



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO: DERECHO ADMINISTRATIVO

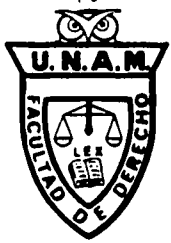
**LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO:
UN NUEVO ENFOQUE DE LA
PARTICIPACIÓN CIUDADANA.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO**

**PRESENTA:
LAURA ISABEL FUENTES MAASS**

ASESOR: DR. ARMANDO GUADALUPE SOTO FLORES





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.



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

Ciudad Universitaria, D.F., a 15 de abril del 2002

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION ESCOLAR
P R E S E N T E**

La pasante de esta Facultad, Laura Isabel Fuentes Maass, con número de cuenta, 9551076-9 ha elaborado la tesis "LA SEGURIDAD PUBLICA EN MEXICO: UN NUEVO ENFOQUE DE LA PARTICIPACION CIUDADANA", bajo la dirección del Dr. Armando Guadalupe Soto Flores, y la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicha pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"

El Director del Seminario

**PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO**



c.c.p.- Dr. Fernando Serrano Migallón.- Director de la Facultad de Derecho.- presente

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

A LA FACULTAD DE DERECHO.

AL SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO.

A MI MADRE:

Por su incansable lucha para hacerme feliz y una mejor persona, por tener siempre la palabra y el consejo que necesito en los momentos difíciles, por ser mi aliada incondicional, por impulsarme para perseguir mis sueños, por hacer suyos mis éxitos y fracasos, por lo valioso que es tener un amor tan grande y especial como el suyo.

A MI PADRE:

Por su ejemplo de rectitud, honestidad, congruencia y lealtad, por enseñarme que las cosas deben hacerse con entrega y pasión, por ser ejemplo de lo que significa ser padre y amigo incondicional, apoyando y compartiendo todos mis sueños, por el infinito amor que me ha brindado en cada segundo de mi existencia.

A MI HERMANA,

MALI:

Por el amor y la genial complicidad que existe entre nosotras, por soñar en todo momento juntas, por creer y confiar siempre en mi.

A MIS TITOS, BERTHA y CARLOS:

Por su entrega y dedicación, por su fortaleza de espíritu y carácter, por enseñarme que con amor y fe no hay obstáculos insuperables.

A MIS ABUELOS, PAULINA y MANUEL:

Porque a pesar de no haber tenido la oportunidad de conocerlos, puedo sentirlos, a través de mi padre, como dos seres maravillosos.

A MIS TÍOS, CARLOS, JOSEFINA, LAURA, LOURDES y LUPITA:

Por sus invaluables consejos y apoyo incondicional.

A MIS PRIMOS, ANA CAROLINA, CARLOS, CAROLINA, MANUEL, MELINDA, PAULA y RAÚL:

Por su inmenso cariño y la confianza que han depositado en mi.

A MIS AMIGOS:

**ADRIANA Ibarreche, ANDREA Flores, ANIZA García,
ANTONIO Jiménez, BIANCA Andrade, CYNTHIA Echave,
DIANA Vega, ERIKA Pruneda, FEDERICO Arce,
FEDERICO Bonilla, ILEANA Fierro, ISABEL Morales,
JESÚS Orozco, JESÚS Salazar, JOEL Cerezo, LUIS Peña,
MAYRA Ruíz, MÓNICA Zendejas, SERGIO Soreque y
RUTH Fuentes:**

Por materializar y darle sentido a la palabra amistad.

**ANGÉLICA Gutiérrez, CYNTHIA Amandi, EDUARDO Jolly,
FABIÁN Sánchez, JANE FABIOLA Ramírez, JORDI Vidal,
JOSÉ LUIS González, LUIS Flores, RENÉ Paz,
SAMANTHA Gasca, URIEL Zavala, VÍCTOR Valdivia y
YAZMÍN Lebrón**

Por todas las vivencias que hemos compartido, las cuales me permiten llevarlos
siempre conmigo.

JUDITH Cabrera y MÓNICA Martínez:

Por la confianza y el apoyo que me dieron desde el primer momento.

A LAS FAMILIAS:

GARCÍA CARRERAS, GÓMEZ PELEGRÍN Y SALAZAR HAM:

Por la amistad y el apoyo incondicionales que unen a nuestras familias desde
hace muchos años.

**ECHAVE MARTÍNEZ, FUENTES GARCÍA,
GARCÍA MORALES, PRUNEDA GROSS Y
ZENDEJAS ÁNGELES:**

Por siempre hacerme sentir como en casa.

JIMÉNEZ GÓNGORA:

Por los múltiples detalles y muestras de cariño que siempre han tenido
conmigo.

**DE MANERA MUY ESPECIAL, DESEO
AGRADECER:**

A DIOS:

Por permitirme vivir y llegar a mis metas.

A MIS MAESTROS:

Por su admirable entrega; por las múltiples enseñanzas y herramientas que nos proporcionan para enfrentar con seguridad los retos de la vida.

AL DR. ARMANDO SOTO FLORES:

Por haber aceptado participar en este trabajo, con el empeño y dedicación que siempre lo han caracterizado en la Facultad, y por su infinita paciencia.

AL LIC. DAVID GARAY MALDONADO:

Por su tiempo y observaciones que enriquecieron este trabajo.

AL LIC. ANTONIO JIMÉNEZ GÓNGORA:

Por la invaluable ayuda que me brindó a lo largo de la carrera y especialmente durante la realización de este trabajo, impulsándome para terminarlo y concluir una etapa más de mi vida.

ÍNDICE

| | |
|----------------------|----------|
| INTRODUCCIÓN. | I |
|----------------------|----------|

CAPÍTULO I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

| | |
|--|-----------|
| 1. El mundo global y la violencia. | 1 |
| 1.1. La noción de globalización. | 3 |
| 1.2. La agresividad desde el punto de vista de la psicología social. | 4 |
| 1.3. La agresión y la violencia desde el punto de vista sociológico. | 6 |
| 2. Las causas del crimen y la violencia: Dos visiones. | 14 |
| 2.1. El caso de Brasil. | 14 |
| 2.2. El caso de los Estados Unidos Mexicanos. | 16 |
| 3. Las limitaciones de la estadística criminal en los Estados Unidos Mexicanos. | 20 |
| 4. El conflicto entre la función policial y los organismos de protección de los Derechos Humanos. | 28 |
| 5. El cambio político y la participación ciudadana. | 35 |

CAPÍTULO II

EL ESTADO Y LA SEGURIDAD PÚBLICA

| | |
|---|-----------|
| 1. Los antecedentes históricos del Estado. | 39 |
|---|-----------|

| | | |
|------------|--|-----|
| 1.1. | El Estado Absolutista. | 41 |
| 1.2. | El Estado Liberal. | 50 |
| 1.2.1. | El Estado Liberal de Derecho. | 63 |
| 1.2.1.1. | El poder de policía. | 67 |
| 1.2.2. | El Estado Intervencionista o de Defensa Social. | 76 |
| 1.2.3. | El Estado de Bienestar o Asistencial. | 79 |
| 1.2.4. | El Estado Mínimo o Neoliberal. | 85 |
| 2. | La noción de Estado moderno. | 89 |
| 3. | Las formas de Estado y las formas de Gobierno. | 92 |
| 3.1. | Las formas de Estado. | 93 |
| 3.2. | Las formas de Gobierno. | 96 |
| 4. | El sistema político y el régimen político. | 101 |
| 4.1. | El sistema político. | 102 |
| 4.2. | El régimen político. | 102 |
| 4.2.1. | Los tipos de regímenes políticos. | 105 |
| 4.2.1.1. | El régimen autoritario. | 105 |
| 4.2.1.2. | El régimen democrático. | 107 |
| 4.2.1.2.1. | La democracia representativa. | 116 |
| 4.2.1.2.2. | La democracia directa. | 123 |
| 4.2.1.2.3. | La participación ciudadana | 132 |
| 5. | Las atribuciones y las funciones del Estado. | 138 |

CAPÍTULO III
MARCO CONCEPTUAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

| | | |
|---------------|--|------------|
| 1. | El concepto de seguridad. | 145 |
| 2. | La seguridad jurídica. | 147 |
| 3. | La seguridad nacional. | 150 |
| 3.1. | La concepción de la seguridad nacional en los Estados Unidos Mexicanos. | 153 |
| 3.1.1. | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. | 157 |
| 3.1.2. | Código Penal Federal. | 158 |
| 3.1.3. | Plan Nacional de Desarrollo. | 163 |
| 3.2. | El Centro de Investigación y Seguridad Nacional. | 167 |
| 3.2.1. | Antecedentes. | 167 |
| 3.2.2. | Naturaleza jurídica. | 169 |
| 3.2.3. | Marco jurídico y normativo. | 169 |
| 3.2.4. | Misión. | 171 |
| 3.2.5. | Funciones. | 171 |
| 3.2.6. | Atribuciones. | 172 |
| 4. | La seguridad interior y la seguridad exterior. | 174 |
| 5. | La seguridad pública. | 181 |
| 5.1. | El Sistema Nacional de Seguridad Pública. | 187 |
| 5.1.1. | Fundamento jurídico. | 187 |
| 5.1.2. | Objetivo. | 188 |
| 5.1.3. | Materias de coordinación. | 188 |
| 5.1.4. | Instancias de coordinación. | 189 |
| 5.1.5. | Atribuciones del Consejo Nacional de Seguridad Pública. | 190 |

| | | |
|---------------|--|------------|
| 5.1.6. | Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. | 191 |
|---------------|--|------------|

CAPÍTULO IV
**ATRIBUCIONES Y FUNCIONES EN LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS SOBRE SEGURIDAD PÚBLICA**

| | | |
|-----------|--|------------|
| 1. | La prevención de delitos. | 193 |
| 2. | La procuración de justicia. | 202 |
| 3. | La impartición de justicia. | 210 |
| 4. | La ejecución de penas y la readaptación social de sentenciados. | 240 |

CAPÍTULO V
**MARCO JURÍDICO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN LOS ESTADOS
UNIDOS MEXICANOS**

| | | |
|-------------|---|------------|
| 1. | Los antecedentes constitucionales. | 253 |
| 2. | El marco constitucional vigente. | 267 |
| 3. | El marco legal específico. | 278 |
| 3.1. | Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. | 287 |
| 3.2. | Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. | 296 |
| 3.3. | Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública. | 298 |

| | | |
|----------------------|---|------------|
| 3.4. | Ley de la Policía Federal Preventiva. | 308 |
| 3.5. | Reglamento de la Policía Federal Preventiva. | 311 |
| 3.6. | Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal. | 322 |
| 4. | Planes y Programas. | 328 |
| 4.1. | Ley de Planeación. | 331 |
| 4.2. | Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. | 337 |
| 4.3. | Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000. | 350 |
| ANEXO i. | | 357 |
| ANEXO ii. | | 389 |
| ANEXO iii. | | 413 |
| CONCLUSIONES. | | 449 |
| PROPUESTA. | | 459 |
| BIBLIOGRAFÍA. | | 465 |

INTRODUCCIÓN

En el México de hoy, el de inicio del siglo XXI, el Estado, el Gobierno y la sociedad enfrentan severos problemas económicos, políticos y sociales.

El fenómeno de la globalización, resultado del triunfo del capitalismo sobre el socialismo real que se derrumbó con el Muro de Berlín en el año 1989 y que, al menos por ahora, culminó con la era de las ideologías, ha obligado a la mayoría de los países del orbe, entre ellos el nuestro, a modificar sus sistemas económicos y políticos.

Así, la globalización, impulsada y dirigida por Occidente, ha ejercido por razones de la geopolítica una fuerte influencia en nuestro modo de vida.

Ante los resultados poco promisorios, el debate ha sido intenso. Los más de dos mil millones de pobres, en el marco del capitalismo global, representan un serio cuestionamiento moral, ético y político. En los Estados Unidos Mexicanos, cerca de cuarenta millones de nacionales se encuentran sumidos en la marginación y la pobreza.

Paradójicamente, se dice que el motor de la globalización es la democracia. En nuestro país, encontramos que a mayor perfeccionamiento del sistema electoral -que permitió el cambio de partido en el poder de manera transparente y pacífica- mayor crisis de legitimidad y de democracia interna confrontan los principales partidos políticos, poniendo en riesgo la gobernabilidad.

Es sabido que el eje fundamental de la democracia representativa moderna es el sistema de partidos. Sin embargo, desde hace un lustro ya se hablaba, aún en los países desarrollados, de la crisis de la partidocracia; se discutía de la incapacidad de los partidos políticos para representar a una sociedad finisecular, cada vez más inasible, más heterogénea y más demandante.

Paralelo a ello, hubo una evolución de la sociedad, la cual empezó a organizarse, a través de organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales y asociaciones civiles. En algunos casos, se han convertido en verdaderos grupos de poder y de presión, al grado que es común escuchar o referir que ya no se puede gobernar como si la sociedad civil no existiera.

Frente a esta nueva realidad, las instituciones nacionales son permanentemente cuestionadas y exigidas, en cuanto a una mayor y más transparente rendición de cuentas. Hoy, la legitimidad política también se mide por la vía de los resultados.

Así, pues, en el marco de los cambios contemporáneos, los Gobiernos de las naciones en desarrollo pierden eficacia y credibilidad, y enfrentan con poco éxito viejos lastres de corrupción e impunidad.

En este contexto, la penetración del narcotráfico, el fortalecimiento del crimen organizado y de la delincuencia común no sólo mantienen aterrorizada a la población, sino que a diario desafían al poder legalmente constituido, trastocan el Estado de Derecho y vulneran la solidez de las instituciones encargadas de prevenir los delitos, procurar y administrar justicia.

De tal suerte, podemos observar que la seguridad pública se ha vuelto un problema fundamental en el hacer y quehacer de la nación. Sin duda,

representa la preocupación principal entre la ciudadanía y un reto inaplazable para el Estado.

¿En dónde radica el problema de la inseguridad pública?; ¿Es una cuestión exclusiva sobre la falta de eficacia de los cuerpos de policía?; ¿Se trata de un asunto que le corresponde únicamente al Gobierno?; ¿Cuál es el papel que debe desempeñar la sociedad en materia de seguridad pública para lograr una efectiva interacción con las instituciones estatales?; ¿Quién y cómo debe corregirse el desequilibrio entre el poder legal y legítimamente constituido y el poder de organización y participación de los ciudadanos?; ¿Qué se está haciendo al respecto?; ¿Qué es lo que debe hacerse?; ¿Es un problema irresoluble que debemos padecer?; son algunas de las interrogantes que en el presente trabajo se abordan para dimensionar el problema y proponer una alternativa de solución.

Desde ahora, cabe dejar sentado que estamos concientes que la primera observación a nuestra propuesta es que provocará una mayor burocracia. Consideramos que el costo será menor frente al problema y sus consecuencias. No hay que olvidar que se trata de interiorizar, de una manera más activa, a la sociedad en el hacer del Estado. No podemos soslayar que hablar de Estado implica necesariamente hablar de burocracia. El desafío ha sido y será no caer en el burocratismo.

No escapa a nuestro entender otra crítica consistente en que estamos planteando deslegitimar al Estado. Por el contrario, el espíritu de la propuesta no invade el marco de las atribuciones y funciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le reserva en materia de seguridad pública; es decir, el uso de la fuerza legítima.

Sin lugar a dudas, nuestra propuesta no pretende ser única y excluyente de otras reformas y acciones tendentes a controlar el fenómeno delictivo desde los puntos de vista legislativo, administrativo y jurisdiccional.

Por otra parte, debemos señalar que la intención de profundizar en el tema nació de una inquietud planteada por el Lic. Humberto Roque Villanueva, misma que, en su momento, mereció la atención de los medios de comunicación masiva.

En este orden de ideas, la presente investigación está estructurada de la siguiente manera:

En el capítulo primero, se mencionan de manera general diversas teorías sobre las causas de la violencia y su vinculación con los actos delictivos, se ejemplifican las contradicciones estadísticas, se describen las circunstancias y la magnitud que caracterizan a la inseguridad pública en nuestro país, tornándolo como un delicado problema político-social.

En el capítulo segundo, se establece que la seguridad justifica la existencia del Estado. Se precisan las características más relevantes de la evolución del Estado moderno, subrayando el papel que la seguridad ha tenido en la formación de la figura de autoridad y en los usos de los medios coercitivos para imponer el orden social-legal acordado, a través del llamado poder de policía.

Asimismo, se examina el concepto jurídico de Estado y el de sus tres elementos constitutivos para entrar al estudio tanto de las formas de Estado y de Gobierno como de los sistemas y regímenes políticos existentes, lo cual nos conduce al análisis de la democracia representativa, de la democracia directa y, por ende, de la participación ciudadana.

En el capítulo tercero, se abunda sobre aspectos teóricos para intentar identificar las nociones de: seguridad, seguridad jurídica, seguridad nacional, seguridad interior y exterior y, por supuesto, seguridad pública, voz central del presente trabajo. Acentuamos la trascendencia de esta última como una de las condiciones indispensables para generar el progreso individual, colectivo y nacional, al hacer depender el orden público en la observancia de las normas de convivencia pacífica.

En el capítulo cuarto, se señalan las atribuciones y funciones que el Estado Mexicano tiene en materia de seguridad pública, concretamente la prevención de delitos, la procuración de justicia, la impartición de justicia y la ejecución de penas y la readaptación social de sentenciados; así como la relación estrecha que debe mantenerse en el respeto a las garantías individuales.

En el capítulo quinto, se acota el marco jurídico de la seguridad pública, comenzando con los preceptos legales que en el transcurso de nuestra historia Constitucional han precisado la responsabilidad respecto a la protección de los ciudadanos, hasta llegar a los ordenamientos normativos vigentes en la materia.

Se agregan como anexos: los instrumentos de participación ciudadana referidos en las legislaciones locales; la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal; y otras leyes que se relacionan íntimamente o que hacen alusión a la seguridad pública.

En el penúltimo apartado, se presentan las conclusiones que no sólo resumen los aspectos relevantes previamente desarrollados, sino que también argumentan la importancia de estrechar la corresponsabilidad entre Gobierno

y sociedad, a través de la institucionalización de la participación ciudadana frente al flagelo del fenómeno delictivo.

Por último, y de acuerdo con nuestro objetivo principal, se expone la propuesta encaminada a institucionalizar la participación ciudadana en el combate a la inseguridad pública, a través de la creación de un organismo público, autónomo, ciudadano, revisor y controlador de las acciones gubernamentales en la materia.

CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

1. El mundo global y la violencia.

Día con día millones de mexicanos recibimos un cúmulo de noticias, casi de manera instantánea, con relación al momento en que los hechos suceden. En gran proporción, los temas de la violencia generada por la delincuencia común y el crimen organizado ocupan el mayor espacio en los medios de comunicación masiva, amén de la violencia de la guerra.

Por ello, es cotidiano preguntarnos o escuchar los cuestionamientos: ¿En qué mundo vivimos?; ¿A qué se debe tanta violencia social?; ¿Dónde están las raíces del problema y cómo resolverlo?; ¿Qué papel desempeña y debe desempeñar la sociedad?.

En el año 500 a. de C., Heráclito, afirmó que todo estaba sujeto a un proceso de cambio continuo. Así, podemos observar que la condición humana ha permanecido relativamente estable durante largos períodos, interrumpidos periódicamente por violentas convulsiones.

La violencia, en cualesquiera de sus manifestaciones, ha acompañado al ser humano desde su aparición en la faz de la tierra. Para unos, es condición humana, para otros, es producto de la larga lucha de dominación del hombre por el hombre, en tanto que, para algunos más, es resultado del choque entre las estructuras socioeconómicas y socioculturales que se han creado a lo largo de la historia de la gobernación.

Hoy, vivimos en una época de transformaciones radicales en la que podemos detectar fenómenos similares en todo el mundo, a la vez que dichos cambios difieren notablemente por su naturaleza, grado y orientación entre distintos medios sociales y culturales. Este proceso de cambio impone serios desafíos a la capacidad de gobernar.

En el caso específico de la violencia delictiva, su estudio ha sido abordado desde diversos ángulos: la psicología social, la sociología, el derecho y la política se han ocupado del fenómeno, sin llegar a concepciones de causa - efecto únicas y universales.

Lo cierto es que, aquí y ahora, la sociedad mexicana plantea como demanda principal el asunto de la seguridad pública: niños, jóvenes y adultos viven atemorizados ante la proliferación de delincuentes y de grupos cada vez mejor organizados que ejercitan el crimen como una actividad rentable, desde el punto de vista económico.

El robo; el secuestro; el homicidio; la violación; el allanamiento de morada; la venta de armas prohibidas; el contrabando y la distribución de estupefacientes; el ajuste de cuentas entre pandillas, bandas y cárteles de la droga, entre otros, empiezan a volverse parte de la vida común.

La ciudadanía no encuentra un papel de participación efectiva ante dicho fenómeno. Muy pocas organizaciones de la llamada "sociedad civil" intervienen en este ámbito, siendo más comunes aquéllas que luchan por la defensa de los "Derechos Humanos" y que, en múltiples casos, se han convertido en grupos de presión en favor de verdaderos transgresores de la ley.

De manera recurrente, se muestra y demuestra que la corrupción y la impunidad corroen a las estructuras estatales. La creciente inseguridad pública niega el funcionamiento de un Estado Democrático de Derecho.

1.1. La noción de globalización.

Anthony Giddens, sociólogo y director de la London School of Economics and Political Science, afirma que vivimos “en un mundo desbocado” y describe el fenómeno del mundo global contemporáneo en los términos siguientes:

“La globalización está reestructurando nuestros modos de vivir, y de forma muy profunda. Está dirigida por Occidente, lleva la fuerte impronta del poder político y económico estadounidense y es altamente desigual en sus consecuencias [...] La globalización es política, tecnológica y cultural, además de económica. Se ha visto influida, sobre todo, por cambios en los sistemas de comunicación que datan únicamente de finales de los años sesenta.”¹

Y, agrega:

“La globalización, razonan algunos, crea un mundo de ganadores y perdedores, unos pocos en el camino rápido hacia la prosperidad, la mayoría condenada a una vida de miseria y desesperación. [...] En muchos países poco desarrollados las normas de seguridad y medio ambiente son escasas o prácticamente inexistentes. [...] el Estado – nación se está transformando ante nuestros ojos. [...] Las naciones afrontan hoy riesgos y peligros en lugar de enemigos, un

¹ Vid. GIDDENS, Anthony. *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Trad. Pedro Cifuentes. Taurus. Madrid, España, 2000. p. 15 – 23.

cambio enorme de su propia naturaleza. [...] Seguimos hablando de la nación, la familia, el trabajo, la tradición, la naturaleza, como si todos fueran iguales que en el pasado. [...] La impotencia que experimentamos no es señal de deficiencias personales sino que refleja las deficiencias de nuestras instituciones. Necesitamos reconstruir las que tenemos o crear otras nuevas.”²

1.2. La agresividad desde el punto de vista de la psicología social.

Robert A. Baron y Donn Byrne, psicólogos sociales e investigadores del Instituto Politécnico Rensselaer y de la Universidad Estatal de Nueva York, respectivamente, definen a la agresividad como un:

“Comportamiento cuyo objetivo es causar daño a otro ser humano.”³

En busca de las raíces de la violencia, desde el punto de vista de las perspectivas teóricas sobre la agresividad, estos autores nos dicen que existen varias teorías a saber:

- Teoría del instinto: Que “sugiere que la agresividad proviene de una tendencia innata [naturaleza] que poseen todos los miembros de una especie”⁴.

Esta teoría fue adoptada por Sigmund Freud y Konrad Lorenz, llamándola este último “instinto de lucha” y sosteniendo que el hombre potencia su agresividad frente a otros para sobrevivir.

² Vid. *Ibid.*, pp. 27 – 31.

³ BARON, Robert, BYRNE, Donn. *Psicología Social*. 8ª ed.. Prentice Hall Iberia. Madrid. España, 1998. p. 454.

⁴ *Cfr. Ibid.*, p. 456.

Con relación a estas teorías "evolucionistas", Baron y Byrne, puntualizan:

"Las comparaciones entre distintas sociedades indican que los niveles de las diversas formas de agresividad varían sustancialmente. En muchos países desarrollados, los índices de delincuencia son más bajos que los que hemos visto para los Estados Unidos [...] Estas enormes diferencias en cuanto a la incidencia de la agresividad sugieren que este comportamiento está muy influenciado por factores sociales y culturales, y aunque en parte se deba a tendencias innatas, las condiciones sociales son mucho más determinantes."⁵

- **Teorías biológicas:** Que suponen "que los factores biológicos predisponen a algunos individuos a actuar agresivamente y que la agresividad extrema puede estar relacionada con trastornos en los mecanismos nerviosos que regulan las emociones"⁶.

Los sociólogos citados consideran que este factor puede ser importante, pero no trascendente.

- **Teorías del impulso:** Que sugieren "que la agresividad es producto de unas condiciones externas que despiertan motivos para dañar a los demás; la más famosa es la hipótesis de la frustración - agresividad"⁷.

Baron y Byrne, rechazan esta teoría, argumentando que la frustración es una experiencia cotidiana de la vida diaria.

⁵ *Ibid.*, p. 456.

⁶ *Cfr. Ibid.*, p. 457.

⁷ *Cfr. Ibid.*, p. 458.

- **Teoría del aprendizaje social:** Que propone "que los comportamientos agresivos se aprenden, ya sea a través de la experiencia directa y la práctica o a través de la observación de los demás"⁸.

Los autores en comento reconocen que esta teoría tiene una significativa aceptación entre los investigadores y estudiosos de la materia.

- **Teorías cognitivas:** Que sugieren "que la agresividad nace de una compleja interacción entre factores cognitivos, estados de ánimo y otras variables adicionales"⁹.

Baron y Byrne, consideran que estas teorías son más complejas que las anteriores y que no están debidamente estudiadas.

Por último, estos investigadores definen dos patrones de conducta entre los individuos:

- a) **Tipo A:** Individuos proclives a la agresividad y que están sujetos a "altos niveles de competitividad, prisa y hostilidad"¹⁰.
- b) **Tipo B:** Individuos menos proclives a la agresividad y que están sujetos a una "ausencia de las características asociadas con el modelo de comportamiento del tipo A"¹¹.

1.3. La agresión y la violencia desde el punto de vista sociológico.

Denise Szabo, socióloga de la Universidad de Montreal, Canadá, escribió un ensayo intitulado "*Agresión, Violencia y Sistemas Socio - culturales*".

⁸ Cfr. Loc. Cit.

⁹ Cfr. BARON, Robert, BYRNE, Donn. Op. Cit., p. 459.

¹⁰ Cfr. Ibid., p. 476.

¹¹ Cfr. Loc. Cit.

En su parte introductoria, hizo notar que, no obstante el importante número de estudios realizados hasta ese momento, los conocimientos sobre el tema eran insuficientes, calificando a las tesis expuestas "como hipótesis vacilantes"¹².

Szabo, señaló que en la conciencia contemporánea se arraiga la preocupación por el fracaso para entender, controlar y prevenir todo aquello que amenaza con trastocar la paz social y la integridad de los individuos, y dijo que:

"Nuestro sentimiento de seguridad se exagera por las promesas conjuntas del proceso económico y tecnológico de la sociedad post - industrial y el acceso de la conciencia de un disfrute cada vez más libre de las potencialidades del cuerpo, del espíritu y de la comunicación humana. La dimensión trágica del destino del hombre, así como la finalidad del orden social, están sistemáticamente cuestionados por las fuerzas - culturales trasportadas por los poderosísimos sistemas de comunicación de masas."¹³

Esta autora planteó la existencia de tres modelos de tipología socio - cultural:

- **Sociedades integradas:** Basadas en un sistema de valores que están en consonancia con los objetivos socioeconómicos de la estructura política e ideológica dominante, cuyas costumbres y normas jurídicas no justifican ni

¹² Cfr. SZABO, Denise. "Agresión, Violencia y Sistemas Socio - culturales", en *Los Rostros de la Violencia. XXIII Curso Internacional de Criminología. Centro de Investigaciones Criminológicas de la Universidad del Zulia-Maracaibo - Venezuela*. Recopilación de Lola Aniyar de C. Vol. I. Trazos, C.A. Caracas, Venezuela, 1976. pp. 37 - 38.

¹³ *Ibid.*, p. 37.

entienden "racionalmente" la agresión y la violencia al interior del sistema social. "Su marginalidad social no tiene igual sino a su marginalidad ideológica"¹⁴.

Características que le otorgó a este modelo:

1. Agresión orientada por objetivos socialmente útiles y moralmente aprobados.
2. Poca violencia interindividual.
3. Muy poca violencia intrasocial.
4. Fuerte potencial de violencia intersociedades.

Todas ellas típicas de regímenes totalitarios.

- **Sociedades parcialmente integradas:** Son amplias y complejas por el pluralismo en sus estructuras social y de valores; con cierto o alto grado de desarrollo tecnológico; con costumbres diversas y un andamiaje cultural diversificado en sistemas subculturales que, con frecuencia, se vuelven antagónicos. En ocasiones, presentan tensiones y conflictos de clase, enfrentamientos entre grupos de poder económico, entre éstos y el Estado, "entre miembros del hampa y de otras subculturas criminales y entre agrupamientos ideológicos opuestos"¹⁵.

Características que le atribuyó a este modelo:

1. Agresión orientada hacia objetivos sociales diferentes.
2. Violencia interindividual aumentada.
3. Violencia intrasocial aparecida.
4. Potencial de violencia intersociedades decrecido.

¹⁴ Cfr. *Ibid.*, p. 49.

¹⁵ Cfr. *Ibid.*, p. 51.

En este modelo podríamos encuadrar a la mayoría de las sociedades desarrolladas política y económicamente y, con excepción a la cuarta característica, a las sociedades en vías de desarrollo.

▪ **Sociedades no integradas:** Son colectividades complejas por la profunda diferenciación en su estructura social, donde las costumbres son opuestas entre los grupos que la integran. La falta de consenso pone a discusión la legitimidad del poder. Algunas subculturas se transforman en contraculturas, de ahí que la aparición de la guerra intestina sea casi permanente. Las normas jurídicas que norman la convivencia social se vuelven inoperantes y no encuentran "ecos positivos, ni en la conciencia colectiva del grupo, ni en la conciencia individual de los miembros de las subculturas"¹⁶.

Características que le dio a este modelo:

1. Agresión orientada hacia objetivos sociales contradictorios.
2. Violencia interindividual muy aumentada.
3. Violencia intrasocial muy aumentada.
4. Potencial de violencia intersociedades muy decrecido.

La mayoría de estas sociedades tienen un nivel de desarrollo bajo y estructuras políticas que operan en esquemas de poder tribal.

Lewis A. Coser, publicó un ensayo sobre las funciones de la violencia social, en el que comparó el pensamiento sociológico norteamericano con el europeo:

"Mientras que para el pensador europeo la fragilidad del edificio social, lo quebradizo de los vínculos sociales son experiencias evidentes, la

¹⁶ Cfr. *Ibid.*, p. 52.

ciencia social estadounidense, parte de una visión del mundo en la que la violencia social es considerada, cuando mucho, como un fenómeno patológico.”¹⁷

Al profundizar sobre el tema, destacó tres funciones de la violencia social:

1. Como “éxito”;
2. Como “señal de peligro”; y
3. Como “catalizador”.

Con respecto a la primera función, se apoyó en la teoría de Merton sobre las estructuras sociales para demostrar que cuando las circunstancias bloquean el camino de un individuo o grupos de individuos para ascender en la escala social “la conducta agresiva y violenta puede ser percibida como una zona importante de ‘logro’”¹⁸.

En cuanto a la segunda función, con un diagnóstico clínico sobre las enfermedades silenciosas y las que producen síntomas iniciales de dolor, probó que el detectar a tiempo una enfermedad en el organismo humano tiene la misma importancia que el detectar una disfunción en el organismo social¹⁹.

Sobre el particular, expresó con singular ironía:

“Una disfunción social, desde luego puede atenderse cuando se hace visible, si no para la comunidad total, sí por lo menos a los sectores más

¹⁷ COSER, Lewis. “Algunas funciones sociales de la violencia”, en *Estudios Sociológicos Sobre Sociología del Conflicto y la Cooperación. 16º Congreso Nacional de Sociología, 1965*. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. México, 1967. p. 56.

¹⁸ Cfr. *Ibid.*, pp. 57 - 60.

¹⁹ Cfr. *Ibid.*, pp. 60 - 64.

sensitivos o poderosos de ella. *Pero, los sensitivos generalmente carecen de poder y los poderosos casi siempre carecen de sensibilidad.*"²⁰

Para la tercera función, se apoyó en la siguiente expresión de Marx:

"El criminal produce una impresión, unas veces moral, otras trágica, y que por tanto, presta un servicio al despertar los sentimientos morales y estéticos del público."²¹

Su idea fue revelar que, tanto en la violencia criminal como en la institucional, los actores conducen a la irritación de la comunidad y al rechazo de los acuerdos institucionales en los que descansan estos métodos.

Por otra parte, Nicolas S. Timasheff, al analizar las distintas escuelas sociológicas, afirmó:

"Los sociólogos analíticos parecen estar fundamentalmente de acuerdo sobre el problema de las relaciones entre la sociedad y el individuo. El individuo, por una parte, es un agente activo y creador en los sistemas de la sociedad y la cultura, y por otra es un producto de esos sistemas."²²

Simmel, Sorokin, Znaniecki y MacIver, entre otros, pretenden formular una teoría sociológica unificada, más allá de las particularidades diseminadas en la realidad social.

²⁰ *Ibid.*, p. 60.

²¹ Cit. por COSER, Lewis, en "Algunas funciones sociales de la violencia". *Op. Cit.*, p. 64.

²² TIMASHEFF, Nicolas. *La teoría sociológica*. Sección de Obras de Sociología. 5ª ed. en español. Fondo de Cultura Económica. México, 1969. p. 324.

Con objeto de continuar con la línea de ideas expuestas, abordaremos el punto de vista de Leandro López Azuara, profesor de sociología jurídica de la Universidad Nacional Autónoma de México, en torno a la “sociología del delito o criminología social”.

De inicio, conviene dejar asentadas algunas definiciones que este autor emplea al abordar el tema:

▪ **Sociedad:**

“Sistema de relaciones recíprocas entre los hombres.”²³

▪ **Normas sociales:**

“Conjunto de reglas que establece el Estado o la sociedad para regular el comportamiento de sus miembros.”²⁴

▪ **Orden jurídico:**

“Conjunto de normas que rigen la conducta exterior del hombre en forma coactiva.”²⁵

▪ **Control social:**

“Conjunto de normas sociales, así como *autoridades y los poderes sociales* que en diversos niveles influyen en la conducta humana en sus aspectos exteriores.”²⁶

Lo que demuestra que toda organización social necesita contar con los mecanismos para ordenar la actividad de sus integrantes. El conflicto entre las estructuras cultural y social, también llamado “desorganización social”, parte de

²³ LÓPEZ AZUARA, LEANDRO. *Sociología*. 19ª ed.. Porrúa, S.A. México, 2000. p. 285.

²⁴ *Ibid.*, p. 297.

²⁵ *Ibid.*, p. 285.

²⁶ *Ibid.*, p. 288.

una disfunción entre "los medios y los fines" que han sido aprobados por la sociedad.

En este contexto, López Azuara, sustenta:

"La criminalidad se genera dentro de un proceso colectivo [...] viene a ser consecuencia de una falta parcial del mecanismo normal de control social, es decir, cuando los instrumentos de control social de que dispone una determinada sociedad no funcionan adecuadamente entonces aparecen diversas formas de conducta desviada, y particularmente distintas formas de conducta desviada criminal."²⁷

Y, abunda:

"Si analizamos los problemas de la conducta desviada a la luz de una perspectiva sociológica hemos de concluir que las violaciones a la ley y a la costumbre tienen su origen en las características de la cultura y de la organización social en que se llevan a cabo. Son las relaciones entre los hombres, los roles que desempeñan, sus instituciones sociales, los valores que rigen en una sociedad determinada y los vínculos entre estas variables lo que influye en la forma de distribución y proporción de la conducta desviada."²⁸

Por el momento, consideramos que estos conceptos y definiciones son suficientes para ubicar en perspectiva el fenómeno de la inseguridad pública.

²⁷ Ibid., p. 205.

²⁸ Ibid., p. 297.

2. Las causas del crimen y la violencia: Dos visiones.

2.1. El caso de Brasil.

El primer enfoque se desprende de un artículo intitulado "*Las causas del crimen y la violencia*", publicado en el año de 1980, por Carlos. A. Dunshee de Abranches, en el Boletín del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento de Delincuentes.

El artículo aborda el problema generado por el incremento de la violencia en las relaciones sociales y por el bajo nivel de efectividad para la prevención y represión de los delitos, especialmente en las zonas urbanas de las grandes ciudades brasileñas²⁹.

En principio, el autor deja claro su escepticismo sobre la "estadística nacional" y afirma que, sin duda, es menor a las cifras reales de los delitos cometidos.

Igualmente, destaca la confusión -que califica como "peligrosa"- que existe en la opinión pública en cuanto a las diferentes causas del problema y a los medios y modalidades para solucionarlo.

Desde un ángulo interdisciplinario, considera que no existen instituciones que estudien de manera profesional y sistemática las causas del crimen y la violencia. Lo anterior, trae como consecuencia que aumenten las dificultades para elaborar un diagnóstico correcto, ya que, según él, es un error clasificarlas en principales y secundarias debido a que todas están estrechamente relacionadas entre sí.

²⁹ Cfr. DUNSHEE DE ABRANCHES, Carlos. "Las Causas del crimen y la violencia". Trad. Gabriela Sandulescu, en ILANUD AL DÍA. Año 3. No. 7. Abril. San José, Costa Rica, 1980. pp. 41 - 48.

Dunshee, llama la atención sobre el tema de la ideología política y refiere que, a partir de los años setenta, en Estados Unidos de América, Alemania e Italia surgieron movimientos organizados que tuvieron eco en la mayoría de los países de América Latina; el fin, fue reivindicar para los delinquentes condenados por delitos comunes el tratamiento "privilegiado" reclamado para terroristas, que justifican sus hechos violentos alegando razones políticas.

Efecto de lo anterior, un legislador propuso la constitución de una Comisión Parlamentaria de Investigación de las Causas de la Violencia Urbana en Brasil, sosteniendo que se trataba de un "acto de legítima defensa contra la violencia de la sociedad misma, como resultado del modelo económico adoptado a partir de 1964".

Para el autor citado, las causas más importantes del crimen y la violencia son:

1. La explosión demográfica y la migración continua del campo hacia las ciudades, propiciada por la apertura de carreteras y el espejismo de encontrar mejores condiciones de vida.
2. El crecimiento de las zonas periféricas de las grandes ciudades que se convierten en asentamientos de pobreza y marginalidad, y que, a su vez, trastocan las condiciones ambientales y familiares anteriores.
3. La población emigrante del medio rural colapsa los problemas ancestrales de los barrios pobres de las metrópolis brasileñas, transformando las viejas en nuevas costumbres, lo que conduce a agravar las escasas condiciones de seguridad individual y a profundizar los conflictos sociales entre los distintos grupos coexistentes.
4. La falta de información y de medios materiales indispensables en favor de los sectores pobres, provoca altos índices de crecimiento poblacional y un

aumento de la "paternidad irresponsable". La tragedia se traduce en la existencia de cientos de miles de menores abandonados, de los cuales un buen número opta por el camino del delito desde una edad cada vez más temprana.

5. La ineficacia del poder público para prevenir el delito, procurar y administrar la justicia, y que se ve afectada "de manera crónica por la corrupción".
6. La protección de los cuerpos policíacos federal y estatal a prostíbulos y hoteles con un "alto índice de rotación", así como en la distribución y venta de estupefacientes, como una alternativa de ver compensado su insuficiente remuneración.
7. El estímulo para los delincuentes en potencia al ver que muchos actos delictivos no se castigan o cuya investigación no se concreta en un plazo razonable, además de que es del dominio público que muchas víctimas de "asaltos en las vías públicas, de robos domiciliarios o de automóviles no recurren a las autoridades".
8. La deficiencia del régimen penitenciario que no dispone de los recursos materiales y del personal debidamente capacitado para transformar la "pena de un recluso en un medio de reeducación moral y profesional, que permita su reintegración a la comunidad social".

2.2. El caso de los Estados Unidos Mexicanos.

La segunda visión se desprende del contenido del ensayo *"Todo lo que debería saber sobre el crimen organizado en México"*, publicado por el Instituto Mexicano de Estudios de la Criminalidad Organizada en el año de 1998.

En él, se analizan las causas de la explosión delictiva, entre los años de 1993 y 1996, en los Estados Unidos Mexicanos (en lo continuado, México)³⁰.

En su parte introductoria, define al crimen organizado como “un esfuerzo de monopolización de la fuerza ilegal frente al monopolio de la fuerza legal que constituye el Estado” y sostiene que, desde el punto de vista económico, se expresa en la apropiación del excedente social sin otro fin que “acumular riqueza y poder”.

Califica de “falaces” los argumentos de quienes atribuyen a la crisis económica y sus efectos sociales, a la difusión de los hechos delictuosos por los medios de comunicación y a la actuación del *ombudsman* las razones principales del auge delictivo.

Según esta fuente, las verdaderas causas del fenómeno son:

A) De carácter estructural:

1. El alto índice de corrupción que permea en todos los cuerpos policíacos y en las estructuras y dependencias encargadas de procurar y administrar la justicia.
2. La tolerancia y protección de la estructura gubernamental hacia el narcotráfico.
3. La rápida vinculación de los grupos delictivos nacionales con organizaciones del crimen internacional.

³⁰ Cfr. INSTITUTO MEXICANO DE ESTUDIOS DE LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA, A.C. *Todo lo que debería saber sobre el crimen organizado en México*. Océano de México, S.A., México, 1998. pp. 179 - 199.

4. Las deficiencias legales y de control del sistema financiero nacional para detectar el lavado de dinero.
5. La alta politización del fenómeno de la criminalidad y la violencia entre partidos políticos y gobiernos antagónicos.
6. La existencia de una cultura arraigada en la sociedad de la ilegalidad, la violencia y el abuso.
7. El rezago en la modernización de las instituciones encargadas de la seguridad pública.
8. La ineficacia en las políticas de readaptación social y la pérdida del control sobre la vida interna en los reclusorios.
9. La tolerancia del "Estado" ante el crecimiento de la economía informal.

B) De carácter coyuntural:

1. La reforma al Código Penal Federal que propicia el abuso de la libertad condicional.
2. La percepción de los delinquentes de un creciente "debilitamiento" del Estado para frenar sus actividades y desarrollo.
3. La decisión de las "mafias policíacas" para extralimitar la protección de los delinquentes, exacerbando la corrupción durante los últimos años del sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari.
4. La importancia de las organizaciones criminales mexicanas en el esquema de la delincuencia continental.

C) De carácter retroalimentador:

1. La transferencia de recursos destinados para la seguridad pública "ante la persistencia y crecimiento de la emergencia subversiva".
2. La indiferencia del Estado frente al enfrentamiento creciente entre bandas delictivas y grupos de narcotraficantes.
3. La falta de acciones reguladoras eficaces para frenar el crecimiento de la economía informal.
4. La respuesta equivocada y a destiempo del Estado ante la explosión delictiva.
5. "La creciente apología y promoción del delito" por parte de quienes, a juicio de la citada fuente, consideran a los delincuentes "pobres víctimas si no es que héroes".

Como podrá observarse, la visión del caso brasileño combina factores derivados de la estructura socioeconómica y sociocultural con aspectos de inoperancia del sistema jurídico – administrativo, mientras que el enfoque del caso mexicano se centra fundamentalmente en este último y en factores políticos, rechazando cualquier influencia del modelo económico imperante.

En tanto que, para la mayoría de los ciudadanos mexicanos, los detonantes y ejes de la maquinaria delincencial son la corrupción y la impunidad.

Según información difundida en distintos medios de comunicación electrónica por el politólogo Federico Reyes Heróles, la Organización "Transparencia Internacional", dedicada a medir los niveles de corrupción, ubicó a México, en el año 2000, en el lugar 60 de un universo de 90 naciones.

Lo cierto es que el narcotráfico, el crimen organizado y la delincuencia común se han vuelto conflictos fundamentales en el hacer y quehacer de prácticamente todos los Estados, al grado que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) convocó, el 12 de diciembre del año 2000, a una Conferencia en Palermo, Italia, a fin de declarar la guerra a los grupos criminales de 180 países. El Secretario General de dicha Organización, Kofi Annan, calificó al Protocolo de la Convención como:

"Una piedra angular en la lucha a favor del Estado de derecho [...] Se trata de un medio para combatir el crimen como un problema global [...] Los criminales, vendedores de droga, traficantes de personas se aprovechan de la apertura de las fronteras, del libre mercado y de la tecnología."³¹

Ello, nos conduce a la siguiente afirmación de Fernando Castellanos Tena:

"[...] el delito está íntimamente ligado a la manera de ser de cada pueblo y a las necesidades de cada época [...]"³²

3. Las limitaciones de la estadística criminal en los Estados Unidos Mexicanos.

No obstante la gravedad del problema en materia de seguridad pública, la escasa literatura de que se dispone es dispersa, en ocasiones contradictoria y carece de un eje articulador multidisciplinario. Según su especialidad

³¹ Vid. PALERMO (AFP) "Declara Annan guerra al crimen", en Periódico "Reforma", Sección "A" Internacional. Diciembre 13. México, 2000. p. 29A.

³² CASTELIANOS TENA, Fernando. *Lineamientos Elementales de Derecho Penal*. 34ª ed.. Porrúa, S.A.. México, 1994. p. 125.

profesional, la mayoría de los autores procuran otorgar importancia a los factores sociales, educacionales, económicos, de salud pública, jurídicos e incluso morales. En no pocas ocasiones, los artículos, estudios o ensayos tienen una palpable carga ideológica.

Por otra parte, al igual que lo expuesto por Dunshee en el caso de Brasil, en México no existe un banco nacional de datos que permita medir estadística e integralmente la tipología e incidencia de los delitos.

Así, vemos que la incongruencia en las cifras y en los argumentos contenidos en informes o discursos oficiales es por demás evidente. Los datos más sistematizados los encontramos en el Cuaderno de Estadísticas Judiciales en Materia Penal, publicado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Según esta fuente, observamos que en el año de 1996, la cifra de los principales tipos de delitos materia de la consignación cometidos en todo el territorio nacional por presuntos delincuentes del fuero común fue de 190,049, en tanto que en el año de 1999, la cifra aumentó a 190,470³³.

Ahora bien, en el año de 1996, fueron registrados 149,544 presuntos delincuentes en los juzgados de primera instancia del fuero común por los delitos de: Robo, lesiones, daño en las cosas, homicidio, fraude, despojo, violación, allanamiento de morada, armas prohibidas y otros; en el año de 1999, el número de consignados se elevó a 155,120. Con relación a ésta última cifra, tenemos que³⁴:

³³ Cfr. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. *Cuaderno de Estadísticas Judiciales en Materia Penal*. Núm. 8. INEGI. México, 1999. p. cuadro 1.1.2.

³⁴ Cfr. *Ibid.*, p. cuadro 1.2.1.

- De un universo de 55,767 presuntos delincuentes consignados por el delito de robo, 9,429 actuaron en el Distrito Federal; 3,599 en Baja California; 3,576 en Sonora; 3,575 en el Estado de México; 3,373 en Jalisco; 2,909 en Chihuahua; 2,603 en Sinaloa; 2,560 en Veracruz; 2,444 en Michoacán; 2,481 en Coahuila; y 1,925 en Tamaulipas, entidades que ocuparon los primeros lugares.
- De un conjunto de 33,177 presuntos delincuentes consignados por el delito de lesiones, Veracruz registró a 3,927; el Distrito Federal a 2,801; el Estado de México a 2,716; Tamaulipas a 2,030; Michoacán a 1,687; Oaxaca a 1,664; Chihuahua a 1,656; Coahuila a 1,293; Puebla a 1,287; Jalisco a 1,240; y Sonora a 985.
- De una suma de 6,476 presuntos delincuentes consignados por el delito de homicidio, correspondieron al Distrito Federal 508; al Estado de México 466; a Michoacán 460; a Veracruz 432; a Chihuahua 384; a Guerrero 352; a Jalisco 351; a Oaxaca 331; a Chiapas 290; a Sinaloa 272; y a Guanajuato 214.
- De un total de 4,236 presuntos delincuentes consignados por el delito de violación, en el Estado de México se consignaron a 559; en Veracruz a 448; en el Distrito Federal a 330; en Guerrero a 204; en Chiapas a 196; en Michoacán a 185; en Jalisco a 179; en Oaxaca a 170; en Chihuahua a 166; en Puebla a 157; y en Baja California a 155.
- De un conjunto de 3,139 presuntos delincuentes consignados por el delito de allanamiento de morada, el Estado de México contó con 445; el Distrito Federal con 271; Tamaulipas con 228; Veracruz con 227; Chiapas con 197; Guerrero con 182; Oaxaca con 175; Michoacán con 151; Nuevo León con 109; Campeche con 107; y San Luis Potosí con 97.

El propio INEGI reportó que en el año de 1996, la cifra de los principales tipos de delitos materia de la consignación cometidos en todo el territorio

nacional por presuntos delincuentes del fuero federal fue de 36,196, en tanto que en el año de 1999, la cifra se redujo a 33,981³⁵.

Asimismo, en el año de 1996, fueron registrados 32,199 presuntos delincuentes en los juzgados de primera instancia del fuero federal por delitos en materia de: Narcóticos, Ley de Armas de Fuego; robo; Ley de Población; daño en las cosas; Ley de Vías de Comunicación; Código Fiscal; peculado; homicidio y otros; en el año de 1999, el número de consignados disminuyó a 30,564. Con relación a ésta última cifra, tenemos que³⁶:

- De un universo de 12,298 presuntos delincuentes consignados por delitos en materia de narcóticos, 1,573 actuaron en Baja California; 1,444 en Sonora; 1,102 en Chihuahua; 1,041 en Sinaloa; 789 en el Distrito Federal; 738 en Jalisco; 554 en Tamaulipas; 465 en Michoacán; 367 en Veracruz; 346 en Durango; y 306 en el Estado de México.
- De una totalidad de 11,159 presuntos delincuentes consignados por delitos en contra de la Ley de Armas de Fuego, Baja California consignó a 908; Sinaloa a 772; Jalisco a 766; el Distrito Federal a 759; Michoacán a 672; el Estado de México a 646; Chihuahua a 628; Tamaulipas a 588; Sonora a 526; Guanajuato a 610; y Oaxaca a 395.
- De un conjunto de 1,144 presuntos delincuentes consignados por delitos en contra de la Ley de Vías de Comunicación, Oaxaca registró a 97; Veracruz a 91; Coahuila a 90; el Estado de México a 88; Tamaulipas a 85; Puebla a 72; Hidalgo a 48; Morelos a 48; Guerrero a 43; Durango a 42; y a Chiapas 37.
- De una suma de 621 presuntos delincuentes consignados por el delito de robo, correspondieron al Distrito Federal 112; a Veracruz 61; al Estado de México

³⁵ Cfr. *Ibid.*, p. cuadro 1.1.2.

³⁶ Cfr. *Ibid.*, p. cuadro 1.2.2.

45; a Tabasco 36; a Chiapas 34; a Tamaulipas 30; a Sinaloa 27; a Baja California 24; a Chihuahua 22; a Nuevo León 22; y a Oaxaca 20.

- De un total de 89 presuntos delincuentes consignados por el delito de asociación delictuosa, en el Distrito Federal se consignaron a 35; en el Estado de México a 29; en Jalisco a 5; en Veracruz a 5; en Colima a 3; en Baja California a 2; en Michoacán a 2; en Oaxaca a 2; en Chihuahua a 1; en Nuevo León a 1; y en Morelos a 1.
- De un conjunto de 78 presuntos delincuentes consignados por el delito de homicidio, el Estado de México contó con 11; el Distrito Federal con 8; Baja California con 6; Michoacán con 4; Guerrero con 4; Sinaloa con 3; Veracruz con 3; Chiapas con 3; Tabasco con 3; y Oaxaca con 2.

Con base en dichos datos, llama la atención la relación que existe entre estos delitos y las entidades en donde presuntamente se cometieron. Salvo excepción, resulta evidente que el fenómeno de la inseguridad pública tiene una sinergia en las áreas en las que operan los llamados cárteles del narcotráfico, siendo los casos de: Baja California, Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Veracruz.

De igual forma, es relevante el dato contenido en el Programa Nacional de Seguridad Pública 1995 – 2000, en el que 18,593 presuntos delincuentes vinculados a servicios de protección, vigilancia y fuerzas armadas fueron registrados en juzgados de primera instancia del fuero federal y del fuero común³⁷.

Así mismo, según estadísticas de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal dadas a conocer por el Diario "Milenio", cada día dos "agentes

³⁷ Cfr. Programa Nacional de Seguridad Pública 1995 – 2000, aprobado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 18 de julio de 1996. p. 32.

judiciales" son remitidos al Ministerio Público por la comisión de algún ilícito, entre otros: Asalto con violencia a transeúntes, robo de vehículos y secuestro *express*³⁸.

En el año de 1997, la Organización Mundial de la Salud estableció que, en el Continente Americano, México ocupaba el quinto lugar en el rubro de muertes violentas:

| PAÍS | TASA |
|----------------|-------------|
| Colombia | 74 |
| El Salvador | 41 |
| Brasil | 24 |
| Puerto Rico | 23 |
| MÉXICO | 15.1 |
| Estados Unidos | 8.2 |
| Chile | 3 |
| Guatemala | 2.2 |
| Canadá | 1.5 |

30

Aunado a las cifras señaladas, según el área de investigaciones del Periódico "Reforma", 152 ejecuciones se cometieron en el período comprendido entre el 1° de diciembre del año 2000 y el 17 de febrero del año 2001, mismas que estuvieron distribuidas de la manera siguiente: Sinaloa 112; Distrito

³⁸ Vid. JOYNER, Alfredo. "Preventivos y judiciales, récord en delitos cometidos", en *Diario "Milenio"*. Octubre 9. México, 2000. p. 15.

³⁹ La tasa es por cada cien mil habitantes. Vid. CARRASCO, Jorge. "Padece México epidemia de violencia", en *Periódico "Reforma", Sección "A" Nacional*. Febrero 29. México, 2000. p. 9A.

Federal 16; Chihuahua 12; Guerrero 7; Tamaulipas 3; Nuevo León 1; y Guanajuato 1⁰.

Estos homicidios dolosos se enmarcan en el contexto del crimen organizado.

De manera recurrente, las encuestas victimológicas difundidas por los distintos medios de comunicación masiva contradicen el panorama que resulta de las cifras oficiales. Sin embargo, para la población los actos delictivos día con día van en aumento.

A manera de ejemplo, nos referiremos a lo que ha venido sucediendo en la capital del país.

El día 20 de octubre del año de 1997, el criminólogo Rafael Ruiz Harrell, escribió:

"[...] la criminalidad capitalina está creciendo a un ritmo del todo diferente al que revelan las cifras oficiales. Conforme a éstas últimas, de los 2, 570 delitos denunciados en 1995 por cada cien mil personas pasamos de 2, 905 en 1996 y llegamos a 2, 969 este año [...] Puesto en otros términos: si en 1966 la población capitalina fue víctima de 806, 500 delitos -de los cuales denunció 248, 600-, este año sufrirá en total 1, 102, 500 y enterará a las autoridades sólo de 255, 500."⁴¹

En contrapartida, las autoridades se empeñan en reiterar cotidianamente que la inseguridad pública no ha rebasado a las instituciones,

⁴⁰ Vid. CAMACHO, Laura. "La ola de violencia en el país", en *Periódico "Reforma". Sección "A" Nacional*. Febrero 17. México, 2001. p. 15A.

⁴¹ RUIZ HARRELL, Rafael. "Revelaciones de la encuesta reforma", en *Criminalidad y mal gobierno*. Sansores y Aljure Editores. México, 1998. p. 55.

ofreciendo cifras decrecientes en los momentos en que los medios -prensa escrita y televisión- dan cuenta de hechos delictivos.

Así, tenemos que el 15 de febrero del año 2001, Andrés Manuel López Obrador, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, explicó que en el año de 1997, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal registró un promedio de 700 delitos diarios y que en el año 2000, fue de 483; asimismo, aseveró que, a partir de su administración, hubo un descenso de poco más del 30%⁴².

Paradójicamente, un día después, Adolfo Aguilar Zinser, Comisionado de Seguridad Nacional del Gobierno de la República, escribió:

“Por décadas, la delincuencia fue para la mayoría de los mexicanos un problema lejano, ajeno, algo que aparecía en la nota roja de los periódicos o en anécdotas esporádicas. No era sin duda una preocupación inmediata, urgente y generalizada de la ciudadanía. Para nuestra desgracia, ese estado de cosas cambió radicalmente [...] No se sabe a ciencia cierta cuántos delitos ocurren cada día, dónde y en qué circunstancias se presentan, quiénes son las víctimas. Estas graves deficiencias estadísticas tienen efectos severos para los esfuerzos de combate al delito: en muchos casos, los policías, los investigadores, los agentes del Ministerio Público y las autoridades políticas deben actuar casi a ciegas.”⁴³

En nuestra opinión, este conflicto de datos y encontradas percepciones ciudadanas no es intrascendente. La realidad del crimen y la violencia se vuelve difusa y pone en evidencia una laguna informativa confiable sobre el

⁴² Vid. ADALID, Tatiana. “Entregan cifras oficiales sobre inseguridad”, en *Periódico “Reforma”, Sección “A” Ciudad y Metrópoli*. Febrero 15. México, 2001. p. Primera plana B.

⁴³ Vid. AGUILAR ZINSER, Adolfo. “Controversia sin datos”, en *Periódico “Reforma”, Sección “A” Nacional*. Febrero 16. México, 2001. p. Editorial 19A.

número de delitos que se cometen y los que registran las autoridades competentes, además de que encubre corrupción e impunidad.

En otros países del mundo, como el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Estados Unidos de América, Francia e Italia, diversas organizaciones ciudadanas realizan anualmente estudios a escala nacional. No hacerlo en México, pondrá cada vez más en entredicho la vigencia del Estado de Derecho Mexicano y la legitimidad de las instituciones gubernamentales.

4. El conflicto entre la función policial y los organismos de protección de los Derechos Humanos.

A la falta de un control estadístico sobre el índice delictivo, se suma otro problema de no poca trascendencia. Es común que, tanto en los medios de comunicación escrita y electrónica como en las pláticas cotidianas, se aborde el tema de la constante violación de los "Derechos Humanos" por personas que tienen diferentes tipos de autoridad.

Lo cual, nos lleva a plantear la interrogante: ¿Qué debemos entender por "Derechos Humanos"? Veamos a manera de simple apunte.

Javier Saldaña, nos explica:

"En lo político, el progreso de las personas vendría dado, en primer lugar, por el reconocimiento de los derechos humanos, producto estos del iusnaturalismo racionalista y en el que el 'individuo' sería primordialmente *libre*, pero sobre todo, esencialmente *igual* a todos los demás hombres, adquiriendo con ello la categoría superior de

ciudadano de un Estado democrático en oposición al Estado estamental de la sociedad feudal.”⁴⁴

Por su parte, Joaquín García Huidobro, expresa:

“A veces se dice que la expresión ‘derechos humanos’ constituye un pleonasma. Si el derecho existe por causa del hombre, ¿cómo podría haber derechos que no fuesen humanos? [...] cuando decimos derechos humanos los estamos distinguiendo de los derechos positivos, es decir, de aquellos derechos que tenemos porque el Estado o la comunidad nos los han asignado, normalmente a través de la ley o la costumbre. Lo dicho no significa que los derechos humanos no puedan o deban ser positivados. Desde el siglo XVIII se ha intentado hacerlo en distintos documentos, pero todos ellos recalcan la idea de que se trata de derechos innatos, cuya existencia es anterior a los documentos e incluso al Estado mismo. [...] Así, los derechos humanos no serían más que la expresión jurídica y política de la dignidad humana, y ella -como sabemos- no se posee por lo que se haya hecho o se tenga, sino por lo que se es: hombre.”⁴⁵

Sobre el particular, Jorge Carpizo, opina:

“Casi todas las constituciones contienen los lineamientos que los órganos de gobierno deben respetar en su actuación; es decir, lo que no pueden realizar. La acción del gobierno se debe detener ante los derechos de las personas. Las constituciones garantizan a toda persona

⁴⁴ SALDAÑA, Javier. *Problemas actuales sobre derechos humanos. Una propuesta filosófica*. UNAM. México, 2001. p. 10.

⁴⁵ *Ibid.*, pp. 109 – 110.

una serie de facultades, y se le garantizan por el solo hecho de existir y de vivir en ese Derecho.”⁴⁶

“Un sistema político se define y caracteriza, más allá de los aspectos ideológicos, de la propaganda, de los mecanismos clásicos para alcanzar el equilibrio y los límites al poder, y de su ostentación como democracia, por el reconocimiento y protección real a los derechos humanos.”⁴⁷

Y, precisa:

“Nuestra Constitución no habla de derechos humanos sino de garantías individuales. La garantía individual es la medida en que la Constitución protege el Derecho Humano. [...] La Constitución mexicana quiso precisar que mientras el derecho humano es una idea general y abstracta, la garantía, que es su medida, es una idea individualizada y concreta.”⁴⁸

“Algunos autores consideran que el artículo 1 asienta la tesis positivista respecto a los derechos humanos. Nosotros sostenemos que la tesis que se encuentra en el artículo primero es la misma que se halla en todo el constitucionalismo mexicano: el hombre es persona jurídica por el hecho de existir, y como persona tiene una serie de derechos. [...] La fuente de nuestras garantías individuales es la idea de los derechos del hombre.”⁴⁹

⁴⁶ CARPIZO, Jorge. *Estudios Constitucionales*. 7ª ed.. Eds. Porrúa, S.A.. y UNAM. México, 1999. p. 485.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 481.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 485.

⁴⁹ *Ibid.*, pp. 445 - 446.

Lo anterior, nos lleva a referirnos a la noción de "garantía" que, en opinión de Ignacio Burgoa Orihuela, comprende:

"[...] diversos tipos de seguridades o protecciones a favor de los gobernados dentro de un estado de derecho, es decir, dentro de una entidad política estructurada y organizada jurídicamente, en que la actividad del gobierno está sometida a normas pre - establecidas que tienen como base de sustentación el orden constitucional."⁵⁰

En tanto que, Alfonso Noriega Cantú, identifica a las "garantías individuales" con los denominados "derechos del hombre":

"[...] son derechos naturales, inherentes a la persona humana, en virtud de su propia naturaleza y de la naturaleza de las cosas, que el Estado debe reconocer, respetar y proteger mediante la creación de un orden jurídico y social, que permita el libre desenvolvimiento de las personas, de acuerdo con su propia y natural vocación individual y social."⁵¹

En consecuencia, hablar de los "Derechos Humanos" es aludir a un "derecho público subjetivo" porque se impone al Estado -sujeto pasivo de carácter público- la obligación de respetar las prerrogativas fundamentales del ser humano, misma que puede ser exigida por todo gobernado.

Es decir, existe para el Estado el deber coercible de comportarse en el sentido de asegurar a todo gobernado el pleno ejercicio de sus derechos esenciales; y, correlativamente para los gobernados, el derecho coercitivo de exigirle a los órganos de autoridad el cumplimiento de dicha obligación.

⁵⁰ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. 30ª ed. actualizada. Porrúa, S.A., México, 1998, p. 162.

⁵¹ Cit. por BURGOA ORIHUELA, Ignacio, en *Las Garantías Individuales*. *Ibid.*, p. 164.

Por otra parte, es necesario que tales derechos esenciales y las respectivas garantías constituidas para su salvaguardia se encuentren debidamente consagrados en las Constituciones Políticas de los Estados u ordenamientos fundamentales del orden jurídico estatal.

Ahora bien, cuando el reconocimiento de esas facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones formen parte del contenido de las Constituciones Políticas de los Estados o de las Declaraciones, Convenios, Convenciones o Tratados Internacionales que éstos suscriban, debemos concederle a la expresión "Derechos Humanos" el significado de "Derecho Positivo vigente".

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo, Constitución Federal) contiene en sus primeros 29 artículos las "garantías individuales", siendo los artículos 14 y 21 los que dan sustento jurídico a la función policial.

Por su parte, los artículos 102, apartado B, y 133 del mismo ordenamiento jurídico refieren:

"Artículo 102

[...]

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán *organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano* [...]" [Cursivas nuestras]

[...]

El Organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de Derechos Humanos [...]"

“Artículo 133

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los *tratados que estén de acuerdo con la misma*, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y *tratados* a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.” [Cursivas nuestras]

En apoyo de lo expuesto, no nos cabe la menor duda de que la legislación mexicana le otorga a la expresión “Derechos Humanos” un significado de “Derecho Positivo vigente” y que el Derecho Internacional se incorpora a nuestro Derecho Interno, siendo obligatorio su acatamiento para todas las autoridades.

Si bien es cierto que ningún iusnaturalista podría aceptar que los “Derechos Humanos” (Derecho Natural) lograsen quedar circunscritos o agotados en el Derecho Positivo, sí pueden admitir que la legislación sea acorde o que no contradiga al Derecho Natural.

Así, pues, las funciones de seguridad pública y de protección de los “Derechos Humanos” quedan reservadas al Estado, y las disposiciones secundarias -leyes y reglamentos- regulan la conducta de los responsables de la función policial, con criterios de “legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez”.

Sin embargo, la percepción de la ciudadanía parece no coincidir con la aplicación de tales criterios, ya que observa a los cuerpos policíacos con recelo y desconfianza. Las propias autoridades políticas reflejan incapacidad e impotencia ante los abusos cometidos por los miembros de las instituciones encargadas de prevenir los delitos y de procurar y administrar la justicia.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos y sus similares en las entidades federativas registran innumerables quejas de gente inocente y de presuntos delincuentes por violaciones a sus "garantías individuales", tales como violencia física, extorsión, privación ilegal de la libertad, tortura psicológica, entre otras, cometidas por policías preventivos y ministeriales, e incluso por jueces.

Cabe resaltar que, en muchas ocasiones, los policías justifican su ineficaz actuación por temor a ser cesados o consignados por recomendaciones de las Comisiones de Derechos Humanos, ante la recurrente queja de delincuentes que, la mayoría de las veces, fueron detenidos en flagrancia. Aunado a ello, argumentan que la sociedad juzga de manera indiscriminada a los elementos policíacos como ineficientes, violentos y represivos.

Desde nuestro punto de vista, esta problemática refleja una cultura de ilegalidad que entorpece aún más el funcionamiento de nuestros cuerpos policíacos y la adecuada aplicación de sus normas regulatorias. Por otra parte, pone en evidencia una crisis de credibilidad y de valores en la sociedad que conducen al resquebrajamiento de lo que los teóricos de la democracia llaman "hábitos de obediencia frente a la ley".

Asimismo, y sin ánimo de profundizar en ello por considerar que rebasa los límites y objetivos del presente estudio, consideramos que la falta de reflexión, interpretación y entendimiento de las tareas conferidas por el artículo 102, apartado B de la Constitución Federal a los organismos de protección de los "Derechos Humanos", es el quid de su desacertada actuación. También, creemos que es la causa de la confusión que existe en los ámbitos jurídico, político y social, así como el malestar en este último, acerca de dicho actuar.

Para la opinión pública, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y sus análogas en las entidades federativas se han convertido en organismos “protectores de delinquentes”, que en poco o nada intervienen para proteger las garantías de las víctimas.

5. El cambio político y la participación ciudadana.

Al margen de la discusión teórica sobre la naturaleza de la transición política ocurrida en México el 2 de julio del año 2000, es decir, si fue democrática o simplemente representó un cambio de partido en el poder, podemos afirmar que:

“[existe] una correlación entre cambio político y desequilibrios sistémicos, que se refleja en variaciones en las estructuras de autoridad [...]”⁵²

Transición, significa: “acción y efecto de pasar de un modo de ser o estar a otro distinto”⁵³; en términos políticos, suele entenderse como el intervalo entre un régimen y otro, en el que, por una parte, se cuestionan los arreglos institucionales y las prácticas políticas vigentes y, por otra, se inicia una contienda para definir y establecer unos nuevos.

Dichos intervalos son coyunturas aprovechadas por los grupos de poder -formales e informales- en la búsqueda de protección a sus intereses. El hampa incrementa su actividad y pone a prueba, una y otra vez, la capacidad de reacción de los nuevos Gobiernos.

⁵² CANSINO, César. *La Transición Mexicana 1977 - 2000*. Colección Estudios Comparados 5. CEPACOM. México, 2000. p. 25.

⁵³ “Voz Transición”, en *Diccionario Enciclopédico Nuevo Espasa Ilustrado 2000*. ESPASA CALPE. España, 1999. p. 1679.

En el actual momento histórico de México, la existencia de delinquentes cada vez mejor organizados los convierte en un factor de riesgo para la gobernabilidad y la consolidación de un régimen político plural y democrático. Ningún Gobierno puede ni podrá avanzar si carga a costas un irrefrenable incremento delictivo y un déficit en materia de procuración y de administración de la justicia.

Por ello, coincidimos con Germán Wettstein, cuando afirma que la mejor manera de enfrentar el fenómeno de la corrupción y de la impunidad -dos de los gérmenes más perniciosos de la violencia delictiva- es levantando "el poder de los ciudadanos organizados y con participación efectiva."⁵¹

Sin embargo, en México (país con profundas desigualdades económicas, sociales, educativas y culturales; con un régimen político en proceso de cambio; y con una estructura estatal con débiles índices de efectividad), resulta complejo diferenciar el peso específico que ha jugado la sociedad civil, con respecto al Gobierno y a los partidos políticos, en las transformaciones institucionales registradas en las últimas décadas.

Algunos teóricos, como L. Diamod y Alan Touraine, sostienen que todo cambio político o reforma a las instituciones democráticas nace de la presión de la sociedad, a través de la acción de los movimientos sociales.

En coincidencia con este punto de vista, el politólogo Pablo González Casanova, en entrevista al Periódico "La Jornada" el día 9 de septiembre de 1998, manifestó:

⁵¹ Cfr. WETTSTEIN, Germán. "Los impunes, una minoría peligrosa", en NUEVA SOCIEDAD. No. 111. Enero - Febrero. Caracas, Venezuela, 1991. p. 167.

“Todo parece indicar que la construcción de un mundo nuevo, el mundo de una democracia de todos, plural, participativa y representativa, se logrará desde la propia sociedad civil, hecha de muchas sociedades civiles.”⁵⁵

De acuerdo con estos pronunciamientos, pareciera que los “actores sociales” son antagónicos a las “instituciones”.

Juan Manuel Ramírez Sáiz, afirma que tanto las instituciones como los actores sociales y políticos representan componentes de las estructuras vigentes, y cita a A. Alberoni, quien sostiene que:

“[...] los movimientos sociales y las instituciones se relacionan e influyen mutuamente. Entre ambos se da un proceso continuo de interacción, a través del cual los primeros transgreden las instituciones, pero también las generan, es decir, construyen instituciones nuevas.”⁵⁶

Ahora bien, en México, la crisis de legitimidad de los partidos políticos ha propiciado en las últimas tres décadas una importante irrupción de movimientos sociales -en su mayoría reivindicatorios- y la creación de una multitud de pequeñas Organizaciones No Gubernamentales y Agrupaciones Políticas Nacionales que, en algunos casos, son apéndices encubiertos de los propios partidos.

El mismo Ramírez Sáiz, al analizar las limitaciones de la intervención ciudadana, afirma:

⁵⁵ Cit. por RAMÍREZ SAIZ, J. Manuel, en *Cambio Político y Participación Ciudadana en México*. Colección Sociedad Civil I. CEPACOM. México, 2000. p. 33.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 27.

“Considerando la actuación reciente de la sociedad mexicana en su conjunto, incluida la participativa, es obligado reconocer que no ha sido tan propositiva y heroica su intervención en el terreno político, como se supone. Varios hechos y tendencias lo demuestran. Estos son: el recurso al tráfico de influencias, la utilización de la apertura política y los cambios institucionales para medrar política y económicamente, las prácticas ilegales y corruptas, así como el escaso conocimiento con que cuenta acerca de los cambios institucionales y políticos ya logrados y, menos aún, la casi nula utilización que ha hecho de ellos y, finalmente, la existencia de grupos de poder que boicotean la transición democrática.”⁵⁷

En consecuencia, surgen dos interrogantes fundamentales: ¿Cuál es el papel que debe desempeñar la sociedad en materia de seguridad pública para lograr una efectiva interacción con las instituciones estatales?; ¿Quién y cómo debe corregirse el desequilibrio entre el poder legal y legítimamente constituido y el poder de organización y participación de los ciudadanos?.

Las respuestas a dichos cuestionamientos son materia de la propuesta del presente trabajo.

⁵⁷ RAMÍREZ SAIZ, J. Manuel. Op. Cit., pp. 35 - 36.

CAPÍTULO II: EL ESTADO Y LA SEGURIDAD PÚBLICA.

1. Los antecedentes históricos del Estado.

A partir de lo expuesto en el capítulo anterior, se desprenden tres conceptos fundamentales que tienen que ver con la seguridad como principio básico de la convivencia social: Estado, Gobierno y sociedad.

En el orden medieval el hombre se encontraba atado al país en el que vivía. La economía era eminentemente agrícola y autogestionaria, de acuerdo con las necesidades de cada región determinada. Durante la Edad Media se iba construyendo poco a poco una jerarquía de clases sociales en la que cada estrato debía obediencia a la inmediata superior y sólo en grado secundario a los más altos estratos de la pirámide social que, a su vez, establecían los derechos de propiedad de los señores feudales y las obligaciones mayoritarias para los siervos.

En el medievo la ley se constreñía a una cuestión de costumbres y tradiciones en donde la Iglesia Católica era la dueña espiritual, el Papa su único guía y la teología la esencia de la sabiduría. La política no existía como una rama separada de la filosofía, sino que era simplemente un aspecto de la teología.

Los pensadores eclesiásticos más representativos que justificaban el origen divino de la autoridad y del Estado, eran: San Ambrosio de Milán, en la segunda mitad del siglo IV; San Agustín, a comienzos del siglo V; y San Gregorio, en la segunda mitad del siglo VI.

San Ambrosio, afirmaba que en las materias espirituales la Iglesia tenía jurisdicción sobre todos los cristianos, incluyendo al emperador. Según él, el gobernante secular estaba sometido a la instrucción de la Iglesia y su autoridad debía ser limitada.

San Agustín, Obispo de Hipona, manifestaba que el Estado, como tal, tenía un origen divino, pero que la necesidad del poder coactivo era consecuencia del pecado original y que la justicia no era una creación del poder civil, sino un resultado de la potestad eclesiástica. Para él, un Estado justo tenía que ser aquel en el que se enseñara la creencia en la verdadera religión.

San Gregorio, único padre de la Iglesia Católica Romana que hablaba de la santidad del gobierno político en un lenguaje que sugería la existencia de un deber de obediencia pasiva, decía que no sólo los súbditos tenían que obedecer, sino que no debían juzgar o criticar las vidas de sus gobernantes.

A mediados del siglo XIII, Santo Tomás de Aquino, justificaba que los reyes tuvieran como premio de Dios el ejercicio de su ministerio gubernamental, es decir, el premio consistía en la legitimación del monarca para ejercer el poder público por mandato divino. Igualmente, fue partidario de la autoridad eclesiástica sobre la autoridad seglar, ya que la primera alcanzaba la verdad absoluta por medio de la razón y con el auxilio de la fe.

Ahora bien, en la base de una doctrina de resistencia se encontraba la idea de un pacto⁵⁸ concluido entre el pueblo y el rey, por el cual ambas partes quedaban vinculadas: el primero, se obligaba a la obediencia y a determinadas prestaciones; el segundo, se sujetaba a respetar las barreras establecidas por el Derecho. Si el rey violaba las obligaciones derivadas de dicho contrato nacía

⁵⁸ Como ejemplo, la "Carta Magna" de Juan sin Tierra, en el año 1215, en Inglaterra.

para el pueblo el derecho a la no-obediencia, en otras palabras, a un "Derecho de Resistencia".

Las guerras de religión dieron a dicho "Derecho de Resistencia" un sentido práctico al elaborar la teoría del tiranicidio, misma que planteó la necesidad de terminar con la tiranía cuando ésta se opusiera a la Ley de Dios. Así esbozada, la teoría del tiranicidio sólo pudo florecer en el campo del fanatismo religioso.

Múltiples autores señalan que la Edad Media tuvo un largo período de extinción. El Renacimiento y la Reforma aceleraron la ruptura, que trajo como consecuencia una declinación en el poder real del Papa y del Sacro Imperio Romano Germánico.

1.1. El Estado Absolutista.

El orden medieval dio paso al Estado Absolutista. Sobre el particular, Ernst Wolfgang Böckenförde, nos dice que:

"[...] el concepto de 'estado' no es un concepto universal sino que sirve solamente para indicar y describir una forma de ordenamiento político que se dio en Europa a partir del siglo XIII y hasta fines del siglo XVIII o hasta los inicios del siglo XIX, sobre la base de presupuestos y motivos específicos de la historia europea, y que desde aquel momento en adelante se ha extendido -librándose en cierta medida de sus condiciones originarias concretas de nacimiento- al mundo civilizándolo todo."⁵⁹

⁵⁹ Cit. por Pierangelo Schiera, en "Voz Estado Moderno", en *Diccionario de Política*. 7ª ed. corr. y aum.. Siglo Veintiuno Editores. México, 1991. p. 563.

Es necesario precisar que, aunque el absolutismo tuvo sus orígenes y antecedentes desde el siglo XIII, su edad representativa comprendió de los siglos XVI al XVIII.

Desde un punto de vista descriptivo, Pierangelo Schiera, afirma que el absolutismo, es:

“[...] la forma de gobierno en que el detentador del poder lo ejerce sin dependencia o control por parte de otras instancias, superiores o inferiores.”⁶⁰

Dentro de la perspectiva histórico-constitucional, el mismo autor establece algunos “parámetros clasificatorios” del absolutismo a saber:

“[...] espacio cultural del Occidente europeo, [...] periodo histórico de la edad moderna y [...] forma institucional del estado moderno. La primera delimitación sirve, ante todo, para mantener la distancia con la experiencia oriental y eslava del despotismo césaro-papista. La segunda, para diferenciar la organización ‘absolutista’ del poder del anterior sistema político feudal y de la antigua sociedad por capas [...] La tercera, finalmente, para señalar los límites concretos que asume históricamente el absolutismo como ‘forma’ de poder.”⁶¹

Y, abunda:

“La distinción entre lo ‘espiritual’ y lo ‘mundano’, desde el principio introducida por los papas para fundar la supremacía de la iglesia,

⁶⁰ Pierangelo Schiera. “Voz Absolutismo”, en *Diccionario de Política*. Op. Cit., p. 2.

⁶¹ Loc. Cit.

desplegó su fuerza hacia el predominio y la supremacía de la política."⁶²

Por lo tanto, hablar del absolutismo es referirse a la primera etapa organizadora del Estado moderno europeo, la cual se caracterizó por la progresiva centralización del poder, es decir, por la concentración del mismo en una instancia parcialmente unitaria y exclusiva.

En consecuencia, los teólogos juristas construyeron el Iusnaturalismo divino, vinculándolo directamente a la administración de justicia terrenal. Las leyes procedían de la voluntad divina y señalaban el correcto actuar de los individuos. De esta manera, se presentó una relación indisoluble entre moral y derecho, y:

"[...] al Estado absolutista como el poder público que [controló] a la masa social a través de la moral implícita en la norma jurídica."⁶³

Por otro lado, se encontraban los "ejércitos" que, sin haber estado integrados de forma plena al poder público, disciplinaron al campesinado inconforme y a los señores feudales que vieron desaparecer el esquema político piramidal.

Conviene destacar que no se tuvo una concepción de "ejércitos nacionales obligatorios", sino de masas mixtas. Los mercenarios extranjeros se reclutaban en regiones montañosas y fuera de los perímetros de las nuevas monarquías centralizadas para proveerse. Su integración obedecía a cuestiones de interés

⁶² Pierangelo Schiera. "Voz Estado Moderno", en *Diccionario de Política*. Op. Cit., p. 565.

⁶³ ORTIZ ORTIZ, Serafín. *Función Policial y Seguridad Pública*. Serie Jurídica. Mc Graw Hill. México, 1999. p. 6.

político, ya que para evitar enfrentamientos y sublevaciones los monarcas no debían armar a sus propios subordinados.

Serafín Ortiz Ortiz, describe que:

"[...] los militares [fueron] los sujetos encargados materialmente de la función policial, reivindicadores de la moral estatal y religiosa."⁶⁴

La función de policía, entendida como una práctica de control social del Estado Absolutista y resumida en la distribución de la violencia punitiva, el castigo físico y la tortura, fue realizada por los "ejércitos mercenarios". Por su parte, el clero, a través del Santo Oficio o Santa Inquisición, se encargó del juzgamiento de los delitos.

A principios de la Edad Moderna los príncipes territoriales buscaron una independencia respecto de las leyes naturales, consuetudinarias y divinas, así como una autonomía en oposición a las pretensiones hegemónicas imperiales, Papales y de los señoríos locales.

El redescubrimiento y las labores de actualización e interpretación del Derecho Romano lograron consolidar la idea de un "Derecho creado" por los príncipes y establecer la relación autoridad-súbditos en la que se ejercería el poder.

Las disputas religiosas fueron consideradas el punto de transición de la nueva forma de organización del poder, la cual se justificó en la conservación de la paz, el orden y en el bienestar como fines terrenales, materiales y existenciales del hombre.

⁶⁴ Loc. Cit.

Cuando el poder monárquico absoluto se consumó la doctrina del "Derecho de Resistencia" perdió significación en su forma originaria, ya que la doctrina divina de los reyes les confería una potestad plena para reinar y gobernar, excluyendo cualquier forma de oposición política.

Así, la finalidad del Estado Absolutista fue garantizar a su pueblo seguridad y bienestar; sin embargo, el monarca quedó facultado para intervenir en los asuntos de la gente cuando considerara que era en provecho del interés general, aún sin el consentimiento de los súbditos. Asimismo, la seguridad estatal tuvo prioridad sobre la seguridad de los súbditos, es decir, la finalidad fue preservar al Estado y cuidar los intereses del rey.

Nicolás Maquiavelo, Jean Bodin y Thomas Hobbes fueron los teóricos absolutistas más representativos que identificaron los supuestos personales del poder monárquico con el poder del Estado.

Nicolás Maquiavelo, estableció una división entre la verdad moral para el mundo privado y la verdad política para obtener y mantenerse en el poder.

En su obra "*El Príncipe*", del año 1513, partió de una posición pragmática de la política. Según él, la vida social estaba regida por las pasiones del poder y por la búsqueda de la utilidad en provecho propio.

Afirmó que existían dos clases de personas -los príncipes y los miembros del vulgo- y dos clases de moral: el vulgo debía seguir la moral tradicional con las obligaciones de honestidad, sinceridad y lealtad hacia amigos y aliados. En cambio, dicha moral no era obligatoria para los príncipes ni para el Estado o Gobierno, ya que podían robar, matar, mentir y engañar siempre que así parecieran aconsejarlos las "razones de Estado" o las perspectivas de incrementar el poder.

Al respecto, Ricardo Uvalle, explica:

“El origen de la razón de Estado, principio vital del Estado moderno, se ubica en el ámbito de condiciones materiales e históricas que las definen no sólo como expresión, sino como concepto. Es concepto que explica la formación del poder estatal. Indica el momento en que se invoca, proclama y defiende el derecho del Estado para vivir, sobrevivir y conservarse como organismo político. [...] La razón de Estado es el substrato de la dominación política; exige utilizar arcanas y estratagemas para conquistar, retener e incrementar con legitimidad el poder. [...] El poder no es mero enunciado. Es el sostén del Estado; es el camino para gobernar la sociedad. Es gobernar en medio y a pesar de resistencias opuestas a su vigencia. Se conquista para retenerlo; no para perderlo. Se obtiene para hacer próspera la vida del Estado.”⁶⁵

Por otra parte, Maquiavelo, consideró que el Estado debía introducir elementos de regulación en la vida social, a la que calificó de antagónica entre los que tenían y los que no tenían. Asimismo, rechazó que el Estado utilizara tropas mercenarias para combatir a sus adversarios, manifestando:

“Cuando [...] aquellos Estados que se adquieren están acostumbrados a vivir con sus propias leyes y en libertad, si se quieren conservar, he aquí tres maneras: la primera, arruinarlos; la otra, ir a habitarlos personalmente; la tercera, dejarlos vivir con sus leyes, imponiéndoles un tributo y creando un gobierno de pocos que te los conserve como amigos. Porque ese gobierno, al haber sido creado por aquel príncipe, sabe que no puede perdurar sin su amistad y su poder, y tiene que hacer todo para conservarlo; y una ciudad acostumbrada a vivir libre se

⁶⁵ UVALLE BERRONES, Ricardo. *La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública*. 2ª ed.. Plaza y Valdés Editores. México, 1993. p. 55.

retiene más fácilmente a través de sus propios ciudadanos que de cualquier otro modo, si se quiere preservar.”⁶⁶

Nicolás Maquiavelo, asignó una misión nueva a los individuos y a las naciones al postular que la política debía separarse de la religión y que la antigua teocracia tendría que ser sustituida por la patria. De tal suerte, no reconocía superiores legítimos, leyes obligatorias, ni juicios externos sobre las decisiones del nuevo Estado-nación.

En el año 1576, aparecieron los “*Seis Libros de la República*” de Jean Bodin. En ellos postuló que la existencia de un poder político unificado y unificador era una circunstancia “de hecho” en toda sociedad histórica, y que lo que caracterizaba a ese poder soberano era el recto gobierno de varias familias y de lo que les era común. Tal era el “Estado de la República” o, para resumir, el Estado.

Bodin, introdujo el principio de la soberanía en los términos siguientes:

“No [...] estar sujeto de ninguna manera a las órdenes de otros y [en el] poder dictar leyes a los súbditos y cancelar o anular las palabras inútiles contenidas en ellas para sustituirlas por otras, cosa que no puede hacer el que está sujeto a las leyes o a personas que ejercen poder sobre él. [...] el punto más alto de la majestad soberana consiste en dictar leyes a los súbditos, en general y en particular, sin necesidad de contar con su consentimiento.”⁶⁷

⁶⁶ MAQUIAVELO, Nicolás. *De Principatibus*. Ed. Bilingüe. Trad., notas y estudio introductorio de Elisur Arteaga Nava y Laura Trigueros Gaisman. Trillas. México, 1993. p. 95.

⁶⁷ Cit. por Pierangelo Schiera, en “Voz Absolutismo”, en *Diccionario de Política*. Op. Cit., pp. 5 - 6.

De esta manera, planteó que el poder del Estado era absoluto, indivisible y perpetuo.

Thomas Hobbes, en una situación política más avanzada que la vivida por Maquiavelo y Bodin, publicó *"El Leviatán"*, en el año 1651, como un rechazo a la guerra civil.

Hobbes, centró su problemática en el cuestionamiento de cómo el nacimiento del Estado podría derivarse de la naturaleza del hombre. Con su respuesta, constituyó la teoría del "contrato social" y justificó el absolutismo.

En su opinión, una sociedad política se creaba, de manera un tanto artificial, a través de un contrato con objeto de salvaguardar el orden social y la seguridad jurídica.

Este tratadista consideró que el hombre era el lobo del hombre y un ser egoísta. Señaló que la única forma que los hombres tenían para alcanzar sus metas individuales y obtener las condiciones necesarias que hicieran posible la convivencia social, era sacrificando un mínimo de libertad en favor de una persona o corporación para que gobernara. Asimismo, sostuvo que el egoísmo iba de la mano del miedo a la violencia y que éste se encontraba en los orígenes del Estado.

Hobbes, estimó que el papel del soberano -llámese rey, parlamento u organismo colectivo- debía ser lo suficientemente fuerte como para imponer sus mandatos y evitar la anarquía, aún por encima del orden.

Afirmó que la única vía para aclarar las pasiones humanas era sancionándolas, a través del "Derecho Positivo". Posteriormente, esto condujo a que la soberanía se manifestara en la potestad legislativa.

Para Thomas Hobbes, al "*Leviatán*", nombre bíblico con el que nombró al Estado, le correspondía garantizar la paz y la defensa de la vida. En sus palabras:

"[...] el terror que provoca es suficiente para conducir voluntades de todos hacia la paz interior y hacia la ayuda recíproca en contra de los enemigos externos. En esto consiste la esencia del Estado que es una persona de cuyos actos cada miembro de una multitud -mediante actos recíprocos [...] se ha reconocido como autor, para que pueda utilizar la fuerza y los medios de todos en la forma en que considere beneficiosa para la paz y la defensa común."⁶⁸

Lo hasta aquí expuesto originó la creación de la llamada "Ciencia de la Policía" y la figura jurídica del "*Ius Politiae*"⁶⁹ que racionalizó y justificó la acción estatal absolutista.

