



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Programa de POSGRADO EN DERECHO

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS, LAS LEYES GENERALES Y LA SEGURIDAD
PÚBLICA EN MÉXICO

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
DOCTOR EN DERECHO

PRESENTA:

VÍCTOR MANUEL RANGEL CORTÉS

TUTOR:

DR. JORGE ANTONIO MIRÓN REYES
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

MIEMBROS DEL COMITE TUTORAL:

DRA. GUADALUPE LETICIA GARCÍA GARCÍA
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

DR. SALOMÓN AUGUSTO SÁNCHEZ SANDOVAL
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

NAUCALPAN, SEPTIEMBRE DE 2015.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Tesis elaborada con apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CVU 21153).

RESUMEN

Los problemas de inseguridad pública que vive el país, ha motivado que el Ejecutivo federal, a través de la expedición de leyes generales centralice funciones que debería corresponder a las entidades federativas. Con base en la teoría de los sistemas sociales de Luhmann, se demuestra que las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión son autocráticas porque centralizan el ejercicio de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial en el Presidente de la República. Además, se desarrollan los principios que imponen sentido autocrático a las leyes generales en materia de justicia y seguridad y se contrastan con los resultados obtenidos en materia de seguridad pública.

Palabras clave: Neoliberalismo, autocracia, centralismo, seguridad pública, sistemas sociales, leyes generales, presidente, congreso, federalismo.

Abstract

The problems of public insecurity in the country, has prompted federal Executive, through the issuance of general laws centralize functions that should be left to the states. Based on the theory of social systems Luhmann, it is shown that the general laws issued by the Congress are centralized autocratic because the exercise of legislative, executive and judiciary in the Republic president. In addition, the principles imposed autocratic sense to the general laws on justice and security and contrasted with the results obtained in public safety are developed.

Keywords: Neoliberalism, autocracy, centralism, public security, social systems, general laws, president, congress, federalism..

AGRADECIMIENTO

El desarrollo de mis estudios de doctorado no habría sido posible sin el apoyo de diversos personajes. Este apartado quisiera aprovecharlo para hacer algunos agradecimientos.

En primer lugar, a mi esposa Mayra Lorena Díaz Sosa por todo el apoyo y amor que me ha brindado durante todos estos años de vida estudiantil. Sin lo anterior seguramente todo lo que hoy se ha conseguido no habría sido posible.

También agradezco a mi familia, a mis padres Víctor Rangel y Virginia Cortés, a mi hermana Viridiana por su invaluable apoyo durante los 33 años de mi vida. Desde luego quiero incluir a la señora Cony por sus atenciones y ayuda día a día.

A mis amigos y compañeros del trabajo, en especial a los que todos los días me acompañan en el Senado de la República. A mis queridos profesores MariCarmen González y Rubén Romero por haberme aceptado en sus clases y compartido la posibilidad de usar CmapTools en este documento.

No puedo dejar de mencionar a mis estimados tutores que me acompañaron durante todo el camino, Dra. Lety García, Dr. Augusto Sánchez y Dr. Jorge Mirón muchas gracias por toda su paciencia, apoyo, disposición y por haber compartido sus conocimientos y experiencias conmigo.

A la Universidad Nacional Autónoma de México por permitirme formar parte de ella. Especialmente, gracias a todo el Programa de Posgrado en Derecho de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, es un orgullo formar parte de esta comunidad.

Finalmente, gracias a mis abuelos Faustino Rangel y Celia César, si estuvieran aquí, seguramente se reírían conmigo.

Víctor Manuel Rangel Cortés

Septiembre de 2015.

ÍNDICE GENERAL

<i>Introducción</i>	1
<i>1.. La soberanía del Estado</i>	5
1.1. Consideraciones generales sobre el Estado	5
1.2. Soberanía	8
1.2.1. Aparatos represivos e ideológicos del Estado	11
1.3. Funciones del Estado	14
1.4. Formas de Estado	18
1.5. Estado monárquico	19
1.5.1. Monarquía absoluta	19
1.5.2. Monarquía constitucional y parlamentaria	21
1.6. Autocracia	24
1.7. Estado moderno liberal	25
1.7.1. La República	28
1.7.2. La democracia	29
1.8. Estado federal	31
1.9. Estado Neoliberal Posmoderno	34
1.10. Conclusiones	39

2.. <i>La Autocracia y el neoliberalismo en la Constitución mexicana</i>	41
2.1. Teoría de los sistemas sociales	41
2.2. El Estado neoliberal posmoderno mexicano y su Constitución autocrática	44
2.3. El neoliberalismo y el derecho penal en México	54
2.3.1. Iniciativa Mérida, la materialización del neoliberalismo	62
2.3.2. La Constitución y las leyes generales	72
2.4. Conclusiones	80
3.. <i>La seguridad pública en México y las leyes generales</i>	83
3.1. La seguridad pública en México	83
3.2. El sistema del derecho ante problemas de seguridad pública	92
3.2.1. Complejidad Legislativa	92
3.3. Las leyes generales y su función autocrática	103
3.3.1. Función legislativa autocrática	103
3.3.2. Ley General de Salud	104
3.3.3. Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública	108
3.3.4. Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro	119
3.3.5. Código Nacional de Procedimientos Penales	122
3.3.6. Ley General en Materia de Delitos Electorales	124
3.3.7. Función administrativa autocrática	124
3.4. Conclusiones	132
4.. <i>La Constitución, las leyes generales y la seguridad pública en México</i>	135
4.1. La Constitución y su identidad autócrata	135

4.2. Las leyes generales sobre seguridad y justicia y la autocracia	145
4.2.1. Leyes Generales sobre seguridad y justicia como normas funda- mentales	147
4.2.2. Leyes generales en materia de seguridad y justicia y su principio de control judicial	152
4.2.3. Leyes generales sobre seguridad y justicia y su principio de in- flexibilidad	158
4.2.4. Leyes generales en materia de seguridad y justicia y su principio de control orgánico	161
4.2.5. Las leyes generales en materia de seguridad y justicia y su prin- cipio de control económico	165
4.3. La seguridad pública y su relación con las leyes generales	168
4.4. Perspectiva del sistema autocrático mexicano en materia de seguridad pública	175
4.4.1. Mando Único de Policía	178
4.5. Propuesta	180
4.6. Conclusiones	182
<i>Conclusiones</i>	187
4.7. Conclusiones vinculadas con el objetivo	187
4.8. Conclusiones vinculadas con la hipótesis	189
<i>Referencias</i>	194

ÍNDICE DE FIGURAS

3.1. Incidencia delictiva a nivel nacional	84
3.2. Homicidio Doloso	85
3.3. Extorsión	86
3.4. Secuestro	87
4.1. Cuadro de las modalidades deónticas (Luigi Ferrajoli)	136
4.2. Sistemas sociales (V́ctor Manuel Rangel Cortés)	137
4.3. Neoliberalismo y autocracia en México (V́ctor Manuel Rangel Cortés) .	137
4.4. Centralización de funciones en la autocracia mexicana (V́ctor Manuel Rangel Cortés)	138
4.5. Identidad autocrática legislativa (V́ctor Manuel Rangel Cortés)	143
4.6. Leyes generales fundamentales (V́ctor Manuel Rangel Cortés)	148
4.7. Principio de control judicial (V́ctor Manuel Rangel Cortés)	153
4.8. Principio de inflexibilidad de las leyes generales (V́ctor Manuel Rangel Cortés)	159
4.9. Principio de control orgánico (V́ctor Manuel Rangel Cortés)	164
4.10. Principio de control económico	184
4.11. Leyes generales y su relación con la seguridad pública (V́ctor Manuel Rangel Cortés)	185

