se ha manifestado en las cifras legales. La ciudad de México no será la ciudad segura que todos quisiéramos, pero tampoco es ni la más insegura del mundo, ni la más insegura de nuestro país

Sin embargo, hoy por hoy, la imagen de la violencia desbordada ha provocado la huida de todo optimismo, y ha obligado a muchos a tener que aprender a coexistir con el miedo y la sospecha, independientemente de que la misma inseguridad tenga o no un referente objetivo. Y ello nos parece preocupante porque la seguridad pública constituyen uno de los pilares básicos de la calidad de la vida urbana.

Un aspecto que nos parece fundamental es el hecho de que la violencia forma parte inexorable y fatal del escenario urbano de cualquier ciudad del mundo, en el momento en que coinciden en un mismo espacio sobrepoblación, crisis económica, desempleo, pérdida de valores, corrupción o impunidad en las instituciones, narcotráfico, delincuencia organizada, descomposición de los cuerpos policiales, entre otros. Que son factores que, en mayor o menor medida, han estado presentes en nuestra realidad en los últimos quince o veinte años

En este delicado contexto, al magnificar las imágenes sobre violencia, delincuencia e inseguridad, los medios masivos de comunicación se han encargado de definir y crear un estereotipo de la criminalidad, y fomentar el consenso social necesario para impulsar, como se ha dicho más arriba, un clima de alarma social, que hace más receptiva a la sociedad para el establecimiento de estrategias de control de la criminalidad basadas en políticas de mano dura, bajo el supuesto del mantenimiento del orden y la seguridad pública. En esta estrategia es de vital importancia la formulación de una política estigmatizante y criminalizante de determinados sectores, los pobres, los marginados, los desempleados, los jóvenes, que revitaliza el esquema del positivismo criminológico con todas sus manifestaciones, desde el más acentuado lombrosianismo (persecución del feo y mal vestido), pasando por la justificación de la intervención penal por lo que se es, más que por lo que se ha hecho; hasta la perversión de considerar al delincuente malo por naturaleza, *peligroso social*, desecho humano o cualquier cosa, menos ser humano. Estrategia que no olvida desprestigiar la actuación de las comisiones

¹ *Resultados del Cuarto Estudio de las Naciones Unidas sobre tendencias delictivas y funcionamiento de los sistemas de justicia penal*, Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de las Naciones Unidas, Noviembre de 1994, p. 15

defensoras de derechos humanos a las que se les carga el *scabimento* de protectoras de delincuentes

Es decir, al generar los medios la percepción subjetiva de la inseguridad, se van creando, al mismo tiempo, los espacios necesarios para la justificación del discurso constitutivo del control social formal, basado en leyes represivas y prácticas policiales (redadas, detenciones injustificadas, operativos, etc.) A nosotros no nos queda duda que la campaña de inseguridad ciudadana promocionada por los medios masivos de comunicación —campaña que incluso puede no ser conscientemente formulada—, es capitalizada por los grupos hegemónicos para justificar el establecimiento de un control social duro. Deviene así una especial tensión entre el discurso garantista y el Estado de Derecho, por un lado, y las prácticas gubernamentales y policiales por el otro, que pretenden, realmente, el mantenimiento, conservación y reproducción del sistema de dominación

Por esta razón, se debe dejar de pensar a los medios masivos de comunicación, y en especial a la televisión — que por sus características la hacen un instrumento más persuasivo y poderoso que todos los demás medios—, a partir de su empleo para distraer, y se debe comenzar a analizarla como el principal soporte de la ideología burguesa. No hay que olvidar que en una sociedad capitalista, como la nuestra, las capacidades comunicativas también se distribuyen inequitativamente. Y como la comunicación, a través de los medios, realiza un proceso de dominación en el que se transmite y refuerza la racionalidad de los grupos hegemónicos.

Podríamos concluir que debido a su contenido altamente ideologizante, los medios son un importante instrumento de control social, expresión de la hegemonía que esos grupos ejercen sobre el conjunto de la sociedad y tienden a reforzar la dependencia y el sometimiento de las clases dominantes. Sirven, en consecuencia, más o menos conscientemente, al proyecto económico político del estado neoibérico. Es necesario, ahora, desentrañar las formas como los grupos dominantes llevan a cabo esa función.

CAPÍTULO V RASGOS FUNDAMENTALES DE LA POLÍTICA CRIMINAL. EN LA CIUDAD DE MÉXICO DURANTE EL PERIODO 1993-1999

Hay quienes sostienen que de la misma manera como el Estado formula políticas en las esferas económica, social, laboral, educativa, debe también establecer líneas de acción en el campo de la criminalidad y la delincuencia, y, consecuentemente, esta debe ser una tarea de la política criminal. Desde esta perspectiva reduccionista, la política criminal vendría siendo "la exposición sistemáticamente ordenada de las estrategias y tácticas sociales para conseguir un control óptimo del delito"¹ Siendo la estrategia por antonomasia la utilización del derecho penal, como la principal herramienta de la política criminal

En este orden de ideas, la política criminal vendría siendo un eslabón entre el derecho penal y la criminología, y, en consecuencia, estaría destinada a procurar un perfeccionamiento del derecho penal, ya que a través de ella se podría determinar cuál ha sido el efecto del derecho penal en la prevención del delito y, por ende, los criterios para legislar en materia penal, por ejemplo, penalizando o despenalizando ciertas conductas, aumentando las penas, etc

Para nosotros, como ya se ha planteado con anterioridad, resulta evidente que la comprensión de los procesos y de los fenómenos que involucran tanto a la política criminal como al derecho penal requieren, primeramente, entender las características del Estado, ya que éstos aspectos no son más que la forma concreta en que se materializa los complejos intereses de clase que se desarrollan al amparo de la estructura estatal

En este sentido, hay que insistir en que tanto la política criminal, como el derecho penal son aspectos de la superestructura jurídica y política, y que, por lo tanto, se encuentran íntimamente comprometidos dentro del tejido social, en un proceso real de mantenimiento, conservación y lucha por el poder

De esta manera, nosotros pensamos que la política criminal no debe ser entendida únicamente como el conjunto de medidas, estrategias y acciones encaminadas a disminuir, atacar y combatir los índices de criminalidad, tarea que, dicho sea de paso, indudablemente lleva a cabo, sino fundamentalmente como un instrumento al servicio de los grupos hegemónicos, para lograr la conservación, reproducción y mantenimiento del sistema de dominación.

Para entender esta importante función que lleva a cabo la política criminal, hay que tomar en cuenta que el enfoque de la lucha contra la criminalidad, que por supuesto afecta a todos los sectores sociales, está determinado según quién sea el sujeto llamado a planificarla. De esta manera, podemos ver, por ejemplo, como a las clases dominantes desde luego que les importa el control de la delincuencia, pero no porque sea ésta su principal preocupación, o porque con dicho control se pretenda alcanzar el bien común y el mantenimiento de la convivencia social. Sino básicamente porque esta delincuencia configurada por los grupos hegemónicos les reporta una utilidad concreta en varios aspectos

¹ Dueñas, Angel de Sola, "Política Social y política criminal". *Op Cit.*, p. 245

En primer lugar, les permite desviar la atención de la opinión pública respecto de la otra criminalidad directamente vinculada con el mantenimiento y consolidación del sistema. Es decir, aquella que se nutre de los fraudes públicos, del saqueo de las arcas nacionales, de la corrupción, del tráfico de influencias, del enriquecimiento ilícito e inexplicable, del abuso de poder, etc., y que permite crear toda una red de complicidades y lealtades al interior de los grupos políticos. Complicidad necesaria no solamente para la imposición de políticas públicas anti-populares, sino porque permite, además, que los responsables de las instituciones de procuración y administración de justicia, tiendan a ser benévolos en la persecución de dichos ilícitos. En segundo lugar, porque permite dirigir y concentrar la atención de la opinión pública hacia determinados problemas sociales, como son los de la criminalidad convencional, soslayando otro tipo de problemas que pudieran ser más importantes, como la misma corrupción, el desempleo, la crisis económica, etc. En tercer lugar, porque legitima y justifica las funciones que llevan a cabo las instituciones responsables de la procuración y administración de justicia, quienes, como se ha dicho, centran su atención en la *criminalidad del pobre diablo*, chivo expiatorio de la política criminal, permitiendo, al mismo tiempo, que sean esas mismas instituciones las que creen y fomenten actividades ilícitas.

Pero el beneficio mayor que les reporta a los grupos hegemónicos la política criminal es el permitir la justificación de estrategias de control social, diseñadas expresamente para lograr la reproducción del sistema de dominación. Conviene señalar aquí que en el escenario mexicano, caracterizado, como se ha visto, por una crisis económica recurrente, un creciente proceso de pauperización de los grupos sociales, y un incremento de las expresiones de inconformidad y rechazo social hacia las políticas económicas, privilegiar estrategias duras de control social, indudablemente que provocaría el efecto contrario a aquel que se pretende alcanzar, toda vez que es comprensible pensar que una mayor represión tendería a irritar más a una población ya de por sí golpeada por la situación política y económica.

En este contexto, el control social, tradicionalmente entendido como *control social duro* y *control social blando*, se ha ido transformando en un concepto único, que tiende a abarcar esta doble visión, es decir, a la vez que estrategia de administración del orden, matriz que permite el ejercicio del mismo, esto es, no sólo como instrumento de dominación, sino además, como base del consenso.

"Aquella primera definición que distinguiera entre el control social formal e informal muy pronto agotó sus posibilidades interpretativas al desbordar los límites de su aprehensibilidad y constituirse en un concepto omnisciente y omnipresente, capaz de abarcar todas las prácticas sociales y de significarlas en tanto que formas de control intencionalmente dirigido sobre los múltiples actores sociales () paulatinamente se fue revelando una lógica integrativa del control, la de la uniformación de conductas a través de prácticas sociales ejercidas en el contexto de la cotidianidad, que desde la perspectiva del destinatario del control son asumidas, no necesariamente como impuestas, sino incluso como necesarias para el mantenimiento del orden social."¹

Así, como dominio o como integración, el análisis del control social ha ido dando lugar a un concepto más amplio y complejo, que combina las nociones de control social formal e informal con una nueva visión que ya no discrimina entre las prácticas duras, aquellas que se

¹ González Plascencia, Luis, "El control social del espacio posmoderno para una meta-crítica del control social", en Sánchez Sandoval, Augusto y Armenta Fraga Venus (Coordinadores). *Política Criminal y Sociología Jurídica*. México: UNAM-Enep Académica, 1998, p. 202.

imponen en contra de la voluntad de los sujetos, y las denominadas suaves o blandas, que implican el consentimiento y por lo tanto la introyección no conflictiva de las normas y mecanismos que aseguran, de esta manera, tanto su omnipresencia como su invisibilidad

Esta práctica consideramos que ha quedado suficientemente explicitada en el análisis que hemos hecho en relación con el papel que han desempeñado los medios de comunicación en la construcción social de la realidad, y en la manipulación que se ha hecho de los sentimientos de inseguridad y de temor entre la población hacia la delincuencia, muy convenientemente aprovechada por el aparato estatal y los grupos hegemónicos para justificar legislaciones de excepción y estrategias de mano dura

A continuación realizaremos un análisis de la forma concreta en que tiende a materializarse esta estrategia de control social. En este sentido, consideramos que dos son las líneas fundamentales a través de las cuales se ha expresado la política criminal en nuestro país: por una parte, por medio del derecho penal, como el instrumento privilegiado de la política criminal, y, en segundo lugar, en las estrategias y políticas de seguridad pública, de mano dura, que han podido ser implementadas por medio de la muy conveniente manipulación de la percepción de inseguridad ciudadana. Ambas estrategias, consideramos que son impulsadas por los grupos dominantes para lograr la conservación, el mantenimiento y la reproducción de sus intereses económicos y políticos, en épocas en las que las crisis sociales tienden a cuestionar la validez y legitimidad del sistema de dominación, y a alterar, en consecuencia, la estabilidad del mismo sistema.

5.1. El Derecho Penal como el instrumento central de la política criminal en México.

Desde la perspectiva de Agustín Sánchez Carrillo¹, el análisis de las normas penales debe considerar tres aspectos fundamentales que están estrechamente vinculados. Primeramente, ¿cuál es su función?, es decir, para que fueron creadas, cuál es su objetivo. En segundo lugar, ¿qué provoca la creación de las normas penales?, esto es, cuáles son los factores que determinan su aparición en un momento históricamente determinado. Y, finalmente, ¿cuál es su relación con el conjunto de todas las normas que conforman la estructura jurídica?

Este sencillo esquema de interpretación de las normas penales nos parece útil para los propósitos de este estudio, de manera que lo hemos decidido adoptar para llevar a cabo el análisis del derecho penal. En consecuencia, la primera pregunta que nos interesa responder es entorno a la función de la norma penal.

Si nosotros aceptamos partir del principio de que la sociedad es una forma de vida natural y necesaria para el ser humano, es evidente de que para hacer posible la convivencia se requiera que las actividades de cada individuo se ajusten a un orden, para tratar de evitar enfrentamientos y resolver los conflictos. En esta óptica, el derecho penal constituye el instrumento a través del cual la sociedad pretendería alcanzar los anteriores fines

La justificación del derecho penal, es importante ya que si algo lo distingue de otras ramas del derecho es su reacción punitiva y coercitiva, el hecho de responder con más energía

¹ Profesor de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, autor del texto, "Análisis y evaluación de leyes en materia de prevención delictiva". Vol. II, de la investigación *Ciudades Seguras*, coordinada por el Dr. Fernando Tenorio Tagüe. Texto actualmente en prensa

frente al delito que, otras ramas del derecho, ante las violaciones a normas civiles, administrativas o de otra índole. Pero la justificación del derecho penal no le viene únicamente de su pretendida función de la conservación del orden social, sino, adicionalmente, de su interés en la formulación de normas que protejan intereses estrechamente vinculados con la colectividad, bienes de carácter social, más que intereses personales¹

Adicionalmente a estas dos importantes pretensiones del derecho penal, a través de las cuales se autolegitima, el derecho penal reafirma dicha legitimación a partir de su institucionalización normativa, es decir, a través del procedimiento legal por el cual se positivizan aquellas conductas que el legislador considera que son de observancia imprescindible para mantener el orden social. Para Bergalli, la justificación del control jurídico-penal en las sociedades que tienen una organización jurídico-constitucional y un Estado de Derecho, nace, precisamente, de la institucionalización normativa²

Sin embargo, desde una perspectiva crítica, nos parece evidente que la función de la norma penal no busca el beneficio de la colectividad, ni la salvaguarda de los valores fundamentales de la sociedad, sino favorecer los intereses de los grupos hegemónicos, quienes son los que detentan el poder político y económico para crear y aplicar las normas y quienes son los directamente favorecidos con la efectividad del cumplimiento de las normas. Por lo cual podríamos afirmar que el ejercicio del poder se lleva a cabo también a través de la producción de las normas, de la cual se valen los grupos hegemónicos para la conservación del poder y para el mantenimiento de sus posiciones de privilegio.³

Desde la perspectiva más conservadora, pareciera que la norma penal es una construcción abstracta, objetiva, independiente del contexto social en el que se desenvuelve la lucha ideológica entre las clases sociales, que precede al delito como una forma de defensa social, y que existe al margen de los intereses de los grupos dominantes. Por el contrario, nos parece claro, como hemos planteado repetidamente en este trabajo, que la creación de las normas penales y su eficacia no son un fenómeno ajeno a la realidad social y económica, dirigidas a la búsqueda del bien social general, sino un elemento manejado por decisiones e intereses de los sectores en el poder.

Para Pouliantz, la ley es esencial para el ejercicio del poder y, por tanto, para organizar la represión en función precisamente de los intereses de clase.⁴ Howard Becker, por su parte, sostiene que dentro de la sociedad las normas penales nacen como consecuencia de factores económicos y políticos, es decir, son hechas por quien tiene el poder, y son dirigidas en contra de quien no lo tiene.⁵ Y, en este mismo sentido, Sellin afirma que "sólo son introducidas en la ley aquellas normas que protegen valores e intereses del grupo que poseen el poder de imponer su voluntad a otros".⁶ Para Quinney el derecho penal era también la expresión de la ley del más

¹ Castellanos Tena, Fernando, *Lineamientos elementales del derecho penal*, 20 ed., México, Porrúa, 1986, p. 19

² Bergalli, Roberto, "El control penal en el marco de la sociología jurídica", en *Anuario de Filosofía del Derecho*, Nueva Época, t. V, 1988, p. 115

³ Correas, Oscar, *Sociología Jurídica en América Latina*, Madrid, Gipuzkoa Oñati International Institute for the Sociology of Law, 1991, p. 56

⁴ Álvarez Gómez, Josefina, "Reflexiones para la construcción de una teoría criminológica alternativa", en *Alegatos*, enero-abril de 1988, p. 8

⁵ Becker, Howard, "Los extraños", en *Sociología de la desviación*, Buenos Aires, De. Tiempo, 1971, p. 137 y ss

⁶ Sellin, Thorsten, "Groups de pouvoir, legislation et criminalité: le loi, le conflit de normes et la Criminologie en Reveu de droit penal et de Criminologie", 40, 1960, p. 879 y s., en Aruyar de Castro, Lola, "Procesos de criminalización", en *Capítulo Criminológico*, Venezuela, Facultad de Derecho, 1973, p. 70

fuerte.¹ Y Thamara Santos, por su parte, señala, igualmente, que el Estado, a través del derecho, ejerce sobre la población controles y poderes que tienden a restringir amplios espacios y canales de libertad, e imponen una adherencia condicionada de la sociedad civil al sistema institucional de normas y valores. Acción ésta que es particularmente evidente en el ámbito jurídico-penal.²

No podemos, en consecuencia, partir de una visión idealizada del derecho penal como un derecho basado en principios de igualdad, justicia, legalidad, etc. Sino que es necesario entender al derecho penal en su justa dimensión, esto es, como una de las principales formas de control social, creada para la defensa de determinados intereses y la reproducción del *status quo*. Esta es su función fundamental, de manera que forma parte de un *continuum* que comprende familia, escuela, religión, entorno laboral, sistema penitenciario, medios de comunicación, etc. Es decir la norma penal debe ser considerada al lado de las instancias de control social, como un instrumento decisivo para el mantenimiento y conservación de la realidad social.

El segundo aspecto que nos interesa destacar en relación con las normas penales es ¿qué provoca la creación de las normas penales?, ¿cuáles son los factores que determinan su aparición en un momento históricamente determinado? En este sentido, en principio podemos decir que lo que explica a la norma penal en un momento histórico concreto, es su relación con determinados intereses económico políticos que impulsan su creación.

Hay que tener presente que actualmente el concepto de Estado-Nación, debido a las tendencias globalizadoras, se encuentra en un proceso de transición hacia una instancia supranacional, desnacionalizada, lo cual ha facilitado la fragmentación o debilitamiento de los estados nacionales. Uno de los más claros ejemplos de este proceso de globalización, como ya se ha visto, ha sido todo el proceso de privatizaciones, que ha provocado que se pierda la lógica planificadora del Estado-Nación con base en el interés general de la sociedad, en aras de los intereses de los grandes consorcios transnacionales y, en general, de la oligarquía financiera internacional aliada con las burguesías nacionales.

De los cambios provocados por esta tendencia globalizadora no escapa, por supuesto, el ámbito jurídico. El principal de los cuales consiste en la transformación del sustento básico de toda la estructura jurídica: el ámbito del Estado moderno, sustituido en esta nueva concepción normativa por la coexistencia de tres espacios jurídicos diferentes: el local, el nacional y el mundial. Podemos decir, en consecuencia, que la tendencia hacia la globalización ha creado una nueva realidad jurídica caracterizada por una pluralidad de órdenes jurídicos que deja espacios abiertos a nuevas formas de funcionamiento jurídico, y que ha ocasionado una disminución de la importancia del derecho estatal como articulador de las diferentes formas de pluralismo jurídico que coexisten en su seno.³

Esta situación ha originado una concepción posmoderna del derecho, un derecho global, con dos componentes básicos: pluralismo jurídico, es decir la superposición, articulación e interpenetración de varios aspectos jurídicos mezclados; de un derecho constituido por múltiples redes de órdenes jurídicos que obligan a constantes transiciones y transgresiones. Y, por otra parte, como el segundo componente de esta nueva realidad jurídica, la interlegalidad o mezcla de

¹ Quinney, Ricard, "¿Es conducta desviada la conducta delictiva?", *The British Journal of Criminology*, Vol. 5, No. 2, 1965.

² Santos, Thamara, "Ideas para el estudio del impacto de los cambios internacionales en los sistemas penales de América Latina", en *Capítulo criminológico*, Facultad de ciencias jurídicas y políticas Universidad del Zulia, No. 23, 1993, p. 19.

³ *Ibidem*, p. 21.

códigos, visible en el modo como el derecho mundial emergente se apropia de los principios jurídicos locales o nacionales, ampliando el espacio jurídico hasta la escala planetaria¹

En este contexto globalizador, este nuevo orden jurídico internacional ha sido creado para responder fundamentalmente a los intereses de las grandes empresas multinacionales, los organismos financieros internacionales o las asociaciones internacionales de carácter empresarial o mercantil. Que son las que han logrado materializar una legalidad supraestatal que tiende con frecuencia a chocar con el espacio jurídico nacional, ya que se impone a costas del derecho del Estado nacional²

De esta manera, aunque pareciera que se trata de leyes expedidas de manera independiente por los respectivos estados nacionales, que son los estados nacionales los aparentes formuladores de esta nueva normatividad, condición indispensable para no perder legitimidad, existen suficientes elementos de convicción que nos permiten afirmar que detrás de la formulación de este nuevo orden jurídico se encuentra los intereses del gran capital trasnacional, como el principal interesado en la creación de este espacio jurídico trasnacional capaz de construir una legalidad diseñada con el único y exclusivo propósito de controlar, someter y disciplinar a todos aquellos grupos que se han ido quedando marginados y excluidos de las políticas sociales, como consecuencia de la persistencia de gobiernos que defienden la avaricia como meta, la acumulación desmedida de riqueza como fin, y el olvido de los grupos más necesitados. Es decir, de los más de 300 millones de pobres que existen en América Latina y que representan un peligro potencial para los intereses de las empresas trasnacionales

El más claro y contundente ejemplo de estos nuevos ordenamientos jurídicos producto de influencias trasnacionales, diseñado con el propósito específico de servir de marco normativo para el control social es, por supuesto, la *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*

A continuación analizaremos el contexto específico que sirve de justificación para la promulgación de dicha ley, realizaremos un breve análisis de los puntos más significativos de la misma, de manera que nos permita caracterizarla como una ley de excepción y, finalmente, realizaremos el análisis de la vinculación de esta ley, con otro tipo de ordenamientos jurídicos, como son las reformas llevadas a cabo a nuestra Ley Suprema, así como la influencia que la citada ley de excepción ejerció sobre los ordenamientos secundarios. Con lo cual iniciaremos la respuesta de la tercera de las interrogantes que inicialmente nos planteamos, es decir, ¿cuál es la relación que tienen las normas jurídico penales, y específicamente, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, con el conjunto de todas las normas que conforman la estructura jurídica en materia penal?

5.2. Contexto en el que surge el discurso del crimen organizado.

El discurso del crimen organizado nos parece fundamental para poder entender el contexto nacional de la política criminal, toda vez que nos permite proponer una explicación del surgimiento de una tendencia que, a falta de mejor nombre, llamaremos de *inflación legislativa*

¹ G. Palacios "Pluralismo jurídico, neoamericanismo y postfordismo: notas para descifrar la naturaleza de los cambios jurídicos de fines de siglo", p. 76 Congreso Internacional de Sociología Jurídica, México, D.F., 29 junio 3 julio, 1992.

² B. De Sousa Santos, "Una cartografía simbólica de las representaciones sociales. Prolegómenos a una concepción posmoderna del derecho". *Nueva Sociedad*, núm. 116, noviembre-diciembre, Caracas, 1991, p. 25, en Del Olmo, Rosa, *Op Cit.*, p. 77

en materia penal, cuya característica principal ha sido la del endurecimiento de la sanción penal, la creación de nuevos tipos delictivos, las limitaciones a las garantías individuales y el establecimiento de una ley de excepción. Dentro de la cual la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, constituye la punta de lanza de dicha tendencia. Asimismo, el discurso del crimen organizado es importante en la medida en que es precisamente a través de la pretendida lucha en su contra como se lleva a cabo la extrapolación o transnacionalización de las normas de derecho penal. Que, como veremos más adelante, trascienden de éstas leyes especiales a las legislaciones ordinarias, con el propósito de otorgar a los grupos hegemónicos el marco legal que se requiere para actuar en contra de una creciente y amenazante masa de personas excluidas.

En la consolidación del discurso del crimen organizado convergen tres factores que nos parecen claves para poder entender el realce que ha adquirido esta forma de criminalidad. Tenemos, por un lado, el mismo proceso globalización, el desarrollo tecnocientífico de las fuerzas productivas, y el avance informático en comunicaciones. Todo lo cual ha permitido que los protagonistas de la delincuencia organizada se conviertan en una fuerza importante que amenace las finanzas y la estabilidad de diferentes países.

En este sentido, se podría indudablemente afirmar que la delincuencia organizada, que antes solía estar organizada sobre bases relativamente simples y con actividades limitadas, aprovechó los cambios producidos en el ámbito Mundial para diversificarse y extender su ámbito de acción desde el blanqueo de dinero, hasta el comercio de tecnología nuclear, el tráfico de órganos humanos y el transporte de inmigrantes ilegales. Las organizaciones delictivas tradicionales se adaptaron al nuevo contexto internacional, y terminaron por convertirse en verdaderas multinacionales del delito.

El segundo factor que está íntimamente relacionado con la consolidación del crimen organizado fueron los cambios políticos y económicos registrados en la Europa oriental a raíz de la caída del bloque comunista. "La nueva permeabilidad de las fronteras en muchas regiones del mundo había dado origen a mercados al margen del Estado y del imperio de la Ley. El hundimiento del comunismo y la desintegración de la Unión Soviética habían debilitado las estructuras institucionales de Europa oriental muchas regiones han proporcionado facilidades que aprovechan los grupos delictivos. La corrupción de los funcionarios públicos y la extorsión de los operadores económicos legítimos exacerbaban la ineficiencia. En conjunto, estas tendencias, han permitido que la delincuencia transnacional organizada socave el tejido social y económico, tanto de países en desarrollo como de países desarrollados.

En los países en desarrollo el desgarramiento de su trama social había conducido a la expansión sin precedentes de la delincuencia transnacional organizada. Esta delincuencia no siempre se enfrenta directamente con el Estado sino que se enquistaba en el mecanismo institucional obteniendo así la complicidad indirecta de funcionarios de gobierno.¹

Sin embargo, el tercero y más importante de los factores que provocó la consolidación del discurso del crimen organizado fue la función que desempeñó al reemplazar al comunismo internacional como el eje de la doctrina de seguridad nacional de los Estados Unidos.

¹ Carrasco, Pedro Pablo. "El crimen organizado", en *Criminalia*, México, Año LXIII, No. 3, septiembre-diciembre, 1997, p. 5.

Desde esta perspectiva, el crimen organizado, y más específicamente aquel vinculado con el narcotráfico, ha sido descrito como un *Leviatán*¹, justificando con ello no sólo el retorno a las prácticas inquisitivas medievales, sino, ante todo, el establecimiento de un modelo autoritario, emergente, de derecho penal, completamente antiguarantista. En este mismo sentido, el crimen organizado ha servido como el principal *leit motiv* de la política imperial de los Estados Unidos para intervenir en las naciones latinoamericanas, justificando muchas veces acciones de invasión, que han permitido consolidar posiciones estratégicas dentro de su área de influencia, así como el mantenimiento de la férula neocolonial. Ya no en nombre de la fe católica y de los *derechos de conquista*, como hace quinientos años lo hicieron los reyes católicos, sino del *american way of life* y de la *salud* del pueblo norteamericano. El ejemplo más evidente es, por supuesto, la invasión a Panamá en 1989 por los Estados Unidos de América para derrocar del poder al general Manuel Antonio Noriega y condenarlo por los tribunales de los Estados Unidos por narcotráfico apoyándose el proceso con pruebas de *arrepentidos* y *delatores*.

En otras palabras, tras el concepto del *organized crime*, como bien lo señala Zaffaroni, se esconde toda una ideología de poder, de dominio y de destrucción nacional que podría ser incluida en otro manual similar a *Mein Kampf* de Adolf Hitler². Dentro de este discurso, la *agresión ideológica* promovida por el comunismo internacional durante la Guerra Fría, ahora es sustituida por la *agresión* de las naciones productoras y de tránsito de las drogas ilícitas, que sufre la democracia liberal, la salud y la moral del pueblo norteamericano. Es importante mencionar que fue la misma *Oficina de Asuntos Latinoamericanos en Washington* (WOLA) la que declaró que "la guerra contra las drogas ha entrado a reemplazar a la guerra fría como punto central de la agenda militar de los Estados Unidos en el hemisferio."³

Fue el presidente Richard Nixon, quien declaró que "la guerra contra las drogas es nuestra segunda guerra civil". Posteriormente, en 1982, el presidente Ronald Reagan declaró la guerra contra las drogas como estrategia prioritaria de seguridad internacional y nacional. Y la administración del presidente George Bush acuñó la expresión narcoguerrilla para tratar de resolver dos problemas con la misma represión.

En noviembre de 1988 fue promulgada la nueva ley antidrogas en los Estados Unidos que por primera vez enfoca el problema del narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional:

1. "Las operaciones de las organizaciones de contrabando ilegal de drogas -organized crime- plantean una amenaza directa a la seguridad nacional de las naciones miembros de la OEA.
2. "Para preservar la soberanía nacional, proteger la salud pública y mantener el derecho doméstico y el orden dentro de sus fronteras, las naciones miembros de la OEA deberán coordinar sus esfuerzos para luchar contra el comercio ilegal de drogas..."
3. "...los Estados Unidos deben realizar todo esfuerzo para iniciar discusiones diplomáticas a través de la OEA para lograr el acuerdo de establecer y operar una fuerza antinarcóticos en el hemisferio occidental..."
4. "...los Estados Unidos están dispuestos a suministrar el equipo, entrenamiento y recursos financieros para apoyar el establecimiento y operación de esa fuerza antinarcóticos"

¹ Monstruo marino descrito en el Libro de Job de la Biblia. Obra en que Thomas Hobbes describe el Estado como un monstruo.

² Camargo, Pedro Pablo, "El crimen organizado", *Op.Cit.*, p. 23

³ Detrás de la satanización de las drogas se encuentra también el hecho de que las naciones poderosas no tiene el control de la materia prima para producirlas. Razón por la cual son convertidas en drogas malditas, peligrosas y perversas.

Así, pues, solucionado al inicio de la década de los 90's la *guerra fría*, el problema de la seguridad de los Estados Unidos de América dejó de ser el *comunismo internacional* y en su reemplazo fue puesto el *narcotráfico* y el *crimen organizado*.

5.2.2. Instrumentos de presión para el establecimiento de leyes de excepción.

El ya comentado caso de la invasión a Panamá, es la demostración más evidente de que la nueva *doctrina norteamericana de la seguridad nacional* está sustentada en el narcotráfico y el crimen organizado. Pero como una invasión no es tan fácil a Colombia o a México, entonces fue necesario implementar otro tipo de estrategias para el combate al crimen organizado, siendo la principal el establecimiento de legislaciones de excepción que permitieran un combate más eficaz, dentro del marco legal, aún a costas de limitar las garantías individuales. Para lo cual los Estados Unidos han utilizado dos instrumentos principales. Por un lado, la presión de la *certificación*¹ que el Congreso Norteamericano lleva a cabo a todos aquellos países que están involucrados en su política del combate a las drogas y, por otro, la manipulación de los organismos internacionales, como el de la Organización de las Naciones Unidas.

Esa sí como, bajo la presión de la práctica intervencionista de la "certificación", algunas naciones de América Latina, como Bolivia, Colombia y Perú, que tienen la materia prima, o como México, que es un país trampolín y de tránsito, se han visto obligadas a entrar en la guerra contra el narcotráfico, aceptando todo el peso de la intervención, que va desde la misma certificación y la presencia de la *Drugs Enforcement Administration* (DEA) y la *Central Intelligence Agency* (CIA) en la represión interna², hasta operaciones militares conjuntas, como maniobras en mar, aire y tierra, el control de radares en Colombia y la presencia de tropas estadounidenses en Bolivia.³ Asimismo, tanto los países andinos como México han sido forzados a desmantelar su estado de derecho y a poner en marcha, en sustitución de su derecho penal liberal o garantista, un derecho penal autoritario o antiliberal, una de cuyas manifestaciones es la legislación *ad hoc* contra el crimen organizado, que tiende a limitar las garantías individuales. Siendo el costo la introducción de un Estado totalitario o terrorista o policial, como en el caso de México.

En los estados nacionales latinoamericanos se ha construido el escenario de una batalla contra el crimen organizado, en una lucha que refleja posiciones abiertamente maniqueas de los buenos

¹ El proceso intervencionista de "certificación" apareció en 1986 cuando el Congreso de los Estados Unidos desconfió de que el ejecutivo no era suficientemente severo con los principales países productores y de tránsito de drogas ilícitas (fracciones CDLXXXIX y CDXC de la Ley de Asistencia Exterior, F.A.A. de 1991). Desde entonces se exige al Presidente y al Secretario de Estado que preparen la lista de esos países, en el entendido de que queda retenida la mayor parte de la *ayuda externa* hasta que el presidente "certifique que han cooperado cabalmente para cumplir con las metas y objetivos antinarcóticos". La "ayuda" que es retenida incluye la mayor parte de la asistencia financiera ante los organismos mundiales, la cuota del azúcar y la venta de armas. La ley le concede al presidente tres opciones: certificar, negar la certificación o dar la certificación en aras del interés nacional. La Oficina de Asuntos internacionales de Narcotráfico (INM) inicia el proceso en el otoño cuando prepara una lista de países señalados por el Departamento de Estado como los principales productores y de tránsito de drogas ilícitas. La lista es elaborada por el Departamento de Estado que la transmite al Presidente, quien la somete a los presidentes de las Comisiones de Relaciones Exteriores y de Asignaciones de Fondos del Senado y Cámara. A mediados de febrero el Secretario de Estado le envía su recomendación al presidente, quien tiene de plazo hasta el 1° de marzo para su decisión final (Cfr. Canargo, Pedro Pablo, "El crimen organizado", *Op.Cit.*, p. 10).

² A nombre del combate contra el crimen organizado, se han suscrito convenios de *cooperación internacional*, mediante los cuales participan activamente agentes de la DEA y de la CIA.

³ *Ibidem*, p. 14 y s

y los malos, lucha que tiende a erosionar a la sociedad civil. Entre tanto, en los Estados Unidos el crimen organizado aparece como una ficción del cine y la televisión, una lucha de los *cruzados del Norte*, contra los *malos del sur*. Y dentro de dicha guerra, en defensa también de su "seguridad nacional", se imponen a otras naciones instituciones penales y procesales que reviven viejas prácticas inquisitoriales.¹

De manera particular, en Colombia los Estados Unidos han montado el más grande laboratorio para experimentar todas las instituciones que allá no serían aceptadas, tales como la introducción de los delitos de enriquecimiento ilícito de particulares, testaferratos, incluso entre cónyuges, extinción de dominio sobre bienes sospechosos, penas de prisión de 60 años equivalentes a perpetuas, la justicia secreta, de orden público, como el juez sin rostro o el testigo anónimo, en virtud de lo cual podemos decir que su legislación ha retrocedido a los tiempos más oprobiosa de la inquisición.²

Otro de los instrumentos de presión para forzar a diferentes países latinoamericanos para la inclusión de una legislación de excepción fueron, como se ha dicho, los mismos organismos internacionales. De manera específica, el instrumento a través del cual se logró realizar lo anterior fue la *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas*, adoptada en Viena, Austria el 20 de diciembre de 1988. Por nuestro país fue suscrita el 16 de febrero de 1989, aprobada por el Senado de la República el 30 de noviembre de 1989, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de febrero de 1990, ratificada el 11 de abril de 1990, siendo su entrada en vigor el 11 de noviembre de 1990.³

Como acertadamente señala, Augusto Sánchez Sandoval, en dicho instrumento jurídico, que tiene rango constitucional en virtud del artículo 133 constitucional, los países firmantes se obligan a instrumentar toda una normatividad de excepción en relación con delitos en los que se vea involucrada la delincuencia organizada, y, en consecuencia, renuncian a su soberanía jurídica.⁴

Con el ánimo de ilustrar la forma como se trastocan completamente las garantías individuales, pasando por alto la tradición de más de dos siglos de los principios fundamentales del derecho liberal burgués, en aras del establecimiento de un derecho completamente antiguarantista, citamos *in extenso* los principios que de acuerdo al maestro Augusto Sánchez Sandoval quedan invertidos con la promulgación de la citada *Convención*, analizados majestuosamente en el artículo *La Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada: un nuevo fuero penal postmoderno*.⁵

a) **En materia de incriminación:** Basta presumir "de las circunstancias objetivas del caso", la intención, el conocimiento o la finalidad de los elementos que constituyen los delitos que la convención define, para atribuirlos a título de responsabilidad penal a una persona (Cfr. Art.3, párrafos 3 y 4 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, ley FEDO)

¹ *Ibidem*, p. 8

² *Ibidem*, p. 15

³ Vargas Casillas, Leticia Adriana, "Algunos antecedentes de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada", en *Iter Criminis*, México, INACIPF, 1998, No. 1, p. 211

⁴ Cfr. Sánchez Sandoval, Augusto, "La Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada: un nuevo fuero penal postmoderno", en *Alter*, Año 1, No. 3, septiembre-diciembre, 1997, p. 111 y s.