El concepto absolutista de policía se entendió como el conocimiento del arte racional de gobernar. En otras palabras, la policía fue concebida como todo acto del gobernante para el orden interno, lo cual trajo como consecuencia que el Estado no tuviera límites. No obstante, dentro de este concepto amplio de policía se incluyó también el problema de la seguridad en el sentido de protección a los bienes y a los individuos.

Ahora bien, el absolutismo político aportó como último beneficio la garantía de la libertad humana compatible con la imperiosa necesidad de la política. El proceso de ampliación y consolidación de dicha garantía se

⁶⁸ Cit. por GONZÁLEZ RUIZ, Samuel, LÓPEZ PORTILLO, Ernesto, YÁÑEZ, José Arturo, en *Seguridad Pública en México. Problemas, perspectivas y propuestas*. Serie Justicia. Coordinación de Humanidades, UNAM. México, 1994. p. 25.

⁶⁹ En la actualidad se entiende, en sentido genérico, como Ciencia de la Administración Pública.

desarrolló dentro de la realidad efectiva del poder y en la fuerza de los modelos estatales que le siguieron.

La legitimación exclusiva del príncipe a la titularidad del poder fue cuestionada, e incluso calificada de vertical, omnipotente, omnipresente, despótica y autoritaria, en el momento culminante del absolutismo.

Así, los elementos de la teoría política adquirieron otro sentido y una nueva importancia. La personalidad del individuo fue descubierta como un elemento integrante de la comunidad nacional constitutiva del Estado, es decir, se descubrió a un individuo con fuerzas, derechos y libertades para el Estado, en el Estado y del Estado.

1.2. El Estado Liberal.

Con el surgimiento del capitalismo, aparecieron las tesis liberales que justificaron a la burguesía como la clase dominante frente al absolutismo, el cual le había impedido y negado su reproducción y reconocimiento.

Sin embargo, la evolución hacia el capitalismo no fue un proceso homogéneo ni una tendencia universal, sino que se presentó en Europa Occidental y cierta área del Mediterráneo en diferentes épocas.

En este orden, las tesis inglesas y francesas representadas por John Locke; Charles-Louis de Secondat, Barón de La Brède y de Montesquieu; Jean-Jacques Rousseau; y Francois-Marie Arouet, Voltaire, respectivamente, desarrollaron el racionalismo, haciendo que de la razón natural humana se desprendiera la construcción de todo lo demás. Con un pensamiento laico y

desplazando las concepciones teológicas anteriores, construyeron el liberalismo filosófico.

Al respecto, Andrés Serra Rojas, expone:

“Son notas [...] de la filosofía liberal: el naturalismo y el racionalismo a ultranza. Exalta la razón humana hasta constituir la en árbitro supremo de la verdad y de la moral. [...] Esta ideología explica [...] que los primeros partidos liberales europeos se declarasen [...] anticlericales y el que la Iglesia tomase una actitud condenatoria ante su filosofía.”⁷⁰

Por su parte, Serafín Ortiz, nos dice que:

“[...] el liberalismo clásico es la ruptura de la cultura medieval y la instauración de una nueva concepción del hombre esencialmente libre.”⁷¹

Dos de las obras políticas de John Locke, intituladas *“Tratados sobre el Gobierno Civil”*, fueron contemporáneas de la Revolución Inglesa del año 1688, la cual trajo como consecuencia la caída definitiva del régimen de Monarquía de Derecho Divino para dar paso a la instauración de una forma de Monarquía Constitucional.

A Locke, correspondió el mérito de reconocer que al hacerse más compleja la sociedad humana aparecían en ella riesgos de conflicto cada vez más numerosos.

⁷⁰ SERRA ROJAS, Andrés. *Historia de las ideas e instituciones políticas*. Facultad de Derecho, UNAM. México, 1991. p. 259.

⁷¹ ORTIZ ORTIZ, Serafín. Op. Cit., p. 10.

En sus "*Tratados*", partió de la idea de un Estado natural y de un "contrato social". El soberano ya no era portador del poder absoluto, como ocurría con Hobbes, sino que su condición de parte contratante podía ser evocada por el pueblo.

Según él, todo individuo debía declinar dos derechos para contribuir con el "pacto social": el primer derecho consistía en hacer lo que le pareciera adecuado para su propia salvación y la de los demás, dentro de la ley natural; el segundo derecho radicaba en castigar por sí mismo los delitos cometidos contra la ley. La primera renuncia tenía un carácter relativo, puesto que la libertad en el futuro no se perdería, sino que se reglamentaría a fin de respetar a los demás; la segunda renuncia era absoluta, pues la acción penal sería monopolio estatal y sustituto de la venganza privada.

Igualmente, dio la fórmula liberal del Estado moderno como un poder soberano y legislador, y como unidad de una multiplicidad de sujetos francos. Por lo tanto, resultaba conveniente que los propietarios se reunieran para definir el poder público encargado de realizar el Derecho Natural. A ese poder soberano, mismo al que se estaba obligado a obedecer y a prestarle apoyo, le correspondían tres clases de tareas:

1. Como legislador, fijar las reglas de ejercicio de la soberanía y definir las leyes que regían al derecho público y privado, con la perspectiva de aplicar los derechos de naturaleza a las particularidades empíricas de la sociedad.
2. Juzgar y sancionar las faltas contra la ley para que imperaran el orden y la justicia derivadas de los propios derechos de la naturaleza, requiriendo a la fuerza pública para que las sanciones fueran efectivas y los daños reparados.

3. Como gobernante, tomar decisiones sobre la guerra, la paz y la administración, las cuales exigían la salvaguardia de la colectividad, la seguridad de los ciudadanos y la protección de las actividades de los individuos.

Locke, al cuestionar directamente el poder divino del monarca, señaló:

“Quien pierde autoridad de ser rey, se le puede hacer resistencia, porque cuando deja de haber autoridad, deja también de ser rey y éste se iguala con las personas que no la tienen [...] ¿Quién será juez para sentenciar si el monarca o el poder legislativo obran en contra de la misión que se les ha confiado? [...] El pueblo es quien ha de juzgar pero, si el príncipe, o quien ejerce los poderes administrativos rehúsa semejante sentencia, no queda otro recurso que apelar al cielo [...] pero si quienes ejercen tal poder -el legislativo- lo pierden por faltas que cometen, el poder legislativo revierte a la sociedad, y el pueblo tiene derecho, a actuar como soberano, de conservar para sí mismo el poder legislativo, darle otra forma, o de colocarlo conservando la antigua, en otras manos, según lo juzgue más conveniente.”⁷²

Ahora bien, los teóricos franceses desarrollaron la perspectiva política-jurídica de la instauración del Estado, desmontando las tesis absolutistas y desacralizando el poder político.

En el año 1748, el Barón de La Brède y de Montesquieu, en su obra *“Del espíritu de las leyes”*, partió de supuestos distintos a los del Iusnaturalismo para entender y aportar soluciones al problema de las relaciones entre el individuo y el Estado. En primer lugar, concibió a la historia como una fuente de

⁷² LOCKE, John. *Ensayo sobre el gobierno civil*. Tecnos. Madrid, España, 1985. pp. 149 y ss.

explicación racional de los hechos humanos. En segundo lugar, consideró que tales hechos podían ser investigados para descubrir en ellos los principios generales que daban cuenta del origen y desarrollo de las instituciones políticas y civiles que regían la vida humana.

Por medio de la razón, aspiró a descubrir el significado auténtico de las instituciones y, en último término, el orden general al que remitían. Tal punto de partida, lo llevó a definir a las leyes como:

“[...] las relaciones necesarias que se derivan de la naturaleza de las cosas.”⁷³

Extrajo una clasificación de las formas de gobierno, con arreglo a los principios de la virtud, del honor y del miedo. El primero, pertenecía al gobierno republicano (la soberanía reside en el pueblo), el segundo, al monárquico (gobierna un hombre solo, según leyes fijadas y establecidas), el tercero, al despótico (un sólo hombre gobierna, según su capricho y sin atenerse a ninguna ley).

Para Montesquieu, la única solución institucional de la libertad política frente al absolutismo monárquico, que dicho sea de paso constituyó el futuro dogma del contractualismo liberal, se encontraba en la República y en la Monarquía, pero siempre y cuando fuesen moderadas y que establecieran una separación entre los tres poderes que existían en el Estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. De este modo, afirmó:

“Todo estaría perdido si un mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres

⁷³ MONTESQUIEU. *Del espíritu de las leyes*. Vol. I. Trad. Mercedes Blázquez y Pedro de Vega. SARPE. Madrid, España, 1984. p. 33.

poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre particulares.”⁷⁴

En el año 1762, Jean-Jacques Rousseau, con su obra intitulada “*El Contrato Social*”, presentó a la soberanía y a la “voluntad general” como elementos contractuales de la sociedad, desmontando los postulados del Derecho Divino del monarca para gobernar.

Según Rousseau, el Estado era un mal necesario que aparecía por las desigualdades entre los hombres. Esto hacía suponer un Estado de naturaleza anterior a la civilización en donde existía una igualdad entre todos. Sin embargo, los intereses propios determinaban que la civilización trajera consigo el régimen de propiedad y, por consiguiente, la distinción entre ricos y pobres, rompiéndose así la igualdad y estableciéndose una sociedad política.

No obstante, el hombre sí podía vivir con libertad y en una sociedad igualitaria. Para ello, expresó:

“Cómo encontrar una forma de asociación que defienda y proteja, con la fuerza común, la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos los demás, no obedezca más que a sí mismo y permanezca, por tanto, tan libre como antes. He aquí el problema fundamental cuya solución proporciona el contrato social.”⁷⁵

⁷⁴ *Ibid.*, p. 169.

⁷⁵ ROUSSEAU, Juan Jacobo. *El contrato social*. SARPRES. Madrid, España, 1983. p. 41.

El "contrato" se basaba en una alineación de las voluntades en la que cada individuo recuperaba lo que había cedido a la comunidad. Concretamente, de la expresión de la "voluntad general"⁷⁶ emanaba la autoridad del Estado.

Para Rousseau, la soberanía -"ejercicio de la voluntad general"- pertenecía al pueblo; era absoluta (no dependía de otra autoridad política y sólo estaba limitada que por sí misma); era indivisible (pertenecía a la totalidad de los ciudadanos); era inalienable (la ciudadanía atentaría contra ella misma si renunciara a lo que era expresión de su poder).

Sin embargo, el pueblo también era súbdito y se sometía a las leyes del Estado que él mismo, en el ejercicio de su libertad, se había dado. Mediante la ley, el derecho de la libertad se conciliaba con el deber de obediencia.

El Gobierno, en su carácter de mandatario, se convertía en el guardián de los derechos de los ciudadanos, protector de los particulares y deferente de la "voluntad general" depositaria de la soberanía, lo cual evidenciaba un poder delegado y no omnímodo.

De esta forma, apareció la moderna "democracia representativa", que en la opinión de Ortiz Ortiz, implica:

"[...] la participación de todos los ciudadanos en la elección del gobierno, que una vez instaurado deberá proteger y salvaguardar los valores mayormente honrados y respetados por los sujetos y que todo mundo conoce y acepta."⁷⁷

⁷⁶ La "voluntad general" mira por el interés común, mientras que la "voluntad de todos" simplemente es la totalización de las voluntades particulares cuya resultante es el interés privado.

⁷⁷ ORTIZ OTRIZ, Serafín. Op. Cit., p. 11.

En el año 1763, Francois-Marie Arouet, Voltaire, reelaboró el principio de tolerancia. En su obra *"Tratado sobre la Tolerancia"*, sentó los principios modernos de la racionalidad de la convivencia humana y de la praxis política.

Voltaire, refiriéndose a su época, mencionó:

"Este tiempo de disgusto, de saciedad o más bien de razón, se puede tomar como época y prenda de la tranquilidad pública. La controversia es, una enfermedad epidémica que llega a su fin, y esa parte de la que estamos curados sólo pide un régimen suave. En suma, la razón lo aconseja y la política no puede asustarse de ello."⁷⁸

El pensamiento ilustrado de Voltaire, cerró el cauce teórico de la oposición político-religiosa intolerante de comienzos del Estado moderno; sin embargo, no llegó a convertir sus postulados teóricos de la razón y de la tolerancia en planteamientos políticos positivos sobre una nueva forma de concebir al poder y de organizar al Estado, como lo hiciera Rousseau.

Ahora bien, el "Derecho de Resistencia" fue admitido en el orden civil mediante la reelaboración del principio de tolerancia, el cual lo redujo al mero derecho a disentir.

En este sentido, hubo una relación entre el "Derecho de Resistencia" y la tolerancia, en la cual, por medio de la negación del fanatismo, surgió una limitación recíproca que hizo reinar a la segunda.

La idea del Estado como poder soberano en la tierra encontró su origen político en la naciente "sociedad civil", entendida como el conjunto organizado de

⁷⁸ VOLTAIRE. *Tratado sobre la tolerancia*. Tecnos. Madrid, España, 1986. p. 41.

los intereses privados que arraiga los valores individuales y conserva, a través de la conquista del poder de mando, los instrumentos directos de determinación de dicho orden.

El Estado-nación, concebido como: la representación política que implica una población, la base de una sociedad sobre un mismo territorio que se reconoce como dependiente de un poder soberano que emana de ella y le da expresión, apareció con la Restauración Inglesa (del año 1690), y se afirmó totalmente con las Revoluciones Norteamericana (del año 1776), Francesa (del año 1789), e Industrial (del año 1848).

En consecuencia, con las "revoluciones burguesas" mencionadas, el hombre dejó de ser súbdito para transformarse en ciudadano y en sujeto activo de la política.

Estas revoluciones estuvieron encabezadas por la "fuerza hegemónica" de la sociedad organizada, es decir, por la burguesía⁷⁹, clase social que representó el eje de la economía y que reclamó el poder de Estado (poder público), mismo que encontró su defensa en el ordenamiento jurídico y la justificación material del orden natural de la economía, logrando que el orden social apareciera como persona y anexara los elementos de legitimación y de explicación del poder, que hasta entonces habían correspondido al monarca.

En Inglaterra, a partir de la Revolución Inglesa (entre los años 1688 y 1689) y del Manifiesto de "*Bills of Rights*" (del año 1689), se planteó por primera vez el asunto del derecho de los súbditos a oponerse políticamente a su monarca.

⁷⁹ Los comerciantes y los artesanos dedicados a la producción de bienes y servicios y al lucro, constituyeron una clase social emergente que, con el paso del tiempo, se convirtió en la fuerza hegemónica de la sociedad denominada burguesía.

La versión política del derecho a oponerse también se formuló en las Cartas sobre el Espíritu del Patriotismo y la idea de un Rey Patriota⁸⁰, escritas por el Vizconde de Bolingbroke en el año 1749. En ellas, situó el rango del Gobierno a la oposición, es decir, utilizó una forma igualatoria, manifestando:

“Cada administración es un sistema de conducta, la oposición, por tanto, constituye un sistema de conducta.”⁸¹

Asimismo, concibió la posibilidad de que el interés del Gobierno llegara a ser contrario al interés colectivo. Ante esta eventualidad, visualizó la oposición patriótica del Parlamento al Gobierno, con lo cual aquél se convertía en el titular del ejercicio del “Derecho de Resistencia”.

Por último, el Vizconde caracterizó a la oposición como: metódica y no ocasional; responsable de proponer medidas de gobierno ventajosas y de criticar las nocivas; y encargado de asumir ministerios -formar gobierno-, de acuerdo con el procedimiento parlamentario.

La Revolución Norteamericana tuvo como corolario la Acta de Independencia de las trece colonias de Nueva Inglaterra. Respecto de la Declaración de Independencia de los Estados Unidos Americanos del 4 de julio de 1776, se destacó la incorporación, en su párrafo segundo, del legítimo derecho del pueblo para derrocar al Gobierno que contraviniera los derechos inalienables de todo hombre:

⁸⁰ Cit. por COTARELO, Ramón, en “La oposición política”, en REVISTA DE POLÍTICA COMPARADA. Universidad Internacional Menéndez Pelayo. No. 10 - 11. Madrid, España, 1984. p. 253.

⁸¹ Loc. Cit.

“[...] cuando una larga serie de abusos y usurpaciones, dirigida invariablemente al mismo objetivo, demuestra el designio de someter al pueblo a un despotismo absoluto, es su derecho, es su deber, derrocar ese gobierno y establecer nuevos resguardos para su futura seguridad.”⁸²

Las antinomias del pensamiento revolucionario francés burgués quedaron plasmadas en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada por la Asamblea Constituyente francesa del 26 de agosto de 1789, la cual reconoció el derecho del pueblo a luchar en contra del gobernante tirano, señalando en su artículo segundo que:

“[...] el fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre; estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.”⁸³

Aunque explícitamente no se mencionara, los franceses contribuyeron al concepto de oposición al haber considerado la resistencia a la opresión como una forma de aquélla.

Las “revoluciones burguesas” comenzaron sustentándose en el “Derecho de Resistencia”; sin embargo, al redefinir teórica y prácticamente el poder legítimo, deslegitimaron los principios rectores del “*Ius Resistendi*”. Posteriormente, la relación poder-oposición se presentó como la lucha entre el individuo y el Estado, así como el conflicto entre el Parlamento y el Gobierno.

El artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, fue la mejor expresión de dicha ideología, al establecer:

⁸² Cfr. Internet <http://usinfo.state.gov/usa/infousa/facts/funddocs/deces.htm>

⁸³ Cfr. Internet <http://empresas.mundivia.es/aguilera/derecho.htm>

“No podrá constituirse ninguna sociedad en la que no estén garantizados los derechos y determinada la separación de poderes.”⁸⁴

La oposición surgida se ejerció en el interior del Estado. La separación clásica de poderes obedeció a esta idea, ya que segregó una concepción típica de oposición al poder, instaurando instituciones de oposición frente a las propiamente gubernamentales.

Si bien la doctrina referente a la separación de poderes hundió sus raíces entre los teóricos europeos, como Locke y Montesquieu, a Estados Unidos de América le correspondió materializarla en su Constitución Política de 1787.

En la mayoría de los países europeos de corte liberal, el tránsito del antiguo régimen a la Monarquía Parlamentaria conoció dos fórmulas: la Limitada y la Constitucional. En la primera, rigió la presunción genérica de que el rey podía ejercer todos los poderes, excepto aquellos que se le habían sustraído por el ordenamiento constitucional para confiarlos a otro órgano; en la segunda, el soberano contaba, como los otros órganos del Estado, sólo con los poderes conferidos por la Constitución.

El desarrollo de la soberanía nacional y su transformación en soberanía popular fue la fuente que otorgó a la Monarquía Parlamentaria la legitimidad democrática, entendiendo a ésta última como:

“[...] la justificación inmanente del poder del Estado por el pueblo y las varias decisiones políticas se diferencian en la actualidad entre sí únicamente por el contenido diverso que dan al concepto de pueblo.”⁸⁵

⁸⁴ Loc. Cit.

⁸⁵ HELLER, Herman. *Teoría del Estado*. Sección de Obras de Política y Derecho. 6ª ed.. Fondo de Cultura Económica. México, 1981. p. 215.

Desde entonces, la democracia se concibe como un método que enfrenta el problema crucial de cómo formar gobiernos legítimos y autorizar oposiciones toleradas, en un marco de observancia constitucional.

Por otro lado, con la Revolución Industrial, los burgueses ingleses transformaron al mercado al cambiar la producción artesanal de bienes por una producción en serie. Igualmente, las economías agrícolas comenzaron otro tipo de prácticas mercantilistas, como la acumulación de materiales preciosos para la utilización de la moneda.

En cuanto al Estado, éste cobraba elevados impuestos a las actividades comerciales. Ante esta situación, los burgueses pelearon por un libre mercado y por la retractación de aquél frente a dichas prácticas de los particulares, estableciéndose así el comienzo del liberalismo económico -"*laissez - faire, laissez - passer*"- que significó la intervención mínima del Estado en las actividades del comercio.

Andrés Serra Rojas, explica el liberalismo económico como:

"[...] una reacción en contra del dirigismo mercantil del siglo XVIII. Alude al respecto a la propiedad privada de los medios de producción y al fortalecimiento de la libre empresa. Sus conclusiones se apoyan en las leyes de la economía, el interés personal, el libre cambio y otras."⁸⁶

En síntesis, los procesos hasta ahora descritos dieron paso al moderno Estado Liberal (basado en los principios de la ideología del Liberalismo Iusnatural), mismo que a la postre fue el sincretismo del capitalismo.

⁸⁶ SERRA ROJAS, Andrés. *Historia de las ideas e instituciones políticas*. Op. Cit., p. 259.

Norberto Bobbio, indica que:

"[...] por liberalismo se entiende una determinada concepción del Estado, la concepción según la cual el Estado tiene poderes y funciones limitados y como tal se contrapone [...] al Estado absoluto [...]"⁸⁷

Sobre la doctrina de los Derechos Humanos, sostiene que:

"[Es el] presupuesto filosófico del Estado liberal [según la cual, los seres humanos] tienen algunos derechos fundamentales como el derecho a la vida, la libertad, a la seguridad, a la felicidad, que el Estado o más concretamente aquellos que en un determinado momento histórico detentan el poder legítimo de ejercer la fuerza para obtener la obediencia a sus mandatos, deben respetar no invadiéndolos y garantizarlos frente a cualquier intervención posible por parte de los demás."⁸⁸

1.2.1. El Estado Liberal de Derecho.

Cuando los individuos se consolidaron como una sociedad civil organizada, un conjunto de bienes jurídicos requirió ser tutelado por el Derecho. En consecuencia, se instauró el Estado de Derecho, fundado en la libertad política y en la igualdad de participación de los ciudadanos frente al poder administrado por la burguesía.

⁸⁷ Cit. por REYES SALAS, Gonzalo Francisco, en *Los sistemas políticos contemporáneos. Propuesta de método para su estudio*. Facultad de Derecho, División de Universidad Abierta, UNAM. México, 1997. p. 157.

⁸⁸ Loc. Cit.

La concepción del Estado de Derecho constituyó uno de los elementos esenciales de la doctrina liberal, en donde la seguridad jurídica de los gobernados, a través del Derecho, se erigió como un valor supremo. Entonces, el interés de los gobernados -libertad, igualdad, propiedad y seguridad jurídica- prevalecía sobre el interés estatal.

Lo anterior representó el paso de la esfera de la legitimidad al de la legalidad como eje del sistema jurídico, entendida la segunda como:

"[...] la forma moderna de convivencia social con fundamento en el derecho, en donde el eje de la legalidad significa que: todo lo que no está prohibido, está permitido -para los gobernantes- en tanto la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le faculta."⁸⁹

En consecuencia, la integración gradual del Estado político con la sociedad civil terminó por modificar la forma jurídica de aquél, los procedimientos de legitimación y la estructura de la administración.

Ahora bien, resulta factible que se presente una confusión al hablar de Estado de Derecho y Estado Liberal de Derecho. Sin embargo, la diferencia radica en que el Estado de Derecho es formal, legal y rígido ante un ordenamiento legislativo; toda actividad desplegada por aquél se encuentra ajustada, supeditada, prescrita y limitada por las normas jurídicas. Más aún, está circunscrita en la medida en que el Derecho exige al Estado garantizar los postulados esenciales del pensamiento liberal, que no es más que la victoria política de la sociedad burguesa especificada en el llamado Estado Liberal de Derecho.

⁸⁹ ORTIZ ORTIZ, Serafin. *Op. Cit.*, p. 12.

Sobre el particular, Bobbio, expone:

“Un Estado en el que los poderes públicos son regulados por normas generales (las leyes fundamentales o constitucionales) y deben ser ejercidos en el ámbito de las leyes que los regulan, salvo el derecho del ciudadano de recurrir a un juez independiente para hacer reconocer y rechazar el abuso o exceso de poder.”⁹⁰

Por su parte, Rafael Martínez Morales, nos dice que:

“[...] la nota fundamental es la igualdad ante la ley, el sometimiento de todos a ésta, incluido el propio estado; dicha ley debe estar ceñida a la voluntad general de la sociedad y a su interés mayoritario.”⁹¹

David Garay Maldonado, complementa lo anterior, manifestando:

“[...] la concepción de Estado de Derecho se basa en el principio de que el Estado es la personificación de un orden jurídico específico que ha alcanzado cierto grado de centralización y, por lo tanto, todo Estado es de Derecho [...]”⁹²

Y, abunda:

“[...] actualmente representa más que una realidad una aspiración que en términos amplios significa hacer de la normalidad una realidad normatizada [sic] y que todos los factores del Estado estén sometidos

⁹⁰ Cit. por REYES SALAS, Gonzalo Francisco, en *Los sistemas políticos contemporáneos. Propuesta de método para su estudio*. Op. Cit., p. 158.

⁹¹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. “Voz Estado de Derecho”, en *Biblioteca Diccionarios Jurídicos Temáticos. Derecho Administrativo*. Vol. 3. Harla. México, 1999. p. 100.

⁹² GARAY MALDONADO, David. “Estado de Derecho: Régimen de excepción. Un recuento de contradicciones”, en *NEXOS*. No. 255. Marzo. México, 1999. p. 15.

Entonces: ¿Cuáles son los postulados liberales consagrados en el Derecho que debe cumplir el Estado?; ¿Cuáles son las afirmaciones hechas por un Estado Liberal de Derecho al quedar subsumido en un Estado Constitucional?.

La respuesta se resume en haber considerado a la libertad como la base de todo:

1. Una libertad expresada negativamente -*laissez - faire, laissez - passer*- en donde todo estaba permitido, menos lo prohibido por la ley.
2. La consideración de que los ciudadanos eran iguales ante la ley.
3. La existencia de un máximo de sociedad burguesa y un mínimo de Estado. La sociedad, en un cuerpo político o en un estado de naturaleza, se encauzaba por la propiedad privada. Aquí, la libertad radicaba en el hecho de que el Estado no debía intervenir, sino sólo actuar como un "Estado Fiscal".

Encontramos otra respuesta en el adjetivo que este modelo estatal denotó. Por su valor totalizador, la palabra "Derecho" se aplicó a una figura retórico-jurídica, es decir, fue vista como la realización de un principio de convivencia humana para colocar al Estado al servicio de este máximo valor.

Por ello, el Estado Liberal de Derecho consagró los derechos y las libertades individuales que el Estado debía reconocer y proteger por considerarlos como valores principales, específicamente, como derechos fundamentales del ciudadano incorporados al orden constitucional. Asimismo, la separación de poderes (garantía de la libertad frente al despotismo legislativo) buscó una mayor seguridad jurídica y, por ende, un reconocimiento de la personalidad jurídica del Estado.

al principio de legalidad, que es el cimiento de la gobernabilidad. Lo anterior llevaría a que gobernantes y gobernados viviéramos en un régimen de certeza y seguridad jurídicas [...]"⁹³

Recordemos que los derechos fundamentales representan una garantía del "*statu quo*" y la tutela tradicional de las libertades civiles, las cuales constituyen una defensa contra la intervención del Estado.

1.2.1.1. El poder de policía.

La seguridad forma parte del desarrollo de las teorías políticas del mundo Occidental y de las bases empíricas e históricas de la razón estatal moderna. Así, el discurso político de la modernidad recuperó este concepto como un derecho inalienable del hombre, pero también como una obligación del poder público.

No obstante, en principio fue visto como un problema, ya que resultaba contradictorio con el pensamiento liberal que criticaba la intervención del Estado en la vida privada de los ciudadanos, excluyéndolo de los procesos productivos y sociales, y reduciéndolo a funciones meramente administrativas y de vigilancia.

De tal suerte que, a finales del siglo XVIII, el concepto absolutista de policía (conocimiento del arte racional de gobernar) fue sustituido por el de política para hacer referencia a todas las decisiones de Gobierno y a las acciones de los ciudadanos sobre el Estado. Asimismo, la Ciencia de la Administración Pública reemplazó a la antigua "Ciencia de la Policía" para neutralizar ideológicamente la politización del poder del aparato del Estado.

⁹³ Loc. Cit.

Ahora bien, la vertiente dominante de la política liberal otorgó a su concepto de policía poco valor.

Al respecto, Agirreazkuenaga, expone:

“Las infracciones de policía, que según Montesquieu, no son ‘verdaderas leyes’, pasan a ser asunto de menor importancia, a las que sólo hay que apoyar con reglamentos o bandos de policía; ni siquiera merecen [...] la reflexión, teorización o análisis jurídico, quedando como concepto oscuro, reglamentario [...] A lo sumo la policía es tratada por el derecho administrativo bajo el problema de la coacción administrativa, pero no es tanto de la policía lo que se trata ahí, sino de los poderes coactivos de la administración pública.”⁹⁴

Cuando la policía de orden se afianzó como una policía de seguridad, la policía y la seguridad se convirtieron en una sola institución política. Sin embargo, esta policía también fue neutralizada políticamente, ya que se le colocó entre el espacio de lo administrativo y el de lo jurídico.

Así, la policía de seguridad tuvo el reto de alejarse de cualquier sospecha política para lograr convertirse en un “instrumento administrativo, vigilante y anticriminal” que protegiera los intereses del Estado u orden público.

El concepto de orden público⁹⁵ apareció para resaltar la relación entre la acción de policía y lo político, e impulsar lo que la policía debía defender: el

⁹⁴ Cit. por GONZÁLEZ RUIZ, Samuel, LÓPEZ PORTILLO, Ernesto, YÁÑEZ, José Arturo, en *Seguridad Pública en México. Problemas, perspectivas y propuestas*. Op. Cit., p. 35.

⁹⁵ Es necesario acotar que el orden público es variable, de acuerdo con las circunstancias de tiempo, lugar y sociedad de un momento determinado. Por ello, la noción de orden público es de las más estudiadas y controvertidas en la teoría jurídico administrativa.

orden político del Estado, es decir, la existencia y conservación de la organización social establecida.

En este sentido, García Oviedo, expone que:

"[...] policía es la acción para lograr un orden o defender el que ya existe; sería por tanto un medio para alcanzar un fin."⁹⁶

Por su parte, Rafael Martínez Morales, comenta que:

"[...] la policía se abstiene de intervenir para suscitar o apremiar la correcta relación de los seres humanos, sino que se aboca a mantener el orden ya existente, lo defiende y tutela con los medios a su alcance, es decir, por medio de la coacción, porque ella actúa sobre los efectos y no sobre las causas que alteran al orden imperante."⁹⁷

Gradualmente, la fuerza de la clase capitalista y el predominio del principio económico del libre mercado llevaron a la policía a ocuparse de la protección de la propiedad privada y de la prevención y persecución de los transgresores de dicha propiedad. Más aún, la encaminaron a salvaguardar la integridad física, los valores, los derechos y los bienes de los miembros de la colectividad.

Como resultado de lo anterior, los órganos encargados de mantener el orden administrativo surgieron formalmente en el Estado Liberal de Derecho: la moderna policía, como una institución protectora de los intereses de la sociedad, y la cárcel.

⁹⁶ Cit. por MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., en "Voz Policía", en *Biblioteca Diccionarios Jurídicos Temáticos. Derecho Administrativo*. Op. Cit., p. 180.

⁹⁷ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. "Voz Policía", en *Biblioteca Diccionarios Jurídicos Temáticos. Derecho Administrativo*. *Ibid.*, p. 181.

Garrido Falla, advierte que:

"[...] al consagrarse legislativamente el Estado de Derecho, el individuo aparece como titular de una esfera de libertad [...] protegida jurídicamente contra las intervenciones del Estado. Tal esfera está constituida por el conjunto de los derechos de libertad. Ahora bien, la posibilidad de que el uso de los derechos de libertad puedan derivarse peligrosos para el interés público, justifica las potestades de policía en manos del Estado. Con la policía administrativa el estado de libertad civil deja de ser un derecho absoluto del ciudadano."⁹⁸

Para diversos autores, hablar de la moderna policía es aludir a una limitación de derechos o a una privación de las libertades.

Rafael Bielsa, dice:

"La policía significa, en la acepción más amplia ejercicio del poder público sobre hombres y cosas. En el dominio del Derecho Administrativo, el concepto de policía, designa el conjunto de servicios organizados por la administración pública, con el fin de asegurar el orden público y garantizar la integridad física, y aún moral de las personas mediante limitaciones impuestas a la actividad personal (individual y colectiva)"⁹⁹

Por su parte, Jesús Martínez Garneño, difiere de los criterios citados y enfatiza que la noción de policía evoca un concepto de protección.

⁹⁸ Cit. por ROSAS MORENO, Luis Manuel, en *Las Actividades de Policía del Estado en Materia Federal del Trabajo*. Tesis de Licenciatura. UNAM. México, 1963. p. 1.

⁹⁹ Cit. por MARTÍNEZ GARNEÑO, Jesús, en *Policía Nacional Investigadora del Delito*. Porrúa, S.A. México, 1999. p. 226.

Además, aclara:

“Dicha actividad administrativa no tiene [...] un dominio propio en el cual pueda moverse cómoda y libremente para hacer valer sus ‘miras especiales’, [...] está sujeta a una delimitación de funciones y facultades, en cuya acción debe adaptarse estrictamente a las disposiciones legales de manera que no le es permitido proceder, válida a medios arbitrarios, contra lo que las leyes mismas se proponen proteger y garantizar.”¹⁰⁰

En apoyo de lo anterior, Rafael Martínez Morales, asevera que el poder de policía:

“[...] afecta a la esfera jurídica de los particulares y que para lograr sus fines debe reglamentarse, sin que el derecho que va a ser normado cambie su esencia o naturaleza, a efecto de que su ejercicio se proteja de manera legal y, por tanto, no se limite arbitrariamente.”¹⁰¹

Lo expuesto, obliga a hacer una distinción entre la concepción de poder de policía y la de policía, tomando a la primera como una normatividad que elabora el legislador.

Sobre el particular, Ramón Vázquez, asegura:

“La acción del Estado tendiente a limitar por coacción, dentro de la sociedad organizada y jurídicamente la actividad individual, esa acción reguladora, constituye la exteriorización del poder [...] de policía.”¹⁰²

¹⁰⁰ MARTÍNEZ GARNELO, Jesús. *Ibid.*, p. 226.

¹⁰¹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. “Vos Policía”, en *Biblioteca Diccionarios Jurídicos Temáticos. Derecho Administrativo* Op. Cit., p. 186.

¹⁰² Cit. por ORTIZ ORTIZ, Serafín, en *Función Policial y Seguridad Pública*. Op. Cit., p.20.

Y, prosigue:

"Por lo mismo, que por una función de carácter administrativo hállese [sic] íntimamente vinculada a una potestad de derecho público, la expresión policía, traduce, al mismo tiempo, una función y un poder de gobierno; poder que se manifiesta en normas tendientes a asegurar y promover el orden social, el bienestar colectivo, la prosperidad y la felicidad de todos mediante restricciones y compulsiones."¹⁰³

De manera más restringida, Daniel E. Herrendorf, manifiesta que:

"[...] el poder de policía enfoca las limitaciones impuestas a los derechos subjetivos, por vía reglamentaria, para preservar la salubridad, la seguridad y la moralidad públicas."¹⁰⁴

En todo caso, el poder de policía se perfila como la facultad restrictiva de la libertad individual para lograr una convivencia armónica.

Walter Benjamin, en su ensayo intitulado "*Para una crítica de la violencia*", explica que los fines del poder de policía no son iguales en todo lugar y momento. El "derecho" de la policía marca el punto en que el Estado es componente para garantizar sus fines, a partir del ordenamiento jurídico. De este modo, la policía interviene, por "razones de seguridad", en los casos en que no subsiste una clara situación jurídica¹⁰⁵.

¹⁰³ Loc. Cit.

¹⁰⁴ Loc. Cit.

¹⁰⁵ Cf. BENJAMIN, Walter. *Para una crítica de la violencia y otros ensayos. Iluminaciones IV*. Trad. Roberto Blatt. Serie Humanidades/Filosofía. Taurus Humanidades. Madrid, España, 1991. p. 32.

Ahora bien, con respecto a las funciones de la policía, Luis Gerardo Gabaldón, nos dice que:

"[...] enlazan básicamente con el denominado control social. Entendemos por control social, el conjunto de acciones, públicas y privadas, genéricas y específicas, individualización, detección del autor, restricción y/o prevención de conductas consideradas jurídica y socialmente inaceptables."¹⁰⁶

Y, considera que las primordiales son:

1. Individualizar conductas subsumidas dentro de una hipótesis abstracta legal o reglamentaria que las define como infracción.
2. Detectar al autor de la infracción, es decir, procediendo en su caso a la detención.
3. Restringir y/o prevenir esos comportamientos."¹⁰⁷

Por otro lado, Raymond Clift, divide los cometidos de la policía en las siguientes cinco categorías a saber:

1. Conservación de la paz pública,
2. Protección de la vida y de los bienes,
3. Prevención de la criminalidad,
4. Imposición de las leyes, y
5. Detención de los delincuentes y recuperación de los bienes sustraídos a sus legítimos dueños."¹⁰⁸

¹⁰⁶ Cit. por ORTIZ ORTIZ, Serafín, en *Función Policial y Seguridad Pública*. Op. Cit., p. 21.

¹⁰⁷ Loc. Cit.

¹⁰⁸ Cit. por ORTIZ ORTIZ, Serafín, en *Función Policial y Seguridad Pública*. Op. Cit., p. 20.

Aquí, es necesario distinguir a la "policía administrativa" de la "policía ministerial o investigadora" (antes llamada "policía judicial").

En principio, la primera forma parte de la segunda; en otros términos, una es el género y la otra es la especie. No obstante, se encuentran estrechamente vinculadas por su finalidad de conservar el orden establecido y porque las actividades que una desarrolla coadyuvan al funcionamiento de la otra.

La "policía administrativa" connota la actividad de vigilancia que efectúa el Estado. En opinión de Rafael Bielsa:

"[...] es la acción directa que el estado realiza para proteger, preventiva y represivamente, la integridad física de las personas y de las cosas, en el orden moral y de la economía pública en lo que pueda afectar inmediatamente a las primeras. Ese orden es un presupuesto de existencia de la propia administración pública."¹⁰⁹

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo, Constitución Federal) no prevé expresamente la existencia de la policía preventiva. Sin embargo, a través de algunos preceptos, encontramos su justificación legal.

"Artículo 16

[...]

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; [...]"

¹⁰⁹ Cit. por MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., en "Policía Administrativa", en *Biblioteca Diccionarios Jurídicos Temáticos. Derecho Administrativo*. Op. Cit., p. 187.

Desde nuestro punto de vista, lo anterior encuadra en el contexto de la policía administrativa.

Por otro lado, el artículo 21 constitucional establece que la "policía ministerial o investigadora" es una institución que auxilia al Ministerio Público, dependiente del Poder Ejecutivo, en la investigación y persecución de los delitos, para después poner a los presuntos responsables a disposición de las autoridades competentes, a fin de que se les consigne y se les siga el proceso correspondiente.

Por último, no hay que confundir el concepto de policía con el del individuo que presta su fuerza de trabajo para el desempeño de una función específica. En todo caso, podría decirse que él es una parte mínima de lo que debe representarse como policía.

Más allá de la discusión teórica sobre el objeto tutelado por la policía, es decir, si es correcto o incorrecto determinar el concepto de policía en función del orden público, como su razón de ser y su fin, podemos afirmar que se trata de un concepto que hace dinámica la tesis del intervencionismo del Estado, proporcionando facultades al poder público para que siempre predomine el interés público sobre el interés privado. Además, hay que tener en cuenta que el orden público es una noción política, cuya delimitación jurídica está aún en desarrollo.

También es cierto que el principio básico de reproducción del poder del Estado (violencia legítima monopolizada por el aparato estatal) se halla en la policía.

Así, la existencia del poder de policía queda justificada entre los medios de actuación del Estado, la cual garantiza la observancia de un orden y otorga fuerza, apoyo y seguridad tanto al ente estatal como a los gobernados.

Para concluir:

"El concepto funcional sobre esta institución, hoy día inequívocamente ha dado un giro distinto al sostenido en épocas pasadas, esto es, que ya no se funda su estructura, su fuerza y su actividad exclusivamente en el poder y en la estabilidad o sostenimiento del orden de un gobierno determinado, claro está con una divergencia casi radical dado que la propia constitución sólo le otorga como función exclusiva la 'persecución e investigación de los delitos', circunstancia hasta la reforma de 1996 totalmente acertada [...]" No podemos ni debemos caer en el tópico de que la policía ejerza una función de carácter eminente, preventivo, represivo o persecutor, ya que la naturaleza, interpretación y aplicación de estas funciones, delinean los derroteros sobre la funcionalidad, el orden, la paz, la tranquilidad y el aumento o disminución del índice de la criminalidad, producto y resultado de un positivo o negativo bienestar social, representado en sus ciudadanos y en el desarrollo de su propia comunidad."¹¹⁰

1.2.2. El Estado Intervencionista o de Defensa Social.

La estructura económica del Estado sufrió profundas transformaciones entre finales del siglo XIX y principios del siglo XX. La incompetencia del sistema liberal iusnatural para respaldar un modelo económico de libre

¹¹⁰ MARTÍNEZ GARNELO, Jesús. Op. Cit., p. 229.

mercado dio origen al liberalismo racionalista, moderado, de beneficio social o neokeynesiano.

Para diversos autores, esta segunda etapa de la ideología política del liberalismo fue producto del descuido a los grandes grupos populares de la sociedad. Además, los antiguos liberales se convirtieron en conservadores del estado de cosas, gestándose así el reclamo de una mayor participación del Estado en la economía.

José Luis Orozco, cataloga al liberalismo iusnatural como:

"[...] empirista, individualista, economicista [sic], cuantitativista [sic], civilista, políticamente realista y social y religiosamente conservador [...]"¹¹¹

Y, al liberalismo racionalista como:

"[...] colectivista, axiológico, igualitario, cualitativista [sic], cívico, revolucionario y laico."¹¹²

Las formas separadas de capital industrial, comercial y bancario se unieron bajo la forma de capital financiero, realidad histórica en la que se manifestó el "capitalismo organizado".

De este modo, la relación Estado-economía quedó modificada, dejando atrás la independencia de la política respecto del intercambio de mercado y originando que la política económica del Estado interviniera directamente.

¹¹¹ Cit. por REYES SALAS, Gonzalo Francisco, en *Los sistemas políticos contemporáneos. Propuesta de método para su estudio*. Op. Cit., p. 162.

¹¹² Loc. Cit.

John Maynard Keynes, economista inglés, tuvo una gran aceptación al establecer que en los periodos con alto nivel de desempleo se podía mantener una economía equilibrada, a través de la intervención estatal en el gasto público.

Keynes, propuso un liberalismo fundado en el interés individual y en el libre mercado (motores del capitalismo en el ámbito microeconómico), pero aclaró que en el agregado no garantizaban el pleno empleo y la demanda efectiva, ambos necesarios para el correcto funcionamiento capitalista y el desarrollo de la democracia.

Influenciados por Keynes, los sistemas políticos liberales determinaron una forma de gobernar bajo el supuesto de la "economía mixta", en donde las instituciones formales del poder adquirieron la categoría de actores e inventores de la sociedad, y el Estado las siguientes cuatro funciones principales a saber:

1. Establecer el marco jurídico de la economía de mercado.
2. Determinar la política de estabilización macroeconómica.
3. Influir en la asignación de los recursos para influir en la eficiencia económica.
4. Establecer programas que influyan en la distribución del ingreso.¹¹³

F. Neumann, explica que la ley general abstracta corresponde formalmente a una situación de mercado, constituida por sujetos que intercambian libremente en condición de paridad. En cambio, la diversificación

¹¹³ Cit. por REYES SALAS, Gonzalo Francisco, en *Los sistemas políticos contemporáneos. Propuesta de método para su estudio*. Op. Cit., p. 164.

del capital en sectores monopólicos y sectores aún competitivos exige una intervención legislativa de tipo selectivo.

No obstante, dicha posibilidad fue irrealizable, por lo que surgió un vacío en la función legislativa y un desplazamiento de la dirección política hacia otros centros del aparato estatal.

La cuestión social se presentó como el problema principal que la burguesía debía afrontar. Se impuso la necesidad de establecer una tecnología social que detectase las causas de las fracturas sociales y que buscase sus remedios.

A finales del siglo XIX, el Estado Intervencionista se dedicó al financiamiento y administración de programas de seguridad social. Las primeras formas de bienestar se dirigieron a contrarrestar el avance del socialismo, buscando crear una dependencia del trabajador respecto del Estado.

En consecuencia, el liberalismo de beneficio social del Estado Intervencionista dio paso al nacimiento del Estado Benefactor o de Bienestar, el cual permitió las libertades individuales, pero con la intervención estatal en la regulación económica.

1.2.3. El Estado de Bienestar o Asistencial.

H. L. Wilensky, lo define como:

"[...] un estado que garantiza estándares mínimos de ingreso, alimentación, salud, habitación, educación a todo ciudadano como derecho político y no como beneficencia."¹¹⁴

¹¹⁴ Cit. por REGONINI, Gloria, en "Voz Estado de Bienestar", en *Diccionario de Política*. Op. Cit., p. 551.

Lo que caracterizó al Estado de Bienestar no fue la intervención directa de las estructuras públicas para elevar el nivel de vida de la población, sino que tal acción fue reivindicada por los ciudadanos como un derecho.

A principios del siglo pasado aparecieron proyectos asistenciales que constituyeron un desarrollo y una ampliación de los derechos civiles y políticos de las clases más desfavorecidas, siendo los años veinte y treinta los que marcaron el paso definitivo hacia la conformación del Estado Asistencial.

Después de la Primera Guerra Mundial y del "Crack" o Gran Crisis de 1929, se experimentó una intervención masiva del Estado en la producción de la industria bélica y en la distribución de artículos alimentarios y sanitarios.

Asimismo, debido a las tensiones sociales creadas por la inflación y el desempleo, comenzó la denominada "Gran Depresión", la cual determinó en todo el mundo occidental un aumento en el gasto público para apoyar el empleo y las condiciones de vida de los trabajadores.

Una respuesta fue el programa político de Franklin Delano Roosevelt, conocido como "New Deal".

Roosevelt, realizó las políticas asistenciales dentro de instituciones de tipo "liberal-democráticas", a través del refuerzo de los sindicatos industriales, de la canalización del gasto público en apoyo del empleo, de la creación de estructuras administrativas especializadas en la gestión de los servicios sociales y de la ayuda económica a los necesitados.

Otra respuesta se presentó en los Estados Nazi-Fascistas, surgidos en Alemania (con un contenido racial) y en Italia (con un contenido nacional) al

mando de Adolf Hitler y Benito Mussolini, respectivamente, en donde la protección al trabajo fue ejercida en estructuras de tipo "corporativo".

Tras la Segunda Guerra Mundial, el Estado de Bienestar se consolidó, principalmente en los países industrializados de Europa, como el modelo político idóneo para la realización de la justicia social. El principio fundamental de este modelo estatal lo encontramos en Inglaterra:

*"[...] independientemente de sus ingresos, todos los ciudadanos -en cuanto tales- tienen el derecho a ser protegidos -con pagos en efectivo o con servicios- en situaciones de largo plazo [...] o de breve plazo [...]"*¹¹⁵

Así, tenemos que las principales acciones que se llevaron a cabo en el Estado Asistencial fueron las siguientes:

1. Se aumentó el índice del producto nacional bruto destinado al gasto público.
2. Se favoreció, con mecanismos de financiamiento público, el desarrollo de las pequeñas y medianas industrias para regular los mercados.
3. Se aplicó una política de gasto público para la creación de una infraestructura adecuada que permitiera la ampliación de los mercados internos y la distribución de la producción nacional.
4. El Estado se convirtió en empresario y monopolizador de ciertas áreas económicas, favoreciendo el crecimiento del sector público paraestatal.
5. Crecimiento de la deuda pública exterior para el financiamiento de proyectos de desarrollo, especialmente en las áreas en las que el Estado era empresario.

¹¹⁵ Ibid., p. 553.

6. Se creó un control de cambios que permitiera al Estado determinar sus pagos de deuda exterior.
7. Se emitieron leyes para controlar el crecimiento de los monopolios particulares.
8. Se reformaron las leyes fiscales para gravar más el ingreso y permitir al Estado financiar su política de seguridad social y expansión económica.
9. Se desarrollaron programas de apoyo a la educación pública superior para la capacitación de trabajadores de empresas del Estado y particulares.
10. Se ampliaron o se hicieron más complejas las estructuras administrativas encargadas de los servicios sociales.
11. Se perfeccionaron las técnicas utilizadas para la detección y medida de las necesidades sociales.
12. Se estableció el estudio del impacto de las diversas formas de asistencia sobre la redistribución del ingreso y la estratificación social.

El liberalismo racionalista del Estado de Bienestar reunió lo jurídico con lo político, siendo el Derecho el instrumento regulador de la economía y el que colocó a los órganos públicos como agentes económicos.

G. V. Rimlinger, concluye que la causa principal de la victoria del Estado Asistencial fue el paso de la sociedad agraria a la industrial. Dilucida que si las diferencias políticas y culturales pueden explicar la diversidad de decisiones adoptadas por las distintas naciones, entonces el desarrollo industrial aparece como la única constante capaz de motivar el surgimiento del problema de la seguridad social en todas estas regiones.

Por su parte, Aaron y Cutright, demostraron que el porcentaje del producto nacional bruto utilizado para fines sociales crece en proporción directa al desarrollo económico de un país.

En consecuencia, la política económica y social de este modelo estadual fue concebida como la racionalidad de las desigualdades en una sociedad, por esencia contradictoria y desigual. Por ello, se requirió la intervención del Estado en las actividades económicas, sociales, políticas y culturales, con objeto de lograr una redistribución de los bienes y servicios; la coordinación de los intereses, en ocasiones contrapuestos, de los diversos grupos sociales; el establecimiento de un mínimo de bienestar para los gobernados y, en general, la realización de los fines esenciales de la justicia social.

Del mismo modo, fue necesario que el poder público ejerciera la coacción racional, legítima y legal sobre aquellos comportamientos humanos realizados en contra de los valores y bienes jurídicos de los demás, incluido el propio Estado.

No olvidemos que el Estado se encuentra facultado para ello, pero sólo en los casos en que el bien que va a obtenerse no pueda conseguirse de ninguna otra manera y que el mal implicado en la coacción actual sea menor. Igualmente, debemos tener presente que la conformidad con las normas jurídicas sin coacción tiene una directa relación con el grado de consentimiento de los gobernados, es decir, con sus "hábitos de obediencia frente a la ley".

Ahora bien, J. O' Connor, explica que, a pesar de que se mejoraron los instrumentos técnicos para prever y controlar el destino del gasto público, el desarrollo lineal de las políticas asistenciales produjo a finales de los años setenta que los gastos de las naciones que cubrían ampliamente los servicios

sociales aumentarían de manera más rápida que los ingresos, provocando las "crisis fiscales" de dichos Estados.

El mismo autor señala que el creciente déficit fiscal provocó inestabilidad económica, aumento de la inflación, burocratismo inútil e inestabilidad social.

De este modo, la "crisis fiscal del Estado" se consideró un signo de incompatibilidad entre las siguientes dos funciones del Estado de Bienestar:

1. Reforzar el consenso social y la lealtad por parte de las organizaciones de masa hacia el sistema; y
2. Apoyar la acumulación capitalista con el uso anticoyuntural del gasto público.

La separación del Estado y la sociedad que se dio en el Estado Liberal, se convirtió en una "relación de equilibrio" en el Estado de Bienestar; sin embargo, con el paso del tiempo se tradujo en un elemento de la crisis que llevaría progresivamente a la eliminación de uno de sus polos.

Para algunos tratadistas, como Claus Offe y J. Habermas, el Estado Asistencial produce una "estatización de la sociedad". Sostienen que el trabajo, el ingreso y el nivel de vida ya no están determinados por la esfera privada, sino por mecanismos políticos que sólo tienen como fin el fortalecimiento de la legitimación del Estado. Agregan que la voluntad política ya no se forma por el libre juego de agregados en la sociedad civil, sino por mecanismos institucionales que operan como filtro para la selección de las demandas funcionales del sistema.

Para otros, como R. Rose, M. Crozier, S. P. Huntington y J. Watanuki, el Estado Asistencial se interpreta como un proceso de "socialización del Estado".

Argumentan que este modelo difunde una ideología igualitaria que tiende a deslegitimar la autoridad política. La disponibilidad del Estado para intervenir en las relaciones sociales provoca un aumento de las demandas dirigidas a las instituciones políticas, originando una parálisis por sobrecargo. Añaden que el peso asumido por la administración en la mediación de los conflictos provoca una burocratización de la vida política, que a su vez genera una "disolución del consenso".

1.2.4. El Estado Mínimo o Neoliberal.

En la segunda mitad del siglo XX, se produjo la llamada "Revolución Neoliberal" representada por Margaret Thatcher, en su primer año (1979) como Primer Ministra del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y por Ronald Reagan, durante su primer período de gobierno (1980-1984) como Presidente de los Estados Unidos de América.

Andrés Serra Rojas, define al neoliberalismo como:

"[...] una nueva forma de liberalismo económico clásico. Se manifiesta como una respuesta a las objeciones tradicionales del marxismo con respecto al liberalismo económico. Sus planes esenciales consisten en: intervención del Estado en los negocios de la empresa privada y en procurar los beneficios de los ex - asalariados."¹¹⁶

Por su parte, René Villarreal, expone:

¹¹⁶ Cit. por REYES SALAS, Gonzalo Francisco, en *Los sistemas políticos contemporáneos. Propuesta de método para su estudio*. Op. Cit., p. 166.

“El Estado benefactor asociado al paradigma Keynesiano llevó a los extremos su reglamentación y su participación en la economía, de manera tal que ‘lo público’ se convirtió en gubernamental y se asfixió a la sociedad civil con un Estado omnipresente [...] Como consecuencia, la sociedad se desilusionó del papel del gobierno, lo que creó las condiciones propicias para el surgimiento de un movimiento neoconservador: el neoliberalismo.”¹¹⁷

Por tanto, el modelo neoliberal nació con la restitución del liberalismo clásico iusnaturalista, que demandó la separación del Estado con respecto al proceso económico, así como su mínima participación en las cuestiones sociales.

El Estado Mínimo, se caracterizó por sus políticas de desregulación, privatización y flexibilización, concretamente:

1. Se eliminaron las decisiones y acciones de gobierno que pudiesen afectar el desarrollo y los intereses de la empresa privada.
2. Ante una política de topes salariales, se derogaron las normas que establecían derechos sociales, al grado que convirtieron el Derecho del Trabajo en letra muerta.
3. Se reprivatizaron las industrias y actividades que en el Estado de Bienestar habían sido consideradas como prioritarias o áreas estratégicas de la economía, abriéndose así los países en vías de desarrollo a la inversión extranjera.
4. Se redujo el gasto público y se restringió el flujo del dinero.

¹¹⁷ Ibid., pp. 166 - 167.

5. Se disminuyó el subsidio estatal a programas de asistencia social; se contrajo la inversión en la educación pública y en la infraestructura productiva; y se limitó el gasto para nuevos proyectos de seguridad pública.
6. Se aplicó una política fiscal de reducción de impuestos a los ricos para: alentar un mayor esfuerzo de trabajo y ahorro; producir un vasto crecimiento económico; y provocar un incremento en la recaudación fiscal al elevarse el ingreso de la economía.
7. Los particulares asumieron algunas funciones sociales del Estado, como la construcción de vías de comunicación y los servicios de salud.
8. Se expandió la economía de mercado, por lo que los centros industriales y posindustriales desarrollados procuraron implantarla en todo el mundo.

De esta forma, el neoliberalismo se convirtió en un exceso del liberalismo iusnatural y protector de la globalización económica, obligando a la mayoría de los países del mundo a modificar sus sistemas políticos y jurídicos a fin de privilegiar un modelo de competencia individualista sobre el esfuerzo colectivo.

Ahora bien, el Estado Neoliberal entró en los años noventa en una crisis severa por la incapacidad para dar solución a los problemas sociales. Se incrementó la desigualdad social; se redujeron el crecimiento económico y el poder adquisitivo; aumentó el índice de inseguridad pública; y vino un distanciamiento entre los ciudadanos y el Gobierno.

México, no escapó a los efectos del influjo neoliberal, ya que a finales del año 1994, vivió la mayor crisis económica de su etapa posrevolucionaria.

Ante el debilitamiento de las instituciones políticas, el orden político se vio imposibilitado para resistir el peso de las crisis económicas originadas por

el neoliberalismo introducido. Consecuentemente, una de las soluciones planteadas fue mitigar el neoliberalismo sin desatender el fenómeno de la globalización económica, a través de la llamada "integración regional para la interdependencia económica".

Actualmente, "la política de la tercera vía", entendida como la modernización de la socialdemocracia o "izquierda modernizadora", es considerada por líderes políticos de todo el mundo -Tony Blair, Gerhard Schröder, Wim Kok, Massimo d' Alema, Romano Prodi, Fernando Henrique Cardoso, entre otros- como una filosofía política alternativa a la globalización.

Anthony Giddens, nos explica:

"La política de la tercera vía [...] no es un intento de ocupar el terreno intermedio entre el socialismo estatalista y la filosofía de libre mercado. [...] no es [...] una capitulación al neoliberalismo. Al contrario, insiste en la importancia vital de un Gobierno activo y de la esfera pública.

La esfera pública no coincide con la del Estado. Las instituciones estatales pueden disminuir o desacreditar el reino de lo público cuando se hacen demasiado grandes, burocráticas o incapaces de responder a las necesidades de los ciudadanos. Los neoliberales tenían razón al criticar al Estado en estos aspectos, pero estaban equivocados en suponer que el bien público puede ser proporcionado por el mercado. [El Estado] No puede reemplazar ni al mercado ni a la sociedad civil, pero es necesario que intervenga en ambas. [...] Un sistema fuerte de bienestar, no una mínima red de seguridad, es parte esencial de este paquete. Pero, por otro lado, la izquierda debe abandonar la idea de que el mercado es necesariamente malo. [...] Una sociedad saludable es la que alcanza el equilibrio entre el Estado, el mercado y el orden civil.

La protección y mejora de la esfera civil es una de las preocupaciones fundamentales de la tercera vía. [...] Sin una sociedad civil estable, con normas de confianza y decencia social, no es posible ni que los mercados florezcan ni que la democracia se mantenga. Necesitamos [...] un nuevo contrato social, apropiado para una época en la que la globalización y el individualismo van de la mano. [...] La gente no debe sólo recibir de la comunidad, sino también dar. El Gobierno [...] debe facilitar a los ciudadanos los recursos para asumir su responsabilidad y las consecuencias de lo que hacen. [...] Un sistema de bienestar positivo implica atacar los problemas de dependencia, aislamiento y falta de satisfacción personal donde quiera que surjan.

Una parte básica del proyecto de la tercera vía es el intento de responder en serio a la preocupación pública por el crimen y la crisis de la vida familiar. Los socialdemócratas no deben temer ser duros donde antes han sido permisivos.

Políticas fiscales y macroeconómicas sensatas pueden reducir la pobreza y la exclusión social al mismo tiempo que revertir la tendencia hacia la desigualdad económica en general.¹¹⁸

2. La noción de Estado moderno.

Una vez comentadas las características más relevantes sobre la evolución del Estado moderno, es necesario precisar algunas definiciones estrictamente jurídicas.

¹¹⁸ Vid. GIDDENS, Anthony. *La tercera vía y sus críticos*. Trad. Pedro Cifuentes. Taurus. Madrid, España, 2001. pp. 175 - 180.

Para Georg Jellinek:

“Como concepto de Derecho, es pues, el Estado la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio [...]”¹¹⁹

Francisco Porrúa Pérez, nos dice:

“EL ESTADO ES UNA SOCIEDAD HUMANA ESTABLECIDA EN EL TERRITORIO QUE LE CORRESPONDE, ESTRUCTURADA Y REGIDA POR UN ORDEN JURÍDICO, QUE ES CREADO, DEFINIDO Y APLICADO POR UN PODER SOBERANO, PARA OBTENER EL BIEN PÚBLICO TEMPORAL, FORMANDO UNA INSTITUCIÓN CON PERSONALIDAD MORAL Y JURÍDICA.”¹²⁰

Por su parte, Andrés Serra Rojas, señala:

“El Estado es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada. [Hans Kelsen] está en lo justo [...] cuando identifica al Estado con el Derecho, y que el ordenamiento jurídico total es el que nos da una imagen cabal del Estado. [...] Este orden jurídico total que es el Estado está tan estrechamente vinculado al orden social, que si la sociedad desapareciera del Planeta en ese mismo instante desaparecerían el Estado y todas las creaciones de la cultura.”¹²¹

En la opinión de Miguel Acosta Romero, el Estado es:

¹¹⁹ Cit. por SERRA ROJAS, Andrés, en *Teoría General del Estado*. Librería de Manuel Porrúa. México, 1964. p. 166.

¹²⁰ PORRÚA PÉREZ, Francisco. *Teoría del Estado*. 3ª ed. con reformas y adiciones. Librería de Manuel Porrúa. México, 1962. pp. 18 – 19.

¹²¹ SERRA ROJAS, Andrés. *Teoría General del Estado*. Op. Cit., pp. 171 – 172.

"[...] la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas."¹²²

De tal suerte, la doctrina tradicional sostiene que son tres los elementos esenciales que integran al Estado:

a) Pueblo:

"[...] cuerpo instituido por hombres unidos por voluntad singular o consentimiento general, en un vínculo de sociedad para auxiliarse solidariamente en orden a un fin político [...]"¹²³

Diversos tratadistas se refieren al término "población" como un componente estructural del Estado. No entraremos en el estudio de dicha polémica, ya que nos basta con mencionar que este primer elemento se refiere al compuesto humano.

b) Territorio:

"[...] implica la permanencia de un pueblo en un espacio geográfico determinado [y] el espacio al que se circunscribe la validez del orden jurídico estatal [...]"¹²⁴

¹²² ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso*. 12ª ed. actualizada. Porrúa, S.A. México, 1995. p. 92.

¹²³ GONZÁLEZ GONZÁLEZ, María de la Luz. *Valores del estado en el pensamiento político*. Facultad de Derecho, UNAM. México, 1994. p. 305.

¹²⁴ *Ibid.*, pp. 324 - 325.

c) Poder:

Es “[...] la posibilidad de imponer la voluntad de uno sobre el comportamiento de otros.”¹²⁵

Ahora bien, con relación al Estado, “[...] esta voluntad se manifiesta mediante las normas jurídicas [y] cuenta con la posibilidad de ser acatada incluso con la intervención de la llamada fuerza pública, monopolizada ésta por el Estado [...]”¹²⁶

Concretamente, es “la eficacia del orden jurídico del Estado.”¹²⁷

Varios autores le adjudican al Estado más elementos constitutivos, tales como la soberanía, el orden jurídico, el Gobierno y la utilidad; sin embargo, creemos que se encuentran implícitos en los anteriores.

Lo que consideramos preciso resaltar es la importancia del Derecho como un factor de organización del Estado, ya que le asigna sus atribuciones, establece sus mecanismos de acción, fija los límites conforme a los cuales debe conducir su relación con los particulares y sienta las bases para la interrelación entre los particulares.

3. Las formas de Estado y las formas de Gobierno.

Habiendo analizado el concepto de Estado y sus tres elementos constitutivos, podemos entrar al estudio de las diferentes formas de Estado y de

¹²⁵ TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando. “Voz Estado”, en *Diccionario Jurídico Mexicano*. Op. Cit., p. 1324.

¹²⁶ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. “Voz Estado”, en *Biblioteca Diccionarios Jurídicos Temáticos. Derecho Administrativo*. Op. Cit., p. 97.

¹²⁷ TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando. “Voz Estado”, en *Diccionario Jurídico Mexicano*. Op. Cit., p. 1324.

Gobierno, lo cual nos será de utilidad para justificar la participación ciudadana en el combate a la inseguridad pública.

3.1. Las formas de Estado.

Rolando Tamayo y Salmorán, define a las formas de Estado como:

"[...] las diversas relaciones que unen entre sí a los diferentes elementos constitucionales de carácter tradicional del propio Estado -gobierno [para nosotros, poder], pueblo y territorio- sobre la base de concepciones específicas de carácter político - jurídico."¹²⁸

En el mismo sentido, María de la Luz González González, nos dice:

"Si tomamos en cuenta los elementos citados (pueblo, territorio, poder), llegamos al conocimiento de que una forma de Estado, es la estructura del mismo de acuerdo con sus elementos constitutivos [...]"¹²⁹

Ahora bien, Gianfranco Pasquino, establece que las formas de Estado pueden ser definidas de las siguientes maneras a saber:

"[...] recurriendo a los criterios aristotélicos sobre el poder de uno, de pocos o de todos, ejercido en beneficio de uno, de pocos o de todos, o en términos modernos tales como los de régimen autoritario, totalitario o democrático, o que se limitan a una simple distinción entre monarquía (cuyo titular ocupa un cargo hereditario) y república (cuyo titular ocupa un cargo electivo)"¹³⁰

¹²⁸ OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús. "Voz Formas de Estado", en *Diccionario Jurídico Mexicano*. Op. Cit., p. 1462.

¹²⁹ GONZÁLEZ GONZÁLEZ, María de la Luz. Op. Cit., p. 327.

¹³⁰ PASQUINO Gianfranco. "Voz Formas de Estado", en *Diccionario de Política*. Op. Cit., p. 670.

Así, distinguimos tres clasificaciones distintas sobre las formas de Estado:

▪ Primera:

- a) Monarquía.
- b) Aristocracia.
- c) Democracia.

▪ Segunda:

- a) Autoritaria.
- b) Totalitaria.
- c) Democrática.

▪ Tercera:

- a) Monarquía.
- b) República.

A pesar de que en la actualidad algunos tratadistas coinciden con la segunda clasificación y otros con la última, consideramos que confunden la estructura del Estado con el régimen político y con el sistema político, respectivamente.

Por tanto, acogeremos a la Teoría General del Estado que consagra dos formas de Estado:

- I. Estado Simple o Unitario: Es aquel que "posee un centro de impulsión política y una reunión única de instituciones de gobierno"¹³¹, es decir, cuenta con un pueblo, un territorio y un poder.

¹³¹ GONZÁLEZ GONZÁLEZ, María de la Luz. Op. Cit., p. 327.

La centralización de las funciones puede manifestarse de formas diferentes:

1. Por su intensidad:

- a) Pura o perfecta, en donde un órgano ejerce una actividad total y preferencial, procediendo toda decisión desde el centro.
- b) Imperfecta o relativa, la cual considera la existencia de órganos no centrales que colaboran con el órgano central.

2. Por su unicidad estatal:

- a) Personal, que se traduce en la falta de división gubernamental en diferentes funciones.
- b) Territorial, misma que rehúsa cualquier partición.

3. Por su objeto:

- a) Depende de las funciones estatales existentes.

II. Estado Compuesto: Es en el que existen dos o más pueblos, dos o más territorios y dos o más poderes, adquiriendo alguna de las formas siguientes:

1. Unión de Estados: Está regida por el Derecho Internacional, ya sea porque nació de un Tratado o porque fue creada por actos unilaterales, con consecuencias internacionales. Puede ser de dos tipos:

- a) Unión personal, en donde un monarca, gracias al juego de las leyes de sucesión dinástica, ocupa el trono de manera temporal en dos o más Estados, los cuales no pierden su personalidad independiente.

- b) Unión real, en donde dos o más Estados soberanos se unen, voluntariamente, bajo el mismo monarca para dar lugar al nacimiento de un sólo ente internacional.
2. Confederación de Estados: Es la asociación, de carácter permanente y orgánico, de varios Estados independientes y soberanos que tienen por objeto protegerse mutuamente (tanto en el orden interior como en el exterior) y realizar otros fines pertenecientes al sector de la administración del Estado.
3. Estado Federal: Es un Estado soberano formado por Estados-miembros o entidades federativas, las cuales ceden su soberanía en favor del poder central, pero conservan su autonomía. El Estado Federal goza de una limitada autonomía legislativa y constitucional, ya que cada entidad federativa posee una Constitución con potestad restringida y sujeta a la Constitución Federal, a causa de la distribución de competencias entre los poderes federales y los poderes locales.

3.2. Las formas de Gobierno.

Primero, precisemos lo que se entiende por Gobierno.

María de la Luz González González, manifiesta que:

"[...] es un poder derivado, poder de autoridad, es el conjunto de órganos que poseen por delegación el ejercicio del poder soberano [...]"¹³²

¹³² *Ibid.*, pp. 353 - 354.

Si el poder derivado o de autoridad es aquel que inviste a los órganos y a los individuos para el debido desempeño de la actividad funcional del Estado, podemos inferir que el Gobierno, como acción y efecto de la conducción política, agrupa a los órganos que realizan los fines de la estructura global del orden jurídico, es decir, del Estado.

Así, pues, Gianfranco Pasquino, precisa que:

"[...] el análisis de las formas de gobierno se refiere a la dinámica de las relaciones entre poder ejecutivo y poder legislativo y en particular a las modalidades de elección de los dos organismos, su título de legitimidad y el balance de sus prerrogativas."¹³³

Paolo Biscaretti di Ruffia, añade:

"Con la expresión forma de gobierno se suele indicar la recíproca posición en que se encuentran los diversos *órganos constitucionales* del Estado: tomando el vocablo *gobierno* no en el sentido lato [...], sino en otro más estricto que significa el conjunto sólo de las principales instituciones estatales [...] superando [...] el sentido ulterior [...] que se refiere sólo 'a los órganos colocados en los departamentos del Poder ejecutivo' [...]"¹³⁴

El tema de la clasificación de las formas de Gobierno, resumido en un asunto de técnica gubernamental, se encuentra íntimamente relacionado con la determinación previa de las formas de Estado.

¹³³ PASQUINO, Gianfranco. "Voz Formas de Gobierno", en *Diccionario de Política*. Op. Cit., p. 670.

¹³⁴ BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. *Derecho Constitucional*. Trad. Pablo Lucas Verdo. Colección de Ciencias Sociales. Serie de Ciencia Política. Tecnos. Madrid, España, 1973. p. 223.

Por tanto, algunos autores, como Monique Lions, se basan en el número de gobernantes y distinguen dos formas de Gobierno: la Monarquía y la República¹³⁵; otros, siguen el criterio basado en la competencia para fijar la orientación política general y reconocen tres: la Constitucional Pura Monárquica, la Constitucional Pura Republicana (también llamada Presidencialista) y la Directorial.

No obstante, creemos que lo más acertado es hablar de Parlamentarismo, Presidencialismo y Gobierno Directorial como formas de Gobierno, ya que, como hemos mencionado, éstas se refieren a las relaciones que existen entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, concretamente a la preeminencia de alguno de ellos.

Aunado a ello, no hay que olvidar que el Parlamentarismo se encuentra tanto en el Sistema Monárquico como en el Sistema Republicano, mientras que el Presidencialismo sólo es propio de éste último.

En consecuencia, las características principales de las tres formas de Gobierno son:

1. Parlamentarismo:

- a) Predominio del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo.
- b) La función ejecutiva es bipersonal, es decir, se encuentra bifurcada, ya que existe un Jefe de Estado y un Jefe de Gobierno.
- c) El Jefe de Estado tiene a su cargo los actos meramente protocolarios.

¹³⁵ Cfr. LIONS, Monique. "Voz Formas de Gobierno", en *Diccionario Jurídico Mexicano*. Op. Cit., p. 1463.

- d) En el Jefe de Estado recae la tradición nacional.
- e) El Jefe de Gobierno (normalmente llamado Primer Ministro) representa a la nación; es el verdadero gobernante.
- f) El Jefe de Gobierno es el líder del partido político que obtiene la mayoría del Senado y encabeza al gabinete.
- g) Existe una confusión de poderes, es decir, el Jefe de Gobierno tiene una relativa dependencia hacia los órganos legislativos.
- h) El Poder Legislativo se integra por el cuerpo colegiado denominado Parlamento.
- i) El Parlamento se encuentra facultado para designar a los miembros del gabinete.
- j) El gabinete se integra con aquellos miembros del Parlamento que liderean al partido mayoritario o a la coalición, en su caso.
- k) El Parlamento supervisa a la administración pública.
- l) El Parlamento puede pedirle la renuncia al Jefe de Gobierno.
- m) El Jefe de Gobierno tiene la facultad de disolver al Parlamento.
- n) El Parlamento puede emitir un voto de censura (desconfianza) o bien un voto de confianza al Jefe de Gobierno. En el primer caso, el Ejecutivo tiene la obligación de dimitir.
- o) El Parlamento puede ser unicameral o bicameral.

2. Presidencialismo:

- a) Predominio del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo.
- b) Pretende una separación absoluta de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).
- c) El Poder Ejecutivo se encuentra representado por el Presidente de la República, quien es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.
- d) El Presidente de la República es electo directamente por el pueblo.
- e) El Ejecutivo tiene la facultad discrecional de nombrar y remover libremente a sus colaboradores.
- f) El Poder Legislativo se integra por un Congreso, el cual puede ser unicameral o bicameral.
- g) El propósito del Poder Legislativo es frenar las acciones del Ejecutivo; sin embargo, no puede obligarlo a dimitir.
- h) El Presidente de la República y sus colaboradores no son políticamente responsables ante el Congreso.
- i) El Presidente de la República y sus colaboradores no pueden ser miembros del Congreso.
- j) El Presidente de la República puede pertenecer a un partido político distinto al de la mayoría del Congreso.
- k) El Presidente de la República no tiene la facultad de disolver al Congreso.

3. Gobierno Directorial:

- a) Existe un Jefe de Estado Republicano Colegiado.
- b) El Poder Legislativo se halla en manos de la Asamblea Federal.
- c) La Asamblea Federal está integrada por dos Cámaras: el Consejo Nacional y el Consejo de los Estados.
- d) Al Directorio, denominado Consejo Federal, le compete el Poder Ejecutivo.
- e) El Consejo Federal es elegido cada cuatro años por la Asamblea Federal.
- f) El Consejo Federal está compuesto por siete miembros a los que corresponden las distintas carteras de los departamentos en que se halla dividida la administración del Estado; igualmente, ejercen las funciones de los ministros.
- g) Por elección de la Asamblea Federal, uno de los siete integrantes del Consejo Federal asume la presidencia del gobierno, así como el título de Jefe de Estado.
- h) El Presidente del Consejo ocupa su cargo durante un año y no puede ser reelecto el siguiente año.

4. El sistema político y el régimen político.

La participación ciudadana se encuentra íntimamente relacionada con el sistema y con el régimen políticos.

Existen opiniones encontradas sobre la distinción entre ambos términos. Algunos autores los utilizan indistintamente; otros no. Por ello, analizaremos las definiciones que han dado.

4.1. El sistema político.

Giuliani Urbani, define al sistema político como:

"[...] cualquier conjunto de instituciones, de grupos y de procesos políticos caracterizados por un cierto grado de interdependencia recíproca [...]"¹³⁶

Para Gonzalo Francisco Reyes Salas:

"[...] se identifica como el conjunto de instituciones de poder, orgánicamente consideradas e interrelacionadas."¹³⁷

Por su parte, Juan Carlos Portantiero, afirma:

"[Es] el conjunto de instituciones y procesos políticos gubernamentales y no gubernamentales, de prácticas y relaciones de poder efectivamente vigentes en una sociedad."¹³⁸

4.2. El régimen político.

Para Lucio Levi, el régimen político es:

¹³⁶ URBANI, Giuliani. "Voz Sistema Político", en *Diccionario de Política*. Op. Cit., p. 1464.

¹³⁷ REYES SALAS, Gonzalo Francisco. Op. Cit., p. 104.

¹³⁸ Cit. por CAMOU, Antonio, en "Gobernabilidad y Democracia en México. Avatares de una transición incierta", en *NUEVA SOCIEDAD*. No. 128. Noviembre - Diciembre. Caracas, Venezuela, 1993. p. 107.

"[...] el conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones."¹³⁹

A su vez, precisa:

"Las instituciones por un lado constituyen la estructura organizativa del poder político, que selecciona a la clase dirigente y asigna a los diversos individuos comprometidos en la lucha política su papel. Por otro lado las instituciones son normas y procedimientos que garantizan la repetición constante de determinados comportamientos y hacen de tal modo posible el desempeño regular y ordenado de la lucha por el poder y del ejercicio del poder y de las actividades sociales vinculadas a este último."¹⁴⁰

Gonzalo Francisco Reyes Salas, expresa que:

"[...] se refiere a la forma particular y concreta en la que se relacionan en una sociedad determinada las instituciones políticas."¹⁴¹

Y, abunda:

"[...] el régimen político [...] se determina por la forma en la que las instituciones de poder se relacionan o actúan entre sí."¹⁴²

Luis Aguilar Villanueva, manifiesta:

¹³⁹ LEVI, Lucio. "Voz Régimen Político", en *Diccionario de Política*. Op. Cit., p. 1362.

¹⁴⁰ Loc. Cit.

¹⁴¹ REYES SALAS, Gonzalo Francisco. Op. Cit., p. 105.

¹⁴² Loc. Cit.

"[Es] una juridificación [sic] normativa universal de las relaciones sociales de poder históricamente existentes y actuantes. Instituciones y normas jurídicas que regulan el acceso, distribución y ejercicio del poder; estructuras jurídicas que dan forma a determinada concepción política del Estado."¹⁴³

Por su parte, Antonio Camou, retoma algunas ideas de Aguilar, y nos dice que el régimen político se define al nivel de las instituciones y normas jurídicas que regulan el acceso, la distribución y el ejercicio del poder político¹⁴⁴.

Maurice Duverger, lo define como:

"[...] un conjunto de instituciones políticas en vigor en un país y momento dados."¹⁴⁵

También, señala que cuando se quiere destacar la interdependencia entre un régimen político y el contexto social en el que se desarrolla, se habla de sistema político; pero que los dos términos son prácticamente sinónimos.

De las definiciones anteriores, retomamos elementos sobre el régimen político para definirlo como las normas jurídicas e instituciones que regulan el acceso, el control, la distribución y el ejercicio del poder, garantizando la repetición de determinados componentes para que esto se logre.

¹⁴³ AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. "Estado, régimen y sistema político", en *Teoría y política en América Latina*. CIDE. México, 1983.

¹⁴⁴ Cfr. CAMOU, Antonio. "Gobernabilidad y democracia, once tesis sobre la transición mexicana", en *NEXOS*. No. 170. Febrero. México, 1992. p. 56.

¹⁴⁵ DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Ariel. Madrid, España, 1970. p. 65.

Asimismo, la estructura del régimen político, es decir, el modo de organización y la selección de la clase dirigente, condiciona el modo de formación de la voluntad política.

Después de analizar diversos conceptos sobre el régimen y el sistema políticos, diferimos de aquellos tratadistas que utilizan de manera indistinta ambas voces. Además, como a continuación veremos, cuando algunos autores hacen referencia a los distintos tipos de regímenes, las características que les atribuyen hacen referencia tanto al sistema político como al régimen político.

4.2.1. Los tipos de regímenes políticos.

Lucio Levi y Gianfranco Pasquino, entre muchos otros, consideran que los típicos regímenes políticos son: el autoritario y el democrático.

4.2.1.1 El régimen autoritario.

El término "autoridad" también es empleado en relación directa con la noción de poder. Una parte de la doctrina utiliza ambos vocablos como sinónimos; otra, considera que la autoridad es una especie del género poder; y, una más, sostiene que la autoridad es una fuente del poder.

Nosotros coincidimos con el criterio que establece que la autoridad es una especie del poder en el que la obediencia se funda en la legitimidad del mismo, entendida ésta como la fuente de la cual proviene el mandato.

Entonces, llamamos autoridad al poder aceptado, respetado y reconocido que no pertenece a la esfera de la legalidad, sino al de la legitimidad.

Ahora bien, una relación de autoridad desaparece cuando los destinatarios de los mandatos dejan de creer en la legitimidad del poder. No obstante, si permanece la pretensión de mandar, la consecuencia es una situación de autoritarismo.

Mario Stoppino, nos dice que:

"[...] se suele llamar autoritarios a los regímenes que privilegian el aspecto de mando y menosprecian de un modo más o menos radical el del consenso, concentrando el poder político en un hombre o en un sólo órgano y restando valor a las instituciones representativas [...]"¹⁴⁶

En este sentido, un régimen autoritario indica un régimen antidemocrático.

En consecuencia, las características principales de un régimen autoritario son:

1. No existe una ideología definida y acabada.
2. Se carece de un Parlamento.
3. Ausencia de elecciones populares o, cuando las hay, éstas se reducen a simples procedimientos ceremoniales en donde los resultados electorales son totalmente predecibles.
4. El apoyo popular no se manifiesta intensamente, pero existe algún respaldo difuso.
5. Eliminación o invalidación de la oposición política.
6. Limitación del pluralismo de los partidos políticos.

¹⁴⁶ STOPPINO, Mario. "Voz Autoritarismo", en *Diccionario de Política*. Op. Cit., p. 125.

7. Tolerancia a la autonomía de los demás grupos políticamente relevantes, siempre y cuando no trastornen la posición de poder de la élite gobernante.
8. Limitada penetración y movilización política de la sociedad.

4.2.1.2. El régimen democrático.

Hoy en día, la gente dice ser demócrata. Alrededor del mundo, los regímenes políticos se describen a sí mismos como auténticas democracias. Sin embargo, lo que cada régimen dice y hace es, en la mayoría de los casos, radicalmente opuesto.

La democracia parece dotar una "aura de legitimidad" a la vida política moderna: leyes, políticas y decisiones, en tanto sean democráticas, se justifican y se consideran apropiadas. Pero, esto no siempre ha ocurrido así. Desde la antigua Grecia hasta nuestro tiempo, el grueso de los pensadores políticos ha adoptado una posición sumamente crítica respecto a la teoría y a la práctica de la democracia. Incluso, el compromiso con ésta, vista como la forma apropiada para organizar la vida política, tiene menos de cien años, es decir, se trata de un fenómeno reciente.

No obstante, reconociendo que una gran cantidad de Estados probablemente sean de tipo democrático, la historia de sus instituciones políticas revela la fragilidad y la vulnerabilidad de sus acuerdos democráticos. Durante el siglo pasado, quedó claro que la democracia es un régimen político difícil de crear y de sostener: el Fascismo, el Nazismo y el Estalinismo casi lograron erradicarlo por completo en Europa. Así, queda asentado que aquella evoluciona mediante intensas luchas sociales y que, a la vez, corre el riesgo de ser sacrificada en ellas mismas.

De manera sorprendente, conservadores, liberales y socialistas profesan por igual una dedicación a la democracia; sin embargo, tienden a darle un significado diferente.

En el presente apartado, si no nos detendremos a examinar las especies de democracia que las comunidades humanas integradas socialmente han concebido, sí ahondaremos en la esencia de la llamada "Democracia Liberal".

Como hemos apuntado, la noción de democracia se ha ido transformando desde la Teoría Aristotélica hasta la concepción contemporánea del liberalismo.

Si bien no existe una definición unívoca y universal, lo cierto es que su origen y su expresión siempre se han contrapuesto a cualquier signo de manifestación autocrática, es decir, al ejercicio del poder por un sólo individuo o por un grupo reducido de personas.

Del griego *demos* (pueblo) y *kratos* (fuerza, poder, autoridad), se le identifica de la siguiente manera:

"Doctrina política según la cual la soberanía pertenece al conjunto de los ciudadanos -principio que enuncia la frase célebre: el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo-; régimen político caracterizado por la participación de los ciudadanos en la organización del poder público y en su ejercicio."¹¹⁷

En términos generales, la democracia ha sido entendida como un conjunto de reglas universales de procedimiento para la conformación del

¹¹⁷ LIONS, Monique. "Voz Democracia", en *Diccionario Jurídico Mexicano*. Op. Cit., p. 892.

Gobierno y para la estructuración de las decisiones políticas. Norberto Bobbio, las enuncia:

1. El órgano político encargado de la función legislativa debe estar integrado por miembros electos por el pueblo, ya sea directa o indirectamente, en elecciones de primer o de segundo grado.
2. Deben haber, junto al máximo órgano legislativo, otras instituciones con dirigentes elegidos popularmente.
3. Todos los ciudadanos mayores de edad, sin distinción alguna, deben ser electores.
4. Todos los electores deben tener voto igualitario.
5. Todos los electores deben tener la libertad de votar según su propia opinión.
6. Los votantes deben contar con alternativas reales, es decir, que exista una libre contienda de grupos políticos que compitan por la representación nacional.
7. El principio de la mayoría numérica vale para las elecciones populares y para las decisiones del órgano legislativo.
8. Las decisiones tomadas por la mayoría no deben limitar los derechos de las minorías.
9. Las minorías tienen la prerrogativa de lograr convertirse en mayoría.
10. Es necesario que el órgano de gobierno tenga la confianza del Parlamento o del Jefe del Poder Ejecutivo¹¹⁸.

En el mismo tenor, Phillippe Schmitter y Terry Lynn, apoyados en Joseph A. Schumpeter y Robert A. Dahl, sostienen que la democracia es:

¹¹⁸ Cfr. BOBBIO, Norberto, "Voz Democracia", en *Diccionario de Política*. Op. Cit., p. 450.

"[...] básicamente un método procedimental para la sustitución de gobernantes a través de elecciones competitivas y limpias, lo que significa que la democracia debe ser pluralista, implicando la competencia entre las élites en la sociedad, en la economía política y la vida de las organizaciones [...]"¹⁴⁹

Además, apuntan que:

"[...] en ella es fundamental el respeto al derecho de las minorías, la existencia del estado de derecho y el valor del individualismo, [...] la participación política se da por medio de los partidos políticos y otras organizaciones autónomas de la sociedad civil [...]"¹⁵⁰

De este modo, surgen dos expresiones:

1. **Democracia formal:** Se caracteriza por el uso de las reglas universales de procedimiento para la toma de decisiones, de contenido diverso, con independencia de considerar los fines. Se trata, pues, de un gobierno del pueblo.
2. **Democracia sustancial:** Se refiere a un conjunto de fines, principalmente al de igualdad jurídica y social, independientemente de considerar los medios (reglas universales de procedimiento) para obtenerlos. Por lo tanto, hablamos de un gobierno para el pueblo.

Para que una democracia pueda considerarse perfecta, debe ser al mismo tiempo formal y sustancial.

¹⁴⁹ Cit. por CÁRDENAS GRACIA, Jaime, en *Transición política y reforma constitucional en México*. UNAM. México, 1994, p. 96.

¹⁵⁰ Loc. Cit.

Igualmente, aparecen tres acepciones de la democracia:

1. Democracia política: Descansa sobre la igualdad jurídica-política, siendo la condición necesaria de las democracias social y económica.
2. Democracia social: En el año 1831, Alexis de Tocqueville, definió como democrática a la sociedad caracterizada por la igualdad de condiciones, guiada por un "espíritu igualitario". Se basa en la igualdad de estatus.
3. Democracia económica: Pretende la igualdad económica, la eliminación de los extremos de riqueza y pobreza y la persecución del bienestar generalizado producto de la redistribución¹⁶¹.

Estos conceptos encuadran en la democracia sustancial.

Ahora bien, retomando la idea sobre las fuentes y sobre la legitimidad del poder, Giovanni Sartori, manifiesta que:

"[...] la palabra 'democracia' indica cuál es el sentido y la esencia de lo que pretendemos y esperamos de los ordenamientos democráticos. Decimos democracia para aludir, a grandes rasgos, a una sociedad libre, no oprimida por un poder político discrecional e incontrolable ni dominada por una oligarquía cerrada y restringida, en la cual los gobernantes 'respondan' a los gobernados. Hay democracia cuando [...] la relación entre gobernantes y gobernados es entendida en el sentido de que el Estado está al servicio de los ciudadanos y no los ciudadanos al servicio del Estado, en la cual el gobierno existe para el pueblo y no viceversa."¹⁶²

¹⁶¹ Cfr. SARTORI, Giovanni. *¿Qué es la Democracia?*. Trad. Tribunal Federal Electoral. 2ª ed. Editorial Patria, S.A., bajo el sello de Nueva Imagen. México, 1997. pp. 5 - 8.

¹⁶² *Ibid.*, pp. 23 - 24.

Para algunos autores, en la democracia coexisten una doctrina de fondo y una técnica puesta al servicio de los principios y valores éticos que la integran, por lo que va más allá de un "simple formulismo vacío".

Al respecto, Rafael Preciado Hernández, comenta:

"No aceptamos la concepción formalista, que reduce la democracia a una mera técnica, a un método de formulación o elaboración de reglas sociales, de normas jurídicas, consistente en que quienes van a quedar sometidos a esas normas o a esas reglas, participen en la elaboración de las mismas, pero independientemente de valores y principios éticos.