ÍNDICE DE TABLAS

1.1. Monarquía absoluta (Víctor Manuel Rangel Cortés)	21
1.2. Monarquía Constitucional (Víctor Manuel Rangel Cortés)	22
1.3. Monarquía Parlamentaria (Víctor Manuel Rangel Cortés)	23
1.4. Autocracia (Víctor Manuel Rangel Cortés)	25
1.5. Estado Moderno liberal (Víctor Manuel Rangel Cortés)	27
1.6. Ejercicio de la soberanía (Víctor Manuel Rangel Cortés)	33
1.7. Estado Neoliberal Posmoderno (Víctor Manuel Rangel Cortés)	38
2.1. Autocracia en México (Víctor Manuel Rangel Cortés)	48
2.2. Neoliberalismo Posmoderno en México (Víctor Manuel Rangel Cortés) .	50
2.3. Convención Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (Víctor Manuel Rangel Cortés)	60
2.4. Iniciativa Mérida (Víctor Manuel Rangel Cortés)	66
2.5. Leyes generales y su código (Víctor Manuel Rangel Cortés)	74
2.6. Leyes Generales (Víctor Manuel Rangel Cortés)	80
3.1. Respuesta simbólica (Víctor Manuel Rangel Cortés)	94
3.2. Inflación legislativa (Víctor Manuel Rangel Cortés)	97
3.3. Ley General de Salud (Víctor Manuel Rangel Cortés)	104
3.4. Sistema Nacional de Seguridad Pública (Víctor Manuel Rangel Cortés)	109

3.5. Principios Sistema Nacional de Seguridad Pública (Víctor Manuel Rangel Cortés)	111
3.6. Consejos de Sistema Nacional de Seguridad Pública (Víctor Manuel Rangel Cortés)	112
3.7. Desarrollo policial (Víctor Manuel Rangel Cortés)	115
3.8. Carrera policial	117
3.9. Información seguridad pública (Víctor Manuel Rangel Cortés)	118
3.10. Secuestro (Víctor Manuel Rangel Cortés)	120
3.11. Dirección de Organismos (Víctor Manuel Rangel Cortés)	125
3.12. Nombramientos (Víctor Manuel Rangel Cortés)	128
3.13. Presupuesto (Víctor Manuel Rangel Cortés)	131
4.1. Artículo 73 constitucional y su código (Víctor Manuel Rangel Cortés)	144
4.2. Leyes generales y su código (Víctor Manuel Rangel Cortés)	146

INTRODUCCIÓN

Desde su creación en 1917, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 40, señala que es voluntad del pueblo de México establecerse en una República con forma de gobierno democrática, representativa y con un régimen federal. Esto supone la existencia y aplicación de una división de competencias entre los órdenes de gobierno federal y estatal. De ahí que cada entidad federativa tendría la facultad de crear su propio sistema jurídico con independencia de una voluntad exterior.

Históricamente, el texto aprobado por el Constituyente de Querétaro contuvo una gran parte de la Constitución liberal de 1857 en lo relativo a los derechos humanos que hasta el año de 2011 fueron denominados garantías individuales. Además, las reformas de índole políticas tendieron a reforzar al Poder Ejecutivo, establecer la no reelección y suprimir la vicepresidencia, dando autonomía al Poder Judicial, y soberanía a los estados y creando el municipio libre.

La realidad es que México está sujeto a la forma de gobierno autocrática y los postulados del Estado neoliberal posmoderno. De ahí que, en primer lugar, no exista una verdadera división de poderes.

En los últimos años se viven tiempos de alta criminalidad, en especial destacan los delitos de alto impacto relacionados con la delincuencia organizada, tal es el caso del secuestro, el homicidio, la trata de personas o las extorsiones. El gobierno mexicano ha pretendido hacer frente a esta situación mediante la creación de un sistema del derecho represivo legalizador de violaciones de los derechos humanos.

A partir de esa política, se ha impulsado la expedición de las llamadas leyes generales en materia de seguridad pública y justicia, las cuales corresponden a aquellas por las que el Poder Revisor de la Constitución renuncia expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades federativas. Esto se traduce en una excepción a lo establecido por el artículo 124 constitucional que señala que las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Debido a lo anterior, el problema en México es que esas leyes generales en materia de seguridad y justicia provocan que las leyes estatales se ajusten a ciertos principios o normas determinados por los poderes federales. En consecuencia, existe una centralización de funciones a favor del Poder Ejecutivo federal. Situación que pone en riesgo la debida aplicación de los principios de democracia y federalismo.

La problemática de seguridad pública que vive el país, ha servido como motivación para que el Ejecutivo federal pretenda que, a través de la leyes generales, se le otorgue la posibilidad de invadir el ámbito de competencia de las entidades federativas. Incluso se obliga a que la legislación local se adecue a lo establecido por la legislación emitida por el Poder Legislativo Federal.

Por esta razón resulta importante conocer las características de las leyes generales en materia de seguridad y justicia, su funcionamiento y su vínculo con la forma de Estado y de gobierno en México.

La presente investigación parte de la hipótesis general de que las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión se identifican con la forma de gobierno autocrática porque centralizan el ejercicio de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial en el Presidente de la República.

Como hipótesis secundaria se afirma que las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión son fuente de validez del sistema jurídico de las entidades federativas. Además, se sostiene que la centralización de funciones que propicia la expedición de leyes generales, es una pretensión del Ejecutivo Federal para concentrar el poder como medio de control social.

Asimismo, se plantea la hipótesis secundaria de que Las leyes generales generan expectativas débiles relativas a la disminución de inseguridad.

Para comprobar las hipótesis anteriores, se especifican los siguientes objetivos:

Objetivo General:

- Demostrar que las leyes generales que expide el Congreso de la Unión se relacionan con la forma de gobierno autocrática porque centralizan el ejercicio de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial que deberían corresponder a las entidades federativas.

Objetivos Específicos:

1. Con base en la teoría del Estado explicar las características del concepto de soberanía y su relación con distintas formas de Estado.

2. Con base en la teoría de los sistemas sociales de Niklas Luhmann, analizar las características del Estado mexicano y las disposiciones constitucionales que determinan la forma estatal neoliberal posmoderna y el ejercicio de la soberanía de acuerdo con los principios de la autocracia.
3. Demostrar que las leyes generales en materia de justicia y seguridad expedidas por el Congreso de la Unión, se caracterizan por estar alejadas de la forma de gobierno democrática y federal establecida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
4. Desarrollar los principios que imponen sentido autocrático a las leyes generales en materia de justicia y seguridad y contrastar el sentido de su discurso con los resultados obtenidos en materia de seguridad pública.