⁵ *Ibidem*, p. 115

b) **En materia de analogía** se admite para agravar los delitos, cuando al sujeto imputado se le conocen "declaraciones de culpabilidad anteriores", por delitos análogos a los que se le inculpan, ya sea por tribunales extranjeros o del propio país (art. 3, párrafo 5, h Ley FEDO).

c) **En materia de discrecionalidad**, se alienta a las partes firmantes para que todas las normas que permitan "discrecionalidad" en las autoridades, conforme al derecho interno, se ejerza con la máxima eficacia para el enjuiciamiento de los delitos contenidos en la convención (art.3, fracción) ¹

d) **En materia de prescripción**, exhorta a las partes para que prolonguen los plazos para evitar que prescriban los delitos y las penas (ver art. 3, fracción 8)

e) **En materia de pruebas**, rompiendo la racionalidad jurídica se invierte la "carga de la prueba", de manera que si antes eran los agentes de la administración de justicia, quienes debían probar que una persona había cometido un delito, ahora se impone a un "sospechoso", la obligación de probar la proveniencia lícita de sus bienes, o probar que "no sabía" de la proveniencia ilícita de los mismos. Así, aunque el ciudadano posea bienes de buena fe, pero no pueda probarlo, siempre será un sujeto susceptible de ser inculcado como delincuente, quedando ante la norma y las autoridades, en total estado de indefensión (art. 3 fracción 1, ordinal b)

f) **En materia de extradición**, si no existe tratado entre las partes, la Convención se erige como fundamento jurídico, para proceder a la misma, simplificándose los "requisitos probatorios", con lo cual se abre la posibilidad del abuso. Igual ocurre con la detención de personas en "casos de urgencia" en el país requerido, sólo porque así lo solicita el país requirente. (Art. 6 párrafos 5, 6 8) ²

j) **En materia de testigos**, las partes podrán detenerlos y mandarlos de un país a otro, y de la misma forma se procederá si ya están privados de la libertad, con el fin de integrar investigaciones, o intervenir en actuaciones procesales de cualquier tipo (art.7 fracción 4)

k) **En materia de decomisos**, que se presentan como factor predominante en la Convención, se muestra un ánimo acaparador y de venganza de los grupos de poder de los países firmantes, de manera que el "decomiso de los dineros y de los bienes derivados directa o indirectamente", del narcotráfico o de los denominados delitos organizados, aparece como un botín fundamental. Con ello, se deja ver el miedo de los gobiernos, ante la posibilidad de que "otros" ajenos a ellos, lleguen a tener la capacidad económica y militar, que pueda competirles en los negocios o en el poder político

l) **En materia de incitación oficial al delito**, la convención introduce la figura del agente provocador, para realizar "entregas vigiladas". Con esto se favorece y se legitima a los grupos de policías infiltrados en las mafias, en los grupos guerrilleros, sindicales, estudiantiles u organizaciones sociales y que frecuentemente fungen como grupos de choque, provocando al interior de esas asociaciones de personas, delitos

¹ *Ibidem*, p 111

² *Ibidem*, p 112

que sirvan para motivar la acción directa de los aparatos de represión. Dándole carácter jurídico a la figura del "agente provocador", se le está garantizando su impunidad, respecto de los abusos, de las tropelías y delitos que cometa en el cumplimiento de la misión encomendada, por las jerarquías burocráticas del poder

Otra instancia importante a través de la cual se ejerció poderosa influencia para la regulación de una normatividad relacionada con la delincuencia organizada, fue la *Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Transnacional Organizada*, llevada a cabo del 21 al 23 de noviembre de 1994, en la ciudad de Nápoles, Italia, organizada por la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de Naciones Unidas.¹ Hay que resaltar que dicha Conferencia tomó la experiencia de la *Conferencia Internacional sobre la Prevención y Represión del Blanqueo de Dinero y el Empleo del Producto del Delito: un enfoque mundial*, celebrada en Courmayeur (Italia) del 18 al 20 de junio de 1994.²

Esta conferencia fue importante en la medida en que uno de sus objetivos consistía en estudiar las legislaciones nacionales y evaluar la eficacia para reprimir las diversas formas de delincuencia transnacional organizada, así como establecer directrices apropiadas para la adopción de medidas legislativas y de otra índole a nivel nacional.³ Objetivo éste que finalmente trascendió en la resolución 49/159, de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 23 de diciembre de 1994, en la que se aprobaba el Plan de Acción respectivo, mismo que establecía en su punto número dos "*legislaciones nacionales contra la delincuencia transnacional organizada y directrices para medidas legislativas y de otra índole*".⁴

De esta manera, podemos ir viendo como, de alguna manera, a través de los organismos internacionales, dominados por las potencias mundiales, se empieza a generar el consenso necesario para la modificación de las legislaciones nacionales en favor del establecimiento de leyes especiales en contra de la así llamada delincuencia transnacional organizada

Este mismo impulso es retomando, en el ámbito estrictamente regional de la América Latina, a través del *Seminario Regional Ministerial sobre Delincuencia Transnacional Organizada*, llevado a cabo en Buenos Aires, Argentina, del 27 al 30 de noviembre de 1995, siendo uno de sus objetivos principales el de examinar las experiencias adquiridas en el ámbito nacional de los países latinoamericanos respecto de las normas legales sustantivas, procesales y reglamentarias adoptadas para prevenir y combatir la delincuencia transnacional organizada.⁵

Paralelamente a estos esfuerzos internacionales para motivar procesos de creación de normas nacionales en materia de delincuencia organizada, en nuestro país se realizaron en 1993 importantes reformas constitucionales en materia penal. Aunque de estas reformas hablaremos con un poco más de detalle más adelante, en lo referente a la delincuencia organizada nos interesa destacar en particular la reforma del artículo 16 constitucional, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de septiembre de dicho año.

¹ Esta instancia fue creada por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en 1992

² Vargas Casillas, L., *op.cit.*, p. 212

³ Naciones Unidas, *Boletín sobre Prevención del Delito y Justicia Penal. Conferencia Ministerial Mundial sobre Delincuencia Transnacional Organizada*, núms. 26 y 27, noviembre de 1995, pp. 4-5. (Cfr. Vargas Casillas, L., *op.cit.*, p. 212 y s.)

⁴ *Ibidem*, p. 213

⁵ *Ibidem*

El artículo 16 se reformó en muchos aspectos con el objetivo de "mejorar la técnica legislativa y para otorgarle mayor claridad"¹ Entre otras modificaciones, se propuso establecer el plazo máximo para retener al indiciado y algunos cambios respecto a los casos de urgencia. Pero, para nuestro análisis, lo más importante fue que, por vez primera aparece en el texto constitucional el término de *delincuencia organizada*, relacionada con el plazo para retener al indicado, el cual paso de 48 a 96 horas cuando se presume que el indiciado forma parte de la *delincuencia organizada*.

Sergio García Ramírez señala que hasta este punto del proceso de reformas, los elementos tomados en cuenta por el legislador para la duplicación del plazo eran: "a) la elevada gravedad del delito supuestamente cometido; b) la mayor dificultad de integrar debidamente la indagatoria; y c) la necesidad de acreditar la relación del indiciado no sólo con el hecho delictuoso, sino con los demás elementos que integran la organización delictiva [de tal forma que] los dos primeros elementos tienen que ver precisamente con los cargos formulados en contra del indiciado, mientras que el tercer elemento, tiene que ver con otros hechos, sujetos a la investigación que se realice al respecto, es decir, la detención del individuo "obedece precisamente -exclusivamente- a la necesidad de integrar adecuadamente la averiguación previa, es decir, investigar hechos y responsabilidad penal, antes de proceder al ejercicio de una acción que acaso sería muy difícil si no se detuviera al individuo para investigar el delito"²

En relación con estas reformas constitucionales, fue necesario actualizar la legislación secundaria en materia penal. Por tal motivo, el 22 de noviembre de 1993, el presidente de la República sometió a consideración del Congreso de la Unión una serie de reformas a diversos ordenamientos jurídicos, mismas que fueron aprobadas el 4 de enero y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1994. La reforma fue tan amplia que abarcó a todos los siguientes ordenamientos: Código penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal (Cpf), Código federal de procedimientos penales (Cfpp), Código de procedimientos penales para el Distrito Federal (Cpdf), Ley de amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de extradición internacional, Código civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, Ley federal de responsabilidad de los servidores públicos, Ley orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Ley federal para prevenir y sancionar la tortura, Ley de presupuesto, contabilidad y gasto público federal y Ley orgánica del Poder Judicial de la Federación³

¹ Se dijo, por ejemplo, que se cambiaba el término 'cuerpo del delito' por 'elementos del tipo penal'. Sin embargo, cabe hacer notar que en 1999 se regresó a la expresión 'cuerpo del delito'. El 9 de diciembre de 1997 se presentó una iniciativa de reformas para modificar diversos preceptos de la Constitución. Se incluyó en este proyecto los artículos 16 y 19. El dictamen elaborado por la Cámara de Senadores advirtió que "el balance de los cuatro años de aplicación del precepto en comentario, se dice, es que no se ha logrado el equilibrio entre la acción persecutoria del delito y el derecho a la libertad de los gobernados. Por el contrario, por tecnicismos formales, presuntos delincuentes han logrado evadir la acción de la justicia, vale recordar aquí las cifras asentadas, porque en 1997 tampoco se observó mejoría, pues de todas las averiguaciones previas consignadas ante la autoridad judicial, se obsequiaron órdenes de aprehensión en menos del 20 por ciento, esto sin tomar en cuenta las magras cifras de consignación que hacen las procuradurías como se ha explicitado antes y cuya tendencia se mantuvo en 1997" Cámara de Senadores, *Dictamen de la iniciativa de Decreto por el que se reforman los artículos 16, 19, 20, 22 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, p. 19. Algunas de estas reformas prosperaron, pero otras quedaron 'pendientes'. Por Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de marzo de 1999 se modificaron los artículos 16, 19, 22 y 123 de la Constitución.

² García Ramírez, Sergio. *El nuevo procedimiento penal mexicano*, 2a ed., México, Ed Porrúa, 1995, pp. 34 y s.

³ Vargas Casillas, L. A. *Op. cit.*, p. 226

La exposición de motivos indicó que se sometían tales reformas para ajustarlas a las reformas constitucionales recientemente aprobadas y "para dar eficaz soporte y mayor agilidad a la lucha contra las actuales tendencias de la delincuencia organizada, que por su magnitud de sus efectos dañosos y por sus alcances, que llegan a ser internacionales están conformando un nuevo fenómeno de criminalidad".¹ Asimismo, se indicó que era necesario analizar, evaluar y combatir la delincuencia organizada, especialmente en las acciones del narcotráfico, buscando nuevas directrices y estrategias político-criminales, que no sólo comprendieran el endurecimiento de sanciones penales, sino también los aspectos social, económico y financiero, "para profundizar en el fenómeno de la demanda-oferta de la droga, de sus mercados y de sus efectos económicos, nacionales e internacionales, dado que se ha convertido en un problema de seguridad del Estado y de responsabilidad mundial".²

Escasos cuatro meses después de haberse publicado las reformas al Código Penal Federal, al Código de Federal de Procedimientos Penales y al Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, el entonces presidente de la República, Ernesto Zedillo, presentó otras dos iniciativas de reformas para modificar dichos ordenamientos, respecto a los delitos contra la salud, los delitos graves y la delincuencia organizada.³ La comisión de Justicia de la Cámara de Diputados elaboró un dictamen sobre las dos iniciativas, realizándose la lectura el 7 de julio y la discusión el 12 de julio del mismo año. El proyecto de reformas se aprobó en la Cámara de Diputados con 297 votos en pro y 16 en contra. El 13 de julio las comisiones unidas de Justicia, Defensa Nacional, Estudios Legislativos, Tercera Sección y Marina de la Cámara de Senadores dictaminaron sobre el proyecto de reformas y al día siguiente se llevó a cabo la discusión, aprobándose con 43 votos. Las reformas se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de julio de 1994.

La exposición de motivos señaló que la iniciativa hacía "hincapié en los múltiples peligros que presentan las organizaciones criminales, al atentar contra la seguridad pública y el orden social". Por tal motivo, el Ejecutivo propuso adicionar, al catálogo de delitos graves y los referentes a la delincuencia organizada, determinados ilícitos "que por su especial gravedad o por encontrarse frecuentemente vinculados al narcotráfico y a su cadena o secuela delictiva", era necesario incluir para "dar mayor homogeneidad y congruencia a la lucha contra las organizaciones criminales".

De entre todo este alud de reformas destacan las publicadas el 13 de mayo de 1996 en el *Diario Oficial de la Federación* en relación con diversas reformas al Código Penal Federal, Código Federal de Procedimientos Penales y al Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, ya que indirectamente prepararon el marco legal para la creación de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. Estas reformas fueron producto de dos iniciativas presentadas ante la Cámara de Senadores, en fechas distintas; una de ellas se dio a conocer en la sesión del 4 de diciembre de 1995⁴ y la otra el 19 de marzo de 1996.¹ Se acordó que ambas

¹ Cfr. Cámara de Diputados, *Diario de los debates*, año III, núm. 11, noviembre de 1993, p. 861.

² *Ibidem*.

³ Una iniciativa contenía el proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Cpf, del Cppp, y la Ley federal de armas de fuego y explosivos; la otra contenía el proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Cfp. Ambas iniciativas se dieron a conocer en la sesión celebrada por la Cámara de Diputados el 22 de junio de 1994.

⁴ La iniciativa proponía reformar al Cpf en los siguientes artículos: 185, 253, fracción I, incisos d) y g); 364, párrafo primero fracción I, 365, 366 y 400-bis; adicionar los artículos: 196-ter, 197, con dos párrafos, 253, fracción I, inciso D), 254, fracción VII y VIII, 254-ter, 364, con dos párrafos; 366-ter, 368, fracción III, 368-bis, 381-ter, 397, fracción IV y un último párrafo al 400; modificar la denominación de los títulos vigésimo primero y vigésimo tercero del

iniciativas se abarcarían en un solo dictamen. En la sesión del día 22 de abril de 1996 el dictamen fue presentado ante el Pleno de la Cámara de Senadores e inmediatamente se puso a discusión. El decreto de reformas se aprobó en general por 99 votos a favor y ninguno en contra. El 23 de abril la Cámara de Diputados recibió la minuta y se turnó a la comisión de Justicia, el 26 de abril se llevó a cabo la lectura del dictamen y el 29 de abril su discusión. Se aprobó con 278 votos a favor y 119 en contra.²

Las reformas constitucionales se referían a la intervención de comunicaciones privadas (artículo 16), la libertad provisional bajo caución (artículo 20), el cambio de denominación de la "policía judicial" (artículo 21), el decomiso de los bienes relacionados con la delincuencia organizada (artículo 22) y la facultad del Congreso para conocer de ciertas materias (artículo 73, fracción XXI)³

En este momento, no nos detendremos a analizar estas reformas, nos parece suficiente con señalar el hecho de que, las reformas propuestas se referían a aspectos vinculados con la delincuencia organizada, y, en conjunto, formaban parte de un paquete de reformas cuyo propósito consistía en reforzar el aparato represivo del estado, siendo la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, la punta de lanza de dicha estrategia.

Aunque fue el 7 de noviembre de 1996 cuando se publicó en el *Diario Oficial de la Federación la ley Federal contra la Delincuencia Organizada*, como hemos visto, ésta en realidad tiene importantes antecedentes, como las reformas del 3 de septiembre de 1993. Sin embargo, a pesar de que el concepto de *delincuencia organizada*, se había elevado ya a nivel constitucional, todavía no se expedía ninguna ley que reglamentase el contenido del párrafo séptimo del artículo 16 de la Constitución. De manera que comenzó a plantearse la posibilidad de modificar la constitución a efecto de que las disposiciones que pudiera contener dicho ordenamiento no contradijeran a la Ley Suprema.

De esta manera, como se ha señalado, fue presentada la iniciativa de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada el 19 de marzo de 1996 ante la Cámara de Senadores. Después de recibir propuestas alternativas y de analizar el proyecto, el texto se modificó considerablemente y se presentó el dictamen ante el pleno el 15 de octubre. En ese mismo día diversos integrantes de las comisiones unidas de Estudios legislativos y Justicia presentaron un proyecto de reformas a diversos ordenamientos: Código Penal Federal, Código Federal de Procedimientos Penales, Ley de Vías Generales de Comunicación, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Como todas estas normas se relacionaban

Libro Segundo; y derogar el artículo 321, del Cppf reformar los artículos 146 y 194; adicionar el artículo 177 y un párrafo segundo al artículo 180

¹ La iniciativa proponía reformar del Cpf los artículos 7, fracción III, 64, segundo y tercer párrafos, 70, fracciones I, II y III, 160, primer párrafo; 189; 243 y 289; adicionar los artículos 63, con un nuevo párrafo; 70, con un último párrafo, 158, con un último párrafo, 368 bis, 371, con último párrafo, 377 y 390 bis, modificar el artículo 356 bis, y derogar el artículo 162, fracción I; del Cppdf reformar los artículos 33, primer párrafo, 268, primero y último párrafos, y 556, fracción IV, adicionar el artículo 124, con un segundo párrafo; modificar el artículo 268; y derogar el último párrafo del artículo 33.

² El primer proyecto fue suscrito por el presidente de la República y varios legisladores federales; el segundo, únicamente por el presidente. En la exposición de motivos del primer proyecto se advirtió que la iniciativa se presentaba por parte de la presidencia de la República y algunos legisladores dada "la preocupación de ambos poderes por fortalecer la lucha contra la delincuencia organizada, ello, sin perjuicio de que durante la discusión sea enriquecida y en su caso modificada durante todo el proceso legislativo, quedando salvo los derechos de legisladores que la suscriben a emitir su voto en lo particular, incluso en contra, de aquellos artículos que así lo consideren." Cámara de Senadores. *Diario de los debates*, núm. 2, 19 de marzo de 1996, p. 11

³ García Ramírez S., *Delincuencia organizada Antecedentes*, op. cit., nota 9

con la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, se les dio *trámite de urgencia y obvia resolución*. En este sentido, se debatió el proyecto de reformas conjuntamente con el dictamen de la Ley en comento

De tal forma que en un mismo día a) Se presentó un proyecto de reformas de diversos ordenamientos, b) se discutió dicho proyecto; c) se discutió la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; y, d) se aprobaron ambos proyectos¹. Los dos proyectos se discutieron el 28 de octubre del mismo año y se aprobaron, en lo general y en lo particular, publicándose la Ley en el *Diario Oficial de la Federación*, en la ya señalada fecha del 7 de noviembre de 1996

5.3. Impacto de la legislación de excepción en la Ley Suprema

En este capítulo abordaré las reformas en materia penal que se han dado tanto a nivel constitucional como en la legislación secundaria, sustantiva y adjetiva. En el periodo estudiado se han dado trascendentales reformas, nos ocuparemos sólo de las más importantes por razones del interés de este tema, es decir, de aquellas que claramente denotan un intento por fortalecer el aparato punitivo del Estado.

En las respectivas exposiciones de motivos de las reformas que se examinan, se hacen consideraciones sobre la pertinencia de adecuar nuestro marco constitucional a las nuevas formas de organización delictiva, con el objeto de poder enfrentarlas con mayor eficacia. Ello responde a esa moderna tendencia del derecho que reduce el problema de una efectiva regulación social, a un cambio puramente formal de nuestra norma fundamental para que ésta pueda adecuarse a las nuevas políticas criminales que quieren establecerse en las leyes secundarias. Al plantear así la cuestión, se produce que el sistema de garantías que establece la Constitución pierda sentido, pues un sistema penal cuya única orientación es el éxito deja en el vacío el respeto a los derechos humanos. Ello se debe a que cuando las garantías individuales se sujetan a tantas excepciones, como sucede con las reformas penales que han acontecido los derechos acaban por disolverse completamente, pues se rompe el núcleo que les da sentido.

No es incorrecto reformular los planes para combatir la creciente inseguridad pública, siempre que al hacerlo se tomen en cuenta los límites imprescindibles para poder garantizar que las reformas sean válidas. Los presupuestos para cumplir las condiciones de validez, tienen que ver con el respeto a las garantías que concede nuestra Constitución, así como también con la forma en que justificamos racional y en concordancia con los principios de un Estado democrático de derecho, las políticas criminales, los marcos institucionales de combate al delito y las penas a imponerse. No resulta del todo evidente que por adecuar nominalmente nuestra norma fundamental a los criterios de un combate supuestamente eficaz a las variadas formas de criminalidad, se logre respetar tales principios. Además, resulta poco probable que por el incremento en las sanciones se alcance de modo directo el fin deseado, lo que sí se produce es el efecto colateral de traspasar los límites deseables en la aplicación de las penas. Esto es, no está demostrado que una intervención penal eficaz y de garantías haya fracasado, de tal manera que se

¹ Vargas Casillas, I., *op cit.*, p. 233

haga necesario incrementar la represión mediante la limitación de derechos fundamentales y el endurecimiento de las punibilidades

No se debe perder de vista que en un estado democrático de derecho, el proceso penal se legitima por la observancia puntual de los principios del debido proceso legal y que esta observancia constituye un fin y no un medio. En virtud de estas razones, los principios de obtención de la verdad histórica y de restablecimiento de la paz jurídica mediante la imposición de sanciones a los responsables de una conducta delictiva, no pueden estar por encima del respeto a las garantías aludidas. Una de las consecuencias político criminales que se derivan del estado democrático de derecho es que la actuación de quienes intervienen en la procuración y administración de justicia penal, esté regida por la existencia de los principios, entre otros, de libertad y presunción de inocencia, en virtud de los cuales adquiere sentido el reconocimiento de que la intervención penal afecta tanto a inocentes como a culpables. Y de que su despliegue vulnera inevitablemente derechos humanos fundamentales.¹

Si concedemos que las reformas lograrán en forma efectiva eliminar los problemas de seguridad pública, aún así tendrían un grave déficit de justificación y por ende de legitimidad, en la medida en que con ellas no se lograría garantizar la intervención mínima del poder punitivo del estado. Como han señalado diversas teorías sobre la justificación del castigo, no es la magnitud y la gravedad de las penas lo que garantiza la inhibición de las conductas delictivas, pues los que las llevan a cabo con poca frecuencia anticipan la sanción por venir, si es que ésta alguna vez llega. Lo anterior se comprueba si consideramos el número de delitos que efectivamente se denuncian y más aún, el número de estos últimos que son efectivamente sancionados.

5.3.1 Las reformas y adiciones a la Constitución de 1996

La reforma constitucional apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de julio de ese año, mientras que la penal y procesal penal lo fue el 13 de mayo. Además de estas modificaciones, también hubo reformas que aparecieron publicadas los días 7 y 22 de noviembre, 13 y 24 de diciembre de 1996, que versaron sobre delitos en materia de intervención de comunicaciones privadas, delitos electorales, ambientales y de derechos de autor, respectivamente.

Las reformas constitucionales tocaron los artículos 15, 20, fracción I, y penúltimo párrafo, 21; 22 y 73, fracción XXI, de la Carta Magna, y se complementaron con la reforma a diversos artículos adjetivos y sustantivos de los ordenamientos penales, así como con la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. Este paquete de reformas se inscribe en el amplio contexto de nuevos programas para fortalecer la seguridad pública que desde el inicio de su administración impulsó el ex Presidente Ernesto Zedillo.

Las reformas constitucionales se propusieron en el contexto de los objetivos de la iniciativa de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada que se presentó ese mismo año, es decir, con una especial preocupación por proteger la seguridad nacional. Bajo el principio de lo que se ha llamado delincuencia organizada afecta de manera permanente y eficaz a las instituciones nacionales, razón por la cual se consideró indispensable sentar las bases constitucionales de un régimen penal de excepción.

¹ Cfr. Ríos, Carlos, *Inconsistencias normativas del sistema de justicia penal mexicano*, México, Tesis Universidad de Barcelona, 2000, p. 89.

Se debe tener presente la modificación hecha a la estructura constitucional del proceso penal en septiembre de 1993, ya que a partir de entonces se instauró en la Constitución la averiguación previa en el contexto de las facultades de detención y retención a cargo del ministerio público, de forma tal que dicha institución tiene desde entonces facultades de control de la prueba en la etapa que preside y de detención en los casos de excepción ya conocidos. Lo anterior en detrimento del derecho al control jurisdiccional de todos los actos procesales, dentro de los que están los relativos a la prueba, y de todos los actos de molestia con motivo del proceso. (Debe mantenerse la escasa separación entre órgano de acusación y de decisión, lo cual supone un control estricto de la jurisdicción de todos los actos sobre valoración de las pruebas)

a) Reforma al artículo 16 La intervención de comunicaciones privadas

Mejorar la capacidad del Estado en la lucha contra la delincuencia organizada, a través de la intervención de comunicaciones telefónicas y otros medios similares por parte del Ministerio Público, permitiéndole a éste último, allegarse de pruebas judiciales al interceptar comunicaciones que hagan o reciban quienes pertenecen o colaboran con una organización criminal; así como modernizar los medios tradicionales de control del Estado para combatir eficazmente a la delincuencia organizada, son los argumentos que sirvieron de introducción y justificación de las reformas al artículo 16 constitucional aprobadas en 1996, tal y como se desprende de la exposición de motivos correspondiente

Dicha reforma constitucional generó durante su discusión en el Congreso de la Unión, opiniones contrarias entre los legisladores, pronunciándose a favor de la reforma los partidos Revolucionario Institucional y Acción Nacional; y en contra, los partidos de la revolución democrática y del trabajo. Finalmente, la reforma fue aprobada por la Cámara de Diputados, en su carácter de revisora, el 26 de abril de 1996, siendo publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de julio de ese mismo año.

En virtud de la reforma citada y de conformidad con el nuevo texto del artículo 16 constitucional en materia de comunicaciones privadas, en nuestra opinión la redacción del artículo presenta los siguientes inconvenientes

Como se ha señalado, el objeto de la reforma es el combate a la delincuencia organizada, sin embargo, el texto del artículo reformado no limita que las posibles intervenciones de comunicaciones privadas sólo sean autorizadas en tratándose de delitos relacionados con el crimen organizado. Tampoco se limita los medios de comunicación privada que pueden ser intervenidos, por lo que cabe la posibilidad de conferir autorizaciones genéricas para tales intervenciones, aun cuando el medio no sea el idóneo para la investigación de delitos

Asimismo, se enuncian las materias en las que no pueden otorgarse autorizaciones para intervenir comunicaciones privadas, refiriéndose expresamente a las materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo o en los casos de las comunicaciones del detenido con su defensor. En tal virtud, consideramos que la redacción no resulta adecuada toda vez que como hemos comentado, el objeto de la reforma es la investigación de delitos relacionados con la delincuencia organizada (materia penal), por lo que si nos remitimos al texto del artículo 16 constitucional, tal como se encuentra actualmente, no solo permite se otorguen autorizaciones para intervenir comunicaciones privadas en materia penal, sino en materias como la agraria o incluso la política, por mencionar algunas, así como que en caso de que no hubiera detenido, se podría autorizar la intervención de comunicaciones entre una persona determinada y su defensor.

Por otra parte, en relación con el análisis de fondo de la reforma de que se trata, podemos hacer los siguientes razonamientos

En el artículo 16 constitucional, se consagra la garantía de legalidad, cuyo espíritu es proteger a las personas frente a actos de molestia emanados de las autoridades, que pudieran vulnerar su libertad, familia, domicilio o sus derechos, entendiendo por acto de molestia, aquella afectación a la esfera jurídica del gobernado que restringe de manera provisional o preventiva un derecho, con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, por parte de una autoridad competente, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento.

Todo acto de molestia emanado de autoridad, necesariamente debe constar por escrito. Lo anterior, con la finalidad de que el particular afectado pueda mediante el mandamiento escrito tener certeza sobre la existencia del acto, conocer que autoridad es la que dicta el acto y cuáles son sus consecuencias jurídicas. Asimismo, el mandamiento escrito debe darse a conocer al particular afectado, con anterioridad o de forma simultánea a la ejecución del acto de molestia, a fin de que éste, se encuentre en aptitud de hacer valer sus defensas.

Para que un acto de molestia sea considerado legal, es imprescindible que sea emitido por una autoridad competente, lo que significa que debe emitirse por quien para ello está legitimado, expresando para tales efectos el carácter con que la autoridad lo suscribe y los preceptos legales que le otorgan esa legitimación. Dicha garantía permite que el afectado pueda examinar si la actuación se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, y si éste es o no conforme a la ley, para que, en su caso, el afectado esté en aptitud de alegar la ilegalidad del acto y la del apoyo en que se funda la autoridad para emitirlo en el carácter con que lo hace.

Finalmente, la garantía exige que todo acto de molestia satisfaga dos requisitos: la fundamentación y la motivación, quedando satisfecho el primero cuando se citan en el mandamiento escrito, las disposiciones legales aplicables al caso, de manera que el afectado conozca los argumentos legales y de hecho en que se apoyó la autoridad, permitiendo con ello, que el afectado esté capacitado para rendir prueba en contrario de los hechos aducidos por la propia autoridad; por su parte, el segundo, se refiere a las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron a la autoridad a concluir que el caso particular encuadra en el supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento.

Por lo anteriormente expuesto, consideramos que la intervención de comunicaciones privadas puede constituir un acto de molestia en la esfera jurídica de un gobernado, al verse restringidos o limitados derechos como la libertad y privacidad de comunicaciones. Asimismo, considerando que se trata de una garantía individual otorgada por nuestra Constitución, ésta únicamente puede restringirse o suspenderse conforme a lo dispuesto por el artículo 1º constitucional, en los casos y con las condiciones establecidas en la propia Ley Fundamental y no a través de una ley secundaria como es el caso de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

Consecuentemente, es necesario, el cumplimiento de las formalidades de la garantía de legalidad, respecto al mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, situación que si bien es cierto, se pretendió cumplir señalando un procedimiento para intervenir comunicaciones privadas en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y reformando ordenamientos como la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, estableciendo las facultades para que el juez federal otorgue las autorizaciones para

intervenir comunicaciones privadas a los titulares de los Ministerios Públicos Federal y Local, también es cierto que no se cumple con el espíritu de la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 Constitucional, toda vez que los actos de molestia deben ser conocidos por el afectado, con anterioridad o de manera simultánea a la ejecución del acto, a fin de que el propio afectado pueda examinar la legalidad de dicho acto y sus consecuencias jurídicas, quedando de esta forma en aptitud para hacer valer sus defensas, lo cual no se cumple sino hasta que el acto de molestia ha sido consumado, quedando en todo caso el afectado en total estado de indefensión.

Por otro lado, consideramos que existen ciertas inconsistencias entre el texto reformado del artículo 16 constitucional y la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. Por ejemplo, dicha Ley establece los requisitos formales que deben cumplirse para otorgar y desarrollar la intervención de comunicaciones privadas, limitando éstas únicamente en tratándose de delitos cometidos por miembros de la delincuencia organizada, sin que el artículo 16 constitucional, disponga de manera expresa que las intervenciones se realizarán tratándose de dichos delitos.

Asimismo, la misma Ley Federal contra la Delincuencia Organizada dispone que únicamente el Procurador General de la República o el titular de la unidad especializada dependiente del primero, pueden solicitar al juez de Distrito, la autorización para intervenir comunicaciones privadas, situación que también resulta inconsistente con el texto constitucional, toda vez que éste último, no solamente faculta a autoridades federales, sino también a los titulares del Ministerio Público de las Entidades Federativas para solicitar dichas intervenciones. Asimismo, es importante señalar que también existe una inconsistencia en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en el sentido de que ésta última, establece que el juez penal federal conocerá de las autorizaciones para intervenir cualquier comunicación privada, señalando al efecto y de manera expresa diversos delitos que pudieran ser investigados mediante intervención de comunicaciones privadas, por el Ministerio Público de alguna Entidad Federativa, sin que algunos de esos delitos correspondan con los mencionados en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, ley especial en donde se regula el procedimiento para otorgar y desarrollar las intervenciones, además de señalar qué delitos son considerados materia de delincuencia organizada y con posibilidad de ser investigados mediante intervención de medios de comunicación privada.

De la misma manera, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, establece que pueden ser objeto de intervención cualquier medio o forma que permita la comunicación entre uno o varios emisores y uno o varios receptores, por lo que no solamente existe la posibilidad de intervenir comunicaciones telefónicas como originalmente se planteó en las iniciativas correspondientes, sino cualquier medio de comunicación incluyendo la correspondencia.

Por otro lado, en relación con el aspecto probatorio, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, señala únicamente que las intervenciones realizadas sin las autorizaciones correspondientes carecen de valor probatorio, olvidando que la Constitución Federal dispone que las intervenciones que se realicen sin autorización deben sancionarse penalmente. Lo anterior, aun cuando el Código Penal Federal establece el tipo penal correspondiente.

No obstante lo anterior, la ley en comento dispone que durante el proceso, deben ponerse a disposición del inculcado las cintas resultado de la intervención, permitiendo hasta ese momento que el inculcado o su defensor puedan alegar lo que a su derecho convenga, situación que resulta contrario al espíritu de la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 constitucional, toda vez que el acto de autoridad (intervención), es un acto consumado y en

ningún momento se hizo del conocimiento del afectado sin que éste último pueda analizar la legalidad del acto y sus consecuencias jurídicas.

Finalmente, si bien es cierto que la Constitución dispone que las intervenciones que se realizan sin autorización deben ser sancionadas penalmente, no se establece qué sucederá si el sujeto de la intervención no resulta responsable de alguno o alguno de los delitos a que se refiere la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, situación que en nuestra opinión afecta en gran medida la libertad y la intimidad de cualquier comunicación privada en nuestro país. Así como tampoco se considera que la intervención de las comunicaciones de una persona presuntamente vinculada con la delincuencia organizada, puede afectar la vida privada de personas que no tengan nada que ver con la delincuencia pero que estén relacionadas con el sujeto que es objeto de intervención.

b) Reforma al artículo 20, fracción I Libertad provisional bajo caución

Texto de la reforma:

I. Inmediatamente que lo solicite, el juez deberá otorgarle la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando no se trate de delitos en que, por su gravedad, la ley expresamente prohíba conceder este beneficio. En caso de delitos no graves, a solicitud del Ministerio Público, el juez podrá negar la libertad provisional, cuando el inculcado haya sido condenado con anterioridad, por algún delito calificado como grave por la ley o, cuando el Ministerio Público aporte elementos al juez para establecer que la libertad del inculcado representa, por su conducta precedente o por las circunstancias y características del delito cometido, un riesgo para el ofendido o para la sociedad.

El monto y la forma de caución que se fije deberán ser asequibles para el inculcado. En circunstancias que la ley determine, la autoridad judicial podrá modificar el monto de la caución. Para resolver sobre la forma y monto de la caución, el juez deberá tomar en cuenta la naturaleza, modalidades y circunstancias del delito; las características del inculcado y la posibilidad de cumplimiento de las obligaciones procesales a su cargo; los daños y perjuicios causados al ofendido, así como la sanción pecuniaria que, en su caso, pueda imponerse al inculcado.

La ley determinará los casos graves en los cuales el juez podrá revocar la libertad provisional.

II a X. Las garantías previstas en las fracciones I, V, VII y IX también serán observadas durante la averiguación previa, en los términos y con los requisitos y límites que las leyes establezcan, lo previsto en la fracción II no estará sujeto a condición alguna.³

La reforma que se hizo a la fracción I del artículo 20 constitucional tuvo un doble objetivo. En primer término, eliminar de la redacción anterior la condición para conceder la libertad bajo caución consistente en garantizar el monto estimado de la reparación del daño y, en segundo lugar, determinar la no concesión de dicho beneficio para los delitos que la ley califique como graves. También se estableció restringir el citado beneficio, en caso de delitos no graves cuando:

³ *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DXIV, No. 3, 3 de julio de 1996, p. 12 y s.

- 1 El inculpaado haya sido condenado con anterioridad, por algùn delito calificado como grave por la ley

Hay que tomar en cuenta que, en este caso, se prejuzga y estigmatiza al procesaado, y agrava aún más la inequidad de la prisión preventiva. Debemos recordar que el inculpaado por el nuevo delito ya extinguió completamente la pena impuesta por su conducta pasada, y que el objetivo del nuevo proceso es tratar de determinar si se integran los elementos del cuerpo del delito y se acredita su probable responsabilidad

- 2 Cuando el Ministerio Público aporte elementos al juez para establecer que la libertad del inculpaado representa, por su conducta precedente o por las circunstancias y características del delito cometido, un riesgo para el ofendido o para la sociedad.

En este segundo caso, debemos señalar que se viola el principio de equilibrio procesal, que consiste en la igual oportunidad de las partes para alegar lo que a su derecho convenga, pues sólo se concede la facultad al Ministerio Público para que aporte elementos sobre la conveniencia o no conveniencia de conceder el beneficio, y no así a la defensa del inculpaado

Es importante destacar que un de las condiciones de legitimación del derecho penal consiste en asegurar la plena igualdad entre acusación y defensa, para lo cual es indispensable que como regla general se procesara en libertad, limitando al efecto la prisión preventiva a medida cautelar en estricto sentido. Con el texto de esta reforma se produjo justamente lo contrario, se institucionalizó constitucionalmente la prisión cautelar como medida preventiva, esto es, para evitar que el procesaado continúe cometiendo delitos, y todo ello sobre la base de una sospecha

c) Reforma al artículo 22. Modificaciones en las confiscaciones

Texto de la reforma al artículo 22:

No se considerará confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial, de los bienes, en el caso de enriquecimiento ilícito, en los términos del artículo 109, ni el decomiso de los bienes propiedad del sentenciado, por delitos de los previstos como de delincuencia organizada, o el de aquellos respecto de los cuáles éste se conduzca como dueño, si no acredita la legítima procedencia de dichos bienes ¹

La reforma a este artículo estuvo dirigida a permitir el decomiso de bienes como sanción cuando existan supuestos de delincuencia organizada. Las razones que se utilizaron para justificar la reforma son en gran medida adecuadas, sólo que al regularla podrían presentarse problemas. Como se ha señalado, la única justificación del derecho punitivo es que se refiera primordialmente a la protección de los derechos de los gobernados, en este sentido, cualquier

¹ *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DXIV, No. 3, 3 de julio de 1996, p. 13

disposición que altere la relación de fuerzas gobierno-gobernados a favor del primero abre un problema de legitimación externa del derecho penal.

En efecto, a pesar de que se establece que el decomiso sólo tendrá lugar cuando se haya dictado sentencia condenatoria, también se dispone que éste se realizará sobre bienes pertenecientes a miembros de la organización delictiva o respecto de los cuales éstos se comporten como dueños. La introducción de más presunciones de esta naturaleza, referidas al aseguramiento de bienes, tiene lugar en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, que en su artículo 29 dispone que "cuando existan indicios suficientes que hagan presumir fundadamente que una persona es miembro de la delincuencia organizada, el Ministerio Público de la Federación podrá disponer, previa autorización judicial, el aseguramiento de los bienes de dicha persona, así como de aquéllos respecto de los cuales ésta se conduzca como dueño, quedando a cargo de sus tenedores acreditar la procedencia legítima de dichos bienes, en cuyo caso deberá ordenarse levantar el aseguramiento." Es necesario que un estado de derecho continúe fiel a los principios que le dar vigencia, tal es el caso del principio de presunción de inocencia, que con la disposición que acabamos de transcribir, acaba por desaparecer. Por lo general, en el capítulo de esa ley se establece una multiplicidad de presunciones *juris tantum* que tienden a lesionar la legitimidad del sistema penal como un todo¹.

El texto del artículo 22 constitucional entra en contradicción con la prohibición del primer párrafo de dicho artículo, que prohíbe la confiscación en tanto pena inusitada y trascendental, si es que la confiscación es entendida como pena agravada o como un agregado de la pena principal según se desprende del llamado a los antecedentes históricos que en su momento hizo la propia exposición de motivos de la iniciativa de la reforma. En estos casos que la historia recupera, la pena era trascendental porque no era una consecuencia lógica y proporcional que fuese vinculable con la conducta que causó el daño o la afectación del bien jurídico que se pretendía proteger, y porque afectaba a otras personas sin que éstas hubiesen sido oídas y vencidas en juicio, de tal manera que el decomiso de objetos, instrumentos o productos del delito, no será confiscación, si y sólo si, el legislador legitima su constitución mediante una acción idónea para afectar bienes legítimamente protegidos por el derecho penal, de tal manera que la vinculación de tales objetos o instrumentos al igual que los productos estén vinculados a la acción típica, materia de prueba, a cargo del Estado, sin que valga establecer presunciones que inviertan la carga de la prueba o dejen sin oír al encausado o a terceras personas, ya que al permitirse un decomiso de objetos, instrumentos o productos, que no están directamente vinculados con la acción típica, o cuya posesión no sea en sí delictiva, se estará autorizando un acto de confiscación exactamente igual que los producidos históricamente y contra los cuales se erigió una garantía constitucional que los prohibió.

Si la reforma constitucional permite que los sentenciados por delincuencia organizada pierdan todos sus bienes, así sea que éstos no hayan sido materia de un juicio en el que rijan los principios del debido proceso legal —en cuyo caso es el Estado quien debe demostrar que los bienes son resultado de acciones típicas— subyace el sentido de la presunción de que todos los bienes que posea un condenado por delincuencia organizada son producto de tales actos ilícitos. De ello a sostener abiertamente la confiscación sólo hay un paso.