Tampoco aceptamos la corriente voluntarista [sic] del liberalismo individualista, que reduce la democracia a una expresión de la voluntad general, a la que identifica en cierto modo con la voluntad de las mayorías, y que pretende fundar la obligatoriedad de las normas jurídicas en esa voluntad mayoritaria, también independientemente de valores o principios éticos."¹⁵³

De tal suerte que, el autor citado, considera a la democracia en el mismo sentido que lo hace nuestra Constitución Federal, es decir:

"[...] no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo."¹⁵⁴

¹⁵³ Cit. por ESTRADA SÁMANO, Rafael, en "La seguridad pública en un Estado democrático", en *PROPUESTA*, Año 3, No. 5, Agosto, México, 1997, pp. 195 - 196.

¹⁵⁴ Artículo 3, fr. II, inciso a) de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Continuando con las ideas de Preciado Hernández, la doctrina que fundamenta a la democracia, a su vez se funda en el reconocimiento de las prerrogativas esenciales del ser humano, concretamente.

Asimismo, la técnica de la democracia, entendida como el instrumento al servicio de la realización de sus principios de fondo, se encuentra orientada a asegurar la participación orgánica del pueblo en el Gobierno. Dicha participación presupone un ejercicio de la libertad, y una deliberación que presenta, a la opinión pública, variadas soluciones a los problemas nacionales y alternativas para la elección de los individuos que deben ejercer la autoridad política.

Ahora bien, por lo que toca a la relación entre el liberalismo y la democracia, Norberto Bobbio, explica que su interdependencia se presenta en las siguientes dos formas a saber:

"[...] 1) en la línea que va del liberalismo a la democracia, en el sentido de que son necesarias ciertas libertades para el correcto ejercicio del poder democrático; 2) en la línea opuesta, la que va de la democracia al liberalismo, en el sentido de que es indispensable el poder democrático para garantizar la existencia y la persistencia de las libertades fundamentales."¹⁵⁵

Por su parte, México se adhiere a la ideología de la democracia liberal, consagrando el principio de la soberanía popular y adoptando el régimen de la democracia representativa en la Constitución Federal.

¹⁵⁵ BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*. Trad. José Florencio Fernández Santillán. Sección de Obras de Política y Derecho. 2ª ed.. Fondo de Cultura Económica. México, 1996. p. 15.

“Artículo 39

La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo.

Todo el poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.” [Cursivas nuestras]

“Artículo 40

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república *representativa, democrática, federal [...]*” [Cursivas nuestras]

Alain Touraine, precisa que el mecanismo institucional indispensable para que exista la democracia, consiste en la libre elección que hagan los gobernados, a intervalos regulares, de sus gobernantes, es decir, de los poseedores del poder político y del ejercicio de la violencia legítima¹⁵⁶.

Por tanto, el autor habla de tres dimensiones o condiciones interdependientes de la democracia¹⁵⁷.

La primera, se refiere a la “representatividad de los gobernantes”, la cual permite una pluralidad en el Gobierno. Los demócratas entienden que la sociedad no es unánime ni homogénea, sino que se integra por una diversidad de actores sociales.

La segunda, alude a la “ciudadanía”, específicamente a su derecho al sufragio y a su conciencia de pertenencia a una colectividad política.

¹⁵⁶ Cfr. TOURAINE, Alain. *¿Qué es la Democracia?*. Trad. Horacio Pons. Sección de Obras de Sociología. 3ª ed.. Fondo de Cultura Económica de Argentina, S.A.. Argentina, 1998. p. 42.

¹⁵⁷ Cfr. *Ibid.*, pp. 42 – 46.

La tercera, tiene que ver con el "respeto a los derechos fundamentales", mismos que limitan el ejercicio del poder. Para que se presente una elección libre, es necesario que el poder del Estado y los distintos grupos de poder, como son la Iglesia y las empresas, se encuentren supeditados a un Estado de Derecho.

Touraine, tras elaborar varios ensayos teóricos basados en el estudio de la sociedad, concluye que es indispensable alejarse de la concepción meramente política de la democracia. En su lugar, propone una definición de "cultura democrática":

"[...] la democracia es el régimen que reconoce a los individuos y a las colectividades como sujetos, es decir que los protege y los estimula en su voluntad de 'vivir su vida', de dar una unidad y un sentido a su experiencia vivida. De modo que lo que limita el poder no es sólo un conjunto de reglas de procedimiento sino la voluntad positiva de incrementar la libertad de cada uno. La democracia es la subordinación de la organización social, y del poder político en particular, a un objetivo que no es social sino moral: la libertad de cada uno. Tarea que sería contradictoria si pudiera llevarse a cabo enteramente, porque disolvería la sociedad, pero que se pone en práctica en las sociedades democráticas, en oposición a las fuerzas de dominación y control social, para acrecentar la parte de iniciativa de cada uno y su búsqueda de la felicidad, haciendo que cada actor social reconozca los derechos de los demás a formar proyectos y a conservar la memoria."¹⁵⁸

Para finalizar este tema, sólo nos resta aludir a las dos vertientes de la democracia que se derivan de la participación de los ciudadanos en el Gobierno:

¹⁵⁸ Ibid., p. 274.

la democracia representativa o indirecta y la democracia participativa o directa.

4.2.1.2.1. La democracia representativa.

Para Norberto Bobbio, significa que:

"[...] las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin [...]"¹⁵⁹

Guillermo Cabanellas, precisa:

"Es llamada representativa cuando los ciudadanos, imposibilitados por su número u ocupaciones para ejercer de modo efectivo e inmediato el poder, designan representantes."¹⁶⁰

En el Diccionario Enciclopédico Nuevo Espasa Ilustrado 2000, se dice que es:

"La que los ciudadanos ejercen de modo directo o indirecto, eligiendo, generalmente, por sufragio universal, representantes, en quienes delegan su soberanía para el ejercicio de funciones legislativas."¹⁶¹

¹⁵⁹ BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*. Op. Cit., p. 34.

¹⁶⁰ Cit. por ESTRADA SÁMANO, Rafael, en "La seguridad pública en un Estado democrático", en *PROPUESTA*. Op. Cit., p. 193.

¹⁶¹ "Voz Democracia Representativa", en *Diccionario Enciclopédico Nuevo Espasa Ilustrado 2000*. Op. Cit., p. 516.

En este sentido, Felipe Tena Ramírez, explica que existe una elección directa cuando los ciudadanos, es decir, los electores primarios, realizan de un modo directo e inmediato la designación de gobernantes. Cuando dichos electores designan a sus mandatarios por medio de intermediarios, se está frente a una elección indirecta que "tiene tantos grados cuantos son las series de electores secundarios, terciarios, etc., que median entre los electores primarios y los gobernantes"¹⁶².

Nuestra Constitución Federal consagra la elección directa para Presidente de la República, miembros de la Cámara de Diputados y miembros de la Cámara de Senadores, y prevé la designación indirecta, en primer grado, del titular del Poder Ejecutivo Federal. En este caso, los integrantes del H. Congreso de la Unión tienen la calidad de electores secundarios.

"Artículo 81

La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral." [Cursivas nuestras]

"Artículo 51

La Cámara de Diputados se compondrá de *representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años*. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente." [Cursivas nuestras]

"Artículo 56

"La Cámara de Senadores se integrará por *ciento veintiocho senadores*, de los cuales, *en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría.* [...]

¹⁶² TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 22ª ed. Porrúa, S.A. México, 1987. p. 99.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. [...] [Cursivas nuestras]

“Artículo 84

En caso de falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del periodo respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en colegio electoral, y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un Presidente interino; [...]

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará desde luego un Presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste, a su vez, designe al Presidente interino [...]

Cuando la falta del Presidente ocurriese en los cuatro últimos años del periodo respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al Presidente sustituto que deberá concluir el periodo; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un Presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en colegio electoral y haga la elección del Presidente sustituto.” [Cursivas Nuestras]

“Artículo 85

Si al comenzar un periodo constitucional no se presentase el Presidente electo, o la elección no estuviere hecha y declarada el primero de diciembre, cesará, sin embargo, el Presidente cuyo periodo haya concluido, y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de

Presidente interino, el que designe el Congreso de la Unión, o en su falta con el carácter de provisional, el que designe la Comisión permanente [...]

Cuando la falta del Presidente fuese temporal, el Congreso de la Unión, si estuviere reunido, o en su defecto la Comisión Permanente, designará un Presidente interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta.

Cuando la falta del Presidente sea por mas de treinta días y el Congreso de la Unión no estuviere reunido, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias del Congreso para que éste resuelva sobre la licencia y nombre, en su caso, al Presidente interino.

Si la falta, de temporal se convierte en absoluta, se procederá como dispone el artículo anterior." [Cursivas nuestras]

Si retomamos las definiciones expuestas, éstas nos llevan a la tesis de la representación política, misma que se encuentra estrechamente vinculada a las elecciones populares.

El problema sobre el contenido de la función representativa y, en consecuencia, del papel de los representantes, puede resolverse respondiendo a dos preguntas: ¿Cómo representa?; ¿Qué cosa representa?.

Para la primera interrogante, encontramos dos respuestas:

1. Como "delegado", es decir, la representación se reduce a una relación de delegación. El representante es visto como un simple ejecutor, ya que carece de iniciativa y de autonomía sobre las instrucciones que los representados le formulan. Por consiguiente, su mandato es limitado y revocable.

2. Como "fiduciario", es decir, la representación se resume en una relación fiduciaria. El representante posee una posición de autonomía, ya que actúa en nombre y por cuenta de los representados, interpretando a discreción los intereses de ellos. Por lo tanto, el fiduciario representa sin obligación de mandato, en otras palabras, éste no es imperativo.

Para el segundo cuestionamiento, también existen dos contestaciones:

1. Representa los intereses particulares del representado, concretamente los intereses específicos de una cierta rama de actividad, a la cual el representante también pertenece.
2. Representa los intereses generales del representado, es decir, los de ciudadano.

De lo anterior, se desprende, por un lado, una relación entre la figura del representante como delegado y la representación de los intereses particulares y, por el otro, una relación entre la figura del representante como fiduciario y la representación de los intereses generales.

En el mundo, los Estados que tienen un régimen democrático representativo, como México, se ubican en el segundo caso citado, presentando sus representantes las siguientes características:

- a) Gozan de la confianza del electorado.
- b) Tutelan los intereses generales de la sociedad civil, de ahí que, una vez elegidos, no son responsables directamente frente a sus electores.
- c) Su representación y sus mandatos no son revocables.

Ahora bien, es importante señalar que el sentido general de la representación política se enfoca en la opción que tienen los ciudadanos de controlar institucionalmente el poder atribuido. Pero, ¿cómo se ejerce este control?

Las elecciones populares son el elemento fundamental del mecanismo estructural de garantía de la representación. Pero, para que esto se cumpla, aquéllas deben ser competitivas y vistas como un "juicio" y una "selección o elección" de las personas o de los programas y actos políticos.

Por tanto, en todo proceso electoral competitivo coexisten distintos componentes y, según el modelo de representación que se tenga, se resalta un aspecto más que los otros: ya sea sobre la elección personal de los representantes; sobre la acción general *a posteriori* de control, es decir, sobre el efecto de responsabilidad de los actores políticos respecto de los intereses de los representados; o sobre los compromisos que vinculan a los candidatos y a los electores.

Sin embargo, lo que realmente debe tenerse en cuenta es la importancia de los partidos políticos dentro del proceso electoral, tanto en su calidad de elaboradores de programas políticos como en la de organizaciones de gestión política.

En síntesis, la representación emana de un mecanismo de competición reglamentada entre las organizaciones partidistas por la conquista o la conservación de los escaños legislativos y gubernativos. En consecuencia, se establece una relación primaria entre los partidos políticos y el electorado, siendo directamente la "imagen partidista" la que se presenta a juicio electoral y sobre la que se ejerce el control. En otros términos, el eje central de la

representación política se encuentra en la responsabilidad periódica a la que están sujetos los actores políticos (los partidos) en competencia.

Nuestra Carta Magna, consagra:

“Artículo 41

[...]

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. [...]

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. [...]"

Tras lo expuesto, podemos concluir que la representación política es un sistema institucionalizado de responsabilidad política, el cual está basado en el proceso de selección de gobernantes y en el control sobre su desempeño, a través de elecciones competitivas.

Ahora bien, esto nos lleva a un nuevo cuestionamiento: ¿La democracia representativa, por sí sola, garantiza la solución a todos los problemas sociales?.

Podemos responder que no, ya que el representante no siempre interpreta las demandas de la colectividad a la que representa y, en no pocas ocasiones, su tarea responde más a concepciones partidistas y de poder que a los intereses generales de sus representados, es decir, de los ciudadanos.

4.2.1.2.2. La democracia directa.

En los últimos años, la demanda sobre una ampliación de la democracia representativa o, incluso, de su sustitución por la democracia directa, se ha agudizado, debido a las limitaciones que la primera presenta.

De entrada, resulta evidente que la democracia directa es inoperante si se toma en cuenta que:

“[...] las instituciones de la democracia directa, en el sentido propio de la palabra, son dos: la asamblea de los ciudadanos deliberantes sin intermediarios y el referéndum.”¹⁶³

La primera institución a la que se hace referencia (la asamblea, en donde la totalidad de los ciudadanos, sin intermediarios, participa en la organización y en el ejercicio del poder público) ha desaparecido, debido a que sólo resulta viable en pequeñas comunidades y no en los grandes Estados modernos¹⁶⁴.

En cuanto al referéndum, la mayoría de los Estados que gozan de un régimen político de tipo democrático avanzado lo aplican. No obstante, es una herramienta extraordinaria para circunstancias igualmente extraordinarias, ya que la gobernabilidad de un Estado no puede sostenerse mediante el llamado continuo al pueblo.

Felipe Tena Ramírez, nos dice que el referéndum es una:

¹⁶³ BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*. Op. Cit., p. 40.

¹⁶⁴ Como excepción a lo asentado, en algunos cantones suizos los ciudadanos aún se reúnen en grandes asambleas; sin embargo, lo hacen para controlar a sus gobernantes o para elaborar los ordenamientos jurídicos, y no para participar en la totalidad de las decisiones gubernamentales.

"[...] forma atenuada del gobierno directo [...] que consiste en la ratificación o desaprobarción de las leyes por el pueblo."¹⁶⁵

Por su parte, Jorge Mario García Laguardia, nos explica que el referéndum es:

"[una] Institución política mediante la cual el pueblo o el cuerpo electoral opina sobre, aprueba o rechaza una decisión de sus representantes elegidos para asambleas constituyentes o legislativas."¹⁶⁶

En cuanto a su naturaleza jurídica, la doctrina lo considera como un acto "autónomo", que al sumarse al de los representantes populares da origen a una disposición legal.

El mismo autor establece una diferencia fundamental entre el referéndum y el plebiscito, toda vez que este último no tiene efectos vinculatorios con las disposiciones normativas y se enfoca esencialmente a actos políticos y políticas públicas.

En nuestro país, a diferencia de lo que sucede en Europa, el referéndum no tiene una tradición constitucional.

Gladío Gemma, al abordar el concepto de plebiscito, señala:

"[...] bajo el aspecto descriptivo, debe registrarse la falta de una definición unívoca de plebiscito que lo diferencie del referéndum. [...] El término

¹⁶⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Op. Cit., p. 98.

¹⁶⁶ GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario. "Voz Referéndum", en *Diccionario Jurídico Mexicano*. Op. Cit., pp. 2718 - 2719.

plebiscito se utiliza en primer lugar para indicar sucesos excepcionales, normalmente fuera de las previsiones constitucionales [...]¹⁶⁷

En México, durante el sexenio del Presidente José López Portillo (del 1° de diciembre de 1976 al 30 de noviembre de 1982), se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 1977 la 28ª reforma al artículo 73 de la Constitución Federal, la cual incorporó, en la base 2ª de la fracción VI, al referéndum, y a la iniciativa popular sobre leyes y reglamentos relativos al Distrito Federal¹⁶⁸.

Años más tarde, durante el período de gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (del 1° de diciembre de 1994 al 30 de noviembre del 2000) con motivo de una reforma integral en materia electoral se publicaron en el Diario Oficial de la Federación del 22 de agosto de 1996 adiciones y derogaciones a diversos artículos de la Constitución Federal. Entre ellos, el artículo 73 sufrió su 40ª enmienda, misma que derogó la fracción VI y con ello dejó fuera del ámbito constitucional al referéndum y a la iniciativa popular¹⁶⁹.

No obstante, en el ámbito local, la mayoría de las entidades federativas cuentan con los mecanismos referidos en sus legislaciones como instrumentos de participación ciudadana¹⁷⁰.

¹⁶⁷ GEMMA, Gladio. "Voz Plebiscito", en *Diccionario de Política*. Op. Cit., p. 1183.

¹⁶⁸ Cfr. LVII LEGISLATURA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*. T. VIII. 5ª ed. Eds. Junta de Coordinación Política, LVII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial. México, 2000. p. 646.

¹⁶⁹ Cfr. *Ibid.*, T. XIII. p. 875.

¹⁷⁰ Vid. ANEXO i y ANEXO ii.

Así, tenemos que, además del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 20 Constituciones Locales (64.5%) consagran alguna (s) figura (s) de participación ciudadana:

| | PLEBISCITO | REFERÉNDUM | INICIATIVA POPULAR/CIUDADANA | CONSULTA POPULAR | REVOCACIÓN DE MANDATO |
|---------------------|------------|------------|------------------------------|------------------|-----------------------|
| AGUASCALIENTES | X | X | X | X | X |
| BAJA CALIFORNIA | X | X | X | | |
| BAJA CALIFORNIA SUR | X | X | X | | |
| CHIAPAS | X | | X | | |
| CHIHUAHUA | X | X | X | | X |
| COLIMA | X | X | X | | |
| DISTRITO FEDERAL | X | | X | | |
| ESTADO DE MÉXICO | | X | X | | |
| GUANAJUATO | X | | | | |
| JALISCO | X | X | X | | |
| MICHOACÁN | X | | | | |
| MORELOS | X | X | X | | |
| NUEVO LEÓN | | | X | | |
| OAXACA | | | X | | |
| PUEBLA | X | X | X | | |
| QUERÉTARO | | X | X | | |
| SAN LUIS POTOSÍ | | | | | |
| SINALOA | | | X | | |
| TLAXCALA | X | X | X | X | |
| VERACRUZ | X | X | X | | |
| ZACATECAS | X | X | X | | X |

Ahora bien, de este universo compuesto por 20 estados, además del Distrito Federal, 11 entidades federativas (55%) cuentan con un marco jurídico electoral que regula las siguientes figuras de participación ciudadana:

| | PLEBISCITO | REFERÉNDUM | CONSULTA POPULAR |
|---------------------|------------|------------|------------------|
| AGUASCALIENTES | X | X | |
| BAJA CALIFORNIA | X | X | |
| BAJA CALIFORNIA SUR | X | X | |
| CHIHUAHUA | X | X | |
| DISTRITO FEDERAL | X | X | |
| JALISCO | X | X | |
| MICHOACÁN | X | X | |
| MORELOS | X | X | |
| PUEBLA | X | X | |
| QUERÉTARO | | X | |
| SAN LUIS POTOSÍ | X | X | |
| TLAXCALA | X | X | X |

A diferencia de los estados de Chiapas, Guanajuato, México, Nuevo León, Oaxaca, Sinaloa, Veracruz, Llave y Zacatecas, el estado de Colima es el único que precisa que la regulación de las figuras de participación ciudadana debe darse en una ley específica, distinta de la electoral.

Ahora bien, de este universo compuesto por 20 estados, además del Distrito Federal, 11 entidades federativas (55%) cuentan con un marco jurídico electoral que regula las siguientes figuras de participación ciudadana:

| | PLEBISCITO | REFERÉNDUM | CONSULTA POPULAR |
|---------------------|------------|------------|------------------|
| AGUASCALIENTES | X | X | |
| BAJA CALIFORNIA | X | X | |
| BAJA CALIFORNIA SUR | X | X | |
| CHIHUAHUA | X | X | |
| DISTRITO FEDERAL | X | X | |
| JALISCO | X | X | |
| MICHOACÁN | X | X | |
| MORELOS | X | X | |
| PUEBLA | X | X | |
| QUERÉTARO | | X | |
| SAN LUIS POTOSÍ | X | X | |
| TLAXCALA | X | X | X |

A diferencia de los estados de Chiapas, Guanajuato, México, Nuevo León, Oaxaca, Sinaloa, Veracruz, Llave y Zacatecas, el estado de Colima es el único que precisa que la regulación de las figuras de participación ciudadana debe darse en una ley específica, distinta de la electoral.

| ESTADO DE MÉXICO | JALISCO | MORELOS | SAN LUIS POTOSÍ | VERACRUZ | ZACATECAS |
|---|---------|---------|-----------------|----------|-----------|
| PLEBISCITO | X | X | X | X | X |
| REFERENDUM | X | X | X | X | X |
| INICIATIVA POPULAR/CIUDADANA | X | X | X | X | X |
| AUDIENCIA PÚBLICA | | | | | |
| CONSULTA VECINAL | | | | | |
| COLABORACIÓN VECINAL | | | | | |
| UNIDADES DE QUEJAS Y DENUNCIAS | | | | | |
| DIFUSIÓN PÚBLICA | | | | | |
| RECORRIDOS DEL TITULAR DEL ÓRGANO POLÍTICO ADMINISTRATIVO DE LA DEMARCACIÓN TERRITORIAL | | | | | |

En síntesis:

A) El 35.48% de las entidades federativas no prevén figura de participación alguna:

1. Campeche.
5. Hidalgo.
9. Tabasco.
2. Coahuila de Zaragoza.
6. Nayarit.
10. Tamaulipas.
3. Durango.
7. Quintana Roo.
11. Yucatán.
4. Guerrero.
8. Sonora.

B) Además del Distrito Federal, sólo el 64.51% de los estados contemplan alguna (s) figura (s) de participación ciudadana en sus respectivas Constituciones Locales:

1. Aguascalientes.
8. Jalisco.
15. Querétaro de Arteaga.
2. Baja California.
9. México.
16. San Luis Potosí.
3. Baja California Sur.
10. Michoacán de Ocampo.
17. Sinaloa.
4. Chiapas.
11. Morelos.
18. Tlaxcala.
5. Chihuahua.
12. Nuevo León.
19. Veracruz Liave.
6. Colima.
13. Oaxaca.
20. Zacatecas.
7. Guanajuato.
14. Puebla.

Con base en el resultado anterior:

C) **Entidades federativas, además del Distrito Federal, que norman las figuras de participación ciudadana tanto en leyes electorales como de participación ciudadana (30%):**

1. Aguascalientes.
2. Baja California.
3. Baja California Sur.
4. Jalisco.
5. Morelos.
6. San Luis Potosí.

D) **Estados que regulan las figuras de participación ciudadana únicamente en leyes electorales (25%):**

1. Chihuahua.
2. Michoacán de Ocampo.
3. Puebla.
4. Querétaro de Arteaga.
5. Tlaxcala.

E) **Entidades federativas que norman las figuras de participación ciudadana exclusivamente en leyes de participación ciudadana (20%):**

1. Colima.
2. México.
3. Veracruz Llave.
4. Zacatecas.

F) **Estados que a pesar de consagrar alguna (s) figura (s) de participación ciudadana en sus respectivas Constituciones Locales, no las desarrollan en ningún otro ordenamiento jurídico la (s) desarrolla (25%):**

1. Chiapas.
2. Guanajuato.
3. Nuevo León.
4. Oaxaca.
5. Sinaloa.

4.2.1.2.3. La participación ciudadana.

La participación ciudadana se entiende comúnmente como un acto social impulsado por una decisión personal. Invariablemente, se da frente a un interés concreto, específico, en la búsqueda de una recompensa colectiva. En última instancia los ciudadanos aspiran a vivir en un Estado de Derecho y en una sociedad estable y sin sobresaltos de ingobernabilidad.

La participación ciudadana responde a la influencia de la sociedad sobre el individuo, pero también la voluntad individual busca influir en la propia sociedad.

En las democracias modernas -como ya lo hemos comentado- la representación política no resulta del todo suficiente para resolver muchos de los problemas sociales. De ahí que cada vez sea más común el planteamiento de poner en práctica nuevos mecanismos de participación ciudadana, a fin de influir en las decisiones de quienes ostentan la representación política.

Si bien la participación de los individuos en la elección de sus gobernantes ha sido el elemento sustantivo de la democracia, queda claro que ésta no puede agotarse en el ejercicio electoral.

La participación ciudadana depende, en gran medida, del entorno político y del grado de politización de la sociedad de que se trate. En cada país se manifiesta de distintas formas y de acuerdo con las circunstancias que reclaman establecer una mayor relación entre la sociedad y el Gobierno.

Hasta el pasado reciente, los partidos políticos constituyeron instrumentos eficientes para la movilización y la participación ciudadana. Sin embargo, en los últimos años, la aparición de un gran número de

organizaciones sociales, de organizaciones no gubernamentales y de asociaciones civiles ha dejado al descubierto la falta de credibilidad en las grandes organizaciones partidistas.

Ciertamente, es común escuchar que las organizaciones partidarias están más preocupadas por obtener el poder que por abanderar los asuntos de la vida cotidiana que resultan de alta prioridad para los ciudadanos.

Algunos analistas -pocos por cierto- opinan que no hay que confundir la participación política con la participación ciudadana. Desde nuestro punto de vista, resulta difícil hacer una distinción tan drástica. Una y otra están íntimamente vinculadas, ya que tienen que ver con un Estado Democrático de Derecho, cuyo objetivo fundamental es brindar seguridad y bienestar a la colectividad.

De no ser así, ¿cómo podría el ciudadano influir sobre las decisiones políticas y vigilar su correcta y eficiente aplicación?

He aquí el problema de fondo que un régimen democrático de partidos políticos enfrenta. Hasta ahora, los mecanismos de democracia directa, como el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y el derecho de petición, son los más conocidos.

Otra modalidad ha sido la creación de organismos públicos autónomos ciudadanizados. En México, existe el Instituto Federal Electoral, el cual vino a dar certidumbre a los procesos electorales.

Queda claro que una participación activa y directa de todos los ciudadanos en el análisis, diseño y operación de las funciones que le son propias al Estado y al Gobierno resulta imposible. No obstante, es indefectible

que sin una participación ciudadana adecuada no sólo se pierde la comunicación, sino también el control de los ciudadanos sobre quienes tienen la responsabilidad de gobernar.

Es aquí, en este punto, donde se inserta el equilibrio entre la gobernabilidad y la ingobernabilidad.

Al respecto, Xavier Arbós y Salvador Giner, definen a la gobernabilidad:

“[como] la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo.”¹⁷⁰

Y, aclaran:

“La definición que hemos dado es muy abstracta y, por tanto, olvida los dilemas concretos en que se mueve el proceso del buen gobierno en toda sociedad democrática. De hecho la gobernabilidad es un fenómeno pluridimensional, pues, [...] incorpora por lo menos dos elementos, la legitimidad política por una parte, y la eficacia por otra. [...] vemos de hecho cuatro niveles como mínimo en los que se mueven los procesos complejos de la gobernabilidad de las sociedades. [...] a) *el dilema legitimidad / eficacia*; b) las presiones y demandas del entorno gubernamental, o de la carga de responsabilidades; c) *la reestructuración corporativa de la sociedad civil*, y d) la expansión y

¹⁷⁰ ARBÓS, Xavier y GINER, Salvador. *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Serie Sociología y Política. 2ª ed.. Siglo Veintiuno de España Editores, S.A.. Madrid, España, 1996. p. 13.

cambio tecnológico, con sus repercusiones demográficas, ecológicas y sociales consiguientes."¹⁷¹ [Cursivas nuestras]

Para efectos de este trabajo, conviene precisar que la capacidad de gobernar se mide por la eficacia de sus acciones. Los objetivos pueden ser diversos, entre ellos, el de la seguridad pública. Sobre el particular, se considera que el Gobierno fracasa en sus acciones cuando los ciudadanos se ven sometidos por una delincuencia desatada. Ello, igualmente incide en su legitimidad por la "vía de los resultados".

Asimismo, es de destacar que los gobiernos contemporáneos enfrentan una acelerada reestructuración de la sociedad civil. Se presenta una dicotomía entre el individualismo, alentado por la sociedad de mercado, y el surgimiento de un conjunto de asociaciones que representan a grupos de interés organizados. Estos colectivos tienden a institucionalizarse, pero no en todos los casos adquieren la fuerza necesaria para velar por sus intereses. Algunos califican a este fenómeno como la "gestión colectiva del conflicto social".

En nuestro país, las disposiciones legales en materia de participación ciudadana, además de las ya señaladas dentro del concepto de democracia directa, son insuficientes, ya que se circunscriben a un espíritu básicamente de denuncia, consulta y colaboración, o bien, de una contraloría social dispersa o poco sistemática.

Tal es el caso de la participación ciudadana en el ámbito de la seguridad pública.

¹⁷¹ *Ibíd.*, p. 14.

En el foro "*Ciudades, Seguridad Pública y Participación Social*" del Parlamento Latinoamericano, Verónica Navarro Benítez, dirigente de la Fundación para la Dignificación de la Mujer, I. A. P., expresó lo siguiente:

"El Estado sufre esclerosis crónica cuando se trata de elaborar políticas públicas de participación social en la seguridad [...] Los programas que ha implementado el Gobierno Federal siguen siendo meras ventanas de atención ciudadana [...] Estas fórmulas tienen la enorme limitación de haber sido rebasadas por la complejidad de la problemática delincinencial, como por los programas ya en operación elaborados por la sociedad civil organizada."¹⁷²

En otra parte de su intervención, dijo:

"El Estado no puede seguir manejando la participación ciudadana en aspectos de seguridad pública con 'camisa de fuerza' confeccionada con el temor que la sociedad organizada 'invada' funciones que sólo son de la competencia del Estado, cuando en realidad, y paradójicamente, este fenómeno se observa en la sociedad cada vez con mayor frecuencia."¹⁷³

Y, concluyó su exposición, afirmando:

"Es necesario valorar seriamente la posibilidad de dar un carácter institucional a la ciudadanización de ciertos aspectos de la seguridad pública, sin que por ello se vulnere al Estado. [...] la seguridad pública ya no es función exclusiva de la Secretaría de Seguridad Pública, de las Procuradurías, de los Tribunales y de los Cuerpos Policiales. [...]"

¹⁷² PARLAMENTO LATINOAMERICANO. *Versión estenográfica del foro "Ciudades, Seguridad Pública y Participación Social"*. Salón de Sesiones del Recinto Legislativo de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. II Legislatura. Septiembre 19. México, 2001.

¹⁷³ Loc. Cit.

mientras se conciben los programas en términos de seguridad pública y no se adopte un enfoque multicausal, multidisciplinario e integral, no se podrán proponer acciones adecuadas que permitan recomponer o restaurar el tejido social y crear un nuevo vínculo entre sociedad y autoridad [...] el Estado debe despojarse de prejuicios excluyentes que satanisan la colaboración de la sociedad civil [...] De lograr esta apertura, el Estado enriquecerá su capacidad de respuesta institucional."¹⁷⁴

Durante los trabajos de esta importante reunión del Parlamento Latinoamericano, destacaron las participaciones de: la Diputada Dra. María del Carmen Falbo, Presidenta de la Comisión de Asuntos Subregionales y Municipales de Argentina; el Lic. Manuel Aquiles Garro Chacón, Director del Departamento de la Policía Municipal de San José, Costa Rica; el Sr. Adalberto Mercado Cuevas, Director del Departamento de Policía y Seguridad Pública de San Juan, Puerto Rico; la Dra. María Teresa Augusti, Presidenta del Instituto Florestan Fernandes de Sao Pablo, Brasil; y el Sr. Ernesto de los Campos, Viceintendente del Gobierno Departamental de Montevideo, Uruguay.

Ellos coincidieron, en mayor o menor grado, que la compleja problemática de la inseguridad pública se debe fundamentalmente a las políticas neoliberales que han traído una peligrosa pauperización de las clases de menores ingresos, provocando la emigración del campo a las ciudades. Asimismo, señalaron que hoy no bastan los ajustes a los Códigos Penales con un sentido meramente represivo.

En todos los casos quedó de manifiesto la tendencia a encontrar nuevos enfoques de participación ciudadana para enfrentar a la delincuencia.

¹⁷⁴ Loc. Cit.

Destacaron que sólo a través de un control social efectivo podrán frenarse el abuso, la corrupción y la impunidad, causa-efecto de la complicidad entre las instituciones encargadas de velar por la seguridad pública y los delincuentes.

El uruguayo Ernesto de los Campos, enfatizó que no puede haber una política de seguridad ciudadana que no surja de una política de Estado que permita armonizar el esfuerzo gubernamental con el hacer de todos los actores sociales.

A nuestro juicio, es claro que aún es largo el camino para perfeccionar e institucionalizar la participación ciudadana en el ámbito de la seguridad pública. Recrear a las instituciones gubernativas y sociales es el reto.

5. Las atribuciones y las funciones del Estado.

Herman Heller, afirma que la actividad de ciertos individuos, dirigida de manera consciente a la realización de un fin, hace posible al Estado¹⁷⁵.

Luego entonces, si el Estado busca alcanzar determinados fines por medio de la actividad de ciertos individuos, es necesario que se creen jurídicamente los medios adecuados para su consecución.

Pero, ¿en qué consisten dichos medios?. Gabino Fraga, distingue entre el contenido de la actividad del Estado y la forma en que ésta es realizada. Así, expone:

¹⁷⁵ Cfr. HELLER, Herman. Op. Cit., p. 219.

"La actividad del Estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales."¹⁷⁶

Si bien es cierto que las atribuciones del Estado son variables, es decir, que cambian de una época a otra y de un país a otro, Fraga, considera que actualmente conserva las cuatro categorías siguientes:

- a) Atribuciones de mando, de policía o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden públicos;
- b) Atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares;
- c) Atribuciones para crear servicios públicos; y
- d) Atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país."¹⁷⁷

Respecto al modo en que la actividad del Estado se realiza, el mismo autor apunta:

"El concepto de función se refiere a la forma de la actividad del Estado. Las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones. Las funciones no se diversifican entre sí por el hecho de que cada una de

¹⁷⁶ FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 23ª ed. rev. y actualizada por Manuel Fraga. Porrúa, S.A.. México, 1994. p. 13.

¹⁷⁷ *Ibid.*, pp. 14-15.

ellas tenga contenido diferente, pues todas pueden servir para realizar una misma atribución."¹⁷⁸

Ahora bien, si se requieren ciertas funciones para cumplir con las atribuciones, entonces, el orden jurídico debe asignar tareas concretas a los órganos que haya creado y facultar a los servidores públicos para que las lleven a cabo.

En otras palabras, el orden jurídico tiene que otorgar competencia a los entes públicos y distribuir las facultades a cada autoridad para delimitar su campo de acción.

En este sentido, Rafael De Pina, nos dice que la atribución es:

"Cada una de las facultades que corresponden a una persona por razón de su cargo."¹⁷⁹

A su vez, define a la facultad como:

"Derecho subjetivo. // Atribución fundada en una norma del derecho positivo vigente. // Posibilidad jurídica que un sujeto tiene de hacer o no hacer algo. [...]"¹⁸⁰

Por su parte, José Othón Ramírez, manifiesta que la atribución de facultades es:

¹⁷⁸ Ibid., p. 26.

¹⁷⁹ DE PINA, Rafael, DE PINA VARA, Rafael. "Voz Atribución", en *Diccionario de Derecho*. 17ª ed., Porrúa, S.A., México, 1991. p. 114.

¹⁸⁰ Ibid., p. 285.

"[...] cuando la ley otorga derechos y obligaciones a la autoridad administrativa para que éste pueda llevar a cabo el logro de sus fines."¹⁸¹

Retomando las funciones del Estado, éstas se clasifican en las siguientes dos categorías a saber:

- a) Desde el punto de vista del órgano que las realiza, es decir, adoptando un criterio formal, subjetivo u orgánico, que prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad, las funciones son formalmente legislativas, administrativas o judiciales, según que estén atribuidas al Poder Legislativo, al Ejecutivo o al Judicial.
- b) Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, es decir, partiendo de un criterio objetivo, material, que prescinde del órgano al cual están atribuidas, las funciones son materialmente legislativas, administrativas o judiciales según tengan los caracteres que la teoría jurídica ha llegado a atribuir a cada uno de esos grupos."¹⁸²

En suma, tenemos:

FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

- CRITERIO FORMAL** ▪ Se realiza por conducto de los órganos del Poder Ejecutivo.
- CRITERIO MATERIAL** ▪ Ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos concretos.

¹⁸¹ RAMÍREZ GUTIÉRREZ, José Othón. "Voz Atribución de Facultades", en *Diccionario Jurídico Mexicano*. Op. Cit., p. 263.

¹⁸² FRAGA, Gabino. Op. Cit., p. 29.

FUNCIÓN LEGISLATIVA

- CRITERIO FORMAL** ▪ Se realiza a través de los órganos del Poder Legislativo.
- CRITERIO MATERIAL** ▪ Producción del derecho positivo. El acto en el cual se concreta y exterioriza es la ley, misma que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales.
- OBSERVACIONES PARA EL CRITERIO MATERIAL** ▪ Compete también a los órganos ejecutivos, a través de la facultad reglamentaria; y a los órganos jurisdiccionales, vía el dictar sentencias *erga omnes* y acuerdos generales, así como la de sentar jurisprudencia.

FUNCIÓN JUDICIAL

- CRITERIO FORMAL** ▪ Se realiza mediante los órganos del Poder Judicial.
- CRITERIO MATERIAL** ▪ Aplicación del derecho, que ha sido discutido o contrariado, mediante el proceso.
- OBSERVACIONES** ▪ Supone una situación de duda o de conflicto preexistente.
- Supone dos pretensiones opuestas.
- Su objetivo es dar protección al derecho.
- Su misión es emitir una decisión que haga cesar el conflicto y que ordene restituir y respetar el derecho ofendido.

Queda claro que la seguridad pública es uno de los objetivos y de las obligaciones prioritarias y permanentes del Estado, el cual debe estar al servicio del hombre. En consecuencia, la seguridad pública se halla dentro de los valores intrínsecos del bien común como fin del Estado.

Es, pues, una responsabilidad ineludible de los gobernantes atender eficazmente la demanda social de seguridad pública, ya que sin ésta la posibilidad de un ejercicio pleno de las libertades resulta imposible.

En principio, a partir de las atribuciones que el Estado se reserva, la seguridad pública se presenta como uno de los aspectos fundamentales de la

vida en sociedad, y hacia la cual se orienta la actividad pública realizada como función administrativa.

Ahora bien, la prevención de delitos, la procuración de justicia, la impartición de justicia, así como la ejecución de penas y readaptación social de sentenciados son funciones públicas, estrechamente relacionadas entre sí, indispensables para lograr atender armónica y congruentemente a la seguridad pública.

Por tanto, más adelante las analizaremos en lo particular.

CAPÍTULO III: MARCO CONCEPTUAL DE LA SEGURIDAD.

1. El concepto de seguridad.

Para determinar lo que se entiende por seguridad pública, voz central del presente trabajo, primero debemos comprender el concepto de seguridad.

Jorge Adame Goddard, explica:

“La palabra seguridad proviene de *securitas*, la cual deriva del adjetivo *securus* (de *secura*) que, en su sentido más general, significa estar libre de cuidados.”¹⁸³

El Diccionario Enciclopédico Nuevo Espasa Ilustrado 2000, basado en el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia, define a la seguridad como:

“Calidad de seguro.”¹⁸⁴

A su vez, la palabra “seguro” es definida en la misma obra como:

“Libre y exento de todo peligro, daño o riesgo.”¹⁸⁵

De tal suerte, la noción de seguridad encierra una condición subjetiva que se refiere al sentimiento de una persona de no encontrarse en peligro, y un elemento objetivo que se determina con la ausencia real del peligro.

¹⁸³ ADAME GODDARD, Jorge. “Voz Seguridad”, en *Diccionario Jurídico Mexicano*. Op. Cit., p. 2885.

¹⁸⁴ “Voz Seguridad”, en *Diccionario Enciclopédico Nuevo Espasa Ilustrado 2000*. Op. Cit., p. 1548.

¹⁸⁵ “Voz Seguro”. *Ibid.*, p. 1549.

La seguridad se presenta como una parte esencial de la naturaleza racional del ser humano, quien requiere actuar con conocimiento de causa y certeza para lograr sus objetivos personales. Así, la idea de seguridad está íntimamente vinculada con la percepción de libertad y de orden social.

Igualmente, la vida en comunidad genera una serie de necesidades colectivas que repercuten en la conceptualización de la seguridad. Entonces, hay que entenderla en su correcta dimensión respecto de lo que significa para el desarrollo de una nación con necesidades, aspiraciones e intereses propios.

Por tanto, si la acción humana se caracteriza por el ejercicio de la libertad y de la racionalidad, los intereses individuales y colectivos deben confluir en el proceso de convivencia social para que la articulación de ambos apunte a alcanzar el desarrollo político, económico, social y cultural de un país.

Recordemos que al Estado, monopolizador de la coerción, le corresponde orientar los esfuerzos hacia el interés público sin perder de vista que el ciudadano es titular de derechos inalienables que deben respetarse. En principio, ello supone una contradicción entre el "interés privado"¹⁸⁶ y el "interés público"¹⁸⁷, misma que sólo puede resolverse en las condiciones de un Estado Democrático de Derecho, en donde se estipulen reglas que establezcan los límites de la acción estatal y las obligaciones y deberes de los ciudadanos.

¹⁸⁶ "Es el conjunto de pretensiones tuteladas por el derecho que tiende a satisfacer las necesidades específicas de determinados individuos y grupos sociales." "Voz interés privado", en *Diccionario Jurídico Mexicano*. Op. Cit., p. 1779.

¹⁸⁷ "Es el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado." "Voz interés público". Loc. Cit.

2. La seguridad jurídica.

J. T. Delos, en su obra *"Los fines del derecho"*, expone que la seguridad jurídica es:

"[...] la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que, si éstos llegan a producirse, le serán asegurados por la sociedad protección y reparación."¹⁸⁸

Si partimos de la definición anterior, podemos entender a la seguridad jurídica desde los siguientes dos puntos de vista a saber:

1. Subjetivo: Hace referencia a la certeza moral que tiene una persona de que el Estado procurará que sus bienes y derechos sean respetados, es decir, que no permitirá ataques violentos de terceros que los dañen; así como de que su situación jurídica sólo podrá modificarse mediante procedimientos establecidos previamente en el orden normativo.
2. Objetivo: Equivale a la presencia de un orden social justo y eficaz, cuyo cumplimiento se encuentra asegurado por la coacción.

Como podemos observar, en la concepción de seguridad jurídica se involucran tres nociones: orden, eficacia y justicia.

El orden se crea en la base del proyecto colectivo de una sociedad, estipulado en la legislación vigente, de cuya eficacia (acatamiento fáctico -aplicación y obediencia- por los particulares y por los servidores públicos)

¹⁸⁸ Cit. por GONZÁLEZ RUIZ, Samuel, LÓPEZ PORTILLO, Ernesto, YÁÑEZ, José Arturo, en *Seguridad Pública en México. Problemas, perspectivas y propuestas*. Op. Cit., p. 44.

depende la estabilidad social. Asimismo, no podría concebirse la observancia del Derecho Positivo si éste no se soportara en criterios de justicia, ya que lo que le interesa a la sociedad es asegurar el cumplimiento de conductas que impliquen la realización del principio de "dar a cada cual lo suyo".

En consecuencia, la seguridad jurídica es un concepto normativo que se encuentra estrechamente relacionado con el de legalidad y con el de Estado de Derecho.

Como lo expusimos en su momento, el Estado de Derecho es aquel en donde el poder público se ejerce, regula, limita y controla por un orden jurídico, es decir, por leyes fundamentales o constitucionales. Así, los gobernados quedan protegidos de los excesos y arbitrariedades del ejercicio de dicho poder, al tener garantizados sus derechos y libertades públicas.

Con respecto a la legalidad, manifestamos que se refiere a que la autoridad gubernamental sólo puede hacer aquello que le está expresamente permitido por las normas jurídicas, debiendo respetar los límites y condiciones que el ámbito jurídico le imponga para cada caso concreto; en tanto que, el gobernado, puede hacer lo que no le está prohibido por dichas normas.

Para concluir con las ideas antepuestas, diremos que el principio de legalidad es:

"[...] la sujeción de todos los órganos estatales al derecho; en otros términos, todo acto o procedimiento jurídico llevado a cabo por las autoridades estatales debe tener su apoyo estricto en una norma legal (en sentido material), la que, a su vez, debe estar conforme a las disposiciones de fondo y forma consignadas en la C [Constitución

Federal]. En este sentido, el principio de legalidad constituye la primordial exigencia de todo 'Estado de derecho' en sentido técnico."¹⁸⁹

Ahora bien, Ignacio Burgoa Orihuela, aclara que el ámbito o esfera jurídica de los gobernados se afecta con todo acto de autoridad, es decir, cuando el Estado, a través de sus gobernantes, ejerce su actividad de imperio. Para poder constituir afectaciones jurídicamente válidas, dichos actos deben estar sometidos a ciertas "modalidades jurídicas", mismas que se traducen en las llamadas "garantías de seguridad jurídica" y que se entienden como:

*"[...] el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el sumum de sus derechos subjetivos."*¹⁹⁰

Para el autor citado, las garantías de seguridad jurídica representan uno de los cuatro grupos en los que se clasifican las garantías individuales, consagradas en los primeros 29 artículos de la Constitución Federal¹⁹¹.

De esta forma, los artículos constitucionales que conforman el mencionado rubro son:

▪ Artículo 14: Principio de Irretroactividad.

Garantía de Audiencia.

Legalidad en materia judicial civil.

Legalidad en materia judicial administrativa.

¹⁸⁹ OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús. "Voz Principio de legalidad", en *Diccionario Jurídico Mexicano*. Op. Cit., p. 2535.

¹⁹⁰ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. Cit., p. 504.

¹⁹¹ Cfr. *Ibid.*, pp. 192 - 195.

Legalidad en materia judicial penal.

- **Artículo 15:** Limitaciones al Estado con respecto a la celebración de tratados y convenios internacionales en materias de extradición, de garantías y de derechos.
- **Artículo 16:** Garantía de Legalidad.
- **Artículo 17:** Seguridad sobre la administración de justicia.
- **Artículo 18:** Seguridad sobre la prisión preventiva.
- **Artículo 19:** Seguridad sobre el procedimiento penal.
- **Artículo 20:** Garantías del inculpaado y de la víctima o del ofendido.
- **Artículo 21:** Seguridad sobre la imposición de penas.
Seguridad sobre la persecución de los delitos.
- **Artículo 22:** Prohibición de torturas o penas infamantes.
Prohibición de la pena de muerte.
- **Artículo 23:** Garantías del sentenciado.

3. La seguridad nacional.

Diversos tratadistas afirman que la seguridad nacional es:

“[...] el conjunto de condiciones necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las

debilidades o inconsistencias que puedan traducirse en ventanas de vulnerabilidad frente al exterior.”¹⁹²

Por su parte, Orozco Henríquez, comenta que la seguridad nacional:

“[...] se refiere a todos aquellos programas, medidas e instrumentos que cierto Estado adopta para defender a sus órganos supremos de un eventual derrocamiento violento por un movimiento subversivo interno o por una agresión externa.”¹⁹³

Otros autores prefieren hablar de seguridad del Estado por considerar que esta expresión abarca tanto la seguridad exterior como la interior del Estado; además, argumentan que:

“[...] mientras el concepto de ‘nación’ tiene un carácter primordialmente sociológico, es claro que el de ‘Estado’ es, por esencia y naturaleza, de contenido jurídico -como apunta Kelsen, el Estado no es más que la personificación de un orden jurídico específico que ha alcanzado cierto grado de centralización [...]-, razón por la cual en contextos jurídicos es preferible el vocablo de ‘seguridad del Estado’.”¹⁹⁴

No obstante, lo cierto es que la noción de seguridad nacional tiene un carácter meramente ideológico y una relación con la expresión “geopolítica” -entendida como la doctrina que divide al mundo, de acuerdo con los intereses imperialistas de ciertas potencias-.

¹⁹² HERRERA-LASO, Luis. “Balance y Perspectiva en el uso del concepto de Seguridad Nacional en el caso de México”, en *En Busca de la Seguridad Perdida*. Siglo XXI. México, 1990. p. 391.

¹⁹³ OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús. “Voz Seguridad nacional”, en *Diccionario Jurídico Mexicano*. Op. Cit., p. 2886.

¹⁹⁴ Loc. Cit.

Sin duda, las teorías más acabadas sobre el tema se han elaborado en los Estados Unidos de América.

Al término de la Segunda Guerra Mundial, dicho país se pronunció por justificar y legitimar una acción que fuera capaz de asegurar la consolidación de un proyecto que en lo militar y en lo económico le permitiera alcanzar el lugar incuestionable de la nación más poderosa del orbe.

Así, diseñaron una "estrategia de contención o de defensa hemisférica" para imponerle al mundo la preeminencia de sus intereses en los órganos internacionales y el sentimiento permanente de que la experiencia bélica podía repetirse. Los componentes principales de tal estrategia fueron la disuasión, basada en su capacidad militar, convencional y nuclear, y la incorporación de aliados regionales en la lucha mundial contra el "comunismo".

En este hemisferio, dicha maniobra tomó forma con la creación del Pacto de Río o Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, del año 1948. De esta manera, los Estados Unidos de América integraron una región de influencia, una zona de control directo en el ejercicio del poder mediante, en muchos casos, gobiernos militares subordinados incondicionalmente a los intereses de "La Casa Blanca".

A lo largo de la llamada "Guerra Fría", la lucha entre este y oeste nunca cesó, sino tan sólo cambió constantemente sus formas. La seguridad nacional implicó una doctrina ideológica militar con la cual las naciones desarrolladas, agrupadas en los dos paradigmas básicos de convivencia: "comunismo" y capitalismo, impusieron a las naciones débiles una postura de alineación a intereses no propios.

Basándose en dichos supuestos, la Academia de Guerra en Brasil define a la seguridad nacional como:

"[...] el grado relativo de garantía que a través de acciones políticas y económicas, psicosociales y militares, un Estado puede proporcionar en una determinada época a la nación que jurisdicciona para la consecución y salvaguarda de los objetivos nacionales, a pesar de los antagonismos internos o externos existentes o previsibles."¹⁹⁵

Mientras que Viera-Gallo, expone que el concepto de seguridad nacional, ligado a la seguridad hemisférica, se entiende como:

"[...] la necesidad histórica del predominio norteamericano en su propio continente, como prerrequisito de su capacidad hegemónica mundial."¹⁹⁶

3.1. La concepción de la seguridad nacional en los Estados Unidos Mexicanos.

La superación histórica a los gobiernos militares nos llevó, por un lado, a adoptar una postura hacia el exterior fundamentalmente de promoción de la paz y del desarme nuclear, así como de respeto irrestricto a la autodeterminación de las naciones. Pero, por el otro, la seguridad nacional se conformó como una herramienta de protección en la que el contenido militar se integró plenamente; ha sido nuestro referente de salvaguarda frente al exterior, aunque nunca ha implicado un discurso legitimador de acciones de intromisión de unos Estados sobre otros.

¹⁹⁵ Cit. por GONZÁLEZ RUIZ, Samuel, LÓPEZ PORTILLO, Ernesto, YÁÑEZ, José Arturo. Op. Cit., p. 47.

¹⁹⁶ *Ibid.*, p. 48.

En este contexto, se ha entendido a la seguridad nacional como la condición imprescindible para el desarrollo integral del país, basada en: la preservación de la soberanía e independencia nacionales; el mantenimiento del orden constitucional; la protección de los derechos de sus habitantes; y la defensa de su territorio.

En México, los elementos centrales en la concepción predominante de la seguridad nacional han sido:

1. Soberanía:

El fin último de la seguridad nacional es defenderla frente a los intereses externos.

2. Independencia:

Se expresa en la capacidad del Estado para tomar las decisiones propias del ejercicio de gobierno, sin la determinación de factores externos al mismo.

3. Integridad territorial:

Proteger la totalidad de las fronteras y del espacio jurisdiccional de cualquier interés que pueda poner en peligro los recursos estratégicos de la nación.

Por otro lado, una doctrina de seguridad nacional es el conjunto de principios que definen lo que un país considera como factores decisivos para su existencia y desarrollo.

La doctrina mexicana de seguridad nacional está compuesta por los siguientes principios:

▪ **Democracia:**

Gobierno responsable ante ciudadanos representados por autoridades legítimamente elegidas.

▪ **Soberanía:**

Gobierno efectivo y autodeterminación del país.

▪ **Unidad nacional:**

Comunidad plural y solidaria entre los ciudadanos.

▪ **Integridad del patrimonio nacional:**

Preservación del territorio y uso adecuado de recursos nacionales.

▪ **Estado de Derecho:**

Cumplimiento de ordenamientos legales.

▪ **Desarrollo:**

Mejoramiento en los ámbitos de la vida nacional.

▪ **Paz social:**

Convivencia armoniosa y ausencia de conflictos violentos.

Mientras tanto, las políticas de seguridad nacional son los principios que definen, racionalizan, administran y regulan el modo de actuar del Estado, en su esfuerzo por obtener o mantener la seguridad de la nación. En otras palabras, indican los parámetros básicos para la definición de estrategias, uso de recursos, implementación de medidas y ejecución de acciones.

Las políticas mexicanas de seguridad nacional son:

▪ **Integralidad:**

Adopción de un enfoque exhaustivo.

- **Dinamismo:**

Cambio y adaptación constantes.

- **Legalidad:**

Observancia de las leyes.

- **Legitimidad y supremacía del Estado:**

Justa consideración del Estado como actor primordial en la defensa de los intereses nacionales.

- **Participación democrática:**

Concurso de la sociedad en la procuración de su seguridad como nación.

- **Selectividad:**

Adecuada jerarquización de asuntos relevantes para la seguridad nacional.

Finalmente, la agenda de inteligencia para seguridad nacional es una relación de asuntos sobre los que se investiga, procesa y difunde información.

En México, algunos de los temas que componen la agenda de inteligencia para la seguridad nacional son:

- | | |
|---|---------------------------|
| ▪ Crimen organizado; | ▪ Inestabilidad regional; |
| ▪ Narcotráfico; | ▪ Demografía; |
| ▪ Inseguridad pública; | ▪ Energía; |
| ▪ Grupos subversivos y organizaciones afines; | ▪ Ecología; |
| ▪ Corrupción; | ▪ Salud; |
| ▪ Ingovernabilidad; | ▪ Desarrollo equilibrado; |
| ▪ Estabilidad económica; | ▪ Alimentación; |

- Desigualdad Social;
- Terrorismo internacional;
- Proliferación armamentista;
- Educación; y
- Recursos naturales.

3.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A pesar de que el concepto de seguridad nacional ha sido mencionado en el discurso oficial y en el Código Penal Federal (más adelante lo veremos), la Constitución Federal jamás ha empleado tal expresión.

La influencia de dicho concepto, cuyo origen hemos analizado se encuentra más allá de nuestras fronteras y data de mediados del siglo XX, no penetró en nuestra base jurídica fundamental, ya que ésta encontró su diseño a principios del mismo siglo.

En consecuencia, nuestra Carta Magna emplea el binomio de seguridad exterior e interior, mismo que en el siguiente apartado examinaremos.

La acelerada transformación de fin de siglo en las dinámicas de relación entre las naciones; el establecimiento del llamado "nuevo orden mundial" o globalización, en donde las fronteras geográficas van perdiendo sentido al ser rebasadas cotidianamente por la intensa circulación de recursos, información y migraciones poblacionales; y la edificación de bloques regionales políticos y económicos, han conducido a una revisión profunda del concepto de soberanía (fenómeno identificado por algunos como la crisis del Estado - nación) y, en consecuencia, a la reelaboración y redefinición del concepto de seguridad nacional.

El cambio en el panorama internacional ha sido enorme y de consecuencias aún no comprendidas en su exacta magnitud. El modelo

globalizado ha implicado una gran movilidad de los actores, principalmente económicos, que ha traído como consecuencia el surgimiento de nuevas amenazas a la seguridad de las naciones, cuyo origen no necesariamente es militar, sino económico, industrial o delincencial, por mencionar algunos.

Se ha dado una especie de "redireccionamiento del enemigo identificado", una reubicación de los factores capaces de amenazar la seguridad, que por su propia naturaleza han tenido que ser reclasificados como amenazas al aparato estatal, a los Gobiernos o a las naciones.

En este orden de ideas, Gobiernos y doctrina han atribuido nuevos elementos a la seguridad nacional, identificados con la protección de valores que tienen que ver con los principios que sostienen a la organización del Estado. Esto es, al ubicar al enemigo, no sólo en el exterior sino también al interior de los países, la seguridad nacional ahora se relaciona directamente con la preservación de los valores fundamentales del Estado de Derecho, es decir, con los Derechos Humanos, con la democracia, con la justicia, con la preeminencia de las instituciones, con el desarrollo económico y con el bienestar social. En consecuencia, la seguridad nacional tiene que ver con el orden y con la paz sociales.

Como corolario, diremos que algunos de los fines que persigue la seguridad nacional podrían ser identificados con los de la seguridad pública. Sin embargo, y a reserva de ahondar en el tema más adelante, consideramos que sería un error grave.

3.1.2. Código Penal Federal.

Por lo que toca a la legislación penal federal mexicana, había distinguido entre seguridad interior y exterior de la nación. Sin embargo, en el año 1970, se

tipificaron en el Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal (actualmente Código Penal Federal¹⁹⁷), en el Libro Segundo, Título Primero, Capítulos I, II, III, IV, V, VI, VII y VIII los siguientes "Delitos Contra la Seguridad de la Nación": Traición a la patria, espionaje, sedición, motín, rebelión, terrorismo, sabotaje y conspiración.

LIBRO SEGUNDO

TÍTULO PRIMERO

Delitos Contra la Seguridad de la Nación

CAPÍTULO I

Traición a la Patria

Artículo 123

Se impondrá la pena de prisión de cinco a cuarenta años y multa hasta de cincuenta mil pesos al mexicano que cometa traición a la patria en alguna de las formas siguientes:

- I. Realice **actos contra la independencia, soberanía o integridad de la Nación Mexicana** con la finalidad de someterla a **persona, grupo o gobierno extranjero**;
- II. Tome parte en actos de hostilidad en contra de la Nación, mediante **acciones bélicas a las órdenes de un Estado extranjero** o coopere con éste en alguna forma que pueda perjudicar a México.

Quando los **nacionales sirvan como tropa**, se impondrá pena de prisión de uno a nueve años y multa hasta de diez mil pesos.

Se considerara en el supuesto previsto en el primer párrafo de esta fracción, al que prive ilegalmente de su libertad a una persona en el territorio nacional para entregarla a las autoridades de otro país o trasladarla fuera de México con tal propósito;

- III. Forme parte de **grupos armados dirigidos o asesorados por extranjeros**; organizados dentro o fuera del país, cuando tengan por finalidad **atentar contra la independencia de la República, su soberanía, su libertad o su integridad territorial o invadir el territorio nacional**, aun cuando no exista declaración de guerra;

¹⁹⁷ Anteriormente, el Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal contemplaba el aspecto Penal Federal. Con el Decreto de fecha 29 de abril de 1999 y publicado en el Diario Oficial de la Federación del 18 de mayo de 1999, el aspecto Federal se separó del Común mediante la creación del Código Penal Federal, el cual tomó como base al primeramente mencionado, modificándose la denominación y ciertos preceptos.

- IV. Destruya o quite dolosamente las **señales que marcan los límites del territorio nacional**, o haga que se confundan, siempre que ello origine conflicto a la República, o ésta se halle en estado de guerra;
- V. Reclute gente para **hacer la guerra a México**, con la ayuda o bajo la **protección de un gobierno extranjero**;
- VI. Tenga, en **tiempos de paz o de guerra**, relación o inteligencia con **persona, grupo o gobierno extranjeros** o le de instrucciones, información o consejos, con objeto de **guiar a una posible invasión del territorio nacional o de alterar la paz interior**;
- VII. Proporcione dolosamente y sin autorización, en **tiempos de paz o de guerra**, a **persona, grupo o gobierno extranjeros**, documentos, instrucciones o datos de **establecimientos o de posibles actividades militares**;
- VIII. Oculte o auxilie a quien cometa **actos de espionaje**, sabiendo que los realiza;
- IX. Proporcione a un **Estado extranjero** o a **grupos armados dirigidos por extranjeros**, los elementos humanos o materiales para **invadir el territorio nacional**, o facilite su entrada a puestos militares o le entregue o haga entregar unidades de combate o almacenes de boca o guerra o impida que las tropas mexicanas reciban estos auxilios;
- X. Solicite la **intervención o el establecimiento de un protectorado de un Estado extranjero** o solicite que aquél **haga la guerra a México**; si no se realiza lo solicitado, la prisión será de cuatro a ocho años y multa hasta de diez mil pesos;
- XI. Invite a **individuos de otro Estado para que hagan armas contra México o invadan el territorio nacional**, sea cual fuere el motivo que se tome; si no se realiza cualquiera de estos hechos, se aplicará la pena de cuatro a ocho años de prisión y multa hasta de diez mil pesos;
- XII. Trate de **enajenar o gravar el territorio nacional** o contribuya a su **desmembración**;
- XIII. Reciba cualquier beneficio, o acepte promesa de recibirlo, con el fin de realizar alguno de los actos señalados en este artículo;
- XIV. Acepte del **invasor** un empleo, cargo o comisión y dicte, acuerde o vote providencias encaminadas a **afirmar al gobierno intruso y debilitar al nacional**; y
- XV. Cometa, declarada la guerra o rotas las hostilidades, **sedición, motín, rebelión, terrorismo, sabotaje o conspiración**.

LIBRO SEGUNDO

TÍTULO PRIMERO

Delitos Contra la Seguridad de la Nación

CAPÍTULO II

Espionaje

Artículo 127

Se aplicará la pena de prisión de cinco a veinte años y multa hasta de cincuenta mil pesos al extranjero que en **tiempo de paz**, con objeto de **guiar a una posible invasión del territorio nacional o de alterar la paz interior**, tenga relación o inteligencia con **persona, grupo o gobierno extranjeros** o le dé instrucciones, información o consejos.

La misma pena se impondrá al extranjero que en tiempo de paz proporcione, sin autorización a **persona, grupo o gobierno extranjero**, documentos, instrucciones, o cualquier dato de **establecimientos o de posibles actividades militares**.

Se aplicará la pena de prisión de cinco a cuarenta años y multa hasta de cincuenta mil pesos al extranjero que, declarada la guerra o rotas las hostilidades contra México, tenga **relación o inteligencia con el enemigo** o le proporcione información, instrucciones o documentos o cualquier ayuda que en alguna forma **perjudique o pueda perjudicar a la Nación Mexicana**.

LIBRO SEGUNDO

TÍTULO PRIMERO

Delitos Contra la Seguridad de la Nación

CAPÍTULO III

Sedición

Artículo 130

Se aplicará la pena de seis meses a ocho años de prisión y multa hasta de diez mil pesos, a los que en forma tumultuaria **sin uso de armas, resistan o ataquen a la autoridad** para impedir el libre ejercicio de sus funciones con alguna de las finalidades a que se refiere el artículo 132.

A quienes dirijan, organicen, inciten, compelan o patrocinen económicamente a otros para cometer el delito de sedición, se les aplicará la pena de cinco a quince años de prisión y multa hasta de veinte mil pesos.

LIBRO SEGUNDO

TÍTULO PRIMERO

Delitos Contra la Seguridad de la Nación

CAPÍTULO IV

Motín

Artículo 131

Se aplicará la pena de seis meses a siete años de prisión y multa hasta de cinco mil pesos, a quienes para hacer uso de un derecho o pretextando su ejercicio o para evitar el cumplimiento de una ley, se reúnan tumultuariamente y **perturben el orden público con empleo de violencia** en las personas o sobre las cosas, o **amenacen a la autoridad** para intimidarla u obligarla a tomar alguna determinación.

A quienes dirijan, organicen, inciten, compelan o patrocinen económicamente a otros para cometer el delito de motín, se les aplicará la pena de dos a diez años de prisión y multa hasta de quince mil pesos.

LIBRO SEGUNDO

TÍTULO PRIMERO

Delitos Contra la Seguridad de la Nación

CAPÍTULO V

Rebelión

Artículo 132

Se aplicará la pena de dos a veinte años de prisión y multa de cinco mil a cincuenta mil pesos a los que, **no siendo militares en ejercicio, con violencia y uso de armas** traten de:

- I. Abolir o reformar la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**;
- II. Reformar, destruir o impedir la integración de las **instituciones constitucionales de la Federación**, o su libre ejercicio; y
- III. Separar o impedir el desempeño de su cargo a alguno de los **altos funcionarios de la Federación** mencionados en el artículo 2o. De la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, **del Distrito Federal** y de los **altos funcionarios de los estados**.

LIBRO SEGUNDO

TÍTULO PRIMERO

Delitos Contra la Seguridad de la Nación

CAPÍTULO VI

Terrorismo

Artículo 139

Se impondrá pena de prisión de dos a cuarenta años y multa hasta de cincuenta mil pesos, sin perjuicio de las penas que correspondan por los delitos que resulten, al que utilizando explosivos, sustancias tóxicas, armas de fuego o por incendio, inundación, o por **cualquier otro medio violento**, realice actos en contra de las personas, las cosas o servicios al público, que produzcan **alarma, temor, terror en la población o en un grupo o sector de ella**, para **perturbar la paz pública**, o tratar de **menoscabar la autoridad del Estado**, o **presionar a la autoridad** para que tome una determinación.

Se aplicará pena de uno a nueve años de prisión y multa hasta de diez mil pesos, al que teniendo conocimiento de las actividades de un terrorista y de su identidad, no lo haga saber a las autoridades.

LIBRO SEGUNDO**TÍTULO PRIMERO****Delitos Contra la Seguridad de la Nación****CAPÍTULO VII****Sabotaje****Artículo 140**

Se impondrá pena de dos a veinte años de prisión y multa de mil a cincuenta mil pesos, al que dañe, destruya o ilícitamente entorpezca vías de comunicación, servicios públicos, funciones de las dependencias del Estado, organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal o sus instalaciones; plantas siderúrgicas, eléctricas o de las industrias básicas; centros de producción o distribución de artículos de consumo necesarios de armas, municiones o implementas bélicos, con el fin de **trastornar la vida económica del país o afectar su capacidad de defensa.**

Se aplicará pena de seis meses a cinco años de prisión y multa hasta de cinco mil pesos, al que teniendo conocimiento de las actividades de un saboteador y de su identidad, no lo haga saber a las autoridades.

LIBRO SEGUNDO**TÍTULO PRIMERO****Delitos Contra la Seguridad de la Nación****CAPÍTULO VIII****Conspiración****Artículo 141**

Se impondrá pena de uno a nueve años de prisión y multa hasta de diez mil pesos a quienes resuelvan de concierto cometer uno o varios de los delitos del presente Título y acuerden los medios de llevar a cabo su determinación.

3.1.3. Plan Nacional de Desarrollo.

La primera alusión oficial de la seguridad nacional se presentó en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

Más tarde, en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se definió a la seguridad nacional como la herramienta para mantener las condiciones de libertad, paz y justicia social, dentro del marco constitucional.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 1988–1994 estableció como elementos de la seguridad de la nación a la defensa de la soberanía y a la integridad territorial, con objeto de asegurar un ambiente de convivencia pacífica y solidaridad social, basado en un orden social justo.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995–2000 no proporcionó una definición de seguridad nacional. No obstante, se refirió a ella al abordar el tema de la soberanía, asociando las ideas de identidad nacional, unidad nacional, integridad territorial, servicios de inteligencia nacional, política exterior, autodeterminación, nacionalismo, Estado de Derecho, democracia, desarrollo social, crecimiento económico y fortalecimiento de nuestra cultura. Así, precisó, que:

“El principio rector de la política de seguridad nacional y de la política exterior es fortalecer la soberanía. Los objetivos, estrategias e instrumentos que una y otra utilicen deberán subordinarse a ese principio.”¹⁹⁸

Además, el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico ilegal de armas y el terrorismo se mencionaron como “las amenazas modernas a la seguridad nacional”¹⁹⁹.

Actualmente, el Plan Nacional de Desarrollo 2001–2006²⁰⁰ contempla a la seguridad interior y a la seguridad exterior del Estado en la expresión seguridad nacional.

¹⁹⁸ Cfr. *Plan Nacional de Desarrollo 1995–2000*, aprobado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de mayo de 1995.

¹⁹⁹ Cfr. *Loc. Cit.*

²⁰⁰ Aprobado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 30 de mayo del 2001.

En el apartado "Política interior" del capítulo intitulado "Gobierno Federal 2001-2006", se dice que aquélla "es el espacio desde el cual se garantiza la seguridad nacional". Por su parte, la sección dedicada a la "Política exterior" señala que "la diplomacia mexicana ya no debe ser sólo un instrumento en la preservación de la soberanía y de la seguridad nacionales", pero reconoce que "uno de los intereses nacionales fundamentales es garantizar que nuestra seguridad nacional y nuestra integridad territorial no se vean afectados o amenazados como resultado de cambios o acontecimientos que se producen en el exterior"²⁰¹.

Ahora bien, mediante Acuerdo Presidencial del 1° de diciembre del 2000²⁰², se crearon varias unidades administrativas de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, como la Comisión de Orden y Respeto.

Al respecto, el Plan en comento indica que las instancias²⁰³ que la integran tienen a su cargo los temas de seguridad nacional, entendida como "protección, previsión y promoción del interés público". Sin embargo, cuando trata a

²⁰¹ Cfr. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, aprobado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 30 de mayo del 2001.

²⁰² *Acuerdo mediante el cual se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República*, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 4 de diciembre del 2000. Artículo 2. Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de su competencia, la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República contará con las unidades administrativas siguientes:

Jefe de Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional;

Jefe de Oficina de Políticas Públicas;

Jefe de Oficina para la Innovación Gubernamental;

Comisionado de Orden y Respeto;

Comisionado para el Crecimiento con Calidad;

Comisionado para el Desarrollo Social;

Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas;

Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para Personas con Discapacidad;

Oficina de Representación para Mexicanos en el Exterior y México-Americanos;

Dirección General de Administración, y

Secretariado Técnico.

²⁰³ Salvo mención a la Secretaría de Gobernación, no se nombra a las otras instancias que integran el Comisionado de Orden y Respeto. A pesar de esta omisión, se sabe que son: la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la Secretaría de la Reforma Agraria, la Secretaría de Marina, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República y el Consejo de Seguridad Nacional.

la seguridad nacional como una de las tareas específicas de la Secretaría de Gobernación, la traduce en "la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado".

Asimismo, establece el diseño de "un nuevo marco estratégico de seguridad nacional, en el contexto de la gobernabilidad democrática y del orden constitucional", como un objetivo rector de la seguridad nacional.

Finalmente, las estrategias que plantea se resumen en la concepción y elaboración de una doctrina, así como de un marco normativo de la seguridad nacional:

- "Concebir a la seguridad nacional desde una visión amplia destinada a prever y hacer frente a situaciones que amenacen la paz, la vigencia del orden jurídico, el bienestar y la integridad física de la población y que pongan en riesgo la permanencia de las instituciones o vulneren la integridad del territorio."
- "Desarrollar una doctrina que guíe la identificación, valoración y evaluación de aquellos factores que puedan poner en riesgo la seguridad nacional [...]"
- "Anticipar y prever con oportunidad y eficacia los riesgos y amenazas a la seguridad nacional [...]"
- "Promover un marco normativo que precise lo que constituye la seguridad nacional del Estado mexicano y los elementos que la componen."

De tal suerte que, en el propio Plan Nacional de Desarrollo vigente, se reconoce que no existe claridad en el concepto de seguridad nacional.

3.2. El Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

El Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) es el servicio de inteligencia civil y contrainteligencia para la seguridad nacional de México.

3.2.1. Antecedentes.

- Año 1918: El Presidente Venustiano Carranza, creó la Sección Primera de la Secretaría de Gobernación (SEGOB).
- Año 1929: La Sección Primera se transformó en el Departamento Confidencial (DC). Sus funciones consistieron en auxiliar a la SEGOB en la obtención de informes y en la realización de investigaciones. Para el desempeño de sus labores, contó con dos clases de agentes: los de información política y los de policía administrativa.
- Año 1938: El DC se convirtió en la Oficina de Información Política (OPI). Tuvo el cometido de practicar investigaciones relativas a la situación política del país y prestar los servicios confidenciales que le encomendaran los altos funcionarios de la SEGOB.
- Año 1942: Durante la Segunda Guerra Mundial, la OPI se transformó en el Departamento de Investigación Política y Social (DIPS). En principio, se ocupó de atender asuntos de orden político interno. Sin embargo, dado el curso de la guerra y la posición de México en ella, fue preciso ampliar sus funciones con el propósito de cimentar un servicio de inteligencia, principalmente en el control de extranjeros.

- Año 1947: Se creó la Dirección Federal de Seguridad (DFS) como órgano dependiente de la presidencia de la República. Estuvo encargada de vigilar, analizar e informar sobre asuntos relacionados con la seguridad de la nación.
- Año 1967: Se creó la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales (DGIPS).
- Año 1973: De conformidad con el Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación, la DGIPS tuvo como objetivos: estudiar los problemas de orden político-social y proporcionar los informes correspondientes; auxiliar en la investigación de las infracciones a la Ley Federal de Juegos y Sorteos; y realizar todas las actividades que en la esfera de su competencia le asignara la propia Secretaría.

De acuerdo con el mismo ordenamiento, la DFS se encargó de: vigilar, analizar e informar sobre hechos relacionados con la seguridad de la nación y, en su caso, hacerlos del conocimiento del Ministerio Público Federal; proporcionar seguridad, cuando así se requiriera, a funcionarios extranjeros que visitaran el país; y realizar todas las actividades que en la esfera de su competencia le ordenara el titular del ramo.

- Año 1977: Se expidió un nuevo Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación, el cual estableció funciones adicionales para la DGIPS: realizar las investigaciones y análisis sobre los problemas de índole político y social; organizar la documentación producto de las labores de investigación; establecer un centro de documentación; y realizar encuestas de opinión pública sobre asuntos de relevancia nacional.

- Año 1985: Se creó la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional (DGISN), la cual fusionó las labores de la DGIPS y la DFS. El objetivo de dicha acción fue establecer un marco administrativo y funcional que integrara las distintas fases de la producción de inteligencia para evitar duplicaciones y dispersiones, así como para eliminar ciertas prácticas que habían llegado a comprometer el prestigio y la solvencia de estas instituciones.
- Año 1989: La DGISN se convirtió en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

3.2.2. Naturaleza jurídica.

Como entidad del Estado mexicano, el CISEN es un órgano administrativo desconcentrado, con autonomía técnica y operativa, adscrito al Secretario de Gobernación.

3.2.3. Marco jurídico y normativo.

El artículo 90 de la Constitución Federal consagra las bases de organización de las entidades públicas con que cuenta el Poder Ejecutivo de la Unión para el desempeño de las atribuciones que la propia Constitución y las leyes señalan. Asimismo, prevé una Ley Orgánica que el Congreso de la Unión expedirá para la distribución de los asuntos administrativos de la Federación entre las distintas Secretarías de Estado.

Se trata, pues, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) que determina, entre otros aspectos, la creación y competencia de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos. Los artículos

26 y 27 de este ordenamiento jurídico señalan la creación de la Secretaría de Gobernación y los asuntos que son de su competencia, respectivamente. Sin duda, destaca el "establecer y operar un sistema de investigación e información, que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano".

Por su parte, el artículo 17 de la LOAPF indica que "las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y que tendrán atribuciones específicas para resolver sobre el ámbito que se determine en cada caso".

Ahora bien, el artículo 18 de la LOAPF da el fundamento para que el Presidente de la República expida el Reglamento Interior de cada Secretaría.

Así, el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 13 de febrero de 1989, creó el CISEN.

Las disposiciones anteriores permiten sustentar la naturaleza administrativa del CISEN como órgano administrativo desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación.

Un nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de agosto de 1998, establece en el artículo 33 la naturaleza jurídica y las atribuciones del CISEN; además, indica en el artículo 34 que el presupuesto y los lineamientos para su ejercicio estarán sujetos a la normatividad que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público expida para las unidades de gasto autónomo.

Por último, el Manual de Organización General de la Secretaría de Gobernación²⁰⁴, establece en el artículo 1.9 la misión y las funciones del CISEN.

3.2.4. Misión.

“Establecer y operar un sistema de investigación e información en apoyo a la toma de decisiones de Estado, relacionadas con la preservación de la soberanía e independencia nacionales; el mantenimiento del orden constitucional; la protección de los derechos de los habitantes y la defensa del territorio, como condiciones necesarias para el desarrollo integral del país.”

3.2.5. Funciones.

1. Establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país.
2. Recabar y procesar información generada por el sistema; determinar su tendencia, valor, significado e interpretación específica, y formular las conclusiones que se deriven de las evaluaciones correspondientes.
3. Realizar los estudios de carácter político, económico y social que se realicen con sus atribuciones.
4. Realizar encuestas y estudios de opinión pública sobre asuntos de interés nacional.
5. Las demás funciones que las disposiciones legales y reglamentarias le atribuyan, así como aquellas que le confiera el titular del ramo.”

²⁰⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de enero de 1999.

3.2.6. Atribuciones.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación consagra en el artículo 33 las siguientes atribuciones del CISEN a saber:

1. Establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país;
2. Recabar y procesar la información generada por el sistema a que se refiere la fracción anterior, determinar su tendencia, valor, significado e interpretación específica, y formular las conclusiones que se deriven de las evaluaciones correspondientes;
3. Realizar los estudios de carácter político, económico y social que se relacionen con sus atribuciones; y
4. Realizar encuestas de opinión pública sobre asuntos de interés nacional.”

Es importante señalar que, por medio del Plan Nacional de Desarrollo 2000–2006, el titular del Poder Ejecutivo Federal ha manifestado su intención de reformar a este órgano.

De este modo, se diagnostica que:

“[...] es indispensable contar con una agenda de riesgo sistematizada y confiable para prever aquellas amenazas que pongan en peligro el bienestar de la población, la estabilidad de las instituciones del Estado, la sustentabilidad del desarrollo o vulneren la integridad de nuestro territorio.

El Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) debe ser una institución fundamental en la defensa de la integridad, estabilidad y

permanencia del Estado mexicano y un importante soporte para la seguridad pública, la gobernabilidad y el Estado de Derecho. Se cuenta con un diagnóstico de fortalezas y debilidades del CISEN que permitirá la puesta en marcha de un programa de reforma institucional que conlleve a consolidarlo como una auténtica institución de Estado al servicio de la seguridad nacional y la democracia."

Y, se añade:

"[...] se buscará establecer un sistema de investigación y análisis sobre los riesgos que amenazan la seguridad nacional que contribuya a preservar y consolidar dicha seguridad dentro del nuevo arreglo democrático."

A manera de estrategia, se plantea:

"Las agencias de inteligencia del Ejecutivo Federal deberán sujetarse a los criterios de operación propios de un Estado democrático y a un esquema pertinente de rendición de cuentas institucional. Se pondrá cuidado en salvaguardar la confidencialidad de la información determinada como reservada y se fijarán, asimismo, los términos y condiciones para su desclasificación. Se trabajará para que el personal se distinga por guardar una actitud de lealtad y respeto al Estado y sus instituciones, a la legitimidad de sus autoridades electas y judiciales, así como a los principios del Estado de Derecho. Además, las agencias de inteligencia del Ejecutivo Federal deberán mejorar la oportunidad y eficiencia del sistema de investigación, información y análisis para la seguridad nacional."

4. La seguridad interior y la seguridad exterior.

Según Cabanellas de Torres, la seguridad exterior del Estado se refiere a:

"[...] la situación de potencia nacional y equilibrio internacional, que garantiza a cada país la integridad de su territorio y el ejercicio de sus derechos, en plano de igualdad con la comunidad de naciones."²⁰⁵

El mismo tratadista define a la seguridad interior del Estado como:

"[...] situación y sistema político que manifiesta la realidad o el propósito de un orden nacional en que los poderes públicos son respetados como instituciones y en las personas que los encarnan, con la adecuada defensa del régimen, de los derechos fundamentales de los ciudadanos, de la paz y la tranquilidad pública por parte de las autoridades."²⁰⁶

En consecuencia, la seguridad interior se ciñe a la actividad del Estado que le asegura a la nación una garantía contra los antagonismos y las presiones que se manifiestan en el territorio del país, sobresaliendo, entre otras, la violencia, la subversión, la corrupción, la infiltración ideológica y la disgregación social que alteran las posibilidades de desarrollo y las reglas establecidas para la convivencia social.

Los hechos que tienden a destruir los valores y principios nacionales conforman los procesos subversivos concatenados que se manifiestan en el

²⁰⁵ GONZÁLEZ RUIZ, Samuel, LÓPEZ PORTILLO, Ernesto, YÁÑEZ, José Arturo. Op. Cit., pp. 45 - 46.

²⁰⁶ Cit. por GONZÁLEZ RUIZ, Samuel, LÓPEZ PORTILLO, Ernesto, YÁÑEZ, José Arturo. Op. Cit., p. 46.

ámbito interno de un Estado y que tienen por meta minar o destruir los objetivos nacionales, ya sea atacando a las instituciones, controlando progresivamente a la población o destruyendo los valores de la nacionalidad. Aquí, la función del Estado es contrarrestar situaciones ya dadas.

Asimismo, existe otra serie de operaciones de seguridad interior que tiende a evitar posibles antagonismos o presiones al interior de un país: unas, buscan mantener el clima de paz social cuando se presume confrontación entre grupos de la sociedad; otras, están orientadas a garantizar la soberanía y la integridad del patrimonio nacional; algunas más, pretenden preservar la integración nacional.

José Thiago Cintra, expone tres tipos de medidas para operar la seguridad interior:

1. Preventivas: Tienen el carácter de permanentes y buscan evitar que surja o se amplíe un clima favorable para el desarrollo de procesos subversivos. Poseen un efecto psicológico conveniente, puesto que coinciden con las aspiraciones nacionales y se anticipan a los problemas, neutralizando las causas que los generan. Generalmente, cuentan con el respaldo de la sociedad.

La actitud preventiva puede desempeñar un papel importante ante acciones adversas, tales como la perturbación del orden y las calamidades públicas, que puedan comprometer el ejercicio de los poderes constituidos y el cumplimiento de las leyes.

2. Represivas: Se toman cuando las medidas preventivas han sido rebasadas y es prácticamente imposible mantener el orden interno. El Gobierno se vuelve más enérgico para salvaguardar los objetivos nacionales.

En un primer plano, tienen que ver con todos los resortes al alcance del Gobierno en su interlocución con otros actores de la política nacional, tales como los partidos políticos y los sectores económicos y sociales, para atacar la amenaza. En un segundo plano, se relacionan con el uso de las "Fuerzas Armadas" para atender la emergencia.

Un sistema que se considere democrático no trata de impedir las manifestaciones de oposición legítima al Gobierno. Por ello, su utilización es delicada, ya que generan reacciones de temor y, de ser mal manejadas, de indignación y opinión pública adversa al Gobierno.

3. Operativas: Se caracterizan por ser la expresión nítida del poder militar al alcanzar el hecho subversivo en el que se encuentra adherida una parte considerable de la población. Se busca la eliminación del movimiento subversivo y la neutralización de sus dirigentes, siendo la medida típicamente de guerra. La situación de facto impone una aplicación violenta del poder nacional.

Ahora bien, en la Constitución Federal, la seguridad referida a la salvaguarda de los bienes jurídicos que sustentan la estructura del Estado Mexicano se encuentra en el binomio de seguridad exterior e interior, expresión que aparece en los artículos 20 y 89, fracción VI, y que a la letra dicen:

TÍTULO PRIMERO

CAPÍTULO I

De las garantías individuales

Artículo 20

En todo proceso de orden penal el inculpado, la víctima o el ofendido, tendrán las siguientes garantías:

A. Del inculpado;

[...]

VI. [...] En todo caso serán juzgados por un jurado los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la Nación.

[...]

TÍTULO TERCERO
CAPÍTULO III
Del Poder Ejecutivo

Artículo 89

Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

[...]

VI. Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;

[...]

Como podemos ver, a "la totalidad de la fuerza armada permanente" se le asigna la misión de salvaguardar la seguridad interior y exterior del Estado. Se le encomienda la función central de ser garante de los intereses fundamentales de la Nación, tales como la soberanía, el Pacto Federal, la integridad del territorio y la forma de gobierno republicana y democrática. El Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada Mexicanos defienden, en lo externo, el territorio y el mar patrimonial; y, en lo interno, aseguran las condiciones de paz que permiten el desarrollo institucional del país.

Luego entonces, si la Fuerza Armada Permanente protege los intereses fundamentales de la Nación que corresponden a determinados bienes jurídicos supremos para la vigencia del orden nacional, ¿por qué interviene en asuntos que en estricto sentido son competencia de los responsables de la seguridad pública?.

Veamos lo que el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal consagra:

TÍTULO SEGUNDO
CAPÍTULO II

De la Competencia de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Artículo 29

A la Secretaría de la Defensa Nacional corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

[...]

IV. Manejar el activo del Ejército y la Fuerza Aérea, de la Guardia Nacional al servicio de la Federación y de los contingentes armados que no constituyan la guardia nacional de los Estados;

[...]

VI. Planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra; formular y ejecutar, en su caso, los planes y órdenes necesarias para la defensa del país y dirigir y asesorar la defensa civil;

[...]

XVIII. Prestar los servicios auxiliares que requieran el Ejército y la Fuerza Aérea, así como los servicios civiles que a dichas fuerzas señale el Ejecutivo Federal;

[...]

En este orden de ideas, el artículo 1 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos²⁰⁷ expresa:

TITULO PRELIMINAR PRIMERO**Misiones Generales****CAPÍTULO ÚNICO****Artículo 1**

El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes:

- I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación;
- II. Garantizar la seguridad interior;
- III. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas;
- IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y
- V. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006 dice que:

“[...] el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada están llamados a la permanente tarea de vigilar y garantizar la integridad territorial, de las instalaciones estratégicas y de las fronteras.”

²⁰⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 26 de diciembre de 1986.

“Nuestro país enfrenta graves problemas que las Fuerzas Armadas, en colaboración con otras dependencias, están comprometidas a contrarrestar:

- El tráfico de drogas y la delincuencia organizada [...]
- El tráfico de armas y de personas y las redes del terrorismo internacional [...]
- Las carencias y rezagos que existen en las zonas deprimidas de nuestro país [...]
- El maltrato a los migrantes extranjeros en nuestro territorio [...]

“OBJETIVO RECTOR 1: Defender la independencia, soberanía e integridad territorial nacionales.

Las Fuerzas Armadas y otras dependencias, en el ámbito de sus respectivas competencias, asumirán las medidas preventivas en defensa del interés vital de la nación; de la independencia; de la soberanía e integridad territorial, entendiendo ésta en su sentido más amplio como la masa continental, las aguas interiores, el mar territorial, el espacio aéreo, el subsuelo y los recursos naturales, incluyendo aquellos de la Zona Económica Exclusiva. Al mismo tiempo, coadyuvarán en el fortalecimiento del Estado de Derecho, combatiendo el tráfico ilícito de drogas y la delincuencia organizada y apoyando a la población civil en casos de desastre.”

“ESTRATEGIAS

a) Preservar la soberanía de nuestro territorio.

Realizar acciones preventivas mediante la vigilancia del espacio aéreo, de las fronteras, la masa continental, el mar territorial y las aguas interiores, con el fin de asegurar las condiciones propicias para el desarrollo de la nación.

b) Desarrollar en forma armónica y equilibrada la capacidad de respuesta de las Fuerzas Armadas, fortaleciendo su participación, coordinación operativa y proceso de modernización de conformidad con las prioridades de seguridad nacional.

[...] Incrementar la coordinación entre las tres Fuerzas Armadas para aprovechar de manera conjunta procedimientos y recursos comunes para actuar por sí mismas o en apoyo de autoridades civiles.

c) Mejorar los mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucional en el marco de la seguridad pública, para garantizar las condiciones de seguridad que la sociedad demanda.

Fortalecer la eficiencia operativa del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada y su coordinación con las dependencias con responsabilidades en el combate a la delincuencia organizada para alcanzar un mayor nivel de seguridad de la sociedad en su conjunto.”

Es cierto, la coordinación y la corresponsabilidad institucional en la lucha contra el crimen organizado es necesaria, tanto como lo es la participación activa de la ciudadanía. Es claro que los esfuerzos aislados no

tendrían el menor existo. No obstante, nos surgen algunas dudas: ¿En qué circunstancias se justifica la movilización de las "Fuerzas Armadas" en problemas de procuración de justicia, que por tanto son de seguridad pública?; ¿Con qué frecuencia debe optarse por este recurso?; ¿En qué esquema de relación con el Ministerio Público, con la "policía ministerial o investigadora" (antes Judicial) y con otros cuerpos de seguridad que en su caso participen?