La investigación se enfoca en la legislación mexicana. Concretamente, abarca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión en materia de seguridad y justicia a partir del año 1993 con la reforma constitucional en materia de delincuencia organizada.

En especial, se estudian las siguientes legislaciones y su repercusión en el ámbito de las entidades federativas:

1. Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública,
2. Ley General de Salud,
3. Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro,
4. La Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Trata de Personas,
5. El Código Nacional de Procedimientos Penales.

Para tales efectos, en el primer capítulo se delimita el concepto de soberanía y su relación con distintas formas de Estado. En el segundo capítulo, con base en la teoría de los sistemas sociales, se analizan las características neoliberales posmodernas y autocráticas del Estado mexicano.

Mientras tanto, en el tercero se analiza la forma en que las leyes generales en materia de seguridad y justicia interpenetran la competencia de las entidades federativas para imponer la ideología del Presidente de la República. Posteriormente, en el capítulo cuarto se interpretan los resultados obtenidos de los diversos análisis para identificar los principios que constituyen a las leyes generales en materia de seguridad y justicia.

Finalmente, se presentan las conclusiones y referencias de la investigación.

1. LA SOBERANÍA DEL ESTADO

Una de las cualidades de los Estados es la soberanía, la cual implica la supremacía de un sujeto sobre otros, mediante sistemas que le permiten imponer su voluntad. De ello se deriva el ejercicio de funciones como la administración, la impartición de justicia y la legislación. Para efectos del presente trabajo resulta importante especificar en qué tipo de Estado se clasifica México y con ello entender quién y de qué forma se ejerce la soberanía.

Para lograr lo anterior, este capítulo tiene por objetivo explicar las características del concepto de soberanía y su relación con distintas formas de Estado. En tal virtud se revisan aspectos de soberanía, el Estado monárquico, el liberal moderno y el neoliberal posmoderno. Con esto se pretende, en los capítulos subsecuentes comprobar la hipótesis de que la centralización de funciones que propicia la expedición de leyes generales, es una pretensión del Ejecutivo Federal para concentrar el poder como medio de control social.

1.1. *Consideraciones generales sobre el Estado*

Para comenzar, es importante tener una noción de lo que autores como Hobbes o Schmitt entienden por Estado. Cabe aclarar que se parte de la base de que cada Estado se integra de un gobierno, un territorio y una población. Dicho esto, para Hobbes el Estado es lo siguiente:

Y así como entonces lo hacen las familias pequeñas, así ahora las ciudades y reinos que no son sino familias más grandes, ensanchan sus dominios para su propia seguridad, y bajo el pretexto del peligro y el temor de invasión, o de la asistencia que puede prestarse a los invasores, justamente se esfuerzan cuanto pueden someter o debilitar a sus vecinos, mediante la fuerza ostensible y las artes secretas, a falta de otra garantía; y en edades posteriores se recuerdan con honor tales hechos.¹

¹ Hobbes, Thomas, *Leviatan*, Tomo I, Sexta Edición, México, Gernika, 2007, p. 173.

De lo anterior se desprende que el Estado es la unión de hombres asentados en un territorio y que tienen el objetivo de garantizar su propia existencia de las agresiones de otras unidades de hombres.

Así, un Estado implica la existencia de otros Estados que pueden poner en peligro la vida de los demás. Por ello, cada uno se diferencia del resto y establece medidas para evitar y, en su caso, vencer a los invasores.

Por su parte, Schmitt define al Estado de la siguiente forma:

El Estado es el status político de un pueblo organizado en el interior de unas fronteras territoriales.²

En este caso el Estado implica la organización de un pueblo asentado en un territorio; sin embargo, no se trata de una simple unión de hombres, sino de la existencia de jerarquías y principios que rigen la vida de sus integrantes.

La diferenciación, de la que también habla Hobbes, se encuentra vinculada con su protección respecto de otros Estados invasores o conquistadores que son enemigos. Sobre lo anterior, Schmitt refiere lo siguiente:

...pero lo que no se puede negar razonablemente es que los pueblos se agrupan como amigos y enemigos, y que esta oposición sigue estando en vigor, y está dada como posibilidad real, para todo pueblo que exista políticamente.³

El Estado pretende protegerse de los Estados extranjeros, pero esa protección también implica el ámbito interno, debe ser seguro al exterior y al interior de su propia unidad con base en la generación de sus propios medios de satisfacción de necesidades. Sobre esto último, Sánchez Sandoval refiere lo siguiente:

La concepción de Aristóteles de la sociedad, entonces, descansa en la pluralidad y diversidad de las partes que se unen como diferentes, en la polis, para el logro de fines comunes como serían la producción, la alimentación o la conservación de la salud, teniendo como fundamento la familia generadora de los procesos productivos.⁴

² Schmitt, Carl, *El Concepto de lo Político*, España, Alianza Editorial, 2009, p. 49.

³ *Ibidem*, p. 58.

⁴ Sánchez Sandoval, Augusto, *Sistemas Ideológicos y Control Social*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2005, p. 51.

Desde este punto de vista, un Estado tendría que tener como fin principal la seguridad y bienestar de sus integrantes. Para lograrlo tiene que ejecutar acciones tendientes a brindar seguridad a sus miembros respecto de otros, contar con servicios públicos o con medios de producción eficientes.

Lo cierto es que en las sociedades la economía se relaciona con la existencia de estructuras de producción, de asignación de recursos económicos, distribución de productos y consumo de bienes y servicios, aspectos que determinan principios y pautas que permiten a los dueños del capital resolver sus necesidades básicas.

Lo anterior implica que dentro del Estado, la economía opera y determina las características de la política, de la cultura o el derecho y otros aspectos que sirven para orientar la vida estatal.

Por otra parte, mediante la identificación de enemigos el Estado marca pautas que le dan identidad. Al respecto Schmitt refiere lo siguiente:

En realidad no existe ninguna sociedad o asociación política; lo que hay es sólo una unidad política, una comunidad política. La posibilidad real de agruparse como amigos y enemigos basta para crear una unidad que marca la pauta, más allá de lo meramente social-asociativo, una unidad que es específicamente diferente y que frente a las demás asociaciones tiene un carácter decisivo.⁵

De esta manera, cada Estado tiene ciertas características que lo distinguen de los otros y adopta una identidad propia con base en pautas y lineamientos. Así, determina a los amigos y a los enemigos, pero también se forjan los rasgos propios que caracterizan a un Estado frente a los demás, tal es el caso de la historia, la cultura, los valores o los símbolos.

La determinación de los enemigos, de la seguridad y de la identidad del Estado no son aspectos que se den de forma independiente del todo. Esto quiere decir que dentro de la comunidad política, existe un poder soberano que está por encima de todos sus integrantes y que se supone capacitado para dirigir la vida estatal mediante la imposición de la identidad.

⁵ Schmitt, Carl, *Op. cit.*, p. 74.

1.2. Soberanía

En los Estados se encarga al soberano la posibilidad de determinar la vida de sus integrantes mediante la imposición de reglas o principios que determinan su identidad y forma de ser.