¹ Ríos, Carlos. *Op Cit.*, p. 95

La iniciativa de reforma constitucional que envió el Poder Ejecutivo a la Cámara de Senadores el 9 de diciembre de 1997, contenía importantes cambios a los artículos 16, 19, 20, 22 y 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución. Sin afán de hacer un análisis detallado del proceso legislativo que generó la iniciativa, me parece que sería útil hacer algunos comentarios en torno a los presupuestos de política criminal que subyacen a los planteamientos que justificaron dicha reforma en la exposición de motivos enviada por el Poder Ejecutivo Federal

En dicha exposición, la reforma constitucional se justificó en los siguientes términos

En el año de 1994 se reformó la Constitución para reestructurar y fortalecer al Poder Judicial de la Federación. Si bien se han presentado avances significativos en materia de impartición de justicia, la procuración no se ha desarrollado en la misma proporción. Nuestro sistema de justicia penal se sustenta en el binomio indisoluble de ambas materias. Corresponde a las procuradurías la investigación y persecución de los delitos y a los tribunales aplicar oportunamente la ley.

Para generar el justo equilibrio entre ambas instituciones y lograr el mejoramiento integral del sistema de justicia, se considera necesario revisar el marco constitucional de actuación de las autoridades responsables de procurar justicia a fin de promover justificaciones que permitan atender el legítimo reclamo de la sociedad.

La forma en que se conceptualiza a las funciones de las instituciones de justicia se coloca al margen del modo en que, en el marco de un Estado democrático de Derecho, debe entenderse la división de poderes. De la lectura de los pasajes de la exposición de motivos recién transcrita pareciera que el Poder Ejecutivo homologara las funciones de los órganos de procuración y los de administración de justicia, toda vez que el elemento que supuestamente los diferenciaría se relaciona no con el distinto papel que juegan en el proceso penal, sino con la forma en que intervienen en éste para sancionar al presunto responsable de haber cometido un delito. Siguiendo esa lógica pareciera que el ministerio público se encarga en ese proceso unitario, de perseguir los delitos, y que la función de los tribunales fuese simplemente la de castigarlos. De acuerdo con el espíritu de las razones expuestas la reforma consistiría en una adecuación de carácter puramente técnico de las disfunciones que se presentan en el proceso de juzgar a una persona y finalmente sentenciarla.¹

La concepción que se desprende de las razones esgrimidas por la iniciativa deja de lado el especialísimo papel que corresponde cumplir a los tribunales judiciales en los estados de derecho, esto es, la de ser custodios de la autonomía de los individuos², y que, en materia penal específicamente significa que se erigen en guardianes del inocente en el proceso. Una interpretación diversa a ésta significaría volcar a todos los poderes del Estado contra el individuo, cuando una de las condiciones que legitiman al Estado de derecho, como ya se ha indicado con anterioridad, es que todos sus poderes están en función de la protección de los derechos humanos de las personas

¹ *Ibidem*, p. 112

² Cfr. Vázquez, Rodolfo, "El Estado de derecho y su justificación", en *Anuario de Derecho público. Los controles constitucionales*, No. 1, McGraw Hill, México, 1997, p. 221

a) La nueva reforma del artículo 16 constitucional

La reforma a este importante artículo constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de marzo de 1999, revirtió los cambios que en esta materia se dieron en 1993, en los que se sustituyó el concepto de cuerpo del delito por el de elementos del tipo penal. En concreto, la reforma consistió en que ya no será necesario acreditar para el obsequio de una orden judicial de aprehensión todos los elementos del tipo penal, tanto los de carácter normativo como objetivo y subjetivo, sino tan sólo aquéllos que se refieren a los elementos de carácter objetivo y a la probable responsabilidad del indiciado.¹

Se debe tomar en cuenta que la reforma constitucional de 1993 enmarcaba nuestra práctica jurídico-penal dentro de los postulados de la teoría finalista de la acción desplazando así a las orientaciones causalistas, ello motivó la modificación de los contenidos de los artículos 168 del Código Federal de Procedimientos Penales y 122 del Código adjetivo penal para el Distrito Federal, a efecto de introducir los elementos subjetivos (dolo y culpa) dentro del injusto, y no como elementos de la culpabilidad. Por esta razón el viejo concepto de cuerpo del delito, que nuestra práctica jurídica entendía como "el conjunto de elementos objetivos o externos que constituyan la materialidad de la figura delictiva descrita concretamente en la Ley Penal,"² se cambió por el de elementos del tipo penal, con lo cual se buscó una mejor técnica jurídica en nuestro sistema de enjuiciamiento penal.

Una de las razones fundamentales que en su momento motivaron el cambio del concepto cuerpo del delito por el de elementos del tipo penal, fue que se partió de la teoría finalista de la acción en la dogmática penal para plantear el momento en que se cumplen las hipótesis normativas que configuran la existencia del delito, ya que dicha conceptualización del cuerpo del delito permitía que, sin que se tuvieran aquellos elementos que permiten evaluar a una conducta como reprochable, y sin que estuvieran definidas las formas de participación del sujeto activo, se actualizara el tipo. Ello en gran medida motivaba detenciones y actos de molestia no susceptibles de justificarse racionalmente, dada la facilidad con la que se podía obtener una orden judicial de aprehensión.

En el marco de un proceso penal acusatorio, en el que la prisión preventiva es la excepción y no la regla, la propuesta de reforma estaría justificada, en la medida en que la situación jurídica del aprehendido estuviera desde un principio en manos del órgano jurisdiccional, el cual procesaría en libertad, sin embargo, en un sistema mixto como el nuestro, esta iniciativa de reforma al artículo 16 abre la puerta para que se pueda aprehender y procesar con restricción cautelear de la libertad a una persona, sin que se acredite que ha cometido, en estricto sentido, un delito, toda vez que si se toman en cuenta únicamente los elementos objetivos del tipo, se desgarran la unidad estructural que constituye esta entidad jurídica.

De lo dicho se desprende que la reforma, considerada desde la perspectiva de la teoría del delito, misma que supone la congruencia con el contenido de los elementos del tipo penal (objetivos, subjetivos y normativos), incluso resulta violatoria del principio *nullum crimen, sine lege*, ya que el elemento normativo es indispensable en todo injusto y la reforma sólo se refirió al elemento objetivo y, más aún, a la probable existencia de éste, situación que faculta al Ministerio

¹ *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DXXLVI, No. 6, 8 de marzo de 1999, p. 2.

² Apéndice del Sentenario Judicial de la Federación, 1917-1985, 2ª parte, 1ª Sala, p. 183.

Público para prácticas más inquisitivas en contravención con los principios de *in dubio pro reo* y de contradicción

Un Estado democrático de Derecho no puede permitirse adoptar criterios eficientistas para el combate a la delincuencia, no nos parece congruente que por no permitir que ocasionalmente alguien pueda sustraerse a la acción de la justicia, se permita la reacción punitiva del estado en contra de personas inocentes

b) La reforma del artículo 19 Constitucional.

Por lo que respecta a la reforma del artículo 19 constitucional, ésta consistió en que ya no será necesario para dictar el auto de formal prisión acreditar todos y cada uno de los elementos del tipo penal, bastará con que se acrediten la plena existencia de los elementos objetivos del tipo penal y la probable existencia de los demás elementos, así como la probable responsabilidad del inculcado, para que el órgano jurisdiccional dicte el auto de formal prisión.¹

Al respecto cabe apreciar que el auto de formal prisión está concebido como uno de los elementos fundamentales de las garantías de defensa y seguridad jurídica, ya que es en el que se fija en términos precisos y claros cuál será la materia objeto del proceso.² Ello persigue la finalidad de que el procesado pueda contradecir las pretensiones acusatorias del Ministerio Público. La reforma produjo que se diluyera el contenido de la garantía consignada en este artículo, al abrir la posibilidad de que en el curso del proceso se modifique la materia del mismo, en detrimento de las más elementales garantías procesales y de los valores fundamentales de la jurisdicción.

5.4 Implicaciones de las modificaciones constitucionales en materia penal sobre la legislación secundaria

Las reformas que se establecieron en materia penal en 1996 en nuestro país, obedecieron a esa tendencia instrumentalizadora del derecho penal a la que aludí más arriba, y por tanto, se ven enfrentadas al mismo problema de legitimidad que se ha apuntado. Muestran, al mismo tiempo, el carácter poderosamente autoritario del Estado mexicano, que sigue privilegiando el control social duro, la reacción punitiva frente a las conductas ilícitas, antes de la utilización de los restantes instrumentos del control social, no punitivos. En efecto, a raíz del incremento en de la criminalidad, tanto de la convencional, como de la no convencional, diversos grupos sociales se han pronunciado por el endurecimiento de las medidas de corte punitivo, llegando incluso a proponer la disminución de las garantías, entre ellas las procesales, que contienen nuestra Constitución. Depositando en las reformas legislativas en materia penal, un especie de carácter mágico, por medio del cual automáticamente se disminuirán los problemas de delincuencia y criminalidad. Muchas veces, como se verá a continuación, a costa de restricciones importantes en nuestras garantías individuales.

¹ *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DXLVI, No. 6. 8 de marzo de 1999, p. 2

² Zanora Pierce, Jesús, *Garantías y Proceso Penal*, México, Porrúa, 1996, p. 81

5.4.1 Reforma penal adjetiva y sustantiva de 1996

Es en este contexto en el que se inscribieron las reformas al Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal y a los códigos de procedimientos penales tanto el Federal como el del Distrito Federal. La mayoría de las reformas que se concretaron tuvieron la finalidad de incrementar las sanciones a diversos delitos, así como de precisar nuevas conductas típicas y ampliar la lista de delitos que deberían ser considerados como graves.

Artículo 63 (aplicación de sanciones para la tentativa)

En los casos de tentativa punible de delito grave así calificado por la ley, la autoridad judicial impondrá una pena de prisión que no será menor a la pena máxima y podrá llegar hasta las dos terceras partes de la sanción máxima prevista para el delito consumado ¹

En relación con esta reforma, referente a la aplicación de sanciones en caso de tentativa, éstas se aumentaron para el caso de aquellos delitos que la ley califique como graves. Para esos supuestos se prevé que la autoridad judicial impondrá una pena de prisión que no será menor a la pena mínima y podrá llegar hasta las dos terceras partes de la sanción máxima prevista para el delito consumado. Al respecto cabe señalar que la reforma trata de ampliar los criterios señalados en el artículo 52, pero en realidad lo que produce es que se vuelvan más rígidos los criterios para la imposición de sanciones. Ello se traduce en que el juzgador ya no tendrá la facultad para poder apelar a los criterios señalados por el artículo 52 para determinar la sanción a imponer. Además de lo anterior, es preciso hacer notar que las sanciones previstas por la reforma ya podían imponerse con la redacción original del artículo, razón por la cual es inútil este cambio. Es con la reforma de este artículo en la que se empieza a dibujar el carácter de estado de excepción que se quiere crear para los delitos graves, multiplicando reglas encaminadas a aumentar las sanciones para este tipo de delitos. Con ello se incrementa el riesgo de confusión a la hora de aplicar las sanciones.

Artículo 64 Aplicación de sanciones en los casos de concurso real de delitos y delito continuado

En caso de concurso real, se impondrá la pena del delito que merezca la mayor, la cual podrá aumentarse con las penas que la ley contempla para cada uno de los delitos restantes, sin que exceda del máximo señalado en el Título Segundo del Libro Primero. Cuando el concurso real se integre por lo menos con un delito grave, la autoridad judicial impondrá la pena del delito que merezca la mayor, la cual deberá aumentarse con cada una de las penas de los delitos restantes, sin que exceda del máximo señalado antes mencionado. En caso de delito continuado, se aumentará de una mitad hasta las dos terceras partes de la pena que la ley prevenga para el delito cometido, sin que exceda del máximo señalado en el Título Segundo del Libro Primero ²

¹ *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DXII, No. 8, 13 de mayo de 1996, Primera Sección, p. 2

² *Ibidem*

En el artículo 64, referente Aplicación de sanciones en los casos de concurso real de delitos y delito continuado, se establecen dos excepciones cuando se trate de delitos graves. Al respecto se establece que cuando exista concurso real de delitos, aunque éstos sean de la misma especie se sancionará cada uno por separado. Además, cuando haya delito continuado se dispone que aun cuando no exista unidad de sujeto pasivo, si se trata de delito grave, no se considerará como delito continuado y se juzgarán los hechos por separado. Estas reformas se orientan a incrementar en forma sustantiva las sanciones para este tipo de delitos. Al respecto cabe recordar lo que anteriormente se dijo sobre la efectividad de este tipo de políticas criminales. La experiencia del pasado nos muestra que no han sido efectivas para controlar los delitos, pero si para violar los derechos humanos. Es significativa la excepción que se introduce a la norma de concurso tratándose de los delitos graves, pues por una parte se propone agregar al delito continuado la pluralidad de sujetos pasivos y, por la otra, se establece que para delitos graves no se aplicará esta regla de racionalidad. Debe apreciarse que la reforma se preocupa por crear nuevos tipos de delitos graves, que le permite asignar sanciones muy altas y si a esto agregamos la excepción de una suma ponderada en caso de delito continuado veremos que el legislador se propone una doble agravante en estos casos, lo que resulta evidentemente desproporcionado. Como otro efecto más de esta visión político criminal se aprecia la inclusión de la categoría procesal de delito grave de estas figuras en el artículo 268 del Código de Procedimiento Penales, lo cual incide en una visión procesal decisionista de la persecución de estos delitos, ya que respecto de ellos cabrá la excepción de caso urgente y de flagrancia de la prueba, lo cual aunado a las excepciones sustantivas reseñadas revela rasgos de derecho penal de excepción.¹

Reforma al artículo 65 La reincidencia en la individualización de la pena

La reincidencia a que se refiere el artículo 20 será tomada en cuenta para la individualización judicial de la pena, así como para el otorgamiento o no de los beneficios o de los sustitutivos penales que la ley prevé.

En caso de que el inculcado por algún delito doloso calificado por la ley como grave, fuese reincidente por dos ocasiones por delitos de dicha naturaleza, la sanción que corresponda por el nuevo delito cometido se incrementará en dos terceras partes y hasta en un tanto más de la pena máxima prevista para éste, sino que exceda del máximo señalado en el Título Segundo del Libro Primero.

En el caso del párrafo anterior, el sentenciado no podrá gozar de los beneficios o de los sustitutivos penales que la ley prevé.²

En este artículo puede claramente observarse algunos elementos del derecho penal de autor, ya que se trata de una disposición que no prohíbe taxativamente ninguna conducta, sino que constituye al reo en reincidente, y sobre esa base obliga al juez a individualizar la pena. Este estado del inculcado puede determinar que no se le aplique sustitutivos penales y que no sea acreedor a los beneficios preliberacionales. En todo caso se trata de atender a su estatus personal y no a su conducta, lo cual evidentemente lesiona el principio de estricta legalidad que expuse en el capítulo de este trabajo. Además de ello se vulnera también el principio *nos bis in idem*. No se puede juzgar dos veces a la misma persona por los mismos hechos.

¹ Ríos, Carlos, *Op Cit.*, p. 134

² *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DXXII No. 8, 13 de mayo de 1996, Primera Sección, p. 2

Reforma al artículo 185 (obstrucción de obras)

Cuando varias personas de común acuerdo procuren impedir la ejecución de una obra o trabajos públicos, o la de los destinados a la prestación de un servicio público, mandados a hacer con los requisitos legales por autoridad competente, o con su autorización, serán castigados con tres meses a un año de prisión, si sólo se hiciera una simple oposición material sin violencia. En caso de existir violencia, la pena será hasta de dos años.

El bien jurídico que subyace a esta prohibición penal adócece de justificación si se atiende a que existen otras vías de coerción estatal que permitirían enfrentar adecuadamente las conductas descritas en este artículo. No es en absoluto claro la afectación al bien jurídico ni su puesta en peligro, dado que no es requisito para la actualización del tipo que se afecte materialmente la ejecución de los trabajos en forma prolongada o permanente, puesto que hay otras figuras típicas que podrían invocarse si se cometieran daños, como es el caso del delito de daño en propiedad ajena. Lo que en realidad se tutela en este tipo penal es al Estado y no a los derechos de las personas, con lo que se rompen los parámetros de legitimación del derecho punitivo.

Artículos 189 y 190 (injurias a funcionarios públicos)

Al que cometa un delito en contra de un funcionario público o agente de la autoridad en el acto de ejercer sus funciones o con motivo de ellas, se le aplicará de uno a seis años de prisión, además de la que le corresponda por el delito cometido.²

Artículo 190. Se sancionará con una pena de uno a cinco años de prisión y hasta quinientos días multa al que ultraje, injurie o falte al respeto gravemente a un miembro de una institución policial, del Ministerio Público o servidor público con funciones jurisdiccionales, en el momento de ejercer sus funciones o con motivo de ellas.

Al que cometa un atentado mediante la violencia en contra de la vida, la integridad corporal o los bienes de los servidores públicos a que se refiere el párrafo anterior, en el momento de ejercer sus funciones o con motivo de ellas, se aplicará de cinco a doce años de prisión, independientemente de las sanciones que correspondan por la comisión de otros delitos.

Este último artículo no fue aprobado pero estaba contemplado en la iniciativa original. El contenido de ambos artículos carece de justificación normativa suficiente pues no es evidente el bien jurídico que se busca tutelar en cada caso. Afortunadamente, como se ha comentado la propuesta del artículo 190, no prosperó en el Congreso de la Unión y se dio marcha atrás en su aprobación. El que aprobó fue el artículo 189, que denota una política criminal inadecuada en el marco del estado de derecho, en la medida en que tutela como bien jurídico penalmente relevante la actividad estatal en sí misma. Destaca el hecho de que el legislador haya utilizado al derecho penal para hacer respetar la figura de la autoridad. Asimismo, la norma en cuestión es contraria al

¹ *Ibidem.* p. 3

² *Diario Oficial de la Federación.* Tomo DXII. No. 8. 13 de mayo de 1996. Primera Sección. p. 3

principio de igualdad pues establece una penalidad agravada por el simple hecho de que el sujeto pasivo es empleado gubernamental

Artículos 371 y 377 (Robo)

Artículo 371 Cuando el robo sea cometido por dos o más sujetos, sin importar el monto de lo robado, a través de la violencia, la acechanza o cualquier otra circunstancia que disminuya las posibilidades de defensa de la víctima o la ponga en condiciones de desventaja, la pena aplicable será de cinco a quince años de prisión y hasta mil días multa. También podrá aplicarse la prohibición de ir a lugar determinado o vigilancia de la autoridad, hasta por un término igual al de la sanción privativa de la libertad impuesta.¹

Artículo 377 Se sancionará con pena de cinco a quince años de prisión y hasta mil días multa, así que a sabiendas y con independencia de las penas que le correspondan por la comisión de otros delitos:

- I. Desmantele algún o algunos vehículos robados o comercialice conjunta o separadamente sus partes,
- II. Enajene o trafique de cualquier manera con vehículo o vehículos robados;
- III. Detente, posea, custodie, altere o modifique de cualquier manera la documentación que acredite la propiedad o identificación de un vehículo robado;
- IV. Traslade el o los vehículos robados a otra entidad federativa o al extranjero, y
- V. Utilice el o los vehículos robados en la comisión de otro u otros delitos.

A quien aporte recursos económicos o de cualquier índole, para la ejecución de las actividades descritas en las fracciones anteriores, se le considerará copartícipe en los términos del artículo 13 de este Código.

Si en los actos mencionados participa algún servidor público que tenga a su cargo funciones de prevención, persecución o sanción del delito o de ejecución de penas, además de las sanciones a que se refiere este artículo, se le aumentará pena de prisión hasta en una mitad más y se le inhabilitará para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión públicos por un período igual a la pena de prisión impuesta.²

Para el caso de delito de robo, se tipifican nuevas conductas relacionadas con él, sobre todo con aquellas que se despliegan después de cometido el desapoderamiento, tales como el tráfico, posesión y enajenación de objetos robados. Asimismo, se introducen nuevas tipificaciones para los casos en que el robo sea cometido por dos o más sujetos y utilicen la violencia, la acechanza o cualquier otra circunstancia que ponga en situación de desventaja a la víctima. Para estos casos se dispone que la pena aplicable será de cinco a veinte años de prisión, además se aplicará prohibición para ir a lugar determinado o vigilancia de la autoridad hasta por un término igual al de la sanción privativa de la libertad impuesta. Las nuevas disposiciones propuestas tipifican conductas que ya podían ser perseguidas como delito por el Ministerio Público, si consideramos el tipo de encubrimiento y la figura del robo con violencia. La

¹ *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DXII, No. 8, 13 de mayo de 1996, Primera Sección, p. 5

² *Ibidem*

justificación para crear un tipo autónomo para cada una de ellas se debe probablemente a que se desean aumentar las sanciones correspondientes.

Otra de las cuestiones que subyacen aquí es la de inconsistencia, ya que si supuestamente las sanciones impuestas tienden a la readaptación del sentenciado, no se entiende por qué una vez cumplida la sentencia se tenga que someter al sujeto activo del delito a la vigilancia de la autoridad por un periodo tan largo. El hacerlo así deja entrever la naturaleza retributiva y estigmatizante de las reformas.

El mismo reproche se puede hacer a la definición que hace la reforma del artículo 371 respecto al robo como ocupación habitual, pues además de violar el principio de presunción de inocencia, atiende más a características de orden subjetivo. En los tres incisos que integran la caracterización del robo como ocupación habitual, podemos constatar que se apela a circunstancias que no necesariamente se relaciona con lo que se quiere presumir. Las presunciones señaladas abren profundos riesgos para los derechos humanos, pues se prejuzga de la forma más inconveniente y se estigmatiza a los sujetos. Ejemplo de lo anterior lo tenemos al analizar las susodichas presunciones, en el inciso a) se plantea que al poseer instrumentos o herramientas que comúnmente sean utilizados para delinquir u objetos cuya legítima pertenencia no se pueda acreditar, será indicativo de que se ha hecho del robo la ocupación habitual. El problema aquí es que no hay un verdadero nexo de causalidad entre la posesión de los objetos y la consecuencia a la que se quiere llegar, además de que se vulnera el principio *in dubio pro reo*, que consiste en que en caso de duda se deberá favorecer el inculpado.¹

En relación con la reforma penal adjetiva, esto es, al Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, destacan la reforma de los siguientes artículos.

Reforma al artículo 267 Flagrancia equiparada

Se entiende que existe delito flagrante cuando la persona es detenida en el momento de estarlo cometiendo, o bien cuando el inculpado es perseguido material e inmediatamente después de ejecutado el delito.

Se equiparará la existencia de delito flagrante cuando la persona es señalada como responsable por la víctima, algún testigo presencial de los hechos o quien hubiera participado con ella en la comisión del delito; o se encuentre en su poder el objeto, instrumento o producto del delito, o bien aparezcan huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en el delito; siempre y cuando se trate de un delito grave así calificado por la ley, no haya transcurrido un plazo de setenta y dos horas desde el momento de la comisión de los hechos delictivos, se hubiera iniciado la averiguación previa respectiva y no se hubiese interrumpido la persecución del delito.²

Especial atención merece la reforma y adición al artículo 267 del ordenamiento en examen, toda vez que además de reordenar, para mayor claridad, las disposiciones referentes al delito flagrante, se adicionan nuevos elementos. En primer lugar, la adición propuesta eliminaría la condición de inmediatez para definir la flagrancia, única que bien manejada puede reivindicar esta hipótesis, para ampliarla hasta por un periodo de 72 horas. Al respecto cabe apuntar que en

¹ Ríos, Carlos. *Op Cit.*, p. 156

² *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DXII, No. 8, 13 de mayo de 1996, Primera Sección, p. 7

ese plazo de tiempo se podrían producir hechos ajenos a los originales, lo que repercutiría negativamente en la obtención de la verdad histórica

Reforma al artículo 268

Habrà caso urgente cuando concurren las siguientes circunstancias

- I. Se trate de delito grave así calificado por la ley, y
- II. Exista riesgo fundado de que el inculcado pueda sustraerse a la acción de la justicia, y
- III. El Ministerio Público no pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia

Existirá el riesgo fundado a que se refiere la fracción II anterior, en atención a las circunstancias personales del inculcado, a sus antecedentes penales, a sus posibilidades de ocultarse, a ser sorprendido al tratar de abandonar el ámbito territorial de jurisdicción de la autoridad que estuviera conociendo del hecho o, en general, a cualquier indicio que haga presumir fundadamente que puede sustraerse de la acción de la justicia

El Ministerio Público ordenará la detención en caso urgente, por escrito, fundando y expresando los indicios que acrediten los requisitos mencionados en las fracciones anteriores

Salvo que el individuo se encuentre en presencia del Ministerio Público, las demás detenciones serán ejecutadas por la Policía Judicial, la que deberá sin dilación alguna poner al detenido a disposición del Ministerio Público

Para todos los efectos legales, por afectar de manera importante valores fundamentales de la sociedad, se clasifican como delitos graves los siguientes: Homicidio por culpa grave previsto en el artículo 60, párrafo tercero, tenorismo, previsto en el artículo 139, párrafo primero; sabotaje, previsto en el artículo 140, párrafo primero; evasión de presos, previsto en los artículos 150 y 152; ataques a las vías de comunicación, previsto en los artículos 168 y 170; corrupción de menores, previsto en el artículo 201; trata de personas, previsto en el artículo 205, segundo párrafo, explotación del cuerpo de un menor de edad por medio del comercio carnal, previsto en el artículo 208; violación, previsto en los artículos 265, 266 y 266 bis; asalto, previsto en los artículos 286, párrafo segundo y 287, homicidio, previsto en los artículos 302, con relación al 307, 313, 315 bis, 320 y 323, secuestro, previsto en el artículo 366 exceptuando el párrafo antepenúltimo; robo calificado, previsto en los artículos 367, en relación con el 370, párrafos segundo y tercero, cuando además se realice en cualquiera de las circunstancias señaladas en los artículos 372, 377, 381 fracciones VIII, IX y X y 381 bis, robo, previsto en el artículo 371, párrafo último, extorsión, previsto en el artículo 390, y despojo, previsto en el artículo 395, último párrafo, todos del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal También lo será el delito de tortura, previsto en los artículos 3º y 5º de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura

La tentativa punible de los ilícitos penales mencionados en el párrafo anterior, también se califica como delito grave¹

¹ *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DXII, No. 8, 15 de mayo de 1996, Primera Sección, p. 7 y s.

En el caso del artículo 268, concerniente a la definición del caso urgente, se introduce un párrafo que resulta especialmente riesgoso para el respeto a los derechos humanos, ya que considera que nos encontramos en la hipótesis de riesgo fundado, "cuando se trate de un sujeto que por sus características, antecedentes delictivos . . . se pueda sustraer a la acción de la justicia". Referirse a las características del sujeto, sin mayor acotación, para definir el caso urgente resulta en extremo vago y ambiguo, en virtud de que permite al Ministerio Público ordenar detenciones que podrán estar motivadas y fundamentadas en apreciaciones meramente subjetivas.

Sobre la adición que se hace a este mismo artículo de nuevos delitos que serán considerados graves. Debe considerarse que tiende a aumentar el catálogo de delitos que por su sola tipificación en la ley secundaria, se niega la libertad provisional bajo caución, de acuerdo a lo contemplado en el párrafo primero de la fracción I, del artículo 20 constitucional.

Por último, considerar a la tentativa punible como delito grave para efectos procesales, cuando ésta se refiera a delitos de tal naturaleza, no toma en cuenta que en la tentativa no hay lesión del bien jurídico que sustenta la agravación de la punibilidad, misma que además ha sido origen de una intervención procesal de excepción, que deriva en la facultad de detención a cargo del Ministerio Público, en los supuestos de urgencia y de retención en estos mismos y en los de flagrancia, así como de la exclusión del beneficio de la libertad provisional.

5.4.2. Reforma penal adjetiva y sustantiva de 1999

Dentro del llamado paquete anticrimen también se incluyeron reformas y adiciones a los códigos sustantivos y adjetivo en materia penal. Los ejes fundamentales de la iniciativa presidencial son los mismos que se adoptaron en la reforma de 1996.

Entre las materias que incluyó la iniciativa en materia penal sustantiva se encuentran nuevas disposiciones en cuanto a penas sustitutivas, libertad preparatoria y condena condicional para los responsables de delitos graves, el establecimiento de un régimen privilegiado en la ejecución de la pena para los responsables de delitos graves que colaboren con la persecución de los delitos; el incremento en la punibilidad en los casos de tentativa punible cuando se trate de delitos graves, la ampliación de los plazos para la prescripción, el aumento en la punibilidad para diversos delitos; la construcción de nuevas figuras típicas con la adopción de criterios de derecho penal de autor como es el caso del delito de asociación delictuosa, la introducción de un nuevo tipo penal llamado de desobediencia al mandato judicial de arraigo domiciliario, la creación de nuevos tipos en relación a la falsificación de documentos relativos al crédito, el establecimiento de agravantes cuando se utilicen incapaces para la comisión de delitos o cuando el tipo de robo se cometa en caminos o carreteras.

Es necesario enfatizar el excesivo privilegio que se le da a la pena privativa de la libertad sobre otras penas sustitutivas. Históricamente se ha demostrado que la pena de prisión tiene efectos sociales colaterales que son negativos no sólo contra aquellos que la sufren directamente, sino también contra quienes el sentenciado está ligado.

¹ Para un análisis más extenso de este último tema Cfr. Stronsec, Eberhard, "La punibilidad de la tentativa", en *Revista de Política Criminal y Ciencias Penales*, agosto 1999, número especial I, 19-31 pp.

Asimismo, la prisión preventiva, que ya de por sí es sobreutilizada en nuestro medio, se incrementará de manera importante con la reforma en materia penal. Esta institución posee un déficit de legitimidad en la medida en que es estructuralmente contraria al principio de presunción de inocencia.

En relación con el régimen de ejecución penal, éste sufre problemas de legitimación, al permitir que la conducta procesal del inculcado, mediante la figura de la colaboración en la persecución de los delitos, le procure beneficios importantes que se traducen en la disminución de la pena.

Por lo que respecta al aumento de las penalidades para diversos delitos graves, incluso en su grado de tentativa, así como de las reglas generales para ampliar el plazo de la prescripción, vale la pena recordar el ya muchas veces repetido pensamiento de Beccaria: no es el grado ni la cantidad de la pena el elemento más importante para desincentivar las conductas ilícitas, sino la seguridad de su aplicación. Asimismo, debe destacarse que en las reformas de carácter procesal se incluyen nuevas disposiciones para justificar la medida cautelar de arraigo; nuevas formas para el aseguramiento de los instrumentos y objetos del delito, una novedosa conceptualización de la flagrancia; la calificación como delito grave de la tentativa punible de delito grave y nuevas reglas para la justificación de la negación de la libertad provisional bajo caución.

Por lo que se refiere a la reforma procesal, debe precisarse que el nuevo catálogo de delitos graves, volverá prácticamente inaplicable la garantía de la libertad provisional bajo caución, con lo cual deja abierto el problema técnico de la sobresaturación de las cárceles.

Por otra parte, la nueva regulación de la flagrancia -flagrancia equiparada- fractura el régimen de garantías relativas a la libertad personal, dado que permite justificar un acto de molestia que no encuadra en el marco que justifica a la excepción que establece el artículo 16 constitucional.¹

5.5. El derecho penal como discurso ideológico.

Una de las justificaciones clásicas de las que parte el derecho penal es el planteamiento de que para hacer posible la convivencia social se requiera que las actividades de cada individuo se ajusten a un orden. En este sentido, la función del derecho penal constituiría garantizar la conservación del orden social, al servir como el instrumento principal para evitar los enfrentamientos entre los individuos y resolver sus conflictos.² La anterior justificación quedaría comprendida, desde la perspectiva de Luigi Ferrajoli, dentro de las justificaciones externas al derecho penal. Es decir, con referencia a principios normativos externos al derecho positivo. El uso del derecho penal se justifica como forma de combatir a la delincuencia (criterio de justicia), o bien, para mantener la sana convivencia social (criterio moral), o, se dice, para la conservación del orden público (criterio de política social).³ Aunque esta es, por supuesto, una poderosa fuente de legitimación, no es, sin embargo, la única. El derecho penal utiliza también criterios de justificación interna, según los cuales los principios normativos exclusivamente aluden a criterios de valoración estrictamente jurídicos: el derecho penal se justifica porque deviene de la norma de derecho positivo, y no de otros sistemas que contengan valores metajurídicos.

¹ Cfr. Sarre, Miguel, (et al.) "La regulación de la flagrancia equiparada a la luz del régimen constitucional de garantías", *Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, julio de 1996, p. 13-29.

² Castellanos Tena, Fernando, *Lineamientos elementales del derecho penal*, 20 ed., México, Porrúa, 1986, p. 19.

³ Bergalli, Roberto, *Razones Jurídicas y Razones de Estado*, Op Cit., p. 9.

En el caso mexicano, las justificaciones del derecho penal, por parte de los regímenes neoliberales, han tenido tanto una fuente externa como interna, es decir, se ha sostenido que las reformas a las leyes penales son un instrumento fundamental para luchar en contra de la delincuencia y garantizar el orden público, pero también se ha insistido en su justificación a partir de entender al derecho, y en especial al Estado, como valores supremos. El resultado de esta doble justificación ha sido el surgimiento de un marco normativo propio del estado neoliberal, - consistentemente con el principio de que todo sistema socio económico crea su propio sistema normativo, orientado hacia su propia conservación-, que ha sabido aprovechar la alarma social creada por la delincuencia organizada y la inseguridad pública, para implementar un *modelo de derecho penal máximo*, que se caracteriza, además de por su excesiva severidad, por la incertidumbre y discrecionalidad con que se aplican, como se ha visto, determinadas figuras jurídicas¹

La principal implicación de este orden jurídico neoliberal, es que, en los hechos, ha tendido a preocuparse mucho más por la tutela del orden económico y social, que por la salvaguarda del respeto a las garantías fundamentales del gobernado. En este orden de ideas, es comprensible que sobre esta base irrumpa, en el ámbito jurídico, la vieja idea de la *razón del Estado*, idónea al tipo de organización social y económica desarrollada por el capitalismo neoliberal. Para enfrentar, por medio del ámbito jurídico, y más específicamente, por medio del derecho penal, problemas de índole social y económico, como aquellos que son consecuencia del manejo errático de la política económica durante los últimos veinte años, y que han marginado del proceso productivo a un amplio sector de la población, creando una legión de desempleados, marginados y empobrecidos, potencialmente riesgosos para lograr el mantenimiento de la estabilidad del sistema. Esta primacía de la razón de estado sobre la razón jurídica, equivale a un principio de legitimación de la intervención punitiva no ya, como puede verse, con base en un criterio estrictamente jurídico, sino eminentemente político

Sobre estas bases nos parece comprensible develar la falacia tradicional con respecto al derecho, y más específicamente el derecho penal, como algo objetivo que precede al delito y a la reacción social y que existe fuera de los intereses de los legisladores y del propio Estado. Para nosotros, es evidente que el derecho no es un fenómeno ajeno a la realidad social y económica, sino un producto de ésta, creada no para la búsqueda del bien social general, sino como un elemento manejado por los sectores en el poder para su beneficio. Becker hace la observación que dentro de la sociedad las normas son producto de un proceso económico y político, hechas por un grupo en el poder para otro que no lo está, creando grupos de conflicto.² Mientras que para Poulantzas, la ley es esencial para el ejercicio del poder y, por tanto, para organizar la represión en función precisamente de los intereses de clase³

Este planteamiento, al que nosotros nos adherimos, parte del principio básico de entender a la sociedad dividida en clases sociales. Y, consecuentemente, reconocer que el sistema punitivo está organizado ideológicamente, o sea, con la finalidad de proteger los principios e intereses que son propios de las clases dominantes. Por ello, los instrumentos de control, y de manera

¹ Para el derecho penal máximo es importante la certeza de que ningún culpable resulte impune, a costa de la incertidumbre de que también algún inocente pueda ser castigado. Por el contrario, para el derecho penal mínimo la certeza está en que ningún inocente sea castigado, a costa de la incertidumbre de que también algún culpable pueda resultar impune (Cfr. Ferrajoli, L., *op. cit.*, p. 106)

² Becker, Howard, "Los extraños", en *Sociología de la desviación*, Buenos Aires, Dc. Tiempo, 1971, p. 137 y ss.

³ Alvarez Gómez, Josefina, "Reflexiones para la construcción de una teoría criminológica alternativa", en *Alegatos*, enero-abril de 1988, p. 8

privilegiada el derecho penal, es selectivo, es decir, deja caer su peso sobre las clases débiles, y evita caer sobre los grupos socialmente dominantes. Con lo cual el sistema jurídico penal tiende a mantener y reproducir la estructura vertical de dominio del poder que existe en la sociedad, que es, a un tiempo, desigual y generadora de injusticia. Esto se muestra por el carácter fragmentario del Derecho Penal, que castiga fuertemente conductas que son típicas de grupos marginados, y deja libre de pena conductas muy graves y onerosas socialmente como, por ejemplo, la delincuencia económica, y ello porque sus autores pertenecen a una clase hegemónica, lo que les permite permanecer inmunes al proceso de criminalización.¹ Para Marco del Pont, la identificación de una clase criminal y su aislamiento, permite reducir la hostilidad social contra las clases protectoras y dirigirla hacia la gente más desfavorecidas, quienes al ser estigmatizadas, cumplen, en algunas ocasiones, la función ritual de chivo expiatorio.²

Podemos decir, en consecuencia, que el derecho penal constituye una forma ideológica muy sutil y compleja de dominio y sometimiento al servicio del grupo en el poder. En este sentido, Alessandro Baratta, refiere que el núcleo de principios que forman la base de esta ideología penal son los siguientes:

1. Principio del bien y del mal. El delito es daño social, el delincuente es un elemento negativo y disfuncional del sistema social. El crimen es el mal, la sociedad el bien.
2. Principio de culpabilidad. La conducta criminal es un acto consciente contra los valores y las normas de una sociedad, por lo mismo reprochable.
3. Principio de legitimidad. El Estado está legitimado para reprimir la criminalidad mediante las instancias oficiales para reafirmar el derecho.
4. Principio de igualdad. El derecho penal es igual para todos. La reacción penal se aplica de igual manera a todos los autores de delitos. La criminalidad significa la violación del derecho penal y es el comportamiento de una minoría desviada.
5. Principio de interés social y del delito natural. Las normas penales protegen intereses fundamentales, bienes jurídicos esenciales que son el núcleo de los delitos naturales.
6. Principio del fin de la prevención. La pena no tiene la función de retribuir el delito, sino la de prevenirlo. Como sanción abstracta contiene una contra-motivación (intimidación) y como sanción concreta debe lograr la readaptación del delincuente.³

Vistos los anteriores principios y analizando su contenido se evidencia claramente la ideología penal imperante, que ha quedado rezagada ante la avalancha de conocimientos provenientes de las disciplinas sociológicas y criminológicas, por ello la ideología penal en su confrontación con otros enfoques se fractura, o como acertadamente afirma Alessandro Baratta "La criminología pone en duda aquellos principios y trae como consecuencia la negación de la ideología jurídico-penal."⁴ En este sentido, basta tan sólo señalar dos principios en donde de manera fehaciente se muestra la fragilidad de este discurso ideológico: el principio de igualdad y el principio de prevención.