Más allá de señalar que nuestro sistema jurídico no involucra formalmente a la Fuerza Armada Permanente en las tareas de prevención o represión de los delitos del orden común, lo que debe subrayarse es que el ámbito en el que se desempeñan las autoridades civiles y las militares es de naturaleza diversa. En general, los Estados utilizan el recurso militar como una respuesta a circunstancias extraordinarias, que sólo se dan en un ámbito precisamente de condiciones jurídicamente extraordinarias.

Las instituciones encargadas de las funciones de policía tienen una estructura, una organización y unos objetivos distintos a los de las "Fuerzas Armadas". Además, los servidores públicos cuentan con entrenamiento, aptitudes, capacidades y atribuciones diferentes a los de los miembros de la Fuerza Armada Permanente.

El planteamiento inquiriente se presenta porque parece que el discurso oficial y los hechos intentan ampliar indiscriminadamente las hipótesis en las que están legitimadas las "Fuerzas Armadas" para intervenir en asuntos de procuración de justicia. Pareciera tratarse de una respuesta automática ante la evidente deficiencia de los responsables de la seguridad pública.

Por último, cabe señalar que existen otros tres artículos en la Constitución Federal que, aún cuando no hacen referencia expresa al binomio en comento, sí contemplan medidas para preservar la existencia del Estado.

De tal suerte, podemos ubicar al contenido del artículo 29 constitucional en el contexto del binomio citado y en el de las circunstancias jurídicamente extraordinarias; y a los textos de los artículos 118 y 119 constitucionales en el de seguridad exterior.

TÍTULO PRIMERO

CAPÍTULO I

De las garantías individuales

Artículo 29

En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos [...] podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación [...]

TÍTULO QUINTO

De los Estados de la Federación y del Distrito Federal

Artículo 118

Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

[...]

- III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.

TÍTULO QUINTO

De los Estados de la Federación y del Distrito Federal

Artículo 119

Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. [...]

5. La seguridad pública.

Es importante resaltar que el concepto de seguridad pública aún no acaba de ser definido, ni de encontrar su ubicación legal. Así, para algunos autores tiene la misma amplitud semántica que la noción de legalidad; para otros, es considerado como un sinónimo de policía y de orden público.

No obstante, podemos afirmar que la seguridad pública tiene el objeto de hacer prevalecer el orden público, evitando toda clase de violaciones comunes, es decir, aquellas que no se refieren a los antagonismos o presiones que atañen a la seguridad interior.

La seguridad pública no sólo se relaciona con la seguridad individual que le brinda a la persona protección contra actos delictivos y le reconoce garantías de libertad, seguridad jurídica, igualdad y propiedad, sino también con la seguridad comunitaria que genera condiciones a los grupos sociales para relacionarse política, económica y socialmente, en un marco de estabilidad del interés público.

Si la seguridad pública se orienta a guiar el comportamiento de la sociedad mediante acciones normativas del orden público, entonces hay que entenderla como un factor determinante en la gobernabilidad de un país, cuyo objetivo es garantizar que la ciudadanía pueda lograr su bienestar dentro del respeto al orden jurídico.

De tal suerte, tenemos que:

"[...] la idea de seguridad pública [...] puede ser conceptualizada, desde el punto de vista objetivo, como el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de policía administrativa. Esta concepción amplia de la seguridad pública, que incorpora las actividades de procuración e impartición de justicia, es sostenida también por Eugenio Raul Zaffaroni."²⁰⁸

²⁰⁸ GONZÁLEZ RUIZ, Samuel, LÓPEZ PORTILLO, Ernesto, YÁÑEZ, José Arturo. Op. Cit., p. 49.

Por su parte, Serafín Ortiz, nos dice que:

"[...] la seguridad pública es la función material del Estado, que está facultado para cuidar materialmente de aquellos bienes jurídicos tutelados en la legalidad, como la integridad física, los bienes y las cosas de los gobernados [...]"²⁰⁹

El mismo autor aclara que esta concepción se ha venido distorsionando, entendiéndose ahora que:

"[...] la seguridad pública implica la seguridad del Estado y no de los gobernados, concretamente: el fin de seguridad jurídica (a través del derecho) es para los gobernados y la función de seguridad pública es la seguridad estatal, o bien, la autoconstatación del Estado."²¹⁰

Y, continúa:

"[...] la seguridad pública es la actividad principal de la policía, es una función estatal limitadora de las garantías individuales y acaso también conculcadora de la seguridad jurídica lo cual evidencia una clara contradicción."²¹¹

Ortiz, apoyándose en la obra *"Policía y sociedad"* del español José Luis Carro Fernández-Valmayor, critica el que diversos autores acepten las nociones de seguridad y orden públicos como sinónimos de policía, postulándose por una depuración conceptual que permita delimitar el significado, los límites y el alcance de cada uno de los conceptos referidos, y hablar de la "seguridad ciudadana" como la esencia y única finalidad justificable de la función policial.

²⁰⁹ ORTIZ ORTIZ, Serafín. *Función Policial y Seguridad Pública*. Op. Cit., p. 14.

²¹⁰ Loc. Cit.

²¹¹ Loc. Cit.

Asimismo, considera que en la legislación mexicana no se establece con precisión la salvaguardia del orden público, es decir, no se delimita cuál es éste, lo que se traduce como una concepción metajurídica que conlleva a la restricción de las garantías de los gobernados y a la protección de los intereses del Estado.

Tal como lo expusimos en el apartado de poder de policía, el orden público es una noción política, cuya delimitación jurídica está aún en desarrollo.

A causa de lo anterior, el autor citado propone que el Poder Legislativo emita "leyes de seguridad ciudadana" que atiendan a las aspiraciones legítimas de los individuos.

A nuestro entender, las reflexiones de Serafín Ortiz, parecen acertadas. A manera de ejemplo, pondremos el caso de España que conjuga perfectamente el binomio de seguridad y libertad.

El artículo 149.1.29.ª de la Constitución Española de 1978²¹² consagra:

"Artículo 149

1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

[...]

29.ª Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica²¹³.

²¹² Publicada en el Boletín Oficial del Estado del 29 de diciembre de 1978.

²¹³ Se trata de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Por su parte, el artículo 104 de la misma Carta Magna, señala:

“Artículo 104

1. Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.
2. Una ley orgánica²¹⁴ determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.”

En tanto que, el artículo 1º de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana²¹⁵ indica:

“Artículo 1º

1. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 149.1.29.ª y 104 de la Constitución corresponde al Gobierno, a través de las autoridades y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a sus órdenes, proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, crear y mantener las condiciones adecuadas a tal efecto, y remover los obstáculos que lo impidan, sin perjuicio de las facultades y deberes de otros poderes públicos.
2. Esta competencia comprende el ejercicio de las potestades administrativas previstas en esta Ley, con la finalidad de asegurar la convivencia ciudadana, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos, así como la de prevenir la comisión de delitos y faltas.”

²¹⁴ Loc. Cit.

²¹⁵ También se trata de un ordenamiento jurídico español.

Ahora bien, es importante decir que, en México, la función de seguridad pública ya se ha elevado a rango Constitucional, siendo el artículo 21 de la Constitución Federal el que le corresponde:

“Artículo 21

[...]

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

[...]”²¹⁶

Por su parte, el artículo 3 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública menciona:

“Artículo 3

[...] 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.”

En tanto que, el artículo 2° de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal²¹⁷ expone:

“Artículo 2°

La seguridad pública es un servicio cuya prestación, en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado, y tiene por objeto:

²¹⁶ Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1994.

²¹⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 19 de julio de 1993.

- I. Mantener el orden público;
- II. Proteger la integridad física de las personas así como sus bienes;
- III. Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía;
- IV. Colaborar en la investigación y persecución de los delitos, y
- V. Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.”

La función de seguridad pública es trascendental si consideramos que trata de evitar alteraciones al orden social, a la convivencia entre los individuos y al respeto de sus derechos. Sin embargo, no debemos perder de vista que su esencia radica en la protección de la integridad física de los individuos, así como de sus bienes y de sus pertenencias.

5.1. El Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), creado a finales del año 1995, es el instrumento del Estado Mexicano para la integración de las diversas autoridades que participan en la seguridad pública nacional y para el apoyo de las instituciones encargadas de dicha materia.

5.1.1. Fundamento jurídico.

El artículo 21 de la Constitución Federal, ordena la coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, las entidades federativas y los municipios para el establecimiento de un Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Por su parte, el artículo 73, fracción XXIII de la Constitución Federal, le da facultad al Congreso de la Unión para que en materia de seguridad pública

expida las leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, las entidades federativas y los municipios.

Se trata, pues, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

5.1.2. Objetivo.

Coordinar a la Federación, al Distrito Federal, a las entidades federativas y a los municipios para cumplir con la función y los fines de la seguridad pública.

5.1.3. Materias de coordinación.

1. Procedimientos e instrumentos de formación, reglas de ingreso, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales.
2. Sistemas disciplinarios, de estímulos y de recompensas.
3. Organización, administración, operación y modernización tecnológica de las instituciones de seguridad pública.
4. Propuestas de aplicación de recursos para la seguridad pública, incluido el financiamiento conjunto.
5. Suministro, intercambio y sistematización de todo tipo de información sobre seguridad pública.
6. Acciones policiales conjuntas.
7. Regulación y control de los servicios privados de seguridad y otros auxiliares.

8. Relaciones con la comunidad y fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos.
9. Las que sean necesarias para incrementar la eficacia de las medidas y acciones tendientes a alcanzar los fines de la seguridad pública.

5.1.4. Instancias de coordinación.

1. Consejo Nacional de Seguridad Pública: Es la instancia superior del SNSP y se encuentra integrada por 38 miembros, de los cuales uno funge como Presidente:
 - a) El Secretario de Seguridad Pública (Presidente del Consejo).
 - b) Todos los Gobernadores de las entidades federativas.
 - c) El Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
 - d) El Secretario de la Defensa Nacional.
 - e) El Secretario de Comunicaciones y Transportes.
 - f) El Procurador General de la República.
 - g) El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (es propuesto por el Presidente del Consejo y designado por el Consejo Nacional).
2. Consejos locales de coordinación: Se instalan en el Distrito Federal y en las entidades federativas para coordinar, planear y supervisar al Sistema Nacional de Seguridad Pública. Los municipios participan en los consejos locales que les correspondan.
3. Consejos de coordinación delegacionales o municipales: Se sitúan en las entidades federativas para coadyuvar en las actividades mencionadas en el inciso anterior.

4. **Instancias regionales de coordinación:** Se asientan, temporal o permanentemente, cuando se requiere la participación de dos o más entidades federativas para cumplir con la función de seguridad pública.
5. **Instancias intermunicipales de coordinación:** Se establecen cuando es necesaria la participación de dos o más municipios, de la misma o de diferentes entidades federativas, para dar cumplimiento a la función de seguridad pública.

5.1.5. Atribuciones del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Se encuentran consagradas en el artículo 15 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública:

- I. La coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- II. La determinación de lineamientos para el establecimiento de políticas generales en materia de seguridad pública;
- III. La formulación de propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como la evaluación periódica de éste y otros ordenamientos relacionados;
- IV. La determinación de medidas para vincular el Sistema Nacional con otros nacionales, regionales o locales;
- V. La emisión de bases y reglas para la realización de operativos conjuntos entre corporaciones policiales federales, locales y municipales;
- VI. La realización de programas de cooperación internacional sobre seguridad pública, en coordinación con las entidades y dependencias competentes;

- VII. La elaboración de propuestas de reformas a leyes y reglamentos en materia de seguridad pública;
- VIII. El análisis de proyectos y estudios que se sometan a su consideración por conducto del Secretario Ejecutivo;
- IX. La expedición de reglas para la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública; y
- X. Los demás que sean necesarios para cumplir los objetivos de esta ley."

5.1.6. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Es uno de los cuatro órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría de Seguridad Pública, cuyo objeto es apoyar la operación y el funcionamiento del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Las funciones de su titular -Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública- se encuentran establecidas en el artículo 17 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, destacando las siguientes:

- "IV. Proponer para su aprobación al Consejo políticas, lineamientos y acciones para el buen desempeño de las instituciones de seguridad pública del país.
- IX. Formular sugerencias a las autoridades competentes, para que las instituciones de seguridad pública de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, desarrollen de manera más eficaz sus funciones.
- XII. Realizar estudios especializados sobre las materias de seguridad pública."

CAPÍTULO IV: ATRIBUCIONES Y FUNCIONES EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SOBRE SEGURIDAD PÚBLICA.

Debido a la organización federal del Estado Mexicano, el análisis de las instituciones encargadas de la prevención de delitos, la procuración de justicia, la impartición de justicia, y la ejecución de penas y readaptación social de sentenciados se torna complejo, ya que existen tanto del orden federal como del orden estatal o local.

Si bien es cierto que el conocimiento de aquéllas funciones requiere el estudio profundo de ambos niveles de gobierno, hacerlo en el presente trabajo rebasaría los límites del mismo. Sin embargo, *grosso modo*, trataremos de conceptualizarlas, así como de exponer algunas consideraciones al respecto.

1. La prevención de delitos.

En términos generales, la prevención es:

“1. Acción y efecto de prevenir. [...]”²¹⁸

Por su parte, “prevenir” significa:

“1 Preparar y disponer con anticipación las cosas necesarias para un fin. 2 Prever, conocer de antemano un daño o perjuicio. [...]”²¹⁹

²¹⁸ “Voz Prevención”, en *Diccionario Enciclopédico Nuevo Espasa Ilustrado 2000*. Op. Cit., p. 1396.

²¹⁹ “Voz Prevenir”. Loc. Cit.

La esencia de la prevención es advertir un mal que puede suceder y tomar las medidas para evitarlo. En otros términos, la prevención es previsión; es prepararse para guiar la conducta a una meta, a un determinado fin, sentando desde hoy las causas de los efectos que se esperan. "Saber para prever, prever para actuar" es la vieja fórmula del positivismo.

Desde una perspectiva preventiva, entendemos que afrontar el creciente fenómeno delictivo supone:

1. El conocimiento de las causas que lo originan, es decir, aquellos factores individuales, familiares, económicos, sociales y culturales que conforman una trama compleja de circunstancias que inducen a una persona a realizar una conducta delictuosa.
2. La planeación de estrategias y acciones tendientes a remover los factores que le dan origen o a impedir situaciones propicias para su materialización.
3. La participación coordinada de todos los actores sociales en la ejecución sistemática de prácticas socioculturales, tendientes a evitar que sucedan los comportamientos antijurídicos.

Son las llamadas "Ciencias Penales" las que, desde diversos ángulos, examinan tanto los sujetos como las conductas antisociales, parasociales y asociales; las reacciones que generan, las normas de procedimiento y ejecución; y las medidas preventivas generales y particulares²²⁰.

Dentro de las "Ciencias Penales" encontramos a las "Ciencias Criminológicas". Así, la Criminología, al considerar al delito como un "fenómeno biológico y social", estudia desde un ángulo causal explicativo al delincuente, las conductas antisociales, la conexión entre éstas y los factores que influyen en su

²²⁰ Cfr. RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis. *Penología*. 2ª ed.. Porrúa, S.A.. México, 2000. p. 15.

producción, las causas que propician el crimen y sus medios de prevención y represión.

Por su parte, la "Política Criminológica", punto de reunión de todas las "Ciencias Penales", se ocupa de proponer la prevención del delito, a través de la generación del bienestar colectivo, al cual considera como un instrumento que actúa directamente en la reducción de la motivación del delincuente.

Si bien las estrategias represivas para reducir el índice delictivo han sido necesarias, podemos afirmar que no son suficientes, ni del todo eficientes.

Al respecto, César Beccaria, afirma:

"Es mejor prevenir los delitos que castigarlos. Este es el fin principal de toda buena legislación, que es el arte de conducir á los hombres al mayor grado de felicidad, ó al mínimo de infelicidad posible [...] ¿Queréis prevenir el delito? Haced las leyes claras, sencillas, y procurad que toda la fuerza de la nación se condense para defenderlas, de manera que ninguna parte de ésta trate de destruirlas."²²¹

Al referirse a "toda la fuerza de la nación", el autor en comento no restringe la prevención del delito a la acción única del Gobierno, sino que también incluye a la sociedad.

En efecto, la prevención de delitos es parte fundamental del Estado y de sus instituciones públicas. Sin embargo, si es menester que toda política criminológica se sustente en políticas de desarrollo económico-social, los programas de prevención del delito deben orientarse en una línea multicausal,

²²¹ BECCARIA, César. *Del delito y de la pena*. Trad. Dr. M. Doppelheim. Serie Biblioteca de Sociología. Casa editorial Sopena. Barcelona, España, s.a., pp. 141 - 142.

multidisciplinaria, multisectorial e integral y diseñarse desde una perspectiva participativa, en donde los miembros de la comunidad sean actores y gestores protagónicos en la planificación, elaboración, operación y concreción de los mismos. La educación debe ser otro instrumento fundamental para la formación de una cultura preventiva.

Igualmente, la participación ciudadana debe traducirse en el desarrollo de: un marco de respeto a los Derechos Humanos y a la legalidad; valores cívicos; prácticas de vigilancia; y mecanismos de asistencia.

Por tanto, para dar continuidad a los programas de prevención del delito en un ritmo progresivo de implementación, los órganos de gobierno tienen la responsabilidad de crear un marco de acciones consensuadas entre todos los actores sociales, en donde la comunidad tenga un punto de referencia para evaluar con tolerancia los avances en el tiempo y, a la vez, el Gobierno pueda encarar las distintas etapas sin temor a que le sean endosados como propios los inevitables obstáculos que se presentan en todas las transformaciones de mediano y largo plazo.

Por otra parte, en la construcción y mantenimiento de este marco de consenso, los medios masivos de comunicación e información pública desempeñan un papel destacado, ya que, en un contexto de plena libertad de expresión y dejando de lado actitudes sensacionalistas y promotoras de la violencia social, deben asumir una función docente y clarificadora que contribuya a generar la convicción que no existen soluciones mágicas ni instantáneas, sino programas cuyos resultados se concretan en el tiempo.

Asimismo, es necesario replantear la relación entre la sociedad y las instituciones encargadas de la prevención de delitos para fomentar un acercamiento entre ellas y aumentar los roles de mutua colaboración.

Sin duda, la participación ciudadana permite construir un modelo más democrático de control social, frenando la tendencia hacia un Estado policíaco y autoritario, a la vez que rescata recursos invaluableles para la elección de las acciones preventivas, asentadas en el conocimiento que de la realidad local tienen los ciudadanos.

De ahí que la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública²²² disponga las bases de la política nacional en materia de prevención, al señalar 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”.

Conforme a lo dispuesto en la misma Ley, el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Seguridad Pública formuló la propuesta de Programa Nacional de Seguridad Pública 1995 – 2000²²³, en el que se señaló “la creación de los Consejos Consultivos Estatales, Municipales y Distritales de Protección Ciudadana como órganos de colaboración social que apoyen las diferentes funciones gubernamentales en la materia”.

Con respecto al objetivo de la participación ciudadana, éste se resumió en “alcanzar una nueva cultura de corresponsabilidad en materia de seguridad pública entre las autoridades e instituciones del Sistema Nacional y la ciudadanía, para que su participación activa, sistemática y continua se rija por objetivos específicos, estrategias claras y acciones concretas en ámbitos definidos, recíprocamente coadyuvantes con los fines de la Ley de la materia y este programa”.

²²² Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 11 de diciembre de 1995.

²²³ Aprobado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 18 de julio de 1996.

Como estrategia, se planteó "diseñar y promover programas de prevención del delito que propicien la integración y operación de los organismos que impulsen la participación y consulta de la sociedad".

Para ello, se propusieron las siguientes líneas de acción de ejecución de corto plazo: "otorgar el apoyo requerido por los consejos de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para la constitución y funcionamiento de los comités de consulta y participación de la comunidad; elaborar un Programa de Prevención del Delito, de alcances nacionales y regionales, que contenga diagnósticos, objetivos, estrategias y líneas de acción en las siguientes materias: criminología; ámbito educativo; conductas infractoras de menores; asistencia social y tutelar a niños de la calle; cultura, deporte y recreación; readaptación y reinserción social; ámbito laboral; comunicación social; y plazos de ejecución, entre otras, donde se destaque la participación ciudadana como el factor protagónico y fundamental de la prevención".

Y, como línea de acción de ejecución de mediano plazo: "implantar unidades de orientación, quejas y denuncias en las instituciones de seguridad pública, donde la ciudadanía disponga de canales confiables para que su participación sea un medio eficaz y oportuno de análisis y supervisión de la seguridad pública".

Finalmente, se programaron líneas de acción de ejecución permanente, como: "emprender una campaña de orientación y difusión sobre los objetivos, estrategias y acciones que desplieguen las instancias de coordinación e instituciones de seguridad pública; impulsar campañas de comunicación social que orienten a la población en materia de medidas preventivas y difundan sus derechos como víctimas del delito; establecer programas específicos e institucionales, coherentes con el objetivo de la participación ciudadana en la prevención del delito, coadyuvantes y vinculados con las acciones de las autoridades públicas; incentivar la participación de las organizaciones sociales, privadas y públicas de cada entidad federativa y de los Municipios, en la materia de la seguridad pública; diseñar y promover la operatividad de un sistema de

seguimiento y evaluación de la participación comunitaria, que permitan adecuar políticas y acciones”.

La Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Seguridad Pública dio a conocer el Programa de Prevención del Delito²²⁴, el cual tuvo como objetivo general “combatir el incremento de los factores sociales e institucionales asociados a la comisión de conductas antijurídicas para reducir su frecuencia y los índices de mortalidad violenta y accidental en el territorio nacional, mediante la aplicación de estrategias y acciones realizadas coordinadamente por la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, así como con los diferentes sectores de la sociedad, propiciando así una nueva cultura de prevención del delito en el marco de los principios rectores del Programa Nacional de Seguridad Pública”.

Ahora bien, “son 14 los subprogramas que constituyen el acervo instrumental de este Programa: prevención general; prevención criminológica; normatividad para la prevención del delito; prevención con la participación ciudadana; prevención a través de la familia; prevención en el ámbito educativo; prevención en el ámbito laboral; prevención para disminuir el consumo de drogas; prevención a través de la comunicación social; prevención de conductas infractoras en menores; asistencia social y tutelar a los niños de la calle; cultura, deporte y recreación para la prevención del delito; readaptación y reinserción social; e información y estadística del delito”.

Con respecto al Subprograma Prevención con la Participación Ciudadana, su objetivo fue “propiciar que la población coadyuve con las autoridades en la planeación, supervisión, ejecución y evaluación de las acciones que en materia de prevención del delito se programen en los tres órdenes de gobierno”.

²²⁴ Aprobado por Acuerdo de la 2ª Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública del 4 de noviembre de 1996.

Como estrategia, se planteó "organizar la participación y colaboración comunitaria en los programas preventivos de las conductas delictivas e infractoras, con el propósito de establecer mecanismos de contraloría social en los mismos, concertándose para el efecto las formas y las modalidades en que habrá de participar y colaborar la ciudadanía".

Para ello, se formularon las siguientes líneas de acción: "promover la organización de Comités de Consulta y Participación de la Comunidad para la realización de acciones conjuntas con las autoridades federales, estatales, del Distrito Federal y municipales; asegurar que los Comités de Consulta y Participación de la Comunidad para la prevención de conductas antijurídicas, desarrollen sus programas y actividades en forma coordinada y congruente con la normatividad establecida; motivar la participación ciudadana en las actividades programadas por sus comités o asociaciones, de cara a la prevención del delito; alentar la elaboración de materiales educativos diversos, como manuales para comunidades urbanas y rurales así como videos y cápsulas informativas de naturaleza multimedia, en materia de prevención del delito y conductas infractoras; promover la creación de 'policías de barrio', o confiando a los ciudadanos la función coadyuvante de vigilancia y prevención en las colonias o barrios de las zonas urbanas y en las comunidades rurales".

Por otra parte, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública²²⁵ se precisan los asuntos que los distintos órganos y unidades administrativas de dicha Secretaría deben despachar, entre otros: "desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal, que comprenda las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos; difundir políticas encaminadas a fomentar una cultura de prevención de conductas ilícitas en la ciudadanía; contribuir a la organización de los comités ciudadanos para la prevención de hechos delictivos; estudiar las conductas

²²⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de febrero del 2001.

antisociales y los factores que las propician y elaborar programas de prevención del delito en el ámbito de su competencia; fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos federales y, por conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los delitos del fuero común; instrumentar convenios, políticas y lineamientos generales de coordinación interinstitucional con organismos públicos, sociales y privados para la prevención del delito y atención a las víctimas; instrumentar y manejar un sistema de medición con indicadores de desempeño que permitan evaluar los resultados obtenidos en el combate a la delincuencia y prevención del delito en todo el país y en cada nivel de gobierno, así como de la clasificación geodelictiva”.

De igual forma, en el Reglamento de la Policía Federal Preventiva²²⁶ se determinan las atribuciones y funciones de los titulares de las diferentes unidades administrativas de esta institución, como: “prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determinen las leyes federales; proponer la adopción de políticas que ayuden a la prevención de la incidencia delictiva en el país; ordenar y ejecutar líneas de investigación para obtener, analizar, estudiar y procesar información conducente a la prevención de delitos; diseñar, coordinar y operar los sistemas de recolección, clasificación, registro y evaluación de información, y conformar una base de datos a nivel nacional que sustente el desarrollo de planes y acciones que sirvan para la toma de decisiones, elaboración de programas y la conducción de operativos para la prevención de delitos; coordinar y ejecutar los métodos de análisis de información para generar inteligencia operacional que permita identificar a personas, grupos, organizaciones, zonas prioritarias y modos de operación, vinculados con los diversos delitos con el fin de prevenir y combatir la comisión de los mismos”.

²²⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 26 de abril del 2000.

Actualmente, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006²²⁷ enfatiza la necesidad de diseñar "mecanismos ágiles y eficaces para la prevención y el combate institucional al delito".

Para ello, algunas de las estrategias que se trazan son: "promover la participación y organización ciudadanas mediante la coordinación de esfuerzos con las instancias policiales y la denuncia de todo tipo de conducta ilícita y antisocial; integrar recursos, instituciones públicas y privadas, comités vecinales, organizaciones y asociaciones civiles o empresariales que conformen la pluralidad de canales para la participación ciudadana que busque inhibir los factores de riesgo e incrementen los factores de protección; los trabajos en materia criminológica y victimológica tendrán el sustento estadístico que proporcione la Primera Encuesta Nacional sobre Victimización, así como otro tipo de instrumentos científicos y metodológicos".

2. La procuración de justicia.

Otra de las funciones que tiene el Estado es la relativa a la procuración de justicia. En el ámbito federal, es una atribución del Poder Ejecutivo ejercida por conducto del Ministerio Público de la Federación que es el encargado de velar y tutelar las garantías individuales consignadas en nuestra Carta Magna, así como de vigilar el Estado de Derecho y el cumplimiento de las leyes secundarias que emanan de la propia Constitución Federal.

La Procuraduría General de la República, dentro de la cual está integrada la institución del Ministerio Público de la Federación y sus auxiliares²²⁸, es el órgano político-administrativo que se encarga del despacho

²²⁷ Aprobado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 30 de mayo del 2001.

²²⁸ La "policía ministerial o investigadora" y los servicios periciales son auxiliares directos del Ministerio Público.

de los asuntos encomendados en la Constitución Federal, en la Ley Orgánica de la propia dependencia y en su Reglamento, al Procurador General de la República, quien se auxilia con los Agentes del Ministerio Público de la Federación, los Subprocuradores, el Oficial Mayor, el Visitador General, el Contralor Interno, los Coordinadores y Directores Generales.

Asimismo, es un órgano esencial del Sistema Federal de Justicia que, en representación de los individuos, de la sociedad y del Estado, promueve y vigila el cumplimiento del orden constitucional, procura justicia en el ámbito de su competencia y participa en acciones de prevención del delito para garantizar la seguridad pública.

Sobre el particular, la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública menciona que el Procurador General de la República es integrante del Consejo Nacional, cuyos asuntos son, entre otros: "la determinación de lineamientos para el establecimiento de políticas generales en materia de seguridad pública; la formulación de propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como la evaluación periódica de éste y otros ordenamientos relacionados; la elaboración de propuestas de reformas a leyes y reglamentos en materia de seguridad pública; el análisis de proyectos y estudios que se sometan a su consideración por conducto del Secretario Ejecutivo; el establecimiento de mecanismos y procedimientos para la participación de la sociedad respecto de las funciones que realice y, en general, de las actividades de la seguridad pública en el país".

Por otro lado, es importante señalar que, a partir del 1° de enero de 1995, el Procurador General de la República dejó de ser el Consejero Jurídico del Gobierno Federal²²⁹.

²²⁹ Reforma al artículo 102, apartado A. de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1994.

La institución del Ministerio Público, también denominado "Representante Social" en tanto defiende los intereses de la sociedad, encuentra su fundamento constitucional en el artículo 21 de la Constitución Federal, mientras que la organización del Ministerio Público de la Federación se halla prevista en el artículo 102, apartado A del mismo ordenamiento jurídico.

El primer artículo referido, le encomienda la investigación y persecución de los delitos y dispone que una "policía ministerial o investigadora" estará bajo su autoridad y mando inmediato para auxiliarlo.

De conformidad con el segundo artículo citado, el Presidente de la República nombrará y removerá a sus funcionarios. Asimismo, consagra que un Procurador General de la República será quien lo presidirá. En cuanto a la persecución de los delitos del orden federal, establece que el Ministerio Público de la Federación lo hará ante los tribunales y que "le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine".

También, señala que "el Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución. En todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes".

Además, indica que una ley será la que organizará el Ministerio Público de la Federación. Se trata, pues, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General

de la República²³⁰, la cual le confiere, entre otras, las siguientes competencias: “vigilar la observancia de la constitucionalidad y legalidad; promover la pronta, expedita y debida procuración de justicia; velar por el respeto de los derechos humanos; intervenir ante las autoridades judiciales en todos los negocios en que la Federación sea parte, cuando se afecten sus intereses patrimoniales o tenga interés jurídico, así como en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales; perseguir los delitos del orden federal; participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública; proteger los intereses de la sociedad en general y de los grupos vulnerables en particular; aplicar medidas de política criminal; atender a las víctimas u ofendidos por los delitos”.

Ahora bien, el Código Federal de Procedimientos Penales refiere que el Ministerio Público de la Federación es quien debe llevar a cabo la averiguación previa y ejercer, en su caso, la acción penal ante los tribunales.

Julio Hernández Pliego, afirma:

“En la averiguación previa, que se inicia a partir de la denuncia o querrela, en su caso, el Ministerio Público sólo realiza actos de investigación, en preparación del ejercicio de la acción penal, la cual, de satisfacerse los presupuestos indispensables, será deducida al consignarse los hechos antes el juez. [...] La acción penal, en cambio, como derecho del Estado a castigar; es anterior al nacimiento mismo del delito y la posee el Estado, independientemente del hecho delictivo en sí, y en su caso, será ejercitada por el Ministerio Público, único titular de ella, por mandato constitucional, pero hasta la etapa procesal en que le corresponda precisar la acusación, o sea, hasta que formule sus conclusiones definitivas.”²³¹

²³⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de mayo de 1996.

²³¹ HERNÁNDEZ PLIEGO, Julio A. *Programa de Derecho Procesal Penal*. 3ª ed.. Porrúa, S.A., México, 1998. pp. 87 - 88.

El artículo 20, apartado A de la Constitución Federal consagra las garantías que tendrá el inculpado en el proceso de orden penal. En el párrafo cuarto, señala que "las garantías previstas en las fracciones I, V, VII y IX también serán observadas en 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". Sin embargo, no sienta las bases para la regulación del procedimiento penal de averiguación previa, su temporalidad, la autoridad que debe presidirla, la forma en que habrá de concluirse, entre otras cuestiones similares.

Como podemos ver, dicho procedimiento penal no es una creación constitucional, sino de la legislación adjetiva.

Así, tanto el Código Penal de Procedimientos Penales como la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República explican que, en la persecución de los delitos del orden federal, le corresponde al Ministerio Público de la Federación en el procedimiento de averiguación previa: "recibir denuncias o querellas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delito; investigar los delitos del orden federal con la ayuda de los auxiliares y otras autoridades, tanto federales como de las entidades federativas; practicar y ordenar las diligencias necesarias para la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, así como para la reparación de los daños y perjuicios causados; ordenar la detención y, en su caso, retener a los probables responsables de la comisión de delitos; realizar el aseguramiento y tramitación del destino de los instrumentos, objetos y productos del delito; restituir provisionalmente al ofendido en el goce de sus derechos; conceder la libertad provisional a los indiciados; solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo, las medidas precautorias de arraigo, el aseguramiento o el embargo precautorio de bienes, que resulten indispensables para los fines de la averiguación previa, así como, en su caso, y oportunidad, para el debido cumplimiento de la sentencia que se dicte. Al ejercitar la acción, el Ministerio Público de

la Federación formulará a la autoridad jurisdiccional los pedimentos que legalmente correspondan; en aquellos casos en que la ley lo permita, el Ministerio Público de la Federación propiciará conciliar los intereses en conflicto, proponiendo vías de solución que logren la avenencia; determinar el no ejercicio de la acción penal, cuando: 1. Los hechos de que conozca no sean constitutivos de delito; 2. Una vez agotadas todas las diligencias y los medios de prueba correspondientes, no se acredite la probable responsabilidad del indiciado; 3. La acción penal se hubiese extinguido; 4. De las diligencias practicadas se desprenda plenamente la existencia de una causa de exclusión del delito; 5. Resulte imposible la prueba de la existencia de los hechos constitutivos de delito, por obstáculo material insuperable; y 6. En los demás casos que determinen las normas aplicables; poner a disposición del Consejo de Menores, a los menores de edad que hubieren cometido infracciones correspondientes a ilícitos tipificados por las leyes penales federales; poner a los inimputables mayores de edad, a disposición del órgano jurisdiccional, cuando se deban aplicar medidas de seguridad, ejercitando las acciones correspondientes; acordar y notificar al ofendido o víctima el no ejercicio de la acción penal y, en su caso, resolver sobre la inconformidad que aquellos formulen; y las demás que determinen las normas aplicables”.

Y, a la “policía ministerial o investigadora”: “recibir las denuncias sobre hechos que puedan constituir delitos del orden federal, sólo cuando debido a las circunstancias del caso aquéllas no puedan ser formuladas directamente ante el Ministerio Público, al que la ‘policía ministerial o investigadora’ informará de inmediato acerca de las mismas y de las diligencias practicadas. Las diversas policías, cuando actúen en auxilio del Ministerio Público de la Federación, inmediatamente darán aviso a éste, dejando de actuar cuando él lo determine; practicar, de acuerdo con las instrucciones que le dicte el Ministerio Público de la Federación, las diligencias que sean necesarias y exclusivamente para los fines de la averiguación previa; llevar a cabo las citaciones, notificaciones y presentaciones que el Ministerio Público de la Federación ordene; y realizar todo lo demás que señalen las leyes. En el ejercicio de la función investigadora, queda estrictamente prohibido a la ‘policía ministerial investigadora’ recibir

declaraciones del indiciado o detener a alguna persona, fuera de los casos de flagrancia, sin que medien instrucciones escritas del Ministerio Público, del juez o del tribunal”.

Los mismos ordenamientos jurídicos precisan que, en la persecución de los delitos del orden federal, le corresponde al Ministerio Público de la Federación ante los órganos jurisdiccionales: “ejercer la acción penal ante el órgano jurisdiccional competente por los delitos del orden federal cuando exista denuncia o querrela, esté acreditado el cuerpo del delito de que se trate y la probable responsabilidad de quien o quienes en él hubieren intervenido, solicitando las órdenes de aprehensión o de comparecencia, en su caso; solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo, las medidas precautorias de arraigo, de aseguramiento o embargo precautorio de bienes, los exhortos, o la constitución de garantías para los efectos de la reparación de los daños y perjuicios, salvo que el inculpado los hubiese garantizado previamente; poner a disposición de la autoridad judicial, a las personas detenidas y aprehendidas, dentro de los plazos establecidos por la ley; aportar las pruebas y promover las diligencias conducentes para la debida comprobación de la existencia del delito, las circunstancias en que hubiese sido cometido y las peculiares del inculpado, de la responsabilidad penal de la existencia de los daños y perjuicios así como para la fijación del monto de su reparación; formular las conclusiones y solicitar la imposición de las penas y medidas de seguridad que correspondan y el pago de la reparación de los daños y perjuicios o, en su caso, plantear las causas de exclusión del delito o las que extinguen la acción penal; impugnar, en los términos previstos por la ley, las resoluciones judiciales; y en general, promover lo conducente al desarrollo de los procesos y realizar las demás atribuciones que le señalen las normas aplicables”.

El párrafo séptimo del artículo 16 de la Constitución Federal menciona que el plazo máximo por el cual una persona puede estar detenida por el Ministerio Público, sin ser consignada ante juez competente, es de 48 horas. No obstante, existe una excepción válida a dicha premisa, que se actualiza en

aquellos casos que la ley prevé como delincuencia organizada. Concretamente, en tales casos el plazo mencionado podría duplicarse.

En suma, por lo que se refiere a la investigación y persecución de los delitos del orden federal, el Ministerio Público de la Federación y sus auxiliares deben sujetarse a las disposiciones de la Constitución Federal, a las del Código Penal Federal²³², a las del Código Federal de Procedimientos Penales²³³, a las de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, así como a las del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República²³⁴; y, en cuanto a menores infractores, a las de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal²³⁵.

Está claro que la legislación secundaria asigna un doble papel al Ministerio Público: como autoridad, al asumir la titularidad del procedimiento penal de averiguación previa; y como sujeto de la relación procesal, al momento de ejercitar la acción penal ante el juez.

Sobre el particular, Julio Hernández, sostiene que:

"[...] en nuestro medio, gracias a la legislación adjetiva penal, el Ministerio Público figura como inquisidor en la averiguación previa, realizando una labor en la que realmente se funden la inculpación, la defensa y el juzgamiento, lo que riñe con el sistema acusatorio de procesamiento propio de nuestro régimen democrático constitucional, sin que a ello se oponga el afirmar que la averiguación previa no forme parte del proceso penal, argumentando que éste nace con el auto de

²³² Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 14 de agosto de 1931.

²³³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 30 de agosto de 1934.

²³⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 2 de enero de 1998.

²³⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 1991.

radicación y después de que se ha ejercitado la acción penal por su titular, porque en primera, con independencia de que la C. no señala al Ministerio Público como autoridad que deba presidir la averiguación previa, de manera dictatorial, como lo maneja la ley secundaria, la realidad innegable es que realiza una serie de actos materialmente jurisdiccionales, ajenos a la idea que le dio origen y en contravención franca a las ideas expresadas en el Mensaje del Presidente Carranza [...] que dio pié para su definición actual."²³⁶

Y, concluye:

"Según parece, hace falta una nueva revolución procesal [...] para cortar muchos de los tentáculos que significan las desmesuradas atribuciones del Ministerio Público, y restituirlo en el justo lugar que le asigna la Constitución."²³⁷

Para efectos del presente trabajo, es necesario subrayar la importancia de la participación ciudadana en la activación del sistema de procuración de justicia, a través de la denuncia.

3. La impartición de justicia.

Nuestra Constitución Federal atiende a la justicia en dos sentidos: como un principio filosófico que despliega la protección del Estado a todos los ciudadanos, es decir, como una garantía individual que ampara el acceso a la justicia; y como uno de los elementos de su parte orgánica, la cual crea un aparato de justicia que se encarga de llevarla a cabo y ejecutarla.

²³⁶ HERNÁNDEZ PLIEGO, Julio A. Op. Cit., pp. 88 - 89.

²³⁷ Ibid., p. 68.

Aunado a lo anterior, la Carta Magna precisa reglas de carácter procesal para una mejor impartición de justicia, resaltando lo relativo a la justicia penal.

Como hemos apuntado líneas atrás, el Estado ha monopolizado la función punitiva y, para su ejercicio, ha desarrollado procedimientos tendientes a salvaguardar los intereses de la sociedad, asegurándole a los particulares una esfera de protección de sus prerrogativas esenciales, a través de las llamadas garantías judiciales.

Así, el artículo 17 de la Constitución Federal, en su párrafo primero, prohíbe la venganza privada, al señalar que "ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho".

El párrafo segundo del mismo artículo consagra la garantía del acceso a la justicia y puntualiza los caracteres que deben investirla, al determinar que "toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera **pronta, completa e imparcial**. Su servicio será **gratuito**, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales".

En opinión de Mauro Cappelletti y Bryant Garth:

"Las palabras 'acceso a la justicia' no se definen con facilidad, pero sirven para enfocar dos propósitos básicos del sistema jurídico por el cual la gente puede hacer valer sus derechos y/o resolver sus disputas, bajo los auspicios generales del Estado. Primero, el sistema debe ser igualmente accesible para todos; segundo, debe dar resultados individual y socialmente justos."²³⁸

²³⁸ CAPPELLETTI Mauro, GARTH Bryant. *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*. Trad. Mónica Miranda. Sección de Obras de Política y Derecho. 1ª ed. en español. Fondo de Cultura Económica. México, 1996. pp. 9 - 10.

Más adelante, con respecto a la justicia procesal, los mismos autores aclaran:

"[...] 'justicia' ha significado esencialmente la aplicación de las debidas reglas del derecho a los hechos del caso. Este concepto de justicia fue la norma con la cual se midieron los procedimientos."²³⁹

Para Diego Valadés, el acceso a la justicia es:

"[...] la serie de procedimientos que garantizan al individuo mayores y mejores posibilidades de obtener el esclarecimiento de hechos o la reparación de intereses indebidamente afectados, mediante procedimientos simplificados, y con el apoyo de instituciones especializadas."²⁴⁰

Con respecto a lo anterior, Héctor Fix Fierro, afirma:

"El derecho de acudir a los tribunales se ha concebido tradicionalmente como un Derecho individual. Sin embargo, la tendencia a la socialización del Derecho [...] le han dado a esta facultad una *proyección* y un *contenido sociales*, porque se trata de lograr una *justicia real* y no sólo formal. Por ello, el derecho de acudir a la jurisdicción del Estado se ha convertido en un verdadero derecho a la justicia, entendida ésta como un valor social que debe ser realizado."²⁴¹

Y, abunda:

²³⁹ *Ibid.*, p. 61.

²⁴⁰ VALADÉS, Diego. "Reformas legales para garantizar el acceso a la justicia", en *La Reforma Jurídica de 1983 en la Administración de Justicia*. Procuraduría General de la República. México, 1984. p. 820.

²⁴¹ FIX FIERRO, Héctor, en *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*. Op. Cit., T. III. p. 581.

"El derecho del individuo de acceso a la jurisdicción se traduce correlativamente en la obligación que tiene el Estado de instruir la administración de justicia como servicio público. Para ello debe crear los tribunales y otros organismos de administración de justicia (como las diversas procuradurías, pues el concepto de 'tribunales' en el texto constitucional debe entenderse en sentido amplio), cuyo acceso debe estar, en lo posible, libre de obstáculos innecesarios. [...] En relación con el proceso penal, la necesidad de una justicia pronta es tan evidente, por el valor de los bienes comprometidos (la libertad y el patrimonio de la persona) [...]"²⁴²

Sin duda, para que la posesión de derechos tenga razón de ser, es necesario que existan mecanismos que la apliquen de manera efectiva.

El derecho a la justicia exige que ésta sea proporcionada de manera pronta y expedita. La razonabilidad de los plazos se determina en función del equilibrio entre la celeridad del proceso y el tiempo suficiente para que los sujetos de la relación procesal realicen las actividades que dentro del proceso les son propias.

El párrafo tercero del artículo en comento estipula que, a través de la ley, los tribunales federales y locales contarán con los medios necesarios para garantizar su independencia jurisdiccional, además de que los dota de fuerza jurídica para poder ejecutar plenamente sus resoluciones.

La independencia a la que se hace referencia, se traduce en la garantía que sus decisiones no sean tomadas por influencia o presión de otros órganos del poder público²⁴³.

²⁴² *Ibid.*, pp. 581 - 582.

²⁴³ *Cfr.* LARA ESPINOZA, Saúl. *Las Garantías Constitucionales en Materia Penal*. Porrúa, S.A., México, 1998. p. 223.

En concordancia con lo expuesto, los artículos 14 y 16 de nuestra Ley Fundamental rigen la función del juez, al establecer los principios fundamentales que deben seguirse en todo proceso.

Conforme al párrafo primero del artículo 14 constitucional, "a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna".

Toda disposición legal tiene una vigencia determinada. Por tanto, ninguna autoridad estatal puede pretender aplicar a un individuo una legislación que no estuviera en vigor en el momento de actualizarse la hipótesis normativa de que se trate.

No obstante, los tribunales federales han enunciado las siguientes dos excepciones al principio en cuestión a saber:

"LEYES PENALES, APLICACIÓN DE LAS [...] cuando con posterioridad a la comisión del delito, se promulga una ley que sanciona ese delito con pena menor, porque entonces, por equidad, se aplica esa última sanción; y cuando con posterioridad se promulgue una ley, según lo cual, el acto considerado por la ley antigua como delito, deja de tener tal carácter, en cuyo caso se manda poner desde luego en libertad al procesado, porque sería ilógico que si el legislador, tiempo después, ha juzgado que no hay motivos para suponer que el orden social se ha podido alterar con el acto que se reputa criminal, el poder público insista en exigir responsabilidad por un hecho que no lo amerita."²⁴⁴

²⁴⁴ Quinta Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: XCIV. Página: 1438.

En este orden de ideas, diversos autores coinciden que, en materia penal, se encuentra completamente aceptada la aplicación extractiva que favorece al inculpado.

El párrafo segundo del artículo citado consagra la llamada garantía de audiencia, la cual constituye un elemento fundamental del derecho de defensa: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

La garantía de audiencia implica, pues, que el individuo sea llamado a juicio con oportunidad para que pueda oponerse en él, haciendo valer excepciones y defensas, ofreciendo pruebas, expresando alegatos y, en su caso, interponiendo los recursos de defensa que la legislación contemple.

Esta prerrogativa le da al gobernado la oportunidad de ser oído por la autoridad competente antes que ésta emita una resolución que lo afecte.

Por su parte, la exigencia que toda controversia sea sometida al conocimiento de tribunales instituidos con anterioridad a los hechos, descansa claramente en el principio de legalidad.

Con relación a esto, el artículo 13 de la Ley Suprema menciona que "nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no

pertenezcan al ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda”.

En consecuencia, los juicios deben plantearse ante los tribunales ordinarios. Para ello, es necesario que el Estado garantice a los particulares el acceso a tribunales permanentes, cuyas jurisdicciones y competencias hayan sido establecidas previa y debidamente por las leyes correspondientes. La única jurisdicción específica y de excepción es la militar, misma que queda circunscrita a la disciplina castrense.

En cuanto a las formalidades esenciales del procedimiento, puede decirse que éstas se integran con el conjunto de derechos de defensa y de prueba con que cuenta el afectado, y que su objeto se traduce en el debido proceso.

El párrafo tercero del artículo 14 constitucional, especifica que “en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata”.

Jurídicamente, entendemos por analogía la relación que se da entre una disposición y una situación de hecho distinta, aunque no en esencia, a la que el precepto norma.

A su vez, la aplicación de penas por mayoría de razón implica que la autoridad encargada de determinarlas lo haga basándose en una disposición que no contempla expresamente la conducta ilícita de que se trata, sino otra aún menos grave que el delito que sí está tipificado en la ley penal.

En materia penal, está plenamente reconocido que no hay delito ni pena sin ley, según el principio de *nullum crimen, nulla poena sine lege*. Sobre el particular, Manuel González Oropeza, comenta:

"[...] la garantía [exacta aplicación de la ley] significa que los delitos y penas tipificados en la ley son los únicos que se pueden aplicar. La apreciación de hechos y pruebas recae en la completa discrecionalidad, más no arbitrariedad, de los jueces."²⁴⁵

De acuerdo con el artículo 16 de la Carta Magna, "nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

En este texto está contenida la llamada garantía de legalidad, la cual es aplicable a todo acto de autoridad que implique una molestia para los gobernados, pero sin privarlos de sus derechos.

José Ovalle Favela, hace la siguiente aclaración:

"[...] si bien los actos de molestia están sujetos sólo a la garantía de legalidad establecida en el artículo 16, los actos privativos deben someterse tanto a las garantías de audiencia y legalidad contenidas en el artículo 14 como a la de legalidad del artículo 16, ya que todo acto privativo es necesariamente, además, un acto de molestia."²⁴⁶

²⁴⁵ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. "Voz Garantía de la exacta aplicación de la ley", en *Diccionario Jurídico Mexicano*. Op. Cit., p. 1508.

²⁴⁶ OVALLE FAVELA, José, en *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*. Op. Cit., T. III. p. 167.

Es indispensable que el acto de molestia conste por escrito, ya que es la única forma de garantizar al gobernado el contenido y las consecuencias del mismo y, desde luego, identificar plenamente a la autoridad que lo emitió.

Sabemos que la competencia de las autoridades estatales estriba en la idoneidad reconocida a un órgano de autoridad para dar vida a determinados actos jurídicos. De tal suerte, estamos frente a la necesidad de que los órganos estatales lleven a cabo las funciones que les corresponden, es decir, aquellas que les están expresamente atribuidas.

Es importante resaltar que esta competencia la determina la propia Constitución Federal. De tal manera que queda excluida la competencia ordinaria, entendida como el conjunto de facultades con que la ley secundaria inviste a una determinada autoridad.

Ahora, recurriremos a los criterios jurisprudenciales:

"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, CONCEPTO DE. La garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 de nuestra Carta Magna, establece que todo acto de autoridad precisa encontrarse debidamente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero la obligación de la autoridad que lo emite, para citar los preceptos legales, sustantivos y adjetivos, en que se apoye la determinación adoptada; y por lo segundo, que exprese una serie de razonamientos lógico-jurídicos sobre el por qué consideró que el caso concreto se ajusta a la hipótesis normativa."

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO²⁴⁷.

²⁴⁷ Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: XIV–Noviembre. Tesis: I. 4°. P. 56. P. Página: 372.

La motivación implica la presencia de razones de hecho para aplicar una norma determinada. En otras palabras, se trata de aquellas circunstancias específicas que mueven a la autoridad a realizar cierto acto.

La fundamentación exige que las autoridades citen la ley y sus preceptos en los cuales se apoyan para actuar en un determinado sentido.

Ahora bien, los párrafos sucesivos del artículo 16 constitucional tratan cuestiones propias de la materia penal, fijando los requisitos que son necesarios para determinados actos de autoridad, con el fin de garantizar la libertad corporal y la inviolabilidad del domicilio.

Así, el párrafo segundo dice que “no podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionando cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado”.

El párrafo tercero precisa que “la autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad”.

La privación de la libertad, mediante orden de aprehensión que cumpla cabalmente con las condiciones anteriormente señaladas, constituye la regla general. Empero, los párrafos cuarto y quinto del mismo artículo 16 constitucional prevén casos específicos en los cuales la privación de dicho derecho fundamental es factible sin tales requisitos.

Pues bien, se trata de los casos de flagrancia o urgencia.

En estricto sentido, se habla de flagrancia cuando se detiene al indiciado en el momento justo de la comisión del acto delictivo. Así, "cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público".

Los casos de urgencia se presentan cuando, tratándose de un delito grave, exista riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia y que, además, las circunstancias particulares del caso no permitan acudir ante la autoridad judicial para que ésta emita la orden de aprehensión correspondiente.

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

Para concluir con el análisis de este artículo, estableceremos algunas nociones sobre el término "cateo".

Héctor Fix-Zamudio, lo define como:

"Registro y allanamiento de un domicilio particular ordenado por la autoridad judicial con el propósito de buscar personas u objetos que están relacionados con la investigación de un delito."²⁴⁶

De igual forma, puede entenderse como el reconocimiento judicial de un domicilio particular o edificio que no estén abiertos al público.

²⁴⁶ FIX-ZAMUDIO, Héctor. "Voz Cateo", en *Diccionario Jurídico Mexicano*. Op. Cit., p. 433.

En consonancia con la "reserva de la jurisdicción" en materia penal, el párrafo primero del artículo 21 de la Ley Fundamental sustenta que "la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial".

Una vez más, recurriremos a un criterio jurisprudencial para hacer referencia al contenido y alcance de la facultad en comento:

"ACUSACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO. FACULTADES DEL JUEZ. De acuerdo con el artículo 21 constitucional, la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial, y está perfectamente admitido que el Ministerio Público acuse por ciertos hechos y el Juez, al calificarlos, los encuadre en los preceptos legales que estime aplicables, siempre que no rebase los términos de la acusación en perjuicio del procesado, en lo cual consiste el acto jurisdiccional."²⁴⁹

Dos pronunciamientos más de los tribunales federales confirman esta distribución de competencias:

"PENAS, IMPOSICIÓN DE. Los Tribunales no pueden al aplicar la pena, rebasar la acusación del representante social pues si al Ministerio Público corresponde de modo exclusivo, el ejercicio de la acción penal, y a los tribunales la función de imponer las penas que procedan, éstos deben tomar siempre como base la acusación fiscal y si condenan por delito de mayor gravedad que el imputado privan al reo de la defensa respectiva, que es una garantía que establece la fracción IX del artículo 20 de la Constitución."²⁵⁰

²⁴⁹ Sexta Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: Segunda Parte, VIII. Página: 14.

²⁵⁰ Quinta Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo CXXIX. Página: 84.

"CONCLUSIONES ACUSATORIAS DEL MINISTERIO PÚBLICO, NO VINCULAN AL JUEZ. Una vez que el Ministerio Público ejercita la acción persecutoria, deja de ser autoridad para convertirse en parte dentro del proceso, en forma de que sus solicitudes se encuentran sujetas al examen que el Juez de la causa haga, de conformidad con las pruebas allegadas a la investigación y ello, en ejercicio de las funciones específicas que la Constitución le asigna, pues lo contrario implicaría una abdicación de la potestad que le ha sido conferida por la ley para conocer y fallar los negocios conforme a derecho dejando la decisión de los mismos al juicio de las partes, si accediera sin más a sus peticiones."²⁵¹

En consecuencia, la facultad exclusiva de imponer las penas corresponde a los jueces y, por ende, dicha facultad no puede ser menoscabada por la extralimitación en que pudiera incurrir el Ministerio Público, al señalar en su pedimento la pena que considera aplicable al delito de que se trate. De tal suerte, la circunstancia de que se imponga al inculpado una pena distinta de la señalada por el Ministerio Público no es motivo para suponer que el fallo condenatorio sea contrario a nuestra Ley Suprema.

El artículo 19 de la Carta Magna, en sus párrafos primero y segundo, establece que "ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de 72 horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de formal prisión. Este plazo podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto de formal prisión o de la solicitud de prórroga, deberá llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la

²⁵¹ Quinta Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: CVL. Página: 1053.

constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad”.

Al respecto, Sergio García Ramírez, apunta:

“Es posible que si el sujeto dispone de un poco más de tiempo que utilizar en su favor, pueda allegarse elementos probatorios que desvirtúen los cargos establecidos por el Ministerio Público en la averiguación previa. Nótese por lo demás, que a menudo éste cuenta con largo tiempo para integrar su averiguación, al paso que el detenido sólo dispone de setenta y dos horas para contradecir la consignación que aquél formula.”²⁵²

El auto de formal prisión no es otra cosa que la declaración que hace la autoridad judicial de que existen motivos bastantes para convertir una detención en prisión preventiva. No resuelve, en definitiva, sobre la responsabilidad del inculcado, sino que solamente la presume para el efecto de fundar la detención y continuar el proceso.

Más adelante, en el párrafo tercero, el artículo citado determina que “todo proceso se seguirá forzosamente por el delito o delitos señalados en el auto de formal prisión o de sujeción a procesos. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de averiguación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente”.

Debido a esta garantía, el Ministerio Público queda obligado a señalar con precisión el tipo penal por el que ejercita la acción penal,

²⁵² GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *El Nuevo Procedimiento Penal Mexicano. La Reforma de 1993 - 1994*. 2ª ed.. Porrúa, S.A., México, 1995. p. 48.

especificando la hipótesis del delito a la que refiere su petición, de entre las diversas descripciones que pudiera contener la disposición. Esta precisión permite, por un lado, que el acusado pueda ejercer plenamente sus derechos de defensa desde el inicio y, por otro, que el juez conozca y resuelva un planteamiento concreto. Además, lo anterior resulta útil para efectos de determinar, en su caso, el otorgamiento de la libertad provisional bajo caución.

El artículo 20 de la Constitución Federal es de capital importancia, ya que contiene propiamente el catálogo de garantías judiciales penales, en tanto establece específicamente cuáles son los derechos del inculcado, de la víctima y del ofendido en un proceso del orden criminal.

Es oportuno subrayar que, en la actualidad, las "Ciencias Penales" comienza a concederle un espacio significativo, más no suficiente, a la víctima del delito.

Al respecto, Mauro Cappelletti y Bryant Garth, comentan:

"La eficacia óptima en el contexto de una ley sustantiva dada podría expresarse como una completa 'igualdad de armas': la garantía de que el resultado, en última instancia, depende solamente de los relativos méritos jurídicos de cada una de las partes adversas, sin relación con otras diferencias que sean ajenas a la fuerza legal y que, sin embargo, en el aspecto práctico sí afectan la aplicación y la justificación de los derechos jurídicos."²⁵³

El apartado A. del artículo en comento determina las siguientes garantías del inculcado: Obtener libertad provisional bajo caución; gozar de integridad personal y derecho a no declarar contra sí mismo; recibir

²⁵³ CAPPELLETTI Mauro y GARTH, Bryant. Op. Cit., p. 14.

comunicación de la acusación; carearse con quien deponga en su contra; ofrecer pruebas; ser juzgado en audiencia pública y derecho a un juez; adquirir información para su defensa; ser juzgado dentro del término para concluir el proceso; derecho a una defensa adecuada; y derecho a que no se prolongue su prisión o detención.

Mientras que, el apartado B. del mismo artículo, estipula las garantías de la víctima y del ofendido: Recibir asesoría jurídica; ofrecer pruebas y desahogo de diligencias; contar con atención médica y psicológica; reparación del daño; solicitar medidas y providencia para su seguridad y auxilio.

El artículo 22 de la Ley Fundamental prohíbe "las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Queda también prohibida la pena de muerte por delitos políticos, y en cuanto a los demás, sólo podrá imponerse al traidor a la Patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, al incendiario, al plaguario, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar".

Se dice que la pena es la efectiva privación o restricción de bienes de que se hace objeto al sujeto que ha sido sentenciado por haber cometido un delito.

Pues bien, la idea de este precepto es impedir aquellas penas que pudieran atentar contra la integridad física y moral de las personas. Se hace indispensable evitar que, con su imposición, se exponga a los individuos a cualquier forma de trato cruel, inhumano o degradante.

El artículo 23 de la Ley Suprema previene que "ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo

delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia”.

En principio, dentro del primer enunciado, hay que distinguir entre juicio e instancia.

Al primero, la Constitución lo utiliza como sinónimo de proceso, que significa:

“[...] conjunto de actos regulados por la ley y realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial del derecho objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado en el caso concreto, mediante una decisión del juez competente.”²⁵⁴

Julio Hernández Pliego, explica que el proceso penal:

“[...] es el conjunto de actos conforme a los cuales el juez, aplicando la ley, resuelve el conflicto de intereses sometido a su conocimiento por el Ministerio Público.”²⁵⁵

Si bien es cierto que la expresión “juicio” tiene varias connotaciones y que una de ellas equivale a proceso, el mismo autor opina:

“Parece que la acepción más importante es la que entiende al juicio como el acto del juez que sucede al análisis y ponderación de los hechos de la causa, a la luz de la totalidad de los elementos de prueba aportados al proceso, y que es anterior al dictado de la sentencia.”²⁵⁶

²⁵⁴ DE PINA, Rafael, DE PINA VARA, Rafael. “Voz Proceso”, en *Diccionario de Derecho*. Op. Cit., p. 420.

²⁵⁵ HERNÁNDEZ PLIEGO, Julio A. Op. Cit., p. 8.

²⁵⁶ Loc. Cit.

Y, continúa:

"El juicio es la convicción a la que arriba el juez luego de examinar los hechos sometidos a su conocimiento, enlazando a ese análisis las pruebas allegadas al proceso. Es en ese momento intelectual, cuando se afirma que el juez se queda solo, con su reflexión y su conciencia."²⁵⁷

Por su parte, el término "instancia" se entiende como:

"Conjunto de actos procesales comprendidos a partir del ejercicio de una acción en juicio y la contestación que se produzca, hasta dictarse sentencia definitiva."²⁵⁸

Si consideramos que el amparo no es una tercera instancia, sino más bien un recurso extraordinario con fines específicos, podemos hablar propiamente de dos instancias en nuestro sistema jurídico penal; ya que si las partes no están de acuerdo con la sentencia emitida por el juez natural, pueden impugnarla mediante la apelación. En este caso, el tribunal de alzada podrá confirmar, modificar o revocar la sentencia de primera instancia; y, respecto de dicha decisión de segunda instancia, nuestra legislación no prevé otro recurso para combatirla.

Por tanto, resulta pertinente recordar que "los procedimientos de preinstrucción, instrucción, primera instancia y segunda instancia constituyen el proceso penal federal, dentro del cual corresponde exclusivamente a los tribunales federales resolver si un hecho es o no delito federal, determinar la responsabilidad o irresponsabilidad penal de las personas acusadas ante ellos e imponer las penas y medidas de seguridad que procedan con arreglo a la ley".

²⁵⁷ Loc. Cit.

²⁵⁸ BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. "Voz Instancia", en *Diccionario Jurídico Mexicano*. Op. Cit., p. 1744.

El segundo enunciado del artículo citado consagra el principio de *non bis in idem*, el cual brinda al inculpado la certeza jurídica de que una vez resuelta su causa, no se verá nuevamente sujeto a proceso por los mismos hechos delictivos.

Por último, el tercer enunciado implica que la autoridad competente en ningún caso puede dejar de dictar sentencia absolutoria o condenatoria respecto del proceso de que se trate.

En la presente investigación, es imposible abordar a detalle los recursos que la ley establece para cuestionar la resolución de los tribunales. Baste señalar que nuestra legislación adjetiva prevé los recursos de revocación y apelación para impugnar los fallos del juez penal. Asimismo, distingue incidentes que, en beneficio de la defensa del inculpado, pueden promoverse durante el desarrollo del proceso.

De igual manera, debemos tener presente que la institución del amparo -como medio para exigir a las autoridades el pleno respeto a las garantías individuales- está contemplada en nuestra Carta Magna.

En suma, cada una de las garantías expuestas debe ser protegida en lo amplio de su extensión, a través de aplicaciones específicas de las leyes procesales.

Sin duda, el acceso a la justicia y el respeto a las garantías judiciales penales constituyen un principio básico de toda sociedad democrática. Por tal motivo, es menester que nuestros ordenamientos jurídicos continúen su desarrollo en ese sentido.

Ahora bien, lo expuesto nos conduce al breve análisis de la organización de los órganos encargados de llevar a cabo la función de impartición de justicia, lo cual, como mencionamos al inicio del presente apartado, es el segundo sentido en el que la Constitución Federal atiende a la justicia.

En principio, podemos afirmar que las instituciones jurisdiccionales son uno de los medios por los cuales las democracias modernas se legitiman, a través del Derecho.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución Federal y en el artículo 1° de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación²⁵⁹, el Poder Judicial de la Federación se ejerce por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito, el Consejo de la Judicatura Federal, el Jurado Federal de Ciudadanos y los Tribunales de los Estados y del Distrito Federal en los casos previstos en el artículo 107, fracción XII de la misma Constitución.

En un primer plano, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se compone de once ministros, mismos que duran en su encargo 15 años, y funciona en Pleno o en Salas durante los dos períodos de sesiones²⁶⁰ que tiene cada año.

Para nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente de la República presenta una terna a la Cámara de Senadores para su consideración. Previa comparecencia de las personas propuestas y dentro del plazo de 30 días, las dos terceras partes de los

²⁵⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 26 de mayo de 1995.

²⁶⁰ El primer período de sesiones comienza el primer día hábil del mes de enero y termina el último día hábil de la primera quincena del mes de julio; el segundo comienza el primer día hábil del mes de agosto y termina el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre.

senadores presentes designan al ministro. Si los miembros de la Cámara de Senadores no resuelve dentro de este plazo, el cargo de ministro lo ocupa la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

Cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación funciona en Pleno, conoce, entre otros, de los siguientes asuntos:

1. Medios de control constitucional: "Controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal.
2. Recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito, en los siguientes casos: a) Cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad de normas generales, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado una ley federal, local, del Distrito Federal, o un tratado internacional, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Federal; b) Cuando se ejercite la facultad de atracción para conocer de un amparo en revisión que por su interés y trascendencia así lo amerite; y c) Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de la Constitución Federal, sin que baste la afirmación del quejoso sobre la existencia de un problema de esa naturaleza.
3. Recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando habiéndose impugnado la inconstitucionalidad de una ley federal, local, del Distrito Federal o de un tratado internacional, o cuando en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal, dichas sentencias decidan u omitan decidir sobre tales materias, debiendo limitarse en estos casos la materia del recurso a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales.
4. Recurso de queja interpuesto en el caso a que se refiere la fracción V del artículo 95 de la Ley de Amparo, siempre que el conocimiento de la revisión en el juicio de

garantías en el que la queja se haga valer le haya correspondido al Pleno de la Suprema Corte de Justicia.

5. Denuncias de contradicción entre tesis sustentadas por las Salas de la Suprema Corte de Justicia, por los Tribunales Colegiados de Circuito cuando se trate de asuntos que por razón de la materia no sean de la competencia exclusiva de alguna de las Salas, o por el Tribunal Electoral.
6. Determina, mediante acuerdos generales, la competencia por materia de cada una de las Salas y el sistema de distribución de los asuntos de que éstas deban conocer.
7. Remite para su resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito aquellos asuntos de su competencia en que hubiere establecido jurisprudencia.
8. Conoce y dirime cualquier controversia que surja entre las Salas de la Suprema Corte de Justicia, y las que se susciten dentro del Poder Judicial de la Federación con motivo de la interpretación y aplicación de las disposiciones de lo dispuesto en los artículos 94, 97, 100 y 101 de la Constitución Federal y en los preceptos relativos de la Ley Orgánica.
9. Solicita la intervención del Consejo de la Judicatura Federal siempre que sea necesario para la adecuada coordinación y funcionamiento entre los órganos del Poder Judicial de la Federación.
10. Aprueba el proyecto del presupuesto anual de egresos de la Suprema Corte de Justicia.
11. Apercibe, amonesta e impone multas a los abogados, agentes de negocios, procuradores o litigantes, cuando en las promociones que hagan ante la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno falten al respeto o a algún órgano o miembro del Poder Judicial de la Federación.
12. Dicta los reglamentos y acuerdos generales en las materias de su competencia”.

Con respecto al otro mecanismo utilizado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuenta con dos Salas, las cuales se componen de cinco ministros, ya que el Presidente de aquélla no integra Sala.

Las Salas conocen, entre otros, de los siguientes asuntos:

1. "Recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias dictadas por los jueces de distrito en aquellas controversias ordinarias en que la Federación sea parte, de conformidad con lo dispuesto en la fracción III del artículo 105 de la Constitución Federal.
2. Recurso de revisión en amparo contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito o Tribunales Unitarios de Circuito, en los siguientes casos: a) Cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado un reglamento federal expedido por el Presidente de la República, o reglamentos expedidos por el gobernador de un Estado o por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Federal o si en la sentencia se establece la interpretación directa de un precepto de la misma en estas materias; y b) Cuando se ejercite la facultad de atracción para conocer de un amparo en revisión que por su interés y trascendencia así lo amerite.
3. Recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito: a) Cuando habiéndose impugnado la constitucionalidad de un reglamento federal expedido por el Presidente de la República, o de reglamentos expedidos por el gobernador de un Estado o por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, o en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal en estas materias, se haya decidido o se omita decidir sobre la misma inconstitucionalidad o interpretación constitucional; y b) De los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten en uso de la facultad de atracción.

4. **Recurso de queja interpuesto en los casos a que se refieren las fracciones V, VII, VIII, IX y X del artículo 95 de la Ley de Amparo, siempre que el conocimiento del amparo en que la queja se haga valer sea competencia de una de las Salas, directamente o en revisión.**
5. **Recurso de reclamación contra los acuerdos de trámite dictados por su presidente.**
6. **Controversias que por razón de competencia se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, entre los de un Estado y los del Distrito Federal, entre cualquiera de éstos y los militares; aquellas que le correspondan a la Suprema Corte de Justicia de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo, así como las que se susciten entre las juntas de conciliación y arbitraje, o las autoridades judiciales, y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.**
7. **Controversias que por razón de competencia se susciten entre Tribunales Colegiados de Circuito; entre un juez de distrito y el Tribunal Superior de un Estado o del Distrito Federal, entre Tribunales Superiores de distintos Estados, o entre el Tribunal Superior de un Estado y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en los juicios de amparo a que se refieren los artículos 51, fracciones I y II, 52, fracción I, 53, fracciones I a VI, 54, fracción I y 55, de la Ley Orgánica.**
8. **Reconocimiento de inocencia".**

Los tribunales son órganos del Estado y canales oficiales para resolver conflictos. Así, para seguir con el Poder Judicial de la Federación, los Tribunales Unitarios de Circuito se integran con un magistrado y con el número de secretarios, actuarios y empleados que el presupuesto determine.

Los magistrados son nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal y duran en su encargo seis años, pudiendo ser ratificados o promovidos a cargos superiores.

Los Tribunales Unitarios de Circuito conocen, entre otros, de los siguientes asuntos:

1. "Juicios de amparo promovidos contra actos de otros Tribunales Unitarios de Circuito, que no constituyan sentencias definitivas, en términos de lo previsto por la Ley de Amparo respecto de los juicios de amparo indirecto promovidos ante juez de distrito. En estos casos, el Tribunal Unitario competente será el más próximo a la residencia de aquél que haya emitido el acto impugnado.
2. Apelación de los asuntos conocidos en primera instancia por los Juzgados de Distrito.
3. Recurso de denegada apelación.
4. Controversias que se susciten entre los jueces de distrito sujetos a su jurisdicción, excepto en los juicios de amparo".

Por su parte, los Tribunales Colegiados de Circuito, mismos que son los órganos superiores de segunda instancia, se componen de tres magistrados, de un secretario de acuerdos y del número de secretarios, actuarios y empleados que el presupuesto permita.

Los magistrados son nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal y duran en su encargo seis años, pudiendo ser ratificados o promovidos a cargos superiores.

Los Tribunales Colegiados de Circuito son competentes para conocer, entre otros, de los siguientes asuntos:

1. "Juicios de amparo directo contra sentencias definitivas, laudos o contra resoluciones que pongan fin al juicio por violaciones cometidas en ellas o durante la secuela del procedimiento, cuando se trate: a) En materia penal, de sentencias o

resoluciones dictadas por autoridades judiciales del orden común o federal, y de las dictadas en incidente de reparación de daño exigible a personas distintas de los inculcados, o en los de responsabilidad civil pronunciadas por los mismos tribunales que conozcan o hayan conocido de los procesos respectivos o por tribunales diversos, en los juicios de responsabilidad civil, cuando la acción se funde en la comisión del delito de que se trate y de las sentencias o resoluciones dictadas por tribunales militares cualesquiera que sean las penas impuestas.

2. Recursos que procedan contra los autos y resoluciones que pronuncien los jueces de distrito, Tribunales Unitarios de Circuito o el superior del tribunal responsable, en los casos de las fracciones I, II y III del artículo 83 de la Ley de Amparo.
3. Recurso de queja en los casos de las fracciones V a XI del artículo 95 de la Ley de Amparo.
4. Recurso de revisión contra las sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito, Tribunales Unitarios de Circuito o por el superior del tribunal responsable en los casos a que se refiere el artículo 85 de la Ley de Amparo, y cuando se reclame un acuerdo de extradición dictado por el Poder Ejecutivo a petición de un gobierno extranjero, o cuando se trate de los casos en que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia haya ejercitado la facultad prevista en el sexto párrafo del artículo 94 de la Constitución Federal.
5. Recursos de revisión que las leyes establezcan en términos de la fracción I-B del artículo 104 de la Constitución Federal.
6. Recursos de reclamación previstos en el artículo 103 de la Ley de Amparo".

A su vez, los Juzgados de Distrito se integran con un juez y con el número de secretarios, actuarios y empleados que el presupuesto determine.

Los jueces de distrito son nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal y duran en su encargo seis años, pudiendo ser ratificados o promovidos a cargos superiores.

Los Juzgados de Distrito están divididos por materia (penal, administrativa, civil y de trabajo), por lo que los jueces federales penales conocen de los siguientes asuntos:

1. "Delitos del orden federal.

Son delitos del orden federal: a) Los previstos en las leyes federales y en los tratados internacionales. En el caso del Código Penal Federal, tendrán ese carácter los delitos a que se refieren los incisos b) a l) de esta fracción; b) Los señalados en los artículos 2 a 5 del Código Penal; c) Los cometidos en el extranjero por los agentes diplomáticos, personal oficial de las legaciones de la República y cónsules mexicanos; d) Los cometidos en las embajadas y legaciones extranjeras; e) Aquellos en que la Federación sea sujeto pasivo; f) Los cometidos por un servidor público o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas; g) Los cometidos en contra de un servidor público o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas; h) Los perpetrados con motivo del funcionamiento de un servicio público federal, aunque dicho servicio esté descentralizado o concesionado; i) Los perpetrados en contra del funcionamiento de un servicio público federal o en menoscabo de los bienes afectados a la satisfacción de dicho servicio, aunque éste se encuentre descentralizado o concesionado; j) Todos aquellos que ataquen, dificulten o imposibiliten el ejercicio de alguna atribución o facultad reservada a la Federación; k) Los señalados en el artículo 389 del Código Penal Federal cuando se prometa o se proporcione un trabajo en dependencia, organismo descentralizado o empresa de participación estatal del Gobierno Federal; l) Los cometidos por o en contra de funcionarios electorales federales o de funcionarios partidistas en los términos de la fracción II del artículo 401 del Código Penal; y

m) Los previstos en los artículos 366, fracción III; 366 ter y 366 quáter del Código Penal Federal, cuando el delito sea con el propósito de trasladar o entregar al menor fuera del territorio nacional.

2. Procedimientos de extradición, salvo lo que se disponga en los tratados internacionales.
3. Autorizaciones para intervenir cualquier comunicación privada.

Y, los jueces de distrito de amparo en materia penal conocerán:

1. De los juicios de amparo que se promuevan contra resoluciones judiciales del orden penal; contra actos de cualquier autoridad que afecten la libertad personal, salvo que se trate de correcciones disciplinarias o de medios de apremio impuestos fuera de procedimiento penal, y contra los actos que importen peligro de privación de la vida, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal.
2. De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Federal, en los casos en que sea procedente contra resoluciones dictadas en los incidentes de reparación del daño exigible a personas distintas de los inculcados, o en los de responsabilidad civil, por los mismos tribunales que conozcan o hayan conocido de los procesos respectivos, o por tribunales diversos, en los juicios de responsabilidad civil, cuando la acción se funde en la comisión de un delito.
3. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia penal, en los términos de la Ley de Amparo.

El Tribunal Electoral, órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, se compone

de una Sala Superior, de cinco Salas Regionales y del personal jurídico y administrativo necesarios para su funcionamiento.

La Sala Superior se integra con siete magistrados electorales, mismos que son electos, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Senadores y duran en su encargo diez años improrrogables.

El Presidente del Tribunal Electoral es electo por la Sala Superior, de entre sus miembros, y dura en su encargo cuatro años.

A su vez, los magistrados electorales que componen las Salas Regionales son electos de la misma forma en que los de la Sala Superior, pero duran en su encargo ocho años improrrogables.

El Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral, cuenta con un órgano administrativo para su administración, vigilancia y disciplina y carrera judicial.

Se trata, pues, del Consejo de la Judicatura Federal, el cual se integra con siete consejeros, es presidido por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, y funciona en Pleno o en Comisiones durante los dos períodos de sesiones²⁶¹ que tiene cada año.

Finalmente, en la cadena de la Justicia Federal encontramos al Jurado Federal de Ciudadanos, el cual se formará con siete ciudadanos designados por

²⁶¹ El primer periodo de sesiones comienza el primer día hábil del mes de enero y termina el último día hábil de la primera quincena del mes de julio, y el segundo comienza el primer día hábil del mes de agosto y termina el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre.

sorteo, en los términos que establece el Código Federal de Procedimientos Penales.

Este Jurado Federal es competente para resolver, por medio de un veredicto, las cuestiones de hecho que le sean sometidas por los jueces de distrito, con arreglo a la ley. Por mandato constitucional, conocerá de los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la Nación.

A diferencia del juez, quien resuelve respecto del Derecho, el Jurado Federal de Ciudadanos lo hace en relación con los hechos.

Tras lo expuesto, las funciones jurisdiccionales se resumen en:

1. La resolución de controversias: Se resuelven conflictos derivados de la interacción social, ya sea entre individuos o bien entre individuos e instituciones estatales (órganos del propio Estado).
2. El control social: Se canalizan o desplazan los conflictos sociales que pudieran convertirse en problemas de tipo político.
3. La producción normativa: Se crean normas jurídicas mediante las resoluciones e interpretaciones de los actos legislativos.

Y, para que se puedan cumplir estas funciones, los órganos jurisdiccionales deben estructurarse bajo los principios de accesibilidad, independencia y eficiencia.

Si bien podemos destacar que la función de impartición de justicia en nuestro país se encuentra respaldada jurídicamente, aún existen carencias de distinta índole para lograr su cabal cumplimiento.

4. La ejecución de penas y la readaptación social de sentenciados.

Dentro de las llamadas "Ciencias Penales" están las "Ciencias Criminológicas" y las "Ciencias Jurídico Penales", entre otras.

Así, la Penología forma parte de las primeras y el Derecho Ejecutivo Penal de las segundas.

La doctrina clásica define a la Penología como:

"El estudio de los diversos medios de represión y prevención directa del delito (penas y medidas de seguridad), de sus métodos de aplicación, y de la actuación postpenitenciaria."²⁶²

Por su parte, Fernando Castellanos Tena, escribe:

"Es el conjunto de disciplinas que tiene por objeto el estudio de las penas, su finalidad y su ejecución."²⁶³

No obstante, Luis Rodríguez Manzanera, aclara que la Penología es una "ciencia fáctica", por lo que estudia la realidad y no las normas que pretenden regirla. De tal suerte, la fija como:

"[...] el estudio de la reacción social que se produce contra personas o conductas que son captadas por la colectividad (o por una parte de ella) como dañinas, peligrosas o antisociales."²⁶⁴

²⁶² Cit. por RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis, en *Penología*. Op. Cit., p. 2.

²⁶³ CASTELLANOS TENA, Fernando. Op. Cit., p. 317.

²⁶⁴ RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis. Op. Cit., p. 1.

El mismo autor explica que existen múltiples formas de reacción social, siendo la jurídica la más grave. A su vez, ésta también se encuentra diversificada y se dice que la penal es la más drástica, ya que cuenta con un aparato de coerción y represión sorprendente²⁶⁵.

Sobre la reacción social jurídica penal, existen las siguientes teorías que intentan precisar su fin:

1. **Teorías Absolutas:** Hallan su fundamento en la obligación de hacer justicia sobre la base del libre albedrío. Estiman que la pena es la justa consecuencia por la comisión de un delito y un fin en sí misma, por lo que su finalidad es la retribución, es decir, dar un mal al delincuente por el mal que él hizo. Por tanto, la pena debe ser: aflictiva, proporcional, individual, ejemplar, e igual (requisitos de legitimidad); así como cumplir con los requisitos de idoneidad: publicidad, certeza, prontitud, moralización, fraccionabilidad y reparabilidad.
2. **Teorías Relativas:** Se fundamentan en la defensa social. Determinan que la pena es un medio para combatir la criminalidad, prevenir la comisión de delitos y asegurar la vida en sociedad. En consecuencia, niegan que la retribución sea la finalidad de la pena y se centran en la prevención general o en la prevención especial.
3. **Teorías Mixtas:** Adoptan alguna parte las teorías anteriores, conciliando la retribución con la prevención como fin de la pena.
4. **Teorías Abolicionistas:** Sostienen que la pena no tiene alguna finalidad, argumentando su fracaso. Hablan de la necesidad de sustituirla por otros medios de control social.

²⁶⁵ Vid. *Ibid.*, pp. 37 – 86.

Ahora bien, en las teorías expuestas, la reacción penal se engloba genéricamente con el término "pena". Sin embargo, esto es un error, ya que en aquélla coexisten tres componentes distintos entre sí: la punibilidad, la punición y la pena.

La punibilidad es la amenaza, consagrada en la ley, de la privación o restricción de bienes para el caso de desacato al deber jurídico penal. Así, es producto de la actividad legislativa y tiene como única finalidad la prevención general.

Al respecto, Luis Rodríguez Manzanera, puntualiza:

"Se habla de prevención general en cuanto la amenaza del castigo hace que los miembros de la colectividad se abstengan de violar la norma. [...] se hace con referencia a toda la sociedad, no a un individuo en particular."²⁶⁶

En consecuencia, pretende que se respeten los bienes penalmente tutelados, a través de la intimidación o, incluso, del convencimiento.

Por su parte, la punición es el establecimiento de la punibilidad al caso concreto, siendo el juez el encargado de determinar la privación o restricción de bienes al autor del delito. Su fin principal es reforzar la prevención general, demostrándole a la población que el aviso contenido en la punibilidad es cierto. Asimismo, tiene un fin secundario que consiste en dar comienzo a la prevención especial, indicándole al delincuente la validez de la punibilidad.

Una vez más, Luis Rodríguez Manzanera, detalla:

²⁶⁶ *Ibid.*, pp. 75 - 76.

"El presupuesto básico es que cuando la prevención general falla, cuando la simple amenaza de un castigo no ha sido suficiente para inhibir al criminal, entonces debe hacerse prevención especial, que se logra por medio de la aplicación específica de la pena a un caso concreto."²⁶⁷

Con respecto a la pena, Fernando Castellanos Tena, nos dice que es:

"[...] el castigo legalmente impuesto por el Estado al delincuente, para conservar el orden jurídico."²⁶⁸

En otros términos, la pena es la efectiva privación o restricción de bienes, aplicada al individuo sentenciado por la comisión de un delito. Concretamente, es la ejecución de la punición.

De tal suerte, el Derecho Ejecutivo Penal tiene a su cargo:

"Las normas de ejecución por funcionarios especiales de la sanción impuesta por el juez."²⁶⁹

Luis Rodríguez Manzanera, añade:

"[...] es una disciplina estrictamente jurídica, su objetivo es el estudio de normas y su método es el lógico abstracto."²⁷⁰

El Código Federal de Procedimientos Penales regula, entre otros, el procedimiento "de ejecución, que comprende desde el momento en que cause ejecutoria la sentencia de los tribunales hasta la extinción de las sanciones aplicadas".

²⁶⁷ *Ibid.*, p. 80.

²⁶⁸ CASTELLANOS TENA, Fernando. *Op. Cit.*, p. 318.

²⁶⁹ RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis. *Op. Cit.*, p. 26.

²⁷⁰ *Ibid.*, p. 29.

El párrafo primero del artículo 529 de dicho ordenamiento jurídico señala que "la ejecución de las sentencias irrevocables en materia penal corresponde al Poder Ejecutivo, quien, por medio del órgano que designe la Ley, determinará, en su caso, el lugar y las modalidades de ejecución, ajustándose a lo previsto en el Código Penal, en las normas sobre ejecución de penas y medidas y en la sentencia".

Así, el artículo 77 del Código Penal Federal aclara que "corresponde al Ejecutivo Federal la ejecución de las sanciones con consulta del órgano técnico que señale la ley".

La Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación, era la encargada de realizar tal función. Actualmente, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal²⁷¹ y el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública²⁷² se la confieren a Prevención y Readaptación Social, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública.

En consecuencia, el titular de este organismo desconcentrado es competente para "ejecutar las sentencias penales dictadas por los tribunales del Poder Judicial de la Federación en todo el territorio nacional y vigilar la ejecución de las medidas de tratamiento a adultos inimputables impuestas por los tribunales del Poder Judicial de la Federación en todo el territorio nacional".

El artículo 531 del Código Federal de Procedimientos Penales ordena que, una vez "pronunciada una sentencia ejecutoriada condenatoria o absolutoria, el juez o el tribunal que las pronuncie expedirá dentro de cuarenta y ocho horas, una copia certificada para la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, con los datos de identificación del reo".

²⁷¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976.

²⁷² Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de febrero del 2001.

Resulta evidente que dicho precepto aún no ha sido reformado, ya que la Dirección a la que hace mención desapareció con la creación de Prevención y Readaptación Social.

El párrafo segundo del artículo 529 del Código Federal de Procedimientos Penales advierte que "será deber del Ministerio Público practicar todas las diligencias conducentes a fin de que las sentencias sean estrictamente cumplidas; y lo hará así, ya gestionando cerca de las autoridades administrativas lo que proceda, o ya exigiendo ante los tribunales la represión de todos los abusos que aquéllas o sus subalternos cometan, cuando se aparten de lo prevenido en las sentencias, en pro o en contra de los individuos que sean objeto de ellas".

El artículo subsiguiente especifica que "el Ministerio Público cumplirá con el deber que le impone el artículo anterior siempre que, por queja del interesado o de cualquiera otra manera, llegue a su noticia que la autoridad encargada de la ejecución de la sentencia se aparta de lo ordenado en ella".

En cuanto al fin predominante de la pena, se afirma que se trata de la prevención especial, misma que se encamina a impedir que el delincuente reincida y, en su caso, a buscar su "readaptación social".

Sobre el particular, Luis Rodríguez Manzanera, abunda:

"La pena se debe aplicar al delincuente individual para intimidarlo, para que se arrepienta, para darle un tratamiento si esto es posible, y todo ello para evitar que reincida. [...] En principio, podemos decir que [...] no se toma en cuenta el pasado, sino el futuro; no importa qué hizo

o dejó de hacer el criminal, sino su probabilidad de agredir a la comunidad."²⁷³

En este sentido, el artículo 528 del Código Federal de Procedimientos Penales prevé que "en toda sentencia condenatoria el tribunal que la dicte prevendrá que se amoneste al reo para que no reincida, advirtiéndole las sanciones a que se expone".

No obstante, a la pena no le resulta ajena la prevención general, pues la ejecución de aquélla vigoriza la intimidación y la ejemplificación a los miembros de la colectividad.

Ahora bien, el artículo 24 del Código Penal Federal enumera, sin distinción, las siguientes penas y medidas de seguridad: "1. Prisión; 2. Tratamiento en libertad, semilibertad y trabajo en favor de la comunidad; 3. Internamiento o tratamiento en libertad de inimputables y de quienes tengan el hábito o la necesidad de consumir estupefacientes o psicotrópicos; 4. Confinamiento; 5. Prohibición de ir a lugar determinado; 6. Sanción pecuniaria; 7. Decomiso de instrumentos, objetos y productos del delito; 8. Amonestación; 9. Apercibimiento; 10. Caución de no ofender; 11. Suspensión o privación de derechos; 12. Inhabilitación, destitución o suspensión de funciones o empleos; 13. Publicación especial de sentencia; 14. Vigilancia de la autoridad; 15. Suspensión o disolución de sociedades; 16. Medidas tutelares para menores; 17. Decomiso de bienes correspondientes al enriquecimiento ilícito".

Luis Rodríguez Manzanera, explica:

"Como en nuestro medio no se hace referencia entre pena y medida, consideramos que, cuando la adecuación de una medida al acto

²⁷³ RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis. Op. Cit., pp. 80 - 81.

cometido desaparece por completo, y dicha medida es determinada exclusivamente con arreglo a otros puntos de vista, teniendo en cuenta tan sólo (o principalmente) la personalidad del sujeto a quien ha de aplicársele, ya no es una pena, y será entonces medida de seguridad."²⁷⁴

A diferencia de la pena, una medida de seguridad se aplica con base en la peligrosidad del sujeto, ya sea imputable o inimputable, y su duración puede ser indeterminada; incluso, es posible que se imponga antes de que el individuo cometa un delito.