Lo anterior quiere decir que puede imponer las reglas de existencia para los integrantes del Estado, establece qué es lo ético, qué es el bien o el mal y determina las características del gobierno y del ejercicio del poder. Sobre el particular, Sánchez Sandoval refiere lo siguiente:

La autoconciencia consiste en ser sí mismos y para sí mismos en la unidad individual. Esto implica identidad, que no puede ser por otros, ni para otros, sino que requiere construirse, teniendo como espejo a los demás y siendo diferente a ellos. Si se copia a otros, el sujeto será el otro y no él.⁶

La soberanía implica que cada Estado tiene la posibilidad de determinar sus propias cualidades, sus propias pautas en la forma de gobierno, administración o jurisdicción; asimismo, establece sus propios valores o principios así como las pautas culturales que dirigen la vida estatal.

No obstante, es un único sujeto soberano y dominador quien impone sus propias pautas a los gobernados, quienes se someten y las pueden adoptar o resistirse.

Sobre lo anterior, Sánchez Sandoval refiere lo siguiente:

En esa lucha se pueden dar las siguientes hipótesis: 1. Que la autoconciencia “A” venza a la “B” y la mate. 2. Que la autoconciencia “A” venza a la “B” y la deje viva, pero si la “B” valora más la libertad que la vida, entonces se suicida para no ser dominada. 3. Que la autoconciencia “A” no venza a la autoconciencia “B”, ni ésta a la “A”, por lo cual, no les queda otro camino que reconocerse y respetarse recíprocamente. 4. Que la autoconciencia “A” venza a la “B”, y “B” prefiera la vida a la libertad, y entonces se subordina y se deja dominar por la “A”.⁷

La lucha de las autoconciencias se traduce en el dominio de un individuo sobre otro en un contexto general indefinido en el tiempo, donde la autoconciencia soberana tiene bajo su poder a un país o pueblo.

⁶ Sánchez Sandoval, Augusto, *Op. cit.*, p. 3.

⁷ *Ibidem*, p. 4.

Debe considerarse que la relación que existe entre las autoconciencias es horizontal o de subordinación de los súbditos al poder del soberano. Este, a partir de ese momento, tiene la capacidad de determinar la identidad del estado, su organización, su economía, su sistema de derecho, sus principios, sus valores y su cultura.

Por eso es oportuno señalar que el soberano es aquel que en una relación de dominación impone su autoconciencia para imponer su poder y su identidad respecto del resto de los integrantes del Estado.

En dicha relación de dominación, se otorga poder a un personaje o grupo de personas del propio Estado, tal y como lo refiere Hobbes:

El único camino para erigir semejante poder común, capaz de defenderlos contra la invasión de los extranjeros y contra las injurias ajenas, asegurándoles de tal suerte que por su propia actividad y por los frutos de la tierra puedan nutrirse a sí mismos y vivir satisfechos, es conferir todo su poder y fortaleza a un hombre o a una asamblea de hombres, todos los cuales, por pluralidad de votos, pueden reducir sus voluntades a una voluntad.

Esto equivale a decir: elegir un hombre o a una asamblea de hombres que representen su personalidad; y que cada uno considere como propio y reconozca a sí mismo como autor de cualquier cosa que haga o promueva quien representa su persona, en aquellas cosas que conciernen a la paz y a la seguridad comunes; que, además, sometan sus voluntades cada uno a la voluntad de aquél, y sus juicios a su juicio.⁸

Con base en lo anterior, la soberanía se encuentra relacionada con la existencia de una voluntad suprema que no corresponde a todos los integrantes del Estado, sino a una autoconciencia dominante que representa su voluntad y que tiene el objetivo de salvaguardar sus intereses.

Desde esta perspectiva, la seguridad interna y externa del Estado es tarea de la clase dominante cuyas decisiones son incuestionables y, en un mundo ideal, pretenden garantizar la existencia de la comunidad jurídica.

En tal virtud, el soberano es el ente superior que determina a los amigos y enemigos; asimismo, impone las pautas para definir la identidad del Estado y es quien asume la responsabilidad de garantizar el bienestar de sus integrantes. De tal forma, para Hobbes el soberano es lo siguiente:

⁸ Hobbes, Thomas, *Op. cit.*, p. 177.

La esencia del Estado, que podemos definir así: una persona cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno, como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y la defensa común. El titular de esta persona se denomina SOBERANO, y se dice que tiene poder soberano; y cada uno de los que lo rodean es súbdito suyo.⁹

Si bien es cierto que se coincide con lo citado, en realidad ese bienestar o esa paz se pretenden mediante las pautas establecidas por el soberano. Por eso su voluntad, sus métodos, pautas, reglas o ideas son las que rigen la vida del Estado, mientras que el resto de los integrantes quedan sometidos a él, y para esto se vale de la fuerza o porque existe el consenso de la comunidad política.

La soberanía adquirida por la fuerza es definida por Hobbes de la siguiente forma:

Se alcanza este poder soberano por dos conductos. Uno por la fuerza natural, como cuando un hombre hace que sus hijos y los hijos de sus hijos le estén sometidos, siendo capaz de destruirlos si se niegan a ello; o que por actos de guerra somete a sus enemigos a su propia voluntad, concediéndoles la vida a cambio de esa sumisión.¹⁰

De acuerdo con lo anterior el soberano impone su voluntad a los súbditos mediante el uso de la fuerza y a través del uso de las armas. Paralelamente, existen casos en que la soberanía no se adquiere por la fuerza, sino mediante la imposición de sus reglas, costumbres, economía y cultura, con los que, incluso, puede coaccionar a los súbditos.

En este último caso, el soberano adquiere el poder para imponer sus pautas sin la necesidad de la aprobación de sus súbditos. Al respecto Sánchez Sandoval refiere lo siguiente:

En cambio, el “poderoso” que ha creado las prohibiciones y ha definido los delitos desde su perspectiva y para su beneficio, ha permanecido como el actor bien intencionado, en esa relación desigual entre dominante y dominado.¹¹

Si se toma como referencia lo anterior, entonces la formación de la identidad del Estado se encuentra subordinada a los lineamientos e intereses de la clase dominante, es decir,

⁹ *Ibidem*, p. 177.

¹⁰ *Ibidem*, p. 178.

¹¹ Sánchez Sandoval, Augusto, *Op. cit.*, p. 3.

tiene la facultad para establecer instituciones para su seguridad al interior y al exterior, así como el sistema de impartición de justicia que necesite para su subsistencia.

En ese sentido Hobbes refiere lo siguiente:

Como el fin de la institución es la paz y la defensa de todos, y como quien tiene derecho al fin lo tiene también a los medios, corresponde de derecho a cualquier hombre o asamblea que tiene la soberanía, ser juez, a un mismo tiempo, de los medios de paz y de defensa, y juzgar también acerca de los obstáculos e impedimentos que se oponen a los mismos, así como hacer cualquier cosa que considere necesario, ya sea por anticipado para conservar la paz y la seguridad, evitando la discordia en el propio país y la hostilidad del extranjero, ya cuando la paz y la seguridad se han perdido, para la recuperación de la misma.¹²

En este caso, el soberano crea a su voluntad las instituciones encargadas de mantener la estabilidad de la comunidad política, entonces cada institución creada responde a esa voluntad creadora, quien las controla y las dispone a su libre albedrío y sin límites.