Con respecto al principio de igualdad, la teoría de la reacción social ha hecho hincapié en la supuesta igualdad del derecho penal. Esta teoría pone de manifiesto que la criminalidad captada

¹ João Marcello Araújo J. "Los grandes movimientos actuales de política criminal". *Op. Cit.*, p. 31

² Marco del Pont, K., Luis, *Manual de Criminología*. Porrúa, México, 1986, p. 74

³ Baratta, Alessandro, *Política Criminal y reforma penal*, Bogotá, Temis, 1988, p. 30 y s

⁴ *ibidem*, p. 33

por el sistema penal no es toda la criminalidad, pues algunos delitos no se persiguen y muchos no se sancionan (como lo demuestran los estudios sobre la "cifra oscura" y la delincuencia de "cuello blanco") sino que se detienen o se resuelven en los filtros del sistema. Estudiando a la población penitenciaria, como telón de fondo del derecho penal, es innegable que en la cárcel no están todos los que son, ni son todos los que están, la distribución del castigado es fragmentaria y desigual. De esta forma la teoría de la reacción social intenta demostrar el carácter selectivo y desigualitario del derecho penal y desde luego cuestiona severamente el principio de igualdad.¹ Chamblis, por ejemplo, sostiene que "...las clases sociales inferiores son rotuladas como criminales y la burguesía no, porque el control de los medios de producción por la burguesía le da a ésta a la vez el control del Estado y de la aplicación de la Ley."²

El principio de prevención. Los estudios criminológicos acerca de la efectividad del derecho penal han cuestionado el fin de la resocialización, es decir, la pena privativa de libertad, eje sobre el que gira todo el sistema penal, debido a que no resocializa y, contrario a los fines propuestos, con la prisión se alcanzan objetivos diametralmente opuestos. Desde esta perspectiva la cárcel no resocializa sino que desocializa³ al sujeto, lo cual constituye en inminente factor criminógeno. De este modo si con la privación de la libertad no se logra el fin de prevención, el derecho penal se convierte mecánicamente en pura y simple represión.

Con estos elementos hemos querido evidenciar el gran número de falacias que se mueven alrededor del problema de la norma penal, tratando de diferenciar la función real de ésta, de su función aparente y manifiesta. Dicha función real, como ha quedado implícito, consiste en establecer por parte del Estado un orden *racional legal* que legitime el ejercicio del poder por parte de éste, pero de un poder clasista, protector y vigilante de las relaciones sociales vigentes en las cuales él mismo se sustenta. En este sentido, queremos insistir en que el derecho Penal es, indudablemente, una de las principales formas de control social, creada para la defensa de determinados intereses y la reproducción del *status quo*. De donde podemos ver como el ejercicio del poder se lleva a cabo también a través de la producción de las normas, por lo cual podemos decir que el poder y el Estado se valen del derecho para existir, para continuar existiendo.

¹ Zaffaroni, Raúl, *Política criminal latinoamericana*, Buenos Aires, Hammurabi, 1986, p. 340

² "La economía política del crimen: Un estudio comparativo de Nigeria y Estados Unidos", en *Criminología Crítica*

³ Muñoz Conde, Francis, *La resocialización del delincuente, análisis y crítica de un mito. Política criminal y reforma del derecho penal*, Bogotá, Temis, 1982, p. 131

CAPÍTULO VII EL DISCURSO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y EL MODELO DE MANO DURA.

Como señalamos más arriba, el eje principal del discurso de la seguridad pública en nuestros días es el modelo de mano dura. En este punto como se ha insistido a lo largo de esta tesis, dos han sido los acontecimientos que más han incidido para la consolidación del discurso oficial de la seguridad pública por una parte el contexto socio económico y, por otra, la crisis de inseguridad provocada por la delincuencia, propagandeada como la peor crisis de inseguridad en la historia reciente de México.

Con relación al primer punto, es innegable que en los últimos años el ámbito nacional se ha visto inmerso en una serie de conflictos políticos, sociales y especialmente económicos que lo han puesto al borde de la quiebra financiera y el estallido social generalizado, con el impredecible desencadenamiento de los hechos subsecuentes. Acontecimientos que sin duda son una consecuencia de los errores gubernamentales en la planeación estratégica del desarrollo nacional, en la que han fracasado rotundamente los programas económicos de los regímenes neoliberales. Esta situación, como hemos planteado, se ve agravada por la falta de credibilidad en el gobierno y en sus instituciones, creando una desconfianza en la ciudadanía que afecta el bienestar de la sociedad, y que genera un clima de intranquilidad y descontento generalizado.

Por razón natural, el caos económico y político siempre conduce al conflicto social, que tiende a manifestarse primero de forma pacífica y, en casos extremos, por medio del levantamiento armado, como ya comentado en Chiapas. Sin embargo, en nuestro país la ruptura del pacto social, no solamente se ha manifestado, como se señaló más arriba, en el amanecer zapatista y en crecientes movimientos de inconformidad pública y justicia por propia mano, sino a través de todos los diferentes tipos de violencia a los que diariamente nos hemos visto expuestos. Este clima de violencia que nos envolvió a todos reiteramos que no fue la violencia de individuos con tendencias patológicas, sino la herencia de décadas de inequidad social de gobiernos corruptos perpetuados en el poder. Es, de alguna manera, la tórma como en nuestro país se ha manifestado el estallido y la inconformidad social, exacerbando los conflictos entre sociedad y Estado. Se trata, como ya se ha dicho, de una violencia que representa un cambio exponencial con respecto al clima de violencia imperante en épocas anteriores. Y aunque podemos decir que no es una, sino varias las formas de violencia que se han expresado en los últimos años, se ha hecho hincapié en la violencia criminal, como la principal generadora de este clima de inseguridad social.

Podemos decir que el discurso legitimador de las políticas en materia de seguridad pública se apoyó en la imagen de una violencia criminal desbordada y la creencia generalizada de que la delincuencia ha aumentado a grado tal que ha sobrepasado las posibilidades de control por parte de las instituciones encargadas de la procuración de justicia y la prevención del delito, aumentando el número de delitos hasta el nivel de poner en riesgo la integridad y seguridad de todos los ciudadanos. Como hemos dejado establecido, si bien muchos ciudadanos pueden relatar hechos delictivos, esos relatos no indican necesariamente un incremento en las tasas de criminalidad. La inseguridad no es solamente una situación objetiva que pueda referirse a una situación empíricamente determinada, sino que también es en buena medida una percepción subjetiva, un sentimiento de inseguridad que envuelve a las personas.

CONTRALORIA INTERNA
SISTEMA DE CONTROL Y EVALUACION DE LA GEST. DE LA UNIV. JUICUA.
PROGRAMA DE TRABAJO 2011



ARCA DITECC
PROG-UNIV

Aut-2014-23 Cn. Arca's Contraloría Inter
123456

5-88010 Evaluación de P
FIRMA

Sin embargo, como ha quedado asentado, tanto los medios de información como diversas instancias gubernamentales se empeñaron en promover la idea de una delincuencia incontrolable, considerando a la delincuencia como variable independiente, es decir, como causa y no consecuencia de los principales problemas de inseguridad pública, y que, por lo tanto, sólo podía ser combatida con una actitud represiva de mano dura (el discurso de la seguridad pública) y una legislación de excepción (el discurso ideológico del derecho pena), es decir, con la policía y la cárcel. Así las cosas, bajo estas justificaciones, la política criminal que se ha privilegiado es aquella que ha tendido a legitimar formas de intervención frente al delito de naturaleza más bien represiva, orientadas al endurecimiento de los mismos sistemas penales.

Conviene señalar que este endurecimiento de los sistemas penales que va desde el aumento del número de policías, el incremento de la medida de la pena privativa de libertad, con el consecuente aumento en las tasas de aprisionamiento, el incremento legislativo con la construcción de nuevas figuras delictivas y leyes más duras, las restricciones al beneficio de libertad caucional; los intentos por disminuir la edad penal y llevar a la práctica la pena de muerte; el mayor presupuesto para la seguridad pública, el armamento moderno, los nuevos cuerpos policíacos, etc., parecen sólo mantener un estimado valor simbólico y un muy reducido si no es que nulo valor pragmático, toda vez que tales políticas han mostrado su completa ineficacia en relación al objeto declarado relativo a la prevención del delito. Pero además de que estas políticas y estrategias, completamente antiguarantistas, lejos están de garantizar en el largo plazo soluciones efectivas al problema de la criminalidad, agravan la situación, puesto que, por un lado, tienden a postergar la articulación de respuestas de naturaleza integral y preventivas, y por otro contribuyen a un exacerbamiento de los conflictos sociales que ponen en riesgo los procesos de transición democrática en nuestro país.

Finalmente, es importante subrayar que el endurecimiento del sistema penal y de las políticas de seguridad pública no se corresponden, son una consecuencia de los cambios producidos en la estructura económica y en la superestructura política. Ya que, como también ha quedado planteado, es evidente, por lo menos para nosotros, que las diferentes manifestaciones de violencia de los últimos años, han afectado principalmente a la gobernabilidad del país al rebasar los límites de la seguridad pública, convirtiéndose en un problema de seguridad nacional y en una amenaza real para el mantenimiento de la estabilidad política. De manera que el propósito latente de la política criminal, apoyada sobre estos dos ejes, en realidad consiste en el mantenimiento, conservación y reproducción del sistema de dominación.

En este contexto conceptual, nos proponemos a continuación hacer un análisis del marco jurídico de la seguridad pública en México en el periodo estudiado, 1993-1999, es decir, desde la promulgación de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, hasta las reformas producidas al Bando de Policía y Buen Gobierno que dieron lugar a la Ley de Justicia Cívica. El principio metodológico que subyace a dicho análisis, es el hecho de considerar a las diferentes reformas y leyes surgidas en estos años no en forma aislada, sino como parte de toda una estrategia orientada hacia el fortalecimiento del aparato represivo del Estado.

6.1. La Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal

Fue un conjunto de diputados integrantes de la LV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por las fracciones II del artículo 71 y VI del artículo 73 de nuestra Ley Suprema, así como por los artículos 55, 56 y demás conducentes del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, los que sometieron el

17 de junio de 1993 a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal (en adelante LSPDF).

Dicha iniciativa fue resultado de los trabajos que durante más de un año¹ realizaron las Comisiones Unidas del Distrito Federal y de Justicia. Destacar el procedimiento de su elaboración es importante, porque, en el caso de la LSPDF, la iniciativa no fue propuesta por el Ejecutivo Federal, ni, por consiguiente, responde a una visión parcializada del problema. Tampoco fue una iniciativa elaborada por un solo partido político, de manera que pudiera expresar una ideología partidista. Finalmente, la iniciativa tampoco fue una propuesta de una sola comisión de la Cámara de Diputados, ya que en ella pudieron participar varias comisiones, diputados de la entonces Asamblea Representantes y especialistas en la materia.²

En consecuencia se puede decir que se trata de un documento colectivo de primer orden, en el que el reflejo de la pluralidad política de quienes conformaron el grupo de trabajo, expresa también la unánime y coincidente preocupación entre los legisladores, de las seis fracciones representadas en la Cámara de Diputados, por encarar el problema de la inseguridad pública, al margen de cualquier interés partidista.

Muestra fehaciente del consenso existente entre las diferentes facciones políticas, fue el hecho de que la LSPDF fue aprobada, el 24 de junio en la Cámara de Diputados, por 390 votos en pro y ninguno en contra en la votación en lo general y en lo particular para los artículos no impugnados.³ Mientras que en la Cámara Alta, la Ley fue aprobada unos días más tarde, el 6 de julio, prácticamente sin discusión, por 50 votos en pro y ninguno en contra.⁴ En su estructura final, la ley quedó compuesta por 76 artículos, distribuidos en 9 títulos, cuyos capítulos son en su mayoría únicos, a excepción del cuarto y del sexto, que tienen tres y cinco respectivamente.

Esta ley, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de julio de 1993, constituye un gran avance en materia legislativa toda vez que el Distrito Federal no contaba a la fecha con un ordenamiento que regulara la materia de la seguridad pública, no existía un solo precedente. Dicho servicio público se encontraba disperso en diferentes ordenamientos de

¹ El 7, 8 y 9 de abril de 1992 dichas comisiones organizaron una serie de foros públicos en el que se abocaron a recabar propuestas en materia de seguridad, y de cuyas jornadas surgió la iniciativa de elaboración de una Ley de Seguridad Pública que regulara dicha materia en el Distrito Federal. Cfr. Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, Año II, No. 20, junio 17 de 1993, p. 1451.

² En el grupo de trabajo que se encargó de su elaboración participaron, entre otros Amalia García, del PRD; Carlos Hidalgo, del PRI; Patricia Garduño, del PAN, como representantes integrantes de la mesa directiva de la Comisión de Seguridad Pública, Carmen Segura, del PAN, como Presidenta de la Comisión de Justicia, ambas de la Asamblea de Representantes, Fernando Lerdo de Tejada, del PAN, de la Comisión del Distrito Federal de la Cámara de Diputados y Fernando Gómez Mont, del PAN, como Presidente de la Comisión de Justicia, ambas de la Cámara de Diputados; Gonzalo Altamirano Dumas, presidente de la Subcomisión de Procuración de Justicia de la Comisión del Distrito Federal, de la Cámara de Diputados, entre otros. (Cfr. Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, Año II, No. 23, junio 24 de 1993, p. 1816).

³ Para la discusión en lo general se inscribieron como oradores los siguientes diputados: Juan Cárdenas García (PPS), Samuel Moreno Santillán (PARM), Manuel Terrazas Guerrero (PFCRN), Guillermo Flores Velasco (PRD), Salvador Abascal Carranza (PAN), Antonio Ruiz de la Herrán (PEI), Javier Centeno Avila (Diputado independiente), Gilberto Rincón Gallardo (PRD). Cfr. Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, Año II, No. 23, junio 24 de 1993, p. 1846, 3.

⁴ Al pasar la iniciativa al Senado de la República para sus efectos constitucionales, al debate en segunda lectura del dictamen solamente se inscribió el senador Antonio Melgar Aranda, en pro del dictamen, el senador Héctor Terán Terán, para hacer consideraciones, y el senador Manuel Díaz Cisneros, para hablar en pro de la iniciativa a nombre de las comisiones. Cfr. Cámara de Senadores, *Diario de los Debates*, No. 24, 6 de julio de 1993, p. 3 y 7.

naturaleza secundaria,¹ muchos de los cuáles o bien resultaban obsoletos para enfrentar la moderna criminalidad, o bien eran incapaces de proponer una línea coherente de acción en materia de seguridad pública

En el Título Primero se define la seguridad pública como un servicio que corresponde prestar en forma exclusiva al Estado, por lo cual no es delegable ni concesionable, delimitándose el objeto de la misma en cinco fracciones:

- I. Mantener el orden público.
- II. Proteger la integridad física de las personas así como de 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, y
- V. Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres

Su prestación se encomienda al entonces Departamento del Distrito Federal y a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. La decisión de abarcar tanto a la Policía del Distrito Federal como a la Policía Judicial en un mismo ordenamiento jurídico, consideró la idea de que ambas deben tener una actuación complementaria para alcanzar el mismo fin.² Y constituye una concepción novedosa de seguridad pública, que implica no sólo la prevención sino también la coadyuvancia en la persecución del delito, que no tiene antecedente en ninguna otra legislación de seguridad pública en los estados.

Consideramos positivo el que se sujete a los diversos organismos de seguridad a un mismo ordenamiento legal. Así como el hecho de que la ley señale cuáles son las policías y de qué autoridad dependen en el Distrito Federal. De esta manera, la LSPDF establece que, además de la Policía Judicial, que depende del Procurador General del Distrito Federal (artículo 4º), la policía del Distrito Federal comprende dos tipos de policía: la Policía Preventiva y la Policía Complementaria, compuesta por la Policía Auxiliar, Bancaria e Industrial y las demás que determine el reglamento correspondiente (artículo 5º).³

No obstante, al señalar que existirán también *las demás que determine el reglamento correspondiente*, como bien señalaba el diputado Javier Centeno Avila, se deja la puerta abierta para la existencia de policías especiales, sin que se especifique en la ley sus funciones y atribuciones. Lo cual puede dar lugar a la aparición de cuerpos policiales que violenten el orden jurídico establecido.⁴

¹ Las más importantes regulaciones en esta materia eran el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, el Manual Operativo de la Policía Judicial del Distrito Federal, el acuerdo por el que se constituye la Comisión Técnica Revisora del Plan General de Educación Policial y de la Carrera Policial que induce y permite la profesionalización de la Policía Preventiva del Distrito Federal, el Acuerdo por el que se confirman, reforman y adicionan las reglas de operación de escalafón del personal que labora en la Policía Preventiva del Distrito Federal, el Acuerdo por el que se crean los comités delegacionales de seguridad y el Acuerdo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal por el que se ordena la creación de la Unidad de Registro y Supervisión de Servicios de Investigación Privados. Cámara de Diputados. *Diario de los Debates*, Año II, No. 22, junio 23 de 1993, p. 1705

² "Funciones preventiva y persecutoria son dos medios para alcanzar un mismo fin; contribuye a la Seguridad Pública tanto el que previene como el que persigue." (Cfr Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, Año II, No. 20, junio 17 de 1993, p. 1451).

³ *Diario Oficial de la Federación*, Primera Sección, 19 de julio de 1993, p. 30

⁴ La propuesta del PFCRN de eliminar del artículo 5º dicha redacción fue, sin embargo, desechada. (Cfr Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, año II, No. 23, junio 24 de 1993, p. 1813 y 1841)

En el Título Segundo de la LSPDF, se establecen las bases para la planeación de la seguridad pública. Por lo mismo, se crea un Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal, como el instrumento rector de la planeación en este rubro y se encomienda su elaboración, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, al Departamento del Distrito Federal (actualmente Gobierno del Distrito Federal) y a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia (artículo 12). Asimismo, la LSPDF prevé la presentación y revisión anual, a cargo de las dependencias responsables, de los avances en esta materia ante la Asamblea de Representantes (actualmente Legislativa) del Distrito Federal, órgano que será el responsable de evaluarlo y formular las observaciones que estime conducentes (artículo 14).

El Título Tercero de la Ley regula la prestación del servicio de seguridad pública, mismo en el que se plasma el Código de Ética Profesional que deben observar todos los servidores públicos responsables de la seguridad pública.¹ Sintetizados en cuatro principios normativos básicos, el servicio a la comunidad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos y el respeto a la legalidad, de los cuales se derivan, a su vez, los dieciocho principios de actuación que se señalan en el artículo 17, título tercero de la Ley.

Destacan los principios relativos al respeto a la dignidad humana y a la protección de los derechos humanos (Fr. III); la erradicación de prácticas discriminatorias en razón de raza, religión, sexo, condición social, preferencia sexual, ideología política o por algún otro motivo (Fr. V); la total reprobación de actos tales como la corrupción (Fr. VI); la prepotencia (Fr. VII); así como la tortura, tratos crueles o degradantes (Fr. XII); se destaca también la obediencia jerárquica sin que ésta ampare la comisión de ilícitos (XIII).² Asimismo, quedó claramente establecido el principio de que los elementos de los cuerpos de seguridad pública recurran a medios no violentos antes de emplear la fuerza y las armas (Fr. X).³

En la exposición de motivos de la Ley se menciona que "Sólo con la conciencia estricta de estos principios de actuación, los miembros de los cuerpos de seguridad pública contarán con un código de honorabilidad cuya observancia los transformará en instituciones ejemplares tal como lo elevado de su función exige."⁴

La profesionalización del trabajo policial es uno de los objetivos centrales de la Ley. En el Título Cuarto se establecen los mecanismos y procedimientos para llevar a cabo esta importante misión, conteniendo los criterios rectores para el establecimiento de una verdadera carrera policial.

La LSPDF, parte de la formulación de un Programa General de Formación General (artículo 19), cuya elaboración, evaluación y actualización queda encomendada a una Comisión Técnica de Profesionalización (artículo 21). En dicho programa quedarán establecidas las asignaturas, dinámicas, entrenamientos, métodos de evaluación y en general todos aquellos

¹ Conviene señalar que en la formulación de dichos principios se tomó en cuenta el "Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley", formulado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 169/34 de 1979.

² Cfr. *Diario Oficial de la Federación*, Primera Sección, 19 de julio de 1993, p. 31-32.

³ Nos parece interesante mencionar que en el dictamen de la 1ª lectura efectuado por la Cámara de Diputados, se eliminó el texto de la iniciativa que autorizaba el uso de la fuerza considerando elementos tan subjetivos como el grado de peligrosidad y en la medida que lo requiera el hecho específico (Cfr. Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, Año II, No. 20, junio 17 de 1993, p. 1465).

⁴ Cfr. Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, Año II, No. 20, junio 17 de 1993, p. 1455.

aspectos que se relacionan con la preparación del policía y su vida académica, correspondiendo la ejecución y desarrollo del programa al Instituto Técnico de Formación Policial, que sustituye a la Academia de Policía, en lo referente a la policía del Distrito Federal; y al Instituto de Formación Profesional en lo que se refiere a la policía judicial. (artículo 22)

Un aspecto que nos parece muy importante que se considera en la ley es la regulación del desarrollo profesional del elemento de policía en el ejercicio mismo de su actividad, así como sus posibilidades de ascenso, para lo cual se establecen las reglas de un sistema de carrera policial, en el que se determinan las jerarquías y los niveles así como los requisitos para acceder a ellos y su forma de acreditación. Responsabilizando la operación de este sistema a una Comisión Técnica de Selección y Promoción (artículo 25)

En el artículo 26 de la LSPDF se prevén los requisitos mínimos de ingreso, de entre los cuales se exige al aspirante no estar suspendido ni haber sido desistuido o inhabilitado del mismo u otro cuerpo policiaco, lo cual nos parece una medida de congruencia con el propósito de evitar que en el seno de la corporación se repitan conductas lesivas a la sociedad

También se establecen los criterios de promoción entre categorías (artículos 28, 29 y 31), la evaluación de sus integrantes (artículos 30 y 32); así como las condecoraciones, estímulos y recompensas (artículos 33 al 39)

De especial importancia en la LSPDF es el Título Quinto, artículo 40, que comprende doce fracciones correspondientes a otros tantos derechos de los integrantes de los cuerpos de seguridad pública. Aunque las principales prerrogativas son de carácter estrictamente laboral (fracciones I, V, VI, VII, VIII, IX, X y XII), se incluyen también algunas que tienen relación con aspectos de estima (Fr. II) y mejoramiento social (Fr. III) o cultural (Fr. IV), de los cuerpos policiales.

Es de destacarse que no se pretende normar la relación laboral de los elementos de seguridad pública en la LSPDF. Como se menciona en la misma iniciativa "el objeto de este ordenamiento es establecer las bases para la prestación de un servicio público en condiciones de uniformidad, generalidad y gratuidad."¹

Tomando en cuenta la delicada naturaleza y características propias de las corporaciones dedicadas a la seguridad pública, se contempla, en el Título Sexto, un régimen disciplinario especial. Sin embargo, debe precisarse que los correctivos disciplinarios contemplados en la LSPDF se establecen sin perjuicio de lo previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es decir, como un régimen adicional de responsabilidad. En este sentido, el artículo 52 de la LSPDF se enumeran doce causales que son consideradas lo suficientemente graves como para merecer la destitución del elemento policial.² Sobresale la contemplada en la fracción XII, relativa a obligar a los subalternos a entregar a los mandos dinero o cualquier otro tipo de dádivas a cambio de permitirles el goce de las prestaciones a que todo policía tiene derecho. Con la cuál se pretende eliminar la perniciosa práctica de la corrupción, que tanto daño le ha causado a la imagen de los cuerpos policiales.

¹ Cfr. Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, Año II, No. 20, junio 17 de 1993, p. 1458.

² En la iniciativa de la Ley se menciona el criterio para considerar la gravedad de las faltas, el cual "radica en el riesgo que implican algunas de esas conductas para la población o para los principios normativos que existen en el interior de las corporaciones" (Cfr. Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, Año II, No. 20, junio 17 de 1993, p. 1460)

Mención especial dentro de la LSPDF merece el Título Séptimo, toda vez que en éste se establece la *coordinación en materia de seguridad pública*, que, indudablemente, debe ser considerado como uno de los más importantes antecedentes del sistema de coordinación nacional, contemplado en la reforma al artículo 21 constitucional del 31 de diciembre de 1994, y que a su vez trascenderá en la *Ley General que establece la bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*.

De esta manera, aunque queda claro que la Procuraduría y el Gobierno del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se coordinarán en materias como intercambio académico y de información, operativos policiacos, etc.; también se establece que dichas instancias se coordinarán con las autoridades federales, estatales y municipales (artículo 60), lo que definitivamente constituye los primeros pasos en la conformación de un sistema nacional de seguridad pública.¹

Igualmente importante, es la creación de un registro, en cada uno de los cuerpos de seguridad pública, de los elementos que formen parte del mismo, así como de quienes hayan sido suspendidos, destituidos o inhabilitados. Proponiendo la integración de un registro nacional de servidores públicos (artículo 61)

Con relación a la participación vecinal y ciudadana, la LSPDF, en su Título Octavo, prevé el establecimiento y organización de comités delegacionales de seguridad pública como instancia colegiada de consulta, vigilancia y participación ciudadana. Con lo cual queda claro la importancia que la misma ley le otorga a la participación que los habitantes del Distrito Federal puedan tener en la planeación y evaluación del servicio de seguridad pública

Finalmente, el contenido del Título Noveno es relativo a la regulación normativa de los servicios privados de seguridad. Nos parece adecuada la preocupación de los legisladores, dado el incremento de empresas dedicadas a prestar el importante servicio de la seguridad, y que, hasta entonces, actuaban prácticamente sin ningún control por parte del Estado.

A manera de reflexión, podemos decir que hasta antes de la promulgación de la LSPDF, resultaba sumamente contradictorio que una ciudad con la problemática que tiene la ciudad de México, careciera de un marco jurídico homogéneo, de un cuerpo normativo coherente, sistemático y detallado que permitiera organizar, planear y ejecutar acciones de los órganos e instituciones responsables de la seguridad pública. Muchos de los aspectos que contiene la ley, hacia mucho tiempo que la sociedad había pugnado porque se regularan; temas como el respeto irrestricto a los derechos humanos, la no comisión de actos de tortura, el combate a la corrupción, la profesionalización de los cuerpos policiacos, la participación de la ciudadanía en la seguridad pública, etc.

Por vez primera una Ley de Seguridad Pública, establece de manera clara y sistemática las responsabilidades, las obligaciones y las normas de conducta que tienen que seguir los cuerpos policiaes. Sobresale en particular el énfasis que la Ley pone en los principios de actuación de los cuerpos de policía, la profesionalización de los mismos, y la defensa que se hace

¹ Para fortalecer el proceso de coordinación el diputado del Partido del Frente Cardemista de Reconstrucción Nacional, Manuel Terrazas Guerrero, propuso la creación de un *Consejo de Seguridad Pública del Distrito Federal*, como un órgano de coordinación, vigilancia y participación ciudadana. Este órgano colegiado, consideramos, que hubiera ampliado los espacios para la participación de la sociedad civil, creando una instancia que hubiera servido de contrapeso a las políticas públicas en materia de seguridad. Cfr. Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, año II, No. 23, junio 24 de 1993, p. 1808-1809

de sus derechos salario digno y remunerador, trato digno de sus superiores jerárquicos, entre otros

Puede verse claramente, que uno de los objetivos de la Ley es el de mejorar la prestación del servicio de seguridad pública mediante cuerpos de seguridad más eficientes y mejor preparados. Es indudable que el primer paso para abatir los niveles de inseguridad es lograr una verdadera profesionalización de los órganos responsables de la seguridad pública. En este sentido, es evidente que la LSPDF atiende fundamentalmente al problema de la profesionalización de los cuerpos policiales.

Sin embargo, no menos cierto es que a pesar de que se requiere del buen funcionamiento de los cuerpos policiales, la seguridad pública es un universo complejo, y, por lo mismo, no se agota en la prevención y la persecución policiaca de los delitos. La seguridad pública tiene que ver además con la educación, con los medios de comunicación, con la cultura ciudadana, con la introyección de normas y valores, con la readaptación social del delincuente, con una adecuada impartición de justicia, entre otros muchos factores que coadyuvan a mantener en los límites tolerables el problema de la inseguridad en las grandes ciudades. La seguridad pública no es prerrogativa exclusiva de los cuerpos policiales, aunque estos tengan un injerencia y un papel muy importante. Las actividades en materia de seguridad pública no pueden de ninguna manera prestarse de forma aislada, sino que necesariamente, se requiere de la participación de los demás subsistemas, que forman parte del sistema de justicia penal.

Para su eficaz cumplimiento se requiere, asimismo, de un alto nivel de coordinación entre los diversos organismos encargados de la misma, y entre los diferentes niveles de gobierno. Por lo que nos parece un indudable acierto, que posteriormente será retomado por el constituyente permanente al proponer la reforma al artículo 21 constitucional, que el Título Séptimo de la LSPDF establezca la obligatoriedad en los cuerpos de seguridad pública de realizar acciones coordinadas.

Por otro lado, consideramos que problemas como los que pretende combatir la LSPDF, como la profesionalización o la corrupción en los cuerpos policiales, son consecuencia de un rezago estructural que ninguna ley por sí sola puede cambiar, de la noche a la mañana, como por arte de magia. Se requiere además de la voluntad para hacer los cambios, de la acción necesaria para poner en vigor los principios jurídicos promulgados en las leyes y del involucramiento de todos los ciudadanos. Lo importante de la ley es llevarla a la práctica, cristalizar sus normas en la realidad, para evitar convertirla en letra muerta y en ornato reglamentario y de actividad parlamentaria sin ningún valor en la vida social.

6.2. La Coordinación de Seguridad Pública de la Nación.

Un antecedente esencial para comprender la construcción del discurso de la seguridad pública, lo constituye *la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación*, creada por acuerdo del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario oficial de la Federación el 26 de abril de 1994.

Formalmente, la creación de este organismo surgió del reclamo social en materia de seguridad pública. De esta manera, en los considerandos del acuerdo se señala

Que las circunstancias por las que actualmente atraviesa nuestro país, hacen patente la necesidad de que los cuerpos de seguridad pública en el orden nacional se encuentren debidamente coordinados a efecto de lograr una mayor eficacia en sus acciones, tanto en materia preventiva, como en la persecución de los delitos¹

Aunque no se mencionan específicamente cuáles son esas *circunstancias por las que atraviesa el país*, es evidente que se refieren a la delicada situación social prevalecientes a partir del año de 1993, marcada por acontecimientos excepcionales graves que, a nuestro juicio, fueron determinantes para la creación de dicho organismo²

De esta manera aunque entre los principales objetivos de esta *Coordinación* se establece el de *coordinar* las acciones en materia de seguridad pública nacional (fracción I, artículo 2), así como el mejorar los *canales de comunicación* entre las entidades y dependencias relacionadas con el problema de la seguridad pública (fracción IV, artículo 2) Sin embargo, la premura con la que surgió dicho organismo provocó que, a nuestro juicio, se contravinieran importantes preceptos plasmados en nuestra Constitución, leyes secundarias y acuerdos presidenciales anteriores, como a continuación veremos

Jurídicamente el acuerdo por el que se crea la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación se sustenta en ejercicio de las facultades conferidas al Presidente de la República por la fracción I del artículo 89 constitucional, como disposición jurídica primaria; reforzada por los artículos 8º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y la fracción III del artículo 2º de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, ambas como disposiciones secundarias

No obstante, en rigurosa interpretación jurídica del texto constitucional, la facultad reglamentaria del Ejecutivo debe entenderse conferida, al igual que la promulgación y ejecución, específicamente para leyes expedidas por el Congreso. Ya que a la letra la Ley Suprema señala en la citada fracción I del artículo 89 constitucional. Son facultades del Poder Ejecutivo: "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión. ",³ y en el caso en cuestión, es evidente que no se encontraba promulgada ni ejecutada ninguna ley expedida por el Congreso en materia de seguridad pública. Conviene, asimismo, recordar que el proceso de formación de las leyes, de acuerdo al artículo 71 de nuestra Ley Suprema, se origina precisamente en el ejercicio de la facultad de iniciar una ley, derecho que compete exclusivamente al presidente de la República, a los diputados y senadores del Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados. En este sentido, queda claro en nuestro máximo ordenamiento que se faculta al Presidente de la República a iniciar leyes, no se le faculta para expedirlas, publicarlas o hacerlas valer⁴

Por lo que respecta al artículo 8º de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, nos dice que: "el titular del Poder ejecutivo contará con las unidades de asesoría y apoyo técnico

¹ *Diario Oficial de la Federación*, Tomo CDI.XXXVII, No. 18, Primera Sección, 26 de abril de 1994, p. 2

² En este sentido, es evidente que el acuerdo hace referencia a la ya analizada cadena de infaustos acontecimientos que se dieron a partir del asesinato del cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo. Acontecimientos que, sin lugar a dudas, crearon un clima de creciente intranquilidad social e inseguridad pública, y que al gobierno le transmitieron la impresión de que estaba perdiendo el control sobre la gobernabilidad del país

³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 124 ed., México, Porrúa, 1999, p. 78

⁴ Sólo hay una excepción a la norma que establece el proceso legislativo, cuando el Presidente hace uso de sus facultades extraordinarias, siempre y cuando el Congreso hubiera aprobado el uso de tales medidas en la ley que previamente le otorgara la suspensión de garantías, lo que obviamente no es el caso.

y de coordinación que el propio ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República”¹ Sin embargo, para el jurista Ignacio Burgoa Orihuela “... el artículo 8º de la Ley Orgánica no es aplicable para fundar el aludido acuerdo, creativo, pues dicho precepto se refiere a las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que el propio Ejecutivo determine, unidades que evidentemente se relacionan con las actividades de las Secretarías de Estado y de los departamentos administrativos, dentro de cuyo número no se incluye a las procuradurías locales, ni a la Procuraduría General de la República, máxime que la Procuraduría Federal cuenta con su propia Ley Orgánica, distinta al ordenamiento ya mencionado.”²

El mismo jurista, señalaba que “La inseguridad que padecemos en todo el país no es por falta de leyes o autoridades. Estas ya existen. Obedece a la corrupción de policías, de agentes del Ministerio Público, de subprocuradores. Hay que sanear al gobierno quitando a los malos elementos... la coordinación es anticonstitucional, no se encamina a ese fin. Le hubiera sido más fácil (al ex Presidente Carlos Salinas de Gortari) citar en los Pinos a los procuradores, a los gobernadores y a los secretarios de Estado y decirles que es urgente coordinarse para mantener la seguridad nacional. Les hubiera pedido su opinión y decirles tú te encargas de esto y tú de aquello. Eso es coordinar”³

Las anteriores consideraciones en relación con la fundamentación legal del acuerdo, deben tomarse muy en cuenta, ya que el organismo en cuestión, por las funciones que se le atribuían, indudablemente que requería de un marco legal fuerte, que diera el soporte jurídico necesario que requería semejante organismo.⁴

Dichas funciones de la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, quedaron establecidas en el artículo 2º de dicho acuerdo, estableciendo que serían las de

- I. Coordinar, en los términos del presente acuerdo, las acciones en materia de seguridad pública nacional que determine el Ejecutivo Federal, de conformidad con las leyes aplicables;
- II. Establecer los mecanismos de coordinación con las procuradurías General de la República y General de Justicia del Distrito Federal, para el adecuado y eficaz desarrollo de sus funciones
- III. Proponer las medidas conducentes y celebrar convenios de coordinación con las procuradurías de justicia de las entidades federativas, en materia de seguridad pública nacional,
- IV. Proponer y establecer canales de comunicación eficaces y oportunos con las secretarías de gobernación, de la Defensa Nacional y de marina, así como con el Departamento del Distrito Federal para salvaguardar la seguridad pública nacional en los ámbitos de competencia de dichas dependencias.

¹ *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, Porrúa, 1996, p. 156

² Vera, Rodrigo, “Constitucionalistas indignados la Coordinación de Seguridad. ‘monstruo jurídico abominable’”, en *Proceso*, No. 913, 2 de mayo de 1994, 23-24

³ *Ibidem*, p. 24

⁴ No menos importante para fortalecer el marco legal en el que surge dicho organismo, son los requisitos de formalidad contemplados en el artículo 92 constitucional, en el que se establece “que todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto correspondía, y sin este requisito no serán obedecidos” Este requisito formal no fue observado en la publicación del acuerdo

- V Coordinar y llevar el seguimiento de los acuerdos que se tomen en el seno del Gabinete de Seguridad Nacional, elevando a la consideración del Presidente de la República la situación que guarde el cumplimiento de los mismos
- Vi Las demás que le encomiende expresamente el titular del Ejecutivo Federal.¹

Como se desprende de la fracción I, la Coordinación adquiere una jerarquía superior sobre las instituciones armadas y organismos policiales del país, al señalar entre sus funciones la de *coordinar, en los términos del presente acuerdo, las acciones en materia de seguridad pública nacional que determine el Ejecutivo Federal*. Asimismo, de esta misma fracción se infiere que el titular de la Coordinación tendrá autoridad sobre todos los que coordine, por tanto pudiera pensarse que se crea una autoridad intermedia entre el Presidente y los Secretarios de Estado, lo que contraviene a lo dispuesto en el artículo 92 constitucional, que señala que “los secretarios de Estado deberán firmar los acuerdos del Presidente de acuerdo a la materia de que se trate,”² esto es, de manera directa y no por intermediación de ninguna otra instancia. Por no mencionar el hecho de que no existe ninguna disposición constitucional que permita al ejecutivo federal crear organismos intermedios entre los Secretarios de Estado y el Presidente de la República

En este mismo sentido, nosotros consideramos que las facultades promulgatoria, ejecutiva y reglamentaria, comprendidas en la fracción I del artículo 89 constitucional, no son de tal manera extensas que puedan abarcar la creación de organismos administrativos superiores que rebasen la propia estructura de la Administración Pública Federal, como lo pueden ser las Secretarías de Estado (Sedena, Segob, etc) y el Procurador General de la República

Por lo que respecta a la fracción II, del artículo 2º del acuerdo en comento, se destaca el término *establecer*, que por sí sólo denota el carácter imperativo que se le atribuye a la Coordinación para someter a su arbitrio al Procurador General de la República y al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, con la consecuente subordinación de los agentes del Ministerio Público, federales y locales. Para el constitucionalista Elisur Artega, la intención del acuerdo promovido por el Ejecutivo Federal es crear una Coordinación para combatir los delitos, asignándole una función persecutoria.³ De ser correcta la interpretación del constitucionalista, se estaría violentando los artículos 21 y 102, apartado A, de la Constitución, que claramente establecen que la función persecutoria de los delitos compete al Ministerio Público. Si la intención del acuerdo no es la persecución de los delitos, de todas maneras esta función se afecta, toda vez que la Coordinación está facultada para dar bases o lineamientos conforme a los cuales los procuradores de justicia de los estados deben cumplir con dicha función. Con lo cual hay una injerencia en la esfera de competencia de las procuradurías

Por otra parte, de acuerdo con la fracción V del multicitado acuerdo, es una función de la Coordinación la de *coordinar y llevar el seguimiento de los acuerdos que se tomen en el seno del Gabinete de Seguridad Nacional*. Sin embargo, el artículo 7º del acuerdo que crea la Oficina de la Presidencia, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 5 de diciembre de 1992, señala que “Los secretarios técnicos de los gabinetes especializados (entre ellos, por supuesto, el de Seguridad Nacional) dependerán del titular de la Oficina de la Presidencia de la República quien coordinará, orientará y supervisará las acciones de aquellos, de acuerdo a las políticas, lineamientos y prioridades que fijadas por el titular del Ejecutivo Federal.” Por lo que podemos decir que la Seguridad Nacional, queda a cargo del titular de la Oficina de la Presidencia; quien

¹ *Diario Oficial de la Federación*, Tomo CDLXXVII, No. 18, Primera Sección, 26 de abril de 1994, p. 2

² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, *Op cit.*, p. 77

³ Vera, Rodrigo. “Constitucionalistas indignados”. *Op cit.*, p. 23-24

de Seguridad Pública de la Nación, como pretendía el acuerdo

Por todo lo dicho, podemos señalar que el acuerdo que crea la *Coordinación de Seguridad Pública de la Nación*, fue un antecedente importante que preparó el camino para la reforma del artículo 21 Constitucional, ya que en sus considerandos dejaba claro la necesidad de que los diferentes cuerpos de seguridad pública a nivel nacional se encontraran *debiamente coordinados*, a efecto de lograr una mayor eficacia en sus acciones, tanto en materia preventiva, como en la persecución de los delitos

Sin embargo, las condiciones excepcionales por las que atravesaba el país provocaron que dicho organismo naciera sin una reflexión jurídica más profunda de sus funciones y atribuciones en el ámbito de la seguridad pública. En el texto del acuerdo, dichas funciones son tan amplias como indeterminadas, por razón de lo genérico e imperativo que resultan los términos empleados en su enunciación. Al grado de concederle el poder desempeñar funciones sustantivas de otras instituciones. Por lo que habría que preguntarse si no sería en realidad el objetivo de su creación el darle vida a un organismo que pudiera controlar, bajo un marco legal, a aquellas instituciones relacionadas con la seguridad nacional, más que con la seguridad pública.¹

6.3. Las Reformas Constitucionales de 1994 en materia de Seguridad Pública.

Siendo en los últimos años, los temas de justicia y seguridad pública una de las demandas más sentidas y prioritarias de los mexicanos, era de esperarse que dicho reclamo formara parte de las promesas de campaña de los candidatos a la Presidencia de la República, en la lucha por la presidencia de 1994. El entonces candidato por el Partido Revolucionario Institucional, Ernesto Zedillo Ponce de León, no fue insensible a este reclamo. De manera que, desde el inicio de su campaña, dejó asentada cuál sería su posición respecto a la seguridad pública, el derecho y la justicia. De esta manera, en la reunión que sostuvo con importantes empresarios en la ciudad de Guadalajara, Jalisco el 27 de abril de 1994, dejó perfectamente clara su postura

No podemos ya tolerar que una minoría insignificante de individuos tenga en jaque a la sociedad mexicana. Ha llegado el momento de mostrarles que la fuerza del Estado mexicano, que la moral y la fuerza de la sociedad mexicana los someterá. Ese es mi compromiso.²

Unos meses más tarde, el 14 de julio de 1994, en el Teatro Degollado, de la misma ciudad de Guadalajara, pronunció uno de sus discursos más importantes. En dicha ocasión, el diagnóstico realizado por el candidato del PRI sobre la seguridad pública, se basó principalmente en la importancia del cumplimiento del derecho, ya que en una parte de dicho discurso expresó que:

No podemos fincar nuestras expectativas en la certidumbre de la ley y vivir en la incertidumbre de su cumplimiento. Los mexicanos necesitamos, queremos y demandamos un sistema de justicia eficaz. Queremos que la ley sea la norma real de la convivencia. (Es por eso que) desde mis primeros pronunciamientos como candidato a la Presidencia de

¹ El titular del Ejecutivo Federal nombró al entonces Secretario de Trabajo y Previsión Social, Arsenio Farfán Cubillas, como titular de la Coordinación.