Ahora bien, algunos autores confunden el Derecho Penitenciario con el Derecho Ejecutivo Penal, cuando en realidad forma parte éste, ya que:

"[Es el] Conjunto de normas jurídicas que regulan la ejecución de las penas privativas de libertad."²⁷⁵

El artículo 25 del Código Penal Federal especifica que "la prisión consiste en la privación de la libertad corporal. Su duración será de tres días a sesenta años, y sólo podrá imponerse una pena adicional al límite máximo cuando se cometa un nuevo delito en reclusión. Se extinguirá en las colonias penitenciarias, establecimientos o lugares que al efecto señalen las leyes o la autoridad ejecutora de las penas, ajustándose a la resolución judicial respectiva. Las penas de prisión impuestas se computarán de manera sucesiva. En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención".

²⁷⁴ *Ibid.*, p. 129.

²⁷⁵ BUNSTER, Álvaro. "Voz Derecho Penitenciario", en *Diccionario Jurídico Mexicano*. Op. Cit., p. 1022.

El artículo 18 de la Constitución Federal consagra que "sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto. Los gobernadores de los Estados, sujetándose a lo que establezcan las leyes locales respectivas, podrán celebrar con la Federación convenios de carácter general, para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal. La Federación y los Gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores. Los reos de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de readaptación social previstos en este artículo, y los reos de nacionalidad extranjera sentenciados por delitos del orden federal en toda la República, o del fuero común en el Distrito Federal, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los Tratados Internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. Los gobernadores de los Estados podrán solicitar al Ejecutivo Federal, con apoyo en las leyes locales respectivas, la inclusión de reos del orden común en dichos Tratados. El traslado de los reos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso. Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de readaptación social".

En la mayoría de los países de América Latina, aunque la autoridad administrativa es la encargada de aplicar la pena, existe un control judicial de la ejecución de la pena de prisión: el juzgador que sentenció en primera instancia se convierte en juez de supervisión de la ejecución.

Como ya hemos señalado, en México, la aplicación de la pena privativa de libertad queda íntegramente a cargo del Poder Ejecutivo.

De igual manera, el artículo 18 constitucional puntualiza que "los gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente".

Por su parte, la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados²⁷⁶ tiene como fin organizar el sistema penitenciario en México.

De acuerdo con el artículo 2 de dicho ordenamiento jurídico, "el sistema penal se organizará sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente".

Sobre el trabajo y la capacitación, el artículo 10 menciona que "la asignación de los internos al trabajo se hará tomando en cuenta los deseos, la vocación, las aptitudes, la capacitación laboral para el trabajo en libertad y el tratamiento de aquéllos, así como las posibilidades del reclusorio. El trabajo en los reclusorios se organizará previo estudio de las características de la economía local, especialmente del mercado oficial, a fin de favorecer la correspondencia entre las demandas de éste y la producción penitenciaria, con vistas a la autosuficiencia económica del establecimiento. Los reos pagarán su sostenimiento en el reclusorio con cargo a la percepción que en éste tengan como resultado del trabajo que desempeñen. Dicho pago se establecerá a base de descuentos correspondientes a una proporción adecuada de la remuneración, proporción que deberá ser uniforme para todos los internos de un mismo establecimiento. El resto del producto del trabajo se distribuirá del modo siguiente: treinta por ciento para el pago de la reparación del daño, treinta por ciento para el sostenimiento de los dependientes económicos del reo, treinta por ciento para la constitución del fondo de ahorros de éste, y diez por ciento para los gastos menores del reo. Si no hubiese condena a reparación del

²⁷⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 19 de mayo de 1971.

daño o éste ya hubiera sido cubierto, o si los dependientes del reo no están necesitados, las cuotas respectivas se aplicarán por partes iguales a los fines señalados, con excepción del indicado en último término".

Con relación a la educación, el artículo 11 fija que "no tendrá sólo carácter académico sino también cívico, social, higiénico, artístico, físico y ético. Será, en todo caso, orientada por las técnicas de la pedagogía correctiva y quedará a cargo, preferentemente, de maestros especializados".

El artículo 6 precisa que "el tratamiento será individualizado, con aportación de las diversas ciencias y disciplinas pertinentes para la reincorporación social del sujeto, consideradas sus circunstancias personales. Para la mejor individualización del tratamiento y tomando en cuenta las condiciones de cada medio y las posibilidades presupuestales, se clasificará a los reos en instituciones especializadas, entre las que podrán figurar establecimientos de seguridad máxima, media y mínima, colonias y campamentos penales, hospitales psiquiátricos y para infecciosos e instituciones abiertas".

A su vez, el artículo 7 señala que "el régimen penitenciario tendrá carácter progresivo y técnico y constará, por lo menos, de períodos de estudio y diagnóstico y de tratamiento, dividido este último en fases de tratamiento en clasificación y de tratamiento preliberacional. El tratamiento se fundará en los resultados de los estudios de personalidad que se practiquen al reo, los que deberán ser actualizados periódicamente. Se procurará iniciar el estudio de personalidad del interno desde que éste quede sujeto a proceso, en cuyo caso se turnará copia de dicho estudio a la autoridad jurisdiccional de la que aquél dependa".

Además de las finalidades de prevención general y especial, a la pena de prisión se le atribuye una función específica, la cual consiste en la resocialización o readaptación del sentenciado.

En general, las leyes no las definen, por lo que pueden ir desde la no reincidencia hasta la integración del sujeto a los más altos valores de la colectividad.

En principio, el prefijo "re" denota repetición, lo que implicaría que el criminal estuvo socializado o adaptado antes de cometer el delito, después se desocializó o desadaptó y volverá a socializarse o adaptarse con el tratamiento en prisión.

Para los estudiosos de las "Ciencias Criminológicas", esto significa el desconocimiento de la "realidad criminológica", ya que buena parte de los delincuentes (como los imprudenciales) jamás se desocializaron, y, otros más, nunca estuvieron adaptados o socializados por provenir de subculturas criminógenas o padecer trastornos psicológicos.

Asimismo, hay otras cuestiones que ponen en duda los términos en comento, como: la gente no socializa o no se adapta a la sociedad de una manera estándar, debido a que no existe un tipo de hombre universal; los individuos socializan de acuerdo con su pertenencia de clase; sin una homogeneidad social, no es posible una socialización idéntica para todas las personas, es decir, no puede aspirarse a resocializar a grupos diversos que no comparten los mismos valores.

En este orden de ideas, la resocialización sólo sería posible si el infractor penal y el encargado de llevarla a cabo tuviesen o aceptasen el mismo conjunto de valores, vinculado a un espacio social específico.

Aunado a lo anterior, la prisión no puede pretender únicamente la readaptación social del sentenciado, ya que no existe proporción entre personal penitenciario especializado e internos; hay penas que por su naturaleza

excluyen el fin reformador (como la prisión de corta duración); o simplemente porque no hay o no se han encontrado tratamientos adecuados para cierto tipo de criminales (como el delincuente habitual).

Algunos tratadistas opinan que el objetivo resocializador de la prisión consiste en conseguir que el delincuente acepte las normas básicas que rigen a la sociedad con el fin de impedir que cometa nuevos delitos en el futuro.

Esta postura es criticada por otros autores debido a que se reduce a la reproducción del ordenamiento jurídico, lo cual significa una resocialización trunca. Por tanto, estiman que es necesario fortalecer el objetivo de no desocializar, aún más, al delincuente que ingresa a la prisión para que no egrese de ella peor de como ingresó.

En tanto que, otros más, consideran que los términos adaptar o socializar son los indicados para referir la función específica de la pena de prisión, es decir, lograr que el delincuente deje de serlo, que sea útil y que quede integrado a su comunidad.

Lo cierto es que, legislativamente, el Derecho Ejecutivo Penal ha permanecido en una situación "extralegal", pues casi no existen leyes de ejecución de penas y las que hay son deficientes.

Sin duda, es necesario que se legisle en materia de ejecución y de sustitución de penas. Precisamos de leyes que normen en forma especial y detallada la ejecución de todas las penas (no sólo de la de prisión), incluidas las alternativas.

CAPÍTULO V: MARCO JURÍDICO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

1. Los antecedentes constitucionales.

Del capítulo segundo se desprende que el Estado Constitucional inicia a finales del siglo XVIII, con el surgimiento del Estado de Derecho. En otras palabras, es el resultado de la evolución de la concepción de Estado y del papel que desempeña el Derecho en él.

Uno de los elementos centrales de dicha organización estatal es el reconocimiento del carácter normativo y de la jerarquía suprema de la Constitución, actuando como "criterio último de validez". Por tanto, la Constitución en el Estado moderno tiene un reto pragmático como en ningún otro momento de la historia de la humanidad. Su fuerza vinculante requiere de efectividad en la normalización de la vida social.

El artículo 133 de la Constitución Federal expresa:

"Artículo 133

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."

Así, la Constitución es la "Ley Fundamental" de la organización de un Estado, en la cual se establecen tanto los derechos y las obligaciones de los ciudadanos y de los gobernantes, como las atribuciones y los límites a la autoridad. Es la "norma jurídica suprema" y ninguna ley, precepto o autoridad pueden estar sobre ella. La Constitución, llamada también Carta Magna, es la expresión de la soberanía del pueblo, reflejada en la obra de un Poder Constituyente.

El Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana (INEHRM) expone:

"En el universo del Derecho [...] la Constitución es [...] 'Ley de Leyes', en un país, porque contiene las decisiones políticas, económicas y sociales que un pueblo ha tomado a través de su historia; la forma en que ha resuelto organizarse, funcionar y defender sus libertades esenciales, tanto individuales como, en el caso de México, sociales."²⁷⁷

Al ser la Carta Magna el ordenamiento jurídico fundamental que responde a las necesidades y demandas de la población y a las prioridades nacionales de todo Estado, la mayoría de los países tienen en su haber varias de ellas. Empero, los países que han mantenido una sola, se han visto en la necesidad de hacerle modificaciones o enmiendas significativas.

Al respecto, el mencionado Instituto explica:

"La primera y original, inaugura y da vida jurídica, fisonomía social y económica a un pueblo, lo dota de un territorio propio, de una determinada forma de gobierno y le atribuye una soberanía que, en lo

²⁷⁷ INEHRM. *Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo Mexicano*. T. I. Eds. INEHRM y Secretaría de Gobernación. México, 1991. p. 19.

interno, se expresa mediante la facultad para organizarse según sea su voluntad y, en lo externo, significa que será considerado como un estado independiente frente a los otros estados de la comunidad internacional. Más adelante esas naciones, por situaciones especiales que se presentan durante su desarrollo histórico, se han dado otras constituciones expedidas principalmente para cambiar a la primera en alguna o en todas sus bases esenciales, a fin de establecer sistemas diferentes o pronunciamientos nuevos.”²⁷⁸

Ahora bien, a lo largo de su historia, México ha contado con constituciones centralistas y con federalistas. Las primeras, establecen el poder en un solo órgano que controla todas las decisiones políticas del país; las segundas, reconocen la autonomía de las entidades federativas, pero cuentan con mecanismos de coordinación para asuntos de la República como un todo.

Concretamente, el país registró 10 constituciones entre los años 1810 y 1857.

Para efectos de esta investigación, haremos un esfuerzo de síntesis para plasmar los antecedentes sobre las concepciones legales que han determinado la responsabilidad estatal respecto a la protección de los ciudadanos, así como su relación estrecha con la justicia y el desarrollo. Al mismo tiempo, vislumbraremos los tipos de cuerpos de seguridad que han existido, así como las facultades para mandarlos.

²⁷⁸ *Ibid.*, p. 57.

• Constitución Política de la Monarquía Española, también conocida como Constitución Española de Cádiz²⁷⁹

Fue promulgada en Cádiz el 19 de marzo del año 1812. Tuvo vigencia en la Nueva España durante dos breves periodos: 1) De septiembre del año 1812 a septiembre del año 1813; 2) De mayo del año 1820 a febrero del año 1822.

Artículo 4

La nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas, la libertad civil, la propiedad, y los demás derechos legítimos de todos los habitantes que la componen.

Artículo 13

[...] el fin de toda sociedad política no es otro que el bienestar de los individuos que la componen.

Artículo 131

Las Facultades de las Cortes son:

[...]

Décima: Fijar todos los años, a propuesta del Rey, las fuerzas de tierra y de mar, determinando las que se hayan de tener en pie en tiempos de paz, y su aumento en tiempo de guerra.

Undécima: Dar ordenanzas al ejército, armada y milicia nacional en todos los ramos que los constituyen.

[...]

Vigésimatercia: Aprobar los reglamentos generales para la policía y sanidad del reino.

[...]

Artículo 171

Además de la prerrogativa que compete al Rey de sancionar las leyes y promulgarlas, le corresponden como principales las facultades siguientes:

[...]

Octava: Mandar los ejércitos y armadas, y nombrar los generales.

Novena: Disponer de la fuerza armada, distribuyéndola como más convenga.

[...]

Artículo 172

Las restricciones de la autoridad del Rey son las siguientes:

[...]

Undécima: No puede el Rey privar a ningún individuo de su libertad, ni imponerle por sí pena alguna. El secretario del Despacho que firme la orden y el juez que

²⁷⁹ Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808 - 1964*. Op. Cit., pp. 59 - 104.

la ejecute, serán responsables a la nación, y castigados como reos de atentado contra la libertad individual.

Sólo en el caso de que el bien y seguridad del Estado exijan el arresto de alguna persona, podrá el Rey expedir órdenes al efecto; pero con la condición de que dentro de cuarenta y ocho horas deberá hacerla entregar a disposición del tribunal o juez competente.

[...]

Artículo 356

Habrá una fuerza militar nacional permanente, de tierra y de mar, para la defensa exterior del Estado y la conservación del orden interior.

Artículo 357

Las Cortes fijarán anualmente el número de tropas que fueren necesarias según las circunstancias, y el modo de levantarlas que fuere más conveniente.

Artículo 358

Las Cortes fijarán asimismo anualmente el número de buques de la marina militar que han de armarse o conservarse.

Artículo 360

Se establecerán escuelas militares para la enseñanza e instrucción de todas las diferentes armas del ejército y armada.

Artículo 362

Habrá en cada provincia cuerpos de milicias nacionales, compuestos de habitantes de cada una de ellas, con proporción a su población y circunstancias.

Artículo 363

Se arreglará por una ordenanza particular el modo de su formación, su número y especial constitución en todos sus ramos.

Artículo 364

El servicio de estas milicias no será continuo, y sólo tendrá lugar cuando las circunstancias lo requieran.

Artículo 365

En caso necesario podrá el Rey disponer de esta fuerza dentro de la respectiva provincia; pero no podrá emplearla fuera de ella sin otorgamiento de las Cortes.

Esta Constitución se ocupó de la seguridad del Estado utilizando el binomio defensa del Estado y conservación del orden interior, a través de la fuerza militar nacional permanente de tierra y de mar. Igualmente, previó que en cada provincia existieran cuerpos de milicias nacionales para circunstancias

extraordinarias. Por lo que respecta a la policía, se entendió que era de seguridad y que no actuaba por la voluntad del monarca, sino por los reglamentos generales aprobados por las Cortes.

▪ **Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana**²⁸⁰

Se sancionó en Apatzingán el 22 octubre del año 1814. Debido a que los españoles aún dominaban el país, la mal llamada "Constitución de Apatzingán" no tuvo vigencia alguna.

Artículo 24

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

Artículo 27

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

Artículo 36

Las contribuciones públicas no son extorsiones de la sociedad, sino donaciones de los ciudadanos para seguridad y defensa.

Artículo 111

[Al supremo Congreso pertenece exclusivamente] Mandar que se aumenten o disminuyan las fuerzas militares, a propuesta del supremo Gobierno.

Artículo 112

[Al supremo Congreso pertenece exclusivamente] Dictar ordenanzas para el ejército y milicias nacionales en todos los ramos que las constituyen.

Artículo 118

[Al supremo Congreso pertenece exclusivamente] Aprobar los reglamentos que conduzcan a la sanidad de los ciudadanos, a su comodidad y demás objetos de policía.

Artículo 160

[Al Supremo Gobierno toca privativamente] Organizar los ejércitos y milicias nacionales. Formar planes de operación; mandar ejecutarlos; distribuir y mover la fuerza armada, a excepción de la que se halle bajo el mando del Supremo Congreso, con arreglo al artículo 47; y tomar cuantas medidas estime conducentes, ya sea para asegurar la tranquilidad

²⁸⁰ Cfr. *Ibid.*, pp. 32 - 58.

interior del Estado, o bien para promover su defensa exterior; todo sin necesidad de avisar previamente al Congreso, a quien dará noticia en tiempo oportuno.

Artículo 165

[Al Supremo Gobierno toca privativamente] Hacer que se observen los reglamentos de policía. Mantener expedita la comunicación interior y exterior, y proteger los derechos de la libertad, propiedad, igualdad y seguridad de los ciudadanos, usando de todos los recursos que le franquearán las leyes.

El Decreto se dirigió a los ciudadanos y se refirió a la seguridad como un derecho de éstos. Asimismo, contempló las contribuciones públicas para la seguridad y para la defensa del Estado. El Ejército, la Armada y las Milicias Nacionales continuaron siendo los encargados de asegurar la tranquilidad interior del Estado y la defensa exterior. Las Cortes desaparecieron y se instauró el Supremo Congreso, mismo que se encargó de aprobar y de hacer que se observaran los reglamentos de policía. Del artículo 27 se desprendió el Estado de Derecho, al mencionar que las leyes debían fijar los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos.

• Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano²⁸¹

Fue dado por Agustín de Iturbide, el 18 de diciembre del año 1822 y contó con una vigencia de 4 meses.

• Acta Constitutiva de la Federación Mexicana²⁸²

Se aprobó por un nuevo Congreso Constituyente el 31 de enero del año 1824 y tuvo una vigencia de poco menos de 9 meses.

²⁸¹ Vid. *Ibid.*, pp. 125 - 144.

²⁸² Vid. *Ibid.*, pp. 154 - 161.

• Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos²⁸³

Fue sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre del año 1824 y estuvo vigente por 11 años.

Artículo 49

Las leyes y decretos que emanen del Congreso general tendrán por objeto:

1. Sostener la independencia nacional, y proveer a la conservación y seguridad de la nación en sus relaciones exteriores.

[...]

Artículo 50

Las facultades exclusivas del Congreso general son las siguientes:

[...]

XVIII. Designar la fuerza armada de mar y tierra, fijar el contingente de hombres respectivo a cada Estado, y dar ordenanzas y reglamentos para su organización y servicio.

XIX. Formar reglamentos para organizar, armar y disciplinar la milicia local de los Estados; reservando a cada uno el nombramiento respectivo de oficiales, y la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

[...]

Artículo 110

Las atribuciones del presidente son las que siguen:

[...]

VI. Nombrar los [...] y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del senado, y en sus recesos, del consejo de gobierno.

[...]

X. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra, y de la milicia activa, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

XI. Disponer de la milicia local para los mismos objetos, aunque para usar de ella fuera de sus respectivos Estados o territorios, obtendrá previamente consentimiento del congreso general, quien calificará la fuerza necesaria; y no estando éste reunido, el consejo de gobierno prestará el consentimiento y hará la expresada calificación.

[...]

Artículo 112

Las restricciones de las facultades del presidente, son las siguientes:

1. El presidente no podrá mandar en persona las fuerzas de mar y tierra, sin previo consentimiento del Congreso general, o acuerdo en sus recesos del congreso de

²⁸³ C/r. *Ibid.*, pp. 161 - 195.

gobierno, por el voto de dos terceras partes de sus individuos presentes; y cuando las mande con el requisito anterior, el vicepresidente se hará cargo del gobierno.

[...]

Esta Constitución volvió a dar prioridad a la seguridad del Estado, al establecer que las leyes y los decretos que emanaran del Congreso General (antes Supremo Congreso) debían proveer a la conservación y a la seguridad de la nación en sus relaciones exteriores. Del mismo modo, la Fuerza Armada Permanente de mar y tierra y la milicia activa fueron los facultados para la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación. Los Estados miembros contaron con una milicia local, misma que también podía usarse para los mismos fines. El presidente dispuso de aquéllas instituciones militares, como una de sus atribuciones.

• Constitución Centralista de 1836, también conocida como Constitución de las Siete Leyes²⁸⁴

Fue decretada por el Congreso General de la Nación en el año 1836 y tuvo una vigencia de poco más de 6 años.

PRIMERA LEY

Artículo 3

Son obligaciones del mexicano:

- [...]
1. Defender la patria y cooperar al sostén y restablecimiento del orden público, cuando la ley y las autoridades a su nombre le llamen.

[...]

TERCERA LEY

Artículo 44

Corresponde al congreso general exclusivamente:

- [...]
- V. Decretar el número de tropa permanente de mar y tierra que debe haber en la República, y cada año el de la milicia activa que debe haber el año siguiente, sin perjuicio de aumentar o disminuir ésta durante él, cuando el caso lo exija.

²⁸⁴ Cfr. *Ibid.*, pp. 199 - 248.

[...]

Artículo 53

Toca exclusivamente a la Cámara de Senadores:

[...]

III. Aprobar los nombramientos que haga el Poder Ejecutivo para [...] coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, de la armada y de la milicia activa.

[...]

CUARTA LEY

Artículo 17

Son atribuciones del Presidente de la República:

[...]

XVII. Disponer de la fuerza armada de mar y tierra, para la seguridad interior y defensa exterior.

[...]

Artículo 18

No puede el Presidente de la República:

I. Mandar en persona las fuerzas de mar o tierra, sin consentimiento del Congreso general, o en sus recesos, del Senado, por el voto de dos terceras partes de los senadores presentes.

[...]

Por primera vez encontramos en un texto constitucional el mandato "restablecimiento del orden público" como una obligación de los mexicanos. El binomio seguridad interior y defensa exterior del Estado persistió como una función a cargo de la Fuerza Armada de mar y tierra.

• Bases Orgánicas de la República Mexicana²⁸⁵

Fueron acordadas por la Honorable Junta Legislativa y sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional el 12 de junio del año 1843. Contaron con una vigencia de 4 años.

Artículo 14

Es obligación del mexicano, contribuir a la defensa y á los gastos de la Nación.

²⁸⁵ Cfr. *Ibid.*, pp. 403 - 436.

Artículo 66

Son facultades del Congreso:

[...]

V. Decretar el número de tropa permanente de mar y tierra, y el de la milicia activa; fijar el contingente de hombres respectivo á cada Departamento, y dar reglamentos y ordenanzas para su servicio y organización.

VI. Designar cada año el máximum de milicia activa que el Ejecutivo pueda poner sobre las armas.

[...]

Artículo 70

Toca a la Cámara de senadores aprobar los nombramientos de [...] oficiales superiores del ejército y armada desde coronel inclusive arriba [...]

Artículo 87

Corresponde al Presidente de la República:

[...]

XXII. Disponer de la fuerza armada de mar y tierra conforme á los objetos de su institución.

[...]

XXX. Aumentar ó disminuir las fuerzas de policía de los Departamentos, según lo exijan las necesidades de su institución.

Artículo 134

Son facultades de las Asambleas departamentales:

[...]

VIII. Crear y reglamentar establecimientos de beneficencia, corrección ó seguridad.

[...]

XIX. Decretar la fuerza de policía que debe haber en el Departamento, y reglamentar su servicio, que se reducirá á conservar el orden [sic], cuidar de la seguridad pública, y auxiliar la ejecución de los mandatos de las autoridades políticas y judiciales. Esta fuerza no gozará fuero, y deberá estar distribuida en las poblaciones con proporción á sus necesidades.

[...]

Artículo 142

Son atribuciones de los gobernadores de Departamento:

[...]

IX. Disponer de la fuerza de policía para los objetos de su institución.

[...]

Artículo 143

A los Gobernadores se les ministrarán por la fuerza armada los auxilios que necesiten para la conservación del orden [sic] en sus Departamentos.

La obligación principal de los mexicanos fue contribuir a la defensa de la nación. Como una innovación, hallamos que el órgano legislativo de cada Departamento²⁸⁶ (Asamblea departamental) tuvo la facultad de decretar la fuerza de policía que se requiera para conservar el orden, cuidar la seguridad pública y auxiliar la ejecución de los mandatos de las autoridades políticas y judiciales.

Lo anterior, como más adelante veremos, está plasmado en el artículo 115 de la Constitución Federal vigente. De la misma manera, la "policía judicial" (ahora "policía ministerial o investigadora") encontró un antecedente en las Bases citadas.

• Acta Constitutiva y de Reformas²⁸⁷

Fue sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo del año 1847 y jurada y promulgada el 21 de mismo mes y año. Tuvo una vigencia de 6 años, ya que el 22 de abril del año 1853 se establecieron las Bases para la Administración Centralizada de la República.

Artículo 2

Es derecho de los ciudadanos [...] pertenecer á la Guardia Nacional, todo conforme á las leyes.

Artículo 5

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

²⁸⁶ El territorio de la República se dividía en Departamentos y éstos, a su vez, en Distritos, partidos y municipalidades.

²⁸⁷ Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1964*. Op. Cit., pp. 439 - 476.

La milicia activa y las milicias locales, consagradas en los textos constitucionales anteriores, adoptaron el nombre de Guardia Nacional, cuya función fue la defensa y la conservación del Estado, la paz y el orden interno del mismo. Se reconocieron los derechos del hombre y, para que éstos quedaran asegurados, se estableció que una ley fijaría las garantías de los habitantes, entre ellas la de seguridad.

▪ Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana²⁸⁸

Fue decretado por el Gobierno General el 23 de mayo del año 1856 y contó con una vigencia de 8 meses.

Artículo 7

Los extranjeros domiciliados estarán sujetos al servicio militar en caso de guerra exterior que no fuere con sus respectivos gobiernos [...]

Artículo 21

Son obligaciones de los mexicanos, además de las impuestas a los habitantes de la República, contribuir a la defensa de ésta, ya sea en el ejército, ya en la guardia nacional, ya en la de seguridad, y satisfacer todas las pensiones que fueren decretadas.

Artículo 117

Son atribuciones de los gobernadores:

[...]

XXI. Disponer de la fuerza de policía para los objetos de su institución.

[...]

XXIX. Aplicar gubernativamente las penas correccionales determinadas por las leyes de policía, exposiciones y bandos de buen gobierno.

[...]

Artículo 119

A los gobernadores se ministrarán por la fuerza armada los auxilios que necesiten para la conservación del orden de sus Estados.

En caso de guerra exterior, el Estatuto dispuso que los extranjeros domiciliados debían unirse al servicio militar.

²⁸⁸ Cfr. *Ibid.*, pp. 499 - 525.

Los mexicanos tuvieron la obligación de contribuir a la defensa de la República, ya fuese desde el Ejército, la Guardia Nacional o la Guardia de seguridad. Los gobernadores tuvieron la atribución de disponer de la fuerza de policía. Asimismo, aplicaron las penas correccionales, determinadas por las leyes de policía, las exposiciones y los bandos de buen gobierno.

▪ **Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos**²⁸⁹

Fue sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero del año 1857. Tuvo plena vigencia tras la expulsión de los extranjeros y permaneció en vigor 60 años.

Artículo 35

Son prerrogativas del ciudadano:

[...]

IV. Tomar las armas en el ejército ó en la guardia nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones.

Artículo 36

Son obligaciones del ciudadano de la República:

[...]

II. Alistarse en la guardia nacional.

[...]

Artículo 72

El congreso tiene facultad:

[...]

XVIII. Para levantar y sostener el ejército y la armada de la Unión, y para reglamentar su organización y servicio.

XIX. Para dar reglamentos con el objeto de organizar, armar y disciplinar la guardia nacional, reservando á los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de gefes [sic] y oficiales, y á los Estados la facultad de instruirla, conforme á la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

XX. Para dar su consentimiento á fin de que el ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional, fuera de sus respectivos Estados ó Territorios, fijando la fuerza necesaria.

[...]

²⁸⁹ Cfr. *Ibid.*, pp. 595 - 629.

Artículo 85

Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:

[...]

VI. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior [sic] de la federación.

V. Disponer de la guardia nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción 20 del artículo 72.

[...]

Artículo 112

Tampoco pueden [los Estados], sin consentimiento del Congreso de la Unión:

[...]

II. Tener en ningún [sic] tiempo tropa permanente, ni buques de guerra.

[...]

Los ciudadanos tuvieron el derecho y la obligación de alistarse en la Guardia Nacional para defender a la República y a sus instituciones. La Constitución continuó con la tradición del binomio seguridad interior y defensa exterior de la Federación a cargo de la Fuerza Armada Permanente de mar y tierra.

Como veremos a continuación, la Constitución Federal vigente retomó algunos preceptos de sus antecesoras.

2. El marco constitucional vigente.

El movimiento armado de la Revolución Mexicana se inició, en el año de 1910, a causa de las condiciones sociales, económicas y políticas generadas por la permanencia en el poder, de más de 30 años, de Porfirio Díaz. Así, en este contexto histórico, se promulgó la Constitución Federal que actualmente nos rige.

Venustiano Carranza, en su carácter de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, convocó al Congreso, en diciembre del año 1916, para presentar un proyecto de reformas a la Constitución de 1857. El documento sufrió numerosas modificaciones y adiciones para ajustarse a la nueva realidad social del país. De tal suerte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se promulgó el 5 de febrero del año 1917, en el Teatro de la República de la ciudad de Querétaro.

La nueva Carta Magna conjuntó los ideales revolucionarios del pueblo mexicano, misma que por su contenido social ha sido definida como la "primera Constitución Social del siglo XX en el mundo".

Asimismo, incorporó gran parte de los preceptos consagrados en su antecesora, como: los Derechos Humanos, dándoles el tratamiento de "garantías individuales"; la forma de gobierno Republicana, Representativa, Demócrata y Federal; la división de poderes en Ejecutivo, Judicial y Legislativo, dejando éste último de ser unicameral para dividirse en Cámara de Diputados y Cámara de Senadores; y el sistema de elecciones directas.

Además, decretó la no-reelección, suprimiendo la Vicepresidencia; concedió más autonomía al Poder Judicial y a los estados; creó el municipio libre y estableció un ordenamiento agrario relativo a la propiedad de la tierra; determinó la libertad de culto, la enseñanza laica y gratuita y la jornada de trabajo máxima de 8 horas; reconoció a la expresión y a la asociación de los trabajadores como libertades, entre otras.

Como apuntamos al inicio del presente capítulo, es frecuente que las constituciones sufran modificaciones a fin de responder a los cambios políticos,

económicos y sociales de las naciones. México, no es la excepción. A la fecha, la Constitución Federal ha sido reformada en múltiples ocasiones.

En 1994, año de elecciones federales, se presentó una corriente tendiente a tomar medidas radicales en materias relacionadas con la problemática social, tales como la seguridad pública, la procuración y la administración de justicia. El 5 de diciembre del mismo año, el entonces Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (en lo continuado Presidente de la República) Ernesto Zedillo Ponce de León, envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas constitucionales en los asuntos referidos.

A continuación, presentaremos algunos de sus fragmentos²⁹⁰ más sobresalientes:

“La iniciativa plantea definir a nivel constitucional las bases sobre las cuales debe regirse la seguridad pública en todo el país. El cambio que se propone demanda una nueva concepción de la profesionalización policial. Es preciso reforzar los procedimientos de evaluación permanente del desempeño profesional de los servidores públicos de seguridad. Se debe crear una verdadera carrera policial sustentada en un régimen de prestaciones económicas y sociales congruente con la importancia y el riesgo de su labor. Es necesario revalorar y dignificar al servidor de la seguridad pública para atraer a esta actividad mexicanos que encuentren en ella un proyecto digno de vida profesional, sentando las bases de seguridad y reconocimiento social que merecen. Es necesario hacerlo en el ámbito federal y promover, con respecto a la soberanía de los estados y a la autonomía de los municipios, que estos esquemas sean de adopción generalizada.”

“Por ello, la iniciativa propone establecer en el artículo 21 constitucional, la obligación del Estado de velar por la seguridad pública de los gobernados, señalando el mandato para que todos los cuerpos de seguridad pública que pertenezcan a la Federación, entidades federativas y municipios se organicen bajo los principios de legalidad, honestidad, eficiencia y eficacia. En este sentido, se

²⁹⁰ Vid. “Iniciativa”, en *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*. T. XIII. Op. Cit., pp. 150 - 181.

contempla la obligación de la Federación, de las entidades federativas, del Distrito Federal y de los municipios, para coordinarse en esta materia.”

“Ante la creciente capacidad organizativa y movilidad de la delincuencia organizada, el Estado mexicano no debe ni puede hacerle frente mediante una estrategia desarticulada. Es necesario que los tres niveles de gobierno articulen sus potencialidades y compensen sus insuficiencias en materia de seguridad pública. La corresponsabilidad de cada uno de ellos en un fin común garantiza que el sistema de coordinación que se propone sea verdaderamente un esfuerzo nacional en que los órganos constitucionales que dan cuerpo al federalismo participen con iguales derechos y en condiciones equitativas en la realización de un deber común: garantizar la seguridad y la tranquilidad de la población.”

“De ahí que la presente iniciativa proponga facultar al Congreso de la Unión para expedir la ley que fije las bases de coordinación entre los tres niveles de gobierno, en el marco de un Sistema Nacional de Seguridad Pública.”

“Por lo antes expuesto, [...] me permito someter a la alta consideración del H. Congreso de la Unión [...] la presente iniciativa de

Decreto

Artículo único. Se adicionan tres párrafos al artículo 21; se restablece la fracción XXIII del artículo 73 [...]

Artículo 21...

La ley establecerá los casos en que podrán impugnarse las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio de la acción penal.

La seguridad pública estará a cargo del Estado. La actuación de las policías de la Federación, de los Estados y de los Municipios, se regirá por los principios de legalidad, honradez y eficiencia.

La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios están obligados a coordinarse en materia de seguridad pública, en los términos que la ley señale.

Artículo 73...

I a XXII...

XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en materia de seguridad pública, así como para la organización y funcionamiento de la carrera policial en el orden federal;

XXIV a XXX..”

Después de varias reuniones e intensos debates en la Cámara de Senadores -de origen para el conocimiento de esta iniciativa- y en la Cámara de Diputados -revisora-, y de pasar a las legislaturas de los estados para los efectos constitucionales, fue aprobada por el Congreso Permanente y publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1994.

Tras lo expuesto, es preciso revisar el texto vigente de nuestra Constitución Federal para entender los alcances que le da al concepto de seguridad.

TÍTULO PRIMERO**CAPÍTULO I****De las garantías individuales****Artículo 21**

La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

[...]

“Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.

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

La Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública.”²⁹¹

²⁹¹ Párrafos que se adicionan al artículo 21 constitucional en reforma promulgada el 30 de diciembre de 1994 y publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de mismo mes y año. Como puede observarse, la Iniciativa del Presidente Zedillo sufrió modificaciones, precisándose el establecimiento de un Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Cabe señalar que durante mucho tiempo se eludió elevar a rango constitucional el precepto de seguridad pública. Sin embargo, como ya lo hemos comentado, fue en el año de 1994 cuando se estableció como una función del Estado, dentro del capítulo respectivo a las garantías individuales.

Es de resaltar que en dicha reforma no se haya precisado la definición de seguridad pública y la diferenciación entre los colectivos policiales existentes.

TÍTULO PRIMERO

CAPÍTULO II

De los mexicanos

Artículo 31

Son obligaciones de los mexicanos:

[...]

- II. Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar;
- III. Alistarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior.

[...]

Artículo 32

En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

TÍTULO PRIMERO

CAPÍTULO IV

De los ciudadanos mexicanos

Artículo 35

Son prerrogativas del ciudadano:

[...]

- IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes; y

[...]

Artículo 36

Son obligaciones del ciudadano de la República:

[...]

II. Alistarse en la Guardia Nacional;

[...]

Concebir a la inseguridad pública como un problema de Estado, también significa entender que hay una serie de responsabilidades que atañen a los habitantes de un país, sin eludir la responsabilidad fundamental del Gobierno.

Sobre el particular, los últimos cuatro artículos referidos básicamente relacionan a la participación ciudadana con los conceptos de seguridad nacional, exterior e interior. Por tanto, sería de utilidad reforzar en el ámbito constitucional la obligación y la prerrogativa de los mexicanos en la materia, para fortalecer la concepción de asunto de Estado.

TÍTULO TERCERO**CAPÍTULO II****Del Poder Legislativo****SECCIÓN III****De las facultades del Congreso****Artículo 73**

El Congreso tiene facultad:

[...]

XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea nacionales y para reglamentar su organización y servicio;

XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los estados la facultad de instruirlos conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos;

[...]

XXI. Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse;

XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación;

"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"²⁹²;

[...]

Artículo 76

Son facultades exclusivas del Senado:

[...]

- II. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria.

[...]

TÍTULO TERCERO

CAPÍTULO II

Del Poder Legislativo

SECCIÓN IV

De la Comisión Permanente

Artículo 78

[...]

La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

- I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV.

[...]

TÍTULO TERCERO

CAPÍTULO III

Del Poder Ejecutivo

Artículo 89

Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

[...]

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;
- VI. Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;
- VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;

[...]

²⁹² Reforma promulgada el 30 de diciembre de 1994 y publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de mismo mes y año.

- XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal;

[...]

La Guardia Nacional es:

"[...] la fuerza armada local, integrada por ciudadanos e instruida por las autoridades estatales correspondientes, para defender y conservar la soberanía del país, así como la paz y el orden internos."²⁹³

A pesar de ser una institución de gran tradición mexicana y de ser atendida en diversos artículos de la Constitución Federal y en algunas leyes secundarias vigentes, actualmente carecemos de ella, es decir, existe *de iure* y no *de facto*.

TÍTULO QUINTO

De los Estados de la Federación y del Distrito Federal

Artículo 115

- II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

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

[...]

- h) Seguridad pública y tránsito.

[...]

Resulta de vital importancia recordar que la seguridad pública es una competencia fundamentalmente municipal, en los términos de las leyes locales

²⁹³ MÉNDEZ SILVA, Ricardo. "Voz Guardia Nacional", en *Diccionario Jurídico Mexicano*. Op. Cit., pp. 1560 - 1563.

que la regulan. Dicho concepto no implica a la procuración de justicia, ya que constitucionalmente queda reservada al Ministerio Público.

Jorge Carpizo, menciona:

“El Municipio es una institución político-jurídica muy importante porque constituye el nivel de gobierno más cercano a las personas, aquél con el cual se tiene más contacto y aquél del que depende la prestación de los servicios públicos cotidianos que afectan en forma directa la existencia misma de las personas.”²⁹⁴

Por su parte, Salvador Valencia Carmona, dice:

“En el primer párrafo de la fracción III [del artículo 115 de la Constitución Federal], se hace una enumeración de aquellos servicios públicos que por su propia naturaleza pertenecen a los ayuntamientos [...] La virtud de este precepto es que reconquista el ámbito de actividad administrativa que incumbe al municipio, al declarar de manera concluyente que este tipo de servicios los ‘tendrán a su cargo los ayuntamientos’, y que sólo por excepción cuando sea necesario los prestarán con el concurso de los Estados, salvedad [...] prudente [...] dado el escaso desarrollo y potencialidad económica de muchas comunas. Independientemente de lo anterior, la disposición constitucional deja también abierta la posibilidad para que los municipios enriquezcan su actividad, al indicar que las legislaturas locales podrán agregar a los anteriores otro tipo de servicios que estimen puedan prestarse con eficacia por aquellos organismos.”²⁹⁵

²⁹⁴ RUÍZ MASSIEU, José Francisco, VALADES, Diego. *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa, S.A., México, 1983. p. 233.

²⁹⁵ *Ibid.*, pp. 226 - 227.

Artículo 122

[...]

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

[...]

V. La Asamblea legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

[...]

- h) Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;
- i) Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social;

[...]

BASE SEGUNDA.- Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

[...]

II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

[...]

- e) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno.

TÍTULO SEXTO**Del trabajo y de la previsión social****Artículo 123**

[...]

B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

[...]

XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

Finalmente, debemos tener presente lo señalado en el capítulo III de la presente investigación:

1. Los artículos 21 (TÍTULO PRIMERO, CAPÍTULO 1, De las Garantías Individuales) y 102, apartado A (TÍTULO TERCERO, CAPÍTULO IV, Del Poder Judicial) atienden la función de procuración de justicia.

2. La función de impartición de justicia está prevista en los artículos 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107 (TÍTULO TERCERO, CAPÍTULO IV, Del Poder Judicial), en tanto los artículos 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 (TÍTULO PRIMERO, CAPÍTULO I, De las Garantías Individuales) revisten la forma de garantías judiciales penales.
3. La función de ejecución de penas y la readaptación social de sentenciados se encuentra regulada en el artículo 18 (TÍTULO PRIMERO, CAPÍTULO I, De las Garantías Individuales).

3. El marco legal específico.

Antes de puntualizar el marco legal de la seguridad pública, precisaremos algunos conceptos que constituyen el lenguaje jurídico de la presente sección.

▪ Legislación:

"[...] proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre específico de leyes."²⁹⁶

▪ Ley:

"[...] toda disposición de carácter general, escrita, que es dictada por una autoridad competente del poder estatal o público [...] y que, por lo tanto, comprende no sólo las leyes en sentido estricto (es decir, en el sentido que esta palabra tiene en los Estados democráticos, a saber: regla aprobada por el parlamento y sancionada por el jefe de Estado),

²⁹⁶ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. 24ª ed. rev.. Porrúa, S.A., México, 1975. p. 52.

sino que comprende también, además, los reglamentos, y las órdenes generales emanadas del poder administrativo o ejecutivo."²⁹⁷

"Ordenamiento jurídico de carácter general, abstracto, obligatorio, impersonal y que contiene una sanción directa o indirecta en caso de inobservancia."²⁹⁸

"[...] podemos afirmar que la ley desde el punto de vista material se caracteriza por ser un acto que crea, modifica o extingue una situación jurídica general, por lo que cabe definirla, como lo hace Duguit, diciendo que es 'todo acto emanado del Estado, conteniendo una regla de derecho objetivo'. [...] está constituida por una manifestación de voluntad encaminada a producir un efecto de derecho. Es decir, la ley sustancialmente constituye un acto jurídico."²⁹⁹

• **Leyes Constitucionales:**

"[...] son las que emanan del Poder Legislativo Constituyente, después de un procedimiento laborioso y complicado que se determina por el art. 135 de la Constitución [...]"³⁰⁰

• **Leyes Secundarias:**

"Son todas las leyes que, en ejercicio de sus facultades legislativas, aprueba el Congreso de la Unión. Se pueden distinguir en:

- leyes secundarias *simpliciter* o **Leyes Ordinarias**, que son las que dicta el Congreso en ejercicio de la respectiva facultad explícita sobre materia distinta de la Constitución misma.

²⁹⁷ RECASENS SICHES, Luis. *Introducción al Estudio del Derecho*. 3ª ed.. Porrúa, S.A., México, 1974. p. 173.

²⁹⁸ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. "Voz Ley", en *Biblioteca Diccionarios Jurídicos Temáticos. Derecho Administrativo*. Op. Cit., p. 155.

²⁹⁹ FRAGA, Gabino. Op. Cit., p. 42.

³⁰⁰ *Ibid.*, p. 39.

- leyes secundarias *secundum quid*, que pueden ser orgánicas, reglamentarias o complementarias. Las dos primeras clases desarrollan el texto constitucional; la tercera lo adiciona."³⁰¹

• **Ley General:**

"Denominación aplicable a leyes que regulen actividades que son competencia exclusiva de la federación [...]"³⁰²

• **Ley Federal:**

"Este nombre se reserva para los ordenamientos legales del congreso de la unión en cuestiones en que también puede haber leyes de carácter local, por ser materias concurrentes [...]"³⁰³

• **Ley Local:**

"Es la expedida por la legislatura o congreso de una entidad federativa, para tener vigencia en el ámbito territorial del estado correspondiente y con contenido relativo a cuestiones que no sean de competencia federal."³⁰⁴

• **Ley Orgánica:**

"Se llama así a la ley sustentada en algún art. constitucional relacionado con la estructura del poder público [...] o la referida a un ente estatal específico [...]"³⁰⁵

³⁰¹ VILLORO TORANZO, Miguel. *Introducción al Estudio del Derecho*. 10ª ed.. Porrúa, S.A.. México, 1993. p. 305.

³⁰² MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Op. Cit.*, p. 155.

³⁰³ *Loc. Cit.*

³⁰⁴ *Loc. Cit.*

³⁰⁵ *Loc. Cit.*

"Son aquellas leyes secundarias [...] que desarrollan el texto constitucional, regulando la estructura o el funcionamiento de algún órgano de autoridad."³⁰⁶

"Son leyes orgánicas las leyes secundarias que regulan la organización de los poderes públicos según la Constitución, mediante la creación de dependencias, instituciones y entidades oficiales y la determinación de sus fines, de su estructura, de sus atribuciones y de su funcionamiento."³⁰⁷

• Ley Reglamentaria:

"Aplicase este nombre a las leyes derivadas de los primeros 29 artículos de la *constitución* federal (parte dogmática), y a los que desarrollan directamente algún artículo constitucional sin el ánimo preponderante de estructurar órganos públicos [...]"³⁰⁸

"Son aquellas leyes secundarias [...] que dividen una disposición general constitucional en otras varias menos generales para facilitar su aplicación."³⁰⁹

"[...] son las leyes secundarias que detallan, precisan y sancionan uno o varios preceptos de la Constitución con el fin de articular los conceptos y medios necesarios para la aplicación del precepto constitucional que regulan. [...] La función reglamentaria de una ley o decreto implica la ampliación de preceptos contenidos en la legislación que desarrolla. La reglamentación puede recaer sobre la Constitución, códigos e incluso

³⁰⁶ VILLORO TORANZO, Miguel. Op. Cit., p. 307.

³⁰⁷ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, GAXIOLA MORAN, Federico. "Voz Ley Orgánica", en *Diccionario Jurídico Mexicano*. Op. Cit., p. 1974.

³⁰⁸ MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Op. Cit., p. 155.

³⁰⁹ VILLORO TORANZO, Miguel. Op. Cit., p. 306.

sobre otras leyes ordinarias, sean federales o locales, siempre que los ordenamientos reglamentarios dispongan expresamente una regulación de algunos de los preceptos contenidos en dichos cuerpos legislativos.”³¹⁰

• **Leyes Complementarias:**

“Son aquellas leyes secundarias [...] que adicionan o complementan un texto constitucional que menciona la materia estipulando tan sólo el principio general que debe seguir.”³¹¹

• **Facultad Reglamentaria:**

“El Artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal ha establecido a favor del Presidente de la República la que se ha denominado facultad reglamentaria, al disponer que debe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, según lo han reconocido la jurisprudencia y la doctrina mexicanas, en la inteligencia de que al ejercitar la función reglamentaria, el Ejecutivo realiza materialmente una función legislativa, aunque formalmente debe considerarse de orden administrativo, toda vez que da normas creadoras de situaciones jurídicas de carácter general, abstracto y permanente, que no pueden ser modificadas, sino por otro acto de la misma naturaleza del que las creó.”³¹²

• **Reglamento:**

“Es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia

³¹⁰ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, GAXIOLA MORAILA, Federico. “Voz Ley Reglamentaria”, en *Diccionario Jurídico Mexicano*. Op. Cit., pp. 1978 – 1979.

³¹¹ VILLORO TORANZO, Miguel. Op. Cit., p. 306.

³¹² Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cit. por ACOSTA ROMERO, Miguel, en *Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso*. Op. Cit., p. 937.

y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo.”³¹³

“[...] ordenamientos jurídicos dados por la autoridad con el fin de facilitar el cumplimiento de una ley.”³¹⁴

“[...] conjunto ordenado de reglas y conceptos que por autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen interior de una corporación o dependencia.”³¹⁵

▪ **Reglamento Administrativo:**

“Es una manifestación unilateral de voluntad discrecional, emitida por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo (Presidente de la República en el ámbito federal, Gobernador del Estado en las entidades federativas), creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de una ley emanada del Congreso, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa.”³¹⁶

De acuerdo con los conceptos mencionados, es importante resaltar la diferencia esencial que existe entre una ley y un reglamento. Aún cuando en ambos ordenamientos se crean normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal, debe tenerse en cuenta que la naturaleza del reglamento tiene su origen y justificación en una determinada ley, a la cual detalla, pormenoriza y facilita su aplicación y observancia. Además, la ley emana de un proceso legislativo del Congreso de la Unión, mientras que el reglamento lo hace del titular del Poder Ejecutivo Federal.

³¹³ FRAGA, Gabino. Op. Cit., p. 104.

³¹⁴ VILLORO TORANZO, Miguel. Op. Cit., p. 307.

³¹⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso*. Op. Cit., p. 920.

³¹⁶ *Ibid.*, p. 927.

• **Decreto:**

"[...] es una decisión de un órgano del Estado que crea situaciones jurídicas concretas o individuales y que requiere de cierta formalidad (publicidad), a efecto de que sea conocido por aquellos a quienes va dirigido."³¹⁷

• **Acuerdo Administrativo:**

"[...] en sentido amplio, [...] es una resolución unilateral, decisión de carácter ejecutivo unipersonal, pluripersonal o un acto de naturaleza reglamentaria. [...] en sentido estricto [...] puede revestir aspectos formales, en cuanto a que constituye el acto mediante el cual, el titular de un órgano de jerarquía superior conoce de un asunto, cuya resolución le compete y le ha sido sometido a consideración por el titular de un órgano de grado inferior."³¹⁸

• **Jurisprudencia Judicial:**

"[...] es la interpretación que hacen los tribunales competentes al aplicar la ley a los supuestos de conflicto que se someten a su conocimiento. [...] En el caso de México, la jurisprudencia judicial es la interpretación de la ley, firme, reiterada y de observancia obligatoria, que emana de las ejecutorias pronunciadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en pleno o por salas, y por los Tribunales Colegiados de Circuito."³¹⁹

En este orden de ideas, encontramos:

³¹⁷ *Ibid.*, p. 982.

³¹⁸ HERNÁNDEZ ESPÍNDOLA, Olga. "Voz Acuerdo Administrativo", en *Diccionario Jurídico Mexicano*. Op. Cit., p. 94.

³¹⁹ GUERRERO LARA, Ezequiel. "Voz Jurisprudencia Judicial", en *Diccionario Jurídico Mexicano*. Op. Cit., p. 1892.

LEYES QUE RIGEN LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL EN TORNO A LA SEGURIDAD PÚBLICA

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. • Ley de la Policía Federal Preventiva. • Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. | <ul style="list-style-type: none"> • Reglamento de la Policía Federal Preventiva. • Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública. • Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal. |
|---|--|

LEYES QUE RIGEN LA FUNCIÓN DE PREVENCIÓN DE DELITOS³²⁰

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. • Ley de la Policía Federal Preventiva. | <ul style="list-style-type: none"> • Reglamento de la Policía Federal Preventiva. • Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública. |
|---|--|

LEYES QUE RIGEN LA FUNCIÓN DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA³²¹

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. • Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. • Código Penal Federal. | <ul style="list-style-type: none"> • Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal. • Código Federal de Procedimientos Penales. • Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. |
|---|---|

³²⁰ Vid. CAPÍTULO III, 1. La prevención de delitos.

³²¹ Vid. CAPÍTULO III, 2. La procuración de justicia.

LEYES QUE RIGEN LA FUNCIÓN DE IMPARTICIÓN DE JUSTICIA³²²

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. ▪ Código Penal Federal. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Código Federal de Procedimientos Penales. ▪ Ley de Amparo. |
|--|---|

**LEYES QUE RIGEN LA FUNCIÓN DE EJECUCIÓN DE PENAS Y
READAPTACIÓN SOCIAL DE SENTENCIADOS³²³**

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ley que Establece Normas Mínimas Sobre Readaptación Social de Sentenciados. ▪ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. ▪ Código Penal Federal. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Código Federal de Procedimientos Penales. ▪ Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública. ▪ Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social. |
|--|--|

**LEYES QUE SE RELACIONAN ÍNTIMAMENTE O QUE HACEN ALUSIÓN A
LA SEGURIDAD PÚBLICA³²⁴**

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada. ▪ Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos. ▪ Ley Federal de Radio y Televisión. ▪ Ley de Aviación Civil. ▪ Ley de Navegación. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ley General de Salud. ▪ Ley General de Población. ▪ Código Penal Federal. ▪ Ley de Coordinación Fiscal. ▪ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. |
|---|---|

³²² Vid. CAPÍTULO III, 3. La procuración de justicia.

³²³ Vid. CAPÍTULO III, 4. La ejecución de penas y la readaptación social de sentenciados.

³²⁴ Vid. ANEXO iii.

En el presente apartado comentaremos los textos legales más relevantes que existen en el panorama jurídico de la seguridad pública, a fin de apreciar la escasa mención y regulación de la participación ciudadana en esta materia. Y, a manera de anexo, realizaremos una recopilación de artículos del ordenamiento jurídico mexicano que se relacionan íntimamente o que hacen alguna alusión a ella.

3.1. Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública³²⁵

TÍTULO PRIMERO

Disposiciones Generales

Artículo 1

La presente ley tiene por objeto **establecer las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios para la integración y el funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública.** Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el Territorio Nacional.

Se trata de una Ley Reglamentaria del artículo 21 Constitucional.

Artículo 2

El Sistema Nacional de Seguridad Pública se integra con las instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones previstos en la presente ley, tendientes a cumplir los objetivos y fines de la seguridad pública.

Artículo 3

Conforme al artículo 21 Constitucional y para los efectos de ésta ley, **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.**

³²⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 11 de diciembre de 1995.

Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.

[...]

La función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país; así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta ley.

Los fines de la seguridad pública se desprenden de la lectura de este artículo. Sin duda, todo Estado de Derecho tiene como principal obligación defender y proteger los derechos y las libertades de los gobernados.

Respecto al orden público, la ley en cita no lo fija con precisión, es decir, no se encuentra delimitado con base en la legalidad. Esto deja a la autoridad en la posibilidad de vulnerar los bienes jurídicos de los gobernados, así como de proteger los intereses del Estado y no los de aquellos.

Igualmente, no se aclara en qué radica la función de seguridad pública, sino que sólo se mencionan los órganos públicos encargados de realizarla.

Artículo 5

La coordinación y aplicación de esta ley, se hará con respeto absoluto de las atribuciones constitucionales que tengan las instituciones y autoridades que intervienen en el Sistema Nacional.

Cuando las acciones conjuntas sean para perseguir delitos, se cumplirán sin excepción los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables.

El párrafo segundo da lugar a una severa confusión, ya que constitucionalmente los únicos facultados para la persecución de los delitos son el Ministerio Público y la policía que se encuentra subordinada a ella. De tal suerte que, si alguna otra autoridad lo hiciere, resultaría un acto atentatorio contra la legalidad.

Artículo 8

Las autoridades establecerán mecanismos eficaces para que la sociedad participe en la planeación y supervisión de la seguridad pública, en los términos de esta ley y demás ordenamientos aplicables.

Tal vez podría considerarse como un avance para la construcción de una cultura de participación ciudadana en materia de seguridad pública. No obstante, la realidad demuestra que dichos mecanismos son ineficaces y deficientes, por lo que no dejan de ser simplemente buenos deseos.

TÍTULO SEGUNDO

Del Sistema Nacional de Seguridad Pública

CAPÍTULO I

De la coordinación entre la federación, el distrito federal, los estados y los municipios

Artículo 9

Las autoridades competentes de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, se coordinarán para:

- I. Integrar el Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- II. **Determinar las políticas de seguridad pública, así como ejecutar, dar seguimiento y evaluar sus acciones, a través de las instancias previstas en esta ley;**
- III. **Desarrollar los lineamientos, mecanismos e instrumentos para la mejor organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública y para la formación de sus integrantes;**
- IV. Establecer, supervisar, utilizar y mantener actualizados todos los instrumentos de información del Sistema Nacional;
- V. **Formular propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como para llevar a cabo y evaluar su desarrollo; y**
- VI. Tomar medidas y realizar acciones y operativos conjuntos.

Artículo 10

La coordinación comprenderá las materias siguientes:

- I. Procedimientos e instrumentos de formación, reglas de ingreso, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales;
- II. Sistemas disciplinarios, así como de estímulos y recompensas;
- III. Organización, administración, operación y modernización tecnológica de las instituciones de seguridad pública;
- IV. Las propuestas de aplicación de recursos para la seguridad pública, incluido el financiamiento conjunto;
- V. Suministro, intercambio y sistematización de todo tipo de información sobre seguridad pública;
- VI. Acciones policiales conjuntas, en los términos del artículo 5° de esta ley;
- VII. Regulación y control de los servicios privados de seguridad y otros auxiliares;
- VIII. **Relaciones con la comunidad y fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos;** y
- IX. Las relacionadas con las anteriores, que sean necesarias para incrementar la eficacia de las medidas y acciones tendientes a alcanzar los fines de la seguridad pública.

TÍTULO SEGUNDO**Del Sistema Nacional de Seguridad Pública****CAPÍTULO II****De las instancias de coordinación****SECCIÓN PRIMERA****Del Consejo Nacional de Seguridad Pública****Artículo 12**

El Consejo Nacional será la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional y estará integrado por:

- I. El Secretario de Seguridad Pública, quien lo presidirá;
- II. Los Gobernadores de los Estados;
- III. El Secretario de la Defensa Nacional;
- IV. El Secretario de Marina;
- V. El Secretario de Comunicaciones y Transportes;
- VI. El Procurador General de la República;
- VII. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y
- VIII. El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El Consejo Nacional es una entidad jurídica prácticamente inorgánica, integrada por órganos públicos del Poder Ejecutivo. Sin embargo, el Secretario de Hacienda y Crédito Público (para efectos de las asignaciones presupuestales

necesarias) y el encargado del Sistema de Información y Seguridad Nacional no forman parte de él.

Del mismo modo, los legisladores olvidaron que las acciones de seguridad pública también involucran a la sociedad y al Poder Judicial, dejándolos sin representación en el Consejo.

Por último, las suplencias de los miembros del Consejo no están contempladas.

Artículo 13

Para el conocimiento de las distintas materias de coordinación a que se refiere esta ley, **el Sistema Nacional de Seguridad Pública contará con las conferencias de prevención y de readaptación social, la de procuración de justicia** y la de participación municipal. También podrá formar las comisiones necesarias para las diferentes áreas de la materia y en particular, para el estudio especializado de las incidencias delictivas; en ellas podrán participar las dependencias y entidades de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios que, por razón de su competencia, tengan relación con el Sistema Nacional.

Con la misma finalidad, se invitará a expertos, instituciones académicas, de investigación y agrupaciones del sector social y privado relacionadas con la materia.

Artículo 14

El Consejo designará, a propuesta de su Presidente, al Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, quien podrá ser removido libremente por dicho Presidente.

[...]

Artículo 15

El Consejo conocerá y resolverá los asuntos siguientes:

[...]

- V. La emisión de bases y reglas para la realización de operativos conjuntos entre corporaciones policiales federales, locales y municipales;

El Consejo Nacional tiene como objetivo principal la construcción de una nueva cultura de seguridad pública, que impulse la participación ciudadana y

no sólo sea un ejercicio de gobierno. Sin embargo, a poco más de 6 años de su instalación, los resultados han sido visiblemente pobres.

De la interpretación de la fracción V, se desprende que cada "operativo conjunto" tendrá sus propias reglas, lo cual deja de lado la generalidad y la abstracción de toda norma jurídica. En suma, pareciera que el Poder Ejecutivo tiene la facultad de legislar leyes privativas.

Se deben establecer, de manera clara y puntual, los casos en los que procede un operativo, los propósitos y los objetivos del mismo, así como la intervención exclusiva de las policías y no la del Ejército en él.

Artículo 16

El Consejo se reunirá por lo menos cada seis meses a convocatoria de su Presidente, quien integrará la agenda de los asuntos a tratar.

Corresponderá al Presidente, además, la facultad de promover en todo tiempo la efectiva coordinación y funcionamiento del Sistema Nacional.

Los miembros del Consejo podrán proponer acuerdos y resoluciones, así como vigilar su cumplimiento.

Con frecuencia, el Presidente del Consejo no cumple con lo dispuesto en el primer párrafo; sin embargo, no existe alguna sanción para tal omisión.

Artículo 17

Serán funciones del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional:

- I. **Elaborar las propuestas de contenido del Programa Nacional de Seguridad Pública y someterlas a la aprobación del Consejo;**
- II. Levantar y certificar los acuerdos que se tomen en el Consejo, llevar el archivo de éstos y de los instrumentos jurídicos que se refiere el artículo 11;
- III. Ejecutar y dar seguimiento a acuerdos y resoluciones del Consejo;
- IV. **Proponer para su aprobación al Consejo políticas, lineamientos y acciones para el buen desempeño de las instituciones de seguridad pública del país;**
- V. Elaborar y publicar informes de actividades del Consejo;

- VI. Coordinar el servicio nacional de apoyo a la carrera policial y las instituciones nacionales de formación de las policías;
- VII. Administrar y sistematizar los instrumentos de información del Sistema Nacional, así como recabar todos los datos que se requieran;
- VIII. Informar periódicamente al Consejo de sus actividades;
- IX. Formular sugerencias a las autoridades competentes, para que las instituciones de seguridad pública de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, desarrollen de manera más eficaz sus funciones;**
- X. Promover, por conducto de las instituciones de seguridad pública, la realización de acciones conjuntas, conforme a las bases y reglas que emita el Consejo y sin menoscabo de otras que realicen las autoridades competentes;
- XI. Tomar las medidas necesarias para hacer efectiva la coordinación y preservación de la seguridad pública;
- XII. Realizar estudios especializados sobre las materias de seguridad pública; y**
- XIII. Coordinar acciones entre las policías federales preventivas.

El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública se encarga de administrar y coordinar la formación policial profesional, sin sustituir atribuciones de mando. Asimismo, se ocupa de llevar el control de los acuerdos que se establezcan. En este sentido, resulta factible que tienda a convertirse en una superestructura administrativa que presione acciones sobre instancias superiores de mando, como lo son los integrantes del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

TÍTULO SEGUNDO

Del Sistema Nacional de Seguridad Pública

CAPÍTULO III

De la actuación y formación de los integrantes de las instituciones policiales

Artículo 22

Para que la actuación de los integrantes de las instituciones policiales se apegue a los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo, y honradez, las instancias de coordinación del Sistema Nacional promoverán que en las normas aplicables se prevean, como mínimo, los deberes siguientes:

- I. Conducirse siempre con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos;

- II. Prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos. Su actuación será congruente, oportuna y proporcional al hecho;
- III. Cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad, sin discriminar a persona alguna por su raza, religión, sexo, condición económica o social, preferencia sexual, ideología política o por algún otro motivo;
- IV. Abstenerse en todo momento y bajo cualquier circunstancia de infligir, tolerar o permitir actos de tortura u otros tratos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes, aún cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenaza a la seguridad pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra; al conocimiento de ello, lo denunciará inmediatamente ante la autoridad competente;
- V. Observar un trato respetuoso con todas las personas, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que, en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población;
- 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;
- VII. Abstenerse de realizar la detención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables;
- VIII. Velar por la vida e integridad física de las personas detenidas en tanto se ponen a disposición del Ministerio Público o de la autoridad competente;
- IX. Participar en operativos de coordinación con otras corporaciones policiales, así como brindarles, en su caso, el apoyo que conforme a derecho proceda;
- X. Obedecer las órdenes de los superiores jerárquicos y cumplir con todas sus obligaciones, siempre y cuando sea conforme a derecho; y
- XI. Preservar el secreto de los asuntos que por razón del desempeño de su función conozcan, con las excepciones que determinen las leyes.

En las leyes respectivas, se establecerán sanciones por el incumplimiento de los deberes que establece este artículo. No serán sancionados los policías que se nieguen a cumplir órdenes ilegales.

La actuación de los miembros de policía debe ser con apego al orden jurídico y con respeto a los Derechos Humanos. Es conveniente agregar que el uso de la violencia debe ser mínimo y con la fuerza estrictamente necesaria para someter al presunto responsable.

La función de prevención del delito no se contempla expresamente en ninguna de las fracciones expuestas.

Artículo 23

La carrera policial es el elemento básico para la formación de los integrantes de las instituciones policiales, a fin de cumplir con los principios de actuación y desempeño. Comprenderá los requisitos y procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia, promoción y separación del servicio, así como su evaluación.

TÍTULO SEGUNDO**Del Sistema Nacional de Seguridad Pública****CAPÍTULO IV****De la información nacional sobre seguridad pública****Artículo 25**

La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, suministrarán, intercambiarán y sistematizarán la información sobre seguridad pública, mediante los instrumentos tecnológicos modernos que permitan el fácil y rápido acceso a los usuarios a que se refiere esta ley.

TÍTULO TERCERO**De la Participación de la Comunidad****Artículo 49**

El Consejo Nacional establecerá **mecanismos y procedimientos para la participación de la sociedad respecto de las funciones que realice y, en general, de las actividades de la seguridad pública en el país.**

Insistimos, estos mecanismos son ineficaces y deficientes, por lo que no dejan de ser simplemente buenos deseos.

Artículo 50

Dentro de los Consejos de Coordinación para la Seguridad Pública que prevé esta ley, se **promoverá la participación de la comunidad, para:**

- I. **Conocer y opinar sobre políticas y seguridad pública;**
- II. **Sugerir medidas específicas y acciones concretas para mejorar esta función;**
- III. **Realizar labores de seguimiento;**
- IV. **Proponer reconocimientos por méritos o estímulos para los miembros de las instituciones policiales;**
- V. **Realizar denuncias o quejas sobre irregularidades; y**
- VI. **Auxiliar a las autoridades competentes en el ejercicio de sus tareas y participar en las actividades que no sean confidenciales o pongan en riesgo el buen desempeño en la función de seguridad pública.**

Artículo 51

Los consejos de coordinación **promoverán que las instituciones de seguridad pública cuenten con una entidad de consulta y participación de la comunidad, para alcanzar los propósitos del artículo anterior.**

3.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal³²⁴**TÍTULO SEGUNDO****CAPÍTULO II**

De la Competencia de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Artículo 26

Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

[...]

Secretaría de Seguridad Pública

[...]

Artículo 30 bis

A la Secretaría de Seguridad Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. **Desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal, que comprenda las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos;**
- II. **Proponer al Ejecutivo Federal las medidas que garanticen la congruencia de la política criminal entre las dependencias de la administración pública federal;**
- III. **Presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública;**
- IV. **Representar al Poder Ejecutivo Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública;**
- V. **Proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública la designación del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y, en su caso, removerlo libremente;**
- VI. **Proponer en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, políticas, acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional;**

³²⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976.

- VII. **Fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos federales y, por conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los delitos del fuero común;**
- VIII. **Promover y facilitar la participación social para el desarrollo de actividades de vigilancia sobre el ejercicio de sus atribuciones;**
- IX. **Atender de manera expedita las denuncias y quejas ciudadanas con relación al ejercicio de sus atribuciones;**
- X. Organizar, dirigir, administrar y supervisar la Policía Federal Preventiva, así como garantizar el desempeño honesto de su personal y aplicar su régimen disciplinario;
- XI. Proponer al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el nombramiento del Comisionado de la Policía Federal Preventiva;
- XII. **Salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos del orden federal, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos;**
- XIII. **Establecer un sistema destinado a obtener, analizar, estudiar y procesar información para la prevención de delitos, mediante métodos que garanticen el estricto respeto a los derechos humanos;**
- XIV. **Elaborar y difundir estudios multidisciplinarios y estadísticas sobre el fenómeno delictivo;**
- XV. **Efectuar, en coordinación con la Procuraduría General de la República, estudios sobre los actos delictivos no denunciados e incorporar esta variable en el diseño de las políticas en materia de prevención del delito;**
- XVI. **Organizar, dirigir y administrar un servicio para la atención a las víctimas del delito y celebrar acuerdos de colaboración con otras instituciones del sector público y privado para el mejor cumplimiento de esta atribución;**
- XVII. Organizar, dirigir y administrar el servicio civil de carrera de la policía a su cargo;
- XVIII. Regular y autorizar la portación de armas para empleados federales, para lo cual se coordinará con la Secretaría de la Defensa Nacional;
- XIX. Otorgar las autorizaciones a empresas que presten servicios privados de seguridad en dos o más entidades federativas, así como supervisar su funcionamiento;
- XX. Celebrar convenios de colaboración, en el ámbito de su competencia y en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con otras autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, así como establecer acuerdos de colaboración con instituciones similares, en los términos de los tratados internacionales, conforme a la legislación;
- XXI. Colaborar, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuando así lo soliciten otras autoridades federales, estatales, municipales o del Distrito Federal 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 disturbios u otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente;

- XXII. **Auxiliar al Poder Judicial de la Federación y a la Procuraduría General de la República**, cuando así lo requieran, para el debido ejercicio de sus funciones;
- XXIII. **Ejecutar las penas por delitos del orden federal y administrar el sistema federal penitenciario; así como organizar y dirigir las actividades de apoyo a liberados;**
- XXIV. Participar, conforme a los tratados respectivos, en el traslado de los reos a que se refiere el quinto párrafo del artículo 18 constitucional;
- XXV. **Administrar el sistema federal para el tratamiento de menores infractores**, en términos de la política estatal correspondiente y con estricto apego a los derechos humanos; y
- XXVI. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

3.3. Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública³²⁷

El Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública se conforma de 35 artículos, los cuales definen los alcances y los límites de cada una de sus áreas.

La Secretaría de Seguridad Pública, nueva dependencia del Poder Ejecutivo Federal integrada por un titular, dos subsecretarios, dos coordinadores generales, un oficial mayor y 10 directores generales, entró oficialmente en funciones el 7 de febrero del año pasado.

Asimismo, cuenta con cuatro órganos desconcentrados:

1. **Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública:** Su titular forma parte del Consejo Nacional de Seguridad Pública, instancia superior del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

³²⁷ Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de febrero del 2001.

2. **Policía Federal Preventiva:** Precedentemente, fue un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.
3. **Prevención y Readaptación Social:** Esta función era desarrollada por la Dirección General de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación.
4. **Consejo de Menores:** Anteriormente, fue un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

Igualmente, el Reglamento Interior da origen a dos subsecretarías:

1. **Seguridad Pública:** Entre sus principales funciones figuran: Coordinar la integración del programa nacional en la materia; diseñar, normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística de Seguridad Pública; planear la instrumentación de los diagnósticos de la seguridad pública en el país y su clasificación geodelictiva; y organizar la realización de estudios e investigaciones sobre el fenómeno criminal para elaborar estrategias de planeación y proyectos de normatividad que lo combatan.
Además, deberá instrumentar y manejar un sistema de medición de indicadores de desempeño, que permita evaluar los resultados obtenidos en el combate y la prevención del delito en toda la República y en cada nivel de Gobierno.
2. **Servicios a la Ciudadanía:** Tiene la responsabilidad de "observar el cumplimiento estricto de las disposiciones jurídicas y administrativas relativas al registro, autorización y control de empresas y servicios de seguridad privada que se brindan en dos o más entidades federativas".
También, contribuirá a la organización de los comités ciudadanos para la prevención de hechos delictivos; promoverá e impulsará acciones institucionales para facilitarle a la comunidad el acceso a los servicios de la

Secretaría de Seguridad Pública; y establecerá el Sistema Nacional de Emergencia Telefónica.

Por su parte, la Subsecretaría General de la Coordinación General de Asuntos Internos tiene funciones propiamente de control y supervisión sobre el funcionamiento de la Secretaría de Seguridad Pública y de sus miembros, a través de auditorías operativo-administrativas, visitas e inspecciones a las diferentes áreas, e investigaciones generadas por quejas o denuncias.

CAPÍTULO PRIMERO

Disposiciones Generales

Artículo 1

La Secretaría de Seguridad Pública es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal que tiene a su cargo el ejercicio de las atribuciones que le asignan las leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

CAPÍTULO TERCERO

De las Atribuciones del Secretario

Artículo 6

El Secretario tendrá las facultades indelegables siguientes:

- I. **Desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal que comprenda las normas, instrumentos y acciones, para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos;**
- II. **Proponer al Ejecutivo Federal las medidas que garanticen la congruencia de la política criminal entre las dependencias de la administración pública federal;**
- III. **Presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública;**
- IV. **Representar al Presidente de la República en los juicios constitucionales, en los términos de los artículos 19 de la Ley de Amparo y 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su ley reglamentaria, en los casos en que lo determine el titular del Poder Ejecutivo Federal, pudiendo ser suplido de conformidad con lo dispuesto en el presente Reglamento;**
- V. **Proponer al Consejo la designación del Secretario Ejecutivo del Sistema y, en su caso, removerlo libremente;**

- VI. **Proponer en el seno del Consejo políticas, acciones y estrategias de coordinación, en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional;**
- VII. Proponer al Ejecutivo Federal el nombramiento del Comisionado de la Policía;
- VIII. **Establecer un sistema destinado a obtener, analizar, estudiar y procesar información para la prevención de delitos, mediante métodos que garanticen el estricto respeto a los derechos humanos;**
- IX. Celebrar convenios de colaboración, en el ámbito de su competencia y en el marco del Sistema, con otras autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, así como establecer acuerdos de colaboración con instituciones similares, en los términos de los tratados internacionales, conforme a la legislación;
- X. Intervenir en el nombramiento y la remoción de los servidores públicos de la Secretaría, así como de los representantes de ésta en comisiones, entidades federativas y organismos nacionales e internacionales en que participe;
- XI. Aprobar el Programa Operativo Anual y el anteproyecto de presupuesto anual de la Secretaría, de las comisiones que la misma presida por ley o por encargo del Ejecutivo Federal;
- XII. **Proponer al Ejecutivo Federal los anteproyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, convenios y demás disposiciones relativas a la seguridad pública, así como los anteproyectos de reformas a la legislación vigente;**
- XIII. Resolver los recursos administrativos que se interpongan en contra de resoluciones dictadas por los servidores públicos y las unidades administrativas que de él dependan directamente, así como las demás que legalmente le correspondan;
- XIV. Delegar las atribuciones que le corresponden en los funcionarios subalternos, en el orden que este Reglamento menciona;
- XV. Adscribir las unidades administrativas a su mando directo, a las subsecretarías y a la oficialía mayor, mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación;
- XVI. Refrendar los proyectos de decretos y acuerdos que deba emitir el Presidente de la República, competencia de la Secretaría, y
- XVII. Las demás que le señalen los ordenamientos jurídicos aplicables o el Ejecutivo Federal.

CAPÍTULO CUARTO

De las Atribuciones de los Subsecretarios y del Oficial Mayor DE LA SUBSECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA

Artículo 9

Corresponde al titular de la Subsecretaría de Seguridad Pública:

- I. **Coordinar la integración del Programa Nacional;**
- II. **Diseñar, normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística de Seguridad Pública;**

- III. **Planear la instrumentación de los diagnósticos de la seguridad pública en el país y su clasificación geodelictiva;**
- [...]
- VI. **Organizar la realización de estudios e investigaciones sobre el fenómeno criminal, con la finalidad de elaborar estrategias de planeación y proyectos de normatividad para combatirlo;**
- VII. **Instrumentar y manejar un sistema de medición con indicadores de desempeño que permitan evaluar los resultados obtenidos en el combate a la delincuencia y prevención del delito en todo el país y en cada nivel de gobierno, así como de la clasificación geodelictiva;**
- [...]
- IX. **Presentar proyectos de mejora en los mecanismos de control, supervisión y evaluación de los servicios de seguridad que proporciona la Secretaría;**
- X. **Implementar los programas de seguimiento para el logro de los objetivos de seguridad pública;**
- XI. **Difundir la información estadística delictiva a los diferentes cuerpos policiales de nivel federal y al Sistema Nacional de Seguridad Pública;**
- [...]

CAPÍTULO CUARTO

De las Atribuciones de los Subsecretarios y del Oficial Mayor DE LA SUBSECRETARÍA DE SERVICIOS A LA CIUDADANÍA

Artículo 10

Corresponde al titular de la Subsecretaría de Servicios a la Ciudadanía:

- [...]
- II. **Fomentar la participación ciudadana y de organizaciones sociales, en la planeación, supervisión y evaluación del servicio de seguridad pública;**
- III. **Contribuir a la organización de los comités ciudadanos para la prevención de hechos delictivos;**
- IV. **Instrumentar convenios, políticas y lineamientos generales de coordinación interinstitucional con organismos públicos, sociales y privados para la prevención del delito y atención a las víctimas;**
- V. **Colaborar, en el marco del Sistema, en materia de participación ciudadana y prevención de delitos;**
- [...]
- VII. **Planear, elaborar y evaluar conjuntamente con la Subsecretaría de Seguridad Pública los programas regionales de participación ciudadana en el marco del Programa Nacional;**
- [...]
- IX. **Ordenar la realización de campañas, encuestas y sondeos de opinión para difundir y evaluar la prestación del servicio de seguridad pública, a fin de mejorar la calidad del mismo y la imagen institucional;**

- X. **Difundir políticas encaminadas a fomentar una cultura de prevención de conductas ilícitas en la ciudadanía;**
 [...]
- XII. **Desarrollar y aplicar las políticas, programas, proyectos y acciones de la Secretaría en materia de servicios a la comunidad y participación social;**
 [...]
- XIV. **Proporcionar orientación jurídica a los miembros de la comunidad para el mejor ejercicio de sus derechos;**
 [...]
- XVI. **Promover e impulsar acciones institucionales a efecto de facilitar a la comunidad el acceso a los servicios de la Secretaría;**
- XVII. **Promover la participación de la comunidad en las tareas que lleve a cabo la Secretaría para mejorar su desempeño, organizando al efecto los programas y cursos correspondientes;**
 [...]

CAPÍTULO QUINTO

De las Atribuciones de las Coordinaciones Generales y Direcciones Generales DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL

Artículo 15

Corresponden al titular de la Dirección General de Comunicación Social:

- [...]
- II. **Diseñar, proponer y coordinar la realización de publicidad y programas de difusión en materia de prevención de delitos y seguridad pública;**
- III. **Registrar, analizar, evaluar y procesar la información que difundan los medios de comunicación referente a las materias de interés de la Secretaría;**
- IV. **Contribuir con las unidades administrativas de la Secretaría y con otras instituciones para la difusión de programas de servicio y orientación, con el objeto de garantizar la participación de la Secretaría ante la ciudadanía;**
 [...]
- VII. **Coordinar y apoyar a las instancias correspondientes de la Secretaría y a las organizaciones ciudadanas o académicas, en la realización de cursos, coloquios, mesas redondas, foros o cualquier otra actividad de carácter cultural o académico en materia de prevención de delitos y seguridad pública;**
 [...]
- X. **Diseñar y proponer los lineamientos de participación y enlace ciudadano en materia de prevención del delito y de seguridad pública;**
 [...]

XIII. Difundir estudios e investigaciones que se realicen en materias de prevención del delito y de seguridad pública, así como promover el intercambio de resultados y experiencias en el ámbito local, nacional e internacional;

[...]

XVII. Elaborar instrumentos y dar seguimiento a encuestas, estudios de opinión, prospectiva policiaca e impacto de imagen institucional para conocer la percepción de la ciudadanía respecto a los programas de la Secretaría, y

[...]

CAPÍTULO QUINTO

De las Atribuciones de las Coordinaciones Generales y Direcciones Generales DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEACIÓN Y ESTADÍSTICA

Artículo 16

Corresponden al titular de la Dirección General de Planeación y Estadística las siguientes atribuciones:

I. Diseñar, coordinar y manejar el Sistema Nacional de Información y Estadística de Seguridad Pública;

[...]

III. Elaborar el Programa Nacional de Seguridad Pública;

IV. Recabar la información para elaborar los diagnósticos de la seguridad pública en el país, así como para su clasificación geodelictiva;

V. Organizar y desarrollar mecanismos permanentes de coordinación y comunicación con las unidades administrativas generadoras de información criminal en los tres niveles de gobierno, a efecto de unificar y definir criterios, mecanismos y estrategias para su obtención precisa y oportuna;

VI. Diseñar un sistema de medición que permita evaluar el desempeño y resultados en la prevención y combate del delito;

VII. Verificar e integrar la información estadística proporcionada por las diferentes unidades administrativas de la Secretaría y de las dependencias federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, generadoras de la misma;

VIII. Desarrollar estrategias de prevención del delito y de combate a la delincuencia;

IX. Recibir las propuestas en materia de seguridad pública del Secretariado Ejecutivo del Sistema, para su análisis e integración en el proyecto de Programa Nacional;

[...]

CAPÍTULO QUINTO

De las Atribuciones de las Coordinaciones Generales y Direcciones Generales DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS A LA COMUNIDAD Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Artículo 18

Corresponden al titular de la Dirección General de Servicios a la Comunidad y Participación Ciudadana:

- I. Mantener un sistema de comunicación abierta al público durante todo el año y las veinticuatro horas del día para recibir las quejas y denuncias, relacionadas con el servicio de seguridad pública;**
- II. Canalizar ante las instancias competentes y dar seguimiento a las denuncias y quejas, para verificar que éstas hayan sido atendidas;**
- III. Verificar que las denuncias y quejas en contra de servidores públicos, relacionadas con el servicio y la actuación de éstos, sean tramitadas conforme a derecho;**
- IV. Promover la participación de los habitantes, organismos empresariales, cámaras de comercio, asociaciones de banqueros, organizaciones no gubernamentales y centros académicos, entre otros, para que se involucren en la supervisión y evaluación de las actividades policiales;**
- V. Realizar campañas de exhorto a los ciudadanos para denunciar hechos ilícitos, falta del servicio, prepotencia, corrupción y extorsión de los servidores públicos de que se tenga conocimiento, a fin de combatir la impunidad;**
- VI. Realizar programas de estímulos y recompensas para los elementos que se hayan distinguido en el cumplimiento de sus funciones, donde participe la comunidad;**
- VII. Estimular y organizar la participación de la sociedad en grupos de observadores ciudadanos, que colaboren con la policía en la desactivación de los lugares de alto riesgo delictivo;**
- VIII. Acordar e instrumentar conjuntamente con la ciudadanía medidas de prevención para disuadir la comisión de ilícitos;**
- [...]**
- X. Fomentar la cultura preventiva del delito en la ciudadanía promoviendo la participación de los sectores social y privado;**
- XI. Estudiar las conductas antisociales y los factores que las propician y elaborar programas de prevención del delito en el ámbito de su competencia;**
- XII. Promover el intercambio con entidades federativas e instituciones nacionales e internacionales de carácter público o privado para la participación ciudadana y fortalecimiento de acciones en materia de prevención del delito;**

XIII. Proporcionar a la ciudadanía orientación legal, así como promover que las víctimas de delito se querellen o denuncien los actos ilícitos y coadyuven con la Secretaría;

[...]

XVI. Brindar, en coordinación con la Dirección General de Comunicación Social, información general sobre las atribuciones y servicios encomendados a la Secretaría, así como recoger las opiniones de la población en torno a la seguridad pública;

XVII. Establecer los lineamientos conforme a las políticas institucionales para orientar a las víctimas de delitos, sobre los servicios legales, médicos y psicológicos necesarios, y canalizarlas a las instituciones correspondientes para procurar su restablecimiento;

XVIII. Establecer y coordinar sistemas, mecanismos y procedimientos, que permitan captar información ciudadana sobre la posible comisión de delitos del fuero federal;

[...]

XX. Promover acciones de apoyo y coordinación con organismos públicos y privados especializados en la prevención del delito;

[...]

XXII. Diseñar y ejecutar programas de vinculación, recepción, atención, orientación y en su caso, seguimiento y canalización de las quejas y denuncias de la ciudadanía ante las instancias correspondientes;

XXIII. Operar y ejecutar bases, convenios y otros instrumentos de coordinación con instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras, así como aplicar, en el ámbito de su competencia, los instrumentos internacionales de los que México sea parte en materia de participación ciudadana en seguridad pública, y

[...]

CAPÍTULO SEXTO

De los Órganos Administrativos Desconcentrados DE PREVENCIÓN Y READAPTACIÓN SOCIAL

Artículo 29

Corresponde al titular de Prevención y Readaptación Social:

- I.** Ejecutar las sentencias penales dictadas por los tribunales del Poder Judicial de la Federación en todo el territorio nacional;
- II.** Vigilar la ejecución de las medidas de tratamiento a adultos inimputables impuestas por los tribunales del Poder Judicial de la Federación en todo el territorio nacional;
- III.** Aplicar la normatividad sobre readaptación social y ejecución de sentencias en los centros penitenciarios federales, y dictar las medidas conducentes para que sea aplicada a los sentenciados del fuero federal

que cumplan condena en establecimientos dependientes de los gobiernos estatales, municipales y del Distrito Federal;

- IV. Promover la adopción de las normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados por parte de las entidades federativas y del Distrito Federal, a fin de organizar y homologar el sistema penitenciario en el país;
- V. Coordinar, con la participación que corresponda a las entidades federativas y al Distrito Federal, los programas de carácter nacional en materia de prevención, readaptación y reincorporación social;
- [...]
- VIII. Establecer en coordinación con la Oficialía Mayor los criterios tipo para la selección, formación, capacitación, evaluación y promoción del personal que preste sus servicios en las instituciones de prevención y readaptación social, así como brindar el apoyo técnico a las autoridades penitenciarias estatales, del Distrito Federal y municipales en la programación e impartición de cursos de formación en la materia;
- IX. Proporcionar antecedentes penales a las autoridades competentes y expedir, previa solicitud, constancias de los mismos, para el ejercicio de un derecho o el cumplimiento de un deber legalmente previsto;
- X. Emitir los criterios tipo para la organización, administración y operación de establecimientos para la detención de personas sujetas a proceso, la ejecución de sentencias y la aplicación de tratamientos de readaptación social que correspondan a las condiciones socioeconómicas del lugar, a la seguridad de la sociedad y a las características biopsicosociales de los reos;
- [...]
- XII. Adecuar las modalidades de aplicación de la sanción impuesta, considerando edad, sexo, salud o constitución física del reo;
- XIII. Otorgar a los sentenciados por delitos federales el tratamiento preliberacional, la libertad preparatoria y la remisión parcial de la pena, en los supuestos y con los requisitos fijados en las leyes aplicables;
- [...]
- XV. Resolver lo procedente en los casos de conmutación de la pena, los sustitutivos de pena de prisión, condena condicional y reconocimiento de inocencia;
- [...]
- XIX. Aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento externo o interno de menores infractores, de conformidad con la ley de la materia, tendientes a su adaptación social;
- [...]

XXII. Atender la procuración de justicia en el ámbito de los menores infractores y realizar la prevención general y especial a efecto de evitar la comisión de infracciones;

[...]

3.4. Ley de la Policía Federal Preventiva³²⁸

CAPÍTULO I

Disposiciones Generales

Artículo 1

La presente ley es reglamentaria del artículo 21 constitucional en lo relativo a la seguridad pública a cargo de la Federación. Es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional y tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de la Policía Federal Preventiva.

La Policía Federal Preventiva tendrá como función primordial salvaguardar la integridad y derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, en los términos de esta ley.

Artículo 2

La Policía Federal Preventiva dependerá de la Secretaría de Seguridad Pública, cuyo titular tendrá la facultad de proponer al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el nombramiento de un Comisionado, quién tendrá el más lato rango en dicha policía y ejercerá sobre ésta atribuciones de mando, dirección y disciplina.

CAPÍTULO II

De la Organización y Funcionamiento de la Institución

Artículo 4

La Policía Federal Preventiva tendrá las atribuciones siguientes:

- 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;**

³²⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 1999. La presente ley aún no ha sido reformada en su totalidad; sin embargo, de conformidad con las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 21 de noviembre del 2000 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y con el Reglamento Interno de la Secretaría de Seguridad Pública publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de febrero del 2001, las atribuciones que aquí se establecen para la Secretaría de Gobernación actualmente pertenecen a la Secretaría de Seguridad Pública.

- 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 limítrofes, 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) **Los espacios urbanos considerados como zonas federales, así como en los inmuebles, instalaciones y servicios dependientes de la Federación, y**
 - d) **Todos aquellos 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 aquellos casos en que sea formalmente requerida, cumpliendo sin excepción los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables;**
- 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 Constitucional y legalmente establecidos;**
- VI. **Colaborar, cuando así lo soliciten otras 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 disturbios 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 públicos;**
- [...]
- 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 de las vías generales de comunicación y los medios de transporte que operen en ellas;

[...]

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;

[...]

En los casos a que se refiere el inciso a) de la fracción III y la fracción XII del presente artículo, la Policía Federal Preventiva actuará en los recintos fiscales, aduanas, secciones aduaneras, garitas o puntos de revisión aduaneros, únicamente en los casos en que expresamente lo solicite la autoridad aduanera.

Artículo 10

Las Secretarías de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público, de Comunicaciones y Transportes, la Procuraduría General de la República, así como aquellas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cuyas atribuciones se relacionen con las de la Policía Federal Preventiva, se coordinarán para el despacho de los asuntos relativos a seguridad pública a cargo de la Federación. Este mecanismo de coordinación estará presidido por el representante de la Secretaría de Gobernación.

CAPÍTULO III

Del Personal Activo de la Institución

Artículo 12

La actuación de los miembros de la policía federal preventiva se sujetará, invariablemente, a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Serán deberes de los miembros de la Policía Federal Preventiva:

[...]