Se suma a lo anterior, la posibilidad de que las desaparezca y transforme. Por eso, las instituciones del Estado representan la ejecución de la voluntad del soberano y sólo a ella responden.

Por ejemplo, los jueces o los legisladores que existen son aquellos que el soberano quiere que existan y funcionan de conformidad con las pautas que les son impuestas.

De tal forma que, con base en lo dicho con anterioridad, la soberanía es el poder que radica en una sola clase dominante que determina la identidad de la comunidad política, los medios para garantizar su bienestar, así como su seguridad respecto de sus enemigos dentro de su propio territorio y de otros Estados.

1.2.1. Aparatos represivos e ideológicos del Estado

Para el ejercicio de su poder supremo, el soberano somete a los súbditos a una serie de reglas y condiciones valiéndose de mecanismos de control social, al respecto Hobbes señala lo siguiente:

Corresponde a quien tiene poder soberano, ser juez o instituir a todos los

¹² Hobbes, Thomas, *Op. cit.*, p. 183.

jueces de opiniones y doctrinas como una cosa necesaria para la paz, al objeto de prevenir la discordia y la guerra civil.¹³

El soberano instruye a los jueces; pero no sólo eso, también todas las opiniones y doctrinas son impuestas a la totalidad de sus subordinados.

De esa manera, el soberano pretende establecer un conjunto de prácticas, actitudes y valores destinados a mantener el orden determinado que él requiere para su supervivencia. Esto se realiza a través de medios coactivos o violentos, así como mediante formas que no necesariamente tienen ese carácter, tal es el caso de los prejuicios, los valores y las creencias.

Lo que se pretende es establecer sistemas de control social que permitan al soberano mantener su existencia, así como la supervivencia de las pautas establecidas por él mismo.

Para lograr lo anterior, tal y como lo señala Althusser, en el Estado existen y se encuentran a disposición de quien ejerce la soberanía, herramientas represivas que le permiten establecer condiciones de control social:

Recordemos que en la teoría marxista el aparato de Estado (AE) comprende: el gobierno, la administración, el ejército, la policía, los tribunales, las prisiones, etc., que constituyen lo que llamaremos desde ahora el aparato represivo de Estado.¹⁴

Estos aparatos represivos del Estado pueden instrumentarse a través de la institucionalización de estatutos, disposiciones legales y regulaciones contra las conductas que el soberano especifica como no deseadas.

También cuenta con los aparatos ideológicos que permiten orientar la conciencia de los miembros de la sociedad, para que piensen y se comporten conforme a lo que pretende el soberano. De acuerdo con Althusser los aparatos ideológicos del Estado deben ser entendidos de la siguiente forma:

Designamos con el nombre de aparatos ideológicos de Estado cierto número de realidades que se presentan al observador inmediato bajo la forma de instituciones distintas y especializadas. Proponemos una lista empírica de

¹³ *Ibidem*, p. 184.

¹⁴ Althusser, Louis, *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*, Freud y Lacan, Nueva Visión, Buenos Aires, 1988, p. 11.

ellas, que exigirá naturalmente que sea examinada en detalle, puesta a prueba, rectificadas y reordenadas. Con todas las reservas que implica esta exigencia podemos por el momento considerar como aparatos ideológicos de Estado las instituciones siguientes (el orden en el cual los enumeramos no tiene significación especial):

1. AIE religiosos (el sistema de las distintas Iglesias),
2. AIE escolar (el sistema de las distintas “Escuelas”, públicas y privadas),
3. AIE familiar,
4. AIE jurídico,
5. AIE político (el sistema político del cual forman parte los distintos partidos),
6. AIE sindical,
7. AIE de información (prensa, radio, T.V., etc.),
8. AIE cultural (literatura, artes, deportes, etc.).¹⁵

Lo anterior advierte que el Estado se vale de la ideología para penetrar en la consciencia de los miembros de la sociedad y con ello imponer las ideas, conductas, hábitos, normas y valores que aseguran condiciones favorables para la clase dominante.

Por su puesto, los aparatos ideológicos estatales pueden presentar fallas, cuando esto sucede los represivos actúan para asegurar la estabilidad social pretendida. Sobre esto, Althusser señala lo siguiente:

El rol del aparato represivo de Estado consiste esencialmente, en tanto aparato represivo, en asegurar por la fuerza (sea o no física) las condiciones políticas de reproducción de las relaciones de producción que son, en última instancia, relaciones de explotación. El aparato de Estado no solamente contribuye en gran medida a su propia reproducción (existen en el Estado capitalista dinastías de hombres políticos, dinastías de militares, etc.) sino también, y sobre todo, asegura mediante la represión (desde la fuerza física más brutal hasta las más simples ordenanzas y prohibiciones administrativas, la censura abierta o tácita, etc.) las condiciones políticas de la actuación de los aparatos ideológicos de Estado.¹⁶

¹⁵ *Ibidem*, p. 12.

¹⁶ *Ibidem*, p. 16.

Conforme a lo anterior, en aquellos casos donde los aparatos ideológicos no logran asegurar las condiciones de seguridad para la clase dominante, los aparatos represivos actúan mediante la violencia a efecto de asegurar la operatividad de los aparatos ideológicos. Además, en el caso del derecho, sirve para legitimar a los aparatos represivos del Estado.

Por consiguiente, los valores, normas, hábitos, principios y pautas que el soberano impone como su ideología, logran permanecer en el tiempo y rigen la vida estatal.

Una ideología es el conjunto de ideas sobre la realidad que existe en la vida social respecto a lo económico, la ciencia, lo social, lo político, lo cultural, lo moral, lo jurídico o lo religioso. Con base en estas ideologías se pretende la conservación del sistema impuesto por el soberano, su transformación o la restauración de un estado previamente existente.

En estos términos, se habla de ideología cuando una idea o un conjunto de ellas interpretan el mundo real y son consideradas como verdaderas y como consecuencia de ello es aceptada de forma consciente por la clase dominada y las adopta.

Tales ideas se convierten en un rasgo de identidad fijo o bien arraigado, de forma similar a la religión, la nación, la clase social, el sexo, partido político o club social que son impuestas por la autoconciencia del soberano con el objetivo de mantener sus leyes, su economía y su poder.

Por esa razón, la soberanía es el poder que radica en una autoconciencia dominante que, mediante los aparatos ideológicos, determina la identidad de la comunidad política; asimismo, pretende promover el bienestar de su titular, incluye la seguridad respecto de enemigos dentro de su propio territorio y de otros Estados.

1.3. Funciones del Estado

Para cumplir con sus fines e imponer su ideología, el soberano tiene a su cargo el ejercicio de las siguientes tres funciones esenciales, las cuales se traducen en el ejercicio real y efectivo del poder:

1. Legislativa;
2. Administrativa; y
3. Judicial.

Cada una de las funciones tiene la forma o características que el ente soberano le asigna. De tal forma que cuando se materializa su cumplimiento, entonces se está ante el ejercicio de la ideología soberana.