² Zedillo, "Ante la inseguridad, mostraremos la fuerza del Estado y cambiaremos las procuradurías y el Ministerio público", en *Proceso*, No. 913, mayo de 1994, p. 9

la República, he manifestado que el problema de la inseguridad pública es el que más me preocupa.¹

Estos fragmentos de los discursos del candidato oficial son muy ilustrativos, porque nos muestran la visión del problema desde el poder. En el primero de los casos destaca como el discurso político presenta a la delincuencia como un fenómeno autónomo, resultado de acciones de una minoría insignificante de individuos, completamente desarticulado de su carácter fundamentalmente social, y descontextualizado con respecto de la totalidad de la que inevitablemente forma parte. En el segundo caso, como la responsabilidad de los fenómenos delictivos se canaliza hacia factores de tipo individual, y no como consecuencia de la estructura socio económica, se hace hincapié en una respuesta que enfatiza la aplicación de la ley, es decir, ofrece una visión parcializada del problema.

De esta manera, retomando sus propuestas de campaña y con el propósito fundamental de sentar las bases de una profunda transformación en el ámbito del sistema de justicia y la seguridad pública, el cinco de diciembre de 1994, escasos cuatro días después de haber asumido la presidencia de la república, el ex Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, envió al Pleno de la Cámara de Senadores una iniciativa que pretendía incorporar, por primera vez, el tema de la seguridad pública en el capítulo de las garantías individuales de nuestra Constitución. Dicho proyecto se turnó a las comisiones unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia y de Estudios Legislativos, Primera Sección de la Cámara de Senadores para realizar el dictamen respectivo, el cual se presentó ante el Pleno el 16 de diciembre.² Al día siguiente se discutió el dictamen, aprobándose por unanimidad de 108 votos de los senadores presentes.³

Con esta reforma constitucional se dio un importante primer paso, al establecer fundamentos jurídicos claros para aplicar en todo el país una estrategia, acciones y una política nacional en materia de seguridad pública, que de manera integral pudiera enfrentar frontal y sistemáticamente a la delincuencia, intentando, con ello, responder adecuadamente a uno de los reclamos principales de la sociedad. Las reformas del 31 de diciembre de 1994 en el ámbito de la seguridad pública adquieren un valor inapreciable, ya que elevan el tema a rango constitucional, y convierten en mandamiento normativo lo que antes no pasaba de ser un tema más en la agenda política de nuestros gobernantes.⁴

¹ Zedillo Ponce de León, Ernesto, Discurso durante el Foro Nacional *Justicia y seguridad* celebrado en el Teatro Degollado en la ciudad de Guadalajara, Jal., el 14 de julio de 1994, en *Diez apartados sobre justicia y seguridad*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1994, p. 2 y s.

² Los senadores que integraron la subcomisión redactora del proyecto del dictamen fueron: Amador Rodríguez Lozano (PRI), Juan Ramiro Robledo Ruiz (PRI) y Natividad Jiménez Moreno (PAN).

³ Se inscribieron como oradores para participar en el debate los siguientes senadores: Guillermo del Río Ortégón (PRD), Víctor Manuel Tinoco Rubi (PRI), Natividad Jiménez Moreno (PAN), Heberto Castillo Martínez (PRD), Juan de Dios Castro Lozano (PAN), José Trinidad Lanz Cárdenas (PRI), Félix Salgado Macedonio (PRD) y Eduardo Andrade Sánchez (PRI). Cfr. Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, Año I, No. 26, diciembre 21 de 1994.

⁴ El 18 diciembre los diputados recibieron y turnaron la minuta de proyecto de reformas a las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia para su dictamen. En la sesión del día 20 de diciembre se presentó el dictamen ante el Pleno y al día siguiente se llevó a cabo la discusión. Se emitieron 381 votos a favor y 66 votos en contra del dictamen, por diputados del PRD y PT, quienes insistían en la suspensión del dictamen respectivo, en tanto se realizaran foros y consultas públicas, y los mismos diputados tuvieran mayor tiempo para discutir las reformas, evitando, con ello, caer en la vieja práctica de legislar al vapor.⁴ Consideramos que resultaba pertinente dicha moción, toda vez que la Cámara de Diputados, realizó un solo foro de consulta (16 de diciembre), organizado por conducto de su Comisión de Justicia, mismo en el que la mayoría de los participantes coincidió en la necesidad de hacer importantes cambios a la iniciativa del Ejecutivo. Las reformas se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1994 (Cfr. Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, Año I, No. 26, diciembre 21 de 1994, p. 2353).

La iniciativa, como lo señala la misma *exposición de motivos*, pretende formar parte de una reforma más amplia que centra sus planteamientos en tres ámbitos muy estrechamente relacionados: la coordinación en materia de seguridad pública entre los diferentes niveles de gobierno; la reorganización del Poder Judicial de la Federación y las nuevas reglas del régimen jurídico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conjuntamente con las del Consejo de la Judicatura Federal, y, en tercer lugar, modificaciones sustanciales relativas al Procurador General de la República y a la posibilidad de poder impugnar las resoluciones del Ministerio Público respecto al no ejercicio y desistimiento de la acción penal.¹

6.3.1 Reformas en materia de Procuración e Impartición de justicia

De esta manera fueron adicionados o reformados diversos artículos de nuestra Ley Suprema, destacando las reformas a los artículos 89 fracción IX, 76 fracción II y 79 fracción V, en relación con la nueva forma en la cual debería nombrarse al Procurador General de la República, y que consistía fundamentalmente, en que a partir de dichas reformas, el titular de la Procuraduría General de la República será nombrado por el Presidente de la República, pero su nombramiento deberá ser ratificado por el Senado de la República o, en su defecto, por la comisión permanente.² Esta reforma nos parece una medida sana que, al restringir el arbitrio que anteriormente tenía el Ejecutivo Federal en dicho nombramiento, tiende a procurar un mayor equilibrio entre los Poderes de la Unión.

Otra reforma importante fue la del párrafo segundo del artículo 94, que redujo el número de ministros que integraban la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quedando sólo once ministros, con el propósito de hacer de la Suprema Corte un órgano más compacto y altamente calificado dedicado en exclusiva al conocimiento y resolución de las controversias constitucionales.³ Esta reforma se complementa con la realizada al artículo 100 Constitucional, que crea al Consejo de la Judicatura, a fin de que las funciones administrativas a cargo de la Suprema Corte pudieran recaer sobre dicho organismo.⁴

Sobresale también la reforma del párrafo quinto del apartado A, del artículo 102 de la Constitución en lo relativo a que el Procurador General de la República y sus Agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones⁵; la reforma del artículo 105 Constitucional, con la cual se estableció la facultad del procurador General de la República para intervenir personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de la Constitución.

¹ La reforma, en su conjunto, aprobó modificaciones y reformas a los siguientes artículos de la Constitución: 21, 73, 79, 83, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123, apartado B. En el dictamen de la Cámara de Senadores también se propusieron reformas a los artículos 55, 76 y 93. En total, 26 de los 136 artículos que conforman nuestro máximo ordenamiento, cerca del 20%.

² *Diario Oficial de la Federación, Primera Sección*, 31 de diciembre de 1994, p. 2-3.

³ Presidencia de la República, *Iniciativa de Reformas Constitucionales*, p. IX.

⁴ *Diario Oficial de la Federación, Primera Sección*, 31 de diciembre de 1994, p. 4.

⁵ *Ibidem*, p. 5.

6.3.2 Las reformas al artículo 21 Constitucional.

Dentro del paquete de reformas enviado por el Ejecutivo Federal fueron de especial trascendencia las relativas a la reforma del párrafo cuarto del artículo 21 Constitucional, y de la adición de los párrafos quinto y sexto del mismo artículo. De éstas, la reforma al párrafo cuarto implicó el otorgamiento de los procedimientos legales para impugnar el no ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público. Ello con el objeto de evitar que por causa de comportamientos negligentes o corruptos, quede ningún delito sin perseguir existiendo los elementos suficientes para confirmar la presunta responsabilidad de una persona.

Pero dentro de la materia que nos ocupa, la adición de los párrafos quinto y sexto al artículo 21 Constitucional es, a no dudar, la que se propone definir a nivel constitucional los fundamentos legales sobre los cuáles, en lo sucesivo, deberá regirse la seguridad pública en todo el país, otorgando el marco jurídico para la organización del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Con dicha adición se establece que

Párrafo quinto:

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.

Párrafo sexto:

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.¹

En relación con estas importantes reformas, consideramos pertinente hacer señalamientos en tres órdenes diferentes: a) el cambio que ocurre en relación al concepto constitucional de la seguridad pública; b) el énfasis que la reforma pone en los cuerpos policiales, y, c) la creación de un sistema nacional de seguridad pública.

a) El nuevo concepto constitucional de Seguridad Pública

Con las reformas de diciembre de 1994 se eleva el concepto de la Seguridad Pública para redimensionarlo con un contenido jurídico más amplio. Lo anterior se puede claramente observar advirtiendo que el enfoque tradicional de la seguridad pública plasmado en nuestra Carta Magna, concebía a la misma como una función exclusivamente reservada a los municipios. Tal como se desprende de lo establecido en el artículo 115 constitucional, que en la fracción II, párrafo segundo, faculta a los municipios para "expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno"², y que

¹ *Diario Oficial de la Federación. Primera Sección*, 31 de diciembre de 1994, p. 2

² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op cit.*, p. 107

atribuye, en el inciso *h)*, de la fracción III, del mismo artículo, el servicio público de la *seguridad pública y tránsito* a los municipios con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario¹

Resultaba no solamente adecuado, sino necesario el cambio conceptual de la seguridad pública a nivel constitucional, considerando, por lo menos, dos razones de primer orden. Por una parte, la necesidad de establecer en nuestra Ley Suprema el marco y el sustento jurídico indispensable que permitiera crear las condiciones legales, institucionales y de conducta policial, para lograr una reestructuración a fondo de la seguridad pública mexicana, de manera que permitiera enfrentar el problema de la inseguridad

Y, en segundo lugar, considerando el hecho que las nuevas formas de criminalidad que enfrenta el Estado mexicano, hacen impensable que la seguridad de todos los habitantes continúe exclusivamente en manos de los municipios. En este sentido, la diputada y criminóloga María de la Luz Lima señalaba en el debate sobre la iniciativa del ejecutivo que:

Se perciben cambios cualitativos notables en cuanto al crimen organizado que pueden conspirar contra la seguridad de la nación, aprovechando un déficit estructural para la prevención e intervención de estas modernas formas de criminalidad, de manera que es impostergable definir una estrategia nacional para luchar en contra del crimen organizado como uno de los grandes retos de este fin de siglo. Y en este orden, resulta prioritario eliminar la rigidez normativa que resulta insuficiente para combatir estas nuevas formas de comportamiento social.²

Por otro lado, hay también que reconocer que en muchos de los municipios de nuestro país los cuerpos de seguridad se encuentran inocultablemente rezagados, por carecer de los recursos, la preparación, los medios técnicos u organizaciones para enfrentar a una delincuencia cada vez más violenta y organizada. De todo ello resultaba imperativo que la seguridad, como una de las más importantes garantías a la que todos tenemos derecho, trascendiera hacia otros niveles de gobierno.

De esta manera, con respeto a la autonomía y a las funciones que el ya comentado artículo 115 constitucional otorga a los municipios en materia de seguridad pública, a partir de la reforma del 31 de diciembre de 1994 al artículo 21 constitucional, queda establecido un nuevo esquema de seguridad pública, en el que la obligación de velar por la seguridad de los gobernados ha de entenderse como una función del Estado, en la que los diferentes niveles de gobierno Federación, Distrito Federal, estados y municipios- participan corresponsablemente

Conviene destacar, sin embargo, que aunque la reforma del artículo 21, constituye un avance significativo en la medida en que consagra un nuevo concepto de seguridad pública, mucho más amplio, que cobija a un conjunto de fenómenos, entre los cuáles está la coordinación entre distintos niveles de gobierno, debemos reconocer, con espíritu crítico, que no constituye la obra terminal de la materia, toda vez que continúa limitando esta importante función a la tarea estrictamente policial, al excluir, del texto constitucional, los temas relativos a la prevención del

¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op.cit.*, p. 108

² *Cfr. Cámara de Diputados, Diario de Debates*, año I, No. 26, diciembre 21 de 1994, p. 2324-2325

delito y a la administración y procuración de justicia y a la readaptación social. El nuevo texto constitucional se refiere, literalmente, a la actuación de las instituciones policiales, sin hacer referencia a ninguna otra institución.

Este es un aspecto medular que no pasara por alto la Ley Secundaria -de la que posteriormente nos ocuparemos- teniendo presente que, como se sabe, la seguridad pública implica acciones y estrategias que involucren a todo el sistema de justicia, en un proceso integral en donde cada subsistema es copartícipe del mantenimiento de la seguridad pública, y no nada más responsabilidad exclusiva de los cuerpos policiales.

De cualquier forma, el haber promovido a nivel constitucional el tema de la seguridad pública, pensamos que es darle a esta materia el lugar primordial que le corresponde dentro del conjunto de garantías que otorga la Ley Suprema a todos los mexicanos.

b) Los cuerpos policiales en la reforma constitucional de 1994

En términos generales, se podría decir que la misión esencial de los cuerpos policiales es la de ser protectora de derechos, individuales o colectivos. En este sentido, el ejercicio de la función policial no solamente debe ser concebido como una respuesta a la necesidad social de seguridad pública, sino que debe entenderse, primordialmente, dentro del marco de un servicio que actúa ante todo en beneficio de la colectividad.

No obstante, en la práctica, vemos que esta importantísima función de los cuerpos policiales se ve trastocada por una actuación policial completamente desbordada de los límites impuestos por el Estado de Derecho. En la misma *exposición de motivos* de las reformas se señala que:

Ante la comisión de ilícitos, incluso por quienes debieran vigilar el cumplimiento de la ley, se ha acrecentado la desconfianza hacia las instituciones, los programas y las personas responsables de la impartición y procuración de justicia y de la seguridad pública. La ciudadanía tiene la percepción de un desempeño judicial y policial que no siempre es eficaz y dotado de técnica, ética y compromiso de servicio.¹

De aquí que la reforma constitucional del artículo 21, dejara establecidos en la última parte del párrafo quinto, los principios éticos y jurídicos sobre los que se deben basar todo accionar de los cuerpos policiales, mismos que, a nuestro juicio, deberán permitir sentar las bases para la formulación de una doctrina que haga hincapié en una mística de servicio y de compromiso hacia las instituciones y hacia la sociedad, al establecer que *la actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de la legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez*.

Aunque, en la exposición de motivos no se define cuál es el alcance en materia de seguridad pública que tienen todos y cada uno de los anteriores principios, es evidente que su objetivo fundamental es el de terminar con viejas prácticas de corrupción, ineficiencia y

¹ Presidencia de la República. *Iniciativa de Reformas Constitucionales*, 5 de diciembre de 1994, p. 1V

deshonestidad que por años han minado la confianza de la sociedad en sus cuerpos policiales. A continuación nos permitimos ofrecer la interpretación que le atribuimos a cada uno de ellos

Legalidad.

Principio básico que implica que la actuación de los cuerpos policiales siempre y en todo momento, debe apegarse de conformidad con lo establecido en los ordenamientos jurídicos, como la única forma de mantener y fortalecer el Estado de Derecho.

Eficiencia.

Entendemos este principio como el logro de los objetivos institucionales, que resultan de una adecuada optimización de los recursos físicos y humanos, mediante una programación lógica y sistemática.

Profesionalismo.¹

Implica elevar los estándares de calidad en el desempeño de la actividad policial, mediante un adecuado proceso de reclutamiento, admisión y selección de quienes pretendan ejercer esta importante función pública. Así como la constante capacitación, adiestramiento técnico, promoción y reconocimiento de aquellos elementos que ya se encuentran en servicio.

Honradez.

Como la piedra angular que permitirá reconstruir la imagen de los cuerpos policiales, permitiendo establecer nuevos vínculos de confianza y acercamiento entre policía y comunidad. Eliminando, al mismo tiempo, los espacios en donde se nutre corrupción e impunidad

Los cuerpos policiales son la primera y más cercana instancia con la que tiene contacto el ciudadano. De manera que no es poca la importancia que nuestro máximo ordenamiento les ha concedido para la regulación de sus funciones. La sociedad exige una policía moderna, profesional, honesta, con un alto sentido de responsabilidad, protectora del derecho y de la dignidad humana

c) Creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Como ha quedado asentado más arriba, la adición del párrafo sexto al artículo 21 constitucional, dejó establecido que *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.* En relación con esta importante reforma nos parece conveniente destacar dos aspectos fundamentales que están estrechamente entrelazados: la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y la visión sistémica de la seguridad pública.

¹ Es interesante observar que el principio de *profesionalismo* inicialmente no estaba considerado en la iniciativa de ley enviada por el Ejecutivo Federal. Este fue añadido como consecuencia de las modificaciones a la iniciativa propuesta por las Comisiones Unidas de Justicia, de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, que coincidieron que *"tener una policía profesional significa para los mexicanos un elemento mayor de confianza en los vigilantes de la ley y de orden público, pero también para éstos una revaloración de su tarea cotidiana, para que se reconozca, dignifique y remunere de la mejor manera posible, la insustituible labor de su misión."* (Cfr. Senado de la República, *Diario de los Debates*, 14 de diciembre de 1994, No. 14, p. 23-24)

Al respecto, es importante tener presente que en nuestro país la seguridad pública es atendida a nivel gubernamental por diversas instituciones y comprende cuatro partes básicas:

- I. Prevención y vigilancia
- II. Procuración de justicia
- III. Administración de justicia
- IV. Readaptación social¹

Esta enunciación general, tiene por objeto plantear solamente el mapa de las áreas que comprende, institucionalmente, la seguridad pública, la cual, como puede verse, no es solamente un problema de policías, ni de las procuradurías, ni de los tribunales, ni de las cárceles. Es un problema en el que concurren todas estas instituciones

Es lógico que para atender el problema, se necesite que las cuatro vertientes institucionales de la seguridad pública, cambien, para que cambie el todo. Cualquier reforma que atienda sólo a una de estas partes está llamada al fracaso, porque, las cuatro, consideran la inseguridad pública en alguna de sus etapas y las cuatro, determinan que el problema sea resuelto de la mejor manera

Por ello, el punto de partida para el diseño de las políticas estatales en materia de seguridad pública es la coordinación. La coordinación consiste en una mejor articulación de todas las partes del sistema. La comunicación efectiva entre estas cuatro partes es, sin lugar a dudas, un punto de partida indispensable para lograr la modernización de la seguridad pública en nuestro país.

Si además consideramos que dentro del régimen de gobierno federal que nos rige, las cuatro partes del sistema se multiplican por el número de entidades federativas a las cuales se agregan los tres niveles de gobierno, nos daremos cuenta que, jurídicamente, nuestro sistema de seguridad presenta una gran dispersión y complejidad²

Es evidente que la autoridad no puede darse el lujo de aparecer fragmentada o desorganizada frente a la delincuencia. El fenómeno delictivo, como hemos mencionado insistentemente, se ha vuelto cada vez más complejo en nuestro país. Enfrentamos una delincuencia más organizada, con mayor sofisticación tecnológica y con mayores recursos. Por otro lado, es una realidad lastimosa el hecho de que nuestros cuerpos policíacos sean ineficientes y dolorosamente corruptos, con muy honrosas excepciones

He aquí porque se justifica que desde el mandato supremo de la norma constitucional, se prevea la posibilidad de una coordinación y de un sistema nacional de seguridad pública, en donde los tres niveles de gobierno, Federación, estados y municipios, por ser nuestro régimen federal, celebren concertaciones de intereses, planteamientos, formas, caminos de solución, esto es un verdadero sistema que unifique y coordine esfuerzos, en aras de la eficacia de la seguridad pública a nivel nacional

¹ González Fernández, José Antonio. "La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal como parte del sistema de seguridad pública". en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, UNAM, Tomo XLVI, mayo-agosto de 1996, No. 207-208, p. 168

² *Ibidem*, p. 169

Sin embargo, aunque la seguridad pública, constitucionalmente haya quedado concebida con un esquema sistémico de coordinación e integración, es evidente que los principios de división de poderes y de autonomía de los estados y municipios no se alteran con este criterio constitucional. La creación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública, no significa que la materia se vuelva federal, significa simplemente, establecer los canales de comunicación y articulación institucionales, jurídicos y permanentes, que permitan mayor eficacia operacional¹

La coordinación de la que habla nuestra Ley Suprema, puede perfectamente ocurrir a través de convenios que sin menoscabo en la autonomía y atribuciones, posibilite la elaboración de criterios comunes y facilite la coordinación eficaz de los cuerpos policiales y de los órganos de prevención, procuración e impartición de justicia, y readaptación social del delincuente. Como bien señalaba el Senador Lanz Cárdenas en la sesión de debates de la iniciativa: "Si existe coordinación, con respecto de los tres niveles de gobierno, en materias importantes pro en inferior jerarquía al reclamo y a la sensibilidad de la nación? ¿Por qué no debe existir la coordinación en materia de seguridad pública?"²

Por lo anterior, nos parece que es adecuado el precepto constitucional, ya que obedece a la racionalidad de aprovechar mejor los recursos y a la preocupación de ser más eficaces en el combate a la delincuencia y a la impunidad

6.3.3. Reformas al artículo 73 Constitucional.

Para robustecer y darle mayor énfasis a la reforma señalada en los párrafos quinto y sexto del artículo 21 constitucional, también se adicionó en el artículo 73, fracción XXIII, como facultad del Congreso de la Unión, la atribución de legislar sobre el tema de Seguridad Pública, estableciéndose en el precepto legal antes invocado lo siguiente.

Art 73 - El Congreso tiene facultad.

Frac. 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.³

De esta manera, la reforma también crea el marco legal para que el Congreso de la Unión tuviera facultades para expedir una ley de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno en el ámbito de la seguridad pública, misma que con posterioridad tomaría cuerpo en la Ley

¹ González Fernández, José Antonio, "La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal como parte del sistema de seguridad pública", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, UNAM, Tomo XLVI, mayo-agosto de 1996, No 207-208, p 169 y s.

² Intervención del Senador José Trinidad Lanz Cárdenas, por el Estado de Campeche del partido Revolucionario Institucional ante la H. Cámara de Senadores. Cfr. Senado de la República, *Diario de los Debates*, 17 de diciembre de 1994, No 15, p 21

³ *Diario Oficial de la Federación, Primera Sección*, 31 de diciembre de 1994, p 2

General que sienta las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1995

Asimismo, consecuentemente con los principios formulados en el párrafo quinto del artículo 21 constitucional, le fueron concedidas al Congreso de la Unión facultades no solamente para expedir leyes que permitan una mejor organización y funcionamiento de la carrera policial, como originalmente planteaba la iniciativa del Ejecutivo, sino que el Senado de la República considero pertinente adicionarle a la iniciativa facultades al Congreso para legislar en relación al ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de seguridad pública en el ámbito federal¹. Y, de esta manera, contar con policías que puedan cumplir con legalidad, honradez, profesionalismo y eficiencia, tal como dicta la norma constitucional, la importante función pública a su cargo

Podríamos terminar este apartado señalando que esta reforma representa un importante paso en materia del fortalecimiento del sistema nacional de seguridad pública. Sin embargo, tomando en cuenta la esencia de las reformas de diciembre de 1994, podríamos decir que éstas pretenden enfrentar el problema de la inseguridad mediante la transformación de todas las instituciones vinculadas con la seguridad pública, sin mencionar o preocuparse por problemas de índole estructural. Por otro lado, coincidimos con algunos autores que consideran que esta reforma, aún dentro de su propia estructura, no consideró aspectos esenciales, toda vez que "... en razón de nuestra organización político-federal, la coordinación aludida que se plantea en el ámbito de la seguridad, queda al arbitrio de convenios que puedan o no firmarse entre la federación, el Distrito Federal, los estados y municipios"²

6.4. La Seguridad Pública en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

La política en materia de seguridad pública a que hemos hecho referencia en el apartado anterior, da inicio con las reformas constitucionales de diciembre de 1994. Como se ha comentado, a partir de este momento comienza una profunda transformación de las instituciones, ya que se modificó la estructura, organización y competencias del poder Judicial de la Federación, de los poderes Judiciales de los estados y del Distrito Federal, así como el de la Procuraduría General de la República.

Da inició el fortalecimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se hicieron más rigurosos los requisitos para ser Ministros y se establece un nuevo procedimiento para la aprobación de los nombramientos de los mismos por el Senado. Se creó el Consejo de la Judicatura, el cual supervisa la actuación de los miembros del poder judicial, realiza labores administrativas, así como a la selección de Jueces y Magistrados. Fortaleciéndose la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como un auténtico tribunal de constitucionalidad.

También, como hemos visto, se fijó un principio constitucional mediante el cual las víctimas o familiares de quien haya sufrido un ilícito, puedan contar con un recurso jurídico que les permita revisar la actuación del Ministerio Público, cuando éste no ejercite acción penal. De todo ello, puede claramente observarse la política general que buscaba transformar y modernizar en su conjunto el sistema de seguridad pública del país.

¹ Cfr. Cámara de Senadores, *Diario de los Debates*, No. 14, 16 de diciembre de 1994, p. 24

² Monzalvo Pérez, Pablo, "Bases legales de la prevención del delito", en *Antología Jurídica 1992-1996*, México, Poder Judicial del Estado de Morelos-Consejo Nacional de Egresados de Posgrado en Derecho, A.C., Volumen I, 1997, p. 262

Con estos lineamientos constitucionales, la política gubernamental sobre seguridad pública quedó claramente perfilada en el Plan Nacional de Desarrollo presentado el 31 de mayo de 1995. En dicho instrumento de planeación, emitido por el Gobierno Federal en cumplimiento del artículo 25 constitucional, se plantearon en el capítulo segundo, titulado *Por un Estado de Derecho y un país de leyes*, las líneas generales en materia de procuración e impartición de justicia y seguridad pública.

En este importante documento, quedó establecido que “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 a combatir los delitos consumados que a adoptar medidas de prevención. Hay que reconocer también que existe una franca desconfianza hacia las instituciones, los programas y los responsables de la seguridad pública. En muchos casos, es evidente un desempeño policial falto de método, técnica, ética y compromiso”¹ Por otro lado, en relación con el crimen organizado se señala en el documento en comento que “... combatirlo debe constituir una prioridad nacional. Su existencia atenta contra todo el tejido social, por su potencialidad desintegradora. Combatir sus causas y sus efectos, acabar con la impunidad que genera y castigar a sus autores, son tareas urgentes que debemos emprender sin dilaciones ni titubeos.”² Finalmente, se destaca también en dicho plan que “Hoy en día nuestro marco normativo e institucional no es del todo adecuado a las expectativas y a las condiciones de nuestro tiempo. Subsisten atrasos, vicios y carencias en materia de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, combate a la corrupción y a la impunidad, seguridad jurídica y reconocimiento a los derechos fundamentales, en especial en agravio de los grupos sociales más vulnerables.”³

En el plan se establece como el eje para la articulación de las instituciones de seguridad pública, la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Dicho sistema, de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo deberá tener las siguientes características. “Estándares nacionales de calidad en el servicio de seguridad, creando una auténtica carrera policial sustentada en un régimen de prestaciones económicas y sociales congruentes con la importancia y los riesgos de su labor, y mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, con respeto a la soberanía de los Estados y la autonomía de los municipios”⁴

Tomando en cuenta lo anterior, quedaron estipulados los siguientes objetivos:

- ♦ Asegurar a los individuos su debida protección física y patrimonial,
- ♦ El combate frontal y eficiente a la delincuencia organizada,
- ♦ La procuración de justicia,
- ♦ La probidad y rendición de cuentas en el servicio público
- ♦ Régimen de acceso a la justicia donde individuos y autoridades se sometan a la ley,
- ♦ Seguridad jurídica a la propiedad
- ♦ Consolidación de los organismos que tienen a su cargo los derechos humanos
- ♦ Mejorar el acceso de los pueblos indígenas a la justicia.

¹ Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995, p. 20 (Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de mayo de 1995)

² *Ibidem*, p. 21

³ *Ibidem*, p. 20

⁴ *Ibidem*

A fin de lograr dichas metas, fueron propuestas las siguientes estrategias:

- ◆ El establecimiento de un Sistema Nacional de Seguridad Pública,
- ◆ Profesionalización de los cuerpos policiales
- ◆ Establecimiento de un sistema de información policial
- ◆ Intensificación de la cooperación internacional,
- ◆ Implantación de una legislación penal más severa,
- ◆ Revisión del marco normativo y de procedimientos de los órganos y encargados de la investigación y procuración de los delitos
- ◆ Reestructuración del control interno del Poder Ejecutivo, y
- ◆ Revisión del marco jurídico sancionador de la corrupción
- ◆ Intercambio de información y la creación de un Sistema de Información Policial

Como puede fácilmente advertirse, de los objetivos y las estrategias antedichos, los programas, las acciones y los cambios plantados en este nuevo esquema de seguridad pública, van orientados a transformar el sistema en su conjunto. Por eso una de las mayores prioridades consistía en la formulación de una ley que pudiera regular jurídicamente al sistema de seguridad pública y darle un carácter integral

De aquí que en su Primer Informe de Gobierno, el ex presidente Ernesto Zedillo advirtiera que:

...con la reforma constitucional (del 31 de diciembre de 1994) hemos dado un prime paso al establecer fundamentos jurídicos claros para aplicar en todo el país una política integral de seguridad pública y procuración de justicia, una política que nos permita emprender un combate sistemático, articulado y a fondo contra la delincuencia y el crimen organizado.

Durante este período de sesiones, someteré a la consideración del Congreso de la Unión una iniciativa de ley que norme la coordinación entre la Federación, los Estados y los municipios para conformar con toda solidez jurídica, un sistema nacional de seguridad pública. Dicha ley será un instrumento que permitirá a los tres órdenes de gobierno diseñar y aplicar una política integral de seguridad pública

Lo propuesto muy pronto se convirtió en hechos, ya que el 2 de octubre de ese mismo año, el ex Presidente Ernesto Zedillo, envió al Congreso de la Unión la iniciativa de ley que contenía la *Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, misma que después de su discusión en las cámaras, se convertiría en la *Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*.

6.5. La Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El siguiente paso dentro de la política global de seguridad pública fue el envío de las iniciativas de diversas leyes y reformas a ordenamientos varios que a la postre serían muy importante para integrar un frente común en contra de la delincuencia y la criminalidad. Entre ellas destacan la muy controvertida Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, las reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el Reglamento de la Carrera de Policía Judicial Federal, el Reglamento de la Carrera de Agente del Ministerio Público Federal y, por supuesto, la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Asimismo, fueron enviadas las ya comentadas iniciativas de reforma a nuestra Ley Suprema de 1996 y 1999, y al Código Penal y de Procedimientos Penales en 1997. En este mismo período, durante 1999, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, emitió el Código Penal para el Distrito Federal, y fue promulgada la Ley de la Policía Federal Preventiva. Es decir, nuevamente hacemos hincapié en que en los últimos años hemos sido testigos de un período muy intenso de reformas legislativas que han cambiado drásticamente nuestro entorno jurídico apoyados en la justificación de la lucha contra la delincuencia.

6.5.1 Importancia de las primeras Conferencias Nacionales de Procuradores Generales de Justicia

Previamente a la formulación de la *Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, se dieron varios antecedentes importantes directamente relacionados con el contenido de la ley en comento. Entre ellos se puede señalar el inicio de las Conferencias Nacionales de Procuradores Generales de Justicia de México, la primera de las cuales se llevó a cabo el 14 de mayo de 1993, que tuvo el objetivo fundamental de sumar esfuerzos en la lucha contra la delincuencia. Las principales conclusiones a las que se llegó en esa conferencia fueron las siguientes:

- ♦ Implementar un Programa Nacional de Capacitación para Agentes del Ministerio Público y de la Policía Judicial con el fin de actualizar, modernizar y hacer más eficiente la capacidad de investigación.
- ♦ Estrechar la relación entre los delgados de la PGR y los procuradores estatales en la lucha contra la delincuencia y la impunidad.
- ♦ Implantar un Registro Nacional de Datos de agentes de la Policía Judicial y celadores, instalando en cada procuraduría una terminal, pero apoyándose en los sistemas existentes. Fortalecer los objetivos, estrategias y compromiso del Programa Nacional para el Control de Drogas, reiterándose la voluntad de las autoridades locales para continuar la ejecución de los programas estatales en esta materia.
- ♦ Respetar cabalmente los derechos humanos en la ejecución del Programa de puntos de Revisión Carreteros¹

¹ Carpizo, Jorge, *Un año en la procuración de justicia - 1993*, México, Porrúa, 1994, p. 50 y s.

Esta Conferencia fue muy valiosa porque comenzó a unir a todas las procuradurías del país en una finalidad común, la lucha y coordinación contra la delincuencia. Reuniones que hasta la fecha siguen llevándose a cabo.

Igualmente importante fue la reforma constitucional al artículo 119 en 1993, ya que éste respondía a otra época: exceso de formalismos jurídicos para la entrega de un criminal de una entidad federativa a otra. El segundo párrafo del artículo 119 constitucional no sólo flexibilizó al máximo esa situación, sino que dejó abierta la posibilidad para que en lo sucesivo los estados y el Distrito Federal pudieran establecer convenios de colaboración con el Gobierno Federal, a través de la Procuraduría General de la República. Por lo que, indudablemente debe considerarse como un antecedente en la conformación del nuevo sistema nacional de seguridad pública.

Dicho párrafo señala que

Cada estado y el Distrito Federal están obligados a entregar sin demora a los indiciados, procesados o sentenciados, así como a practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, atendiendo a la autoridad de cualquier otra entidad federativa que los requiera. Estas diligencias se practicarán, con intervención de las respectivas procuradurías generales de justicia, en los términos de los convenios de colaboración que, al efecto, celebren las entidades federativas. Para los mismos fines, los estados y el Distrito Federal podrán celebrar convenios de colaboración con el Gobierno Federal, quien actuará a través de la Procuraduría General de la República.¹

Durante la Segunda Conferencia Nacional de Procuradores, celebrada en septiembre de 1993, tomando como base la reforma constitucional antedicha, todos los procuradores del país suscribieron un convenio de colaboración que permitió agilizar los trámites de entrega de personas sustraídas a la acción de la justicia en una entidad federativa mediante la comunicación inmediata entre ellos. Dicho convenio fue ratificado por todos los gobernadores de los estados, siendo publicado en el Diario oficial de la Federación el 3 de diciembre de 1993.

Sin embargo, el convenio fue más allá de la simple cooperación para la entrega de indiciados, procesados o sentenciados. Ya que el convenio estableció el compromiso entre los procuradores de: a) adecuar el marco legal en materia de colaboración, b) hacer frente a los requerimientos nacionales de permanente modernización en materia de procuración de justicia; y, por último, c) colaborar recíprocamente dentro de los respectivos ámbitos de competencia de las procuradurías en la modernización, agilización y optimización de la lucha contra la delincuencia.² Los puntos específicos que fueron acordados en dicho convenio fueron:

- a) En materia de investigación de hechos delictivos y aseguramiento de instrumentos, vestigios, objetos y productos relacionados con los mismos, intercambiar información en forma ágil y oportuna.
- b) En materia de entrega de indiciados, procesados o sentenciados, con escrupuloso respeto a los derechos humanos.