IV. Abstenerse en todo momento y bajo cualquier circunstancia de infligir, tolerar o permitir actos de tortura u otros tratos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes, aun cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenaza a la seguridad pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra; al conocimiento de ello, lo denunciará inmediatamente ante la autoridad competente.

3.5. Reglamento de la Policía Federal Preventiva³²⁹

TÍTULO PRIMERO

De la Organización

CAPÍTULO PRIMERO

Disposiciones Generales

Artículo 1

El presente reglamento tiene por objeto establecer la estructura orgánica, las relaciones jerárquicas, las funciones y atribuciones de las unidades administrativas, los principios normativos de disciplina, prestaciones, estímulos y recompensas, así como regular las funciones y procedimientos de los órganos colegiados de la Policía Federal Preventiva, órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

Artículo 2

La Policía Federal Preventiva tiene a su cargo el ejercicio de las facultades y el despacho de los asuntos que le encomiendan la Ley de la Policía Federal Preventiva y los demás ordenamientos jurídicos aplicables.

TÍTULO PRIMERO

De la Organización

CAPÍTULO SEGUNDO

De la Estructura Orgánica

Artículo 9

- I. Comisionado,
- II. Estado Mayor,
 - A. Sección Primera Personal;
 - B. Sección Segunda, Información;
 - C. Sección Tercera, Operaciones;
 - D. Sección Cuarta, Logística;
 - E. Sección Quinta, Planes;
- III. Unidades Administrativas Centrales,
 - A. Coordinación de Inteligencia para la Prevención,
 - a. Terrorismo,
 - b. Tráfico y Contrabando,
 - c. Secuestros y Robos,
 - d. Información y Enlace, y
 - e. Análisis,
 - B. Coordinación de Fuerzas Federales de Apoyo,

³²⁹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 26 de abril del 2000. Loc. Cit.

- a. Reacción y Alerta Inmediata,
 - b. Operaciones Especiales, y
 - c. Instalaciones Estratégicas y Servicios,
- C. Coordinación de Seguridad Regional,
- a. Seguridad en Caminos Federales,
 - b. Puertos y Fronteras,
 - c. Zonas Federales,
- D. Instituto de Formación de la Policía Federal Preventiva,
- a. Centro de Formación Policial,
 - b. Centro de Capacitación Policial,
 - c. Centro de Estudios Superiores Policiales,
- E. Coordinación de Administración y Servicios,
- F. Servicios Técnicos,
- a. Informática,
 - b. Apoyo Técnico y
 - c. Telecomunicaciones,
- G. Transportes Aéreos,
- H. Unidad de Desarrollo,
- a. Control de Confianza, y
 - b. Asuntos Internos,
- I. Asuntos Jurídicos,
- J. Vinculación y Comunicación Social;
- IV. Unidades Administrativas Regionales,
- A. Comandancias Regionales,
- a. Comisarías de Sector,
 - 1. Comisarías de Destacamento,
 - 2. Comisarías de Puertos y Fronteras, y
 - 3. Comisarías de Aeropuertos.

TÍTULO PRIMERO
De la Organización
CAPÍTULO TERCERO
De las Atribuciones
SECCIÓN PRIMERA
Del Comisionado

Artículo 11

La Institución [la Policía Federal Preventiva] estará a cargo de un Comisionado, quien será nombrado por el Presidente de la República y tendrá las atribuciones, facultades y obligaciones que le señalan los artículos 4 y 6 de la Ley [Ley de la Policía Federal Preventiva], así como las siguientes:

- I. **Dictar las medidas tendientes a garantizar la prevención, el mantenimiento y el restablecimiento del orden y la seguridad pública;**
 - II. **Ordenar y ejecutar líneas de investigación para obtener, analizar, estudiar y procesar información conducente a la prevención de delitos;**
 - III. Dictar los lineamientos y políticas, bajo los cuales la Institución proporcionará los informes, datos y cooperación técnica y operativa que sean requeridos por alguna entidad federativa o municipio;
 - IV. **Proporcionar la información requerida por las autoridades competentes de la Secretaría, necesaria para la evaluación y diseño de la política de Seguridad Pública a cargo de la Federación;**
 - V. Representar legalmente a la Institución, tanto en su carácter de autoridad en materia de policía, como de órgano desconcentrado, conforme a la legislación aplicable;
- [...]
- VI. **Participar en las negociaciones de los tratados internacionales que lleve a cabo el Ejecutivo Federal en materia de prevención de delitos cuando así se requiera;**
- [...]
- IX. **Ordenar y practicar para fines de seguridad pública, vistas de verificación, vigilancias e inspecciones sobre el manejo, transporte o tenencia de mercancías de comercio exterior y de los medios que las transportan en todo el territorio nacional;**
- [...]

TÍTULO PRIMERO
De la Organización
CAPÍTULO TERCERO
De las Atribuciones
SECCIÓN TERCERA
Del Estado Mayor

Artículo 13

El Estado Mayor estará a cargo de un Jefe del Estado Mayor, quien tendrá las atribuciones siguientes:

- [...]
- II. **Mantener informado al Comisionado de la situación de la Seguridad Pública en el territorio nacional;**
 - III. **Diagnosticar permanentemente la situación de la Seguridad Pública, en las zonas federales terrestres de las vías generales de comunicación,**

zonas fronterizas, recintos autorizados para el tráfico internacional de mercancías y tránsito de personas, parques nacionales y áreas de propiedad y protección federal de los recursos hidráulicos y, en general, todos aquellos lugares, zonas o espacios del territorio nacional sujetos a la jurisdicción federal conforme a las leyes respectivas;

[...]

XVIII. Diseñar y evaluar los métodos de análisis de información para generar inteligencia estratégica que permita prevenir y combatir la comisión de delitos;

TÍTULO PRIMERO

De la Organización

CAPÍTULO TERCERO

De las Atribuciones

SECCIÓN CUARTA

De la Coordinación de Inteligencia para la Prevención

Artículo 14

I. [...]

- II. Diseñar, coordinar y operar los sistemas de recolección, clasificación, registro y evaluación de información, y conformar una base de datos a nivel nacional que sustente el desarrollo de planes y acciones que sirvan para la toma de decisiones, elaboración de programas y la conducción de operativos para la prevención de delitos;
- III. Coordinar y ejecutar los métodos de análisis de información para generar inteligencia operacional que permita identificar a personas, grupos, organizaciones, zonas prioritarias y modos de operación, vinculados con los diversos delitos con el fin de prevenir y combatir la comisión de los mismos;
- IV. Coordinar y realizar acciones policiales específicas que aseguren la obtención, el análisis y explotación de información de inteligencia, para ubicar, identificar, disuadir, prevenir y combatir la comisión de los diversos delitos;
- V. Coordinar y realizar acciones encaminadas a la captación de información de carácter policial en contra de la delincuencia organizada, a fin de combatir la misma;
- VI. [...]
- VII. Coordinar los métodos de recopilación, análisis y explotación de información para generar inteligencia operacional que permita la prevención y el combate del tráfico de armas y del narcotráfico;
- VIII. Participar en la investigación y persecución de delitos, cuando así lo solicite la autoridad ministerial competente;
- IX. Auxiliar las investigaciones policiales, con apoyo de los laboratorios científicos y tecnológicos, y las materias que sean requeridas para tal efecto;

[...]

TÍTULO PRIMERO**De la Organización****CAPÍTULO TERCERO****De las Atribuciones****SECCIÓN QUINTA****De la Coordinación de Fuerzas Federales de Apoyo****Artículo 15**

Corresponde a la Coordinación de Fuerzas Federales de Apoyo:

I. **Coordinar al personal de su área para prevenir la comisión de delitos, así como garantizar, mantener y restablecer la paz y el orden públicos;**

[...]

IX. **Cumplir con las obligaciones derivadas de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y las que señale la Secretaría de la Defensa Nacional con motivo del otorgamiento de la licencia oficial colectiva de portación de armas;**

[...]

XI. **Participar en la investigación y persecución de delitos, cuando así lo solicite la autoridad ministerial competente;**

X. **Coordinar y realizar acciones policiales específicas que aseguren la obtención, el análisis y explotación de información de inteligencia, para ubicar, identificar, disuadir, prevenir y combatir la comisión de los diversos delitos;**

XI. **Establecer los mecanismos para que el personal de su área, al advertir la comisión de algún delito, preserve y custodie el lugar de los hechos con la finalidad de que las pruebas e indicios no pierdan su calidad probatoria y se facilite el correcto desarrollo del proceso correspondiente;**

XII. **Vigilar que el personal de su área, dentro de los plazos legales, ponga a disposición de la autoridad competente a los detenidos o bienes asegurados que estén bajo su custodia y que sean objeto, instrumento o producto del delito, tratándose de flagrancia o detenciones realizadas en los casos en que sea formalmente requerida para ello, rindiendo el parte de novedades y levantando las actas correspondientes;**

[...]

XVII. **Vigilar y dar seguimiento a los operativos que realice la Institución en materia de prevención contra la delincuencia organizada recabando la información que se genere con motivo de su intervención;**

[...]

TÍTULO PRIMERO**De la Organización****CAPÍTULO TERCERO****De las Atribuciones****SECCIÓN NOVENA****De la Unidad Administrativa de Servicios Técnicos****Artículo 19**

Corresponde a la unidad administrativa de Servicios Técnicos:

[...]

- I. Planear, establecer y crear los sistemas que permitan la explotación de la información relacionada con la materia de prevención del delito y seguridad pública mediante las tecnologías que garanticen a la Institución albergada y establecer los vínculos que determine el Sistema;

[...]

TÍTULO PRIMERO**De la Organización****CAPÍTULO TERCERO****De las Atribuciones****SECCIÓN DECIMOPRIMERA****De la Unidad de Desarrollo****Artículo 21**

Corresponde a la Unidad de Desarrollo:

[...]

- II. Coordinar, desarrollar y supervisar el apoyo externo de evaluaciones especializadas, a fin de dar cumplimiento a los convenios interinstitucionales para la prevención del delito;

[...]

- XIII. Remitir a la unidad administrativa de Asuntos Jurídicos copias certificadas de los expedientes relativos a las investigaciones de quejas o denuncias de las que se derive la probable comisión de un delito por integrantes de la Institución.

TÍTULO PRIMERO**De la Organización****CAPÍTULO TERCERO****De las Atribuciones****SECCIÓN DECIMOTERCERA****De la Unidad Administrativa de Vinculación y Comunicación Social****Artículo 23**

Corresponde a la unidad administrativa de Vinculación y Comunicación Social:

- I. **Diseñar y realizar programas de vinculación ciudadana, en materia de prevención de delitos y seguridad pública;**
- II. **Contribuir con las unidades administrativas de la Institución y en coordinación con otras instituciones para la definición de programas de servicio, orientación y difusión con el objeto de legitimar la participación de la Institución ante la ciudadanía;**

[...]

VII. **Diseñar y ejecutar programas de vinculación, recepción, atención, orientación y en su caso, seguimiento y canalización de las quejas y denuncias de la ciudadanía ante las instalaciones correspondientes, de conformidad con las políticas, bases, lineamientos y criterios técnicos y operativos que para tales efectos emita la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;**

VIII. **Establecer los mecanismos necesarios para brindar orientación al público y operar los módulos de recepción, orientación, información y quejas de la Institución, en los términos establecidos en la fracción anterior;**

IX. **Coordinar con las organizaciones ciudadanas, cursos, coloquios, mesas redondas, foros o cualquier otra actividad de carácter cultural o académica en materia de prevención de delitos y seguridad pública;**

[...]

XI. **Proponer las observaciones al marco jurídico aplicable para propiciar y fomentar la participación ciudadana en materia de prevención del delito y seguridad pública;**

XII. **Diseñar y proponer los lineamientos de participación y enlace ciudadano en materia de prevención del delito y de seguridad pública;**

[...]

XV. **Difundir estudios e investigaciones que se realicen en materias de prevención del delito y de seguridad pública, así como promover el intercambio de resultados y experiencias en el ámbito local, nacional e internacional, y**

[...]

TÍTULO CUARTO

Del Régimen Disciplinario

CAPÍTULO PRIMERO

De los Deberes y Sanciones

SECCIÓN PRIMERA

Disposiciones Generales

Artículo 132

Para los efectos de este reglamento, la disciplina comprende el aprecio a sí mismo, la pulcritud, los buenos modales, el rechazo a los vicios, la puntualidad en el servicio, la exactitud en la obediencia, el escrupuloso respeto a las leyes y reglamentos, así como a los derechos humanos.

La disciplina es la base del funcionamiento y organización de la Institución, por lo que sus integrantes deberán sujetar su conducta a la observancia de las leyes, órdenes y jerarquías, así como a la obediencia y al alto concepto del honor, de la justicia y de la ética.

La disciplina demanda respeto y consideración mutua entre quien ostente una autoridad y sus subordinados.

Artículo 133

La actuación de los integrantes de la Institución se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Artículo 134

La Institución exige de sus integrantes el más estricto cumplimiento del deber, salvaguardando la integridad y los derechos de las personas, previniendo la comisión de delitos, y preservando las libertades, el orden y la paz públicos.

TÍTULO CUARTO

Del Régimen Disciplinario

CAPÍTULO PRIMERO

De los Deberes y Sanciones

SECCIÓN SEGUNDA

De los Deberes

Artículo 135

Los deberes de los integrantes de la Institución son los siguientes:

[...]

I. Participar en operativos de coordinación con otras corporaciones policiales, así como brindarles, en su caso, el apoyo que conforme a su derecho proceda;

[...]

VII. Mantener en buen estado el armamento, material, municiones y equipo que se le asigne con motivo de sus funciones, haciendo uso racional de ellos sólo en el desempeño del servicio. El uso de las armas se reservará exclusivamente para actos del servicio que así lo demanden;

VIII. Preservar las pruebas e indicios de probables hechos delictivos o de faltas administrativas de forma que no pierdan su calidad probatoria y se facilite la correcta tramitación del procedimiento correspondiente;

[...]

XIV. Apoyar, junto con el personal bajo su mando, a las autoridades que así se lo soliciten en caso de investigación y persecución de delitos, así como en situaciones de grave riesgo, catástrofes o desastres;

XV. Realizar apoyo operativo a la investigación relacionada con la delincuencia organizada;

XVI. Realizar las detenciones que procedan, privilegiando la persuasión, cooperación o advertencia, con el fin de mantener la observancia de la ley y restaurar el orden y la paz públicos;

[...]

XXVIII. Atender con diligencia la solicitud de informe, queja o auxilio de la ciudadanía, o de sus propios subordinados, excepto cuando la petición rebase su competencia, en cuyo caso deberá turnarlo al área de la Institución que corresponda;

[...]

XXVIII. Identificar los indicadores de delitos con mayor incidencia, para instrumentar las acciones que correspondan;

[...]

TRANSITORIOS

[...]

SEGUNDO

Los recursos materiales y financieros que la Policía Federal de Caminos tiene asignados como órgano Administrativo Desconcentrado se reasignan en su totalidad a la Policía Federal Preventiva.

TERCERO

Los recursos humanos de la Policía Federal de Caminos que cumplan con los requisitos previstos para el ingreso a la Policía Federal Preventiva, se integran a esta última.

Los derechos de los miembros de la Policía Federal de Caminos serán respetados conforme a las disposiciones aplicables.

CUARTO

La Policía Federal Preventiva sustituye a la Policía Federal de Caminos en las relaciones jurídicas con el personal incorporado.

[...]

OCTAVO

Se abroga el Reglamento Interior de la Policía Federal de Caminos publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de octubre de 1997.

A partir del desarrollo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, surgió una iniciativa del titular del Poder Ejecutivo Federal para unificar a tres corporaciones de policía. De esta manera, la Policía Federal de Caminos y Puertos, la Policía Fiscal y la Policía de Migración sistematizaron las funciones que desempeñaban en un nuevo cuerpo llamado Policía Federal Preventiva.

La función de seguridad pública está a cargo de la Federación, del Distrito Federal, de los estados y de los municipios, en las respectivas competencias que la Constitución Federal señala. Así, al ser objeto de la Ley y de su Reglamento la regulación de la organización y el funcionamiento de la Policía Federal Preventiva, resulta claro el por qué es parcialmente reglamentaria del artículo 21 Constitucional.

Aquí, nuevamente encontramos que el orden público, además de la paz pública, no se encuentran fijados claramente; en otras palabras, no están delimitados con base en la legalidad. Insistimos, lo anterior deja a la autoridad en la posibilidad de vulnerar los bienes jurídicos de los gobernados, así como de proteger los intereses del Estado y no los de aquellos.

Si bien es cierto que en el apartado correspondiente a los principios básicos de actuación de los elementos de policía se enuncian los que consagra el artículo 21 de la Constitución Federal, nada impide que la ley secundaria los amplíe con objeto de otorgar una mayor protección a los gobernados. De esta forma, se mostrarían claramente los límites que estos servidores públicos no deben rebasar y se daría vigencia al principio de legalidad (para las instituciones, todo lo que no está permitido está prohibido)

Los elementos de policía que participen en casos de detención, deben ser responsables de la integridad física de las personas detenidas en tanto sean puestas a disposición de la autoridad competente.

Toda actuación de estos servidores públicos debe ser totalmente imparcial, sin discriminación alguna por raza, sexo, religión, condición económica o social, preferencia sexual, política o ideológica.

En consecuencia, se debe establecer que la actuación de la policía siempre será con respeto a los derechos fundamentales de los individuos y con apego total al orden jurídico vigente; igualmente, que tiene la obligación de prestar ayuda a toda persona que se encuentre en peligro real o que haya sido víctima de algún delito y de proteger su integridad física, sus bienes y sus derechos.

Es imperativo que los elementos de policía se abstengan de infligir o permitir actos de tortura u otros tratos crueles en el desempeño de sus funciones, aún cuando se trate de una orden superior jerárquica o se argumenten circunstancias especiales, como la amenaza a la seguridad pública, la seguridad nacional, el estado de sitio o de emergencia.

Toda vez que la policía está legítimamente facultada para emplear la fuerza durante el desarrollo de sus funciones, es necesario que se establezcan líneas claras sobre su uso y el de las armas de fuego. En consecuencia, es fundamental la inserción de un capítulo que tome como base a los "principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley"³³⁰, los cuales fueron adoptados por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 7 de septiembre de 1990.

No menos importante es el acercamiento ciudadano hacia las instituciones encargadas de la seguridad pública. Esto implica desarrollar mecanismos de penetración en la conciencia de la colectividad para que no sólo se le considere como un objeto de protección, sino para que también se le involucre en la función que los cuerpos policiacos deben desempeñar.

³³⁰ Cit. por GUDIÑO GALINDO, Julián Jesús, en "Algunas notas acerca de la Policía Federal Preventiva", en *BIEN COMÚN Y GOBIERNO*. Publicación mensual de la fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.. Año 5. No. 51. Febrero. México, 1999. pp. 88 - 89.

Todo diseño de policía tiene que devenir en la inclusión de la sociedad dentro de la institución para evitar el estigma de una policía al servicio del Estado y alejada de los intereses de los ciudadanos. Es esencial evitar el crecimiento de una policía política, cuya prioridad son los designios del Estado, en lugar de una verdadera policía ciudadana atenta a las necesidades de la población.

3.6. Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal³⁵¹

TÍTULO PRIMERO

Artículo 1

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

Artículo 2

La seguridad pública es un servicio cuya prestación, en el marco de respeto a las garantías individuales, **corresponde en forma exclusiva al Estado**, y tiene por objeto:

- I. Mantener el orden público;**
- II. Proteger la integridad física de las personas así como sus bienes;**
- III. Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía;**
- IV. Colaborar en la investigación y persecución de los delitos, y**
- V. Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.**

Estas funciones se entienden encomendadas al Departamento y a la Procuraduría, de acuerdo a la competencia que para cada uno de los cuerpos de seguridad pública establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 4

Corresponde al Departamento y a la Procuraduría por ser esta última la institución en que se integra el Ministerio Público del Distrito Federal, prestar coordinadamente el servicio de seguridad pública en sus respectivos ámbitos de competencia.

³⁵¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 19 de julio de 1993.

La Policía Judicial quedará sujeta por lo que corresponde a su ámbito de competencia, a las disposiciones de esta ley, sin perjuicio de lo previsto en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en su Reglamento y en el Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal.

Artículo 5

La Policía del Distrito Federal estará integrada por:

- I. La Policía Preventiva, con todas las unidades y agrupamientos que prevea su reglamento; y
- II. La Policía Complementaria, que estará integrada por la Policía Auxiliar, la Bancaria e Industrial y las demás que determine el reglamento correspondiente.

Artículo 6

La Policía Complementaria desempeñará sus funciones bajo el mando y dirección de la Secretaría.

Artículo 7

Corresponde al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el Mando Supremo de los Cuerpos de Seguridad Pública.

TÍTULO SEGUNDO

Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal

CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 11

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

Artículo 13

El Programa deberá guardar congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, se sujetará a las previsiones contenidas en el mismo y contendrá, entre otros, los siguientes puntos:

- I. El diagnóstico de la situación que presenta la seguridad pública en el Distrito Federal;
- II. Los objetivos específicos a alcanzar;
- III. Las líneas de estrategia para el logro de sus objetivos;
- IV. Los subprogramas específicos, incluidos los delegaciones, así como las acciones y metas operativas correspondientes, incluyendo aquellas que sean objeto de coordinación con dependencias y organismos de la Administración Pública Federal o con los gobiernos de los estados y aquellas que requieran de concertación con los grupos sociales; y
- V. Las unidades administrativas responsables de su ejecución.

En la formulación del Programa, el Departamento y la Procuraduría llevarán a cabo conjuntamente los foros de consulta previstos en la Ley de Planeación y atenderán los lineamientos generales que establezca la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Se considerarán también las opiniones de los comités delegacionales de seguridad pública y organizaciones vecinales o sociales en general.

TÍTULO SÉPTIMO

De la Coordinación en Materia de Seguridad Pública

CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 57

La Procuraduría y el Departamento, en el ámbito de sus respectivas competencias, coordinarán operativa y administrativamente sus actividades en las siguientes materias:

- I. Sistemas expeditos para el intercambio de información que faciliten tanto el desarrollo de sus actividades como la selección e idoneidad de su personal;
- II. Cooperación en la instrumentación de operativos policíacos;
- III. Intercambio académico y de experiencias para robustecer la profesionalización de los elementos policiales;
- IV. Mecanismos y lineamientos conforme a los cuales la Policía del Distrito Federal, actuará bajo la autoridad y mando de la Procuraduría, cuando intervenga como auxiliar del ministerio público en la averiguación o persecución de un delito; y
- V. Las demás que se determinen en otras leyes o mediante los convenios y bases de coordinación interinstitucional que al efecto se celebren.

Artículo 59

En el marco del subprograma delegacional de seguridad pública respectivo, la Secretaría y la Procuraduría establecerán mecanismos de coordinación con el Delegado correspondiente.

Artículo 60

El Departamento y la Procuraduría, se coordinarán con las autoridades federales, estatales y municipales, en las materiales a que se refiere este título. Será objeto de atención prioritaria la coordinación de acciones con los estados y municipios conurbados al Distrito Federal.

TÍTULO OCTAVO

De la Participación Vecinal y Ciudadana

CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 63

En cada una de las Delegaciones del Departamento se establecerá y organizará un Comité de Seguridad Pública como instancia colegiada de consulta y participación ciudadana.

En dichos comités, además de la representación que se determine para la Secretaría y la Procuraduría, **deberán participar representantes populares así como organizaciones vecinales o ciudadanas.** El Delegado correspondiente presidirá y coordinará las actividades del Comité.

Artículo 64

Corresponde a los Comités Delegacionales de Seguridad Pública:

- I. Ser órganos de consulta, análisis y opinión de las respectivas Delegaciones en materia de seguridad pública;
- II. Emitir opiniones y sugerencias para la elaboración y evaluación del subprograma Delegacional de Seguridad Pública con participación vecinal y evaluar la ejecución del mismo;
- III. Informar sobre las zonas que en su concepto tengan mayor índice de delincuencia dentro de la circunscripción territorial de cada una de las Delegaciones;
- IV. Estudiar y proponer a la Procuraduría y al Departamento, mecanismos de coordinación y desconcentración, para la mejor cobertura y calidad en los servicios que tienen encomendados;
- V. Verificar que el patrullaje se realice en los términos del subprograma, mediante los mecanismos y códigos que al efecto acuerden con las autoridades a fin de arraigar y vincular al policía con la comunidad;
- VI. Proponer anualmente al Consejo de Honor y Justicia correspondiente, el otorgamiento de la Condecoración al Mérito, al elemento que mejores servicios haya prestado a la comunidad, sin perjuicio de la facultad para determinar otros estímulos;
- VII. Denunciar ante el Consejo de Honor y Justicia correspondiente, aquellos casos que a su juicio constituyan faltas graves a los principios de actuación previstos en esta ley;
- VIII. Proponer normas y procedimientos que permitan mejorar la atención de las quejas que formule la ciudadanía contra abusos y actuaciones de servidores públicos;**
- IX. Proponer a la Procuraduría y a la Secretaría las acciones a emprender para prevenir la comisión de delitos y su impunidad; y**
- X. Fomentar la cooperación y participación ciudadana con el Departamento y la Procuraduría en los siguientes aspectos:**
 - a) La difusión amplia del subprograma Delegacional de seguridad pública con participación vecinal;
 - b) La aportación de equipo complementario, el cual será destinado al servicio exclusivo de la demarcación correspondiente;
 - c) El establecimiento de mecanismos de autoseguridad o la instalación de alarmas;
 - d) Participar tanto en la elaboración como en la difusión de programas de reclutamiento.

Artículo 65

Los Comités Delegacionales tendrán derecho a recibir la información que les permita participar adecuadamente, en el ámbito de sus atribuciones, en la seguridad pública de su respectiva demarcación. Igualmente tendrán derecho a recibir respuesta por escrito a sus peticiones o comentarios por parte de la autoridad correspondiente.

Artículo 66

El Departamento y la Procuraduría fomentarán la colaboración de las organizaciones vecinales, asociaciones y sociedades de carácter privado así como de la ciudadanía en general, en los correspondientes subprogramas delegacionales de seguridad pública.

A diferencia de la Constitución Federal, el artículo segundo de la ley en glosó sí ofrece una noción de seguridad pública.

Incluso, algunos expertos en la materia opinan que:

"[...] la única ley que tiene una visión coherente, aunque todavía con algunos problemas de conceptualización, es la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal [...]"³³²

La función de seguridad pública se encuentra a cargo del Gobierno del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. De la misma forma, a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal le corresponde realizar tareas de seguridad pública, concretamente las vinculadas a la investigación y persecución de los delitos.

Caso distinto al de la Policía Preventiva, la Policía Complementaria no está al servicio de la sociedad en general, ya que sus servicios los brinda de manera onerosa, es decir, sólo a los particulares que pueden pagarlos.

³³² GONZÁLEZ RUÍZ, Samuel, LÓPEZ PORTILLO, Ernesto, YÁÑEZ, José Arturo. Op. Cit., p. 62.

La actuación de los cuerpos de seguridad pública debe apegarse a cuatro principios: legalidad, respeto a los Derechos Humanos, servicio a la comunidad y disciplina. Sin embargo, como ya lo hemos comentado, la función policial debe regirse por otros más, como: trato no discriminatorio, respeto a la persona humana, honradez, inmediatez, racionalidad en el uso de la fuerza y de las armas de fuego, seguridad personal de los detenidos, profesionalismo, ausencia del uso excesivo de la violencia, entre otros.

La participación ciudadana prevista en la ley resulta meramente simbólica, ya que se reduce a la consulta, al análisis y a la opinión sobre la función de seguridad pública. En algunas ocasiones, puede ser una buena instancia para la queja sobre faltas graves a los principios que rigen la seguridad pública, pero, sin duda, su participación sería más relevante si se le ampliara.

Actualmente, la participación ciudadana sólo legitima las acciones de los cuerpos de seguridad pública. Al respecto, creemos que el Estado debe involucrar a la ciudadanía en funciones de vigilancia y control de las autoridades e instituciones encargadas de la seguridad pública. Ciertamente, la participación ciudadana debe ser activa.

Tras lo expuesto, creemos que si bien el ordenamiento jurídico mexicano en materia de seguridad pública no es la panacea, no se debe argumentar que sólo por este régimen jurídico los órganos encargados de la seguridad pública -comenzando con los de prevención de delitos y concluyendo con los de ejecución de penas y readaptación social de sentenciados- son deficientes e ineficaces.

No obstante, a pesar de que el marco jurídico debe adecuarse a la realidad cambiante de la sociedad, es cierto que los legisladores, al momento de discutir y aprobar las reformas, no actúan con rigor ni con una visión de

complementariedad de las normas jurídicas, provocando lagunas, discordancia y contradicción entre ellas.

4. Planes y Programas.

Miguel Acosta Romero, nos dice:

“La planeación es una actividad del Estado y en general de toda organización que es necesaria para establecer prioridades conforme a una escala de valores o cuestiones políticas en la que se determine qué es lo que se debe alcanzar, cómo se debe alcanzar y qué medios se deben utilizar para obtener estas finalidades que pueden ser a corto, mediano o largo plazo.”³³³

En el año 1983, durante el sexenio del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, se fortaleció el marco jurídico de la planeación económica, elevando el concepto a rango constitucional. Igualmente, se señalaron de manera explícita las normas básicas de la planeación democrática nacional.

Con respecto a lo anterior:

[...] El establecimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática representó un paso más en los esfuerzos iniciados desde 1930 con la *Ley Sobre Planeación General de la República*, para orientar y promover racionalmente las acciones de desarrollo económico y social hacia la consecución del proyecto nacional contenido en la Constitución.

³³³ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Segundo Curso de Derecho Administrativo*. 2ª ed. actualizada. Porrúa, S.A.. México, 1993. p. 816.

Durante varios decenios el Estado Mexicano llevó a cabo numerosos esfuerzos y utilizó diversos instrumentos de planeación, desde el Plan Sexenal 1934 – 1940 hasta el Plan Global de Desarrollo 1980 – 1982.

Sin embargo, el diseño de planes de mediano plazo no fue acompañado en general de un desarrollo similar en la capacidad para traducirlos en disposiciones de gasto y en acciones susceptibles de ser evaluadas.”³³⁴

Es bueno precisar que los trabajos realizados sobre la planeación habían sido sólo en aspectos del orden económico y educativo.

Ahora bien, el fundamento constitucional de la planeación quedó establecido con la reforma a los artículos 25 y 26 de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983.

“Artículo 26

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

³³⁴ INEHRM. *Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo Mexicano*. Op. Cit., T. II, p. 356.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.”

A pesar de que su sentido sigue siendo eminentemente económico, la *Ley de Planeación*³³⁵ (la cual es *Ley Reglamentaria del artículo 26 constitucional*) contempla la integración de actividades que propicien y encausen el desarrollo nacional.

Asimismo, el artículo 3° de la ley citada, define a la planeación como:

“[...] la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia constitución y la ley establecen.”

De tal suerte, consideramos que la seguridad pública es un factor determinante en el desarrollo de una nación. Por ello, atenderemos lo que la ley

³³⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 1983.

respectiva, el Plan de Desarrollo 2001–2006 y el Programa Nacional de Seguridad Pública 1995–2000 plantean.

Es importante aclarar que la Ley de Planeación establece que el Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses, contado a partir de la fecha de la toma de posesión del Presidente de la República. Igualmente, señala que dicho Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deberán elaborarse.

Por razones del tiempo en que hemos realizado el presente trabajo, el Programa Nacional de Seguridad Pública 2001–2006 aún no ha sido presentado por el titular del Poder Ejecutivo Federal, lo que explica el por qué se ha tomado como referencia al inmediato anterior.

4.1. Ley de Planeación³³⁶

CAPÍTULO PRIMERO

Disposiciones Generales

Artículo 1

Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer:

- I. Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevara a cabo la planeación nacional del desarrollo y encauzar, en función de esta, las actividades de la administración pública federal;
- II. Las bases de integración y funcionamiento del sistema nacional de planeación democrática;
- III. Las bases para que el ejecutivo federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable;

³³⁶ Loc. Cit.

- IV. Las bases para **promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales**, a través de sus organizaciones representativas, **en la elaboración del plan y los programas** a que se refiere esta ley; y
- V. Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas.

Artículo 2

La **planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. Para ello, estará basada en los siguientes principios:

- I. El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural;
- II. La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, **impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno**;
- III. La igualdad de derechos, **la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida**, para lograr una sociedad más igualitaria;
- IV. **El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos**;
- V. El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional; y
- VI. El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social.

Artículo 3

Para los efectos de esta ley se **entiende por Planeación Nacional del Desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país**, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia constitución y la ley establecen.

Mediante la planeación se fijaran objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignaran recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinaran acciones y se evaluarán resultados.

Artículo 4

Es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la Planeación Nacional del Desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 5

El Presidente de la República remitirá el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión. En el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y en las diversas ocasiones previstas por esta ley, el Poder Legislativo formulará, asimismo, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan.

Artículo 6

El Presidente de la República, al informar ante el Congreso de la Unión sobre el estado general que guarda la administración pública del país, hará mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales.

En el mes de marzo de cada año, el Ejecutivo remitirá a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan y los programas a que se refiere el párrafo anterior.

El contenido de las cuentas anuales de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal deberá relacionarse, en lo conducente, con la información a que aluden los dos párrafos que anteceden, a fin de permitir a la Cámara de Diputados el análisis de las cuentas, con relación a los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional referentes a las materias objeto de dichos documentos.

CAPÍTULO SEGUNDO**Sistema Nacional de Planeación Democrática****Artículo 12**

Los aspectos de la Planeación Nacional del Desarrollo que correspondan a las dependencias y entidades de la administración pública federal se llevarán a cabo, en los términos de esta ley, mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Las dependencias y entidades de la administración pública federal formarán parte del Sistema, a través de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades.

Artículo 13

Las disposiciones reglamentarias de esta ley establecerán las normas de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática y el proceso de planeación a que deberán sujetarse las actividades conducentes a la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas a que se refiere este ordenamiento.

Artículo 16

A las dependencias de la administración pública federal les corresponde:

- I. Intervenir respecto de las materias que les competan, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo;

- II. Coordinar el desempeño de las actividades que en materia de planeación correspondan a las entidades paraestatales que se agrupen en el sector que, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, determine el Presidente de la República;
- III. Elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los estados, así como las opiniones de los grupos sociales interesados;
- IV. Asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el Plan y los programas regionales y especiales que determine el Presidente de la República;
- V. Elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales correspondientes;
- VI. Considerar el ámbito territorial de las acciones previstas en su programa, procurando su congruencia con los objetivos y prioridades de los planes y programas de los gobiernos de los el estados;
- VII. Vigilar que las entidades del sector que coordinen conduzcan sus actividades conforme al Plan Nacional de Desarrollo y al programa sectorial correspondiente, y cumplan con lo previsto en el programa institucional a que se refiere el artículo 17, fracción II; y
- VIII. Verificar periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de las entidades paraestatales del sector que coordinen, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades de los programas sectoriales, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, los programas respectivos.

CAPÍTULO TERCERO

Participación Social en la Planeación

Artículo 20

En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la **participación y consulta de los diversos grupos sociales**, con el propósito de que **la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas** a que se refiere esta ley.

Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la Planeación Democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocaran. Asimismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores al Congreso de la Unión.

Para tal efecto, y conforme a la legislación aplicable, en el Sistema deberán preverse la organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos a que se sujetarán la participación y consulta para la Planeación Nacional del Desarrollo.

CAPÍTULO CUARTO

Plan y Programas

Artículo 21

El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de mas largo plazo.

El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 22

Estos programas observarán congruencia con el Plan, y su vigencia no excederá del período constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor.

Artículo 23

Los programas sectoriales se sujetaran a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución.

Artículo 25

Los programas regionales se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.

Artículo 26

Los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el Plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.

CAPÍTULO QUINTO

Coordinación

Artículo 33

El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se

requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la Planeación Nacional del Desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la Planeación Nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios.

El Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana explica:

“La planeación organiza el trabajo y las tareas del sector público y permite incorporar las actividades de los sectores social y privado en la consecución de los objetivos nacionales. Constituye un proceso de participación social en el que la consolidación de intereses y la unión de esfuerzos permiten el logro de objetivos validados por toda la sociedad.

La planeación democrática debe atender al fortalecimiento de la soberanía y la independencia nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural, como expresión de nuestro nacionalismo revolucionario. Favorece una distribución más equitativa del ingreso, la atención de las necesidades básicas de la población y su mejoría en la calidad de vida.

La planeación atiende también a la preservación y al perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que establece la Constitución, así como a la consolidación de la democracia como sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática establece cuatro vertientes en la Ley de Planeación:

- La vertiente de obligación se aplica a la Administración Pública Federal Centralizada y a la Paraestatal.

- La vertiente de coordinación incorpora las acciones en materia de planeación que la federación realiza con los gobiernos de los Estados, y a través de éstos, con los de los Municipios.
- La vertiente de inducción se refiere al manejo de instrumentos de política económica y social y su impacto en las decisiones de los particulares, para el cumplimiento de los objetivos establecidos por la planeación.
- La vertiente de concertación comprende las acciones que acuerden realizar conjuntamente el sector público y los particulares, personas físicas o morales de derecho social y privado.³³⁷

4.2. Plan Nacional de Desarrollo 2001 - 2006³³⁸

Como ya lo hemos explicado, el Plan Nacional de Desarrollo (en lo sucesivo, Plan) implica: la documentación explícita de los objetivos nacionales; la estrategia y prioridades del desarrollo del país; los recursos para dichos objetivos; los instrumentos y responsables de su ejecución; la política de carácter global, sectorial y regional; y el regimiento del contenido de los programas.

Diversos autores han discutido acerca de la naturaleza jurídica del Plan, concluyendo frecuentemente que ésta es de índole *sui generis*.

Al respecto, Rafael Martínez Morales, afirma:

“Si tratamos de encuadrarlo dentro de los tipos usuales, se puede

³³⁷ *Ibid.*, p. 360.

³³⁸ Aprobado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 30 de mayo del 2001.

afirmar que es un acuerdo del jefe del ejecutivo, que va dirigido a los titulares de todas las dependencias y entidades, respecto de la orientación global que han de darle a sus tareas. Se trata de un acuerdo con matices reglamentarios, en el cual hay cierta y muy limitada intervención del órgano legislativo o parlamentario.”³³⁹

El mismo autor señala que las características del Plan son:

- “1. Temporal.- Es cuasiquinquenal; deberá elaborarse en los primeros seis meses del sexenio presidencial y cesará su vigencia al concluir el periodo constitucional en que se haya aprobado. Se trata de una previsión a mediano plazo;
2. Obligatorio.- Su elaboración, aplicación, control y evaluación no es discrecional, sino que tiene que efectuarse por la administración pública federal;
3. Publicable.- Debe ser dado a conocer por medio del Diario Oficial de la Federación y de los órganos locales;
4. Evaluable.- Deberá existir un procedimiento que permita verificar su aplicación y que califique sus resultados;
5. Rectificable.- Durante su vigencia [...] podrán corregirse los objetivos, las políticas y las metas de acuerdo con circunstancias supervenientes a su inicial aprobación; y
6. Susceptible de observaciones parlamentarias.- El plan, sus resultados y adecuaciones deben ser informados al congreso de la

³³⁹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Op. Cit., p. 176.

unión, el que hará los comentarios que juzgue pertinentes. Lo anterior no tiene consecuencias jurídicas de importancia.”³⁴⁰

El Plan, en tanto acto jurídico emitido por la Administración Pública Federal, va dirigido fundamentalmente a los subalternos del Presidente de la República. En caso de que el Plan contenga disposiciones de naturaleza netamente reglamentaria, estará dirigido a todos los gobernados de manera abstracta e impersonal. Es decir, el Plan es obligatorio para la autoridad e indicativo para los particulares.

Por ser nuestro tema de estudio la seguridad pública, sólo plasmaremos los fragmentos más sobresalientes que aluden a esta materia:

INTRODUCCIÓN

Para encaminar los esfuerzos de gobierno de manera eficaz hacia lo que estipula el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se reorganizó la oficina de la Presidencia de la República y se establecieron tres comisiones: Desarrollo Social y Humano, Crecimiento con Calidad y **Orden y Respeto**, para que todas las áreas de la administración pública federal estén en la misma sintonía mediante objetivos comunes que permitan enfocar con precisión los esfuerzos gubernamentales y obtener buenos resultados en las acciones.

Todo lo anterior se resume en los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. [...] El área de orden y respeto **buscará defender** la soberanía y **la seguridad nacionales**, contribuir a que las relaciones políticas ocurran dentro de un marco de gobernabilidad democrática, construir una relación de colaboración entre los poderes de la Unión, avanzar hacia un auténtico federalismo, abatir la corrupción, gobernar con transparencia, **garantizar la seguridad pública y una procuración de justicia adecuada**.

GOBIERNO FEDERAL 2001-2006

LA MISIÓN DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

La misión del Poder Ejecutivo Federal 2000-2006 es conducir responsablemente, de manera democrática y participativa, el proceso de transición del país hacia una sociedad

³⁴⁰ Loc. Cit.

más justa y humana y una economía más competitiva e incluyente, consolidando el cambio en un nuevo marco institucional y estableciendo la plena vigencia del Estado de derecho.

Para lograrlo habremos de:

- Establecer una nueva cultura de gobierno basada en el humanismo, la equidad, el cambio, el desarrollo incluyente, la sustentabilidad, la competitividad, el desarrollo regional, el Estado de derecho, la gobernabilidad democrática, el federalismo, la transparencia y la rendición de cuentas.
- Consolidar la transición a una democracia plena.
- Garantizar la vigencia del Estado de derecho.
- **Dar seguridad personal al ciudadano y a su familia.**

GOBIERNO FEDERAL 2001-2006

LOS PRINCIPIOS QUE SUSTENTA EL EJECUTIVO FEDERAL

Apego a la legalidad

Es prioridad del Ejecutivo **convertir a México en un país de leyes, que dé certidumbre, seguridad y confianza a los ciudadanos.** Para lograrlo, es necesario, entre otras cuestiones, que los programas y acciones encaminados a **mejorar la seguridad pública**, combatir la corrupción, defender la soberanía, resguardar la seguridad nacional y **mejorar el sistema de impartición de justicia** tengan como hilo conductor el respeto a los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, las leyes y los tratados internacionales.

GOBIERNO FEDERAL 2001-2006

LOS CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

4.11.1. CREACIÓN DE LAS COMISIONES

Con fundamento en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 8º, que faculta al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para constituir unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación, mediante acuerdo presidencial del 1 de diciembre de 2000 se creó la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, que contempla entre otras unidades administrativas, la Comisión para el Desarrollo Social y Humano, la Comisión para el Crecimiento con Calidad y la **Comisión de Orden y Respeto**, con funciones de planeación, coordinación, colaboración, apoyo y promoción.

Comisión de Orden y Respeto

La Comisión de Orden y Respeto, y las secretarías y organismos que la integran, privilegia un enfoque político y social de conjunto y de largo plazo en la atención de los retos y la solución de problemas nacionales en materia de seguridad nacional, defensa

de la soberanía, preservación del Estado de derecho, gobernabilidad democrática, **seguridad pública, procuración de justicia** y desempeño gubernamental honesto.

Entre las tareas que competen a la Comisión **destacan los temas referentes a la** defensa de la soberanía, de la independencia y de la integridad territorial de la nación; **la seguridad nacional como protección, previsión y promoción del interés público; la participación ciudadana;** la garantía de proporcionar información para transparentar las tareas de gobierno; la protección civil; **la reforma integral del sistema de seguridad pública y de justicia;** el diseño de mecanismos ágiles y eficaces para la prevención y el combate institucional al delito, al tráfico ilícito de drogas, a la delincuencia organizada, a la corrupción y a la impunidad; **la mejora de las instancias de procuración de justicia;** la reestructuración integral del sistema penitenciario; **la protección a las víctimas del delito;** así como asegurar la eficacia de la administración pública y la honestidad de los servidores públicos.

GOBIERNO FEDERAL 2001-2006

LOS CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

4.11.2. ADECUACIONES A LAS SECRETARÍAS DE ESTADO

Para cumplir con la demanda ciudadana de darle a la seguridad pública la máxima prioridad, se creó la **Secretaría de Seguridad Pública** cuyos objetivos son, entre otros, **desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer una política federal contra la criminalidad, que comprenda las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos; fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos federales y, por conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los delitos del fuero común; salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos del orden federal, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos.**

ÁREA DE ORDEN Y RESPETO

INTRODUCCIÓN

Una de las prioridades del gobierno actual es **garantizar el orden público,** con respeto a las libertades y derechos de los mexicanos y al Estado de derecho.

La **prevención del delito,** el combate frontal a la impunidad y la corrupción, y la **procuración de justicia,** con pleno respeto a los derechos humanos y dentro del marco del derecho, son prioridades del Ejecutivo federal por convicción y exigencia ciudadanas.

En esta tarea existen **grandes desafíos para garantizar la seguridad pública, la procuración de justicia y el combate a la corrupción, a fin de abatir los índices**

delictivos y de criminalidad, respetando los derechos humanos. Resulta fundamental acabar con la impunidad y reafirmar el pleno respeto y vigencia del Estado de derecho para **restituir con ello confianza y seguridad a las familias mexicanas.** **El esfuerzo del Ejecutivo federal será complementado por la acción ciudadana y la colaboración internacional.**

ÁREA DE ORDEN Y RESPETO

ANTECEDENTES

El nuevo gobierno asumió la responsabilidad de emprender un cambio profundo en las formas de ejercer el poder público, así como en la operación de la administración pública federal. **Las instituciones se deben apuntalar y fortalecer, a fin de garantizar los intereses vitales del Estado mexicano, tales como la seguridad pública. Se debe lograr una efectiva coordinación, seguimiento y evaluación de las dependencias públicas en la lucha contra el crimen organizado, el tráfico ilícito de drogas, la corrupción, la impunidad y otros vicios, mediante el desempeño coherente y eficaz del Ejecutivo federal.**

Este gobierno asume los siguientes objetivos rectores en el área de orden y respeto:

[...]

7. **Garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana.**
8. **Garantizar una procuración de justicia pronta y expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos.**

ÁREA DE ORDEN Y RESPETO

OBJETIVOS RECTORES Y ESTRATEGIAS

7.3.7. SEGURIDAD PÚBLICA

DIAGNÓSTICO

La inseguridad pública es una de las mayores preocupaciones de la ciudadanía y del nuevo gobierno. Ésta se ha caracterizado por el incremento de una delincuencia cada vez más violenta y organizada que crea un clima de incertidumbre y de desconfianza entre la población, y da lugar a un proceso de descomposición de las instituciones públicas y de la convivencia social.

La tendencia delictiva decrece de 14.6 delitos por cada 1000 habitantes denunciados en 1998 a 13.7, cifra todavía alta, con la que inicia la presente administración. **La falta de confianza de la ciudadanía en las instituciones hace que no sean denunciados muchos otros delitos.**

Diversos factores han contribuido a este estado de cosas: una gran corrupción; corporaciones penetradas por la delincuencia; inobservancia de la ley; leyes obsoletas; falta de equidad en la administración de la justicia; evasión de la justicia e impunidad; un número de policías por debajo del estándar internacional y escasa capacitación de los mismos, así como una mayor beligerancia y acción de la delincuencia organizada y del tráfico ilícito de drogas.

La corrupción y el abuso de poder han proliferado dentro de los cuerpos policíacos, al amparo de débiles programas de inspección y supervisión de elementos policíacos; de un rezago legal para sancionar, de manera ejemplar, a aquellos servidores públicos infractores o negligentes; de la ausencia de organismos que promuevan la organización y la participación ciudadana en labores de prevención del delito y de faltas administrativas, así como de la falta de atención adecuada a quejas, recomendaciones y denuncias. Por otra parte, el sistema penitenciario, lejos de funcionar como un conjunto de centros de readaptación social, ha degenerado en verdaderos centros de reclusión en donde imperan la sobrepoblación, la corrupción y la falta de recursos suficientes y de personal calificado.

OBJETIVO RECTOR 7: Garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana.

Salvaguardar la seguridad pública es la responsabilidad primaria y esencial del Estado. Proteger y garantizar la libertad, la integridad física y el patrimonio de la población son las bases para un desarrollo sólido en lo económico, político y social para tener certidumbre, confianza, orden y estabilidad. El efecto de la lucha contra la delincuencia será medible por el número de delitos cometidos y denunciados. Es fundamental promover la cultura de la denuncia por parte de las víctimas de los delitos. Adicionalmente se llevarán a cabo encuestas públicas relativas a la percepción que sobre la seguridad tenga la ciudadanía.

ESTRATEGIAS

a) Prevenir el delito para garantizar la seguridad ciudadana.

Establecer mecanismos de reclutamiento, selección, capacitación, profesionalización, inspección y supervisión del desempeño policial, así como instrumentar el servicio civil de carrera que permita contar con una policía honesta, con vocación de servicio, eficiente y respetuosa de los derechos humanos, dotándola de equipo, tecnología, armamento e instalaciones que le permitan actuar de manera anticipada a la comisión del delito, modernizando, asimismo, los esquemas estratégicos, tácticos y operativos, a fin de reducir los índices de delitos y mejorar el servicio de seguridad pública.

b) Lograr la reforma integral del sistema de seguridad pública.

Reformar el sistema de seguridad pública mediante un conjunto de cambios estructurales, entre los que se encuentran: la **adecuación del marco jurídico**; la puesta en marcha del servicio civil de carrera; la capacitación y profesionalización de los elementos policiales; la mejora de los salarios y las prestaciones; el combate a fondo de la corrupción y la impunidad; la dotación de un mejor equipo, armamento, vehículos e infraestructura; la incorporación de tecnología de punta; el desarrollo de sistemas de información de calidad; la renovación de los sistemas operativos; el establecimiento de mecanismos de control, evaluación y medición de resultados; el **impulso a la participación ciudadana**; el respeto a los derechos humanos; el cumplir y hacer cumplir las leyes y los reglamentos de buen gobierno, así como la aplicación del programa integral de readaptación social.

c) Combatir la corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policiales.

Establecer mecanismos de selección y control más rigurosos en el reclutamiento y contratación del personal operativo, diseñar y operar programas de supervisión, evaluación y seguimiento del desempeño policial, así como mejorar las condiciones salariales y las prestaciones sociales de dicho personal.

d) Reestructurar integralmente el sistema penitenciario.

Reformar los ordenamientos jurídicos que permitan la renovación del sistema penitenciario mexicano y reestructurarlo de forma integral, entendiendo por integral el cambio del viejo paradigma que ha puesto en evidencia el fracaso de la readaptación y reinserción social de los internos y de quienes ya cumplieron su sentencia. Con esta nueva visión es necesario cambiar la concepción de los centros de reclusión para convertirlos en centros de trabajo, educación y deporte, combatir la corrupción en todas sus formas y mejorar las instalaciones.

e) Promover la participación y organización ciudadanas en la prevención de delitos y faltas administrativas.

Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en actividades de prevención de conductas delictivas, mediante la coordinación de esfuerzos con las instancias policiales poniendo especial cuidado en que no se deterioren los espacios de convivencia social y en que se respeten los derechos que por ley le corresponden a los demás. Promover la denuncia de todo tipo de conducta ilícita y antisocial cometida por un servidor público o por cualquier integrante de la comunidad.

ÁREA DE ORDEN Y RESPETO

OBJETIVOS RECTORES Y ESTRATEGIAS

7.3.8. PROCURACIÓN DE JUSTICIA

DIAGNÓSTICO

Desde mediados de los años ochenta y durante la década de los noventa la sociedad mexicana enfrentó dos graves problemas: por un lado el crecimiento de las actividades delictivas relativas al fuero federal, y por el otro la ineficacia en la procuración de justicia, en el ámbito federal en particular. El crecimiento de la incidencia delictiva federal tuvo tres características básicas: una constante y compleja actuación de la delincuencia organizada, especialmente la relativa a delitos contra la salud, el robo de vehículos y operaciones con recursos de procedencia ilícita; un incremento de la violencia asociada con conductas ilícitas y, finalmente, actos de corrupción en las instituciones de procuración de justicia y policiales. La ineficacia en la procuración de justicia se manifestó en impunidad, corrupción, inconsistencia jurídica ante las instancias judiciales nacionales y tribunales internacionales (especialmente en casos destacados), inestabilidad laboral del personal, parcial incumplimiento de funciones y múltiples conductas ilegales, algunas de ellas atentatorias de los derechos humanos.

De forma paralela a esta situación, se ha producido un desequilibrio entre las funciones, el presupuesto y el personal que tiene asignados la institución del Ministerio Público de la Federación. Un ejemplo claro de este desequilibrio es el hecho de que dos terceras partes del presupuesto de las áreas sustantivas de la Procuraduría General de la República se destinan a la persecución de los delitos contra la salud, no obstante que durante los últimos seis años (1995-2000) la incidencia de este tipo de delitos representó apenas 30% del total de averiguaciones previas. Estos datos muestran que las actividades de la Procuraduría General de la República deben ser reorientadas y que sus acciones no deben reducirse a perseguir delitos contra la salud. **Los delitos del fuero federal, aunque reducidos en comparación con los ocurridos en el ámbito del fuero común (representan cerca de 5% del total de delitos registrados en el país), representan un grave desafío para la seguridad pública,** situación que se refleja en la percepción que la ciudadanía tiene sobre la procuración de justicia. De ahí que, aun cuando el número de averiguaciones previas iniciadas aumentó sólo 14%, al pasar de 61214 en 1995 a 71505 en 2000, la opinión ciudadana considera que el aumento es mucho mayor. Esta situación se explica en parte por la existencia de la llamada "cifra negra del delito", es decir por el número de delitos que se cometen pero que no son denunciados ante las autoridades del fuero común o federal y por lo tanto permanecen fuera de los registros estadísticos oficiales. Se explica también por el gran número de delitos del fuero común que se cometen y que el ciudadano, como víctima, no distingue entre ámbitos de competencia, sino que simplemente registra los daños ocurridos a su persona o sus bienes, atribuyéndole la impunidad a las instituciones ministeriales y policiales indistintamente. La demanda ciudadana de justicia y de seguridad es una

tarea que debe ser por lo tanto compartida por los tres órdenes de gobierno y la ciudadanía.

En lo que respecta a la Procuraduría General de la República, hay varias limitantes que le impiden cumplir con eficacia las funciones y responsabilidades que establece la ley. Una de éstas es la disminución del personal en áreas sustantivas. Considérese por ejemplo que en 1995 había 1724 agentes del Ministerio Público y 4414 agentes de la Policía Judicial, y en 2000 el número disminuyó a 1620 y 3180, respectivamente. En el área de Servicios Periciales, sin embargo, la situación fue inversa: de 294 peritos existentes en 1995, su número se incrementó a 524 durante 2000.

Debido a que es uno de los puntos terminales de los procesos de la institución, se deben aplicar los programas necesarios para elevar la eficacia acusatoria del Ministerio Público de la Federación, así como la de sus auxiliares (Policía Judicial y peritos), pues en el periodo mencionado, sólo se logró sentencia condenatoria en 28 de cada 100 consignaciones ante juzgados de Primera Instancia; simultáneamente se deben emprender políticas de refuerzo en la vigilancia de la constitucionalidad y legalidad, la defensa de los intereses patrimoniales y jurídicos de la Federación, el cumplimiento de leyes y tratados internacionales y las demás funciones del Ministerio Público de la Federación.

Una de las políticas a emprender es la **renovación e innovación institucional controlada** a partir del análisis interdisciplinario de las relaciones entre marco legal, funciones orgánicas, necesidades de la gestión y operación, modelos de administración y organización eficaz, condiciones laborales, experiencias internacionales exitosas, demanda ciudadana y características y modalidades de la delincuencia contemporánea.

Así, algunos lineamientos de la nueva administración serán: orientación adecuada hacia la responsabilidad profesional en el cargo y en la atención a los demandantes de procuración de justicia; cooperación como norma de trabajo; transparencia de los procesos de decisión y planeación; la evaluación sistemática como medio de asegurar la calidad y eficacia en la toma de decisiones, así como en los procesos, investigaciones y operaciones; control para el cumplimiento de metas y relación coordinada con otras instituciones. No se tolerarán la corrupción, la ineficacia, la incapacidad, la desorganización ni la impunidad.

Objetivo rector 8: Garantizar una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos.

Con el cumplimiento real de las funciones y la organización eficiente de la institución del Ministerio Público de la Federación, bajo un nuevo modelo de administración pública, elevada eficacia jurídica y el uso pertinente de la investigación científica aplicada a las

formas tradicionales y más recientes de actividades ilícitas, se garantizará una procuración de justicia de calidad para todos los mexicanos.

ESTRATEGIAS

a) Actualizar la institución del Ministerio Público de la Federación a fin de lograr una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos.

Diseñar y administrar un modelo de procuración de justicia federal que corresponda plenamente a las exigencias de eficacia y certeza jurídica, profesionalidad en el servicio, calidad en los procesos, plena legalidad en las operaciones y la investigación científica de los delitos, con notable disminución de las disfunciones institucionales y total respeto a los derechos humanos. Por ello es importante, para la actual administración de la Procuraduría, la atención íntegra a las quejas enviadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Rediseñar los procesos, procedimientos y operaciones de la Procuraduría, mediante programas y herramientas de planeación, control y evaluación, con la finalidad de elevar los índices de efectividad y disminuir los de impunidad y garantizar la solvencia jurídica y procedimental. Asegurar el logro de los objetivos institucionales mediante el compromiso profesional de los agentes de la Policía Judicial, los peritos y el personal administrativo de la institución. Para cumplir con estas metas es necesaria la pronta atención a las víctimas y ofendidos de delitos, el cumplimiento y abatimiento en el rezago de mandamientos, los cuales son variables evaluatorias de importancia, junto con las relativas a las fases y el número de averiguaciones previas iniciadas y consignadas.

Replantear y explicitar normas, estrategias y dinámicas de coordinación intra e interinstitucional para el óptimo desempeño en el cumplimiento de las funciones de la Procuraduría, evitando la duplicidad de funciones y costos financieros y humanos, la improvisación, los malos entendidos en la atribución de funciones y de mando, el aislamiento y la desconexión con otras instituciones de seguridad y procuración de justicia. Consecuentemente se aplicarán procedimientos, normas y estándares para la certificación de algunos procesos administrativos.

b) Combatir los delitos del ámbito federal, en especial el tráfico ilícito de drogas y los relativos a la delincuencia organizada.

Es prioritario aplicar acciones especializadas para investigar, perseguir y consignar eficazmente los delitos del ámbito federal con altos estándares de prueba y efectividad consignatoria, basados en el desarrollo de estrategias de obtención, procesamiento y análisis e intercambio nacional e internacional de información para la toma de decisiones ministeriales y policiales. Los delitos que se realizan utilizando modernas tecnologías de comunicación, informáticas, financieras, empresariales, bursátiles y

mediante redes internacionales, serán investigados y perseguidos con ésas y mejores tecnologías. El perfil de desempeño de los agentes de la Policía Judicial se transformará también a partir de las nuevas condiciones jurídicas y de organización que se crearán para que su función de auxilio a la procuración de justicia federal sea la más pertinente, efectiva y profesional. Asimismo el servicio pericial será reforzado para que su trabajo apunte con fehacientes elementos de prueba, científicamente validados, la toma de decisiones de las autoridades ministeriales, tal como lo demanda la opinión pública y como lo requiere el modelo de procuración de justicia de la nueva Administración Pública Federal.

La información es un factor estratégico para evaluar el desempeño institucional, asegurar el cumplimiento de objetivos y funciones y constatar la calidad del servicio público. Con ese propósito se establecerá un sistema de información estratégica que integre los sistemas que, de manera aislada, existen en la institución para el almacenamiento y análisis estadístico y criminológico de las variables contenidas en las averiguaciones previas, para garantizar el flujo de información de las actuaciones ministeriales, policiales y periciales. Lo anterior servirá como insumo para la elaboración y ejecución del Programa Nacional de Procuración de Justicia y el Programa Nacional para el Control de las Drogas, entre otros proyectos tendientes a integrar los esfuerzos que realizan instituciones públicas para coadyuvar en la procuración de justicia por medio de instancias como la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, entre otras. La información también será un insumo valioso para agilizar la integración de otras investigaciones y procedimientos ministeriales; la información sobre el quehacer de la institución será un elemento para la rendición de cuentas y medio efectivo para lograr la transparencia institucional ante los ciudadanos.

c) Depurar, desarrollar y dignificar a los responsables de la procuración de justicia.

Se enriquecerá y especializará el capital humano del personal de la Procuraduría con la adquisición y certificación de nuevas técnicas para el pensamiento analítico, metodologías de análisis, lógica jurídica (ministerial y judicial), capacidades para el trabajo en equipos dinámicos, aplicación de mapas mentales en la integración de la información, técnicas de entrevista y lenguaje no verbal, uso profesional de la fuerza, entre otras, además de los contenidos de derecho constitucional y penal, criminología, criminalística, habilitación física e instrumental en tecnologías de armamento, comunicaciones e informática. Los agentes de esta representación social adscritos ante los juzgados de primera y segunda instancias recibirán un curso especial para asegurar sus conocimientos y desempeño contra la impunidad. Así, en las acciones tendientes a la modernización institucional y el servicio público de alta calidad se contempla también la reestructuración organizacional de unidades administrativas de la institución.

La política anticorrupción se aplicará en todos los ámbitos de la procuración de justicia federal mediante un programa de amplio espectro y estrategias novedosas y flexibles,

cuyo objetivo central es abatir sustancialmente las causas y circunstancias materiales y de ética profesional que promueven las conductas deshonestas, tanto en la relación que se tiene con los agraviados o denunciantes de delitos como en la cobertura oportuna de los requerimientos financieros y de infraestructura operativa y económica, y en el sustancial mejoramiento de las prestaciones y salarios de los servidores públicos de la institución. La vigilancia especial de las áreas de más alto riesgo será otro lineamiento de prevención de la corrupción institucional, entre otras acciones.

d) Incrementar la confianza de los ciudadanos en la procuración de justicia federal.

Se emprenderá un esfuerzo nacional para integrar recursos, instituciones públicas y privadas, comités vecinales, organizaciones y asociaciones civiles o empresariales que conformen la **pluralidad de canales para la participación ciudadana en la construcción de una gran política nacional de prevención de delitos y conductas violentas que busque inhibir los factores de riesgo e incremente los factores de protección**; asimismo, se propondrán criterios e indicadores relativos a desarrollo social, salud, migración, educación y violencia, entre otros, para identificar tendencias predelictivas en regiones, zonas, ciudades y comunidades del país.

Los trabajos en materia criminológica y victimológica tendrán el sustento estadístico que proporcione la Primera Encuesta Nacional sobre Victimización, así como otro tipo de instrumentos científicos y metodológicos.

La información generada por este tipo de instrumentos tendrá beneficios inmediatos, entre ellos: 1) La ciudadanía conocerá la cifra real de la actividad delictiva en el ámbito nacional. 2) Las procuradurías contarán con datos confiables sobre la actividad delictiva de su competencia. 3) **Los criterios para la asignación de recursos y acciones institucionales para la prevención de los delitos y las conductas violentas estarán sustentados en una amplia base de datos por región, estado y ciudad.** Este último beneficio, sin duda alguna, será mejor aprovechado por una instancia especializada en la investigación, el análisis y la propuesta integrales en materia de seguridad y problemas asociados a la incidencia delictiva y victimal.

Simultáneamente se requiere, con la concurrencia de gobierno y ciudadanos, el desarrollo de actividades de educación y comunicación para fomentar los valores de la tolerancia, la legalidad, el diálogo, la dignidad humana, la convivencia, la responsabilidad ciudadana, la libertad y el civismo proactivo, elementos todos, indispensables para construir una cultura de orden y respeto entre los mexicanos.

4.3. Programa Nacional de Seguridad Pública 1995 – 2000³⁴¹

Los programas son las distintas vertientes que presenta el Plan, llevadas al detalle. Estos pueden ser:

1. **Sectoriales.-** Se sujetan a las previsiones contenidas en el Plan y especifican los objetivos, las prioridades y las políticas que rigen el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contienen, así mismo, estimaciones de recursos y determinaciones acerca de los instrumentos y los responsables de su ejecución.
2. **Institucionales.-** Son elaborados por las entidades paraestatales y se sujetan a las previsiones contenidas en el Plan y en el Programa Sectorial correspondiente.
3. **Regionales.-** Se refieren a las regiones que se consideran prioritarias o estratégicas y cuya extensión territorial rebasa el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.
4. **Especiales.-** Se refieren a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el Plan, o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.

El Programa Nacional de Seguridad Pública es sectorial y fue creado con el propósito de abatir los índices de criminalidad en el país y mejorar significativamente los niveles de eficiencia, honradez, legalidad y profesionalismo de los integrantes de las instituciones de seguridad pública.

Su objetivo central se resume en:

³⁴¹ Aprobado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 18 de julio de 1996.

“La articulación sistemática de las funciones institucionales, normas y acciones de los tres órdenes de gobierno, en torno a una política nacional que responda a las necesidades y responsabilidades actuales del Estado Mexicano de garantizar mediante la justa aplicación de la ley, la seguridad de las personas y el pleno goce de sus derechos.”

El Programa toma sus objetivos del Plan, razón por la cual sólo destacaremos algunos puntos que consideramos importantes para el desarrollo de nuestra propuesta de participación ciudadana en la seguridad pública.

“La participación ciudadana debe fortalecer una nueva cultura de prevención del delito e infracciones. Es la parte estratégica de ese esquema coordinado de seguridad pública: prevenir los hechos antijurídicos e incidir en las conductas antisociales.”

“La seguridad pública no debe ser comprendida exclusivamente bajo criterios policiales. Va más allá de la prevención o persecución de conductas antisociales y delictivas y se articula a todo el proceso de justicia, desde una comprensión sistematizada que privilegia el esfuerzo y la coordinación entre las instituciones políticas, económicas y sociales de todo el país y que deriva en una política nacional congruente, coherente y sistematizada.”

Con respecto a la participación ciudadana, en el capítulo de Diagnóstico se establece:

“La participación de la ciudadanía ha sido una iniciativa constante entre las autoridades federales y estatales, por ello se ha promovido la creación de los Consejos Consultivos Estatales, Municipales y Distritales de Protección Ciudadana como órganos de colaboración social que apoyen las diferentes funciones gubernamentales en la

materia. Sin embargo, es necesario reconocer que estos órganos no han logrado generar los resultados previstos, por varias razones.”

“Hasta octubre de 1995, 21 entidades federativas tiene instalados órganos parecidos a los consejos de coordinación que prevé ahora la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reglamentaria del artículo 21 Constitucional. A pesar de ello, sus proyectos, programas y resultados, así como la difusión de sus actividades cotidianas, tienen muy escasos niveles de penetración en la sociedad.”

“La dificultad para su funcionamiento reside en la ausencia de estatutos claros y precisos sobre su competencia en materia de seguridad pública y lo que ésta requiere de la participación ciudadana.”

Por su parte, el apartado de **Objetivos y Estrategias Específicas y Líneas de Acción** dice:

“Objetivo.- Alcanzar una nueva cultura de **corresponsabilidad** en materia de seguridad pública entre las autoridades e instituciones del Sistema Nacional y la ciudadanía, para que su participación activa, sistemática y continua se rija por objetivos específicos, estrategias claras y acciones concretas en ámbitos definidos, recíprocamente coadyuvantes con los fines de la Ley de la materia y este programa.”

“Estrategia.- Diseñar y promover programas de prevención del delito que propicien la integración y operación de los organismos que impulsen la participación y consulta de la sociedad.”

"Líneas de Acción de Ejecución de Corto Plazo:

- **Elaborar un Programa de Prevención del Delito, de alcances nacionales y regionales, que contenga diagnósticos, objetivos, estrategias y líneas de acción en las siguientes materias: criminología; ámbito educativo; conductas infractoras de menores; asistencia social y tutelar a niños de la calle; cultura, deporte y recreación; readaptación y reinserción social; ámbito laboral; comunicación social; y plazos de ejecución entre otras, donde se destaque la participación ciudadana como el factor protagónico y fundamental de la prevención.**
- **Otorgar el apoyo requerido por los consejos de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para la constitución y funcionamiento de los comités de consulta y participación de la comunidad, previstos en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública."**

"Líneas de Acción de Ejecución de Mediano Plazo:

- **Implantar unidades de orientación, quejas y denuncias en las instituciones de seguridad pública, donde la ciudadanía disponga de canales confiables para que su participación sea un medio eficaz y oportuno de análisis y supervisión de la seguridad pública."**

"Líneas de Acción de Ejecución Permanente:

- **Emprender una campaña de orientación y difusión sobre los objetivos, estrategias y acciones que desplieguen las instancias de coordinación e instituciones de seguridad pública.**
- **Establecer programas específicos e institucionales, coherentes con el objetivo de la participación ciudadana en la prevención del delito, coadyuvantes y vinculados con las acciones de las autoridades públicas.**

- Impulsar campañas de comunicación social que orienten a la población en materia de medidas preventivas y difundan sus derechos como víctimas del delito.
- Incentivar la participación de las organizaciones sociales, privadas y públicas de cada entidad federativa y de los Municipios, en la materia de la seguridad pública.
- Diseñar y promover la operatividad de un sistema de seguimiento y evaluación de la participación comunitaria, que permitan adecuar políticas y acciones."

Desde nuestro particular punto de vista, un diagnóstico que pretenda ser la base de un Programa de largo plazo, no debe limitarse a los datos estadísticos sobre incidencia delictiva o al número de elementos con que cuentan las diferentes policías. Creemos que tendría que abundar en la integridad del problema, es decir, considerar los aspectos sociales, económicos, políticos, psicosociales y todas las condiciones de la violencia social.

El Programa afirma que los Consejos Estatales, Municipales y Distritales no han logrado generar los resultados previstos; sin embargo, no dice cuáles son las razones, ni explica cómo es que las nuevas instancias no caerán en los mismos obstáculos.

En los Objetivos y Estrategias Específicas y Líneas de Acción, se destaca que se procurará una amplia coordinación entre algunos programas sectoriales de las Secretarías de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, de Gobernación, y del Trabajo y Previsión Social, así como con las Procuradurías General de la República y la del Distrito Federal y con el Instituto de Estadística, Geografía e Informática; pero, en ningún momento se advierte la necesidad de incorporar a instancias como las Secretarías de Desarrollo Social

o de Salud, o al Consejo Nacional de Población, las cuales son imprescindibles para el análisis y la gestión en favor de la seguridad pública.

En el apartado correspondiente a la Evolución, se cree que ésta debe ser generada exclusivamente al interior de las instancias gubernamentales, como son el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y los Secretarios de los Consejos de Coordinación. No obstante, existe una evaluación social cotidiana que hay que tomar en cuenta, por lo que consideramos importante explorar algunos mecanismos externos y permanentes para salir de la lógica de los tiempos político-administrativos -sexenios y trienios-.

Fomentar una cultura de seguridad pública requiere de definiciones importantes para concienciar a la población de las diferentes facetas del problema, sus causas y soluciones. Sin duda, no es un problema de discurso político.

ESTADO DE AGUASCALIENTES

| MARCO CONSTITUCIONAL | MARCO JURÍDICO ELECTORAL | MARCO JURÍDICO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA |
|---|--|---|
| <p>Publicada en el Periódico Oficial, Suplemento al No. 33 del 13 de agosto de 1950.</p> <p>Plebiscito (Art. 17)</p> <p>Referéndum (Art. 17)</p> <p>Iniciativa Popular (Art. 17)</p> <p>Consulta Popular (No está contemplada)</p> <p>Revocación de Mandato (No está contemplada)</p> | <p>Código Electoral</p> <p>Dado en el Salón de Sesiones del H. Congreso del Estado, a los veintiocho días del mes de octubre del año dos mil.</p> <p>Plebiscito (Arts. 1; 4; 7; 12; 43; 67; 90; 114; 115; 116; 117; 118)</p> <p>Referéndum (Arts. 1; 4; 7; 12; 43; 67; 90; 114; 115; 116; 117; 118)</p> | <p>Iniciativa Ley de Participación Ciudadana</p> <p>Boletín 76, del 30 de abril del 2000; la LVII Legislatura tiene como reto más importante la dictaminación sobre las iniciativas de Ley que inciden en la Reforma del Estado; entre ellas, la Ley de Participación Ciudadana, que regula las siguientes figuras: Plebiscito, Referéndum, Iniciativa Popular y Audiencia Pública.</p> <p>Ley del Consejo Estatal de Participación Ciudadana</p> <p>Dado en el Salón de Sesiones del H. Congreso, a los catorce días del mes de enero de mil novecientos noventa y dos.</p> <p>El objeto del Consejo Estatal de Participación Ciudadana es coadyuvar con la Procuraduría General de Justicia, para que se realicen las tareas que tienen encomendadas observando las garantías individuales y respetando la dignidad de las personas.</p> |

ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

| MARCO CONSTITUCIONAL | MARCO JURIDICO ELECTORAL | MARCO JURIDICO DE PARTICIPACION CIUDADANA |
|---|---|---|
| <p>Publicada en el Periódico Oficial No. 23 del 16 de agosto de 1953.</p> <p>Plebiscito (Arts. 5; 8; 76)</p> <p>Referéndum (Arts. 5; 8; 34; 112)</p> <p>Iniciativa Popular (Art. 28)</p> <p>Consulta Popular (No está contemplada)</p> <p>Revocación de Mandato (No está contemplada)</p> | <p>Ley de Instituciones y Procesos Electorales</p> <p>Publicada en el Periódico Oficial No. 47 del 30 de octubre del 2000.</p> <p>Plebiscito (Arts. 107; 109; 122; 131; 175)</p> <p>Referéndum (Arts. 107; 109; 122; 131; 175)</p> | <p>Ley de Participación Ciudadana</p> <p>Publicada en el Periódico Oficial No. 7 del 16 de febrero del 2001.</p> <p>Tiene por objeto fomentar, impulsar, promover, consolidar y establecer los instrumentos y mecanismos que permitan regular el proceso democrático de participación ciudadana en el ámbito de competencia del Estado y de los Ayuntamientos.</p> <p>Instrumentos de participación ciudadana:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Plebiscito; 2. Referéndum <p>Constitucional;</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Referéndum Legislativo; 4. Referéndum Reglamentario Municipal; 5. Iniciativa Ciudadana. |

ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR

| MARCO CONSTITUCIONAL | MARCO JURIDICO ELECTORAL | MARCO JURIDICO DE PARTICIPACION CIUDADANA |
|---|--|--|
| <p>Dada en el Teatro Constitución, declarado Recinto Oficial del H. Congreso Constituyente del Estado de Baja California Sur, en la Ciudad de La Paz, a los nueve días del mes de enero de mil novecientos setenta y cinco.</p> | <p>Ley Electoral Decreto No. 1049</p> <p>Dado en el Salón de Sesiones del Poder Legislativo del Estado, en La Paz, Baja California Sur, a los seis días del mes de junio del año dos mil.</p> | <p>Ley de Participación Ciudadana Decreto No. 1280</p> <p>Dado en el Salón de Sesiones del Poder Legislativo del Estado, en La Paz, Baja California Sur, a los trece días del mes de junio del año dos mil.</p> |
| <p>Plebiscito (Arts. 28; 36; 64; 122)</p> | <p>Plebiscito (Art. 78)</p> | <p>Tiene por objeto regular los mecanismos de participación ciudadana en el Estado de Baja California Sur, en el ámbito de competencia de los Gobiernos Estatal y Municipal.</p> |
| <p>Referéndum (Arts. 28; 36; 63)</p> | <p>Referéndum (Art. 78)</p> | <p>Instrumentos de participación ciudadana:</p> |
| <p>Iniciativa Ciudadana (Arts. 28; 166)</p> <p>Consulta Popular (No está contemplada)</p> | | <p>1. Plebiscito; 2. Referéndum Total; 3. Referéndum Parcial; e 4. Iniciativa Ciudadana.</p> |
| <p>Revocación de Mandato (No está contemplada)</p> | | |

ESTADO DE CAMPECHE

| MARCO CONSTITUCIONAL | MARCO JURÍDICO ELECTORAL | MARCO JURÍDICO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA |
|---|---|---|
| <p>Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado del 9 de julio de 1965.</p> <p>Plebiscito (No está contemplado)</p> <p>Referéndum (No está contemplado)</p> <p>Iniciativa Popular o Ciudadana (No está contemplada)</p> <p>Consulta Popular (No está contemplada)</p> <p>Revocación de Mandato (No está contemplada)</p> | <p>Código Electoral</p> <p>Publicado en el Periódico Oficial del Estado del 4 de enero de 1997.</p> <p>No contempla mecanismos de participación ciudadana distintos al voto.</p> | |

| MARCO CONSTITUCIONAL | MARCO JURÍDICO ELECTORAL | MARCO JURÍDICO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA |
|---|--|---|
| <p>Dada en el Salón de Sesiones del H. Congreso del Estado, en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, a los veinticuatro días del mes de agosto de mil novecientos ochenta y uno.</p> | <p>Código Electoral</p> <p>Dado en el Salón de Sesiones del H. Poder Legislativo del Estado, en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, a los veinticuatro días del mes de octubre del año dos mil.</p> | |
| <p>Plebiscito (Arts. 10; 29; 42)</p> | | |
| <p>Referéndum (No está contemplado)</p> | <p>No contempla mecanismos de participación ciudadana distintos al voto.</p> | |
| <p>Iniciativa Popular (Arts. 10; 29)</p> | | |
| <p>Consulta Popular (No está contemplada)</p> | | |
| <p>Revocación de Mandato (No está contemplada)</p> | | |

ANEXO i

ESTADO DE CHIHUAHUA

| MARCO CONSTITUCIONAL | MARCO JURÍDICO ELECTORAL | MARCO JURÍDICO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA |
|--|--|---|
| <p>Promulgada por Bando Solemne del 17 de junio de 1950.</p> <p>Plebiscito (Arts. 21; 36; 37; 39; 46; 64; 93; 141)</p> <p>Referéndum (Arts. 21; 36; 37; 39; 46; 64; 73; 77; 141; 202)</p> <p>Iniciativa Popular (Arts. 21; 68)</p> | <p>Ley Electoral</p> <p>Publicada en el Periódico Oficial del 28 de diciembre de 1994.</p> <p>Plebiscito (Arts. 213; 214; 215; 216; 217)</p> <p>Referéndum (Arts. 213; 218; 219; 220; 221; 222)</p> | |
| <p>Consulta Popular (No está contemplada)</p> <p>Revocación de Mandato (Arts. 21; 36; 37; 39; 46)</p> | | |

| MARCO CONSTITUCIONAL | MARCO JURÍDICO ELECTORAL | MARCO JURÍDICO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA |
|---|--|---|
| <p>Dada en la Ciudad de Saltillo, a los cinco días del mes de febrero de mil novecientos dieciocho, en el Salón de Sesiones del Poder Legislativo.</p> <p>Plebiscito (No está contemplado)</p> <p>Referéndum (No está contemplado)</p> <p>Iniciativa Popular o Ciudadana (No está contemplada)</p> <p>Consulta Popular (No está contemplada)</p> <p>Revocación de Mandato (No está contemplada)</p> | <p>Código Electoral</p> <p>Dado en el Salón de Sesiones del Congreso del Estado, a los veinte días del mes de abril de mil novecientos noventa y cuatro.</p> <p>No contempla mecanismos de participación ciudadana distintos al voto.</p> | |
| | | |

ESTADO DE COLIMA

| MARCO CONSTITUCIONAL | MARCO JURÍDICO ELECTORAL | MARCO JURÍDICO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA |
|---|---|---|
| <p>Publicada en el Periódico Oficial "El Estado de Colima" de los días 20 y 27 de octubre y 3, 10, 17 y 24 de noviembre de 1917.</p> <p>Plebiscito (Arts. 13; 33; 58; 86 BIS; 96)</p> <p>Referéndum (Arts. 13; 86 BIS; 130;)</p> <p>Iniciativa Popular (Arts. 13; 37; 96)</p> <p>Consulta Popular (No está contemplada)</p> <p>Revocación de Mandato (No está contemplada)</p> | <p>Código Electoral</p> <p>Publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Colima" del 9 de noviembre de 1996.</p> <p>En la reforma constitucional colimense se dejó en claro que la regulación de las figuras de consulta ciudadana (Plebiscito; Referéndum e Iniciativa Popular) debía darse en una ley específica, distinta de la electoral, porque dichas instituciones no participan de esa naturaleza, como está establecido en distintas entidades.</p> | <p>Ley de Participación Ciudadana</p> <p>Decreto No. 244</p> <p>Dado en el Recinto Oficial del Poder Legislativo, a los quince días del mes de enero del año dos mil.</p> <p>Mecanismos de participación ciudadana:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Plebiscito que solicita el Congreso del Estado; 2. Plebiscito que solicitan el Gobernador o los Presidentes Municipales; 3. Plebiscito que solicitan los ciudadanos del Estado o de un municipio; 4. Referéndum Total; 5. Referéndum Parcial; 6. Iniciativa Popular con respecto a leyes y decretos; e 7. Iniciativa Popular con respecto a reglamentos y bandos municipales. |

| MARCO CONSTITUCIONAL | MARCO JURIDICO ELECTORAL | MARCO JURIDICO DE PARTICIPACION CIUDADANA |
|---|--|---|
| <p>Estatuto de Gobierno</p> <p>Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 26 de julio de 1994.</p> <p>Plebiscito (Arts. 67; 68; 129)</p> <p>Referéndum (No está contemplado)</p> <p>Iniciativa Popular (Art. 46)</p> <p>Consulta Popular (No está contemplada)</p> <p>Revocación de Mandato (No está contemplada)</p> | <p>Código Electoral</p> <p>Publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal del 5 de enero de 1999.</p> <p>Plebiscito (Arts. 141; 173)</p> <p>Referéndum (Arts. 141; 173)</p> | <p>Ley de Participación Ciudadana</p> <p>Publicada en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal del 21 de diciembre de 1998.</p> <p>Tiene por objeto fomentar, promover, regular y establecer los instrumentos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los órganos del gobierno de la Ciudad de México.</p> <p>Instrumentos de Participación Ciudadana:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Plebiscito; 2. Referéndum; 3. Iniciativa Popular; 4. Consulta Vecinal; 5. Colaboración Vecinal; 6. Unidades de Quejas y Denuncias; 7. Difusión Pública; 8. Audiencia Pública; y 9. Recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación Territorial. |

ESTADO DE DURANGO

| MARCO CONSTITUCIONAL | MARCO JURIDICO ELECTORAL | MARCO JURIDICO DE PARTICIPACION CIUDADANA |
|--|--|---|
| <p>Dada en el Salón de Sesiones del Congreso Constituyente, en la Ciudad de Durango, a los cinco días del mes de octubre de mil novecientos diecisiete.</p> <p>Plebiscito (No está contemplado)</p> <p>Referéndum (No está contemplado)</p> <p>Iniciativa Popular o Ciudadana (No está contemplada)</p> <p>Consulta Popular (No está contemplada)</p> <p>Revocación de Mandato (No está contemplada)</p> | <p>Código Electoral</p> <p>Dado en el Salón de Sesiones del H. Congreso del Estado, en Victoria de Durango, Durango, a los veintidós días del mes de noviembre del año mil novecientos noventa y cuatro.</p> <p>No contempla mecanismos de participación ciudadana distintos al voto.</p> | |

| MARCO CONSTITUCIONAL | MARCO JURIDICO ELECTORAL | MARCO JURIDICO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA |
|---|--|--|
| <p>Dada en el Palacio del Poder Legislativo, en la ciudad de Toluca de Lerdo, capital del Estado de México, a los veinticuatro días del mes de febrero de mil novecientos noventa y cinco.</p> <p>Plebiscito (No está contemplado)</p> <p>Referéndum (Art. 14)</p> <p>Iniciativa Popular (Art. 51)</p> <p>Consulta Popular (No está contemplada)</p> <p>Revocación de Mandato (No está contemplada)</p> | <p>Código Electoral</p> <p>Dado en el Palacio del Poder Legislativo, en la ciudad de Toluca de Lerdo, capital del Estado de México, a los dos días del mes de marzo de mil novecientos noventa y seis.</p> <p>No contempla mecanismos de participación ciudadana distintos al voto.</p> | <p>Ley Reglamentaria del Artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México</p> <p>Publicada en la Gaceta del Estado del 30 de agosto de 1995.</p> <p>Tiene por objeto determinar las normas, los términos y el procedimiento a que se sujetará el Referéndum:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Referéndum Constitucional; y 2. Referéndum Legislativo. |

ESTADO DE GUANAJUATO

| MARCO CONSTITUCIONAL | MARCO JURIDICO ELECTORAL | MARCO JURIDICO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA |
|--|--|---|
| Publicada en el Periódico Oficial del 18 de octubre de 1917. | Código de Instituciones y Procedimientos Electorales | |
| Plebiscito (Art. 34) | Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado del 22 de noviembre de 1994. | |
| Referéndum (No está contemplado) | No contempla mecanismos de participación ciudadana distintos al voto. | |
| Iniciativa Popular o Ciudadana (No está contemplada) | | |
| Consulta Popular (No está contemplada) | | |
| Revocación de Mandato (No está contemplada) | | |

| MARCO CONSTITUCIONAL | MARCO JURIDICO ELECTORAL | MARCO JURIDICO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA |
|---|--|---|
| <p>Publicada por Bando Solemne del 5 de octubre de 1917.</p> <p>Plebiscito (No está contemplado)</p> <p>Referéndum (No está contemplado)</p> <p>Iniciativa Popular o Ciudadana (No está contemplada)</p> <p>Consulta Popular (No está contemplada)</p> <p>Revocación de Mandato (No está contemplada)</p> | <p>Código Electoral</p> <p>Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado del 1° de mayo de 1992.</p> <p>No contempla mecanismos de participación ciudadana distintos al voto.</p> | <p>Ley que Establece las Bases para el Fomento de la Participación de la Comunidad</p> <p>Dada en el Salón de Sesiones del Honorable Poder Legislativo, a los doce días del mes de mayo de mil novecientos ochenta y siete.</p> <p>Áreas de participación ciudadana:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollo y la Asistencia; 2. Justicia y Seguridad Pública; 3. Servicios Públicos; 4. Apoyo a la Vida Municipal, y 5. Desarrollo Rural. |

ANEXO i

ESTADO DE HIDALGO

| MARCO CONSTITUCIONAL | MARCO JURIDICO ELECTORAL | MARCO JURIDICO DE PARTICIPACION CIUDADANA |
|---|---|---|
| <p>Decreto No. 214</p> <p>Dado en la Sala de Sesiones del Honorable Congreso del Estado, en la Ciudad de Pachuca, Hidalgo, a los siete días del mes de mayo de mil novecientos noventa y ocho.</p> <p>Plebiscito (No está contemplado)</p> <p>Referéndum (No está contemplado)</p> <p>Iniciativa Popular o Ciudadana (No está contemplada)</p> <p>Consulta Popular (No está contemplada)</p> <p>Revocación de Mandato (No está contemplada)</p> | <p>Ley Electoral</p> <p>Publicada en el Periódico Oficial del Estado del 17 de noviembre de 1995.</p> <p>No contempla mecanismos de participación ciudadana distintos al voto.</p> | |

| MARCO CONSTITUCIONAL | MARCO JURIDICO ELECTORAL | MARCO JURIDICO DE PARTICIPACION CIUDADANA |
|--|--|---|
| <p>Dada en el Salón de Sesiones del Congreso del Estado, a los ocho días del mes de julio de mil novecientos diecisiete.</p> <p>Plebiscito (Arts. 8; 11; 12; 35; 50; 68; 70; 84)</p> <p>Referéndum (Arts. 8; 11; 12; 33; 34; 35; 47; 50; 68; 70; 78; 117)</p> <p>Iniciativa Popular (Art. 28)</p> <p>Consulta Popular (No está contemplada)</p> <p>Revocación de Mandato (No está contemplada)</p> | <p>Ley Electoral</p> <p>Decreto No 16542</p> <p>Dado en el Salón de Sesiones del Congreso del Estado, en Guadalupe, Jalisco, a los veintiocho días del mes de abril de mil novecientos noventa y siete.</p> <p>Plebiscito (Arts. 7; 119; 132; 176)</p> <p>Referéndum (Arts. 7; 119; 132; 176)</p> | <p>Ley de Participación Ciudadana</p> <p>Decreto No.17369</p> <p>Publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" del 7 de marzo de 1998.</p> <p>Reglamenta los postulados constitucionales relativos a las formas de democracia semidirecta, de forma que la participación del pueblo en el proceso de integración de las instituciones se lleve a cabo sin menoscabo de las atribuciones y responsabilidades que atañen a los representantes ciudadanos.</p> <p>Mecanismos de participación ciudadana:</p> |
| | | <ol style="list-style-type: none"> 1. Referéndum Derogatorio Total; 2. Referéndum Derogatorio Parcial; 3. Plebiscito Estatal; 4. Plebiscito Regional; 5. Plebiscito Municipal; e 6. Iniciativa Popular. |

ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO

| MARCO CONSTITUCIONAL | MARCO JURIDICO ELECTORAL | MARCO JURIDICO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA |
|---|--|---|
| <p>Dada en el Palacio del Poder Ejecutivo del Estado, en Morelia, a los cinco días del mes de febrero de mil novecientos dieciocho.</p> <p>Plebiscito (Art. 124)</p> <p>Referéndum (No está contemplado)</p> <p>Iniciativa Popular o Ciudadana (No está contemplada)</p> <p>Consulta Popular (No está contemplada)</p> <p>Revocación de Mandato (No está contemplada)</p> | <p>Código Electoral</p> <p>Dado en el Palacio del Poder Legislativo, en Morelia, Michoacán de Ocampo, a los tres días del mes de mayo de mil novecientos noventa y cinco.</p> <p>Plebiscito (Art. 101)</p> <p>Referéndum (Art. 101)</p> | |

ESTADO DE MORELOS

| MARCO CONSTITUCIONAL | MARCO JURÍDICO ELECTORAL | MARCO JURÍDICO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA |
|---|--|---|
| <p>Publicada en el Periódico Oficial del 20 de noviembre de 1930.</p> <p>Plebiscito (Arts. 14; 15; 19 bis; 23; 40; 70)</p> <p>Referéndum (Arts. 14; 15; 19 bis; 23; 40; 70)</p> <p>Iniciativa Popular (Arts. 19 bis; 42)</p> <p>Consulta Popular (No está contemplada)</p> <p>Revocación de Mandato (No está contemplada)</p> | <p>Código Electoral</p> <p>Dado en el Recinto Legislativo, a los veintisiete días del mes de noviembre de mil novecientos noventa y seis.</p> <p>Plebiscito (Arts. 4; 76)</p> <p>Referéndum (Arts. 4; 76)</p> | <p>Ley de Participación Ciudadana</p> <p>Publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del 27 de diciembre del 2000.</p> <p>Los instrumentos de participación ciudadana son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Plebiscito sobre actos o decisiones de carácter general del Ejecutivo Estatal; 2. Plebiscito sobre actos o decisiones de gobierno de las autoridades municipales; 3. Referéndum Abrogatorio; 4. Referéndum Derogatorio; 5. Iniciativa Popular. |

ESTADO DE NAYARIT

| MARCO CONSTITUCIONAL | MARCO JURÍDICO ELECTORAL | MARCO JURÍDICO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA |
|--|--|---|
| <p>Dada en el Salón de Sesiones del Poder Legislativo del Estado de Nayarit, en Tepic, capital del Estado, a los cinco días del mes de febrero de mil novecientos dieciocho.</p> <p>Plebiscito (No está contemplado)</p> | <p>Ley Electoral</p> <p>Dada en la Sala de sesiones "Lic. Benito Juárez" del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Nayarit, en Tepic, su Capital, a los veinticuatro días del mes de noviembre de mil novecientos noventa y cinco.</p> | |
| <p>Referéndum (No está contemplado)</p> <p>Iniciativa Popular o Ciudadana (No está contemplada)</p> <p>Consulta Popular (No está contemplada)</p> | <p>No contempla mecanismos de participación ciudadana distintos al voto.</p> | |
| <p>Revocación de Mandato (No está contemplada)</p> | | |

| MARCO CONSTITUCIONAL | MARCO JURÍDICO ELECTORAL | MARCO JURÍDICO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA |
|---|---|---|
| <p>Publicada en el Periódico Oficial del Estado del 16 de diciembre de 1917.</p> <p>Plebiscito (No está contemplado)</p> <p>Referéndum (No está contemplado)</p> <p>Iniciativa Popular (Art. 68)</p> <p>Consulta Popular (No está contemplada)</p> <p>Revocación de Mandato (No está contemplada)</p> | <p>Ley Electoral</p> <p>Publicada en el Periódico Oficial del Estado del 13 de diciembre de 1996.</p> <p>No contempla mecanismos de participación ciudadana distintos al voto.</p> | |

ESTADO DE OAXACA

| MARCO CONSTITUCIONAL | MARCO JURÍDICO ELECTORAL | MARCO JURÍDICO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA |
|---|---|---|
| <p>Dada en el Salón de Sesiones del H. Congreso del Estado, a los cuatro días del mes de abril de mil novecientos veintidós.</p> <p>Plebiscito (No está contemplado)</p> <p>Referéndum (No está contemplado)</p> <p>Iniciativa Popular (Art. 50)</p> <p>Consulta Popular (No está contemplada)</p> <p>Revocación de Mandato (No está contemplada)</p> | <p>Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales</p> <p>Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado del 12 de febrero de 1992.</p> <p>No contempla mecanismos de participación ciudadana distintos al voto.</p> | |

| MARCO CONSTITUCIONAL | MARCO JURIDICO ELECTORAL | MARCO JURIDICO DE PARTICIPACION CIUDADANA |
|--|---|---|
| <p>Publicada en el Periódico Oficial del Estado del 10 de febrero de 1917.</p> <p>Plebiscito (Arts. 3; 22; 57; 79; 85)</p> <p>Referéndum (Arts. 3; 22; 68; 79)</p> <p>Iniciativa Popular (Arts. 22; 63)</p> <p>Consulta Popular (No está contemplada)</p> <p>Revocación de Mandato (No está contemplada)</p> | <p>Código de Instituciones y Procesos Electorales</p> <p>Publicado en el Periódico Oficial del Estado del 2 de octubre del 2000.</p> <p>Plebiscito (Arts. 11; 89)</p> <p>Referéndum (Arts. 11; 89)</p> | |

| MARCO CONSTITUCIONAL | MARCO JURÍDICO ELECTORAL | MARCO JURÍDICO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA |
|---|--|---|
| <p>Dada en el Salón de Sesiones del H. Congreso, en Querétaro, a los cuatro días del mes de septiembre de mil novecientos diecisiete.</p> <p>Plebiscito (No está contemplado)</p> <p>Referéndum (Art. 13)</p> <p>Iniciativa Popular (Arts. 13; 33)</p> <p>Consulta Popular (No está contemplada)</p> <p>Revocación de Mandato (No está contemplada)</p> | <p>Ley Electoral</p> <p>Dada en el Recinto Oficial del Poder Legislativo, a los veinte días del mes de noviembre de mil novecientos noventa y seis.</p> <p>Referéndum (Art. 68)</p> | |

| MARCO CONSTITUCIONAL | MARCO JURIDICO ELECTORAL | MARCO JURIDICO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA |
|---|---|---|
| <p>Dada en el Salón de Sesiones de la Legislatura Constituyente, en la Ciudad de Chetumal, capital del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, a los diez días del mes de enero de mil novecientos setenta y cinco.</p> <p>Plebiscito (No está contemplado)</p> <p>Referéndum (No está contemplado)</p> <p>Iniciativa Popular o Ciudadana (No está contemplada)</p> <p>Consulta Popular (No está contemplada)</p> <p>Revocación de Mandato (No está contemplada)</p> | <p>Código de Instituciones y Procedimientos Electorales</p> <p>Publicado en el Periódico Oficial del Estado del 20 de septiembre de 1995.</p> <p>No contempla mecanismos de participación ciudadana distintos al voto.</p> | |

ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ

| MARCO CONSTITUCIONAL | MARCO JURIDICO ELECTORAL | MARCO JURIDICO DE PARTICIPACION CIUDADANA |
|--|---|--|
| Decreto No. 657 que reordena, adiciona y modifica la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, publicado en el Periódico Oficial del Estado del 20 de noviembre de 1996. | <p style="text-align: center;">Ley Electoral</p> <p>Dada en el Salón de Sesiones del H. Congreso del Estado, a los veinticuatro días del mes de septiembre de mil novecientos noventa y nueve.</p> | <p>Ley de Referéndum y Plebiscito</p> <p>Publicada en el Periódico Oficial del Estado del 30 de abril de 1997.</p> |
| Plebiscito (Arts. 26; 38; 39; 57; 80; 116) | Plebiscito (Art. 64) | Es Reglamentaria de los artículos 38, 39 y 116 de la Constitución Política del Estado; es de orden público e interés social y tiene por objeto determinar las materias, requisitos, alcances, términos y procedimiento a que se sujetarán el Referéndum y el Plebiscito. |
| Referéndum (Arts. 26; 38; 80) | Referéndum (Art. 64) | |
| Iniciativa Popular (Art. 61) | | |
| Consulta Popular (No está contemplada) | | |
| Revocación de Mandato (No está contemplada) | | |

| MARCO CONSTITUCIONAL | MARCO JURÍDICO ELECTORAL | MARCO JURÍDICO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA |
|--|--|---|
| <p>Dada en el Palacio del Poder Legislativo del Estado, en Culiacán Rosales, a los veintidós días del mes de junio de mil novecientos veintidós.</p> <p>Plebiscito (No está contemplado)</p> <p>Referéndum (No está contemplado)</p> <p>Iniciativa Popular (Arts. 10; 45)</p> <p>Consulta Popular (No está contemplada)</p> <p>Revocación de Mandato (No está contemplada)</p> | <p>Ley Electoral</p> <p>Dada en el Palacio del Poder Legislativo, en la Ciudad de Culiacán Rosales, Sinaloa, a los veintinueve días del mes de abril de mil novecientos noventa y dos.</p> <p>No contempla mecanismos de participación ciudadana distintos al voto.</p> | |

ESTADO DE SONORA

| MARCO CONSTITUCIONAL | MARCO JURÍDICO ELECTORAL | MARCO JURÍDICO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA |
|---|--|---|
| <p>Dada en el Salón de Sesiones del Congreso Constituyente de Sonora, en la Villa de Magdalena, a los quince días del mes de septiembre de mil novecientos diecisiete.</p> <p>Plebiscito (No está contemplado)</p> <p>Referéndum (No está contemplado)</p> <p>Iniciativa Popular o Ciudadana (No está contemplada)</p> <p>Consulta Popular (No está contemplada)</p> <p>Revocación de Mandato (No está contemplada)</p> | <p>Código Electoral</p> <p>Publicado en el Boletín Oficial del Estado del 24 de junio de 1996.</p> <p>No contempla mecanismos de participación ciudadana distintos al voto.</p> | |

| MARCO CONSTITUCIONAL | MARCO JURIDICO ELECTORAL | MARCO JURIDICO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA |
|--|--|---|
| <p>Dada en el Salón de Sesiones del Congreso Constituyente, en la ciudad de Villahermosa de Tabasco, a los cinco días del mes de abril de mil novecientos diecinueve.</p> <p>Plebiscito (No está contemplado)</p> <p>Referéndum (No está contemplado)</p> <p>Iniciativa Popular o Ciudadana (No está contemplada)</p> <p>Consulta Popular (No está contemplada)</p> <p>Revocación de Mandato (No está contemplada)</p> | <p>Código de Instituciones y Procedimientos Electorales</p> <p>Publicado en el Periódico Oficial del Estado del 28 de diciembre de 1996.</p> <p>No contempla mecanismos de participación ciudadana distintos al voto.</p> | |

ESTADO DE TAMAULIPAS

| MARCO CONSTITUCIONAL | MARCO JURIDICO ELECTORAL | MARCO JURIDICO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA |
|--|--|---|
| <p>Dada en el Salón de Sesiones del H. Congreso del Estado de Tamaulipas, a los veintisiete días del mes de enero de mil novecientos veintiuno.</p> <p>Plebiscito (No está contemplado)</p> <p>Referéndum (No está contemplado)</p> <p>Iniciativa Popular o Ciudadana (No está contemplada)</p> <p>Consulta Popular (No está contemplada)</p> <p>Revocación de Mandato (No está contemplada)</p> | <p>Código Electoral</p> <p>Dado en el Salón de Sesiones del H. Congreso del Estado, en Ciudad Victoria, Tamaulipas, a los ocho días del mes de junio de mil novecientos noventa y cinco.</p> <p>No contempla mecanismos de participación ciudadana distintos al voto.</p> | |

| MARCO CONSTITUCIONAL | MARCO JURIDICO ELECTORAL | MARCO JURIDICO DE PARTICIPACION CIUDADANA |
|---|--|---|
| <p>Dada en el Salón de Sesiones del Palacio Juárez del Poder Legislativo del Estado, en Tlaxcala de Xicohténcatl, a los veintinueve días del mes de enero de mil novecientos ochenta y dos.</p> <p>Plebiscito (Arts. 10; 12; 21; 48; 120)</p> <p>Referéndum (Arts. 10; 12; 48)</p> <p>Iniciativa Popular (Arts. 12; 54)</p> <p>Consulta Popular (Arts. 12; 21; 48)</p> <p>Revocación de Mandato (No está contemplada)</p> | <p>Código Electoral</p> <p>Decreto No. 60</p> <p>Publicado en el Periódico Oficial No. 2 extraordinario del 25 de julio de 1994.</p> <p>Plebiscito (Art. 5)</p> <p>Referéndum (Art. 5)</p> <p>Consulta Popular (Art. 5)</p> | |

| MARCO CONSTITUCIONAL | MARCO JURIDICO ELECTORAL | MARCO JURIDICO DE PARTICIPACION CIUDADANA |
|--|--|---|
| <p>Publicada en la Gaceta Oficial del Estado del 3 de febrero del 2000.</p> <p>Plebiscito (Arts. 15; 16; 17; 49; 66; 67)</p> <p>Referendo (Arts. 15; 16; 17; 49; 66; 67)</p> <p>Iniciativa Popular (Arts. 15; 34)</p> <p>Consulta Popular (No está contemplada)</p> <p>Revocación de Mandato (No está contemplada)</p> | <p>Código de Elecciones y Derechos de los Ciudadanos y las Organizaciones Políticas</p> <p>Publicado en la Gaceta Oficial del Estado del 6 de octubre de 1994.</p> <p>No contempla mecanismos de participación ciudadana distintos al voto.</p> | <p>Ley de Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular</p> <p>Ley No. 46</p> <p>Dada en el Salón de Sesiones de la H. LVIII Legislatura del Congreso del Estado, en la ciudad de Xalapa-Enríquez, Veracruz, a los dieciséis días del mes de octubre del año dos mil.</p> <p>Los ciudadanos del Estado tienen el derecho y la obligación de votar en los procedimientos de referendo para participar en la aprobación, reforma y abolición de las leyes y decretos del Congreso del Estado; y de votar en los procedimientos de plebiscito para participar en la consulta de decisiones o medidas administrativas relacionadas con el progreso, bienestar e interés social en el Estado.</p> <p>Mediante la iniciativa popular los ciudadanos ejercen su derecho de iniciar leyes o decretos ante el Congreso del Estado.</p> |

ESTADO DE YUCATÁN

| MARCO CONSTITUCIONAL | MARCO JURÍDICO ELECTORAL | MARCO JURÍDICO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA |
|---|--|---|
| <p>Dada en el Palacio del Poder Legislativo, en Mérida, a los once días del mes de enero de mil novecientos dieciocho.</p> <p>Plebiscito (No está contemplado)</p> <p>Referéndum (No está contemplado)</p> <p>Iniciativa Popular o Ciudadana (No está contemplada)</p> <p>Consulta Popular (No está contemplada)</p> <p>Revocación de Mandato (No está contemplada)</p> | <p>Código Electoral</p> <p>Publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado del 16 de diciembre de 1994.</p> <p>No contempla mecanismos de participación ciudadana distintos al voto.</p> | |

ESTADO DE ZACATECAS

| MARCO CONSTITUCIONAL | MARCO JURÍDICO ELECTORAL | MARCO JURÍDICO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA |
|--|---|---|
| <p>Dada en la Sala de Sesiones de la Honorable Quincuagésima Quinta Legislatura del Estado, a los doce días del mes de junio de mil novecientos noventa y ocho.</p> <p>Plebiscito (Arts. 14; 15; 46; 47)</p> <p>Referéndum (Arts. 14; 15; 45; 47)</p> <p>Iniciativa Popular (Arts. 14; 15; 48)</p> <p>Consulta Popular (No está contemplada)</p> <p>Revocación de Mandato (Arts. 14; 15)</p> | <p>Código Electoral</p> <p>Publicado en el Periódico Oficial del Estado del 8 de abril de 1995.</p> <p>No contempla mecanismos de participación ciudadana distintos al voto.</p> | <p>Ley de Participación Ciudadana</p> <p>LVI LEGISLATURA</p> <p>BOLETÍN, del 29 de agosto del 2001.</p> <p>La Cámara de Diputados aprobó hoy la Ley de Participación Ciudadana, la cual norma las figuras de democracia directa identificadas como el Plebiscito, el Referéndum y la Iniciativa Popular.</p> |

LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL**Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal¹**

Título Primero

Disposiciones Generales

| | | |
|----------------|-------------------------|-------------|
| Capítulo Único | Disposiciones Generales | Arts. 1 – 5 |
|----------------|-------------------------|-------------|

Título Segundo

De los Habitantes y Ciudadanos del Distrito Federal

| | | |
|--------------|--|---------------|
| Capítulo I | De los Habitantes y Ciudadanos | Arts. 6 – 7 |
| Capítulo II | De los Derechos y las Obligaciones de los Habitantes | Arts. 8 – 9 |
| Capítulo III | De los Derechos y Obligaciones de los Ciudadanos | Arts. 10 – 12 |

Título Tercero

De los Instrumentos de la Participación Ciudadana

| | | |
|---------------|--|---------------|
| Capítulo I | Del Plebiscito | Arts. 13 – 24 |
| Capítulo II | Del Referéndum | Arts. 25 – 35 |
| Capítulo III | De la Iniciativa Popular | Arts. 36 – 44 |
| Capítulo IV | De la Consulta Vecinal | Arts. 45 – 49 |
| Capítulo V | De la Colaboración Vecinal | Arts. 50 – 52 |
| Capítulo VI | De las Unidades de Quejas y Denuncias | Arts. 53 – 60 |
| Capítulo VII | De la Difusión Pública | Arts. 61 – 67 |
| Capítulo VIII | De la Audiencia Pública | Arts. 68 – 74 |
| Capítulo IX | De los Recorridos del Titular del Órgano Político Administrativo de la Demarcación Territorial | Arts. 75 – 79 |

Título Cuarto

De la Representación Vecinal

| | | |
|--------------|---|-----------------|
| Capítulo I | Del Comité Vecinal | Arts. 80 – 84 |
| Capítulo II | De la Forma de Integración de los Comités Vecinales | Arts. 85 – 97 |
| Capítulo III | De la Organización y Funciones de los Comités Vecinales | Arts. 98 – 102 |
| Capítulo IV | De los Derechos y Obligaciones de los | Arts. 103 – 109 |

¹ Publicada en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal del 21 de diciembre de 1998.

LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL

| | | |
|------------|--|-----------------|
| Capítulo V | Integrantes del Comité Vecinal De la Coordinación de los Comités Vecinales | Arts. 110 - 112 |
|------------|--|-----------------|

Transitorios

Artículo 1°

Las disposiciones de esta Ley tienen por objeto fomentar, promover, regular y establecer los instrumentos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los órganos del gobierno de la Ciudad de México, conforme a las disposiciones del Estatuto de Gobierno, de esta Ley y las demás disposiciones que resulten aplicables.

Artículo 2°

La participación ciudadana radicará en los principios de:

- I. Democracia, la igualdad de oportunidades de los ciudadanos y en su caso, de los habitantes, para ejercer influencia en la toma de decisiones públicas sin discriminaciones de carácter político, religioso, racial, ideológico, de género o de ninguna otra especie;
- II. Corresponsabilidad, el compromiso compartido de acatar, por parte de la ciudadanía y el gobierno, los resultados de las decisiones mutuamente convenidas; reconociendo y garantizando los derechos de los ciudadanos a proponer y decidir sobre los asuntos públicos; postulando que la participación ciudadana es condición indispensable para un buen gobierno y no sustitución de las responsabilidades del mismo;
- III. Inclusión, fundamento de una gestión pública socialmente responsable, que englobe y comprenda todas las opiniones de quienes desean participar que reconoce desigualdades y promueve un desarrollo equitativo de la sociedad y de los individuos que la conforman;
- IV. Solidaridad, disposición de toda persona de asumir los problemas de otros como propios, contrario a todo egoísmo o interés particular, que propicie el desarrollo de relaciones fraternales entre los vecinos, eleva la sensibilidad acerca de la naturaleza de las propias situaciones adversas y las de los demás, así como nutre y motiva las acciones para enfrentar colectivamente los problemas comunes;
- V. Legalidad, garantía de que las decisiones de gobierno serán siempre apegadas a Derecho; con seguridad para la ciudadanía en el acceso a la información y con la obligación expresa, por parte del gobierno, de informar, difundir, capacitar y educar para una cultura democrática;
- VI. Respeto, reconocimiento pleno a la diversidad de visiones y posturas, asumidas libremente en torno a los asuntos públicos. En este caso comienza incluso por la libertad de elegir cuándo y cómo se participa en la vida pública del Distrito Federal;

LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL

- VII. Tolerancia, garantía de reconocimiento y respeto a la diferencia y a la diversidad de quienes conforman la sociedad y como un elemento esencial en la construcción de consensos;
- VIII. Sustentabilidad, responsabilidad de que las decisiones asumidas en el presente aseguren a las generaciones futuras el control y disfrute de los recursos naturales del entorno; y
- IX. Pervivencia, responsabilidad social de garantizar que las prácticas democráticas se generalicen y reproduzcan de modo que aseguren el desarrollo, ahora y en el futuro, de una cultura ciudadana crítica, activa, responsable y propositiva.

Artículo 3°

Los Instrumentos de la Participación Ciudadana son:

- I. Plebiscito;
- II. Referéndum;
- III. Iniciativa Popular;
- IV. Consulta vecinal;
- V. Colaboración Vecinal;
- VI. Unidades de Quejas y Denuncias;
- VII. Difusión Pública;
- VIII. Audiencia Pública; y
- IX. Recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación Territorial.

Artículo 4°

Los órganos de representación ciudadana serán los Comités Vecinales que se elijan en cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional en los términos de lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Ley.

Artículo 5°

Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

- I. Ley: Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal;
- II. Estatuto: Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
- III. Instrumentos de Participación Ciudadana: Medios con los que la ciudadanía puede disponer en forma individual o colectiva, según sea el caso, para expresar su aprobación, rechazo, opinión, propuestas, colaboración, quejas, denuncias, recibir información y en general expresar su voluntad respecto de asuntos de interés general;
- IV. Demarcación Territorial: División territorial del Distrito Federal para efectos de la organización político administrativa;
- V. Titular: Titular del Órgano Político Administrativo de cada Demarcación Territorial del Distrito Federal; y
- VI. Comité Vecinal: Comité de Colonia, Pueblo, Barrio o Unidad Habitacional.

LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL

Artículo 6°

De conformidad con lo establecido por el Estatuto, son habitantes del Distrito Federal las personas que residan en su territorio. Son vecinos del Distrito Federal, los habitantes que residan en él por más de seis meses. La calidad de vecino se pierde por dejar de residir en el Distrito Federal por más de seis meses, excepto con motivo del desempeño de cargos públicos de representación popular o comisiones de servicio que les encomiende la federación o el Distrito Federal, fuera de su territorio.

Artículo 7°

Son ciudadanos del Distrito Federal los varones y mujeres que teniendo calidad de mexicanos reúnan los requisitos del artículo 34 Constitucional y posean, además, la calidad de vecinos u originarios del mismo.

Artículo 8°

Los habitantes del Distrito Federal tienen derecho a:

- I. Proponer la adopción de acuerdos o la realización de actos al órgano político administrativo de la demarcación territorial en que residan, por medio de la Audiencia Pública;
- II. Ser informados sobre Leyes y Decretos respecto de las materias relativas al Distrito Federal;
- III. Recibir la prestación de servicios públicos;
- IV. Presentar quejas y denuncias por la prestación de servicios públicos o por la irregularidad de la actuación de los servidores públicos en los términos de ésta y demás leyes aplicables;
- V. Emitir opiniones y formular propuestas para la solución a la problemática del lugar en que residan por conducto de la Consulta Vecinal; y
- VI. Ser informados sobre la realización de obras y servicios de la Administración Pública del Distrito Federal mediante la Difusión Pública.

Artículo 9°

Los habitantes del Distrito Federal tienen las siguientes obligaciones:

- I. Cumplir con las disposiciones de la presente Ley;
- II. Ejercer los derechos que les otorga la presente Ley sin perturbar el orden y la tranquilidad públicos ni afectar la continuidad del desarrollo normal de las actividades de los demás habitantes; y
- III. Las demás que en materia de participación ciudadana les impongan esta y otras leyes.

Artículo 10

Los ciudadanos del Distrito Federal tienen los siguientes derechos:

- I. Integrar los órganos de representación ciudadana y vecinal;
- II. Promover los instrumentos de participación ciudadana a que se refiere el Título Tercero de esta Ley;

LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL

- III. Aprobar o rechazar mediante el plebiscito actos o decisiones del Jefe de Gobierno que a juicio de éste sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal; salvo las materias señaladas en el artículo 16 de esta Ley;
- IV. Presentar a la Asamblea Legislativa, mediante la Iniciativa Popular proyectos de creación, modificación, derogación o abrogación de leyes respecto de las materias que sean competencia legislativa de la misma, salvo las materias señaladas en el artículo 37 de esta Ley;
- V. Opinar sobre la aprobación, modificación, derogación o abrogación por medio del referéndum, de leyes que expida la Asamblea Legislativa; salvo las materias señaladas en el artículo 31 de esta Ley;
- VI. Ser informado de las acciones y funciones de la Administración Pública del Distrito Federal;
- VII. Participar en la planeación, diseño, ejecución y evaluación de las decisiones de gobierno, sin menoscabo de las atribuciones de la autoridad;
- VIII. Ejercer y hacer uso de los instrumentos de participación ciudadana en los términos establecidos en esta ley; y
- IX. Los demás que establezcan ésta y otras leyes.

Artículo 11

Es obligación de las autoridades locales de gobierno del Distrito Federal, en su ámbito de competencia, garantizar el respeto de los derechos de los vecinos y de los ciudadanos del Distrito Federal previstos en la Ley.

Artículo 12

Los ciudadanos del Distrito Federal tienen las siguientes obligaciones:

- I. Cumplir con las funciones de representación vecinal y ciudadana que se les encomienden;
- II. Ejercer sus derechos sin perturbar el orden y la tranquilidad públicos; y
- III. Las demás que establezcan las Leyes.

Artículo 13

A través del Plebiscito, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo, que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal.

Artículo 14

Podrán solicitar al Jefe de Gobierno que convoque a plebiscito el 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral quienes deberán anexar a su solicitud un listado con sus nombres, firmas y clave de su credencial de elector cuyo cotejo realizará el Instituto Electoral del Distrito Federal.

Artículo 15

Toda solicitud del plebiscito deberá contener por lo menos:

LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL

- I. El acto o decisión de gobierno que se pretende someter a plebiscito;
- II. La exposición de los motivos y razones por las cuales el acto o decisión se considera de importancia trascendente para la vida pública del Distrito Federal y las razones por las cuales se considera que debe someterse a plebiscito; y
- III. Cuando sea presentada por los ciudadanos, nombre, número de registro de elector y firma de los solicitantes.

Artículo 16

No podrán someterse a plebiscito, los actos o decisiones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal relativos a:

- I. Materias de carácter tributario o fiscal así como de egresos del Distrito Federal;
- II. Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal;
- III. Los actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables; y
- IV. Los demás que determinen las leyes.

Artículo 17

El Jefe de Gobierno iniciará el procedimiento de plebiscito mediante convocatoria que deberá expedir cuando menos noventa días naturales antes de la fecha de realización de la misma. La convocatoria se hará del conocimiento del Instituto Electoral del Distrito Federal, con la finalidad de iniciar la organización del proceso plebiscitario, así mismo se publicará en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, en los principales diarios de circulación en la Ciudad y en los medios de comunicación electrónicos y contendrá:

- I. La explicación clara y precisa de los efectos de la aprobación o rechazo del acto o decisión sometido a plebiscito;
- II. La fecha en que habrá de realizarse la votación; y
- III. La pregunta o preguntas conforme a las que los electores expresarán su aprobación o rechazo.

Artículo 18

El Jefe de Gobierno podrá auxiliarse de los órganos locales de gobierno, instituciones de educación superior, o de organismo sociales y civiles relacionados con la materia de que trate el plebiscito para la elaboración de las preguntas que se someterán a consulta.

Artículo 19

En el año en que tengan verificativo elecciones de representantes populares, no podrá realizarse plebiscito alguno durante el proceso electoral, ni durante los sesenta días posteriores a su conclusión. No podrá realizarse más de un plebiscito en el mismo año.

Artículo 20

En los procesos de plebiscito, sólo podrán participar los ciudadanos del Distrito Federal que cuenten con credencial de elector, expedida por lo menos sesenta días antes al día de la consulta.

LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL

El Instituto Electoral del Distrito Federal desarrollará los trabajos de organización desarrollo de la consulta y cómputo respectivo, declarando los efectos del plebiscito de conformidad con lo señalado en la convocatoria.

Artículo 21

Los resultados del plebiscito tendrán carácter vinculatorio para las acciones o decisiones del Jefe de Gobierno sólo cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida y ésta corresponda cuando menos a la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal.

Artículo 22

Los resultados del plebiscito se publicarán en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en los diarios de mayor circulación.

Artículo 23

El Instituto Electoral del Distrito Federal llevará a cabo el plebiscito y hará la declaratoria de sus efectos de conformidad con lo que disponga la Ley aplicable.

Artículo 24

Las controversias que se generen con motivo de la validez de los procesos de plebiscito serán resueltas por el Tribunal Electoral del Distrito Federal.

Artículo 25

El referéndum es un mecanismo de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo previo a una decisión de la Asamblea Legislativa sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes de la competencia legislativa de esta última. La convocatoria deberá realizarse previamente al dictamen de las comisiones legislativas correspondientes.

Artículo 26

Es facultad exclusiva de la Asamblea decidir por acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros, si somete o no a referéndum la aprobación del proyecto del ordenamiento legal en proceso de creación, modificación, derogación o abrogación.

Artículo 27

Podrán solicitar a la Asamblea Legislativa la realización del referéndum:

- I. Uno o varios diputados a la Asamblea Legislativa; y
- II. El 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral quienes deberán anexar a su solicitud un listado con sus nombres, firmas y clave de su credencial de elector cuyo cotejo realizará el Instituto Electoral del Distrito Federal.

Artículo 28

La solicitud a que se refiere el artículo anterior deberá contener por lo menos:

LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL

- I. La indicación precisa de la ley o, en su caso, de él o los artículos que se proponen someter a referéndum;
- II. Las razones por las cuales el ordenamiento o parte de su articulado deben someterse a la consideración de la ciudadanía previo a la decisión del órgano legislativo; y
- III. Cuando sea presentada por los ciudadanos, nombre, firma y clave de su credencial de elector cuyo cotejo realizará el Instituto Electoral del Distrito Federal.

Artículo 29

El procedimiento de referéndum deberá iniciarse mediante convocatoria que se deberá expedir y difundir cuando menos noventa días naturales antes de la fecha de realización del mismo.

Artículo 30

La convocatoria a referéndum deberá hacerse del conocimiento del Instituto Electoral del Distrito Federal y deberá publicarse en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, en los principales diarios de circulación en la Ciudad y en los medios de comunicación electrónicos y contendrá:

- I. La fecha en que habrá de realizarse la votación;
- II. El formato mediante el cual se consultará a los ciudadanos;
- III. La indicación precisa del ordenamiento, el o los artículos que se propone someter a referéndum; y
- IV. El texto del ordenamiento legal que se pretende aprobar, modificar, reformar, derogar, o abrogar, para el conocimiento previo de los ciudadanos.

Artículo 31

No podrán someterse a referéndum aquellas leyes o artículos que traten sobre las siguientes materias:

- I. Tributaria o fiscal así como de Egresos del Distrito Federal;
- II. Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal;
- III. Regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda;
- IV. Regulación interna de los órganos de la función judicial del Distrito Federal; y
- V. Las demás que determinen las leyes.

Artículo 32

En el año en que tengan verificativo elecciones de representantes populares, no podrá realizarse procedimiento de referéndum alguno durante el proceso electoral, ni durante los sesenta días posteriores a su conclusión. No podrá realizarse más de un procedimiento de referéndum en el mismo año.

LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL

Artículo 33

En los procesos de referéndum, sólo podrán participar los ciudadanos del Distrito Federal que cuenten con credencial de elector, expedida por lo menos sesenta días antes al día de la consulta.

El Instituto Electoral del Distrito Federal desarrollará los trabajos de organización, desarrollo de la consulta y cómputo respectivo y remitirá los resultados definitivos a la Asamblea legislativa.

Artículo 34

Los resultados del referéndum no tendrán carácter vinculatorio para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sus efectos sólo servirán como elementos de valoración para la autoridad convocante. Los resultados del referéndum se publicarán en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en los diarios de mayor circulación.

Artículo 35

Las controversias que se generen con motivo de la validez del referéndum serán resueltas por el Tribunal Electoral del Distrito Federal.

Artículo 36

La iniciativa popular es un mecanismo mediante el cual los ciudadanos del Distrito Federal podrán presentar a la Asamblea Legislativa, proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes respecto de materias de su competencia y que le corresponda a ésta expedir.

Artículo 37

No podrán ser objeto de iniciativa popular las siguientes materias:

- I. Tributaria o fiscal así como de egresos del Distrito Federal;
- II. Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal;
- III. Regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda;
- IV. Regulación interna de los órganos encargados de la función judicial del Distrito Federal; y
- V. Las demás que determinen las leyes.

Artículo 38

Una vez presentada la iniciativa popular ante la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa, ésta la dará a conocer al Pleno y la turnará a una comisión especial, integrada por los diputados miembros de las Comisiones competentes en la materia de la propuesta, misma que verificará los requisitos de procedibilidad de la iniciativa.

Artículo 39

Para que pueda ser admitida para su estudio y dictamen una iniciativa popular ante la Asamblea Legislativa se requiere que:

LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL

- I. Quede fehacientemente comprobado, mediante los nombres, firmas y claves de las credenciales de elector de los promoventes que la iniciativa se encuentra apoyada por un mínimo del 1% de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral vigente del Distrito Federal, cuyo cotejo realizará el Instituto Electoral del Distrito Federal;
- II. Se presente por escrito dirigido a la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa;
- III. Se especifique que se trata de una iniciativa popular;
- IV. Se refiera a materias que sean de la competencia legislativa de la Asamblea;
- V. Se presente con exposición de motivos, articulado y cumpla con los principios básicos de técnica jurídica; y
- VI. Los ciudadanos promoventes de la iniciativa hayan nombrado a un representante que deberá ser informado por la Asamblea del proceso de aceptación o rechazo de la misma.

Artículo 40

La comisión especial verificará el cumplimiento de los requisitos a que se refiere el artículo anterior, en caso de que no se cumplan desechará de plano la iniciativa presentada. La comisión especial deberá decidir sobre la admisión o rechazo de la iniciativa dentro de los 30 días hábiles siguientes a la fecha de su presentación.

Artículo 41

Las controversias que se generen con motivo de la comprobación del número de ciudadanos que avalan la iniciativa popular serán resueltas de conformidad con lo dispuesto por la legislación electoral.

Artículo 42

Una vez declarada la admisión de la iniciativa popular se someterá al proceso legislativo que señala la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa.

Artículo 43

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberá informar por escrito al representante de los ciudadanos promoventes de la iniciativa popular el dictamen de la misma, señalando las causas y fundamentos jurídicos en los que se basa la decisión.

Artículo 44

No se admitirá iniciativa popular alguna que haya sido declarada improcedente o rechazada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Artículo 45

Por conducto de la consulta vecinal, los vecinos de las demarcaciones territoriales podrán emitir opiniones y formular propuestas de solución a problemas colectivos del lugar donde residan.

Artículo 46

La consulta vecinal podrá ser dirigida a:

LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL

- I. Los vecinos de una o más demarcaciones territoriales, o de una o varias colonias;
- II. Los sectores industrial, comercial, de prestación de servicios o de bienestar social y demás grupos sociales organizados; y
- III. Los Comités Vecinales de una o varias colonias.

Artículo 47

La consulta vecinal será convocada por los titulares de las dependencias, órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales y órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal. En dicha convocatoria se expresará el objeto de la consulta, así como la fecha y el lugar de su realización por lo menos siete días naturales antes de la fecha establecida. La convocatoria impresa se colocará en lugares de mayor afluencia y se difundirá en los medios masivos de comunicación.

Artículo 48

La consulta vecinal podrá realizarse por medio de consulta directa, de encuestas y de otros medios. El procedimiento y la metodología que se utilicen se harán del conocimiento público.

Artículo 49

Las conclusiones de la consulta vecinal se difundirán en el ámbito en que haya sido realizada la misma. Los resultados de la consulta no tendrán carácter vinculatorio y serán elementos de juicio para el ejercicio de las funciones del convocante.

Artículo 50

Los vecinos en el Distrito Federal, podrán colaborar con la autoridad del órgano político administrativo en que residan, en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio en su ámbito de competencia, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal.

Artículo 51

Toda solicitud de colaboración vecinal deberá presentarse por escrito y deberá ir firmada por el o los vecinos solicitantes, o por el representante que éstos designen, señalando su nombre y domicilio.

Artículo 52

El órgano político administrativo de la demarcación territorial resolverá sobre la procedencia de la colaboración vecinal y, de acuerdo con las disponibilidades financieras, podrá concurrir con recursos para coadyuvar en la ejecución de los actos que se realicen por colaboración vecinal. La autoridad tendrá un plazo no mayor de 30 días naturales para resolver la procedencia de la solicitud de colaboración vecinal.

Artículo 53

Los habitantes podrán presentar quejas o denuncias relativas a:

LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL

- I. La deficiencia en la prestación de servicios públicos a cargo de las autoridades de las Dependencias, órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales, organismos y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal; y
- II. La irregularidad, negligencia o causas de responsabilidad administrativa en que incurran los servidores públicos de las Dependencias, órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal en el ejercicio de sus funciones, las que se sujetarán a los trámites y procedimientos que establezca la ley de la materia.

Artículo 54

En cada Dependencia, órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales, organismo y entidad de la Administración Pública del Distrito Federal se establecerán unidades de recepción de quejas y denuncias y se difundirá ampliamente su ubicación.

Artículo 55

En las quejas y denuncias que se presenten deberá expresarse el nombre y domicilio del quejoso o denunciante.

Artículo 56

El órgano político administrativo de las demarcaciones territoriales o la autoridad receptora informará por escrito del trámite y solución de las quejas y denuncias presentadas.

Artículo 57

En el caso de que el asunto planteado no sea competencia del órgano político administrativos de las demarcaciones territoriales o de la autoridad receptora, el quejoso o denunciante será informado del trámite a realizar y de la autoridad a la que deberá acudir en su caso.

Artículo 58

Para los efectos de esta Ley, los anónimos no tendrán carácter de queja o denuncia, sin embargo el contenido de los mismos podrá ser investigado por el órgano político administrativo de la demarcación territorial o la autoridad competente de la Administración Pública.

Artículo 59

Los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales, dependencias y entidades de la Administración Pública procurarán prevenir la incidencia de quejas y denuncias relacionadas con la deficiencia e irregularidad de la prestación de servicios públicos o con los avances en la ejecución de obras. Para tal efecto realizará

LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL

supervisiones periódicas tendientes a subsanar las posibles deficiencias o irregularidades.

Artículo 60

Las unidades receptoras de quejas y denuncias de la Administración Pública del Distrito Federal deberán canalizarlas a la Procuraduría Social del Distrito Federal y a la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal, según sea el caso, para su seguimiento y solución, sin perjuicio de que los ciudadanos puedan presentar directamente sus quejas y denuncias ante éstas.

Artículo 61

El Gobierno del Distrito Federal, instrumentará de manera permanente un programa de difusión pública acerca de las leyes y decretos que emita el Congreso de la Unión en las materias relativas al Distrito Federal y de las que emita la Asamblea Legislativa; así como introducción de obra pública, prestación de servicios públicos y las instancias para presentar quejas y denuncias, a efecto de que los habitantes del Distrito Federal se encuentren debidamente informados.

Artículo 62

Por medio de esta instancia se difundirán los actos administrativos de carácter general que expida el Jefe del Gobierno del Distrito Federal.

Artículo 63

Mediante la difusión pública el órgano político administrativo de la demarcación territorial comunicará a los vecinos de la misma la realización de obras públicas, prestación de servicios públicos, así como las modalidades y condiciones conforme a las cuales se prestan éstos y las unidades de quejas y denuncias del propio órgano político administrativo de la demarcación territorial.

En las obras que impliquen a más de una demarcación territorial, así como las que sean del interés de toda la Ciudad, la difusión estará a cargo de las dependencias centrales de la Administración Pública del Distrito Federal.

Artículo 64

Las comunicaciones que hagan los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales conforme a esta Ley, no tendrán efectos de notificación para ningún procedimiento.

Artículo 65

La difusión se hará a través de los medios informativos idóneos, que permitan a los habitantes de la demarcación territorial el conocimiento de la materia objeto de la misma.

Artículo 66

En la realización de actos, obras o servicios públicos en una zona determinada, que impliquen una afectación al desarrollo normal de las actividades de los vecinos de la

LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL

misma, se informará adecuadamente mediante avisos y señalamientos con la anticipación debida.

Artículo 67

Las dudas, observaciones y comentarios que los vecinos formulen por escrito sobre la información que les sea de interés, serán siempre contestados de la misma manera por la autoridad correspondiente.

Artículo 68

La audiencia pública es un mecanismo de Participación Ciudadana por medio de la cual los vecinos en el Distrito Federal podrán:

- I. Proponer al órgano político administrativo de la demarcación territorial en que residan, la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos; y
- II. Recibir información con relación a determinadas actuaciones, siempre que sean competencia del órgano político administrativo de la demarcación territorial.

Artículo 69

La audiencia pública podrán solicitarla:

- I. Los representantes de elección popular electos en el Distrito Federal;
- II. El o los Comités Vecinales de la demarcación territorial interesados; y
- III. Representantes de los sectores que concurren en la demarcación territorial en el desarrollo de actividades industriales, comerciales, de prestación de servicios, de bienestar social, ecológicos y demás grupos sociales organizados.

Artículo 70

En toda solicitud de audiencia pública se deberá hacer mención del asunto o asuntos sobre los que versará. La contestación que recaiga a las solicitudes de audiencia pública deberá realizarse por escrito, señalando día y hora para la realización de la audiencia y en caso de no asistir el titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial se mencionará el nombre y cargo del funcionario que asistirá en su representación.

Artículo 71

Una vez recibida la solicitud de Audiencia Pública la autoridad tendrá siete días naturales para dar respuesta a los solicitantes.

Artículo 72

La audiencia pública será convocada por el órgano político administrativo de la demarcación territorial y se llevará a cabo preferentemente en el lugar donde residan los vecinos interesados en la realización de la misma, en forma verbal o escrita, en un solo acto y con la asistencia de los vecinos y del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial correspondiente y, en su caso, de servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal vinculados con los asuntos que se tratarán en la audiencia, en la que los ciudadanos interesados expresarán libremente sus

LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL

peticiones, propuestas o quejas en todo lo relacionado con la administración del órgano político administrativo de la demarcación territorial.

Artículo 73

El Titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial o su representante, después de haber atendido los planteamientos y peticiones de los vecinos y ciudadanos, y de ser legalmente procedentes, informará en forma escrita como mínimo los aspectos siguientes:

- I. Los plazos en que el asunto será analizado;
- II. Los procedimientos establecidos para satisfacer las peticiones; y
- III. Si es competencia de unidades centrales o de entidades paraestatales de la Administración Pública del Distrito Federal o de la Administración Pública Federal.

Artículo 74

Cuando la naturaleza del asunto lo permita, el titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial instrumentará lo necesario para la resolución inmediata del asunto planteado, designando para el efecto al servidor público responsable de su ejecución. De ser necesaria, la realización de subsecuentes reuniones entre la autoridad y la comunidad, informará del o de los responsables por parte del órgano político administrativo de la demarcación territorial que acudirán a las mismas. Tratándose de asuntos que sean competencia de la autoridad central o paraestatal del Distrito Federal o de la Administración Pública Federal, el titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial tomará las medidas tendientes a relacionar a los vecinos con estas autoridades.

Artículo 75

Los titulares de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales, para el mejor desempeño de sus atribuciones, deberán realizar recorridos periódicos dentro de su jurisdicción, a fin de verificar la forma y las condiciones en que se presten los servicios públicos, así como el estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones en que la comunidad tenga interés.

Artículo 76

Podrán solicitarle al titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial la realización de recorridos:

- I. El o los Comités Vecinales de la demarcación territorial interesados;
- II. Representantes de los sectores que concurren en la demarcación territorial en el desarrollo de actividades industriales, comerciales, de prestación de servicios y de bienestar social; y
- III. Los diputados a la Asamblea Legislativa.

LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL

Artículo 77

En toda solicitud de recorridos del Titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial, se deberá hacer mención del lugar o lugares que podrán ser visitados. La respuesta a las solicitudes de recorridos deberán de realizarse por escrito.

Artículo 78

En los recorridos que se realicen, los habitantes podrán exponer al titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial, en forma verbal o escrita, la forma y condiciones en que a su juicio se prestan los servicios públicos y el estado que guardan los sitios, obras e instalaciones del lugar de que se trate y podrán plantear alternativas de solución.

Artículo 79

Las medidas que acuerde el titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial, como resultado de la verificación realizada en el recorrido, serán llevadas a cabo por el responsable que señale el propio titular, mismas que se harán del conocimiento de los habitantes del lugar en que se llevó a cabo el recorrido.

Artículo 80

Los Comités Vecinales son órganos de representación ciudadana que tienen como función principal relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos con los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales para la supervisión, evaluación, y gestión de las demandas ciudadanas en temas relativos a servicios públicos, modificaciones al uso de suelo, aprovechamiento de la vía pública, verificación de programas de seguridad pública, verificación de giros mercantiles, en el ámbito y competencia de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales.

Artículo 81

En cada colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional existirá un Comité Vecinal. Estos órganos serán independientes y tendrán atribuciones distintas de las funciones y responsabilidades de los órganos de gobierno.

Artículo 82

Para ser miembro del Comité Vecinal se necesita cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano del Distrito Federal, en pleno ejercicio de sus derechos;
- II. Residir en la colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional correspondiente cuando menos un año antes de la elección;
- III. No haber sido condenado por delito doloso; y
- IV. No desempeñar ni haber desempeñado ningún cargo público por seis meses anteriores a la fecha de la elección.

LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL

Artículo 83

Los Comités Vecinales se renovarán en su totalidad cada tres años. Se elegirán el primer domingo del mes de julio e iniciarán sus funciones el primer lunes del mes de agosto.

Artículo 84

Los cargos de representación vecinal serán honoríficos.

Artículo 85

Cuando alguna colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional, por su tamaño y densidad poblacional, no haga operativo el funcionamiento de un solo Comité, podrá dividirse en dos o más secciones y cada una de ellas tendrá su propio Comité Vecinal. También podrán fusionarse dos o más de estas unidades territoriales para contar con un solo Comité Vecinal. En cualquier caso se dará prioridad a la identidad cultural.

Artículo 86

Para los efectos de esta ley, tanto el catálogo, como la división o fusión de las colonias, pueblos, barrios o unidades habitacionales serán determinados por el Instituto Electoral del Distrito Federal en los términos que lo establezca la Ley de la materia.

Artículo 87

A cada Comité Vecinal le corresponderá un número de integrantes que oscilará entre un mínimo de 7 y un máximo de 15 ciudadanos, dependiendo del número de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral.

Artículo 88

La elección de los Comités Vecinales se llevará a cabo por medio del voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral y que cuenten con credencial de elector, expedida por lo menos sesenta días antes de la elección. La elección se llevará a cabo con planillas integradas por el total de candidatos que determine el Instituto Electoral del Distrito Federal. En la integración de las planillas se deberá procurar la participación de hombres y mujeres de manera equitativa.

Artículo 89

La convocatoria a elecciones vecinales será expedida por el Instituto Electoral del Distrito Federal con la anticipación de por lo menos noventa días anteriores al día en que se verifique la elección y deberá contener como mínimo lo siguiente:

- I. Unidades territoriales por cada una de las demarcaciones territoriales;
- II. Número de integrantes del Comité Vecinal para cada unidad territorial;
- III. Requisitos y plazo para el registro de planillas; y
- IV. Periodo de campaña y día de la elección.

LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL

Artículo 90

El Instituto Electoral del Distrito Federal, será responsable de organizar las elecciones vecinales, aplicando en lo conducente las disposiciones relativas a los procesos electorales, contenidas en la Ley de la materia, con las salvedades siguientes:

- I. El proceso de preparación, registro de planillas, capacitación, entrega de material y documentación electoral, cómputo y entrega de constancias de asignación, corresponderá a los Consejos Distritales Cabecera de Demarcación territorial que se establezcan de conformidad con la Ley de la materia;
- II. El registro de planillas se realizará durante la segunda semana del mes de mayo. El Consejo Distrital Cabecera de Demarcación sesionará dentro de los tres días siguientes al término del periodo antes señalado para aprobar los registros que procedan;
- III. A partir del día siguiente de la aprobación de los registros de planillas, y hasta tres días antes de la jornada electoral se podrán realizar campañas dentro de cada ámbito de elección, sujetándose a los lineamientos que para tal efecto apruebe el Consejo general del Instituto Electoral del Distrito Federal;
- IV. La votación se recibirá dentro de cada unidad territorial en los centros de votación, los cuales se ubicarán en zonas de fácil y libre acceso al interior de cada ámbito; para tal efecto, los Consejos Distritales Cabecera de Demarcación aprobarán la ubicación de los centros de votación con un mínimo de cuarenta y cinco días antes del proceso de elección vecinal. En cada centro de votación se ubicarán mesas receptoras de votación, a razón de una por hasta 750 ciudadanos registrados en el listado nominal;
- V. Los Ciudadanos propuestos por las planillas registradas, para fungir como responsables de la recepción de la votación, serán capacitados durante un periodo de quince días posteriores al registro de planillas. Agotado dicho plazo, los consejos Distritales asignarán de entre los ciudadanos capacitados, los cargos de las mesas de la recepción de la votación, en los términos que para tal efecto establezca el Consejo General del Instituto Electoral; y
- VI. El cómputo de cada ámbito de elección de los procesos vecinales y entrega de constancias de asignación se realizará el martes siguiente al día de la jornada electoral en los Consejos Distritales correspondientes.

Artículo 91

Las planillas registradas deberán proponer a un candidato por cada casilla a instalar en los centros de votación de su unidad territorial; así como, registrar a un representante de planilla ante el centro de votación, quien contará con la representación de la planilla ante el Consejo Distrital respectivo, para recibir notificaciones e interponer recursos en los procesos de elección vecinal.

LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL**Artículo 92**

La integración de los Comités Vecinales se realizará de manera proporcional bajo el principio de cociente natural resto mayor. Quien encabece la planilla ganadora será el Coordinador del Comité Vecinal.

Artículo 93

Las controversias que se generen con motivo de la integración de los comités vecinales, serán resueltas en primera instancia por el Consejo General del Instituto electoral del Distrito Federal. Las resoluciones del Consejo general serán impugnables ante el Tribunal Electoral, el que resolverá en forma definitiva.

Artículo 94

Las planillas en ningún caso se podrán identificar a través de colores o nombres. Su identificación será solamente por número y éste corresponderá al orden en que sean inscritas. Los Partidos Políticos ni funcionarios del gobierno del Distrito Federal podrán participar en el proceso de integración de los Comités Vecinales.

Artículo 95

Las controversias que se generen con motivo de la integración de los Comités Vecinales serán resueltas por el Tribunal Electoral del Distrito Federal en los términos que señale la Ley de la materia.

Artículo 96

Cuando se haya declarado nula la elección de algún Comité Vecinal, deberán realizarse elecciones extraordinarias en la última semana del segundo mes posterior a la fecha de la elección ordinaria.

En cualquier caso, los integrantes de los Comités Vecinales electos de manera extraordinaria terminarán sus funciones en la misma fecha que los electos de manera ordinaria.

Artículo 97

La autoridad electoral competente tomará protesta a los integrantes de los Comités Vecinales que hayan resultado electos. Los Comités Vecinales deberán instalarse el primer lunes del mes de agosto del año de la elección, previa convocatoria que deberá realizar el Coordinador del Comité.

Artículo 98

Los Comités Vecinales tendrán las siguientes funciones:

- I. Representar los intereses de los vecinos de su colonia;
- II. Conocer, integrar, analizar y gestionar las demandas y las propuestas que les presenten los ciudadanos de su colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional;
- III. Conocer y dar a conocer a los habitantes de su área de actuación, las acciones de gobierno que sean de interés general para la comunidad;

LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL

- IV. Dar seguimiento a las propuestas y demandas que formulen los vecinos de su colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional ante el órgano político administrativo de la demarcación territorial;
- V. Convocar a la comunidad para coadyuvar en el desarrollo y ejecución de obras, servicios o actividades de interés para la Colonia, Barrio, Pueblo o Unidad Habitacional;
- VI. Participar, en su nivel de actuación, en la elaboración de un diagnóstico de la colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional, para que puedan ser tomados en cuenta en la elaboración del presupuesto del órgano político administrativo de la demarcación territorial;
- VII. Desarrollar acciones de información, capacitación y educación cívica que se consideren convenientes a fin de fortalecer su papel como instancia de representación vecinal;
- VIII. Ser un vínculo entre los habitantes y los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales;
- IX. Promover la organización, participación y la colaboración ciudadana en su entorno;
- X. Organizar estudios e investigaciones sociales y foros sobre los temas y problemas de mayor interés para la comunidad a la que representan;
- XI. Desarrollar acciones de información, capacitación y educación tendientes a promover la participación ciudadana;
- XII. Promover y fomentar la organización democrática e incluyente de los comités de trabajo que, dependiendo de las características de su territorio formen los vecinos de su demarcación territorial;
- XIII. Conocer y emitir opinión sobre los programas de trabajo y servicios públicos; y
- XIV. Las demás que ésta y otras leyes les otorguen.

Artículo 99

Los Coordinadores de los Comités Vecinales tendrán como funciones principales las de coordinar los trabajos del Comité, convocar a las reuniones del pleno, por sí o a solicitud de la mayoría de los integrantes del Comité y promover la coordinación del Comité con otros Comités Vecinales.

Artículo 100

Los Comités Vecinales deberán realizar, en su colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional, consultas y asambleas vecinales por lo menos dos veces al año. Asimismo, deberán difundir en su entorno los resultados de dichas consultas y asambleas.

Los acuerdos y resultados de las asambleas y consultas vecinales serán vinculatorios para los Comités vecinales.

Artículo 101

Los Comités Vecinales funcionarán colegiadamente, ya sea en pleno o mediante comisiones. Todas las comisiones son de trabajo y por lo tanto jerárquicamente iguales.

LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL

Todas las decisiones se tomarán por el voto de la mayoría del Pleno del Comité sin que el Coordinador del mismo pueda tener voto de calidad.

Artículo 102

Cada Comisión del Comité Vecinal tendrá la obligación de realizar asambleas públicas periódicas con los habitantes del entorno al que representan relacionadas con el tema que le corresponda a la Comisión.

Artículo 103

Son derechos de los integrantes del Comité Vecinal los siguientes:

- I. Formar parte de las comisiones de trabajo del Comité;
- II. Participar en los trabajos y deliberaciones del Comité;
- III. Presentar propuestas relativas al ejercicio de las funciones del Comité; y
- IV. Las demás que ésta y otras disposiciones jurídicas les señalen.

Artículo 104

Son obligaciones de los miembros del Comité Vecinal:

- I. Consultar a los habitantes a los que representan;
- II. Representar los intereses de los vecinos de su entorno;
- III. Promover la participación ciudadana;
- IV. Cumplir las disposiciones y acuerdos del Comité;
- V. Asistir a las sesiones del pleno y de las comisiones del Comité;
- VI. Participar en los trabajos de las comisiones a las que pertenezcan;
- VII. Informar de su actuación en audiencia pública a los vecinos de la colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional a la que representan; y
- VIII. Las demás que éstas y otras disposiciones jurídicas les señalen.

Artículo 105

Las responsabilidades en que incurran los miembros del Comité Vecinal en el desempeño de sus funciones se regirán por lo establecido en la presente Ley y por las demás disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 106

Son causas de separación o remoción de los miembros del Comité las siguientes:

- I. Faltar sin causa justificada a más de tres sesiones consecutivas del pleno o de las comisiones a las que pertenezcan;
- II. Obtener o pretender obtener lucro por las gestiones que realice en el ejercicio de sus funciones;
- III. Incumplir con las funciones que le correspondan; y
- IV. Dejar de cumplir con cualquiera de los requisitos que para ser miembro del Comité establece esta Ley.

LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL

Artículo 107

La separación o remoción será acordada por las dos terceras partes del Pleno del Comité, a petición de cualquiera de sus miembros, previa investigación del caso y previa audiencia del integrante que se trate.

Artículo 108

En caso de separación, remoción o renuncia de cualquiera de los miembros del Comité Vecinal se llamará al que siga en la lista de la planilla correspondiente.

Artículo 109

Los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales, dentro del ámbito de aplicación de esta ley, tendrán las siguientes obligaciones:

- I. Capacitar a los integrantes de los Comités Vecinales, respecto de los ordenamientos legales aplicables en el Distrito Federal;
- II. Implementar acciones de información, capacitación y educación para promover la participación ciudadana;
- III. Responder por escrito las solicitudes de información que les hagan los Comités Vecinales.

Artículo 110

Los Comités Vecinales podrán, por sí mismos, o mediante convocatoria del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial, realizar reuniones periódicas de trabajo con otros Comités Vecinales, dichas reuniones podrán ser temáticas o regionales y pueden ser coordinadas por las mismas autoridades del órgano político administrativo de la demarcación territorial.

Artículo 111

También podrán realizarse reuniones de trabajo sobre temas específicos a las que asistirán principalmente los integrantes de las Comisiones de los Comités Vecinales encargadas del tema.

Artículo 112

Cuando se articulen dos o más Comités Vecinales, cada uno deberá informar a los habitantes de la colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional a la que representen el estado de la problemática, las acciones emprendidas y los acuerdos tomados con el fin de que esas acciones también puedan ser evaluadas de manera colectivas por los vecinos.

TRANSITORIOS**ARTICULO PRIMERO**

La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL**ARTICULO SEGUNDO**

Se abroga la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal del 10 de junio de 1995, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 1995 y se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente ordenamiento.

ARTICULO TERCERO

El catálogo de unidades territoriales que deberá formular el Instituto Electoral del Distrito Federal será aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal.

ARTICULO CUARTO

Para los efectos de esta ley durante el periodo 1998-2000, se entenderá por órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales a las actuales delegaciones del Distrito Federal y por titular de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales a los actuales delegados.

ARTICULO QUINTO

Publíquese en la Gaceta Oficial del Distrito Federal para su entrada en vigor y, en el Diario Oficial de la Federación para su mayor difusión.

Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada¹**TÍTULO PRIMERO****Disposiciones Generales****CAPÍTULO ÚNICO****Naturaleza, Objeto y Aplicación de la Ley****Artículo 1**

La presente Ley tiene por objeto establecer reglas para la investigación, persecución, procesamiento, sanción y ejecución de las penas, por los delitos cometidos por algún miembro de la delincuencia organizada. Sus disposiciones son de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional.

Artículo 2

Cuando tres o más personas acuerden organizarse o se organicen para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada:

- I. Terrorismo, previsto en el artículo 139, párrafo primero; contra la salud, previsto en los artículos 194 y 195, párrafo primero; falsificación o alteración de moneda, previstos en los artículos 234, 236 y 237; operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el artículo 400 bis, todos del Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común, y para toda la República en materia de Fuero Federal;
- II. Acopio y tráfico de armas, previstos en los artículos 83 bis y 84 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos;
- III. Tráfico de indocumentados, previsto en el artículo 138 de la Ley General de Población;
- IV. Tráfico de órganos, previsto en los artículos 461, 462 y 462 bis de la Ley General de Salud, y
- V. Asalto, previsto en los artículos 286 y 287; secuestro, previsto en el artículo 366; tráfico de menores, previsto en el artículo 366 ter; y robo de vehículos, previsto en el artículo 381 bis del Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común, y para toda la República en materia de Fuero Federal, o en las disposiciones correspondientes de las legislaciones penales estatales.

¹ Publicada en el Diario de la Federación del 7 de noviembre de 1996.

LEYES QUE SE RELACIONAN O QUE HACEN ALUSIÓN A LA SEGURIDAD PÚBLICA

TÍTULO SEGUNDO**De la Investigación de la Delincuencia Organizada****CAPÍTULO PRIMERO****De las Reglas Generales para la Investigación de la Delincuencia Organizada****Artículo 8**

La Procuraduría General de la República deberá contar con una unidad especializada en la investigación y persecución de delitos cometidos por miembros de la delincuencia organizada, integrada por agentes del Ministerio Público de la Federación, auxiliados por agentes de la Policía Judicial y peritos.

[...]

TÍTULO SEGUNDO**De la Investigación de la Delincuencia Organizada****CAPÍTULO SÉPTIMO****De la Colaboración en la Persecución de la Delincuencia Organizada****Artículo 38**

En caso de que se reciban informaciones anónimas sobre hechos relacionados con la comisión de los delitos a que se refiere esta Ley, el Ministerio Público de la Federación deberá ordenar que se verifiquen estos hechos. En caso de verificarse la información y que de ello se deriven indicios suficientes de la comisión de estos delitos se deberá iniciar una averiguación previa, recabar pruebas o interrogar a testigos a partir de esta comprobación, pero en ningún caso dicha información, por sí sola, tendrá valor probatorio alguno dentro del proceso.

Para el ejercicio de la acción penal, se requerirá necesariamente de la denuncia, acusación o querrela correspondiente.

TÍTULO CUARTO**CAPÍTULO ÚNICO****De la Prisión Preventiva y Seguridad de las Penas y Medidas de Seguridad****Artículo 42**

La autoridad deberá mantener reclusos a los procesados o sentenciados que colaboren en la persecución y procesamiento de otros miembros de la delincuencia organizada, en establecimientos distintos de aquellos en que estos últimos estén reclusos, ya sea en prisión preventiva o en ejecución de sentencia.

Artículo 43

Los sentenciados por los delitos a que se refiere la presente ley no tendrán derecho a los beneficios de la libertad preparatoria o de la condena condicional, salvo que se trate de quienes colaboren con la autoridad en la investigación y persecución de otros miembros de la delincuencia organizada.

LEYES QUE SE RELACIONAN O QUE HACEN ALUSIÓN A LA SEGURIDAD PÚBLICA

Artículo 44

La misma regla se aplicará en relación al tratamiento preliberacional y la remisión parcial de la pena a que se refiere la Ley que establece las Normas sobre Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad.

Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos²**TÍTULO PRIMERO****CAPÍTULO ÚNICO****Bases Generales****Artículo 2**

La aplicación de esta Ley corresponde a:

- I. El Presidente de la República;
- II. La Secretaría de Gobernación;
- III. La Secretaría de la Defensa Nacional, y
- IV. A las demás autoridades federales en los casos de su competencia.

TÍTULO TERCERO**Fabricación, Comercio, Importación, Exportación y Actividades Conexas****CAPÍTULO SEGUNDO****De las Operaciones y Operaciones Industriales y Comerciales****Artículo 52**

La Secretaría de la Defensa Nacional podrá establecer, mediante disposiciones administrativas generales, términos y condiciones relativos a la adquisición de armas y municiones que realicen las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal, de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, así como los particulares para los servicios de seguridad autorizados o para actividades deportivas de tiro y cacería.

Dichas disposiciones deberán coadyuvar a lograr los fines de esta ley y propiciar las condiciones que permitan a las autoridades federales y locales cumplir con la función de seguridad pública a su cargo.

TÍTULO CUARTO**Sanciones****CAPÍTULO ÚNICO**

² Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 11 de enero de 1972.

LEYES QUE SE RELACIONAN O QUE HACEN ALUSIÓN A LA SEGURIDAD PÚBLICA

Artículo 83 bis

Al que sin el permiso correspondiente hiciere acopio de armas, se le sancionará:

- I. Con prisión de dos a nueve años y de diez a trescientos días multa, si las armas están comprendidas en los incisos a) o b) del artículo 11, de esta Ley. En el caso del inciso i) del mismo artículo, se impondrá de uno a tres años de prisión y de cinco a quince días multa; y
- II. Con prisión de cinco a treinta años y de cien a quinientos días multa, si se trata de cualquiera otra de las armas comprendidas en el artículo 11 de esta Ley.

Por acopio debe entenderse la posesión de mas de cinco armas de las de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea.

Para la aplicación de la sanción por delitos de portación o acopio de armas, el juez deberá tomar en cuenta la actividad a que se dedica el autor, sus antecedentes y las circunstancias en que fue detenido.

Artículo 84

Se impondrá de cinco a treinta años de prisión y de veinte a quinientos días multa:

- I. Al que participe en la introducción al territorio nacional, en forma clandestina, de armas, municiones, cartuchos, explosivos y materiales de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea o sujetos a control, de acuerdo con esta Ley;
- II. Al servidor público, que estando obligado por sus funciones a impedir esta introducción, no lo haga. Además, se le impondrá la destitución del empleo o cargo e inhabilitación para desempeñar cualquier cargo o comisión públicos, y
- III. A quien adquiera los objetos a que se refiere la fracción I para fines mercantiles.

Código Penal Federal³**LIBRO PRIMERO****TÍTULO PRELIMINAR****Artículo 1**

Este Código se aplicará en toda la República para los delitos del orden federal.

³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 14 de agosto de 1931.

LIBRO PRIMERO**TÍTULO PRIMERO****Responsabilidad Penal****CAPÍTULO I****Reglas Generales Sobre Delitos y Responsabilidad****Artículo 7**

Delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales.

En los delitos de resultado material también será atribuible el resultado típico producido al que omite impedirlo, si éste tenía el deber jurídico de evitarlo. En estos casos se considerará que el resultado es consecuencia de una conducta omisiva, cuando se determine que el que omita impedirlo tenía el deber de actuar para ello, derivado de una ley, de un contrato o de su propio actuar precedente.

El delito es:

- I. Instantáneo, cuando la consumación se agota en el mismo momento en que se han realizado todos sus elementos constitutivos;
- II. Permanente o continuo, cuando la consumación se prolonga en el tiempo, y
- III. Continuado, cuando con unidad de propósito delictivo y pluralidad de conductas y unidad de sujeto pasivo, se viola el mismo precepto legal.

Artículo 8

Las acciones u omisiones delictivas solamente pueden realizarse dolosa o culposamente.

Artículo 9

Obra dolosamente el que, conociendo los elementos del tipo penal, o previendo como posible el resultado típico, quiere o acepta la realización del hecho descrito por la Ley, y

Obra culposamente el que produce el resultado típico, que no previo siendo previsible o previo confiando en que no se produciría, en virtud de la violación a un deber de cuidado, que debía y podía observar según las circunstancias y condiciones personales.

Artículo 11

Cuando algún miembro o representante de una persona jurídica, o de una sociedad, corporación o empresa de cualquiera clase, con excepción de las instituciones del Estado, cometa un delito con los medios que para tal objeto las mismas entidades le proporcionen, de modo que resulte cometido a nombre o bajo el amparo de la representación social o en beneficio de ella, el juez podrá, en los casos exclusivamente especificados por la ley, decretar en la sentencia la suspensión de la agrupación o su disolución, cuando lo estime necesario para la seguridad pública.

LEYES QUE SE RELACIONAN O QUE HACEN ALUSIÓN A LA SEGURIDAD PÚBLICA

LIBRO PRIMERO**TÍTULO PRIMERO****Responsabilidad Penal****CAPÍTULO II****Tentativa****Artículo 12**

Existe tentativa punible, cuando la resolución de cometer un delito se exterioriza realizando en parte o totalmente los actos ejecutivos que deberían producir el resultado, u omitiendo los que deberían evitarlo, si aquel no se consuma por causas ajenas a la voluntad del agente.

Para imponer la pena de la tentativa el juez tomara en cuenta, además de lo previsto en el artículo 52, el mayor o menor grado de aproximación al momento consumativo del delito.

Si el sujeto desiste espontáneamente de la ejecución o impide la consumación del delito, no se impondrá pena o medida de seguridad alguna por lo que a este se refiere, sin perjuicio de aplicar la que corresponda a actos ejecutados u omitidos que constituyan por si mismos delitos.

LIBRO PRIMERO**TÍTULO SEGUNDO****CAPÍTULO I****Penas y Medidas de Seguridad****Artículo 24**

Las penas y medidas de seguridad son:

1. Prisión.
2. Tratamiento en libertad, semilibertad y trabajo en favor de la comunidad.
3. Internamiento o tratamiento en libertad de inimputables y de quienes tengan el hábito o la necesidad de consumir estupefacientes o psicotrópicos, o tratándose de violencia familiar, de quienes tengan necesidad de consumir bebidas embriagantes.
4. Confinamiento.
5. Prohibición de ir a lugar determinado.
6. Sanción pecuniaria que comprende la multa, la reparación del daño y la sanción económica.
7. (SE DEROGA)
8. Decomiso de instrumentos, objetos y productos del delito.
9. Amonestación.
10. Apercibimiento.
11. Caucción de no ofender.
12. Suspensión o privación de derechos.

LEYES QUE SE RELACIONAN O QUE HACEN ALUSIÓN A LA SEGURIDAD PÚBLICA

13. Inhabilitación, destitución o suspensión de funciones o empleos.
14. Publicación especial de sentencia.
15. Vigilancia de la autoridad.
16. Suspensión o disolución de sociedades.
17. Medidas tutelares para menores.
18. Decomiso de bienes correspondientes al enriquecimiento ilícito.

LIBRO PRIMERO**TÍTULO SEGUNDO****CAPÍTULO II****Prisión****Artículo 25**

La prisión consiste en la privación de la libertad corporal. Su duración será de tres días a sesenta años, y sólo podrá imponerse una pena adicional al límite máximo cuando se cometa un nuevo delito en reclusión. Se extinguirá en las colonias penitenciarias, establecimientos o lugares que al efecto señalen las Leyes o la autoridad ejecutora de las penas, ajustándose a la resolución judicial respectiva.

Las penas de prisión impuestas se computarán de manera sucesiva. En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención.

LIBRO PRIMERO**TÍTULO SEGUNDO****CAPÍTULO XI****Vigilancia de la Autoridad****Artículo 50 bis**

Cuando la sentencia determine restricción de libertad o derechos, o suspensión condicional de la ejecución de la sentencia, el juez dispondrá la vigilancia de la autoridad sobre el sentenciado, que tendrá la misma duración que la correspondiente a la sanción impuesta.

La vigilancia consistirá en ejercer sobre el sentenciado observación y orientación de su conducta por personal especializado dependiente de la autoridad ejecutora, para la readaptación social del reo y la protección de la comunidad.

LIBRO PRIMERO**TÍTULO QUINTO****Extinción de la Responsabilidad Penal****CAPÍTULO V****Rehabilitación**

LEYES QUE SE RELACIONAN O QUE HACEN ALUSIÓN A LA SEGURIDAD PÚBLICA

Artículo 99

La rehabilitación tiene por objeto reintegrar al condenado en los derechos civiles, políticos o de familia que había perdido en virtud de sentencia dictada en un proceso o en cuyo ejercicio estuviere suspenso.

LIBRO PRIMERO**TÍTULO QUINTO****Extinción de la Responsabilidad Penal****CAPÍTULO VII****Cumplimiento de la Pena o Medida de Seguridad****Artículo 116**

La pena y la medida de seguridad se extinguen, con todos sus efectos, por cumplimiento de aquellas o de las sanciones por las que hubiesen sido sustituidas o conmutadas. Asimismo, la sanción que se hubiese suspendido se extinguirá por el cumplimiento de los requisitos establecidos al otorgarla, en los términos y dentro de los plazos legalmente aplicables.

LIBRO SEGUNDO**TÍTULO CUARTO****Delitos Contra la Seguridad Pública****CAPÍTULO I****Evasión de Presos****Artículo 150**

Se aplicarán de seis meses a nueve años de prisión al que favoreciere la evasión de algún arraigado, detenido, procesado o condenado. Si el detenido, procesado o condenado lo fuere por delito grave, a la persona que favoreciere su evasión se le impondrán de siete a quince años de prisión.

Si quien propicie la evasión fuese servidor público, se le incrementará la pena en una tercera parte de las penas señaladas en este artículo, según corresponda. Además será destituido de su empleo y se le inhabilitará para obtener otro durante un período de ocho a doce años.

LIBRO SEGUNDO**TÍTULO CUARTO****Delitos Contra la Seguridad Pública****CAPÍTULO II****Quebrantamiento de Sanción****Artículo 155**

Al reo que se fugue estando bajo alguna de las sanciones privativas de libertad, o en detención o prisión preventiva, no se le contará el tiempo que pase fuera del lugar en

LEYES QUE SE RELACIONAN O QUE HACEN ALUSIÓN A LA SEGURIDAD PÚBLICA

que deba hacerla efectiva, ni se tendrá en cuenta la buena conducta que haya tenido antes de la fuga.

LIBRO SEGUNDO**TÍTULO CUARTO****Delitos Contra la Seguridad Pública****CAPÍTULO III****Armas Prohibidas****Artículo 160**

A quien porte, fabrique, importe o acopie sin un fin lícito instrumentos que sólo puedan ser utilizados para agredir y que no tengan aplicación en actividades laborales o recreativas, se le impondrá prisión de tres meses a tres años o de 180 a 360 días multa y decomiso.

Los servidores públicos podrán portar las armas necesarias para el ejercicio de su cargo, sujetándose a la reglamentación de las leyes respectivas.

Estos delitos, cuyo conocimiento compete al fuero común, se sancionarán sin perjuicio de lo previsto por la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, de aplicación federal en lo que conciernen a estos objetos.

LIBRO SEGUNDO**TÍTULO CUARTO****Delitos Contra la Seguridad Pública****CAPÍTULO IV****Asociaciones Delictuosas****Artículo 164**

Al que forme parte de una asociación o banda de tres o más personas con el propósito de delinquir, se le impondrá, por el solo hecho de ser miembro de la asociación, prisión de cinco a diez años, y de cien a trescientos días multa.

Si el miembro de la asociación es o ha sido servidor público o miembro de una empresa de seguridad privada, la pena a la que se refiere el primer párrafo se aumentará en una mitad más y se impondrá además, en su caso, la destitución del empleo, cargo o comisión públicos e inhabilitación de cinco a diez años para desempeñar otro.

Cuando la asociación o alguno de sus miembros, utilice a menores de edad o incapaces para delinquir, la pena a que se refiere el primer párrafo se aumentará en una mitad.

Se presumirá que existe asociación delictuosa cuando las mismas tres o más personas tengan alguna forma de autoría o participación conjunta en dos o más delitos.

LEYES QUE SE RELACIONAN O QUE HACEN ALUSIÓN A LA SEGURIDAD PÚBLICA

Artículo 164 bis

Cuando se cometa algún delito por pandilla, se aplicará a los que intervengan en su comisión, hasta una mitad mas de las penas que les correspondan por el o los delitos cometidos.

Se entiende por pandilla, para los efectos de esta disposición, la reunión habitual, ocasional o transitoria, de tres o más personas que sin estar organizadas con fines delictuosos, cometen en común algún delito.

Cuando el miembro de la pandilla sea o haya sido servidor público de alguna corporación policíaca, la pena se aumentará hasta en dos terceras partes de las penas que le corresponda por el o los delitos cometidos y se le impondrá además, destitución del empleo, cargo o comisión públicos e inhabilitación de uno a cinco años para desempeñar otro.

LIBRO SEGUNDO**TÍTULO SÉPTIMO****Delitos Contra la Salud****CAPÍTULO I****De la Producción, Tenencia, Tráfico, Proselitismo y Otros Actos en Materia de Narcóticos****Artículo 193**

Se consideran narcóticos a los estupefacientes, psicotrópicos y demás sustancias o vegetales que determinen la Ley General de Salud, los convenios y tratados internacionales de observancia obligatoria en México y los que señalen las demás disposiciones legales aplicables en la materia.

Para los efectos de este capítulo, son punibles las conductas que se relacionan con los estupefacientes, psicotrópicos y demás sustancias previstos en los artículos 237, 245, fracciones I, II y III y 248 de la Ley General de Salud, que constituyen un problema grave para la salud pública.

El juzgador, al individualizar la pena o la medida de seguridad a imponer por la comisión de algún delito previsto en este capítulo, tomará en cuenta, además de lo establecido en los artículos 51 y 52, la cantidad y la especie de narcótico de que se trate, así como la menor o mayor lesión o puesta en peligro de la salud pública y las condiciones personales del autor o participe del hecho o la reincidencia en su caso.

Los narcóticos empleados en la comisión de los delitos a que se refiere este capítulo, se pondrán a disposición de la autoridad sanitaria federal, la que procederá de acuerdo con las disposiciones o Leyes de la materia a su aprovechamiento lícito o a su destrucción.

Tratándose de instrumentos y vehículos utilizados para cometer los delitos considerados en este capítulo, así como de objetos y productos de esos delitos, cualquiera que sea la naturaleza de dichos bienes, se estará a lo dispuesto en los artículos 40 y 41. Para ese

LEYES QUE SE RELACIONAN O QUE HACEN ALUSIÓN A LA SEGURIDAD PÚBLICA

fin, el Ministerio Público dispondrá durante la averiguación previa el aseguramiento que corresponda y el destino procedente en apoyo a la procuración de justicia, o lo solicitará en el proceso, y promoverá el decomiso para que los bienes de que se trate o su producto se destinen a la impartieron de justicia, o bien, promoverá en su caso, la suspensión y la privación de derechos agrarios o de otra índole, ante las autoridades que resulten competentes conforme a las normas aplicables.

Artículo 194

Se impondrá prisión de diez a veinticinco años y de cien hasta quinientos días multa al que:

I. Produzca, transporte, trafique, comercie, suministre aun gratuitamente o prescriba alguno de los narcóticos señalados en el artículo anterior, sin la autorización correspondiente a que se refiere la Ley General de Salud;

Para los efectos de esta fracción, por producir se entiende: manufacturar, fabricar, elaborar, preparar o acondicionar algún narcótico, y por comerciar: vender, comprar, adquirir o enajenar algún narcótico.

II. Introduzca o extraiga del país alguno de los narcóticos comprendidos en el artículo anterior, aunque fuere en forma momentánea o en tránsito;

Si la introducción o extracción a que se refiere esta fracción no llegare a consumarse, pero de los actos realizados se desprenda claramente que esa era la finalidad del agente, la pena aplicable será de hasta las dos terceras partes de la prevista en el presente artículo.

III. Aporte recursos económicos o de cualquier especie, o colabore de cualquier manera al financiamiento, supervisión o fomento para posibilitar la ejecución de alguno de los delitos a que se refiere este capítulo; y

IV. Realice actos de publicidad o propaganda, para que se consuma cualesquiera de las instancias comprendidas en el artículo anterior.

Las mismas penas previstas en este artículo y, además, privación del cargo o comisión e inhabilitación para ocupar otro hasta por cinco años, se impondrán al servidor público que, en ejercicio de sus funciones o aprovechando su cargo, permita, autorice o tolere cualesquiera de las conductas señaladas en este artículo.

Artículo 195

Se impondrá de cinco a quince años de prisión y de cien a trescientos cincuenta días multa, al que posea alguno de los narcóticos señalados en el artículo 193, sin la autorización correspondiente a que se refiere la Ley General de Salud, siempre y cuando esa posesión sea con la finalidad de realizar alguna de las conductas previstas en el artículo 194.

LEYES QUE SE RELACIONAN O QUE HACEN ALUSIÓN A LA SEGURIDAD PÚBLICA

No se procederá en contra de quien, no siendo fármacodependiente se le encuentre en posesión de alguno de los narcóticos señalados en el artículo 193, por una sola vez y en cantidad tal que pueda presumirse que esta destinada a su consumo personal.

No se procederá por la simple posesión de medicamentos, previstos entre los narcóticos a los que se refiere el artículo 193, cuya venta al público se encuentre supeditada a requisitos especiales de adquisición, cuando por se naturaleza y cantidad dichos medicamentos sean los necesarios para el tratamiento de la persona que los posea o de otras personas sujetas a la custodia o asistencia de quien los tiene en su poder.

LIBRO SEGUNDO**TÍTULO OCTAVO****Delitos Contra la Moral Pública y las Buenas Costumbres****CAPÍTULO I****Ultrajes a la Moral Pública****Artículo 200**

Se aplicará prisión de seis meses a cinco años o sanción de trescientos a quinientos días multa o ambas a juicio del juez:

- I. Al que fabrique, reproduzca o publique libros, escritos, imágenes u objetos obscenos, y al que los exponga, distribuya o haga circular;
- II. Al que publique por cualquier medio, ejecute o haga ejecutar por otro, exhibiciones obscenas; y
- III. Al que de modo escandaloso invite a otro al comercio carnal.

En caso de reincidencia, además de las sanciones previstas en este artículo, se ordenará la disolución de la sociedad o empresa.

No se sancionarán las conductas que tengan un fin de investigación o divulgación científico, artístico o técnico.

LIBRO SEGUNDO**TÍTULO OCTAVO****Delitos Contra la Moral Pública y las Buenas Costumbres****CAPÍTULO II****Corrupción de Menores e Incapaces, Pornografía Infantil y Prostitución Sexual de Menores****Artículo 201**

Comete el delito de corrupción de menores, el que induzca, procure u obligue a un menor de dieciocho años de edad o a quien no tenga la capacidad para comprender el significado del hecho, a realizar actos de exhibicionismo corporal, lascivos o sexuales, de prostitución, de consumo de narcóticos, a tener prácticas sexuales, a la práctica de la

LEYES QUE SE RELACIONAN O QUE HACEN ALUSIÓN A LA SEGURIDAD PÚBLICA

ebriedad, o a cometer hechos delictuosos. Al autor de este delito se le aplicarán de cinco a diez años de prisión y de quinientos a dos mil días multa.

Al que obligue o induzca a la práctica de la mendicidad, se le impondrá de tres a ocho años de prisión y de cincuenta a doscientos días multa.

No se entenderá por corrupción de menores los programas preventivos, educativos o de cualquier índole que diseñen, impartan o avalen las Instituciones Públicas, Privadas o Sociales legalmente constituidas, que tengan por objeto la educación sexual, educación sobre función reproductiva, la prevención de enfermedades de transmisión sexual y el embarazo de adolescentes.

Cuando de la práctica reiterada de los actos de corrupción el menor o incapaz adquiera los hábitos del alcoholismo, farmacodependencia, o se dedique a la prostitución, la pena será de siete a doce años de prisión y de trescientos a seiscientos días multa.

Si además de los delitos previstos en este artículo resultase cometido otro, se aplicarán las reglas de acumulación.

Artículo 202

Queda prohibido emplear a menores de dieciocho años en cantinas, tabernas y centros de vicio.

La contravención a esta disposición se castigará con prisión de tres días a un año, multa de veinticinco a quinientos pesos y, además, con cierre definitivo del establecimiento en caso de reincidencia. Incurrirán en la misma pena los padres o tutores que acepten que sus hijos o menores, respectivamente, bajo su guarda, se empleen en los referidos establecimientos.

Para los efectos de este precepto se considerará como empleado en la cantina, taberna y centro de vicio al menor de dieciocho años que por un salario, por la sola comida, por comisión de cualquier índole, por cualquier otro estipendio, gaje o emolumento, o gratuitamente, preste sus servicios en tal lugar.

LIBRO SEGUNDO**TÍTULO OCTAVO****Delitos Contra la Moral Pública y las Buenas Costumbres****CAPÍTULO III****Trata de Personas y Lenocinio****Artículo 207**

Comete el delito de lenocinio:

- I. Toda persona que habitual o accidentalmente explote el cuerpo de otra por medio del comercio sexual, se mantenga de este comercio u obtenga de él un lucro cualquiera;
- II. Al que induzca a una persona para que con otra comercie sexualmente con su cuerpo o le facilite los medios para que se entregue a la prostitución;

LEYES QUE SE RELACIONAN O QUE HACEN ALUSIÓN A LA SEGURIDAD PÚBLICA

- III. Al que regente, administre o sostenga directa o indirectamente, prostíbulos, casas de cita o lugares de concurrencia expresamente dedicados a explotar la prostitución, u obtenga cualquier beneficio con sus productos.

LIBRO SEGUNDO**TÍTULO OCTAVO****Delitos Contra la Moral Pública y las Buenas Costumbres****CAPÍTULO IV****Provocación de un Delito y Apología de éste o de Algún Vicio****Artículo 209**

Al que provoque públicamente a cometer un delito, o haga la apología de éste o de algún vicio, se le aplicarán de diez a ciento ochenta jornadas de trabajo en favor de la comunidad, si el delito no se ejecutare; en caso contrario se aplicará al provocador la sanción que le corresponda por su participación en el delito cometido.

LIBRO SEGUNDO**TÍTULO DÉCIMO PRIMERO****Delitos Cometidos Contra la Administración de Justicia****CAPÍTULO I****Delitos Cometidos por los Servidores Públicos****Artículo 225**

Son delitos contra la administración de justicia, cometidos por servidores públicos los siguientes:

- I. Conocer de negocios para los cuales tengan impedimento legal o abstenerse de conocer de los que les corresponda, sin tener impedimento legal para ello;
- II. Desempeñar algún otro empleo oficial o un puesto o cargo particular que la Ley les prohíba;
- III. Litigar por sí o por interpósita persona, cuando la Ley les prohíba el ejercicio de su profesión;
- IV. Dirigir o aconsejar a las personas que ante ellos litiguen;
- V. No cumplir una disposición que legalmente se les comunique por su superior competente, sin causa fundada para ello;
- VI. Dictar, a sabiendas, una resolución de fondo o una sentencia definitiva que sean ilícitas por violar algún precepto terminante de la Ley, o ser contrarias a las actuaciones seguidas en juicio o al veredicto de un jurado; u omitir dictar una resolución de trámite, de fondo o una sentencia definitiva lícita, dentro de los términos dispuestos en la Ley;
- VII. Ejecutar actos o incurrir en omisiones que produzcan un daño o concedan a alguien una ventaja indebidos;

LEYES QUE SE RELACIONAN O QUE HACEN ALUSIÓN A LA SEGURIDAD PÚBLICA

- VIII. Retardar o entorpecer maliciosamente o por negligencia la administración de justicia;
- IX. Abstenerse injustificadamente de hacer la consignación que corresponda de una persona que se encuentre detenida a su disposición como probable responsable de algún delito, cuando esta sea procedente conforme a la Constitución y a las Leyes de la materia, en los casos en que la Ley les imponga esa obligación; o ejercitar la acción penal cuando no preceda denuncia, acusación o querrela;
- X. Detener a un individuo durante la averiguación previa fuera de los casos señalados por la Ley, o retenerlo por mas tiempo del señalado por el párrafo séptimo del artículo 16 constitucional;
- XI. No otorgar, cuando se solicite, la libertad caucional, si procede legalmente;
- XII. Obligar al inculpado a declarar, usando la incomunicación, intimidación o tortura;
- XIII. No tomar al inculpado su declaración preparatoria dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su consignación sin causa justificada, u ocultar el nombre del acusador, la naturaleza y causa de la imputación o el delito que se le atribuye;
- XIV. Prolongar la prisión preventiva por mas tiempo del que como máximo fije la Ley al delito que motive el proceso;
- XV. Imponer gabelas o contribuciones en cualesquiera lugares de detención o internamiento;
- XVI. Demorar injustificadamente el cumplimiento de las providencias judiciales, en las que se ordene poner en libertad a un detenido;
- XVII. No dictar auto de formal prisión o de libertad de un detenido, dentro de las setenta y dos horas siguientes a que lo pongan a su disposición, a no ser que el inculpado haya solicitado ampliación del plazo, caso en el cual se estará al nuevo plazo;
- XVIII. Ordenar o practicar cateos o visitas domiciliarias fuera de los casos autorizados por la Ley;
- XIX. Abrir un proceso penal contra un servidor público, con fuero, sin habersele retirado este previamente, conforme a lo dispuesto por la Ley;
- XX. Ordenar la aprehensión de un individuo por delito que no amerite pena privativa de libertad, o en casos en que no preceda denuncia, acusación o querrela; o realizar la aprehensión sin poner al detenido a disposición del juez en el termino señalado por el párrafo tercero del artículo 16 de la Constitución;
- XXI. A los encargados o empleados de lugares de reclusión o internamiento que cobren cualquier cantidad a los interinos o a sus familiares, a cambio de proporcionarles bienes o servicios que gratuitamente brinde el Estado para otorgarles condiciones de privilegio en el alojamiento, alimentación o régimen;
- XXII. Rematar, en favor de ellos mismos, por si o por interpósita persona, los bienes objeto de un remate en cuyo juicio hubieren intervenido;
- XXIII. Admitir o nombrar un depositario o entregar a este los bienes secuestrados, sin el cumplimiento de los requisitos legales correspondientes;

LEYES QUE SE RELACIONAN O QUE HACEN ALUSIÓN A LA SEGURIDAD PÚBLICA

- XXIV. Hacer conocer al demandado, indebidamente, la providencia de embargo decretada en su contra;
- XXV. Nombrar síndico o interventor en un concurso o quiebra, a una persona que sea deudor, pariente o que haya sido abogado del fallido, o a persona que tenga con el funcionario relación de parentesco, estrecha amistad o este ligada con el por negocios de interés común;
- XXVI. Permitir, fuera de los casos previstos por la Ley, la salida temporal de las personas que están reclusas;
- XXVII. No ordenar la libertad de un procesado, decretando su sujeción a proceso, cuando sea acusado por delito o modalidad que tenga señalada pena no privativa de libertad o alternativa, y
- XXVIII. Dar a conocer a quien no tenga derecho, documentos, constancias o información que obren en una averiguación previa o en un proceso penal y que por disposición de la Ley o resolución de la autoridad judicial, sean confidenciales.