En primer lugar, respecto a la actividad legislativa Hobbes refiere lo siguiente:

Es inherente a la soberanía el pleno poder de prescribir las normas en virtud de las cuales cada hombre puede saber qué bienes puede disfrutar y qué acciones puede llevar a cabo sin ser molestado por cualquiera de sus conciudadanos, esto es lo que los hombres llaman propiedad.¹⁷

En este caso, resulta oportuno señalar que el sistema del derecho estatal es creado conforme a los intereses soberanos. Por ello, los súbditos no tienen otra opción que someterse a ese derecho, toda vez que de no hacerlo podrán ser identificados como enemigos del Estado y ser sancionados conforme a esas mismas disposiciones.

Para Hobbes, citado por Schmitt, uno de los efectos principales de lo anterior es el siguiente:

Hobbes refiere que significa únicamente la soberanía de los hombres que imponen las normas jurídicas y se sirven de ellas, que el imperio de un ordenamiento superior no es más que una frase vacía si no posee el sentido político de que determinados hombres pretendan gobernar, sobre la base de este ordenamiento superior, sobre personas de un ordenamiento inferior.¹⁸

Por eso, el derecho que emana de la voluntad del soberano es superior a cualquiera otro derecho o integrante del Estado, es decir, se trata del primer momento en la selección de enemigos que el soberano hace. Sobre esto Hobbes señala lo siguiente:

Esas normas de propiedad de lo bueno y lo malo, de lo legítimo o lo ilegítimo en las acciones de los súbditos, son leyes civiles.¹⁹

El sujeto soberano es el único que a través del derecho y sus pautas determina qué es lo bueno y qué es lo malo, quién es el enemigo y quién el amigo. Adicionalmente, sus acciones quedan legalizadas y pretenden legitimación a través de su inclusión o exclusión en el sistema jurídico.

¹⁷ Hobbes, Thomas, *Op. cit.*, nota 1, p. 185.

¹⁸ Schmitt, Carl, *Op. cit.*, p. 95.

¹⁹ Hobbes, Thomas, *Op. cit.*, nota 1, p. 185.

En segundo lugar, como lo señala Hobbes el soberano impone los criterios sobre los cuales se imparte justicia:

Es inherente a la soberanía el derecho de judicatura para oír y decidir todas las controversias que puedan surgir respecto a la ley con respecto a los hechos. Sobre lo anterior, cabe apuntar que sin decisión de las controversias no existe protección para un súbdito contra las injurias de otro; y a cada hombre compete, por el apetito natural y necesario de su propia conservación, el derecho de protegerse a sí mismo con su fuerza particular, que es condición de la guerra, contraria al fin para el cual se ha instituido todo Estado.²⁰

Con base en lo anterior, el sujeto soberano establece las instituciones encargadas de administrar la justicia, mediante la aplicación del sistema jurídico, para resolver los conflictos que surgen dentro de la sociedad y le asigna los recursos económicos y humanos para el ejercicio de esas funciones.

Igual que sucede en el caso de la legislación, la actividad jurisdiccional tiene la identidad conferida por el sujeto soberano. Así, los jueces responden a los deseos o lineamientos que le son impuestos por su superior.

Gracias a esto, al igual que la legislación, la jurisdicción es una función sometida a la voluntad del ente soberano.

En tercer lugar, la función administrativa del Estado tiene a su cargo la ejecución de políticas generales, representa al Estado en sus relaciones diplomáticas y sostiene a las Fuerzas Armadas.

En ese sentido, Hobbes refiere lo siguiente:

Es inherente a la soberanía la elección de todos los consejeros, ministros, magistrados y funcionarios, tanto en la paz como en la guerra. Si, en efecto, el soberano está encargado de realizar el fin que es la paz y defensa común, se comprende que ha de tener poder para usar tales medios, en la forma que él considere son más adecuados para su propósito.²¹

Así, el soberano tiene a su cargo la operación de los programas o políticas públicas que deriven en el bienestar de los miembros del Estado; asimismo, le asiste la obligación de

²⁰ *Idem.*

²¹ *Ibidem*, p. 186.

garantizar la paz y defensa del Estado respecto de otros estados o de enemigos dentro de su propio territorio.

Para lograrlo, el soberano nombra a sus secretarios o ministros encargados de cumplir con funciones de salud, defensa, gobernación, procuración de justicia, desarrollo social, educación, economía, hacienda y todos los colaboradores que la administración central requiera para dirigir la vida estatal.

En ejemplo de lo anterior, la dirección de las políticas económicas es estructurada y dirigida por el soberano mediante la función administrativa.

A lo anterior, Hobbes agrega lo siguiente:

Es inherente a la soberanía el derecho de hacer guerra y paz con otras naciones y Estados cuándo es para el bien público, y qué cantidad de fuerzas deben ser reunidas, armadas y pagadas para ese fin, y cuánto dinero se ha de recaudar de los súbditos para sufragar los gastos correspondientes y que la potencialidad de un ejército radica en la unión de sus fuerzas bajo un mando, que a su vez compete al soberano instituido. Por tanto, aunque alguien sea designado general de un ejército, quien tiene el poder soberano es siempre el generalísimo.²²

De ahí que la administración se encuentra vinculada con el derecho a declarar la guerra a los enemigos del Estado. Con ello, tiene la obligación de mantener la existencia de su sistema ideológico y su expansión.

Para autores como Jellinek, la administración se encuentra vinculada con la aplicación o ejecución del marco jurídico de la siguiente forma:

La administración se divide en dos elementos: el gobierno que contiene la iniciativa y la reglamentación; y el de ejecución, es decir, la aplicación de lo ordenado en un cuerpo normativo. En tal virtud, el acto administrativo se clasifica en acto de gobierno y acto de ejecución.²³

En tales condiciones, la actividad administrativa se relaciona con la gestión diaria del Estado, crea y ejecuta políticas generales de acuerdo con las cuales las leyes tienen

²² *Idem.*

²³ Jellinek, Georg, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, Segunda Reimpresión, p. 546.

que ser aplicadas, representa al Estado frente a otros Estados, sostiene a las Fuerzas Armadas y puede intervenir en la creación del derecho.

De lo anterior se concluye que la soberanía es el poder que radica en un único ser superior a todos los demás y que, mediante los aparatos ideológicos, determina la identidad de la comunidad política; asimismo, centraliza la legislación, la jurisdicción y la administración pretendiendo promover el bienestar de sus integrantes y la seguridad respecto de enemigos dentro de su propio territorio y de otros Estados.

1.4. Formas de Estado

La soberanía puede radicar en diversos personajes de la comunidad política, lo que da lugar a distintas formas de organización o modelos de Estados que se vinculan con el ejercicio efectivo del poder. Esto quiere decir que si se hace referencia a una determinada forma de Estado, entonces el soberano tendrá características especiales que lo distinguen de otras formas estatales.

Al respecto, Hobbes refiere lo siguiente:

La diferencia de gobiernos consiste en la diferencia del soberano o de la persona representativa de todos y cada uno en la multitud.²⁴

Por esta razón el poder soberano descansa en uno de los miembros de la comunidad política que asume el ejercicio de las funciones estatales y en consecuencia determina la identidad de la comunidad jurídica.

Hobbes señala lo siguiente:

Cuando el representante es un hombre, entonces el gobierno es una Monarquía; cuando lo es una asamblea de todos cuanto quieren concurrir a ella, tenemos una democracia o gobierno popular; cuando la asamblea es una parte solamente, entonces se denomina aristocracia.²⁵

Esencialmente, en este caso se hace referencia a la existencia de estados unitarios, en donde el poder le pertenece a un sólo individuo y Estados en donde el poder es ejercido por la totalidad de la comunidad jurídica.