¹ Carpizo, Jorge, "Reformas constitucionales al Ministerio Público y la creación de un sistema nacional de seguridad pública", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Nueva Serie Año XXVII, Número 82, Enero-Abril de 1995, p. 380

² *Diario Oficial de la Federación*, Tomo CDLXXIII, No. 3, Primera Sección, 3 de diciembre de 1993, p. 60

- c) En materia de intercambio y análisis de información criminológica y de datos relativos a personas involucradas en el trámite de una averiguación previa, la comunicación entre las procuradurías será permanente y se organizarán como instrumentos de apoyo en esta materia, mecanismos de enlace entre los sistemas de información con que cuenta cada una de las instituciones signantes respecto a personas o cosas relacionados con algún hecho ilícito, a servidores públicos dados de baja por alguna causa de responsabilidad en ejercicio y con motivo de sus funciones en el área de procuración de justicia y en general de los datos con que se cuenten en sus respectivos archivos criminalísticos y criminológicos
- d) En materia de modernización del funcionamiento de las labores sustantivas de procuración de justicia, las procuradurías se proporcionarán recíprocamente asesoría y cooperación científica y técnica en las especialidades periciales y de avance informático que se requieran
- e) En materia de capacitación y desarrollo del personal del Ministerio Público, policía judicial, servicios periciales y de administración se diseñaran y ejecutaran programas conjuntos tendientes a su profesionalización y especialización¹

Nos pareció importante citar en extenso los puntos resolutiveos de dicho convenio porque, como vemos, muchos de estos puntos serán retomados en su esencia por la *Ley General*.

6.5.2 Comentarios a la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública

El 3 de octubre de 1995 la Cámara de Senadores dio cuenta de la iniciativa de Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública² al Pleno, la cual se turnó a las comisiones unidas de Estudios Legislativos, Primera Sección, de Gobernación, Segunda Sección y de Justicia.³ El 26 de octubre se llevó a cabo el dictamen de primera lectura y el debate de la iniciativa se realizó el 30 de octubre.⁴ Se emitieron, en lo general, 101 votos en pro y 4 votos en contra, y en lo particular 81

¹ *Ibidem*, p. 61

² La iniciativa se denominaba "Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública", pero en el dictamen de la Cámara de Senadores se le cambió el título, por ser una "Ley Instrumental, de Organización, de Procedimientos, pero en ningún momento busca establecer disposiciones sustantivas en materia de seguridad pública" *Cfr.* Cámara de Senadores, *Diario de los debates*, núm. 14, 26 de octubre de 1995, p. 14.

³ El 10 de octubre en una reunión de trabajo las tres comisiones acordaron designar una subcomisión redactora del proyecto, integrada por los senadores Amador Rodríguez Lozano (PRI), Mario Vargas Aguar, José Natividad Jiménez Moreno y Pedro León Sánchez. Para la elaboración de un adecuado dictamen, se llevó a cabo un foro de consulta en la Cámara de Senadores para recabar opiniones sobre la materia de seguridad pública. En dicho acto participaron como las siguientes personalidades* Juan Ramiro Robledo Ruiz (Subsecretario de Protección Civil, Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación), Erachio Zepeda Ramos (Secretario General de Gobierno del Estado de Chiapas), Jesús Zamora Pierce (Presidente de la Barra Mexicana Colegio de Abogados), Eduardo Ibarrola Nicolín (Subprocurador Jurídico y de Política Criminal de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal), Manano Albor (jurista), Miguel Ángel Yunes Linares (Secretario General de Gobierno del Estado de Veracruz), Rafael Ruiz Harell (vicepresidente de la Comisión Mexicana de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, A.C.), David Garay Maldonado (Secretario de Seguridad Pública del gobierno del Distrito Federal), Héctor Sabino Zepeda Díaz (Procurador General de Justicia del Estado de Baja California Sur), Enrique Jacob Rocha (Presidente Municipal de Naucaipán, Estado de México) y Héctor Aldasoro Velasco (Director de la Facultad de Derecho de la Universidad de San Luis Potosí) *Cfr.* Cámara de Senadores, *Diario de los debates*, 26 de octubre de 1995, No. 14, p. 7* (se les cita con el cargo que ostentaban en ese momento)

⁴ Fundamentó el dictamen, a nombre de las comisiones, la senadora Sonia Alcántara Magos (PRI) y participaron en el debate los senadores Mario Vargas Aguar (PRI), Natividad Jiménez Moreno (PAN), Héctor Sánchez López (PRD), Heberto Castillo Martínez (PRD), Gustavo Carvajal Moreno (PRI), Eduardo Andrade Sánchez (PR), Amador Rodríguez Lozano (PRI), Félix Salgado Macedonio (PRD) e Irma Sorzano (PRD). Cámara de Senadores, *Diario de los debates*, núm. 15, 30 de octubre de 1995, p. 14

votos a favor y 17 votos en contra del artículo 12, que se refería a la integración del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Seguridad Pública.¹

En la sesión del 31 de octubre, la Cámara de Diputados recibió la minuta de proyecto de ley, que fue turnada a las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia para su estudio y dictamen. En la sesión del día 17 de noviembre se presentó el dictamen y el 21 de noviembre se llevó a cabo la discusión.² La ley se aprobó en lo general y en lo particular con 331 votos. El 11 de diciembre 1995 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, la *Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública* (en adelante *LGSNSP*). Con su entrada en vigor se crea el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La LGSNSP consta de 54 artículos sustantivos y seis transitorios, y esta dividida en cuatro títulos

- ◆ Disposiciones Generales
- ◆ Del Sistema Nacional de Seguridad Pública
- ◆ De la Participación de la Comunidad
- ◆ De los Servicios Privados de Seguridad

El propósito de describir la *LGSNSP* en este apartado, es el de ir develando la forma como se ha ido construyendo normativamente el discurso de la seguridad pública en nuestro país. Por esta razón, en esta sección, nos limitaremos a realizar breves puntualizaciones de los aspectos que nos parecen más relevantes de la *LGSNSP*.

a) El federalismo y la coordinación de los tres niveles de gobierno

Uno de los aspectos que más inquietud despertó entre diversos sectores sociales y partidos políticos, fueron las implicaciones de la *LGSNSP* en el Pacto Federal. Al respecto en la exposición de motivos se señalaba que la ley se creaba "para garantizar la seguridad y la tranquilidad de la población ante la creciente capacidad organizativa y movilidad de la delincuencia, (por lo cual resultaba) imperativo que los tres órdenes de gobierno participen coordinadamente en la realización de este deber común."³

¹ Cámara de Senadores, *Diario de los debates*, núm. 15, 30 de octubre de 1995, p. 41

² Intervinieron en el debate los diputados: Leonel Godoy Rangel (PRD), Patricia Garduño Morales (PAN), Pindaro Uróstegui Magaña (PRI), Ezequiel Flores Rodríguez (FT), Mauro Luna Mendoza (PRD), Juan Nicasio Guerra Ochoa (PRD), Alejandro Zapata Petogorrio (PAN), Javier Calvillo Ramos (PRI), Luis Garfías Magaña (PRI), Ramón Sosamontes Herreranoro (PRD), José Rafael Castellazo y de los Ángeles (PRI), Jesús Zambrano Grijalva (PRD), Luis Sánchez Aguilar (PRD), Serafín Núñez Ramos (PT), Marta Alvarado Castañón (GI), Ysabel Molina Warner (PRD), Carmen Segura Rangel (PAN), Jorge Moreno Collado (PRI), Fernando Pérez Norega (PAN), Alejandro González Alcocer (PAN) y Marco Antonio Rascon Córdoba (PRD)

³ En el dictamen de la Cámara de Senadores se indicó que el espíritu que animó al legislador al establecer en la Constitución el Sistema Nacional de Seguridad Pública fue "dar una respuesta organizada a una delincuencia organizada", ya que la acción del Estado se había visto rebasada y los cuerpos policíacos se encontraban rezagados porque los cuerpos policíacos, municipales, estatales y federales, actuaban aisladamente, o bien los acuerdos a entre ellos eran informales, lo que permitía que las grandes bandas de delincentes se protegieran ante la desunión y debilidad de quienes procuran justicia. Cfr. Cámara de Senadores, *Diario de los debates*, núm. 14, 26 de octubre de 1995, p. 11

De esta manera, en la lectura del primer dictamen de la iniciativa, las comisiones unidad de Estudios Legislativos, primera sección, de Gobernación, segunda sección y de Justicia, concluyeron que: "Negar la posibilidad de que los tres órganos de gobierno se coordinen para desempeñar la función de seguridad pública, además de mostrar desconocimiento del sistema de competencias establecido en la Constitución, es negar uno de los principios básicos que la inspiran el federalismo."¹

El argumento principal propuesto por dichas comisiones planteaba el sistema de competencias establecido en la Constitución, sustentado en los artículos 73, 117, 118 y 124, mismos que señalan las facultades atribuidas y prohibidas a la Federación y a las entidades federativas; así como comprender el sistema de facultades coincidentes que pueden realizar tanto la Federación, como las mismas entidades federativas, sin vulnerar sus respectivas esferas de competencia. Supuesto en el que se encuentra la seguridad pública, en virtud de las modificaciones al artículo 21 constitucional.²

De tal suerte, se puede ver como la actividad que realiza la Federación, el Distrito Federal, los estados y municipios en materia de seguridad pública, es una facultad que desempeñan de manera coincidente y coordinada, sin violentar la competencia que la Constitución le otorga al municipio en el artículo 115, inciso h). En la misma constitución se encuentra también un esquema en donde los distintos órdenes de gobierno actúan de modo coordinado para la consecución de objetivos comunes en materias tales como educación, salud y protección del medio ambiente. Aspectos en los que indudablemente no hay invasión de competencia sino colaboración de organismos en los diferentes niveles de gobierno.³

Esta no fue, sin embargo, la opinión de varios diputados de la oposición, como el diputado González Luna Mendoza, para quien en materia de coordinación de seguridad pública, y específicamente con relación a la persecución de los delitos, se vulnera el principio federalista, toda vez que no son facultades *coincidentes* las que otorga el párrafo quinto del artículo 21 constitucional, sino facultades *coexistentes*, es decir, una parte de la materia esta reservada para la Federación y otra a los estados.⁴ En consecuencia, la iniciativa de decreto que se pone a consideración de esta cámara pretende sustituir el marco constitucional republicano, federalista y

¹ Cfr. Cámara de Senadores, *Diario de los Debates*, 26 de octubre de 1995, No. 14, p. 10

² En la misma constitución se encuentra también un esquema en donde los distintos órdenes de gobierno actúan de modo coordinado para la consecución de objetivos comunes en materias tales como educación, salud y protección del medio ambiente. Aspectos en los que tampoco hay invasión de competencia sino colaboración de organismos. Cfr. Cámara de Senadores, *Diario de los Debates*, 26 de octubre de 1995, No. 14, p. 11

³ Las posiciones que asumieron los partidos políticos en relación a este importante punto fueron en el tenor siguiente. Para el Senador Mario Vargas Aguilar del PRI, "Esta coordinación preserva el federalismo y perfecciona el Estado de Derecho, ya que permite una articulación normativa que habrá de expresarse de una mayor eficacia en el combate a la delincuencia organizada y, por ende, en la procuración de justicia..." Esta misma posición fue compartida por el Partido Acción Nacional, en voz del senador Natividad Jiménez Moreno, para quien "... el federalismo se respeta y se cuida en el dictamen cuando establece que aquellos ámbitos en los que se pudiera intervenir en alguna soberanía estatal, tendrán que realizarse acuerdos o convenios de coordinación..." Por el contrario, el PRD, a través del senador Félix Salgado Macedonio, presentó una *moción suspensiva* del dictamen de la Ley, considerando a ley en comento como una *Ley del Terror, una Ley de Corte Fascista*, que no solamente confundió la seguridad pública con la seguridad del Estado, sino que las fuerzas armadas desempeñan las funciones que les corresponden hacer a los policías. Dicha *moción* no fue aprobada por el pleno de la Cámara. (Cfr. Cámara de Senadores, *Diario de los Debates*, núm. 15, 30 de octubre de 1995, p. 12-16)

⁴ Cfr. Cámara de Diputados, *Diario de Debates*, año II, No. 22, noviembre 21 de 1995, p. 3075

municipalista, por un marco constitucional centralista, estableciendo un sistema nacional de seguridad pública que obligará a realizar operaciones conjuntas entre las diversas policías¹

En este mismo tenor el diputado del PRD Leonel Godoy Rangel, señalaba que la iniciativa debió de haber fortalecido y no disminuido las facultades de los municipios en materia de seguridad pública²

La LGSNSP señala en su artículo 10° las materias que serán objeto de la coordinación. Las cuales comprenden cuatro ámbitos fundamentales: en materia de cuerpos policiales; reglas de ingreso, disciplina, acciones policiales conjuntas y regulación de los cuerpos privados de seguridad (Fr. I, II, VI y VII); en materia de modernización tecnológica e intercambio de información (Fr. III y V); en materia de aplicación de recursos, incluido el financiamiento conjunto (Fr. IV), y, en materia de relaciones con la comunidad y fomento de la cultura de la prevención (Fr. VIII)

Nos parece que la coordinación que se propone incluye las áreas básicas que deben ser cubiertas dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Sin embargo, no menos cierto es el énfasis que se continúa haciendo en el subsistema de policía, como el eje alrededor del cual gira todo el sistema, siendo que las restantes partes del mismo (ministerio público, jueces y cárcel) constituyen otras tantas partes medulares, tal como fue reconocido por el mismo legislador federal. "... es innegable la importancia de una buena administración de justicia en la disminución de los índices de criminalidad."³

En relación con la delicada función de coordinar la prevención del delito, aspecto de especial importancia, consideramos que la LGSNSP hubiera debido definir qué dependencia federal tiene esta responsabilidad, ya que actualmente tanto la Secretaría de Gobernación como la Procuraduría General de la República realizan acciones en esta materia, y en la mayoría de las veces *sin ninguna coordinación entre ellas*.⁴

Finalmente, conviene señalar que la sana práctica iniciada por las Conferencias Nacionales de Procuradores, es incorporada al Sistema Nacional de Seguridad Pública, al establecer, en el artículo 13 de la Ley, como un mecanismo para el conocimiento de las distintas materias de coordinación, las conferencias de prevención y de readaptación social, la de procuración de justicia y la de participación municipal.⁵

b) El concepto de seguridad pública.

Teniendo como antecedente la ya comentada reforma al Artículo 21 constitucional y a la fracción XXIII del Artículo 73, la iniciativa desarrolla un concepto de seguridad pública amplio, que permite integrar políticas y acciones que tienen que ver con la prevención del delito, la

¹ Intervención del diputado José Mauro del Sagrado Corazón González Luna Mendoza, en el debate de la iniciativa Cfr. Cámara de Diputados, *Diario de Debates*, año I, No. 26, diciembre 21 de 1994, p 2286

² Cfr. Cámara de Diputados, *Diario de Debates*, año I, No. 26, diciembre 21 de 1994, p 2294

³ Cámara de Senadores, *Diario de los Debates*, 26 de octubre de 1995, No. 14, p. 15

⁴ Cfr. Carpizo, Jorge, *Reformas constitucionales al Ministerio Público*, *Op cit*, p 381

⁵ Es necesario aplaudir el nacimiento de la Conferencia de Participación Municipal, ya que si bien es cierto que el primer espacio de intervención de los municipios con el Sistema son los consejos locales o regionales, no menos cierto es que dicha Conferencia permite crear un espacio de participación municipal nacional, donde puedan expresarse y discutirse problemas específicos del ámbito municipal.

persecución de éste, el castigo a los delincuentes, pero también su reinserción a la sociedad, es decir, todas las instituciones previstas en el sistema de justicia penal

De esta manera el párrafo primero, del artículo 3º de la Ley en comento señala que

La seguridad pública 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. De esta manera, en la ley queda precisado que el fin de la seguridad pública, además de preservar libertades, el orden y la paz pública, debe establecer el fin primario de todo Estado de Derecho: salvaguardar la integridad y derechos de las personas.¹

Asimismo, el legislador federal consideró pertinente agregar a la iniciativa un tercer párrafo quedando establecido que. "El Estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad"² Con lo cual el artículo en cuestión hace hincapié en una nueva visión de la seguridad pública, pero también en la creación de una verdadera cultura de la seguridad pública, donde se combatan no solamente los efectos del delito, sino también las causas que lo generan

Como puede desprenderse por lo dicho anteriormente, de la descripción legal contenida en la *LGSNSP*, se formula un concepto más amplio de la seguridad pública que al mismo tiempo que involucra acciones preventivas y ejecutivas contra el delito, pretende englobar a todos los ámbitos directa o indirectamente relacionados con esta función del Estado. Y por lo cual, implícitamente se plantea la necesidad de formular políticas públicas en cada uno de los subsistemas que forman parte de la seguridad pública. De esta manera vemos como queda superada la visión tradicional de la seguridad pública, que se reducía a la función policial y ésta al mantenimiento y conservación de la paz, la tranquilidad y el orden público. Por el contrario, en esta nueva perspectiva observamos claramente una visión sistémica, que trasciende el ámbito de lo policial, para ubicarse dentro de una visión totalizadora, que involucra de manera integral, a todos los subsistemas directamente relacionados con el sistema de justicia penal: policía, ministerios públicos, jueces y cárceles. Lo cuál, indudablemente, representa un salto cualitativo en la forma de pensar y de entender a la seguridad pública

c) Los enlaces jurídicos del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Parte fundamental de la estructura que constituye el Sistema Nacional de Seguridad Pública son el Consejo Nacional y los Consejos Locales y Regionales (Art. 12º al 21º), como los mecanismos a través de los cuales todo el Sistema, en sus diferentes niveles, permite interrelacionarse para conocer de los asuntos que le competen, cumplir con sus funciones y objetivos y tomar las decisiones más importantes en el ámbito de la seguridad pública

¹ Cabe señalar que el contenido de este primer párrafo del artículo 3º, fue reformado por el legislador federal, toda vez que en la iniciativa enviada por el Ejecutivo Federal el concepto de seguridad se limitaba a *prevenir y perseguir las infracciones y los delitos, sancionarlos y lograr la readaptación social, a fin de preservar las libertades, el orden y la paz*. Cfr. Iniciativa Presidencia, p. 25

² Cámara de Senadores, *Diario de los Debates*, 26 de octubre de 1995, No. 14, p. 14

No obstante, la integración del Consejo Nacional, contemplada en el artículo 12º, fue impugnada mediante una acción de inconstitucionalidad presentada por 166 diputados de la LVI Legislatura Federal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por considerar que dicho artículo de la ley violaba los artículos 21 y 129 de nuestra Ley Suprema, al incorporar en el Consejo Nacional de Seguridad Pública a los titulares de la Secretaría de la Defensa Nacional y al Secretario de Marina.

Para algunos sectores de la sociedad, esta disposición dejaba abierta la posibilidad de la militarización, y con la intención de evitarlo llegó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la solicitud de inconstitucionalidad, con apoyo en el artículo 129 constitucional, el cual prescribe que:

En tiempos de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión, o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas.

La parte de la disposición directamente relacionada con el tema de la seguridad es la prohibición de no ejercer más funciones que aquellas "que tengan exacta conexión con la disciplina militar", es decir la permisión, en tiempos de paz, es realizar sólo las funciones conectadas con la disciplina militar. Sin embargo, el máximo tribunal de justicia de la nación mexicana no consideró que se violentara tal disposición constitucional¹.

De esta manera, el Consejo queda establecido como instancia superior para coordinar la función de la seguridad pública, y con el propósito de promover mecanismos y acciones orientadas al cumplimiento de los principios y objetivos de la ley. Queda integrado, además de los ya mencionados secretarios de Defensa y Marina, por el titular de la Secretaría de Gobernación, quien lo preside; el Secretario de Comunicaciones y Transporte²; al Procurador General de la República, los gobernadores de los estados; el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Conviene subrayar que el Consejo Nacional de Seguridad Pública constituye, ante todo, un espacio de concertación y toma de decisiones por consenso. Es, en este sentido, un ámbito donde coinciden órganos autónomos, así como dependencias del Ejecutivo, pero que no tiene carácter permanente, ya que se reúne cada seis meses, tal como lo establece el artículo 16.

¹ Las razones que se ofrecieron para justificar la presencia de los secretarios de Defensa Nacional y Secretaría de Marina, giraron en torno de tres líneas argumentativas: por un lado que dichos servidores públicos concurrían, no como representantes de las fuerzas armadas, sino como secretarios del despacho del Ejecutivo Federal. En segundo lugar, se justificó su presencia tomando en cuenta la relación de estas dos secretarías con importantes áreas de la seguridad pública, como el control de armamento y la vigilancia de los litorales del país, respectivamente. Finalmente, también se argumentó que el Consejo Nacional de Seguridad Pública, no es una autoridad, ni tampoco un órgano con facultades de decisión en materia de seguridad pública, es una instancia de concertación, un espacio político para la reflexión y toma de acuerdos entre particulares y autonomías constitucionales y legales, por lo tanto, la presencia de estos dos servidores públicos, debe entenderse como parte de un cuerpo colegiado. *Cfr. Cámara de Senadores, Diario de los Debates*, 26 de octubre de 1995, No. 14, p. 17.

² En la iniciativa de ley no estaba contemplada dicha secretaría. Esta fue incorporada a raíz de la discusión de la Ley en la Cámara Alta, que consideró incorporarla, toda vez que este servidor público tiene sectorizada a su cargo a la Policía Federal de Caminos y Puertos, una institución de gran relevancia para la protección de la seguridad en las carreteras. *Cfr. Cámara de Senadores, Diario de los Debates*, 26 de octubre de 1995, No. 14, p. 17).

Es necesario destacar la importancia cualitativa que a la integración del consejo se da en la LGSNSP, al no preverse la acreditación ni por supuesto actuación de representantes ni de suplentes, a fin de reunir, en el seno del Consejo Nacional y, por añadidura, en las conferencias nacionales, a los principales responsables de las diferentes funciones de la seguridad pública.¹

Aunque son muy amplias las atribuciones del Consejo Nacional, reguladas en el artículo 15 de la LGSNSP, éstas quedan sintetizadas en tres grandes aspectos: funciones propiamente de coordinación y definición de políticas públicas en materia de seguridad (Frac. I, II y III)²; funciones de enlace para la realización de programas de cooperación nacional e internacional (Frac. IV y VI), y, funciones normativas, como la formulación de reglas para la realización de operativos conjuntos entre corporaciones policiales, elaboración de propuestas de reformas a leyes en materia de seguridad pública, así como la elaboración de reglas de organización del Sistema Nacional de Seguridad Pública (Frac. V, VII y IX)

Por otro lado, la LGSNSP tuvo especial cuidado de crear como instancias de coordinación, conjuntamente con el Consejo Nacional, los Consejos locales y regionales de coordinación, aspecto que no solamente pretende evitar cualquier resquicio de centralización en la toma de decisiones, sino que, al mismo tiempo, tiende a consolidar los principios federalistas al fortalecer la identidad de los municipios con su respectivo estado, ya que los municipios participan como parte de los Consejos Estatales.³

Asimismo, con el propósito de establecer instancias que aporten soluciones a problemas de inseguridad específicos de determinadas zonas geográficas, fueron creados los Consejos Regionales, como mecanismos de participación entre dos o más entidades federativas (Art. 19).

Hay, por el contrario, quien piensa que los artículos 18 y 20 de la ley que establecen los Consejos locales, invaden la competencia de la procuraduría de Justicia de las Entidades Federativas. Mientras que en relación a los Consejos Regionales, se dice, existen ya las delegaciones de circuito de la procuraduría General de la República, en consecuencia equivale a duplicar normas y organismos que son inconstitucionales.⁴

Por último, quisiéramos precisar que nos parece indudable que tanto el Consejo Nacional, como los consejos locales y regionales, han sido concebidos como órganos colegiados de participación representativa de las diferentes instancias que colaboran en el ámbito de la

¹ Para un análisis más amplio de este importante punto: Cfr. Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, 21 de noviembre de 1995, año II, No. 22, p. 3046

² Para algunos autores, el Consejo Nacional de Seguridad Pública, con la atribución que prescribe su artículo 15, Frac. V, para realizar *operativos conjuntos entre corporaciones policiales*, es anticonstitucional, ya que la persecución de los delitos corresponde al Ministerio Público, conforme al artículo 21 y 102 Constitucional (Cfr. Martínez Cerda, Nicolás, "Comentario a la Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública", en *Revista Michoacana de Derecho Penal*, No. 32 y 33, 1996, p. 146 y ss.) Por el contrario, nosotros opinamos que el artículo 5º de la LGSNSP es claro en ese sentido, al señalar que: "La coordinación y aplicación de esta ley se hará con respecto absoluto de las atribuciones constitucionales que tengan las instituciones y autoridades que intervienen en el sistema nacional. Asimismo, considérese que, con el ánimo de evitar confusiones entre las funciones del Secretario Ejecutivo del Sistema y las funciones del Ministerio Público, el legislador federal consideró prudente modificar la fracción XII del Artículo 16, -que hace referencia a la posibilidad de que el secretario ejecutivo pudiera elaborar estudios en materia de seguridad pública-, prefiriendo utilizar la palabra estudios en lugar de la de investigaciones. (Cfr. *Cámara de Senadores, Diario de los Debates*, 26 de octubre de 1995, No. 14, p. 20)

³ En los estados la LGSNSP los llama *Consejos Estatales*, mientras que para el Distrito Federal, el *Consejo* es *Local*. Cfr. Art. 18 de la Ley

⁴ Cfr. Martínez Cerda, Nicolás, "Comentario a la Ley General que ...", *Op.cit.*, p. 146

seguridad pública. En este sentido, representan los mecanismos de enlace a través de los cuáles se coordinan las diferentes autoridades.

d) Profesionalización de los cuerpos policiales

El Sistema Nacional de Seguridad Pública como se ha podido ver, abarca muy diversos aspectos, pero de todos ellos la LGSNSP le da especial relevancia a la profesionalización y a la carrera policial (Art. 22° al 24°). Al respecto se dice en la exposición de motivos de la Ley:

Es indiscutible que la educación como elemento de formación del ser humano, tiende a desarrollar y motivar el amor a la patria y la conciencia en la justicia, como premisas de conducta humana necesarias para la práctica de los más altos valores sociales. Por esta razón, se incorpora como instrumento básico del Sistema Nacional de Seguridad Pública la carrera policial obligatoria y permanente, de acuerdo con los mecanismos de coordinación, integrando todas las instituciones en que se formen y desempeñen los elementos, sean federales, locales o municipales.¹

Crucial nos parece el tema de la carrera policial. La ciudadanía tiene la percepción de un desempeño policial que no siempre es eficaz, ni tampoco esta dotado de técnica, ética y compromiso de servicio. Asimismo, ha sido frecuente la comisión de ilícitos por algunos miembros de cuerpos policiales, es decir por quienes debieran vigilar el cumplimiento de la ley, acrecentando la desconfianza hacia las instituciones. De aquí que la carrera policial fuera incorporada como parte esencial al Sistema Nacional de Seguridad Pública, promoviendo los principios de legalidad, honestidad, eficiencia y profesionalismo.

Hay que recordar que dichos principios fueron elevados a rango constitucional en el penúltimo párrafo del artículo 21 Constitucional, donde quedo establecido que la actuación de las instituciones policiales se regirá por tales principios. Mientras que la fracción XXIII del artículo 73 c. Faculta al Congreso de la Unión a legislar respecto a "la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal"

En relación con estos puntos mencionados en el párrafo anterior, existen antecedentes y experiencias importantes. Como ejemplo, se puede señalar que en 1993, en el Procuraduría General de la República, se expidieron diversos reglamentos y acuerdos que perseguían los objetivos antes señalados. Entre ellos se pueden mencionar:

- I. El Reglamento de la Carrera de Agentes del Ministerio público Federal y el Reglamento de la Carrera de Policía Judicial Federal, que establecen los procedimientos de selección, ingreso y reingreso; así como normas relativas a la formación profesional, permanencia, promoción, reconocimientos, prestaciones y sanciones aplicables a estos servidores públicos.
- II. Los Reglamentos de Estímulos Sociales y Económicos de la Policía Judicial Federal y del Ministerio Público Federal, que tienen como finalidad promover la participación, la

¹ Presidencia de la República, *Iniciativa de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, 2 de octubre de 1995, p. 17

- productividad e iniciativa, así como reconocer el valor, lealtad y honestidad de estos agentes mediante el otorgamiento de estímulos de tipo social y económico
- III. Las bases de funcionamiento de la Junta de Honor del Ministerio Público Federal y de la Policía Judicial Federal, que tienen por objeto establecer las directrices de actuación de las Juntas de honor previstas en los Reglamentos de la Carrera del Ministerio Público Federal y de la Policía Judicial Federal, con el fin de velar por los principios éticos y profesionales para otorgar reconocimientos e intervenir en las promociones de los agentes.
 - IV. Las Bases de operación de la Comisión de Supervisión y Evaluación de la Carrera del Ministerio Público Federal y del Comité de Evaluación y Supervisión de la Policía Judicial Federal, que tienen la finalidad de fomentar el desarrollo y la formación profesional de sus destinatarios.
 - V. Las bases de Operación del comité de Selección de la carrera de Policía Judicial Federal, que establecen los procedimientos para seleccionar a los aspirantes idóneos.
 - VI. El Código de Ética Profesional para los Agentes del Ministerio Público Federal y de la Policía Judicial Federal, como un instrumento que aliente el fortalecimiento del espíritu de cuerpo, como principal defensa moral contra embates corruptores del exterior y conductas personales equivocadas¹

Estos antecedentes son importantes porque revelan una preocupación por el problema de la profesionalización de esos agentes para que realmente se desenvuelvan tal y como ordena actualmente la propia Constitución. Ello es indispensable para mejorar el servicio de la seguridad pública en el país.

En este mismo ámbito de la profesionalización de los cuerpos policíacos, quedó establecido en el artículo 22 de la LGSNSP, un catálogo de deberes de los cuerpos policíacos de todo el país, en el que claramente se observa la influencia de los *Principios de actuación de los cuerpos de seguridad pública*, establecidos en la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal. De esta manera, la fracción I de la LGSNSP se encuentra contenida en la fracción I de la LSPDF; la fr. II, en la VIII; la III, en la V, la IV, en la XII; la V, en la VII, la VI, en la VI, la VIII, en la XI; la IX, en la XVIII; la X, en la XIII; y la XI, en la XV. Al respecto consideramos que una vez aceptada la evidente deuda normativa con el ordenamiento del Distrito Federal, debió también de haberse incluido en la LGSNSP, el principio contenido en la fracción X de los *Principios de Actuación*, que establece la obligación de los cuerpos policíacos de *recurrir a medios no violentos antes de emplear la fuerza y las armas*.²

Mención aparte merece las reformas realizadas por el legislativo federal a la iniciativa, con relación a la adición de una segunda obligación a la fracción VI, para reforzar el mandato de la ley en contra de la corrupción, de tal manera que dicha fracción quedó de la siguiente manera.

VI. Desempeñar su misión sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente. *En particular se opondrán a cualquier acto de corrupción*³

Con lo cual la LGSNSP pretende reafirmar el principio de legalidad bajo el cual deben de actuar en todo momento los integrantes de las diferentes cuerpos policíacos.

¹ Carpizo, Jorge, *Reformas constitucionales al Ministerio Público*, op. cit., p. 383

² Cfr. *Diario Oficial de la Federación*, Primera Sección, 19 de julio de 1993, p. 31

³ Cfr. *Cámara de Senadores, Diario de los Debates*, 26 de octubre de 1995, No. 14, p. 21

Asimismo, muy importante fue la incorporación de un último párrafo a dicho artículo, mismo que tenía el propósito de fortalecer la conducta apegada a derecho de los policías y evitar que se sintieran obligados a aceptar órdenes que carecieran de sustento legal, y acatarlas por temor a ser sancionados. De la misma manera, con el propósito de evitar que dicho catálogo de deberes fuera una norma sin sanción, se consigno la mención de que las legislaciones respectivas, establezcan sanciones por su incumplimiento. De manera que el último párrafo del artículo 22 de la LGSNSP quedó de la siguiente manera

“En las leyes respectivas, se establecerán sanciones por el incumplimiento de los deberes que establece este artículo. No serán sancionadas los policías que se nieguen a cumplir órdenes ilegales.”¹

Consideramos que este último precepto es muy valioso, ya que elimina la posibilidad de que, por razones de subordinación, un policía necesariamente tenga que obedecer y cumplir conductas ilegales o injustas.

e) La creación del Registro Nacional de Información sobre Seguridad Pública

Muy importante es el Capítulo IV (Art. 25° al 46°), relativo a la información nacional sobre seguridad pública, ya que establece la creación de bancos nacionales de datos con el objetivo de realizar de manera profesional y eficiente, la prevención de los delitos y la persecución de aquellos delincuentes que pretendan substraerse a la acción de la justicia.

La idea no es nueva, sabemos, por ejemplo, que como resultado de las Conferencias Nacionales de Procuradores fue creado en 1993 un Banco Nacional de Datos y un sistema computarizado de policías y delincuentes. Ese Banco Nacional de Datos comprendía tres apartados: el primero, sobre registros policiales; el segundo, sobre registro de mandamientos judiciales, el tercero, sobre información procesal.²

El registro que propone la LGSNSP no solo parte de un enfoque que pretende aprovechar los avances tecnológicos en informática, sino que es mucho más ambicioso, ya que crea:

- I. El registro del personal policial, por el cual se podrá saber el número de efectivos, sus datos personales y movimientos que realicen (altas y bajas), tratando de evitar con ello la práctica común de que un integrante de un cuerpo policial expulsado por actividades ilícitas se reincorpore en otra corporación.
- II. El registro nacional de armamento y equipo, con el objeto de llevar un mejor control y evitar que pueda ser utilizado para fines ilícitos.
- III. La estadística de seguridad pública, con información sobre procuración y administración de justicia, sistemas de prisión preventiva, de ejecución de sentencias y tratamiento de menores.
- IV. El registro de delincuentes (llamado en la ley “De la información de apoyo a la procuración de justicia”), para formar una base nacional de datos sobre personas probables responsables, indiciadas, procesadas y sentenciadas, con lo cual no solamente se crea un registro de todas las personas que han cometido actos contra la sociedad, sino

¹ Cfr. Cámara de Senadores, *Diario de los Debates*, 26 de octubre de 1995, No. 14, p. 21

² Carpizo, Jorge, *Un año en la procuración de justicia*, Op. cit. p. 93 y s.

además una base de datos que le permite a cualquier corporación conocer a los delincuentes de todo el país y su *modus operandi*.

Consideramos necesario e importante la sistematización de la información en materia de seguridad, que además queda sujeta a una reglamentación, ya que de esta manera las cifras de procuración e impartición de justicia y los datos criminológicos en general, podrán utilizarse para planear acciones o políticas mejor coordinadas. No obstante, esta información deberá siempre manejarse con especial cuidado, ya que una mala utilización de la misma, podría provocar serias violaciones a los derechos fundamentales.

Sin embargo, la ley no precisa si la responsable de esos bancos de datos es el propio Sistema Nacional de Seguridad Pública o qué dependencia federal. Este punto no es intrascendente, toda vez que, como se ha planteado ya, los instrumentos de información sobre seguridad pública, que de suyo implican una gran complejidad técnica, son la base para la definición de las políticas en materia de seguridad. Razón por la cual necesariamente requieren de una instancia única, de carácter nacional, sobre la que recaiga la responsabilidad de organizar dichos registros. No obstante, actualmente tenemos conocimiento de que registros estadísticos criminales y policiales llevan la Secretaría de Gobernación, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, lo cual, adicionalmente, implica la duplicidad de los esfuerzos.

f) Otros temas importantes dentro de la LGSNSP

Uno de los temas más importantes es el respeto a las garantías y a los derechos humanos. En este ámbito, la ley establece los deberes de los diferentes agentes policiales, quienes deberán ceñirse estrictamente a ese respeto de derechos humanos, sin realizar ninguna detención que no cumpla con los requisitos constitucionales a que se refieren los artículos 14 y 16 de la Constitución. Lo anterior constituye indudablemente un avance significativo no sólo en la promoción y defensa de la cultura de los derechos humanos, sino en la construcción de un clima de mayor seguridad para las personas.

La participación ciudadana (contemplada en los artículos 8º y 49º al 51º), es algo también novedoso dentro de la ley, ya que por primera vez se valora la participación de la sociedad civil en asuntos que son de su más cercano interés. De acuerdo a la LGSNSP, ésta se fomenta a través de los Consejos de Seguridad Pública Estatales o Municipales, y en labores que son únicamente de planeación, denuncia o queja. En este sentido, es casi innecesario señalar que la participación de la ciudadanía es fundamental para poder enfrentar problemas de inseguridad, ya que es la misma ciudadanía la que conoce donde se concentran los problemas. De suerte que su colaboración resulta invaluable para poder combatir al delito.

Finalmente, otro de los aspectos que hasta ahora habían sido tratados insuficientemente en las diferentes disposiciones normativas relacionadas con la seguridad pública, es el relativo a los organismos de seguridad privada. Los últimos artículos de la ley (Art. 52º a 54º), además de regular su registro y funcionamiento, proveen un conjunto mínimo de normas por medio de las cuales las corporaciones de seguridad privada quedan sujetas a esta ley. Resolviendo el desorden y la falta de control imperante sobre los numerosos cuerpos de seguridad privada.

6.6. La creación de la Policía Federal Preventiva

El 16 de noviembre de 1998, el Poder Ejecutivo Federal envió nuevas iniciativas de ley al Senado de la República, con la intención de reforzar las acciones emprendidas durante todo 1998 en materia de seguridad pública. Se trató de un paquete de nuevas reformas en materia penal tanto sustantivas como adjetivas, una propuesta para la creación de una policía federal preventiva, y otras más que reforma la Ley que establece las Normas Mínimas para la Readaptación Social de Sentenciados.

De acuerdo con la iniciativa la Policía Federal Preventiva servirá para dar mejor resultados, de manera inmediata en el cumplimiento de las responsabilidades que por disposición constitucional corresponden a la federación en materia de seguridad pública, ya que con la unificación de la Policía Federal de Caminos y Puentes, de Migración y Fiscal Federal se eliminan los inconvenientes tanto presupuestales como de organización y de comunicación al establecer una esfera de competencia claramente precisada y delimitada, en una sola adscripción y un mando único centralizado.

Dicha policía de acuerdo a la referida iniciativa, será dependiente de la Secretaría de Gobernación, cuyo titular es también, por disposición legal, quién preside el Consejo Nacional de Seguridad Pública. En este sentido, consideramos que no es conveniente que la nueva Policía Federal Preventiva esté adscrita a la Secretaría de Gobernación, pues ésta es una dependencia del Ejecutivo que tiene un carácter eminentemente político, lo cual no permite garantizar que la nueva institución de policía tenga un carácter de estricta neutralidad, que es un rango fundamental de las instituciones de policía en los estados democráticos.

De acuerdo con la misma iniciativa, la Policía Federal Preventiva tendrá autonomía técnica y operativa en el ejercicio de sus funciones, proponiéndose como ámbito de competencia el territorio nacional, exclusivamente por lo que se refiere a la materia federal. Dentro de sus facultades, estará a la de prevenir la comisión de delitos federales, siempre que ésta responsabilidad no esté expresamente atribuida a otra dependencia del Ejecutivo Federal u organismo público autónomo, asimismo también participará en todas las zonas federales y fronterizas, parques nacionales e instalaciones hidráulicas, así como en otros inmuebles, instalaciones y servicios dependientes de la federación, a efecto de garantizar, mantener y restablecer el orden público, así como para prevenir la comisión de delitos.

Otra de las funciones que de acuerdo a la iniciativa requerida tendría la Policía Federal Preventiva es la de participación con diversas instituciones policiales federales y locales en los operativos conjuntos que se lleven a cabo conforme a lo dispuesto en la legislación relativa al sistema nacional de seguridad pública. También se propone en esta iniciativa el apoyo por parte de la policía al ministerio público, siempre y cuando éste, formalmente lo requiera, el auxilio podrá consistir en la investigación y persecución de los delitos. Dicha Policía Federal Preventiva estará a cargo de un Comisionado nombrado y removido por el Presidente de la República a propuesta del Secretario de Gobernación. El mencionado Comisionado tendrá atribuciones de mando, dirección y disciplina dentro de la institución.