A quien cometa los delitos previstos en las fracciones I, II, III, VII, VIII, IX, XX, XXIV, XXV Y XXVI, se les impondrá pena de prisión de tres a ocho años y de quinientos a mil quinientos días multa.

A quien cometa los delitos previstos en las fracciones IV, V, VI, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XXI, XXII, XXIII, XXVII Y XXVIII, se les impondrá pena de prisión de cuatro a diez años y de mil a dos mil días multa.

En todos los delitos previstos en este capítulo, además de las penas de prisión y multa previstas, el servidor público será destituido e inhabilitado de tres a diez años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

LIBRO SEGUNDO**TÍTULO DÉCIMO PRIMERO****Delitos Cometidos Contra la Administración de Justicia****CAPÍTULO II****Ejercicio Indebido del Propio Derecho****Artículo 226**

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

LIBRO SEGUNDO**TÍTULO DÉCIMO PRIMERO****Delitos Cometidos Contra la Administración de Justicia****CAPÍTULO I****Delitos Cometidos por los Servidores Públicos**

LEYES QUE SE RELACIONAN O QUE HACEN ALUSIÓN A LA SEGURIDAD PÚBLICA

Artículo 227

Las disposiciones anteriores se aplicarán a todos los funcionarios o empleados de la administración pública, cuando en el ejercicio de su encargo ejecuten los hechos o incurran en las omisiones expresadas en los propios artículos.

LIBRO SEGUNDO**TÍTULO DÉCIMO TERCERO****Falsedad****CAPÍTULO I****Falsificación, Alteración y Destrucción de Moneda****Artículo 234**

Al que cometa el delito de falsificación de moneda, se le impondrá de cinco a doce años de prisión y hasta quinientos días multa.

Se entiende por moneda para los efectos de este capítulo, los billetes y las piezas metálicas, nacionales o extranjeros, que tengan curso legal en el país emisor.

Comete el delito de falsificación de moneda el que produzca, almacene, distribuya o introduzca al territorio nacional cualquier documento o pieza que contenga imágenes u otros elementos utilizados en las monedas circulantes, y que por ello resulten idóneos para engañar al público, por ser confundibles con monedas emitidas legalmente. A quien cometa este delito en grado de tentativa, se le impondrá de cuatro a ocho años de prisión y hasta trescientos días multa.

La pena señalada en el primer párrafo de este artículo, también se impondrá al que a sabiendas hiciere uso de moneda falsificada.

Artículo 236

Se impondrá prisión de cinco a doce años y hasta quinientos días multa, al que altere moneda. Igual sanción se impondrá al que a sabiendas circule moneda alterada.

Para los efectos de este artículo se entiende que altera un billete, aquel que forme piezas mediante la unión de dos o mas fracciones procedentes de diferentes billetes, y que altera una moneda metálica, aquel que disminuye el contenido de oro, plata, platino o paladio que compongan las piezas monetarias de curso legal, mediante limaduras, recortes, disolución en ácidos o empleando cualquier otro medio.

Artículo 237

Se castigará con prisión de cinco a doce años y hasta quinientos días multa, a quien preste sus servios o desempeñe un cargo o comisión en la casa de moneda o en cualquier empresa que fabrique compeles, y que por cualquier medio, haga que las monedas de oro, plata, platino o paladio, contengan metal diverso al señalado por la Ley, o tengan menor peso que el legal o una Ley de aleación inferior.

LIBRO SEGUNDO

TÍTULO DÉCIMO QUINTO

Delitos Contra la Libertad y el Normal Desarrollo Psicosexual

CAPÍTULO I

Hostigamiento Sexual, Abuso Sexual, Estupro y Violación

Artículo 260

Al que sin el consentimiento de una persona y sin el propósito de llegar a la cópula, ejecute en ella un acto sexual o la obligue a ejecutarlo, se le impondrá pena de seis meses a cuatro años de prisión.

Si se hiciera uso de la violencia física o moral, el mínimo y el máximo de la pena se aumentarán hasta en una mitad.

Artículo 262

Al que tenga cópula con persona mayor de doce años y menor de dieciocho, obteniendo su consentimiento por medio de engaño, se le aplicará de tres meses a cuatro años de prisión.

Artículo 265

Al que por medio de la violencia física o moral realice cópula con persona de cualquier sexo, se le impondrá prisión de ocho a catorce años.

Para los efectos de este artículo, se entiende por cópula, la introducción del miembro viril en el cuerpo de la víctima por vía vaginal, anal u oral, independientemente de su sexo.

Se considerará también como violación y se sancionará con prisión de ocho a catorce años, al que introduzca por vía vaginal o anal cualquier elemento o instrumento distinto al miembro viril, por medio de la violencia física o moral, sea cual fuere el sexo del ofendido.

Artículo 266

Se equipara a la violación y se sancionara con la misma pena:

- I. Al que sin violencia realice cópula con persona menor de doce años de edad;
- II. Al que sin violencia realice cópula con persona que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho o por cualquier causa no pueda resistirlo; y
- III. Al que sin violencia y con fines lascivos introduzca por vía anal o vaginal cualquier elemento o instrumento distinto del miembro viril en una persona menor de doce años de edad o persona que no tenga capacidad de comprender el significado del hecho, o por cualquier causa no pueda resistirlo, sea cual fuere el sexo de la víctima.

Si se ejerciera violencia física o moral, el mínimo y el máximo de la pena se aumentará hasta en una mitad.

LEYES QUE SE RELACIONAN O QUE HACEN ALUSIÓN A LA SEGURIDAD PÚBLICA

LIBRO SEGUNDO**TÍTULO DECIMOCTAVO****Delitos Contra la Paz y Seguridad de las Personas****CAPÍTULO I****Amenazas****Artículo 282**

Se aplicará sanción de tres días a un año de prisión o de 180 a 360 días multa:

- I. Al que de cualquier modo amenace a otro con causarle un mal en su persona, en sus bienes, en su honor o en sus derechos, o en la persona, honor, bienes o derechos de alguien con quien este ligado con algún vínculo, y
- II. Al que por medio de amenazas de cualquier género trate de impedir que otro ejecute lo que tiene derecho a hacer.

Si el ofendido fuere alguno de los parientes o personas a que se refieren los artículos 343 bis y 343 ter, se aumentará la pena que corresponda hasta en una tercera parte en su mínimo y en su máximo.

Los delitos previstos en este artículo se perseguirán por querrela.

LIBRO SEGUNDO**TÍTULO DECIMOCTAVO****Delitos Contra la Paz y Seguridad de las Personas****CAPÍTULO II****Allanamiento de Morada****Artículo 285**

Se impondrán de un mes a dos años de prisión y multa de diez a cien pesos, al que, sin motivo justificado, sin orden de autoridad competente y fuera de los casos en que la ley lo permita, se introduzca, furtivamente o con engaño o violencia, o sin permiso de la persona autorizada para darlo, a un departamento, vivienda, aposento o dependencias de una casa habitada.

Artículo 286

Al que en despojado o en paraje solitario haga uso de violencia sobre una persona con el propósito de causar un mal, obtener un lucro o de exigir su asentimiento para cualquier fin y cualesquiera que sean los medios y el grado de violencia que se emplee, e independientemente de cualquier hecho delictuoso que resulte cometido, se le castigará con prisión de uno a cinco años.

La pena será de diez a treinta años de prisión para el que en caminos o carreteras haga uso de la violencia en contra de los ocupantes de un vehículo, ya sea de transporte público o particular.

LEYES QUE SE RELACIONAN O QUE HACEN ALUSIÓN A LA SEGURIDAD PÚBLICA

Artículo 287

Si los salteadores atacaren una población, se aplicarán de veinte a treinta años de prisión a los cabecillas o jefes, y de quince a veinte años a los demás.

LIBRO SEGUNDO**TÍTULO DÉCIMO NOVENO****Delitos Contra la Vida y la Integridad Corporal****CAPÍTULO I****Lesiones****Artículo 288**

Bajo el nombre de lesión, se comprende no solamente las heridas, escoriaciones, contusiones, fracturas, dislocaciones, quemaduras, sino toda alteración en la salud y cualquier otro daño que deja huella material en el cuerpo humano, si esos efectos son producidos por una causa externa.

LIBRO SEGUNDO**TÍTULO DÉCIMO NOVENO****Delitos Contra la Vida y la Integridad Corporal****CAPÍTULO II****Homicidio****Artículo 302**

Comete el delito de homicidio: el que priva de la vida a otro.

LIBRO SEGUNDO**TÍTULO DÉCIMO NOVENO****Delitos Contra la Vida y la Integridad Corporal****CAPÍTULO OCTAVO****Violencia Familiar****Artículo 343 bis**

Por violencia familiar se considera el uso de la fuerza física o moral así como la omisión grave, que de manera reiterada se ejerce en contra de un miembro de la familia por otro integrante de la misma contra su integridad física, psíquica o ambas, independientemente de que pueda producir o no lesiones.

Comete el delito de violencia familiar el cónyuge, concubina o concubinario; pariente consanguíneo en línea recta ascendente o descendente sin limitación de grado; pariente colateral consanguíneo o afín hasta el cuarto grado, adoptante o adoptado, que habite en la misma casa de la víctima.

LEYES QUE SE RELACIONAN O QUE HACEN ALUSIÓN A LA SEGURIDAD PÚBLICA

A quien comete el delito de violencia familiar se le impondrá de seis meses a cuatro años de prisión y pedrera el derecho de pensión alimenticia. Asimismo se le sujetara a tratamiento psicológico especializado.

Este delito se perseguirá por querrela de la parte ofendida, salvo que la víctima sea menor de edad o incapaz, en que se perseguirá de oficio.

Artículo 343 ter

Se equipara a la violencia familiar y se sancionará con seis meses a cuatro años de prisión al que realice cualquiera de los actos señalados en el artículo anterior en contra de la persona con la que se encuentre unida fuera del matrimonio; de los parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado de esa persona, o de cualquier otra persona que esté sujeta a la custodia, guarda, protección, educación, instrucción o cuidado de dicha persona, siempre y cuando el agresor y el agredido habiten en la misma casa.

LIBRO SEGUNDO**TÍTULO VIGÉSIMO PRIMERO****Privación Ilegal de la Libertad y de Otras Garantías****CAPÍTULO ÚNICO****Artículo 364**

Se impondrá de seis meses a tres años de prisión y de veinticinco a cien días multa:

- I. Al particular que prive a otro de su libertad hasta por cinco días. Si la privación de la libertad excede de cinco días, la pena de prisión será de un mes mas por cada día.

La pena de prisión se aumentará hasta en una mitad, cuando la privación de la libertad se realice con violencia, cuando la víctima sea menor de dieciséis o mayor de sesenta años de edad, o cuando por cualquier circunstancia, la víctima esté en situación de inferioridad física o mental respecto de quien la ejecuta.

Si el agente espontáneamente libera a la víctima dentro de los tres días siguientes al de la privación de la libertad, la pena de prisión será de hasta la mitad, y

- II. Al que de alguna manera viole, con perjuicio de otro, los derechos y garantías establecidos por la Constitución General de la República en favor de las personas.

Artículo 366

Al que prive de la libertad a otro se le aplicará:

- I. De quince a cuarenta años de prisión y de quinientos a dos mil días multa, si la privación de la libertad se efectúa con el propósito de:

- A) Obtener rescate;

LEYES QUE SE RELACIONAN O QUE HACEN ALUSIÓN A LA SEGURIDAD PÚBLICA

- B) Detener en calidad de rehén a una persona y amenazar con privarla de la vida o con causarle daño, para que la autoridad o un particular realice o deje de realizar un acto cualquiera, o
- C) Causar daño o perjuicio a la persona privada de la libertad o a cualquier otra.
- II. De veinte a cuarenta años de prisión y de dos mil a cuatro mil días multa, si en la privación de la libertad a que se hace referencia en la fracción anterior concurre alguna o algunas de las circunstancias siguientes:
- A) Que se realice en camino público o en lugar desprotegido o solitario;
- B) Que el autor sea o haya sido integrante de alguna institución de seguridad pública, o se ostente como tal sin serlo;
- C) Que quienes lo lleven a cabo obren en grupo de dos o mas personas;
- D) Que se realice con violencia, o
- E) Que la víctima sea menor de dieciséis o mayor de sesenta años de edad, o que por cualquier otra circunstancia se encuentre en inferioridad física o mental respecto de quien ejecuta la privación de la libertad.

Si espontáneamente se libera al secuestrado dentro de los tres días siguientes al de la privación de la libertad, sin lograr alguno de los propósitos a que se refiere la fracción I de este artículo y sin que se haya presentado alguna de las circunstancias previstas en la fracción II, la pena será de uno a cuatro años y de cincuenta a ciento cincuenta días multa.

En los demás casos en que espontáneamente se libere al secuestrado, sin lograr alguno de los propósitos a que se refiere la fracción I anterior, las penas de prisión aplicables serán hasta de tres a diez años y de doscientos cincuenta hasta quinientos días multa.

III. Se aplicarán de veinticinco a cincuenta años de prisión y de cuatro mil a ocho mil días multa, cuando la privación de libertad se efectúe con el fin de trasladar a un menor de dieciséis años fuera de territorio nacional, con el propósito de obtener un lucro indebido por la venta o la entrega del menor.

Se impondrá una pena de treinta a cincuenta años de prisión al o a los secuestradores, si a la víctima del secuestro se le causa alguna lesión de las previstas en los artículos 291 a 293 de este Código.

En caso de que el secuestrado sea privado de la vida por su o sus secuestradores, se aplicará pena de hasta setenta años de prisión.

Si espontáneamente se libera al secuestrado dentro de los tres días siguientes al de la privación de la libertad, sin lograr alguno de los propósitos a que se refieren las fracciones I y III de este artículo y sin que se haya presentado alguna de las circunstancias previstas en la fracción II, la pena será de dos a seis años y de cincuenta a ciento cincuenta días multa.

LEYES QUE SE RELACIONAN O QUE HACEN ALUSIÓN A LA SEGURIDAD PÚBLICA

En los demás casos en que espontáneamente se libere al secuestrado, sin lograr alguno de los propósitos a que se refieren las fracciones I y III de este artículo, las penas de prisión aplicables serán de cinco a quince años y de doscientos cincuenta hasta quinientos días multa.

- IV. Si se detiene en calidad de rehén a una persona y se amenaza con privarla de la vida o con causarle un daño, sea a aquella o a terceros, si la autoridad no realiza o deja de realizar un acto de cualquier naturaleza;
- V. Si la detención se hace en camino público o en paraje solitario;
- VI. Si quienes cometen el delito obran en grupo; y
- VII. Si el robo de infante se comete en menor de doce años, por quien sea extraño a su familia, y no ejerza la tutela sobre el menor.

Artículo 366 ter

Comete el delito de tráfico de menores, quien traslade a un menor de dieciséis años de edad o lo entregue a un tercero, de manera ilícita, fuera del territorio nacional, con el propósito de obtener un beneficio económico indebido por el traslado o la entrega del menor.

Cometen el delito a que se refiere el párrafo anterior:

- I. Quienes ejerzan la patria potestad o custodia sobre el menor, aunque no haya sido declarada, cuando realicen materialmente el traslado o la entrega o por haber otorgado su consentimiento para ello;
- II. Los ascendientes sin límite de grado, los parientes colaterales y por afinidad hasta el cuarto grado, así como cualquier tercero que no tenga parentesco con el menor.

Se entenderá que las personas a que se refiere el párrafo anterior actúan de manera ilícita cuando tengan conocimiento de que:

- A) Quienes ejerzan la patria potestad o la custodia del menor no han otorgado su consentimiento expreso para el traslado o la entrega, o
 - B) Quienes ejerzan la patria potestad o la custodia del menor obtendrán un beneficio económico indebido por el traslado o la entrega.
- III. La persona o personas que reciban al menor.

A quienes cometan el delito a que se refiere el presente artículo se les impondrá una pena de tres a diez años de prisión y de cuatrocientos a mil días multa.

Además de las sanciones señaladas en el párrafo anterior, se privará de los derechos de patria potestad, tutela o custodia a quienes, en su caso, teniendo el ejercicio de estos cometan el delito a que se refiere el presente artículo.

Se aplicarán hasta las dos terceras partes de las penas a las que se refiere este artículo, cuando el traslado o entrega del menor se realicen en territorio nacional.

LEYES QUE SE RELACIONAN O QUE HACEN ALUSIÓN A LA SEGURIDAD PÚBLICA

LIBRO SEGUNDO**TÍTULO VIGÉSIMO SEGUNDO****Delitos en Contra de las Personas en su Patrimonio****CAPÍTULO I****Robo****Artículo 367**

Comete el delito de robo: el que se apodera de una cosa ajena mueble, sin derecho y sin consentimiento de la persona que puede disponer de ella con arreglo a la Ley.

Artículo 368

Se equiparan al robo y se castigarán como tal:

- I. El apoderamiento o destrucción dolosa de una cosa propia mueble, si esta se halla por cualquier título legítimo en poder de otra persona y no medie consentimiento; y
- II. El uso o aprovechamiento de energía eléctrica, magnética, electromagnética, de cualquier fluido, o de cualquier medio de transmisión, sin derecho y sin consentimiento de la persona que legalmente pueda disponer de los mismos.

Artículo 381 bis

Sin perjuicio de las sanciones que de acuerdo con los artículos 370, 371 y 372 deben imponerse, se aplicarán de tres días a diez años de prisión al que robe en edificios, viviendas, aposento o cuarto que estén habitados o destinados para habitación, comprendiéndose en esta denominación no sólo los que estén fijos en la tierra, sino también los móviles, sea cual fuere la materia de que estén contruidos, así como en aquellos lugares o establecimientos destinados a actividades comerciales. En los mismos términos se sancionará al que robe en campo abierto o paraje solitario una o mas cabezas de ganado mayor. Cuando el robo se realice sobre una o mas cabezas de ganado menor, además de lo dispuesto en los artículos 370, 371 y 372, se impondrán hasta las dos terceras partes de la pena comprendida en este artículo.

LIBRO SEGUNDO**TÍTULO VIGÉSIMO SEGUNDO****Delitos en Contra de las Personas en su Patrimonio****CAPÍTULO VI****Daño en Propiedad Ajena****Artículo 397**

Se impondrán de cinco a diez años de prisión y multa de cien a cinco mil pesos, a los que causen incendio, inundación o explosión con daño o peligro de:

- I. Un edificio, vivienda o cuarto donde se encuentre alguna persona;
- II. Ropas, muebles u objetos en tal forma que puedan causar graves daños personales;
- III. Archivos públicos o notariales;

LEYES QUE SE RELACIONAN O QUE HACEN ALUSIÓN A LA SEGURIDAD PÚBLICA

- IV. Bibliotecas, museos, templos, escuelas o edificios y monumentos públicos, y
V. Montes, bosques, selvas, pastos, mieses o cultivos de cualquier genero.

LIBRO SEGUNDO**TÍTULO VIGÉSIMO TERCERO****Encubrimiento y Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita****CAPÍTULO II****Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita****Artículo 400 bis**

Se impondrá de cinco a quince años de prisión y de mil a cinco mil días multa al que por sí o por interpósita persona realice cualquiera de las siguientes conductas: adquiera, enajene, administre, custodie, cambie, deposite, de en garantía, invierta, transporte o transfiera, dentro del territorio nacional, de este hacia el extranjero o a la inversa, recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, con conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita, con alguno de los siguientes propósitos: ocultar o pretender ocultar, encubrir o impedir conocer el origen, localización, destino o propiedad de dichos recursos, derechos o bienes, o alentar alguna actividad ilícita.

La misma pena se aplicará a los empleados y funcionarios de las instituciones que integran el sistema financiero, que dolosamente presten ayuda o auxilien a otro para la comisión de las conductas previstas en el párrafo anterior, sin perjuicio de los procedimientos y sanciones que correspondan conforme a la legislación financiera vigente.

La pena prevista en el primer párrafo será aumentada en una mitad, cuando la conducta ilícita se cometa por servidores públicos encargados de prevenir, denunciar, investigar o juzgar la comisión de delitos. En este caso, se impondrá a dichos servidores públicos, además, inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos hasta por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta.

En caso de conductas previstas en este artículo, en las que se utilicen servicios de instituciones que integran el sistema financiero, para proceder penalmente se requerirá la denuncia previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cuando dicha Secretaría, en ejercicio de sus facultades de fiscalización, encuentre elementos que permitan presumir la comisión de los delitos referidos en el párrafo anterior, deberá ejercer respecto de los mismos las facultades de comprobación que le confieren las Leyes y, en su caso, denunciar hechos que probablemente puedan constituir dicho ilícito.

Para efectos de este artículo se entiende que son producto de una actividad ilícita, los recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, cuando existan indicios fundados o certeza de que provienen directa o indirectamente, o representan las ganancias derivadas de la comisión de algún delito y no pueda acreditarse su legítima procedencia.

LEYES QUE SE RELACIONAN O QUE HACEN ALUSIÓN A LA SEGURIDAD PÚBLICA

Para los mismos efectos, el sistema financiero se encuentra integrado por las instituciones de crédito, de seguros y de fianzas, almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, sociedades de ahorro y préstamo, sociedades financieras de objeto limitado, uniones de crédito, empresas de factoraje financiero, casas de bolsa y otros intermediarios bursátiles, casas de cambio, administradoras de fondos de retiro y cualquier otro intermediario financiero o cambiario.

Ley de Aviación Civil⁴**CAPÍTULO VI****Del Tránsito Aéreo****Artículo 36**

El Ejecutivo Federal, por razones de emergencia, seguridad pública o defensa nacional, podrá establecer zonas prohibidas, restringidas o peligrosas a la navegación aérea civil.

Queda prohibido a las aeronaves civiles realizar vuelos acrobáticos, de demostración y, en general, evoluciones de carácter peligroso sobre las ciudades y núcleos de población.

Ley de Navegación⁵**TÍTULO PRIMERO****Disposiciones Generales****CAPÍTULO I****Ámbito de Aplicación de la Ley****Artículo 1**

Es objeto de esta Ley regular las vías generales de comunicación por agua, la navegación y los servicios que en ella se prestan, la marina mercante mexicana, así como los actos, hechos y bienes relacionados con el comercio marítimo.

Quedan exceptuadas de las disposiciones de esta Ley las embarcaciones y artefactos navales de uso militar pertenecientes a la Secretaría de Marina.

⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 12 de mayo de 1995.

⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 1994.

LEYES QUE SE RELACIONAN O QUE HACEN ALUSIÓN A LA SEGURIDAD PÚBLICA

TÍTULO SEGUNDO**De la Marina Mercante****CAPÍTULO I****Abanderamiento y Matricula de Embarcaciones****Artículo 9**

Para su matriculación las embarcaciones y artefactos navales se clasifican:

I. Por su uso:

[...]

- e) Especiales, que incluyen las dragas, remolcadores, barcazas, barcos grúa, embarcaciones de salvamento y seguridad pública y otras no comprendidas en los incisos anteriores.

[...]

Ley Federal de Radio y Televisión⁶**TÍTULO PRIMERO****Principios Fundamentales****CAPÍTULO I****Artículo 1**

Corresponde a la nación el dominio directo de su espacio territorial y, en consecuencia, del medio en que se propagan las ondas electromagnéticas. Dicho dominio es inalienable e imprescriptible.

Artículo 4

La radio y la televisión constituyen una actividad de interés público, por lo tanto el Estado deberá protegerla y vigilarla para el debido cumplimiento de su función social.

Artículo 5

La radio y la televisión, tienen la función social de contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y el mejoramiento de las formas de convivencia humana. Al efecto, a través de sus transmisiones, procuraran:

- I. Afirmar el respeto a los principios de la moral social, la dignidad humana y los vínculos familiares;
- II. Evitar influencias nocivas o perturbadoras al desarrollo armónico de la niñez y la juventud;

⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 19 de enero de 1960.

LEYES QUE SE RELACIONAN O QUE HACEN ALUSIÓN A LA SEGURIDAD PÚBLICA

- III. Contribuir a elevar el nivel cultural del pueblo y a conservar las características nacionales, las costumbres del país y sus tradiciones, la propiedad del idioma y a exaltar los valores de la nacionalidad mexicana;
- IV. Fortalecer las convicciones democráticas, la unidad nacional y la amistad y cooperación internacionales.

Artículo 6

En relación con el artículo anterior, el Ejecutivo Federal por conducto de las Secretarías y Departamentos de Estado, los Gobiernos de los Estados, los Ayuntamientos y los organismos públicos, promoverán la transmisión de programas de divulgación con fines de orientación social, cultural y cívica.

TÍTULO CUARTO**Funcionamiento****CAPÍTULO III****Programación****Artículo 59**

Las estaciones de radio y televisión deberán efectuar transmisiones gratuitas diarias, con duración hasta de 30 minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de orientación social. El Ejecutivo Federal señalará la dependencia que deba proporcionar el material para el uso de dicho tiempo y las emisiones serán coordinadas por el Consejo Nacional de Radio y Televisión.

Artículo 60

Los concesionarios de estaciones radiodifusoras comerciales y los permisionarios de estaciones culturales y de experimentación, están preferencia:

- I. Los boletines de cualquier autoridad que se relacionen con la seguridad o defensa del territorio nacional, la conservación del orden público, o con medidas encaminadas a prever o remediar cualquier calamidad pública.

[...]

Artículo 62

Todas las estaciones de radio y televisión en el país, estarán obligadas a encadenarse cuando se trate de transmitir informaciones de trascendencia para la nación, a juicio de la Secretaría de Gobernación.

Artículo 63

Quedan prohibidas todas las transmisiones que causen la corrupción del lenguaje y las contrarias a las buenas costumbres, ya sea mediante expresiones maliciosas, imágenes procaces, frases y escenas de doble sentido, apología de la violencia o del crimen; se prohíbe, también, todo aquello que sea denigrante u ofensivo para el culto cívico de los

LEYES QUE SE RELACIONAN O QUE HACEN ALUSIÓN A LA SEGURIDAD PÚBLICA

héroes y para las creencias religiosas, o discriminatorio de las razas; queda asimismo prohibido el empleo de recursos de baja comicidad y sonidos ofensivos.

Artículo 64

No se podrán transmitir:

- I. Noticias, mensajes o propaganda de cualquier clase, que sean contrarios a la seguridad del Estado o el orden público.

[...]

Artículo 67

La propaganda comercial que se transmita por la radio y la televisión se ajustara a las siguientes bases:

- I. Deberá mantener un prudente equilibrio entre el anuncio comercial y el conjunto de la programación;

- II. No hará publicidad a centros de vicio de cualquier naturaleza;

[...]

- IV. No deberá hacer, en la programación referida por el artículo 59 bis [programación general dirigida a la población infantil], publicidad que incite a la violencia, así como aquella relativa a productos alimenticios que distorsionen los hábitos de la buena nutrición.

[...]

TÍTULO SEXTO**Infracciones y Sanciones****CAPÍTULO ÚNICO****Artículo 101**

Constituyen infracciones a la presente ley:

[...]

- I. Las transmisiones contrarias a la seguridad del Estado, a la integridad nacional, a la paz y al orden públicos;

- II. No prestar los servicios de interés nacional previstos en esta ley, por parte de los concesionarios o permisionarios;

[...]

- XII. No encadenar una emisora cuando se trate de transmitir las informaciones a que se refiere el artículo 62;

- XIII. La desobediencia a cualquiera de las prohibiciones que para la correcta programación prevé el artículo 63 de esta ley;

- XIV. La violación a lo dispuesto por el artículo 64 de esta ley;

- XV. Contravenir lo dispuesto por cualesquiera de las tres fracciones del artículo 67 de esta ley.

Ley General de Salud⁷**TÍTULO DÉCIMO OCTAVO****Medidas de Seguridad, Sanciones y Delitos****CAPÍTULO VI****Delitos****Artículo 461**

Al que saque o pretenda sacar del territorio nacional, órganos, tejidos y sus componentes de seres humanos vivos o de cadáveres, sin permiso de la Secretaría de Salud, se le impondrá prisión de uno a ocho años y multa por el equivalente de diez a ciento veinticinco días de salario mínimo general vigente en la zona económica de que se trate.

Si el responsable es un profesional, técnico o auxiliar de las disciplinas para la salud, a la pena anterior se añadirá suspensión en el ejercicio de su profesión u oficio hasta por cuatro años.

Artículo 462

Se impondrán de cuatro a diez años de prisión y multa por el equivalente de cuatro mil a diez mil días de salario mínimo general vigente en la zona económica de que se trate:

- I. Al que ilícitamente obtenga, conserve, utilice, prepare o suministre órganos, tejidos y sus componentes, cadáveres o fetos de seres humanos, y
- II. Al que comercie o realice actos de simulación jurídica que tengan por objeto la intermediación onerosa de órganos, tejidos incluyendo la sangre, cadáveres, fetos o restos de seres humanos, y
- III. Al que trasplante un órgano o tejido sin atender las preferencias y el orden establecido en las listas de espera a que se refiere el artículo 336 de esta Ley.

Si intervinieran profesionales, técnicos o auxiliares de las disciplinas para la salud, se les aplicará, además suspensión de uno a tres años en el ejercicio profesional, técnico o auxiliar y hasta cinco años mas, en caso de reincidencia.

Al responsable o empleado de un establecimiento donde ocurra un deceso o de locales destinados al deposito de cadáveres, que permita alguno de los actos a que se refieren las fracciones I y II del artículo anterior o no procure impedirlos por los medios lícitos que tenga a su alcance, se le impondrá de tres a ocho años de prisión y multa por el equivalente de veinte a ciento cincuenta días de salario mínimo general vigente en la zona económica de que se trate.

⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 7 de febrero de 1984.

LEYES QUE SE RELACIONAN O QUE HACEN ALUSIÓN A LA SEGURIDAD PÚBLICA

Si intervinieran profesionales, técnicos o auxiliares de las disciplinas para la salud, se les aplicará, además, suspensión de uno a tres años en el ejercicio profesional, técnico o auxiliar y hasta cinco años mas en caso de reincidencia.

Artículo 462 bis

Al responsable o empleado de un establecimiento donde ocurra un deceso o de locales destinados al deposito de cadáveres, que permita alguno de los actos a que se refieren las fracciones I, II y III del artículo anterior o no procure impedirlos por los medios lícitos que tenga a su alcance, se le impondrá de tres a ocho años de prisión y multa por el equivalente de cuatro mil a diez mil días de salario mínimo general vigente en la zona económica de que se trate.

Ley General de Población⁸**CAPÍTULO I****Objeto y Atribuciones****Artículo 1**

Las disposiciones de esta ley son de orden público y de observancia general en la Republica. Su objeto es regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social.

Artículo 3

Para los fines de esta ley, la Secretaria de Gobernación dictará y ejecutará o en su caso promoverá ante las dependencias competentes o entidades correspondientes, las medidas necesarias para:

- I. Adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades que planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población;
- [...]
- IV. Influir en la dinámica de la población a través de los sistemas educativos, de salud pública, de capacitación profesional y técnica, y de protección a la infancia, y obtener la participación de la colectividad en la solución de los problemas que la afectan;
- [...]
- VI. Promover la plena integración de los grupos marginados al desarrollo nacional;

⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 7 de enero de 1974.

LEYES QUE SE RELACIONAN O QUE HACEN ALUSIÓN A LA SEGURIDAD PÚBLICA

[...]

IX. Procurar la planificación de los centros de población urbanos, para asegurar una eficaz prestación de los servicios públicos que se requieran;

[...]

XII. Coordinar las actividades de las dependencias del sector público federal, estatal y municipal, así como las de los organismos privados para el auxilio de la población en las áreas en que se prevea u ocurra algún desastre.

Artículo 5

Se crea el Consejo Nacional de Población que tendrá a su cargo la planeación demográfica del país, con objeto de incluir a la población en los programas de desarrollo económico y social que se formulen dentro del sector gubernamental y vincular los objetivos de éstos con las necesidades que planteen los fenómenos demográficos.

CAPÍTULO II**Migración****Artículo 16**

El personal de los servicios de migración dependientes de la Secretaría de Gobernación y la Policía Federal Preventiva tienen prioridad, con excepción del servicio de sanidad, para inspeccionar la entrada o salida de personas en cualquier forma que lo hagan, ya sea en transportes nacionales o extranjeros, marítimos, aéreos o terrestres, en las costas, puertos, fronteras y aeropuertos de la República.

Artículo 17

Con excepción de los servicios de sanidad, todo lo relativo a inspección dentro del territorio del país, de personas en tránsito por aire, mar y tierra, cuando tenga carácter internacional, queda a cargo de la Policía Federal Preventiva.

CAPÍTULO VIII**Sanciones****Artículo 138**

Se impondrá pena de seis a doce años de prisión y multa de cien a diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de consumar la conducta, a quien por sí o por interpósita persona, con propósito de tráfico, pretenda llevar o lleve mexicanos o extranjeros a internarse a otro país, sin la documentación correspondiente.

Igual pena se impondrá a quien por sí o por medio de otro u otros introduzca, sin la documentación correspondiente expedida por autoridad competente, a uno o varios extranjeros a territorio mexicano o, con propósito de tráfico, los albergue o transporte por el territorio nacional con el fin de ocultarlos para evadir la revisión migratoria.

LEYES QUE SE RELACIONAN O QUE HACEN ALUSIÓN A LA SEGURIDAD PÚBLICA

A quien a sabiendas proporcione los medios, se preste o sirva para llevar a cabo las conductas descritas en los párrafos anteriores, se le impondrá pena de uno a cinco años de prisión y multa hasta el equivalente a cinco mil días de salario mínimo conforme al que esté vigente en el Distrito Federal.

Se aumentarán hasta en una mitad las penas previstas en los párrafos precedentes, cuando las conductas descritas se realicen respecto de menores de edad; o en condiciones o por medios que pongan en peligro la salud, la integridad o la vida de los indocumentados; o bien cuando el autor del delito sea servidor público.

CAPÍTULO X**Del Procedimiento de Verificación y Vigilancia****Artículo 151**

Fuera de los puntos fijos de revisión establecidos conforme a las disposiciones de esta Ley, la Secretaría de Gobernación, a través del personal de los servicios de migración y de la Policía Federal Preventiva, podrá llevar a cabo las siguientes diligencias:

- I. Visitas de verificación;
- II. Comparecencia del extranjero ante la autoridad migratoria;
- III. Recepción y desahogo de denuncias y testimonios;
- IV. Solicitud de informes;
- V. Revisión migratoria en rutas o puntos provisionales distintos a los establecidos; y
- VI. Obtención de los demás elementos de convicción necesarios para la aplicación de esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones administrativas procedentes.

Ley de Coordinación Fiscal⁹**CAPÍTULO V****De los Fondos de Aportaciones Federales****Artículo 25**

Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta ley, respecto de la participación de los estados, municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, Distrito Federal, y en su caso, de los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta ley, para los fondos siguientes:
[...]

⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 27 de diciembre de 1978.

LEYES QUE SE RELACIONAN O QUE HACEN ALUSIÓN A LA SEGURIDAD PÚBLICA

VII. Fondo de aportaciones para la seguridad pública de los estados y del Distrito Federal.

[...]

Artículo 37

Las aportaciones federales que con cargo al fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios, reciban los mismos a través de los estados, se destinarán exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes. Respecto de las aportaciones que reciban con cargo al fondo a que se refiere este artículo, los municipios tendrán las obligaciones a que se refieren las fracciones I a III del artículo 33 de esta ley.

Artículo 44

El fondo de aportaciones para la seguridad pública de los estados y del Distrito Federal se constituirá con cargo a recursos federales, mismos que serán determinados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación. La Secretaría de Gobernación formulará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público una propuesta para la integración de dicho fondo.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal se hará la distribución de los recursos federales que integran este fondo entre los distintos rubros de gasto del Sistema Nacional de Seguridad Pública aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entregará a las entidades federativas el fondo de aportaciones para la seguridad pública de los estados y del Distrito Federal con base en los criterios que el Consejo Nacional de Seguridad Pública, a propuesta de la Secretaría de Gobernación, determine, utilizando para la distribución de los recursos, criterios que incorporen el número de habitantes de los estados y del Distrito Federal; el índice de ocupación penitenciaria; la tasa de crecimiento anual de inculcados y sentenciados; así como el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura. La información relacionada con las fórmulas y variables utilizadas en el cálculo para la distribución y el resultado de su aplicación que corresponderá a la asignación por cada estado y el Distrito Federal, deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal de que se trate.

Este fondo se enterará mensualmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público durante los primeros diez meses del año a los estados, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo.

LEYES QUE SE RELACIONAN O QUE HACEN ALUSIÓN A LA SEGURIDAD PÚBLICA

Para los efectos del entero a que se refiere el párrafo anterior no procederán los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7o. de esta ley.

Artículo 45

Las aportaciones federales que con cargo al fondo de aportaciones para la Seguridad Pública de los estados y del Distrito Federal reciban dichas entidades se destinarán exclusivamente al reclutamiento, selección, depuración, evaluación y formación de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública; a complementar las dotaciones de: agentes del ministerio público, los peritos, los policías judiciales o sus equivalentes de las Procuradurías de Justicia de los Estados y del Distrito Federal, de los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al equipamiento de las policías judiciales o de sus equivalentes, de los peritos, de los ministerios públicos y de los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al establecimiento y operación de la Red Nacional de Telecomunicaciones e Informática para la Seguridad Pública y el Servicio Telefónico Nacional de Emergencia; a la construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación social y de menores infractores, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación; al seguimiento y evaluación de los programas señalados.

Los recursos para complementar las dotaciones de los agentes del ministerio público, los policías judiciales o sus equivalentes, los policías preventivos y de custodia, y los peritos de las Procuradurías de Justicia de los Estados y del Distrito Federal, tendrán el carácter de no regularizables para los Presupuestos de Egresos de la Federación de ejercicios subsecuentes y las responsabilidades laborales que deriven de tales recursos estarán a cargo de los gobiernos de los estados y del Distrito Federal.

Dichos recursos deberán aplicarse conforme a los programas estatales de seguridad pública derivados del Programa Nacional de Seguridad Pública, acordado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, de acuerdo a la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales¹⁰**LIBRO QUINTO****Del Proceso Electoral****TÍTULO TERCERO****De la Jornada Electoral****CAPÍTULO SEGUNDO****De la Votación****Artículo 219**

[...]

6. Tampoco tendrán acceso a las casillas, salvo que sea para ejercer su derecho de voto, miembros de corporaciones o fuerzas de seguridad pública, dirigentes de partidos políticos, candidatos o representantes populares.

[...]

Artículo 220

El presidente de la mesa directiva podrá solicitar, en todo tiempo, el auxilio de las fuerzas de seguridad pública a fin de preservar el orden en la casilla y la normalidad de la votación, ordenando el retiro de cualquier persona que indebidamente interfiera o altere el orden.

LIBRO QUINTO**Del Proceso Electoral****TÍTULO TERCERO****De la Jornada Electoral****CAPÍTULO QUINTO****Disposiciones Complementarias****Artículo 239**

[...]

1. Para asegurar el orden y garantizar el desarrollo de la jornada electoral, los cuerpos de seguridad pública de la federación, de los estados y de los municipios o, en su caso, las Fuerzas Armadas, deben prestar el auxilio que les requieran los órganos del Instituto Federal Electoral y los presidentes de las mesas directivas de casilla, en el ámbito de sus respectivas competencias, conforme a las disposiciones de este Código.

[...]

¹⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 15 de agosto de 1990.

CONCLUSIONES

De acuerdo con lo expuesto a lo largo del presente trabajo, resulta imperativo recuperar la seguridad pública en México, toda vez que ésta implica un derecho inalienable de los individuos y una obligación ineludible del Estado.

El reto es de grandes dimensiones. La sociedad percibe que es en el tema de la seguridad pública donde se refleja una de las mayores insuficiencias del Estado y particularmente del Sistema de Justicia en nuestro país.

La proliferación de la delincuencia común y el creciente contubernio entre el crimen organizado y las autoridades encargadas de prevenir los delitos y procurar la justicia en sus distintos niveles de gobierno, amén de las desviaciones de algunas autoridades jurisdiccionales, retratan con fidelidad el grado de descomposición social y político que hoy vive la sociedad mexicana.

Queda claro que la delincuencia se inserta en el concepto de la violencia, que nace en el estado de naturaleza y que sólo se controla en el Estado de Derecho.

Partimos de que las causas generadoras de la violencia delictiva son múltiples; algunas que se ubican en el campo de la psicología social, parecen irresolubles, de acuerdo con la teoría de que la violencia está arraigada en lo más recóndito del ser humano.

Sin embargo, creemos que el incremento o decremento de los índices delictivos responde fundamentalmente a factores estructurales que se ubican en los ámbitos de lo económico-social, lo jurídico-político y lo cultural.

Desde nuestro particular punto de vista, es un error minimizar el factor económico como una causal fundamental en el incremento delictivo. Las crisis económicas tienen efectos sociales que favorecen el desarrollo de la delincuencia.

No puede haber paz y seguridad ciudadana sin un desarrollo social sostenido y equilibrado. La profundización entre la pobreza y la opulencia agudiza el conflicto social, propicia ingobernabilidad y cancela el consenso democrático.

De ahí que, por encima del racionalismo económico, deba prevalecer la razón política del Estado, que encuentra en la eficacia de las instituciones y en el uso de la fuerza legítima el elemento para regular las relaciones sociales, evitando la alteración de los hábitos de obediencia de la población frente a la ley.

Lo anterior no pretende soslayar la realidad económica de un mundo globalizado, en donde el mercado condiciona la producción de la vida social. Lo importante es aprovechar la tendencia que ha estrechado las fronteras entre lo público y lo privado, propiciando la interacción, cada vez con mayor fuerza, del Estado y la sociedad civil.

Por otra parte, es posible determinar que han resultado insuficientes las reformas legislativas al marco legal vigente en materia de seguridad pública, ya que en el terreno de la realidad no han probado su eficacia.

Cabe apuntar que no basta que el derecho a la seguridad pública haya sido elevado a rango constitucional si no se precisa y distingue de otros conceptos de seguridad. La ambigüedad de su significado, esencia y alcances en

la ley dificultan su operatividad, permiten la discrecionalidad y facilitan el abuso de poder.

Hoy, la vigencia del Estado de Derecho en México depende no sólo del cumplimiento irrestricto de la ley, sino también de una necesaria y profunda revisión de la Constitución Federal y de una radical adecuación del aparato administrativo del Estado que sea capaz de hacer frente a una delincuencia cada vez mejor organizada y más beligerante.

Vale aclarar que no se trata de modificar todo el ordenamiento jurídico en materia de seguridad pública, sino de dar congruencia y precisión a los preceptos reguladores de los cuerpos e instancias encargados de garantizarla.

En tal circunstancia, la función policial debe tener una nueva dimensión, ya que no puede permanecer atrapada en un complejo andamiaje donde el burocratismo, la corrupción y la impunidad anulan todo esfuerzo de cambio.

Asimismo, ningún Gobierno puede combatir el flagelo del crimen organizado y la delincuencia común si carece de instituciones de investigación altamente especializadas en el tema que alimenten de manera sistemática los sistemas de inteligencia de los cuerpos encargados de velar por la seguridad de las personas y sus bienes.

Sin información sistemática, oportuna y veraz, el poder del Estado se diluye, las estrategias y tácticas no responden a las expectativas y la realidad rebasa la toma de decisiones.

Coincidimos con aquellos que piensan que defender y proteger los derechos y las libertades de las personas va más allá del concepto de orden público. La seguridad pública debe estudiarse y atacarse desde una perspectiva

integral, es decir, incluyendo la prevención del delito, la procuración de justicia, la impartición de justicia y la ejecución de penas y la readaptación social de sentenciados.

La razón nos lleva a pensar en el control del delito y no en la quimera de su erradicación. Problemas sociales de esta magnitud exigen un fortalecimiento del acceso expedito a la justicia, rasgo fundamental del Estado Constitucional y de Derecho.

Ahora bien, es factible deducir que la seguridad pública, como función del Estado, no puede agotarse en la acción del Gobierno. Sin duda, requiere la suma de esfuerzos de todos los actores involucrados en el problema. En este sentido, la participación de la ciudadanía representa un elemento imprescindible para lograr la solución a un conflicto que aqueja a toda la sociedad.

Por ello, estamos ciertos que los efectos resultantes de la violencia delictiva deben ser atacados desde el ámbito del Estado de Derecho, que considera que la violencia en manos de personas individuales constituye un peligro para el orden legal y para la vida armónica de la sociedad. No hay duda que ésta última no está dispuesta a esperar indefinidamente recuperar su sana convivencia y armonía.

No obstante, como lo señalamos en su oportunidad, existe una visión muy estrecha de la participación ciudadana en el ámbito de la seguridad pública. En la práctica, cuando mucho se promueve la integración de comités, cuya función es la de conocer informes estadísticos escuetos de las autoridades de menor rango vinculadas a la prevención de delitos o a la procuración de justicia, cuyos datos poco reflejan la realidad imperante.

Además de las futuras reformas legislativas y administrativas, así como de los programas de capacitación y profesionalización de los cuerpos y órganos encargados de prevenir los delitos y procurar la justicia, consideramos que es de vital importancia institucionalizar, con la fuerza legal y la efectividad suficientes, la participación ciudadana, sin trastocar las funciones propias del Estado.

Ello, en razón de la pérdida de credibilidad y legitimidad de los partidos políticos -entidades de interés público- que constituyen la base de la democracia representativa.

Lo que explica el surgimiento de un importante número de organizaciones civiles, sociales y no gubernamentales que, a diferencia de los partidos políticos, no están sujetas a una rigidez orgánica y sus acciones se fincan en causas específicas. Sin embargo, son pocas las organizaciones ciudadanas que tienen como objetivo central participar en el ámbito de la seguridad pública. Las existentes actúan de manera desarticulada y sus quejas, opiniones y propuestas carecen de la fuerza legal necesaria para impactar en el terreno de la realidad social.

En este contexto, existen tres elementos que han estado presentes y que urge desterrar de la vida social e institucional de nuestro país: la ausencia de una cultura de la legalidad y una creciente corrupción e impunidad.

Es urgente que los ciudadanos tengan una vía clara y efectiva de participación en la lucha contra la inseguridad pública que, al institucionalizarse, signe el compromiso social de corresponsabilidad con el Gobierno y haga funcional su integración dentro del concepto del Estado.

En México, existe una larga tradición jurídica para crear y recrear instituciones y medios en la búsqueda por garantizar a los ciudadanos el respeto a sus derechos. A lo largo de nuestra historia, la institucionalización de los conflictos ha sido un elemento jurídico-político básico de la organización social y de la convivencia pacífica y en armonía al interior del Estado Mexicano.

La urgente reforma del Estado debe dar prioridad a la seguridad pública. Hoy, nada ni nadie puede pretender que el Estado Mexicano deje de avanzar en la construcción de una nueva relación con la sociedad. Pero, sólo podrá hacerlo si comparte el poder del uso de la fuerza legítima con el poder de movilización y participación de los ciudadanos. Así debemos concebir al Estado Democrático de Derecho.

Por otra parte, el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no alude a la participación ciudadana en materia de seguridad pública.

Es en el artículo 8 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública donde se menciona que "las autoridades establecerán mecanismos para que la sociedad participe en la planeación y supervisión de la seguridad pública, en los términos de esta Ley y demás ordenamientos aplicables".

Los artículos 49 y 50 del mismo ordenamiento normativo precisan que los Consejos de Coordinación para la Seguridad Pública deberán promover la participación de la comunidad para: "conocer y opinar sobre políticas y seguridad pública; sugerir medidas específicas y acciones concretas para mejorar esta función; realizar labores de seguimiento; proponer reconocimientos por méritos o estímulos para los miembros de las instituciones policiales; realizar denuncias o quejas sobre irregularidades; y auxiliar a las

autoridades competentes en el ejercicio de sus tareas y participar en las actividades que no sean confidenciales o pongan en riesgo el buen desempeño en la función pública”.

En tanto que, el artículo 51 de dicha Ley, señala que dichos Consejos de Coordinación tienen la facultad “de promover que las instituciones de seguridad pública cuenten con una entidad de consulta y participación de la comunidad”.

De lo anterior, se desprenden algunas observaciones de forma y fondo.

La primera, es la ausencia en nuestra Carta Magna sobre la participación de la comunidad a la que se refiere la Ley Reglamentaria del artículo 21 Constitucional.

La segunda, se localiza en el citado artículo 51 que habla de entidades de consulta y participación de la comunidad, sin precisar sus características, estructura y relación funcional al interior de las instituciones.

La tercera, es que el artículo 12 de la Ley en comento, relativo a la integración del Consejo Nacional de Seguridad Pública, no contempla la participación de algún miembro de la sociedad civil; no obstante, que, de acuerdo al artículo 30 BIS, fracciones VI y VIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Secretaría de Seguridad Pública le corresponde fomentar la participación ciudadana en la planeación y supervisión de los órganos encargados de combatir a la delincuencia.

Otra reflexión importante es que la disposición contenida en los artículos 26 de la Constitución Federal y demás relativos en la Ley de Planeación, señala que el Ejecutivo Federal debe promover y garantizar la participación

democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, para la elaboración de planes y programas gubernamentales.

De ahí que el documento rector de la acción de gobierno, es decir, el Plan Nacional de Desarrollo, privilegie la participación ciudadana en la materia. Nuestro alegato es que no puede ser bajo la dirección y criterios del propio Gobierno.

Entonces, ¿cómo puede la ciudadanía expresar, de manera directa, sus puntos de vista y propuestas a las que aluden los artículos 49 y 50 de la multicitada Ley General?; ¿En dónde quedan las denominadas Unidades de Consulta y Participación de la Comunidad, cuando los artículos 10, 15 y 18 del Reglamento Interno de la Secretaría de Seguridad Pública refieren únicamente aquéllas funciones a sus órganos administrativos internos?.

Está claro que no existe precisión funcional y, lo más grave, que la autoridad, en su tarea primordial de garantizar la vigilancia y la persecución de los delitos, asume funciones que no son estrictamente operativas.

Al margen de las evidentes confusiones que desde el punto de vista estrictamente técnico-administrativo se perciben sobre una inadecuada jerarquización de atribuciones y funciones, nos parece que algunas de éstas, en todo caso, deberían ser realizadas por las inexistentes *entidades de consulta y participación de la comunidad*; y, aún más, consideramos que de acuerdo al espíritu de la Ley General para promover una real participación ciudadana, otras deberían pasar al ámbito de competencia del organismo que proponemos. Amén de que, por otra parte, se superaría la aberración de que la autoridad continuara siendo juez y parte de sus propias acciones.

Ahora bien, ¿qué funciones de las que actualmente competen a la autoridad deben pasar a un organismo ciudadano?:

1. Las de fomento de la organización y participación ciudadana en la planeación, supervisión y evaluación del servicio de seguridad pública.
2. Las de fomento de una cultura de prevención del delito y de hábito de obediencia ciudadana frente a la ley.
3. Las de difusión de campañas, encuestas y sondeos de opinión sobre la percepción de los distintos sectores sociales respecto a las políticas públicas y comportamiento de las dependencias, órganos y cuerpos de seguridad pública.
4. La de proporcionar asesoría jurídica a los miembros de la comunidad y apoyar sus gestiones ante las distintas dependencias e instancias encargadas de la seguridad pública.

Otras funciones sustantivas que debería llevar a cabo el organismo ciudadano propuesto serían las siguientes:

1. La de promoción de convenios entre la ciudadanía y las autoridades gubernamentales para el combate a la inseguridad pública.
2. Las de coadyuvancia con las autoridades encargadas de la seguridad pública en la elaboración de diagnósticos y los mapas geodelictivos.
3. La de registro de índices delictivos no contabilizados por falta de denuncia judicial o administrativa.
4. La de promoción de convenios con los sectores público, social y privado para la puesta en marcha de programas de educación formal e informal que arraiguen entre los menores y la población en general principios y valores éticos de la conducta social.
5. La de coadyuvancia con la Comisión Nacional de Derechos Humanos contra todo abuso de autoridad.

6. La de sugerir iniciativas de ley tendentes a mejorar los procesos relacionados con la prevención de delitos, la procuración de justicia, la administración de justicia y la ejecución de penas y la readaptación social de sentenciados.

Es en este sentido que nuestra proposición tendría entre sus objetivos el fomentar y ampliar el acercamiento entre sociedad y Gobierno.

A mayor abundamiento acerca de la viabilidad y conveniencia de que existiera el organismo propuesto, es menester insistir que el combate a la corrupción e impunidad que pernean en los cuerpos de seguridad pública es prioridad del Gobierno y demanda irrenunciable del pueblo mexicano.

La captación de propuestas sobre mejoras y de señalamientos sobre deficiencias que realizarían los ciudadanos y las organizaciones participantes, debería ser la fuente principal de las acciones a realizar por las dependencias y entidades encargadas de la seguridad pública. Se trata de que el país cuente con una verdadera contraloría social en ese ámbito. A ello obliga el Estado de Derecho.

Por ello, un mínimo de razón nos lleva a pensar que un organismo ciudadano, con la fuerza legal y la efectividad suficientes, resulta la mejor vía para canalizar y garantizar, en el marco de la ley, opiniones fundadas y motivadas de la comunidad.

En tal virtud, en el subsiguiente apartado describiremos la propuesta de creación del organismo motivo de la presente tesis.

PROPUESTA

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, nosotros proponemos que legisladores de la LVIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión formulen una iniciativa que reforme y adicione los artículos 21, 71, 73, y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la sometan al procedimiento que hace referencia el artículo 135 de la propia Constitución Federal.

Por tanto, se propone:

PRIMERO.- Que se adicionen los párrafos sexto, séptimo, octavo, noveno, décimo, undécimo, duodécimo, decimotercero, decimocuarto y decimoquinto al artículo 21.

Artículo 21...

[...]

El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de planeación y supervisión de la seguridad pública.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades competentes.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Instituto Nacional de Participación Ciudadana en Materia de Seguridad Pública, el cual contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

El Instituto de Participación Ciudadana en materia de Seguridad Pública será dirigido por un Consejo General, integrado por once personalidades de la sociedad civil: cinco abogados (uno en cada materia: amparo, administrativa, penal, criminológica y penológica), un antropólogo social, un sociólogo, un psicólogo social, un pedagogo, un economista y un especialista en medios de comunicación masiva.

Para nombrar a los miembros del Consejo General, las Barras y los Colegios de profesionistas, las Instituciones de educación superior y de investigación, así como las organizaciones civiles, sociales y no gubernamentales propondrán candidatos a la Cámara de Senadores, la cual, previo examen y comparecencia de las personas propuestas, designará a los consejeros que deban cubrir las vacantes. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Los miembros del Consejo General durarán en su encargo seis años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y no podrán ser reelegidos para un período inmediato.

Para ser elegido consejero se necesita:

1. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
2. Tener cuando menos 30 años de edad al día de su designación;
3. Haber residido en el país durante los cinco años anteriores al día de su designación;

4. Poseer al día de su designación, con antigüedad mínima de cinco años, el título profesional correspondiente, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;
5. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que ameritara pena corporal de más de un año de prisión. Pero, si se tratara de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastimara seriamente su honorabilidad y honestidad, lo inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena o medida de seguridad;
6. No ser militante de algún partido político o alguna asociación política;
7. No pertenecer al Estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;
8. No pertenecer al Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales;
9. No haber sido Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal o de algún estado, no haber ocupado puestos de elección popular ni cargos en la Administración Pública Federal o Local, durante los seis años previos al día de su designación;
10. No haber sido ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ni miembro del Consejo de la Judicatura Federal, durante los seis años previos al día de su designación.

La remuneración que perciban por sus servicios los miembros del Consejo General será igual a las previstas para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Instituto Federal Electoral, misma que no podrá ser disminuida durante su encargo.

Los miembros del Consejo General no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los estados, del Distrito Federal o de los particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones o instituciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

El Instituto Nacional de Participación Ciudadana en Materia de Seguridad Pública conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas. Ello, permitirá unidad de criterios en lo que hace a la forma, términos y medios para salvaguardar su función bajo los principios de certeza jurídica, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

SEGUNDO.- Que se adicionen la fracción IV y el párrafo segundo al artículo 71.

Artículo 71...

I a la III...

IV. A los ciudadanos.

...

Una ley regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso, se exigirán no menos de 500,000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional.

TERCERO.- Que se reformen las fracciones XXIII y XXVIII del artículo 73.

Artículo 73...

I a la XXII...

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; para dictar la ley que norme al organismo ciudadano de planeación y supervisión de la seguridad pública; para expedir la Ley Federal 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;

XXIV a la XXVII...

XXVIII. Para expedir la ley que regule las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley;

XXIX a la XXX...

CUARTO.- Que se adicione el inciso g) a la fracción II del artículo 105.

Artículo 105...

I...

II...

g) El Consejero Presidente del Instituto Nacional de Participación Ciudadana en Materia de Seguridad Pública, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal en materia de seguridad pública.

[...]

BIBLIOGRAFÍA

1. Doctrina.

- ACOSTA ROMERO, Miguel.** *Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso.* 12ª ed. actualizada. Porrúa, S.A.. México, 1995.
- _____. *Segundo Curso de Derecho Administrativo.* 2ª ed. actualizada. Porrúa, S.A.. México, 1993.
- AMUCHATEGUI REQUENA, Irma.** *Derecho Penal. Cursos primero y segundo.* Colección Textos Jurídicos Universitarios. Harla. México, 1993.
- ARBÓS, Xavier y GINER, Salvador.** *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial.* Serie Sociología y Política. 2ª ed.. Siglo Veintiuno de España Editores, S.A.. Madrid, España, 1996.
- BARON, Robert, BYRNE, Donn.** *Psicología Social.* 8ª ed.. Prentice Hall Iberia. Madrid, España, 1998.
- BECCARIA, César.** *Del delito y de la pena.* Trad. Dr. M. Doppelheim. Serie Biblioteca de Sociología. Casa editorial Sopena. Barcelona, España, s.a..
- BENJAMIN, Walter.** *Para una crítica de la violencia y otros ensayos. Iluminaciones IV.* Trad. Roberto Blatt. Serie Humanidades/Filosofía. Taurus Humanidades. Madrid, España, 1991.
- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo.** *Derecho Constitucional.* Trad. Pablo Lucas Verdo. Colección de Ciencias Sociales. Serie de Ciencia Política. Tecnos. Madrid, España, 1973.
- BOBBIO, Norberto.** *El futuro de la democracia.* Trad. José Florencio Fernández Santillán. Sección de Obras de Política y Derecho. 2ª ed.. Fondo de Cultura Económica. México, 1996.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio.** *Las Garantías Individuales.* 30ª ed. actualizada. Porrúa, S.A.. México, 1998.
- CANSINO, César.** *La Transición Mexicana 1977 - 2000.* Colección Estudios Comparados 5. CEPACOM. México, 2000.

CAPPELLETTI Mauro, GARTH Bryant. *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos.* Trad. Mónica Miranda. Sección de Obras de Política y Derecho. 1ª ed. en español. Fondo de Cultura Económica. México, 1996.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime. *Transición política y reforma constitucional en México.* UNAM. México, 1994.

CARPIZO, Jorge. *Estudios Constitucionales.* 7ª ed. Eds. Porrúa, S.A. y UNAM. México, 1999.

CASTELLANOS TENA, Fernando. *Lineamientos Elementales de Derecho Penal. Parte General.* 34ª ed. Porrúa, S.A. México, 1994.

CÁZARES HERNÁNDEZ, Laura, CHRISTEN, María, JARAMILLO LEVI, Enrique, VILLASEÑOR ROCA, Leticia, ZAMUDIO RODRÍGUEZ, Luz Elena. *Técnicas actuales de investigación documental.* 3ª ed. Trillas. México, 1990.

DEUTSCH, Karl. *Política y Gobierno.* Trad. Eduardo L. Suárez. Sección de Obras de Política y Derecho. 1ª reimpr. Fondo de Cultura Económica. México, 1993.

DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional.* Ariel. Madrid, España, 1970.

FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo.* 23ª ed. rev. y actualizada por Manuel Fraga. Porrúa, S.A. México, 1994.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho.* 24ª ed. rev. Porrúa, S.A. México, 1975.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *El Nuevo Procedimiento Penal Mexicano. La Reforma de 1993 - 1994.* 2ª ed. Porrúa, S.A. México, 1995.

GIDDENS, Anthony. *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas.* Trad. Pedro Cifuentes. Taurus. Madrid, España, 2000.

_____ *La tercera vía y sus críticos.* Trad. Pedro Cifuentes. Taurus. Madrid, España, 2001.

GONZÁLEZ DE LA VEGA, René, AGUILAR RUÍZ, Miguel Oscar, SALAS CHÁVEZ, Gustavo, ARENAS, José Antonio. *La investigación criminal.* Porrúa, S.A. México, 1999.

- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, María de la Luz.** *Valores del estado en el pensamiento político.* Facultad de Derecho, UNAM. México, 1994.
- GONZÁLEZ RUÍZ, Samuel, LÓPEZ PORTILLO, Ernesto, YÁÑEZ, José Arturo.** *Seguridad Pública en México. Problemas, perspectivas y propuestas.* Serie Justicia. Coordinación de Humanidades, UNAM. México, 1994.
- GUDIÑO PELAYO, José de Jesús.** *El Estado Contra sí mismo. Las comisiones gubernamentales de Derechos Humanos y la deslegitimación de lo Estatal.* Colección Reflexión y Análisis. Grupo Noriega Editores. México, 1998.
- HELLER, Herman.** *Teoría del Estado.* Sección de Obras de Política y Derecho. 6ª ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1981.
- HERNÁNDEZ PLIEGO, Julio.** *Programa de Derecho Procesal Penal.* 3ª ed. Porrúa, S.A.. México, 1998.
- HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto, FERNÁNDEZ COLLADO, Carlos, BAPTISTA LUCIO, Pilar.** *Metodología de la Investigación.* 2ª ed.. Mc Graw Hill. México, 2000.
- LARA ESPINOZA, Saúl.** *Las Garantías Constitucionales en Materia Penal.* Porrúa, S.A.. México, 1998.
- LOCKE, John.** *Ensayo sobre el gobierno civil.* Tecnos. Madrid, España, 1985.
- LÓPEZ AZUARA, Leandro.** *Sociología.* 19ª ed.. Porrúa, S.A.. México, 2000.
- MAQUIAVELO, Nicolás.** *De Principatibus.* Ed. Bilingüe. Trad., notas y estudio introductorio de Elisur Arteaga Nava y Laura Trigueros Gaisman. Trillas. México, 1993.
- MARTÍNEZ GARNELO, Jesús.** *Policía Nacional Investigadora del Delito.* Porrúa, S.A.. México, 1999.
- MONTESQUIEU.** *Del espíritu de las leyes.* Vol. I. Trad. Mercedes Blázquez y Pedro de Vega. SARPE. Madrid, España, 1984.
- ORTIZ ORTIZ, Serafin.** *Función Policial y Seguridad Pública.* Serie Jurídica. Mc Graw Hill. México, 1999.
- PORRÚA PÉREZ, Francisco.** *Teoría del Estado.* 3ª ed. con reformas y adiciones. Librería de Manuel Porrúa. México, 1962.

RAMÍREZ SÁIZ, Juan Manuel, REGALADO SANTILLÁN, Jorge. *Cambio Político y Participación Ciudadana en México.* Colección Sociedad Civil 1. CEPCOM. México, 2000.

RECASENS SICHES, Luis. *Introducción al Estudio del Derecho.* 3ª ed.. Porrúa, S.A.. México, 1974.

REYES SALAS, Gonzalo Francisco. *Los sistemas políticos contemporáneos. Propuesta de método para su estudio.* Facultad de Derecho, División de Universidad Abierta, UNAM. México, 1997.

RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis. *Penología.* 2ª ed.. Porrúa, S.A.. México, 2000.

ROUSSEAU, Juan Jacobo. *El contrato social.* Trad. Enrique Azcoaga. SARPRE. Madrid, España, 1983.

RUÍZ MASSIEU, José Francisco, VALADES, Diego. *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano.* Porrúa, S.A.. México, 1983.

SALDAÑA, Javier. *Problemas actuales sobre derechos humanos. Una propuesta filosófica.* UNAM. México, 2001.

SARTORI, Giovanni. *¿Qué es la Democracia?.* Trad. Tribunal Federal Electoral. 2ª ed.. Editorial Patria, S.A., bajo el sello de Nueva Imagen. México, 1997.

SERRA ROJAS, Andrés. *Historia de las ideas e instituciones políticas.* Facultad de Derecho, UNAM. México, 1991.

_____ *Teoría General del Estado.* Librería de Manuel Porrúa. México, 1964.

TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano.* 22ª ed.. Porrúa, S.A.. México, 1987.

TIMASHEFF, Nicolas. *La teoría sociológica.* Sección de Obras de Sociología. 5ª ed. en español. Fondo de Cultura Económica. México, 1969.

TOURAINÉ, Alain. *¿Qué es la Democracia?.* Trad. Horacio Pons. Sección de Obras de Sociología. 3ª ed.. Fondo de Cultura Económica de Argentina, S.A.. Argentina, 1998.

UVALLE BERRONES, Ricardo. *La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública.* 2ª ed.. Plaza y Valdés Editores. México, 1993.

VILLA AGUILERA, Manuel. *La Institución Presidencial. El poder de las Instituciones y los espacios de la Democracia.* Colección Las Ciencias Sociales. Eds. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa y Coordinación de Humanidades, UNAM. México, 1987.

VILLORO TORANZO, Miguel. *Introducción al Estudio del Derecho.* 10ª ed. Porrúa, S.A.. México, 1993.

VOLTAIRE. *Tratado sobre la tolerancia.* Tecnos. Madrid, España, 1986.

2. Documentos.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. "Estado, régimen y sistema político". *Teoría y política en América Latina.* CIDE. México, 1983.

COSER, Lewis. "Algunas funciones sociales de la violencia". *Estudios Sociológicos Sobre Sociología del Conflicto y la Cooperación.* 16º Congreso Nacional de Sociología, 1965. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. México, 1967.

GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Luis Gabriel, GONZÁLEZ MARTÍNEZ, Rafael. *La Seguridad Pública en España. Recopilación normativa.* Coeditan Ministerio del Interior, Secretaría de Estado de Seguridad y Boletín Oficial del Estado. Madrid, España, 1999.

HERRERA-LASO, Luis. "Balance y Perspectiva en el uso del concepto de Seguridad Nacional en el caso de México". *En Busca de la Seguridad Perdida.* Siglo XXI. México, 1990.

INSTITUTO MEXICANO DE ESTUDIOS DE LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA, A.C.. *Todo lo que debería saber sobre el crimen organizado en México.* Océano de México, S.A.. México, 1998.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. *Cuaderno de Estadísticas Judiciales en Materia Penal.* No. 8. INEGI. México, 1999.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA. *Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo Mexicano.* Eds. INEHRM y Secretaría de Gobernación. México, 1991.

LVII LEGISLATURA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones.* 5ª ed.. Eds. Junta de Coordinación Política, LVII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial. México, 2000.

PARLAMENTO LATINOAMERICANO. *Versión estenográfica del foro "Ciudades, Seguridad Pública y Participación Social"*. Salón de Sesiones del Recinto Legislativo de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. II Legislatura. Septiembre 19. México, 2001.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *La Reforma Jurídica de 1983 en la Administración de Justicia*. Procuraduría General de la República. México, 1984.

ROSAS MORENO, Luis Manuel. *Las Actividades de Policía del Estado en Materia Federal del Trabajo*. Tesis de Licenciatura. UNAM. México, 1963.

RUÍZ HARRELL, Rafael. "Revelaciones de la encuesta reforma". *Criminalidad y mal gobierno*. Sansores y Aljure Editores. México, 1998.

SZABO, Denise. "Agresión, Violencia y Sistemas Socio - culturales". *Los Rostros de la Violencia. XXIII Curso Internacional de Criminología. Centro de Investigaciones Criminológicas de la Universidad del Zulia-Maracaibo - Venezuela*. Recopilación de Lola Aniyar de C. Vol. I. Trazos, C.A.. Caracas, Venezuela, 1976.

TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808 - 1964*. 2ª ed. rev. y puesta al día. Porrúa, S.A.. México, 1964.

3. Diccionarios y Enciclopedias.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco. *Diccionario de Política*. 7ª ed. corr. y aum.. Siglo Veintiuno Editores. México, 1991.

DE PINA, Rafael, DE PINA VARA, Rafael. *Diccionario de Derecho*. 7ª ed.. Porrúa, S.A.. México, 1991.

Diccionario Enciclopédico Nuevo Espasa Ilustrado 2000. ESPASA CALPE. España, 1999.

Diccionario Jurídico Mexicano. 4ª ed.. Eds. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y Porrúa, S.A.. México, 1991.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Biblioteca Diccionarios Jurídicos Temáticos. Derecho Administrativo*. Vol. 3. Harla. México, 1999.

4. Legislación y Normatividad.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 4ª ed.. Secretaría de Gobernación. México, 1998.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Marco Jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México, 2000.

Constitución Española de 1978, publicada en el Boletín Oficial del Estado del 29 de diciembre de 1978.

Constitución Política del Estado de Aguascalientes, publicada en el Periódico Oficial, Suplemento al No. 33 del 13 de agosto de 1950.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, publicada en el Periódico Oficial No. 23 del 16 de agosto de 1953.

Constitución Política del Estado de Baja California Sur, dada en el Teatro Constitución, declarado Recinto Oficial del H. Congreso Constituyente del Estado de Baja California Sur, en la Ciudad de La Paz, a los nueve días del mes de enero de mil novecientos setenta y cinco.

Constitución Política del Estado de Campeche, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado del 9 de julio de 1965.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, dada en el Salón de Sesiones del H. Congreso del Estado, en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, a los veinticuatro días del mes de agosto de mil novecientos ochenta y uno.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, promulgada por Bando Solemne del 17 de junio de 1950.

Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, dada en la Ciudad de Saltillo, a los cinco días del mes de febrero de mil novecientos dieciocho, en el Salón de Sesiones del Poder Legislativo.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, publicada en el Periódico Oficial "El Estado de Colima" de los días 20 y 27 de octubre y 3, 10, 17 y 24 de noviembre de 1917.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, dada en el Salón de Sesiones del Congreso Constituyente, en la Ciudad de Durango, a los cinco días del mes de octubre de mil novecientos diecisiete.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, dada en el Palacio del Poder Legislativo, en la ciudad de Toluca de Lerdo, capital del Estado de México, a los veinticuatro días del mes de febrero de mil novecientos noventa y cinco.

Constitución Política del Estado de Guanajuato, publicada en el Periódico Oficial del 18 de octubre de 1917.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, publicada por Bando Solemne del 5 de octubre de 1917.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo. Decreto No. 214, dado en la Sala de Sesiones del Honorable Congreso del Estado, en la Ciudad de Pachuca, Hidalgo, a los siete días del mes de mayo de mil novecientos noventa y ocho.

Constitución Política del Estado de Jalisco, dada en el Salón de Sesiones del Congreso del Estado, a los ocho días del mes de julio de mil novecientos diecisiete.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, dada en el Palacio del Poder Ejecutivo del Estado, en Morelia, a los cinco días del mes de febrero de mil novecientos dieciocho.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, publicada en el Periódico Oficial del 20 de noviembre de 1930.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, dada en el Salón de Sesiones del Poder Legislativo del Estado de Nayarit, en Tepic, capital del Estado, a los cinco días del mes de febrero de mil novecientos dieciocho.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial del Estado del 16 de diciembre de 1917.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, dada en el Salón de Sesiones del H. Congreso del Estado, a los cuatro días del mes de abril de mil novecientos veintidós.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, publicada en el Periódico Oficial del Estado del 10 de febrero de 1917.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, dada en el Salón de Sesiones del H. Congreso, en Querétaro, a los cuatro días del mes de septiembre de mil novecientos diecisiete.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, dada en el Salón de Sesiones de la Legislatura Constituyente, en la Ciudad de Chetumal, capital del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, a los diez días del mes de enero de mil novecientos setenta y cinco.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí. Decreto No. 657 que reordena, adiciona y modifica la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, publicado en el Periódico Oficial del Estado del 20 de noviembre de 1996.

Constitución Política del Estado de Sinaloa, dada en el Palacio del Poder Legislativo del Estado, en Culiacán Rosales, a los veintidós días del mes de junio de mil novecientos veintidós.

Constitución Política del Estado de Sonora, dada en el Salón de Sesiones del Congreso Constituyente de Sonora, en la Villa de Magdalena, a los quince días del mes de septiembre de mil novecientos diecisiete.

Constitución Política del Estado de Tabasco, dada en el Salón de Sesiones del Congreso Constituyente, en la ciudad de Villahermosa de Tabasco, a los cinco días del mes de abril de mil novecientos diecinueve.

Constitución Política del Estado de Tamaulipas, dada en el Salón de Sesiones del H. Congreso del Estado de Tamaulipas, a los veintisiete días del mes de enero de mil novecientos veintiuno.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, dada en el Salón de Sesiones del Palacio Juárez del Poder Legislativo del Estado, en Tlaxcala de Xicohtécatl, a los veintinueve días del mes de enero de mil novecientos ochenta y dos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz - LLave, publicada en la Gaceta Oficial del Estado del 3 de febrero del 2000.

Constitución Política del Estado de Yucatán, dada en el Palacio del Poder Legislativo, en Mérida, a los once días del mes de enero de mil novecientos dieciocho.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, dada en la Sala de Sesiones de la Honorable Quincuagésima Quinta Legislatura del Estado, a los doce días del mes de junio de mil novecientos noventa y ocho.

Estatuto de Gobierno de Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 26 de julio de 1994.

Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 7 de noviembre de 1996.

Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 11 de enero de 1972.

Ley Federal de Radio y Televisión, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 19 de enero de 1960.

Ley General de Población, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 7 de enero de 1974.

Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 11 de diciembre de 1995.

Ley de Aviación Civil, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 12 de mayo de 1995.

Ley de Coordinación Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 27 de diciembre de 1978.

Ley de Navegación, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 1994.

Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 1983.

Ley de la Policía Federal Preventiva, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 1999.

Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 1991.

Ley que Establece las Normas Mínimas Sobre Readaptación Social de Sentenciados, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 19 de mayo de 1971.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 15 de agosto de 1990.

Código Federal de Procedimientos Penales, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 30 de agosto de 1934.

Código Penal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 14 de agosto de 1931 y reformado por Decreto de fecha 29 de abril de 1999 y publicado en el Diario Oficial de la Federación del 18 de mayo de 1999.

Código de Elecciones y Derechos de los Ciudadanos y las Organizaciones Políticas, publicado en la Gaceta Oficial del Estado del 6 de octubre de 1994.

Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado del 12 de febrero de 1992.

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial del Estado del 20 de septiembre de 1995.

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco, publicado en el Periódico Oficial del Estado del 28 de diciembre de 1996.

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado del 22 de noviembre de 1994.

Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial del Estado del 2 de octubre del 2000.

Código Electoral del Estado de Aguascalientes, dado en el Salón de Sesiones del H. Congreso del Estado, a los veintiocho días del mes de octubre del año dos mil.

Código Electoral del Estado de Campeche, publicado en el Periódico Oficial del Estado del 4 de enero de 1997.

Código Electoral del Estado de Chiapas, dado en el Salón de Sesiones del H. Poder Legislativo del Estado, en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, a los veinticuatro días del mes de octubre del año dos mil.

Código Electoral del Estado de Coahuila, dado en el Salón de Sesiones del Congreso del Estado, a los veinte días del mes de abril de mil novecientos noventa y cuatro.

Código Electoral del Estado de Colima, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Colima" del 9 de noviembre de 1996.

Código Electoral del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado del 1° de mayo de 1992.

Código Electoral del Estado de México, dado en el Palacio del Poder Legislativo, en la ciudad de Toluca de Lerdo, capital del Estado de México, a los dos días del mes de marzo de mil novecientos noventa y seis.

Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, dado en el Palacio del Poder Legislativo, en Morelia, Michoacán de Ocampo, a los tres días del mes de mayo de mil novecientos noventa y cinco.

Código Electoral del Estado de Tlaxcala, publicado en el Periódico Oficial No. 2 extraordinario del 25 de julio de 1994.

Código Electoral del Estado de Yucatán, publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado del 16 de diciembre de 1994.

Código Electoral del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, publicado en el Periódico Oficial del Estado del 8 de abril de 1995.

Código Electoral del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal del 5 de enero de 1999.

Código Electoral para el Estado de Morelos, dado en el Recinto Legislativo, a los veintisiete días del mes de noviembre de mil novecientos noventa y seis.

Código Electoral para el Estado de Sonora, publicado en el Boletín Oficial del Estado del 24 de junio de 1996.

Código Electoral para el Estado de Tamaulipas, dado en el Salón de Sesiones del H. Congreso del Estado, en Ciudad Victoria, Tamaulipas, a los ocho días del mes de junio de mil novecientos noventa y cinco.

Código Estatal Electoral de Durango, dado en el Salón de Sesiones del H. Congreso del Estado, en Victoria de Durango, Durango, a los veintidós días del mes de noviembre del año mil novecientos noventa y cuatro.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de mayo de 1996.

Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 26 de diciembre de 1986.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 26 de mayo de 1995.

Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.

Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial No. 47 del 30 de octubre del 2000.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal del 21 de diciembre de 1998.

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial No. 7 del 16 de febrero del 2001.

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California Sur, dada en el Salón de Sesiones del Poder Legislativo del Estado, en La Paz, Baja California Sur, a los trece días del mes de junio del año dos mil.

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima, dada en el Recinto Oficial del Poder Legislativo, a los quince días del mes de enero del año dos mil.

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del 27 de diciembre del 2000.

Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco, publicada en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" del 7 de marzo de 1998.

Ley de Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular. Ley No. 46, dada en el Salón de Sesiones de la H. LVIII Legislatura del Congreso del Estado, en la ciudad de Xalapa-Enríquez, Veracruz, a los dieciséis días del mes de octubre del año dos mil.

Ley de Referéndum y Plebiscito para el Estado de San Luis Potosí, publicada en el Periódico Oficial del Estado del 30 de abril de 1997.

Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 19 de julio de 1993.

Ley del Consejo Estatal de Participación Ciudadana, dada en el Salón de Sesiones del H. Congreso del Estado de Aguascalientes, a los catorce días del mes de enero de mil novecientos noventa y dos.

Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, dada en el Salón de Sesiones del Poder Legislativo del Estado, en La Paz, Baja California Sur, a los seis días del mes de junio del año dos mil.

Ley Electoral del Estado de Chihuahua, publicada en el Periódico Oficial del 28 de diciembre de 1994.

Ley Electoral del Estado de Hidalgo, publicada en el Periódico Oficial del Estado del 17 de noviembre de 1995.

Ley Electoral del Estado de Jalisco, dada en el Salón de Sesiones del Congreso del Estado, en Guadalajara, Jalisco, a los veintiocho días del mes de abril de mil novecientos noventa y siete.

Ley Electoral del Estado de Nayarit, dada en la Sala de sesiones "Lic. Benito Juárez" del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Nayarit, en Tepic, su Capital, a los veinticuatro días del mes de noviembre de mil novecientos noventa y cinco.

Ley Electoral del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial del Estado del 13 de diciembre de 1996.

Ley Electoral del Estado de Querétaro, dada en el Recinto Oficial del Poder Legislativo, a los veinte días del mes de noviembre de mil novecientos noventa y seis.

Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, dada en el Salón de Sesiones del H. Congreso del Estado, a los veinticuatro días del mes de septiembre de mil novecientos noventa y nueve.

Ley Electoral del Estado de Sinaloa, dada en el Palacio del Poder Legislativo, en la Ciudad de Culiacán Rosales, Sinaloa, a los veintinueve días del mes de abril de mil novecientos noventa y dos.

Ley que Establece las Bases para el Fomento de la Participación de la Comunidad, dada en el Salón de Sesiones del Honorable Poder Legislativo del Estado de Guerrero, a los doce días del mes de mayo de mil novecientos ochenta y siete.

Ley Reglamentaria del Artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, publicada en la Gaceta del Estado del 30 de agosto de 1995.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 27 de agosto de 1996.

Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 30 de agosto de 1991.

Reglamento de la Policía Federal Preventiva, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 26 de abril del 2000.

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de agosto de 1998.

Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de febrero del 2001.

Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000, aprobado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de mayo de 1995.

Plan Nacional de Desarrollo 2001 - 2006, aprobado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 30 de mayo del 2001.

Programa Nacional de Seguridad Pública 1995 - 2000, aprobado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 18 de julio de 1996.

Programa de Prevención del Delito, aprobado por Acuerdo de la 2ª Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública del 4 de noviembre de 1996.

Acuerdo mediante el cual se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 4 de diciembre del 2000.

Manual de Organización General de la Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de enero de 1999.

5. Jurisprudencia.

La Constitución y su Interpretación por el Poder Judicial de la Federación, 1991, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

6. Revistas.

CAMOU, Antonio. "Gobernabilidad y Democracia en México. Avatares de una transición incierta". *NUEVA SOCIEDAD*. No. 128. Noviembre - Diciembre. Caracas, Venezuela, 1993.

_____. "Gobernabilidad y democracia, once tesis sobre la transición mexicana". NEXOS. No. 170. Febrero. México, 1992.

COTARELO, Ramón. "La oposición política". REVISTA DE POLÍTICA COMPARADA. Universidad Internacional Menéndez Pelayo. No. 10 - 11. Madrid, España, 1984.

DUNSHEE DE ABRANCHES, Carlos. "Las Causas del crimen y la violencia". Trad. Gabriela Sandulescu. ILANUD AL DÍA. Año 3. No. 7. Abril. San José, Costa Rica, 1980.

ESTRADA SÁMANO, Rafael. "La seguridad pública en un Estado democrático". PROPUESTA. Año 3. No. 5. Agosto. México, 1997.

FAVELA, Alejandro. "La seguridad pública en México de cara al año 2000". Bien Común y Gobierno. Publicación mensual de la fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.. Año 5. No. 58. Septiembre. México, 1999.

GARAY MALDONADO, David. "Estado de Derecho: Régimen de excepción. Un recuento de contradicciones". NEXOS. No. 255. Marzo. México, 1999.

_____. "Seguridad Pública y su Laberinto". Revista del Senado de la República. Vol. 3. No. 9. Octubre - noviembre. México, 1997.

GUDIÑO GALINDO, Julián Jesús. "Algunas notas acerca de la Policía Federal Preventiva". BIEN COMÚN Y GOBIERNO. Publicación mensual de la fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.. Año 5. No. 51. Febrero. México, 1999.

RÍOS ESPINOSA, Carlos. "Nuevas perspectivas del sistema de justicia penal para 1999". Bien Común y Gobierno. Publicación mensual de la fundación Rafael Preciado Hernández, A.C. Año 5. No. 51. Febrero. México, 1999.

WETTSTEIN, Germán. "Los impunes, una minoría peligrosa". NUEVA SOCIEDAD. No. 111. Enero - Febrero. Caracas, Venezuela, 1991.

7. Periódicos.

ADALID, Tatiana. "Entregan cifras oficiales sobre inseguridad". PERIÓDICO "REFORMA". Sección "A" Ciudad y Metrópoli. Febrero 15. México, 2001.

AGUILAR ZINSER, Adolfo. "Controversia sin datos". PERIÓDICO "REFORMA". Sección "A" Nacional. Febrero 16. México, 2001.

CAMACHO, Laura. "La ola de violencia en el país". PERIÓDICO "REFORMA". Sección "A" Nacional. Febrero 17. México, 2001.

CARRASCO, Jorge. "Padece México epidemia de violencia". PERIÓDICO "REFORMA". Sección "A" Nacional. Febrero 29. México, 2000.

JOYNER, Alfredo. "Preventivos y judiciales, récord en delitos cometidos". DIARIO "MILENIO". Octubre 9. México, 2000.

PALERMO (AFP) "Declara Annan guerra al crimen". PERIÓDICO "REFORMA". Sección "A" Internacional. Diciembre 13. México, 2000.

8. Otras fuentes.

Internet:

<http://empresas.mundivia.es/aguilera/derecho.htm>

<http://info.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/28/1120/default.htm>

<http://info.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/25/1038/default.htm?s=>

<http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/31/1222/default.htm?s=>

<http://tribunal.uson.mx/constitucion/cons3.htm#TRAN>

<http://usinfo.state.gov/usa/infousa/facts/funddocs/deces.htm>

<http://www.aguascalientes.gob.mx>

http://www.asambleadf.gob.mx/princip/E-06_t.htm

<http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/infolegi/consedos/constitu/chih.htm>

<http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/infolegi/consedos/constitu/coahuila.htm>

<http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/infolegi/consedos/constitu/hidalgo.htm>

<http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/infolegi/consedos/constitu/michoaca.htm>

<http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/infolegi/consedos/constitu/oaxaca.htm>

<http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/infolegi/consedos/constitu/qro.htm>

<http://www.cddiputados.uaemex.mx/polem54/home54.htm>

<http://www.chiapas.gob.mx>
<http://www.conggro.gob.mx/frames/frconsul.htm>
<http://www.congresoags.gob.mx>
<http://www.congresobc.gob.mx/legislacion/estatal>
<http://www.congreso.campeche.gob.mx>
<http://www.congresocol.gob.mx>
<http://www.congresodurango.gob.mx/indexjs.html>
<http://www.congresomorelos.gob.mx/>
<http://www.congreso-nl.gob.mx/>
<http://www.congreso.pue.gob.mx/>
<http://www.congresoqr.uqroo.mx/>
<http://www.congresosinaloa.gob.mx/>
<http://www.congresoyucatan.gob.mx/>
<http://www.congresozac.gob.mx/>
<http://www.df.gob.mx/>
<http://www.gbcs.gob.mx/>
<http://www.guanajuato.gob.mx/index.html>
http://www.iev.org.mx/Ley_76.html
<http://www.jalisco.gob.mx/plegisia/congreso/congreso.html>
<http://www.softwarevisual.com/legislacion.asp>
<http://www.tamaulipas.gob.mx/leyes>
<http://www.trife.gob.mx/chihua/fuentes.html>
<http://www.trife.gob.mx/coahuila/fuentes.html>
<http://www.trife.gob.mx/durango/durango.html>
<http://www.trife.gob.mx/edomex/fuentes.html>

<http://www.trife.gob.mx/guana/gto.html>
<http://www.trife.gob.mx/guerrero/fuentes.html>
<http://www.trife.gob.mx/hidalgo/fuentes.html>
<http://www.trife.gob.mx/nayarit.htm>
<http://www.trife.gob.mx/nleon/nvoleon.html>
<http://www.trife.gob.mx/oaxaca/oaxaca.html>
<http://www.trife.gob.mx/quertaro/quertaro.html>
http://www.trife.gob.mx/q_roo/fuentes.html
<http://www.trife.gob.mx/sanluis/sanluis.html>
<http://www.trife.gob.mx/sinaloa/fuentes.html>
<http://www.trife.gob.mx/sonora/sonora.html>
<http://www.trife.gob.mx/tabasco/tabasco.html>
<http://www.trife.gob.mx/tamaulip/fuentes.html>
<http://www.trife.gob.mx/tlaxcala/fuentes.html>
<http://www.trife.gob.mx/veracruz/veracruz.html>
<http://www.trife.gob.mx/yucatan/yucatan.html>
<http://www.trife.gob.mx/zacateca/zacateca.html>