²⁴ Hobbes, Thomas, *Op. cit.*, p. 191.

²⁵ *Idem.*

A pesar de lo anterior, las formas de Estado no nada más están determinadas por la existencia de un soberano con determinadas características, sino que también corresponde a la aplicación de un modelo económico y de política.

En este escenario, la economía, la política o los medios de comunicación tienen influencia directa en la asignación del poder soberano y en la determinación de una forma estatal.

1.5. Estado monárquico

Este tipo de Estado es gobernado por un monarca o rey que recibe su poder de un ser divino; sin embargo, el poder del rey puede identificarse o no con la soberanía, es decir, ser absoluto o estar limitado.

Al respecto, Hobbes señala lo siguiente:

Comparando la monarquía con las otras dos formas de gobierno podemos observar: primero, que quien representa la persona del pueblo, o es uno de los elementos de la asamblea representativa, o sustenta, también su propia representación natural.²⁶

Lo anterior implica que el poder político recae sobre uno de los miembros de la comunidad jurídica y le es otorgado por mandato divino. Es por eso que el rey asume la representación de esa comunidad, así como la facultad de concentrar en sí mismo todas las funciones estatales y la imposición de su ideología.

Además, la divinidad de este tipo de poder implica que se trata de un poder a título hereditario, vitalicio y no sometido a la aprobación popular.

1.5.1. Monarquía absoluta

A través de la historia las monarquías han tenido distintos matices. Uno de ellos se encuentra relacionado con la concentración del poder en la figura única del monarca, tal y como lo refiere Bobbio:

La formación del Estado absoluto se da mediante un doble proceso paralelo de concentración y centralización del poder sobre determinado territorio. Por

²⁶ *Ibidem*, p. 192.

concentración se entiende aquel proceso a través del cual los poderes ejercen la soberanía; el poder de dictar leyes válidas para toda la colectividad (a tal punto que las costumbres son consideradas derecho válido sólo en cuanto por una ficción jurídica se presumen aceptadas y toleradas por el rey que no las ha abrogado expresamente,) el poder jurisdiccional, el poder de usar la fuerza al interior y al exterior excluyendo a cualquier otro, en fin el poder de imponer tributos, son atribuidos por derecho al soberano por los juristas y ejercidos de hecho por el rey y los funcionarios que dependen directamente de él.²⁷

Según lo anterior, la monarquía absoluta es una forma de gobierno en donde sólo el monarca ejerce el poder político y económico, todo ello sin límites. Por tanto, la legislación, la administración y la justicia son funciones que nada más el monarca absoluto ejerce bajo su propia ideología.

Por esa razón, en la monarquía absoluta no existe el principio de división de poderes, porque el monarca es al mismo tiempo cabeza del gobierno administrativo, principal órgano legislativo (su voluntad se convierte en derecho) y cúspide del poder judicial, aun cuando esto lo haga mediante el nombramiento de los jueces inferiores.

Igualmente, al monarca le corresponde el uso de la fuerza dentro de su territorio y al exterior, primero determina quién es su enemigo y luego procurar su eliminación.

A propósito de lo anterior, Bobbio refiere lo siguiente:

Por centralización se comprende el proceso de eliminación o de desautorización de ordenamientos jurídicos inferiores, como las ciudades, las corporaciones, las sociedades particulares, las cuales sobreviven no ya como ordenamientos derivados de una autorización y por la tolerancia del poder central.²⁸

La concentración del poder en la figura del monarca implica la desaparición de cualquier poder inferior. Por ejemplo, el derecho creado por el monarca es el único que vale para todo el territorio del Estado y cualquier otro carece de validez y no existe.

Es por esta razón que en la monarquía absoluta la soberanía descansa en el monarca quien se constituye como la fuente central de toda función y todo poder dentro del

²⁷ Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, Séptima reimpresión, 1999. p. 161.

²⁸ *Idem.*

Estado y su voluntad es la única que existe y así determina la identidad de la comunidad subordinada.

En la Tabla 1.1, se muestra la relación que existe entre el Estado monárquico absoluto y las características del ejercicio de la soberanía:

Tab. 1.1: Monarquía absoluta (Víctor Manuel Rangel Cortés)

Estado	Soberano	Funciones
Monarquía absoluta	Rey	Centralizadas

De acuerdo con lo anterior, la monarquía absoluta se caracteriza porque la soberanía radica en el monarca, quien como ente soberano centraliza las funciones estatales determinando la identidad de la comunidad política, así como los medios para garantizar el bienestar de sus integrantes y la seguridad respecto de enemigos dentro de su propio territorio y de otros Estados.

1.5.2. Monarquía constitucional y parlamentaria

A diferencia de la monarquía absoluta, en la monarquía constitucional la soberanía se traslada a otros miembros de la comunidad jurídica y también se limita el ejercicio del poder.

En términos de Häberle, esta clase de monarquía se define de la siguiente forma:

En el Estado constitucional, una monarquía prevista constitucionalmente es uno de los órganos constitucionales más allá de una soberanía propia de la forma que sea.²⁹

Dicha Constitución, reconoce la soberanía del monarca, pero puede ser compartida con el pueblo mediante la concesión de una serie de derechos. De esta forma, la Constitución

²⁹ Häberle, Peter, *El Estado Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2003, p. 42.

limita el poder del monarca quien está obligado a respetar lo que suele llamarse derechos humanos del pueblo.

A continuación, en la tabla 1.2, se muestra la relación que existe entre los tipos de Estado previamente revisados y las características del ejercicio de la soberanía:

Tab. 1.2: Monarquía Constitucional (Víctor Manuel Rangel Cortés)

Estado	Soberano	Funciones
Monarquía absoluta	Rey	Centralizadas
Monarquía constitucional	Monarca y pueblo	Descentralizadas

En tal virtud en la monarquía constitucional la soberanía radica en el monarca y en el pueblo que es titular de derechos inscritos en una Constitución que limitan el poder de aquel. Ambos, mediante los aparatos ideológicos, determinan la identidad de la comunidad política; asimismo, pretende promover el bienestar de sus integrantes y la seguridad respecto de enemigos dentro de su propio territorio y de otros Estados.

Por su parte, Bobbio entiende a la monarquía parlamentaria de la forma siguiente:

En nuestro días en las monarquías el peso del poder se desplaza del rey al parlamento, situación que implica la transformación de una forma de gobierno mixta, caracterizada por la mezcla de la monarquía y la república.³⁰

El monarca ya no ejerce las funciones estatales y su poder tiene un carácter simbólico; asimismo, el gobierno puede ser electo democráticamente.

Ahora, el parlamento es el depositario de la soberanía nacional. Mientras tanto, el rey mantiene facultades de tipo formal, como la capacidad para designar a un candidato a la presidencia del gobierno, pero que sólo alcanzará el nombramiento mediante el parlamento.

³⁰ Bobbio, Norberto, *Op. cit.*, p. 148.