Dentro de las justificaciones que sostuvo el Ejecutivo Federal al enviar la iniciativa al Congreso, se pueden encontrar las de tipo formal y las de índole política. Las primeras son aquellas que sostienen la actualización del orden jurídico así como la sistematización y adecuación a las reformas realizadas a los artículos 21 y 73 fracción XXIII de la Constitución, así

como las de la adecuación y ejecución de las normas contenidas en la ley que establece las bases de coordinación del sistema nacional de seguridad pública.

Respecto de las justificaciones políticas, encontramos desde las que toman como referencia el ámbito administrativo -respecto de la unificación de los tres cuerpos policiales bajo un mismo presupuesto y una misma administración, hasta las políticas y sociales, respecto a éstas dos últimas la iniciativa del Ejecutivo Federal señala que es interés legítimo del estado combatir la delincuencia y la inseguridad pública para disminuir aún más su incidencia sobre la sociedad, toda vez que la delincuencia hace sentir sus efectos destructivos en todas las esferas de la vida individual y social, actúa en cualquier lugar y sobre cualquier persona, actualiza sus métodos y sus formas de organización, amenaza y degrada la convivencia cotidiana y se manifiesta cada vez con mayor violencia.

Sigue justificando el proyecto de decreto a través de la demanda de la sociedad mexicana en el sentido de que ésta pretende y exige a su vez vivir en un entorno libre de la amenaza de la delincuencia, de la inseguridad que afecta a las familias, del riesgo que genera temor e incertidumbre por lo que indica que el ciudadano no quiere sentirse acechado en las calles, víctima de la violencia, no quiere sentir más que su comunidad ha dejado de ser un espacio privilegiado de convivencia libre y armónica, el ciudadano exige respeto a su persona, a su familia, a su domicilio, y a sus bienes, y demanda con justa razón, que el estado asuma y cumpla el compromiso de garantizarlo, aseverando que ésta garantía de seguridad no puede solo limitarse al acto coercitivo estatal de la sanción del delito, sino que es indispensable extenderla a su prevención.

Por otro lado, de acuerdo al artículo 4º de la Ley publicada el día 4 de enero de 1999, la Policía Federal Preventiva tiene las siguientes atribuciones:

- I Prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determinen las leyes federales
- II Intervenir en materia de seguridad pública, en coadyuvancia con las autoridades competentes, en la observancia y cumplimiento de las leyes
- III. Garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos, salvaguardar la integridad de las personas, así como prevenir la comisión de delitos en:
 - a) Las zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limitrofes, las aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, los puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares,
 - b) Los parques nacionales, las instalaciones hidráulicas, y vasos de las presas, los embalses de los lagos y los cauces de los ríos,
 - c) Todos aquéllos lugares, zonas o espacios del territorio nacional sujetos a la jurisdicción federal, conforme a lo establecido por las leyes respectivas.
- IV Participar, en auxilio de las autoridades competentes, en la investigación y persecución de delitos, en la detención de personas o en el aseguramiento de bienes que sean objeto, instrumento o producto de un delito, en aquéllos casos en que sea formalmente requerida, cumpliendo sin excepción los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legalmente establecidos.
- V Practicar detenciones o aseguramientos en los casos de flagrancia, en los términos de ley y poner a disposición de las autoridades ministeriales o administrativas competentes, a las

- personas detenidas o los bienes que se hayan asegurado o que estén bajo su custodia, con estricto cumplimiento de los plazos constitucionales y legalmente establecidos;
- VI Colaborar, cuando así lo soliciten las autoridades federales para el ejercicio de sus funciones de vigilancia, verificación e inspección que tengan conferidas por disposición de otras leyes;
 - VII Colaborar, cuando así lo soliciten las autoridades locales y municipales competentes en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro, cuando se vean amenazadas por disturbio u otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente; prevenir la comisión de delitos así como garantizar, mantener y restablecer la paz y el orden público;
 - VIII Participar en operativos conjuntos con otras instituciones policiales federales, locales o municipales, que se lleven a cabo conforme a lo dispuesto en la legislación relativa al sistema nacional de seguridad pública,
 - IX. Obtener, analizar, estudiar y procesar información, así como poner en práctica métodos conducentes para la prevención de delitos, sea directamente o mediante los sistemas de coordinación previstos en otras leyes federales;
 - X Vigilar e inspeccionar, para fines de seguridad pública, la zona terrestre para las vías generales de comunicación y los medios de transporte que operen en ellas levantar las infracciones, en los formatos proporcionados por la autoridad competente, por violaciones a las disposiciones legales y reglamentarias relativas al uso de la zona terrestre de las vías generales de comunicación y remitirlas a la dependencia competente para su trámite correspondiente;
 - XI Levantar las infracciones, en los formatos proporcionados por la autoridad competente por violaciones a las disposiciones legales y reglamentarias relativas al uso de la zona terrestre de las vías generales de comunicación y remitirlas a la dependencia competente para su trámite correspondiente.
 - XII Ejercer, para fines de seguridad pública, la vigilancia e inspección sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional, en las aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros, así como para los mismos fines sobre el manejo, transporte o tenencia de dichas mercancías en cualquier parte del territorio nacional;
 - XIII. Colaborar, a solicitud de las autoridades competentes con los servicios de protección civil en casos de calamidades públicas, situaciones de alto riesgo o desastres por causas naturales,
 - XIV Ejercer las atribuciones que sobre migración le confiere la ley de la materia y,
 - XV Las demás que le confieren ésta y otras leyes.¹

De esta manera, podemos ver que entre sus atribuciones se encuentran funciones no solamente de seguridad pública (II, III y XII), sino también de prevención del delito (I y II), de auxilio y apoyo en tareas a diversas autoridades (IV, V, VI, VII y VIII), de vigilancia e inspección (XII), de migración (XIV), y, lo que nos parece más preocupante, de inteligencia (IX)

Cabe señalar que con el objeto de no demorar la puesta en marcha de la Policía Federal Preventiva, se dio la autorización por parte del Ejecutivo Federal para que la Tercera Brigada de la Policía Militar perteneciente al Batallón de Operaciones Especiales del Ejército Mexicano se incorporara a formar parte de la Policía Federal Preventiva. Dicho batallón, sin dejar de pertenecer o causar baja en el ejército, formaría parte de la denominada Fuerza Federal de Apoyo.

¹ *Diario Oficial de la Federación*. Tomo DXXIV, No. 1, 4 de enero de 1999, p. 2-3 (Consideramos oportuno señalar que el reglamento de la PFP fue publicado el 27 de abril del 2000, en el Diario Oficial de la Federación)

Es importante precisar que este cuerpo militar dependerá administrativa y técnicamente de la Secretaría de la Defensa Nacional.

Puede observarse que existe una notoria inconstitucionalidad, toda vez que la Carta Magna señala que en tiempos de paz ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Por otro lado, con la incorporación de estos elementos del ejército se violenta el contenido del artículo 2° de la Ley de la Policía Federal Preventiva, en virtud de que este personal en realidad no dependerá de la Secretaría de Gobernación ya que no ha causado baja del ejército.¹

Con la incorporación de la Policía Militar en las filas de la Policía Federal Preventiva se pone en evidencia la confusión de los responsables de la política criminal respecto a lo que es la seguridad pública y la seguridad nacional, ya que, tomando como base el incremento de la criminalidad, se pretende justificar la intervención de grupos militares en su combate

Es importante no perder de vista la razón de ser de esta corporación policial, que es el de la prevención, explícito en la exposición de motivos, utilizando los mecanismos y técnicas más modernas en dicha tarea. Sin embargo, habría que reflexionar sobre la materia de la prevención, ya que, si bien es cierto que la fracción primera del artículo cuarto de la Ley de la Policía Federal Preventiva señala como su función la de prevenir los delitos y las infracciones, también lo es que no detalla más allá al respecto, dejando abierta la posibilidad de que dicha prevención puede encauzarse hacia otros ámbitos no directamente relacionados con las acciones delictivas.²

Asimismo, es fundamental considerar el contexto electoral en el que surge la Policía Federal Preventiva, así como la firma del tratado de libre comercio con la Unión Europea, ya que este potencial socio comercial dejó pendiente la suscripción del mismo hasta después de la jornada electoral del 2 de julio, basando dicha decisión en la supuesta "Cláusula democrática". En este orden, el surgimiento de la Policía Federal Preventiva se entendería para garantizar las condiciones de estabilidad, orden público y paz social que requiere tanto las inversiones del capital internacional, como las mismas actividades comerciales de las grandes empresas transnacionales

Al mismo tiempo, debe considerarse la posibilidad de que esta nueva corporación policiaca funcione como un cuerpo de servicio de inteligencia, paralelo al Centro de Investigación y Seguridad Nacional, con facultades para llevar a cabo funciones de inteligencia encaminadas a la represión o neutralización de la disidencia política, con el pretexto de prevenir y combatir a la delincuencia. Con ello se advierte como con el pretexto del combate a la delincuencia organizada, el Estado aprovechando el escenario de inseguridad social a favor de la creación de un organismo que defienda los intereses sus propios intereses. En este sentido, la creación de la Policía Federal Preventiva pudiera tener como uno de sus objetivos no declarados el control de los grupos subversivos guerrilleros y de la disidencia política, es decir, cumpliendo un papel de *la policía política del Estado*

¹ Reforma, 13 y 14 de julio de 1999 .

² El ejemplo, más claro de ello fue su intervención para poner fin al conflicto de la UNAM, solucionando por la fuerza un problema eminentemente político.

6.7. La Justicia Cívica en el marco del discurso de la seguridad pública

En el marco del tema la seguridad pública, una de las prioridades de atención es precisamente el sistema de justicia cívica, al enfrentar el reto de aportar soluciones prácticas al problema de la seguridad pública. Anteriormente, las faltas o contravenciones de policía y Buen Gobierno estaban incorporadas en el Código Penal sustantivo. Prevalecía entonces la idea de que los ilícitos, según su gravedad, se dividían en delitos y contravenciones, todos ellos encuadrados en un mismo ordenamiento. A lo largo del tiempo desapareció este sistema y se optó por llevar los ilícitos más graves, calificados como delitos, al Código Penal, y reducir todo lo concerniente a las faltas o contravenciones de policía y Buen Gobierno al nivel de bandos y reglamentos expedidos por la autoridad administrativa.¹

Es indudable que la génesis de la materia de faltas de policía y buen gobierno, aunado al hecho de que la propia Constitución establece que tales faltas se sancionarán con multa o arresto, que son sanciones inicialmente consideradas dentro del ámbito penal, influyó para que a dicha materia se le haya considerado como parte integrante del llamado Derecho Penal Administrativo, cuya tutela quedo encomendada al subsistema de policía

En este sentido, podríamos afirmar que el objetivo fundamental de la normatividad en materia de justicia cívica lo constituye la salvaguarda y conservación del *orden público*. Sin embargo, en el derecho administrativo la concepción tradicional del *orden público*, expresiva de tranquilidad y ausencia de perturbaciones, ha adquirido en la práctica, una connotación poco afortunada en asuntos de policía e impartición de justicia administrativa, debido a que la interpretación de *orden público* por parte del subsistema de policía ha generado actitudes policiales basadas en esquemas discrecionales, sustancialistas y arbitrarios

De esta manera, junto al derecho penal y procesal ordinario, dominado formalmente por los principios de legalidad y jurisdiccionalidad, ha existido y existe actualmente en nuestro país lo que bien podríamos denominar *derecho penal y procesal administrativo*, competencia de la policía, instrumentado con frecuencia en perjuicio de las libertades fundamentales de los ciudadanos y, en general, de los principios constitucionales del estado liberal y democrático de derecho, en el que la justicia cívica pretende inscribirse. Observándose con ello una sensible divergencia entre la normatividad del modelo en el nivel constitucional y a nivel del discurso oficial y su ausencia de efectividad y concreción en los niveles inferiores.²

Precisamente en los hechos, esta divergencia entre el ser y el deber ser de la estructura jurídica, se ve reflejada en un incremento en los abusos, atropellos, maltratos, molestias infundadas, extorsiones e impunidad con la que tradicionalmente ha actuado la policía preventiva, depositaria de la justicia cívica. Con lastimosa frecuencia, han sido documentados dichos excesos policiales y las extralimitaciones con que han desempeñado sus funciones, tanto en el ámbito de la justicia cívica como en el de la prevención del delito.

¹ *Diario de los Debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal*, Núm. 5, 27 de abril de 1993, p. 19

² Al decir de Ferrajoli, "El edificio penal, como cualquier otro edificio jurídico, visto desde los planos superiores, presenta una imagen de racionalidad y justicia bien distinta a la irracionalidad e injusticia que normalmente exhibe en sus niveles más bajos". La imagen que ofrece un ordenamiento es, en consecuencia, distinta según se observen en los niveles más altos, sólo las condiciones normativas de validez o, en los más bajos, sólo las condiciones fácticas de efectividad. (Cfr. Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón*, Madrid, Trotá, 1999, p. 698)

Es en este contexto, en el que aparece la nueva *Ley de Justicia Cívica*¹, la cual, desde nuestro punto de vista, pretende los siguientes objetivos. Primeramente, elaborar una definición más precisa del concepto de *orden público*, en el ámbito de la justicia cívica, a fin de delimitar claramente el ámbito de atribuciones de la policía preventiva. Es así que, en la iniciativa de ley presentada por la fracción panista el 23 de abril de 1998, se señala que:

“Nos proponemos abandonar entonces un concepto de orden público en que el principal propósito sea la conservación de un régimen de Estado *per se* para arribar a la protección de las libertades fundamentales. En este sentido y para los efectos de esta ley, el orden público significa el respeto y preservación de la integridad física y psicológica de las personas, cualesquiera que sea su condición, edad o sexo, el respeto al ejercicio de derechos y libertades de terceros, el buen funcionamiento de los servicios públicos y aquellos privados de acceso público; la conservación del medio ambiente y de la salubridad general y, en suma, el respeto en beneficio colectivo del uso y destino de los bienes del dominio público.”²

En segundo lugar, la *Ley* se propone como un instrumento para suprimir la discrecionalidad imperante en el subsistema de policía, en relación a la aplicación de la *Ley*. Tratando de atenuar —en la imposibilidad de anularla por completo— la divergencia existente entre la normatividad del modelo en el nivel constitucional (principios normativos superiores) y su falta de efectividad en los niveles inferiores (prácticas efectivas inferiores), concretamente en el subsistema de policía. Y enfrentar de esta manera lo que Ferrajoli denomina la crisis estructural de las garantías del sistema moderno del Estado de derecho. Advértase como, a propósito de la actividad policial, nuevamente se hace hincapié en el problema de las garantías individuales.

Por último, es importante señalar que tanto en la iniciativa de *Ley* como en el ordenamiento mismo, como se verá a lo largo del presente trabajo, recurrentemente se advierte la pretensión por parte del legislador de dejar clara la separación entre derecho y moral, desde la perspectiva del utilitarismo jurídico. Como se recordara, esta perspectiva parte de la base de que el derecho no reproduce ni tiene la misión de reproducir los dictámenes de la moral o de cualquier otro sistema metajurídico, de valores ético-políticos, sino que es sólo el producto de convenciones legales no predeterminadas axiológicamente.³

Como señala Ferrajoli, el planteamiento de la separación entre derecho y moral puede entenderse en dos sentidos, asertiva o prescriptivamente, ya sea que haga referencia a principios de justificación interna o externa. Como ya se dijo, consideramos que existe en la *Ley de Justicia Cívica* influencia del utilitarismo jurídico, por lo que en este trabajo realizaremos el análisis desde la postura prescriptiva, es decir, la separación entre derecho y moral obedece a un principio político, —meta jurídico y, por consiguiente, externo— que sirve para fundamentar la autonomía recíproca de las dos esferas. Posición desde la cual se pretende apuntalar la idea de que el derecho ni encarna valores morales ni tiene fines morales. Las normas solo se justifican en la medida en que persiguen fines de utilidad concreta a favor de los ciudadanos, como, en el caso de

¹ Cabe hacer mención que, a diferencia de su predecesor, el *Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal*, este nuevo ordenamiento tiene la calidad jurídica de ley. Ello se debe a que las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así lo permiten a partir de la reforma del Estado, de que ha sido objeto la naturaleza jurídica del Distrito Federal. Asimismo al normar la materia de justicia cívica mediante una ley y no un reglamento, permite, a nivel jurídico, una mejor interpretación dentro de los marcos de nuestro sistema jurídico positivo.

² *Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, Año I, No. 13, 23 de abril de 1998, p. 28.

³ Ferrajoli, Luigi. *Op. cit.* p. 218.

la *Ley de Justicia Cívica* que nos ocupa, el mantenimiento del *orden público* o la *seguridad pública*, así como el garantizar el respeto a los derechos fundamentales de los gobernados¹

Consecuentemente, la estructura metodológica que pensamos deba servir de base en la exposición y desarrollo de nuestro trabajo, será aquella que utilice la tesis axiológica de la separación entre derecho y moral, formulada por el utilitarismo jurídico y que, aplicada al derecho penal administrativo o justicia cívica, se expresa en tres principios axiológicos relativos a la infracción, al proceso administrativo de verificación de la misma y a la sanción

6.7.1. Las infracciones en la nueva *Ley de Justicia Cívica del Distrito Federal*.

Uno de los puntos torales de atención en la elaboración de la nueva *Ley* fue el Capítulo Segundo, referente a las infracciones cívicas y su sanción, y dentro de éste mereció un especial cuidado el contenido del Artículo 8, en el que se encuentra el repertorio de infracciones.²

Al respecto, consideramos que la labor del legislador se orientó en torno a tres líneas fundamentales, relativas a la definición de la infracción, su referencia expresa en el cuerpo normativo de la *Ley*, y la supresión de criterios sustancialistas.

El primer punto es muy importante, toda vez que representa uno de los dos elementos constitutivos que configuran el esquema epistemológico garantista: la definición legislativa, que en este caso se trata de la conducta infractora, es decir, aquella formalmente señalada por la ley como presupuesto necesario de la aplicación de una sanción. Aspecto que está muy estrechamente vinculado con el principio de estricta legalidad, según la clásica fórmula de *nulla poena sine lege*.³ Y que constituye una de las principales preocupaciones del legislador. Así, por ejemplo, en la iniciativa de la *Ley* en comento se señala que:

“...se ha hecho una revisión del catálogo de las infracciones cívicas para lograr la definición y delimitación exacta de las conductas que se encuadran en cada supuesto dentro del marco de observancia del orden público apuntado... (en) la descripción de las conductas que se propone procura.. que la autoridad encargada de aplicar la norma no tenga problemas de interpretación, ni posibilidad de aplicar criterios discrecionales.”⁴

¹ Así por ejemplo, en la iniciativa de *Ley* se afirma que “El eje de construcción de un ambiente de seguridad pública en la Ciudad de México radica en el establecimiento de un ambiente cordial de convivencia ciudadana en el que se cumplan las leyes administrativas que resguardan las normas de coexistencia social. En el camino hacia un ambiente de seguridad pública, el principal paso lo constituye el resguardo del orden público mediante la armonización de la convivencia comunitaria bajo el respeto a las disposiciones que al efecto se dictan” (Cfr *Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, Año 1, No. 13, 23 de abril de 1998. p. 25)

² Cabe señalar que la nueva *Ley* hace especial hincapié en el respeto a las garantías individuales. Así, en el artículo 3º de la *Ley*, queda establecido que “Dentro del marco de las garantías fundamentales que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todo habitante del Distrito Federal tiene derecho a ser protegido por la justicia cívica, en sus derechos y, en el ejercicio de sus libertades” Nosotros aquí entenderemos al garantismo en su sentido amplio, es decir, como un modelo de racionalidad, de justicia y de tutela de los derechos fundamentales de los ciudadanos que se realiza históricamente a través de su positivización en el marco del estado de derecho (Cfr Ferrajoli, L., *Op.cit.*, p. 864)

³ *Ibidem*, p. 34

⁴ *Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, Año 1, No. 13, 23 de abril de 1998. p. 28

Efectivamente, toda norma jurídica debe ser clara y específica, a fin de evitar un lenguaje confuso o ambiguo que abra el camino a interpretaciones subjetivas que tienden a provocar una desvalorización de la ley como criterio exclusivo de definición de los hechos desviados. En el plano de la técnica jurídica, la técnica más difundida es la previsión de figuras jurídicas elásticas o indeterminadas, idóneas para connotar en términos vagos o valorativos modelos globales de desviación, en vez de denotar unívocamente supuestos típicos criminales empíricamente determinables. Criterios de definición sustancialista que, siguiendo a Ferrajoli, provocan un vaciamiento objetivo de aquella garantía fundamental que es el principio de estricta legalidad, en virtud del cual nadie puede ser castigado más que por un hecho ya cometido y exactamente previsto por la ley como delito ¹.

La labor legislativa tiende en consecuencia a modificar la redacción de aquellas hipótesis que se prestan a interpretaciones subjetivas y confusas. De esta manera, por ejemplo, la fracción I del artículo 8 de la *Ley*, sustituye el término *ofensa*, empleado por el Reglamento Gubernativo de 1993, para circunscribir la descripción de la infracción cívica, a *la realización de expresiones o actos aislados que se encuentran dirigidos en contra de la dignidad de la persona o personas determinadas*. Consideramos que la reforma no es muy afortunada, toda vez que queda abierta la cuestión de determinar cuáles son los actos o expresiones que afectan la *dignidad de las personas*. Pero por lo menos representa un adelanto en relación al todavía más vago concepto de *ofensa*.

Las fracciones XI y XII del Reglamento Gubernativo, quedaron fusionadas y quedó acotado su rango de aplicación. Anteriormente la fracción XII consideraba como infracción el *impedir o estorbar el uso de la vía pública*, quedando muy flexible el criterio de la autoridad para determinar los casos en los que habría que aplicarse la infracción. En la nueva fracción VII de la *Ley de Justicia Cívica*, el impedir o estorbar el uso de la vía pública ya no se considerara infracción, si existe causa justificada para ello, permiso de la autoridad, o constituya un medio razonable de manifestación de las ideas, asociación o reunión pacífica.

Otra infracción de la cual fueron eliminados criterios sustancialistas fue la fracción VI del Reglamento Gubernativo, "Producir ruidos por cualquier medio o causar desórdenes, que alteren la tranquilidad de las personas o el orden público." La redacción de la nueva fracción II solo considera como infracción el "Producir o causar ruidos por cualquier medio que *notoriamente* atenten contra la tranquilidad o la salud de las personas." Como puede observarse, fue eliminada del texto la idea de *causar desórdenes*, que daba lugar a múltiples interpretaciones en relación a las conductas que propiciaban desórdenes. Asimismo, se requiere ahora que el ruido sea producido *notoriamente* y altere la tranquilidad de las personas o el orden público.

Todos estos son elementos que permiten darnos cuenta como el legislador puso especial atención en eliminar aquellos elementos subjetivos que pudieran dar lugar a un ejercicio discrecional y arbitrario de la autoridad. Dos casos que merecen especial comentario son las infracciones contempladas en la fracción I y XI, (Realizar expresiones o actos aislados que se encuentren dirigidos contra la dignidad de persona, e invitar a la prostitución o ejercerla), en la nueva *Ley de Justicia Cívica*, sólo se configura la infracción a petición de parte ofendida. Con lo cual se evita que en tales supuestos los elementos de la policía se conviertan en guardianas de la moralidad en la vía pública.

¹ Ferrajoli, Luigi, *Op.Cit.*, p. 42

Nos parece especialmente importante este señalamiento respecto a la fracción XI, relacionada con la prostitución, ya que consideramos que no es función de la norma imponer una moralidad, sino impedir la comisión de acciones lesivas a terceros. Recordemos que, de acuerdo con Ferrajoli, " para prohibir y castigar una acción no basta con que sea inmoral, el principio utilitarista señala que debe dañar de un modo concreto bienes jurídicos ajenos, cuya tutela es la única justificación de las leyes penales como técnicas de prevención de su lesión." Y, añade, " el estado...no debe intrusarse coercitivamente en la vida moral de los ciudadanos ni tampoco promover coactivamente su moralidad, sino sólo tutelar su seguridad impidiendo que se dañen unos a otros " . Por desgracia, el mantener la invitación o el ejercicio de la prostitución como una infracción, a pesar de la restricción ya comentada, sigue siendo una inexcusable intervención del Estado en la vida privada de las personas.

Otro aspecto importante que consideramos hay que destacar en relación a las infracciones es la preocupación del legislador por integrar en el nuevo catálogo de infracciones solo aquellas conductas que realmente preocuparan a la sociedad, y que debieran ser materia específica de la justicia cívica, lo que permitió que el repertorio de las infracciones se redujera de XXX a XXI eliminándose aquellas infracciones que habían dejado de ser consideradas como tales, en virtud de criterios específicos en cada caso, o bien por su relación más con el ámbito penal que con el administrativo.²

Muy importante fue el hecho de que dejó de castigarse injustamente a la pobreza. Recuértese que todavía en el *Reglamento de la Ley sobre Justicia en materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal*, se tipificaba como infracción "el mendigar habitualmente en lugar público".³ Es decir, en la configuración de las infracciones se seguían considerando criterios de definición sustancialistas como la condición de la persona.⁴ Se trata, como bien señala Ferrajoli, de una técnica punitiva que tiende a criminalizar la identidad subjetiva del reo y que, por ello, tiene un carácter explícitamente discriminatorio "Esquema representado por la persecución penal de los herejes y las brujas, y en tiempos modernos, por el modelo nazi, del tipo normativo de autor, por el estalinista del enemigo del pueblo y por el positivista del delincuente nato. Más contemporáneamente las normas que disponen de medidas punitivas contra los ociosos, los vagabundos, los proclives a delinquir, etc."⁵

Se derogó igualmente la infracción por participar en juegos que afectasen el libre tránsito de las personas o vehículos o molesten a las personas -las famosas *cascaritas*- (Fracción II del Reglamento), quizás por considerar que la infracción no correspondía con la cultura urbana del

¹ *Ibidem*, p. 223

² Tómese como ejemplo la fracción V, artículo 7, del derogado Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica, que consideraba como infracción el maltrato violento a los niños, ancianos o personas discapacitadas, y que quedó integrada en el Código Penal al tipificarse como delito la violencia intrafamiliar, o bien, la fracción IX, que consideraba infracción realizar en forma exhibicionista actos obscenos, conducta que fue incorporada al Capítulo I, ultrajes a la moral pública, del Título VIII del Código Penal.

³ *Diario Oficial de la Federación*, tomo CCCXCI, No. 3, 10 de julio de 1985, p. 32

⁴ Al respecto, fue de trascendental importancia la reforma de febrero de 1983 al artículo 21 constitucional, al reducir el arresto por violaciones a los Reglamentos Gubernativos y de Policía de 15 días a 36 horas, así como para disminuir el tipo máximo de las multas del monto del salario percibido en una semana, al importe del jornal o del salario de un solo día, en el caso de que el infractor sea un jornalero, obrero o trabajador. Con esta reforma pudo establecerse un criterio equitativo para sancionar la infracción y no la pobreza, pues hasta esa fecha la carencia de recursos del infractor para cubrir la multa ocasionaba la necesidad de someterse a prolongados arrestos, durante los cuales el infractor se veía impedido para trabajar y allegar los medios de subsistencia de sus dependientes económicos, convirtiendo el arresto en una pena trascendente para el núcleo familiar.

⁵ Ferrajoli, L. *Op cit.*, p. 101

mexicano, pero nótese también el aspecto subjetivo en la idea de *molestar a las personas*.¹ Y la infracción por dar, en lugar público, a una persona un golpe que no cause lesión (Fracción III), cuyo contenido era muy vago y elástico.

Otra de las infracciones que quedó suprimida en la nueva *Ley de Justicia Cívica*, fue la contenida en la fracción VIII del antiguo Reglamento, misma que hacía referencia a "Faltar al respeto a los asistentes a eventos o espectáculos públicos, expresando palabras, realizando actos o señas obscenas o insultantes, por parte del propietario del establecimiento, los organizadores o los trabajadores de ambos, así como los actores, artistas o deportistas." Que igualmente hacía referencia a un aspecto de contenido estrictamente moral. Las reformas y modificaciones aludidas tratan de romper con antiguos modelos de justicia cívica basados en criterios sustancialistas y antigarantistas.

Estos modelos sustancialistas, de acuerdo con Ferrajoli, utilizan como técnica un lenguaje voluntaria y conscientemente genérico y vago, rico en términos equívocos y valorativos, cuya interpretación y aplicación no pueda plasmarse en comprobaciones razonadas o en descripciones empíricas verificables o refutables, sino en opciones y juicios de valor, ni verdaderos ni falsos. De donde resultan figuras de contenido indeterminado y elástico, para cuya determinación es necesaria la referencia a elementos extrajurídicos de naturaleza sustancial (moral, política, sociológica o antropológica) a través de juicios discrecionales no sustentados en criterios legales sino íntegramente confiados al poder dispositivo del juez.²

Son ejemplo de ello, tal como lo acabamos de ver, expresiones del tipo: actos que causen ofensa, juegos que molesten a las personas, causar desórdenes, alterar la tranquilidad, faltar al respeto, actos o señas obscenas, insultantes o exhibicionistas, actos que ofendan la dignidad de las personas, etc. Expresiones que no son definidas con criterios precisos, manifiestan criterios vagos de valoración moral y generan un oscurantismo legal que en nada favorece la certeza jurídica que debiera prevalecer en un régimen de derecho garantista como es el que aspira y pregona el derecho mexicano.

En este sentido, nos parece que representa un avance en relación con ordenamientos anteriores el hecho de que la nueva *Ley de Justicia Cívica* pretenda que la descripción de las infracciones contenidas en la *Ley* no solamente sea limitativa, sino también de aplicación estricta, es decir, pretende que quede excluida la posibilidad de considerar, ya sea por analogía o mayoría de razón, cualquier conducta que expresamente no este contenida en la *Ley*.

Asimismo, con la nueva *Ley* parece que se supera aquella práctica en que las medidas de policía, especialmente las preventivas y de orden público, estaban destinadas preferentemente a sancionar a las capas más pobres y marginadas de la población, como lo eran las prostitutas, los vagabundos, los ociosos, los desempleados o subempleados, los inmigrantes, etc.

¹ Conviene señalar que desafortunadamente no podemos saber con precisión cuáles fueron los motivos y los criterios utilizados por el legislador para eliminar las infracciones. Ello se debe a que la *Ley de Justicia Cívica* fue discutida a finales de abril de 1998, y el Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa lleva un retraso de seis meses en su publicación.

² Ferrajoli, L., *Op. cit.*, p. 709

672. Las reformas de la Ley de Justicia Cívica en materia de *procedimiento*.

La comprobación jurisdiccional de la conducta infractora por medio del procedimiento, constituye una de las partes neurálgicas de la nueva *Ley*, toda vez que en esta etapa se expresan las garantías procesales, -segundo de los elementos del esquema epistemológico garantista- mismas que, en conjunto, están encaminadas a asegurar el máximo grado de racionalidad y de fiabilidad en la impartición de la justicia y de tutela contra la arbitrariedad.¹

En lo referente a la substanciación del procedimiento, la Sección Primera del Capítulo III de la *Ley* contempla tres hipótesis: a) la presentación a raíz de una infracción en flagrancia; b) su citación en tratándose de infracciones flagrantes que no ameriten presentación; y, c) la citación al infractor motivada por denuncia o queja de un hecho no flagrante. Estos supuestos evitan la discrecionalidad de los agentes de policía en la detención y presentación de infractores, estableciendo claramente la forma en que se deba proceder dependiendo de las circunstancias específicas.

En el primer caso la fracción IV del artículo 20 hace explícita la obligación del policía de acreditar elementos objetivos y ciertos que justifiquen la presentación del presunto infractor, incluyendo todas y cada una de las circunstancias de tiempo, modo y lugar. Y ya no simplemente "una relación sucinta de la presunta infracción" como establecía el Reglamento Gubernativo. Acotando su actuación en este sentido y reduciendo la posibilidad de presentaciones arbitrarias e impunes. De esta manera, para proceder a la presentación ante el juez la nueva *Ley* requiere que el policía preventivo realice un reporte exhaustivo y detallado de los hechos (fr. IV) que redundan en la comisión de una infracción, precisando además el nombre y domicilio del presunto infractor, así como su edad (fr. III), para efectos de la legal presentación; nombre y domicilio de los testigos, si los hubiere (fr. V); la lista de los objetos recogidos en su caso (fr. VI); nombre y firma del funcionario del juzgado que reciba al presunto infractor (fr. VII), y, nombre, número de placa o jerarquía y firma del policía que hace la presentación (fr. VIII).

El segundo supuesto hace referencia a los casos concretos en que no amerita la presentación inmediata del presunto infractor, a pesar de haberse consumado una infracción flagrante. Que son las hipótesis contempladas en las fracciones II a VI, así como aquellas en las que, aún en flagrancia, se requiere la denuncia de la parte ofendida (las ya comentadas I y XI). Con lo que nuevamente se suprime el criterio discrecional utilizado por la policía para presentar o no a los presuntos infractores ante el juez calificador.

Igualmente queda eliminado el requisito de la acreditación del nombre y domicilio del presunto infractor mediante *documento oficial*, sin el cual procedía la presentación inmediata ante el juez. Para subsanar el requisito del *documento oficial*, la *Ley* en vigor obliga simplemente al presunto infractor a mostrar un *documento fidedigno*. En cuyo caso el elemento de policía le entregará un citatorio para comparecer dentro de las 72 horas siguientes ante el Juzgado Cívico. La reforma no es muy afortunada, ya que deja abierta la posibilidad de que sea el mismo servidor público quien defina si un documento es fidedigno o no, pero se advierte la intención del

¹ Es de notarse que se mantiene el criterio de la aplicación supletoria del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, por lo que toca a la parte procedimental. A pesar de que la iniciativa de ley presentada por la fracción panista proponía la aplicación de la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, tomando en cuenta el criterio de lograr un procedimiento homogéneo y cierto en materia de justicia administrativa (Cfr. *Diario de los Debates*, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 23 de abril de 1998, año I, No. 13, p. 29).

legislador por evitar la forzosa presentación del presunto infractor en caso de no contar éste con documentos oficiales

Finalmente, en relación a la tercera hipótesis, es decir, la citación al infractor motivada por denuncia, otro elemento de sustancialismo que fue eliminado por la *Ley* en comento, es el relacionado con la procedencia de las denuncias. Para la estimación de la procedencia de las denuncias o quejas, el último párrafo del artículo 20 del Reglamento Gubernativo contemplaba, como un elemento fundamental en la consideración por parte del juez, *las características personales del denunciante*. Si el denunciante no era una persona digna de fe, a criterio del juez, podía éste decretar la improcedencia de la denuncia. Con las reformas se elimina esta consideración y se centra la decisión del juez en los elementos probatorios o de convicción que se acompañen, haciendo objetiva una valoración tan trascendente en el inicio del procedimiento

Podríamos decir que los tres supuestos anteriores constituyen los requisitos previos que deben cumplirse para dar inicio el procedimiento. Una vez que ha comenzado éste, el ejercicio de la justicia cívica dentro de un modelo garantista, implica que la sanción por la comisión de una infracción sea no solamente aplicada por la comisión de un hecho descrito por la *ley* (*nullum crimen nulla poena sine legge*), sino, además, por la verificación de la hipótesis de la acusación, de modo que resulte susceptible de prueba de acuerdo con la fórmula *nulla poena et nulla culpa sine iudicio*. El cognoscitivismo procesal implica, precisamente, el someter la hipótesis acusatoria a verificación y exponerla a refutación, de forma que resulte convalidada por pruebas y contrapruebas según la máxima *nullum indictum sine probatione*.¹

La garantía de defensa (*nulla probatio sine defension*), prevista en el artículo 30 del derogado Reglamento Gubernativo, permanece sin ningún cambio, en la *Ley de Justicia Cívica*. Pero en materia de pruebas el segundo párrafo del artículo 42 de la *Ley*, introduce el término de diez días para el ofrecimiento y desahogo de pruebas, tiempo durante el cual se suspenderá la audiencia. Esta reforma otorga una mayor certeza jurídica, que la fórmula anterior que facultaba al juez para *suspender la audiencia* sin establecer el tiempo de la suspensión.

Otras garantías procesales contempladas en la nueva *Ley de Justicia Cívica* son que el procedimiento deberá ser oral y público (artículo 33), derogando la opción, contemplada en el mismo artículo pero del Reglamento Gubernativo, de que pudiera ser privado. Lo cual elimina la posibilidad de que un procedimiento privado pudiera degenerar o confundirse en un procedimiento secreto del tipo de los procedimientos inquisitoriales que coartan e inhiben al inculpado

También se elimina la posibilidad, contenida en el artículo 43 del Reglamento Gubernativo, de que la resolución se dicte en rebeldía del presunto infractor, si el presunto infractor no concurriera a la audiencia. Garantizando con ello no solamente la garantía de audiencia, sino evitando los muy cuestionables juicios en ausencia.

Vale la pena señalar que la *Ley* en comento no contempla la figura del *acusador anónimo*. Es decir, el inculpado tiene siempre el derecho de conocer a quien depone en su contra, ya sea el

¹ Nos parece importante señalar cómo es que a partir de estas premisas Ferrajoli deriva un modelo teórico y normativo del proceso entendido como proceso de cognición o de comprobación, que excluye las valoraciones y admite solo aserciones o negaciones de las que sean predicables la verdad o la falsedad procesal. Y entonces más fácilmente se comprende porque para Ferrajoli el requisito de la estricta jurisdiccionalidad supone lógicamente el de la estricta legalidad. (Cf. Ferrajoli. L. *Op.cit.*, p. 37)

elemento de policía que lo presenta ante el juez por infracciones cometidas en flagrancia, o el ofendido, presentándose directamente ante el juez cívico o interponiendo la denuncia por escrito

En materia de procedimiento, mención aparte merece la creación de un procedimiento conciliatorio de carácter oral y sumarísimo alternativo al procedimiento de justicia cívica a que las partes pueden someterse voluntariamente, en tratándose de las infracciones consideradas en las fracciones I, II, VII, IX, XI, XVII y XVIII.

En materia de impugnaciones, contra la improcedencia de la denuncia, la nueva *Ley* crea una forma de impugnación que constituye una vía de garantía de legalidad, no contemplada en el Reglamento Gubernativo. De esta manera el párrafo quinto del artículo 22 otorga al denunciante el recurso de revisión interpuesto ante la Consejería

Asimismo, el artículo 50 establece el recurso de revisión administrativa en contra de la resolución que dicte el juzgador en materia de sanción. Este recurso es interpuesto ante el propio juzgador, quien deberá remitirlo dentro de las 72 horas siguientes a la Consejería, órgano que deberá resolver sobre su revocación, su confirmación o modificación. Y aún en contra de la resolución de la Consejería, el mismo artículo 50 considera la posibilidad de juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contenciosos Administrativo del Distrito Federal

Finalmente, el artículo 83 de la *Ley*, también considera el recurso de queja, para el caso de la imposición de una corrección disciplinaria o medio de apremio que se considere inadecuado, retención injustificada o no haberse permitido la asistencia de persona su confianza, defensor o traductor, interpuesto ante el Consejo de Justicia Cívica del Distrito Federal.

6.7.3 La sanción: el eslabón final en la justicia cívica

En materia de sanciones, la *Ley de Justicia Cívica* se mantiene dentro de los límites impuestos por el marco constitucional, señalados en el párrafo primero del artículo 21, prevaleciendo el arresto y la multa como sanciones principales, e incorporando la figura de la amonestación, entendida como la reconvención, pública o privada, que el juez hace al infractor. Asimismo, se mantienen los mismos límites constitucionales respecto a la duración del arresto y para el monto de la multa

Para efectos de la imposición de la sanción y de acuerdo con las disposiciones constitucionales, el párrafo segundo del artículo 9, señala que el jornalero, obrero o trabajador no asalariado, sólo podrá ser multado por el equivalente a un día de su jornal, salario o ingreso. Añadiéndose que los medios para la acreditación de tales calidades "deberán ser indubitables al arbitrio del juez", con lo cual se pretende evitar que el juez pueda decidir esta importante cuestión de manera discrecional.

Para el caso de la sanción a menores entre los 11 y los 18 años se circunscribe a la amonestación y reconvención. Pero en tratándose de las fracciones IX y XXI del artículo 8° se contempla la aplicación de multa o arresto. Y en los casos de las fracciones XI, XII y XIII el juez queda facultado para darle al infractor la opción de recibir asistencia o apoyo físico y/o psicológico.

Muy importante es señalar que los antecedentes del infractor dejan, finalmente, de ser factor de individualización e imposición de las sanciones. Todavía el segundo párrafo del artículo

8 del Reglamento Gubernativo, permitía que la imposición de la sanción fuera la máxima prevista por el tipo de infracción cuando se tratara de reincidentes. Vemos como el criterio general para la aplicación de la sanción no es la comisión de una conducta en sí, sino una simple cualidad personal determinada por criterios puramente potestativos. Insistiéndose en considerar al infractor como responsable por sí mismo y no por sus actos. E implica, por supuesto una regresión positivista hacia los llamados tipos de autor

Este tipo de disposiciones, Ferrajoli las considera como parte del *paradigma constitutivo*, mediante el cual se eleva el status racial, social, político, religioso o jurídico de una persona a la categoría de elemento constitutivo del delito. Paradigma que se expresa en los ordenamientos modernos en los tipos de reincidencia, mendicidad y peligrosidad, y constituye un motivo de agravación de la sanción, como era el caso del Reglamento Gubernativo. El mismo Ferrajoli señala, citando a Pagano, que "... la pena cancela y extingue íntegramente el delito, y el condenado que la ha sufrido se transforma en inocente. Por tanto, no se puede incomodar al ciudadano por aquel delito cuya pena ya se ha cumplido."¹

El análisis antes expuesto en relación a la *Ley de Justicia Cívica del Distrito Federal* nos hace pensar que hay un claro cambio de paradigma con respecto a la manera como tradicionalmente se ha venido entendiendo la aplicación de la justicia cívica en la capital del país. El giro consiste en ir eliminando aquellos modelos que han permitido el mantenimiento de ese amplio subsistema de abusos y desviaciones que tradicionalmente ha caracterizado las prácticas extralegales en el subsistema de la policía, fundadas en una supuesta demanda de defensa social.

En un contexto como el nuestro, donde prevalecen modelos autoritarios de derecho penal que replantean esquemas penalistas arcaicos de tipo sustancialista e inquisitivo, basados en concepciones ontológicas de la desviación y en criterios subjetivos y decisionistas en relación con el juicio, que disuelven completamente las garantías procesales y permiten la expansión de la intervención punitiva y la máxima incertidumbre jurídica, resulta sumamente alienador la incorporación al marco normativo de la *Ley de Justicia Cívica*, pensada básicamente con la idea de disminuir el grado de discrecionalidad con que actúan las instituciones policiales y los jueces, y fortaleciendo, al mismo tiempo, el marco de garantías constitucionales

Actualmente existen las condiciones apropiadas para avanzar hacia la consolidación de una justicia cívica. Cada vez crece más la opinión entre la población de que es necesario acabar con viejas prácticas de corrupción e impunidad y fortalecer a las instituciones. En este sentido, la revisión exhaustiva de la normatividad vigente en esta materia, debe atender la gradual pero constante variación de las costumbres y preocupaciones sociales, y el legítimo reclamo de la comunidad para que la seguridad pública y justicia en todos sus niveles, respete cabalmente los derechos humanos de los gobernados. La misma justicia cívica no se puede reducir a configurar faltas y a establecer sanciones, sino que debe insistir en la construcción de una cultura cívica que propicie una convivencia armónica vecinal y social

Es indudable que una norma secundaria y aislada no puede ser suficiente para solucionar el complejo problema de la seguridad pública, pero sí constituye un paso importante hacia el avance de una mejor convivencia social, del combate a la corrupción y de una mejor y más efectiva seguridad pública

¹ Ferrajoli, L. *Op.cit.*, p. 507

REFLEXIONES FINALES

A lo largo de la presente tesis he ido realizando reflexiones y observaciones que se podrían considerar como representativas de mis propias conclusiones. Sin embargo, convendría hacer algunas importantes puntualizaciones.

En primer lugar quisiera comenzar por enfatizar que terminé este trabajo de investigación convencido de que en el período estudiado nuestro país atravesó por una de las crisis más graves después de la Revolución, producto de la profunda crisis económica, política y social provocada por los regímenes neoliberales. Esta crisis no se puede explicar a partir de errores aislados —los errores de diciembre de 1994. Suponerlo es muy poco serio y equivale a caricaturizar un problema que no se presta para tales frivolidades. Los problemas actuales son el resultado y la manifestación de un dato estructural: el estilo de funcionamiento neoliberal con que la política económica se ha desenvuelto en los últimos años.

De manera que debajo de la crisis económica está la crisis estructural de todo un sistema. Se trata de una crisis que constituye una ruptura con el equilibrio económico, social, cultural y político. Una crisis que al afectar el modelo de acumulación de capital, afecta sobre el consenso social y, con ello, el equilibrio entre estado y sociedad. En este sentido, la crisis también implica la agudización de la lucha de clases, expresada no solamente bajo la forma de los conflictos obrero-patronales, sino, fundamentalmente, a través del enfrentamiento, por un lado, entre la burguesía, representada por los grupos de poder, políticos y económicos, y, por otro, la clase trabajadora, es decir, el empobrecido pueblo mexicano.

Una de las formas bajo las cuales se expresa esta lucha de clases son las diferentes formas de violencia social, desde aquellas que van desde la simple manifestación de la inconformidad social hasta la violencia expresada a través de conductas delictivas. En este sentido podemos decir que la criminalidad es uno de los resultados más graves de la implantación de un modelo económico excluyente, y no un fenómeno social producto de la expresión de conductas individuales patológicas o de sujetos desviados: en México la violencia en sus más variadas formas, se ha recrudecido cuando se han agudizado los problemas de pobreza y marginación, de polarización de la sociedad, de falta de credibilidad en las instituciones responsables de la procuración e impartición de justicia, y de falta de oportunidades de educación y empleo.

Por ello, conforme el modelo económico neoliberal fue llegando a sus límites históricos, a finales del sexenio del ex presidente Carlos Salinas y el comienzo del sexenio sedillista, las relaciones sociales comenzaron a volverse más tensas, avanzando la amenaza de la ruptura social, como lo puso en evidencia los levantamientos armados del EZLN y del EPR, es decir, avanza paulatinamente la ingobernabilidad. El problema es que, como se ha planteado aquí, el potencial peligro que representa la ruptura social, ha servido para legitimar una política criminal basada en estrategias de mano dura, que no sólo utilizan en forma creciente el apoyo de la fuerza policial y militar, sino que han privilegiado el endurecimiento del sistema de justicia penal.

En este sentido, la ideología del Estado para explicar la delincuencia al margen de la estructura social, económica y política, que es la gran reproductora de las desigualdades sociales, sigue siendo el viejo discurso criminológico eminentemente positivista, etiológico, clínico y causal explicativo. La concepción positivista ha mirado al delincuente como un sujeto fatalmente

destinado a delinquir, focalizando la atención de los operadores del sistema de justicia penal en determinados individuos y grupos sociales, sin ubicar a la delincuencia como un problema derivado de la estructura social, y sin tomar en cuenta la influencia del poder político en la selectividad que caracteriza a los procesos de criminalización.

Recordemos que los procesos de criminalización tienen un objetivo funcional al sistema forman parte del control social, es decir, de las medidas que tienden al mantenimiento y reproducción de un orden socioeconómico establecido, mediante la represión de conductas consideradas peligrosas para el sistema, criminalizando dichas conductas como delitos. Por ello, en una sociedad como la nuestra, el derecho penal, instrumento sobre el que se materializan los procesos de criminalización, es utilizado para perseguir a los opositores reales o potenciales del sistema vigente, para definir y criminalizar conductas realizadas por individuos pertenecientes a los sectores más débiles de la sociedad y para mantener atemorizada con el temor del castigo a las clases desposeídas. Y sólo, en última instancia, para prevenir y perseguir aquellas conductas que son lesivas para la sociedad. De donde fácilmente podemos inferir como el derecho penal constituye un mecanismo para consolidar el poder de los grupos socialmente dominantes.

En este sentido, los conceptos de delito, peligrosidad social, culpabilidad, criminalidad, forman parte de un andamiaje conceptual construido no tanto por el sistema de justicia penal, sino por quienes detentan el poder político y económico dentro de la sociedad, y por tanto sirven sólo para asignarle valor ontológico a los fenómenos que invoca y para no cuestionar la intervención del sistema mismo. Sin embargo, como se ha mencionado, lo que el discurso oficial define técnicamente como delitos, en realidad son la expresión de las diferentes formas de conflictos o disfuncionalidades sociales y políticas, que el sistema de justicia penal se encarga de reprimir, reconstruir y reetiquetar como delitos. En este contexto es evidente que los procesos de criminalización es una categoría que expresa más claramente el problema que el de la criminalidad. Ya que nos permite desmitificarse la falacia peligrosista y patologista en su concepción del delincuente como enfermo o intrínsecamente diferente a los no delincuentes, poniendo en evidencia la falsedad del estereotipo criminal que ubica a éste como perteneciente a las clases pobres, para poner el acento en los procesos de elaboración de las normas y su aplicación selectiva, observando el reverso de la medalla, esto es, los intereses que gravitan tanto en el proceso de creación como en el de aplicación de las normas penales.

Por otro lado, los problemas y conflictos sociales nos demuestran la estrecha relación entre poder, control social, criminalización, dominación y represión, y esto debe conducirnos a plantear cambios fundamentales en la definición y control de la delincuencia. Debemos dejar finalmente de lado el estudio del delito a través de la personalidad del delincuente, para ubicarnos en el análisis de los procesos e instancias de criminalización.

En este contexto, aquí se ha tratado de demostrar como la política criminal durante el periodo estudiado se articuló sobre dos pilares fundamentales. Por un lado, en el *mejoramiento de la procuración e impartición de justicia*, basada en la eficiencia y el endurecimiento de las normas jurídico penales, y, por otro lado, en el discurso de estrategias de seguridad pública altamente represivas, focalizadas en determinados sectores sociales, propagandeadas, como respuesta a una demanda urgente de seguridad pública.

En el primero de los ámbitos, podemos observar como la estrategia de prevención delictiva que se ha operativizado está basada en el cumplimiento de la ley y en la efectividad del derecho penal. Es decir, predomina un criterio eficientista que considera la validez de las normas jurídico penales sobre la base de su funcionalidad para disminuir los comportamientos criminales. Ya que

se ha pensado que no se combate con la debida eficacia a los delincuentes, porque el orden jurídico ha sido rebasado por una delincuencia que tiende a adelantarse a los cambios legislativos

Se ha tenido la creencia que endureciendo las leyes penales automáticamente se obtendrán resultados en la lucha contra el crimen, legitimando dicho endurecimiento, en el discurso del Estado, en la función disuasiva e intimidatoria que supuestamente la norma penal ejerce sobre el delincuente. Lo cual ha dado lugar al resurgimiento de la antigua postura correccionalista según la cual, desde el derecho, es posible modificar el comportamiento criminal a través de estrategias punitivas/represivas. Motivando la creación de nuevas figuras delictivas, el endurecimiento de las penas, construcción de más espacios carcelarios, así como la restricción de determinadas garantías individuales consagradas en la Constitución Política

De lo anterior podemos desprender un severo cuestionamiento hacia las condiciones de legitimación del derecho penal, toda vez que el discurso oficial se aleja de la legitimación ético política del derecho penal, al pronunciar justificaciones que privilegian la eficiencia en la prevención del delito por sobre el respeto a las garantías constitucionales que limitan la actuación de las instituciones encargadas de la seguridad pública y de la procuración e impartición de justicia. Los límites impuestos a la libertad bajo caución, y la promulgación de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, que constituye todo un orden normativo autónomo, son un ejemplo claro de las restricciones impuesta a nuestras garantías fundamentales

De esta manera, vemos como la política criminal en vigor, con el pretexto de la seguridad, claramente tiende a limitar los derechos ciudadanos, introduciendo el criterio de la represión preventiva. Por desgracia, quienes son responsables de instrumentar las políticas en materia de política criminal parece que han pasado por alto el hecho de que la criminalidad en nuestro país no es un problema de leyes. Es innegable el servicio que puede prestar a una sociedad tan compleja como la nuestra una legislación justa, sólida y bien aplicada. Es evidente también que es necesario ir superando los vacíos jurídicos que les permiten a los delincuentes evadir la acción de la justicia. Pero ello no debe desembocar en leyes injustas que tiendan a criminalizar más ciertas conductas y dejar impunes otras de igual o mayor daño social. Tampoco debe propiciar una legislación que tienda a limitar los derechos fundamentales de los ciudadanos o, como incluso se llegó a plantear, que anule los derechos humanos de los delincuentes. Lo que es necesario para combatir las causas de la violencia generalizada, no es una normatividad de excepción, sino una profunda reforma social (económica, política y urbana) que tenga como objetivos el desarrollo económico para todos, la justicia social real, y el Estado de derecho realmente aplicado.

El panorama que ofrece nuestro México en este principio de sexenio, de siglo y de milenio no es, sin embargo, completamente pesimista. Las pasadas elecciones del 2 de julio del 2000 parecen marcar un parteaguas en la historia nacional, en la medida en que con el triunfo de la oposición en las elecciones para presidente de la República marcan el fin de la dictadura encubierta que el PRI estableció en nuestro país por más de 70 años. El mérito es, indudablemente, de los electores, que irasciéndose el voto del miedo, decidimos poner a prueba la viabilidad de las nuevas instituciones electorales, votando por un cambio político radical, y por una transición efectiva y pacífica hacia la democracia. Sin embargo, no estamos llegando a un régimen inédito, inexplorado en la historia, ni a una invención constitucional original. Llegamos simplemente a un sistema democrático, donde el voto del ciudadano común decide lo fundamental en política: quién gobierna.

Sin desconocer en ningún momento el cambio de calidad del que somos testigos y actores, consideramos que no basta que un partido oposición llegue al poder para lograr la democratización del país o hablar de que la transición de nuestro sistema político se ha consumado. Toda vez que el nuevo gobierno indudablemente tendrá que enfrentarse a importantes desafíos. Siendo el primero y más importante algo muy sencillo, que no hicieron los gobiernos priistas: cumplir la ley, actuando dentro de sus atribuciones y no violentando las garantías individuales y los derechos sociales de todos los mexicanos.

Los retos que tendrá el gobierno de Vicente Fox son los mismos que antes fueron una y otra vez eludidos por los gobiernos priistas y en especial por los neoliberales: pobreza, inequidad social, inseguridad, educación eficiente, proyecto nacional colectivo, etc. Se trata de una tarea inmensa, que no es sólo del gobierno, sino del conjunto de los ciudadanos. Lo nuevo es que hoy hay instituciones electorales autónomas, eficientes y confiables, y una ciudadanía atenta y alerta. Una ciudadanía que, esperamos, no sienta que su misión concluyó con el voto.

Los medios electrónicos, tan penetrantes e influyentes como hemos visto, podrían ser colaboradores valiosos para reconstruir el tejido social, creando una cultura de la solidaridad y el apoyo mutuo, dejando a un lado su actitud escandalosa y su afán de aprovechar todo, sea lo que sea, para en un primer lugar aumentar su rating y en segundo lugar quedar bien con el sistema al que sirven.

La derrota del viejo sistema priista, esto es, que haya llegado la democracia, no significa un beneficio inmediato para el pueblo mexicano. Que ganara la oposición las elecciones no es un fin en sí mismo, sino la posibilidad de realizar los cambios institucionales que necesita México para enfrentar los desafíos del siglo XXI. La democracia, por sí misma, no resuelve problemas sociales ni asegura una conducción económica eficiente y segura. Las lecciones del pasado reciente están a la vista, y si hubo un rechazo explícito de la ciudadanía el 2 de julio fue al régimen de los tecnócratas neoliberales, por lo que de no entenderlo los nuevos gobernantes escucharán muy pronto a una sociedad y a una ciudadanía que está empezando a entender cuál es su fuerza.

En fin, todo lo que hasta aquí hemos analizado hace un México distinto del que vivieron nuestros padres o abuelos. El espíritu de estoicismo que ha caracterizado a nuestra raza desde siempre, ha hecho que los mexicanos estamos acostumbrados a resistir, pero no para siempre, porque el hambre y la injusticia han comenzado a despertar al *México bronco* que nadie será capaz de controlar, y la violencia generalizada que semejante estallido social podría provocar, indefectiblemente que acabará con el país que hemos construido con tanto sacrificio. Todos, estado y sociedad, tenemos que recordar la severa admonición de los cuatro obispos de Chiapas que dirigieron al gobierno mexicano a raíz del conflicto: "Así es el momento mexicano, o se encamina el país a la democracia, al pluralismo, a la convivencia pacífica fundada en la justicia, la igualdad y la dignidad, es decir, construimos una casa donde quepamos todos, o nos encaminamos finalmente hacia la dictadura, la represión y la guerra."

Bibliografía:

- Abrahmsen, David, *Delito y Psique*, 1a ed., México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1964
- Aóoratsky, D., *El materialismo dialéctico*, Moscú, Ed. Progreso, 1979
- Aguilar Camín, Héctor y Meyer, Lorenzo, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, México, Cal y Arena, 1989.
- Alvarez, Ana Josefina, *Crisis Económica y Criminalidad*, 1a ed., México, Ed. Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1987
- Azis Nassif, Alberto, *El análisis del discurso*, México, 1982, UAM. Taller de investigación para la comunicación masiva, No. 16
- Baratta, Alessandro, *Política Criminal y reforma penal*, Bogotá, Temis, 1988
- Baratta, Alessandro *Requisitos mínimos del respeto de los Derechos Humanos en la Ley Penal*, Managua, Seminario de Criminología Comparada, 1985.
- Baratta, Alessandro, *Criminología crítica y crítica del derecho penal*, México, Siglo XXI, 1989.
- Baratta, Alessandro, *Democracia. Dogmática Penal y Criminología*, 1994
- Basañez, *La lucha por la hegemonía en México: 1968-1980*, México, Siglo XXI, 1981
- Benítez Zenteno, Raúl, y Benigno Morelos José, *Grandes Problemas de la Ciudad de México*, México, Plza y Valdez, 1988.
- Bergalli, Roberto, *Control Social al final del Milenio*, Barcelona, Facultad de Derecho, 1993.
- Bergalli, Roberto, (et al.), *El pensamiento criminológico*, Vol. 1, Bogotá, Ed. Temis, 1983.
- Bergalli, Roberto, *La quiebra de los mitos: realidades de la independencia judicial y de la selección de los jueces en Latinoamérica*, Ed. Temis, 1992.
- Bialock, H., *Estadística social*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981
- Bobbio, Norberto *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, FCE, 1987
- Bonzas, Roberto, "Algunas reflexiones sobre la crisis y el papel del Estado en la economía norteamericana", en Maira, Luis, *Estados Unidos: una visión latinoamericana*, México, CIDE-FCE, 1984,

- Carranca y Trujillo, Raúl, *Derecho Penal Mexicano: Parte General*, 5a ed., México, Ed Porrúa, 1986.
- Carrillo Azpeitia, Rafael, *Epocas históricas de la ciudad de México*, México, Ed Panorama, 1991
- Castellanos Tena, Fernando, *Lineamientos elementales del derecho penal*, 20 ed., México, Porrúa, 1986
- Castro, Fidel, *La crisis económica y social del mundo*, México, Ed Siglo XXI
- Centro de Estudios económicos y demográficos del Colegio de México, *Dinámica de la población en México*, 1a. ed., México, Ed. Colegio de México, 1982
- Ciro Velasco, "El desarrollo industrial de México en la década 1930-1940 Las bases del proceso de industrialización". en Cordera, Rolando, (Compilador), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981, (Lecturas No 39)
- Cordera Campos, Rolando, *Crónica de la adversidad*, México, Ed Cal y Arena, 1999
- Correas, Oscar, *Sociología Jurídica en América Latina*, Madrid, Giupuzkoa Oñati International Institute for the Sociology of Law, 1991
- Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, trad. Isidro Moías (et al), prolog Pablo Lucas Verdú, 5a ed., Barcelona, Ed Ariel, 1970
- Evers, Tilman, *El Estado en la Periferia Capitalista*, México, Ed. Siglo XXI, 1982
- Fernández Albor, A., *Homicidio y Asesinato*, 1a ed., Madrid, Ed Montecorvo, 1964
- Fernández Menéndez, Jorge, (et al.), *De Chiapas a Colosio: el año que vivimos en peligro*, México, Rayuela Editores, 1994
- Ferajoli, Luigi, *Derecho y razón*, Madrid, Trota, 1999.
- Fuentes, Carlos, *Cristóbal Nonato*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987
- García Ramírez, Sergio, *El nuevo procedimiento penal mexicano*, 2a ed., México, Ed Porrúa, 1995
- García Silberman, Sarah y Ramos Lira, Luciana, *Medios de comunicación y violencia*, México, Instituto Mexicano de Psiquiatría-Fondo de Cultura Económica, 1998, (Colección Popular, 556)
- Garza, Gustavo, "El futuro de la ciudad de México Megalópolis emergente". en *Atlas de la Ciudad de México*, México, El Colegio de México, 1994

González Casanova, P., y Florescano, Enrique, *México hoy. la crisis actual*, México, Siglo XXI, 1979.

González Plascencia, Luis, (Coordinador), *La experiencia del penitenciarismo contemporáneo: aportaciones y expectativas*, México, C.N D H., 1995.

_____, "El control social del espacio posmoderno para una meta-crítica del control social", en Sánchez Sandoval, Augusto y Armenta Fraga Venus (Coordinadores), *Política Criminal y Sociología Jurídica*, México, UNAM-Enep Acatlán, 1998.

Herbert Schiller, *Los Manipuladores de Cerebros*, Ed Granica, 1974

Herman y Julia Schwendinger, "¿Defensores del orden o custodios de los derechos humanos?", en Taylor, I., Walton, P. Y Young, J. *Criminología Crítica*, 2ª ed., México, Siglo XXI, 1981

Hernández, Tosca. "El Derecho en la dinámica orden/obediencia de los sistemas de significación social", en Roberto Bergalli (Coordinador), Barcelona, Ed Hacer, 1992, pp 37-50 (Colección Sorlacio)

Hulsman, Louk, *Sistema Penal y seguridad ciudadana: hacia una alternativa*, Ed Ariel.

Krauze, Enrique, *La presidencia imperial: ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*, 2a ed., 1997, México, Tusquets Editores

Lea, John (et al), "El Estado y el control del delito", en Roberto Bergalli (Coordinador), Barcelona, Ed Hacer, 1993.

López-Rey, A M., *Criminología*, tomo II, Criminalidad y planificación de la política criminal España, Aguilar, 1978, (Biblioteca Jurídica)

Luis Jiménez de Asúa, *La Ley y el Delito*, 11a ed., Buenos Aires, Sudamérica, 1980

Luna, Ana Luisa, *La nota roja 1930-1939*, 1ª ed., México, Ed Siete, 1996.

Marcñori, Hilda, *Personalidad del Delincuente*, 3a ed., México, Ed Porrúa, 1985

Marco del Pont, K., Luis, *Manual de Criminología*, México, Porrúa, 1986

Marx, C., "Prólogo a la Contribución a la crítica de la economía política", en *Obras Escogidas*, tomo II.

_____, "Carta de Marx a Annekov", en *Obras Escogidas*, tomo II, Moscú, Progreso, 1979

_____, "Salario, precio y ganancia", en *Obras Escogidas*, tomo I, Moscú, Progreso, 1979

_____, *Elementos Fundamentales para la Crítica de la Economía Política: 1857-1858*, Tomo I, México, Ed Siglo XXI, 1971

- _____. La ideología alemana, en *Obras Escogidas*, tomo I, Moscú, Progreso, 1979.
- Matterlart, G. *Los medios de comunicación en tiempos de crisis*. Ed. Nuestro Tiempo, 1988.
- Mauricio Martínez, *¿Qué pasa con la Criminología Moderna?*, ed Temis, Bogotá, Colombia, 1991
- Monsiváis, Carlos, *Los rituales del caos*, México, Era, 1995
- _____. *Los mil y un velorios. Crónica de la nota roja*, México, Alianza Editorial CNCA
- Negrete, María Eugenia y Salazar, Héctor, "Dinámica de crecimiento de la población de la ciudad de México (1900-1980)", en *Atlas de la Ciudad de México*, México, Colegio de México, 1987
- Neuman, Elias, *Los que viven del delito y los otros*, México, Siglo XXI, 1991
- Orellano Warco, Octavio, *Manual de Criminología*, 1a ed., México, Ed. Porrúa, 1985
- Orozco-Gómez G., (coord.), *Miradas latinoamericanas a la televisión*. Ensayos del PROHCOM/2, México, Universidad Iberoamericana, 1996,
- Ostel, B., *Estadística aplicada*, Limusa, México, 1977
- Padua, Jorge, *El analfabetismo en América Latina*, 1a ed., México, Ed. El Colegio de México, 1979.
- Piedecasas, José Ramos, *Consecuencias de la crisis en el Estado de Derecho*, Barcelona, Ed. PPU, 1988
- Piper, Isabel (et al.). *Voces y ecos de violencia: Chile, El Salvador, México y Nicaragua*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano de Salud Mental y Derechos Humanos/ Ediciones Chile América CESOC, 1998
- Poulantzas, Nicolas "Las transformaciones actuales del Estado, la crisis política y la crisis del Estado", en Nicos Poulantzas (comp.), *La crisis del Estado*, Ed. Fontanella, 1977
- Quine, W. V. *Teorías y cosas*, México, UNAM, 1986
- Quiroz Cuarón, Alfonso, *Tendencia y ritmo de la criminalidad en México*, D.F., México, Instituto de Investigaciones Estadísticas, 1939
- Rico, José María, *Las sanciones penales y la política criminológica contemporánea*, México, Ed. Siglo XXI, 1979.

Ríos Espinosa, Carlos, *Inconsistencias normativas del sistema de justicia penal mexicano*, México, Tesis de Maestría, UAM-Azcapotzalco/Universidad de Barcelona, 2000

Ronquillo, Víctor, *La Nota Roja*, primera reimpresión, México, Editorial Siete/PGJDF, 1997

Rosembueth, A. *El método científico*, México, Centro de estudios avanzados del Instituto Politécnico Nacional, 1975

Roxin, Claus, *Política Criminal y Estado del Delito*, Barcelona, Ed PPU.

Sánchez Sandoval, Augusto y Armenta Fraga Venus (Coordinadores), *Política Criminal y Sociología Jurídica*, México, UNAM-Inep Acatlán, 1998

Sánchez Vázquez, Adolfo, (Editor) *El mundo de la violencia*, México, FCE-UNAM, 1998

Serrano-Piedecasas, José Ramon, *Emergencia y crisis del Estado Social: análisis de la excepcionalidad penal y motivos de su perpetuación*, por Ignacio Berdugo, Barcelona, Promociones y Publicaciones Universitarias, 1985

Shulgosky, Anato, *México en la encrucijada de su historia*, México, FCE, 1968

Solis Quiroga, H., *Sociología Criminal*, 2a ed., México, Ed. Porrúa, 1977

Solis, Leopoldo, *La realidad económica de México: retrovisión y perspectivas*, México, Siglo XXI, 1970

Sorel, Georges *Reflexiones sobre la violencia*, Madrid, Alianza Editorial, 1976

Taylor, I., Walton, P., y Young, J., *La nueva criminología: contribución a una teoría social de la conducta desviada*, Buenos Aires, Amorrortu, ed., 1975

Tocora, Fernando *Política Criminal en América Latina*, Bogota, Ed Librería del Profesional, 1990

Trejo-Delabre, *Las redes de Televisa*, México, Claves Latinoamericanas, 1988

Vera Blanco, E., *La industria de transformación en México: 50 años de Revolución*, México, FCE, 1960

Villalobos, Ignacio, *Derecho Penal Mexicano*, 4a de., México, Porrúa, 1983

Villarreal, R., *El desequilibrio extremo en la industrialización de México (1929-1975)*, México, FCE, 1976

Ward, Peter M., *México: una megaciudad*, México, Ed Alianza, 1991

Wolf, M., *Los efectos sociales de los media*, Barcelona, Paidós, 1994

Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Parte General, México, Cárdenas Editor, 1986, p 9-11

Zaffaroni, Raúl, *Política criminal latinoamericana*, Buenos Aires. Hammurabi, 1986

Zamorá Pierce, Jesús, *Garantías y Proceso Penal*, México, Porrúa, 1996

Bibliografía:

Aguilar Romero, Ignacio, "Breves comentarios de las reformas vigentes al Código Penal en vigor a partir del 1º de febrero de 1994", en *Criminalia*, México, Año LXI, No 2, mayo-agosto, 1995.

Aguilar Villanueva, Luis, "Administración y Estado Moderno", en *Revista de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública*, 1er cuatrimestre, 1982, No 2.

Alvarez Gómez, Josefina, "Reflexiones para la construcción de una teoría criminológica alternativa", en *Alegatos*, enero-abril de 1988

Aníyar de Castro, Lola, "Los medios de comunicación y la creación de un sentimiento de inseguridad como forma de control social", *Criminalia*, Año LV enero-diciembre de 1989, No 1-12, p. 154

Aníyar de Castro, Lola, "Procesos de criminalización", en *Capítulo Criminológico*, Venezuela, Facultad de Derecho, 1973, p. 70

Azzolini-Bincay, Alicia, "La reforma sin fin Algunas consideraciones en torno a las modificaciones al Código penal Federal y del Distrito Federal", en *Alegatos*, No 28, septiembre-diciembre de 1994, p 413-422

B. De Sousas Santos, "Una cartografía simbólica de las representaciones sociales Prolegómenos a una concepción posmoderna del derecho", en *Revista Nueva Sociedad*, núm 116, noviembre-diciembre, Caracas, 1991, p 25, en Del Olmo, Rosa, p 77

Barata, Francesc, "El drama del delito en los mass media", en *Delito y Sociedad*, 11 y 12, Buenos Aires. Ed. La Colmena, 1998, en Imbert, Gerard. "Suceso y tentación de desorden la fascinación por lo anómico", en *Revista Catalana de Seguretat Pública*, No. 4, 1999.

Becker, Howard, "Los extraños", en *Sociología de la desviación*, Buenos Aires, De Tiempo, 1971, p 137 y ss

Bergalli, Roberto, "El control penal en el marco de la sociología jurídica", en *Doctrina Penal*, Buenos Aires, No. 44, octubre-diciembre, 1988, p 1-23

Bergalli, Roberto, "El control penal en el marco de la sociología jurídica", en *Anuario de Filosofía del Derecho*, Nueva Época, t V, 1988, p 115

Bergalli, Roberto, "Los rostros ideológicos de la falacia resocializadora", en *Revista de Doctrina Penal*, octubre-diciembre, No. 36, 1986, pp. 577-597

Bergalli, Roberto, "Misterios sin resolver y futuros imprevisibles", en *Seminario Control Social al Final del Milenio*, Facultad de Derecho, Universidad de Barcelona, 18 y 19 de noviembre de 1993

Bustos Ramírez, Juan, Perspectivas actuales del Derecho Penal Económico, *Revista Peruana de Ciencias Penales*, Lima, Año 1, enero-junio, 1993, Ed.

Camargo, Pedro Pablo, "El crimen organizado", en *Criminalia*, México, Año LXIII, No. 3, septiembre-diciembre, 1997, p. 23

Díaz de León, Marco Antonio, "Reforma al Código de Procedimientos Penales Distrito Federal 1993", *Criminalia*, México, Año LX, No. 1, enero-abril 1994, (117-128)

Fernando Niño, Luis, "Ubicación sistemática de la co-culpabilidad", *Revista Mexicana de Justicia*, No. , Vol. , 1987, pp

Fernando Tenorio Tagle, "De la clínica a la crítica criminológica", en *Alegatos*, México, Revista del Departamento de Derecho de la División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 1988, p. 77

García, Palacios, J. "Pluralismo jurídico, neoamericanismo y postfordismo. notas para descifrar la naturaleza de los cambios jurídicos de fines de siglo", p. 76 Congreso Internacional de Sociología Jurídica, México, D.F., 29 junio 3 julio, 1992,

García Ramírez, Sergio, "La reforma penal constitucional de 1993", en *Criminalia*, año LIX, No. 3, México septiembre-diciembre 1993, 121-140

Gómez Grillo, Elio, "El delito y los medios de comunicación", en *Revista Mexicana de Prevención y Readaptación Social*, México, Secretaría de Gobernación, nueva época, septiembre-diciembre 1998, No. 3, p. 19-40

González Fernández, José Antonio, "La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal como parte del sistema de seguridad pública", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, UNAM, Tomo XI.VI, mayo-agosto de 1996, No. 207-208, p. 168

Guinsberg, "Los medios masivos y la construcción del modelo neoliberal de identidad", *Revista de Psicología de El Salvador*, No. XI, p. 34

Guinsberg, E., "Recuperar el estudio del receptor. Dialéctica subjetivo-social en los medios masivos", *Revista Telos* 25-23, Madrid, Fundesco, p. 31, en García Silberman, Sara y Ramos Lira, Luciana, Op. Cit., p. 145

Hira de Gortari, Rabiela, "Un modelo de urbanización? La ciudad de México de finales del siglo XIX" Secuencia Revista Americana de Ciencias Sociales, num 8, mayo-agosto de 1987, p 42-52, en Hira de Gortari, Rabiela y Hernández Franyuti, Regina, *La ciudad de México*, México, DDF-Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1988, p 70

Lima, María de la Luz, "Estrategia para enfrentar el crimen organizado en México", en *Criminalia*, año LIX, No 3, México septiembre-diciembre 1993, 67-76

Martínez Rincónes, J.F, Ideología, medios de comunicación y control social, *Criminalia*, Año LV enero-diciembre de 1989, No 1-12, p 178-184

Martínez Cerda, Nicolás, "Comentario a la Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública", en *Revista Michoacana de Derecho Penal*, No 32 y 33, 1996, p 146 y ss)

Meyer, Lorenzo, La etapa formativa del Estado mexicano contemporáneo (1928-1940). *Foro Internacional*, Vol. XVII, abril-junio, 1977, No 4, p 453

Monzalvo Pérez, Pablo, "Bases legales de la prevención del delito", en *Antología Jurídica 1992-1996*, México, Poder Judicial del Estado de Morelos-Consejo Nacional de Egresados de Posgrado en Derecho, A.C. , Volumen 1, 1997, p 262

Moreno Hernández, Moisés, "Reformas al Código Penal!", en *Criminalia*, México, Año LX, No 1, enero-abril 1994, (34-44)

Moreno, Moises. "Derechos Humanos y Legislación Penal Sustantiva", en *Revista Mexicana de Justicia*, No 4, Vol. V, octubre-diciembre, 1987, pp 99-112

Muñoz Conde, Francis, "La resocialización del delincuente, análisis y crítica de un mito" En *Política criminal y reforma del derecho penal*, Bogotá, Temis, 1982, p 131

Pasquali, Antonio, "Comunicación y Cultura de Masas", Caracas, Ediciones de la Biblioteca Central de Venezuela, 1964, p. 13, en Martíenz Rincónes, J.F, Ideología, medios de comunicación y control social. *Criminalia*, Año LV enero-diciembre de 1989, No. 1-12, p. 181

Pavarini, Masimo, "El sistema de derecho poenal entre abolicionismo y reduccionismo", en *Revista Mexicana de Justicia*, pp. 213-242

Rafael Moreno González, "La transformación delictiva y la criminalística moderna", en *Criminalia*, año LIX, No 3, México septiembre-diciembre 1993, 87-95

Ramírez Gómez, Rogelio, "Conductas que deben despenalizarse y un sistema de justicia administrativa", en *Criminalia*, año LIX, No 3, México septiembre-diciembre 1993, 164-171

Román Palacios, Humberto, "Aspectos adjetivos de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada", en *Lex*, 3ª época, año III, septiembre 1997, No 27, p 7-13

Sánchez Sandóval, Augusto, "De la modernidad a la posmodernidad político-jurídica en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos", en *Alter*, Revista Internacional de Teoría, Filosofía y Sociología del Derecho, año I, No. 2, mayo-agosto de 1997, p. 79

Sánchez Sandoval, Augusto, "La Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada. un nuevo fuero penal postmoderno", en *Alter*, Año I, No. 3, septiembre-diciembre, 1997, p. 111 y s.

Santos, Thamará, "Ideas para el estudio del impacto de los cambios internacionales en los sistemas penales de América Latina", en *Capítulo Criminológico*, Facultad de ciencias Jurídicas y políticas Universidad del Zulia, No. 21, 1993, p. 19

Sarre, Miguel, (et al) "La regulación de la flagrancia equiparada a la luz del régimen constitucional de garantías", *Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, julio de 1996, p. 15-29

Schneider, Hans Joachim, "La criminalidad en los medios de comunicación de masas", en *Criminología*, Año LV enero-diciembre de 1989, No. 1-12, p. 196

Smauss, Gerlinda, "La importancia de las 'Teorías del sentido común' en relación con la reinserción social de los liberados", en *Derecho Penal y Criminología. Revista del Instituto de Ciencias penales y Criminológicas de la Universidad Externado de Colombia*, Volumen VII, No. 23, 1984, p. 200

Tenorio Tagle, Fernando, "Crítica legitimante", *Revista Mexicana de Justicia*, No. , Vol. , 1987, pp. 197-202

Vargas Casillas, Leticia Adriana, "Algunos antecedentes de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada", en *Iter Criminis*, México, INACIPE, 1998, No. 1, p. 211

Vázquez, Rodolfo, "El Estado de derecho y su justificación", en *Anuario de Derecho público* Los controles constitucionales, No. 1, McGraw Hill, México, 1997, p. 221

Villegas, Guillermo Arturo, "El paradigma de la eficiencia en la justicia material", en *Revista Latinoamericana de Ciencias Criminológicas*, Lima, agosto, 1994, pp. 1-7

Zaffaroni, Eugenio, "Los Derechos Humanos y los Sistemas Penales en América Latina", en *Revista Mexicana de Justicia*, No. 2, Vol. IV, abril-junio, 1986, pp. 197-206

Zamora Pierce, Jesús, "Reformas al Código penal para el D.F.", en *Criminología*, México, Año I.X, No. 1, enero-abril 1994, (129-146)

Zedillo Ponce de León, Ernesto, Discurso durante el Foro Nacional Justicia y seguridad celebrado en el Teatro Degollado en la ciudad de Guadalajara, Jal., el 14 de julio de 1994, en *Diez apartados sobre justicia y seguridad*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1994.

Zedillo: "Ante la inseguridad, mostraremos la fuerza del Estado y cambiaremos las procuradurías y el Ministerio público", en *Proceso*, No. 913, mayo de 1994, p. 9