A diferencia de la monarquía absoluta, a decir de Schmitt en las constitucionales y en las parlamentarias existe la división de poderes o de funciones:

El rey recibe una posición especial en la organización de los distintos poderes, frente al Legislativo y al Ejecutivo. Se convierte en un poder neutral, un *pouvoir neutre*, una entidad imperceptible que allana, temple y modera todas las contraposiciones y razonamientos entre las diversas actividades y funciones del estado una invisible *modérateur*.³¹

La monarquía parlamentaria es una de las formas de gobierno existente en las democracias occidentales actuales, en la que el rey ejerce la función de jefe de Estado bajo el control del poder legislativo (parlamento) y del poder ejecutivo. Por tanto, el poder del monarca no va más allá de un mero simbolismo.

Actualmente, esta división de poderes repercute en la posibilidad del parlamento de tomar decisiones obligatorias para el Rey. De esta forma, las funciones estatales están distribuidas en tres diferentes instancias, como el poder ejecutivo, el legislativo y el judicial que no responden a la voluntad del monarca. En consecuencia la identidad del Estado no es impuesta por la voluntad de un único individuo.

El ejemplo clásico de monarquía parlamentaria es el Reino Unido de Gran Bretaña, que además no posee una constitución codificada sino un cuerpo de leyes y prácticas políticas que conforman su constitución. En la tabla 1.3, se muestra la relación que existe entre los tipos de Estado previamente revisados y las características del ejercicio de la soberanía:

Tab. 1.3: Monarquía Parlamentaria (Víctor Manuel Rangel Cortés)

Estado	Soberano	Funciones
Monarquía absoluta	Rey	Centralizadas
Monarquía constitucional	Monarca y pueblo	Descentralizadas
Monarquía parlamentaria	Parlamento	División de poderes

³¹ Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, España, Alianza Editorial, Sexta Reimpresión, 2009, p. 278.

Con base en lo anterior, es posible decir que en la monarquía parlamentaria la soberanía radica en el parlamento quien con base en la división de poderes y mediante los aparatos ideológicos determina la identidad de la comunidad política; asimismo, pretende promover el bienestar de sus integrantes y la seguridad respecto de enemigos dentro de su propio territorio y de otros Estados.

1.6. Autocracia

Dentro de las formas estatales que se caracterizan porque el poder es ejercido por una sola persona, se encuentra la autocracia. En esta la autoridad es ejercida por una sola persona sin restricciones de algún tipo y tampoco se encuentra condicionado por ningún grupo social, ley o tradición.

Al respecto, Sánchez Sandoval señala lo siguiente:

El concepto de Estado de Derecho autocrático lo proponemos como aquel que está construido con base en una estructura de normas asistemáticas, que obedecen a la voluntad de un jefe o cacique que encarna el poder de decisión en todo el país, o en un micro-feudo de poder en México, en un momento histórico determinado.³²

La autocracia no se limita a la centralización de poder, sino también el sistema del derecho es creado para beneficiar los intereses del soberano. Esto incluye el establecimiento de leyes incongruentes y que no obedecen a otros principios o normas previamente establecidas. Esto último recae en la existencia de un sistema de derecho complejo y poco aplicable.

La Tabla 1.4 muestra la relación que existe entre los tipos de Estado previamente revisados y las características del ejercicio de la soberanía:

³² González Vidaurri, Alicia, *et. al.*, *Control Social en México D.F.*, México, FES Acatlán, 2004, p. 72.

Tab. 1.4: Autocracia (V́ctor Manuel Rangel Cortés)

Estado	Soberano	Funciones
Monarquía absoluta	Rey	Centralizadas
Monarquía constitucional	Monarca y pueblo	Descentralizadas
Monarquía parlamentaria	Parlamento	División de poderes
Autocracia	Unipersonal	Centralizadas

En este caso, la autocracia se caracteriza porque el poder soberano radica en una sola persona que centraliza las funciones estatales y crea un sistema jurídico que no se ajusta a los principios del resto de la sociedad, así como por la imposición de un sistema jurídico incongruente.

1.7. Estado moderno liberal

En el Estado moderno liberal la soberanía se traslada del monarca al pueblo. En esta clase de Estado la determinación de la identidad y la ejecución de las funciones estatales esta a cargo de la autoconciencia del pueblo y no de un sólo gobernante. En el caso de este último, como lo dice Jellinek, sus actos no pueden ser llevados a cabo de forma arbitraria, sino que deben estar permitidos por una Constitución:

Por virtud de los acontecimientos referidos, el Estado pudo adoptar la forma de una comunidad organizada cuyas funciones se llevan a cabo mediante una variedad de órganos dispuestos conforme a una constitución en la que el gobierno tiene autolimitaciones frente al individuo.³³

Por su parte, Schmitt agrega lo siguiente:

³³ Jellinek, Georg, *Op. cit.*, p. 24.

El principio de distribución encuentra su expresión en una serie de derechos llamados fundamentales o de libertad; el principio de organización está contenido en la doctrina de la llamada división de poderes, es decir, distinción de diversas ramas para ejercer el Poder público, con lo que viene al caso la distinción entre legislación, gobierno (administración) y administración de justicia; división y distinción que tiene por finalidad lograr frenos y controles recíprocos de esos poderes.³⁴

De ahí que en el Estado moderno liberal existe una ordenación y distribución de las funciones del Estado, en la cual la titularidad de cada una de ellas corresponde al pueblo quien la confía a un órgano u organismo público distinto.

Dicha división de funciones busca evitar que una rama del poder se convierta en suprema. Para lograrlo se crea un sistema de controles y contrapesos que permiten que uno de los poderes limiten el ejercicio del poder de las otras y viceversa. Por ejemplo, el informe de gobierno que rinde un Presidente ante el Congreso, quien lo debe analizar y discutir.

En consecuencia, en el Estado moderno liberal es el pueblo soberano quien ejerce, a través de las instituciones, la administración, la legislación y la jurisdicción; asimismo, determina su identidad y de las instituciones del estatales.

Igualmente, en este tipo de organización estatal se reconocen en favor del pueblo una serie de derechos que limitan el ejercicio arbitrario del poder que se le asigna al gobernante.

La Constitución del Estado Moderno se caracteriza por consagrar en favor del pueblo la libertad personal, la propiedad privada, la libertad de contratación, la libertad de industria y comercio.³⁵

Esto último implica la existencia de los llamados derechos humanos, los cuales pertenecen a cualquier ser humano por el simple hecho de serlo. Aunque desde el punto de vista positivista tales derechos únicamente existen cuando son reconocidos por una Constitución.

En la tabla 1.5, se muestra la relación que existe entre los tipos de Estado previamente revisados y las características del ejercicio de la soberanía:

³⁴ Schmitt, Carl, *Op. cit.*, p. 137.

³⁵ *Idem.*

Tab. 1.5: Estado Moderno liberal (Víctor Manuel Rangel Cortés)

Estado	Soberano	Funciones
Monarquía absoluta	Rey	Centralizadas
Autocracia	Unipersonal	Centralizadas
Monarquía constitucional	Monarca y pueblo	Descentralizadas
Monarquía parlamentaria	Parlamento	División de poderes
Moderno liberal	Pueblo	División de poderes

De lo anterior se concluye que el Estado moderno liberal es la organización política en donde la soberanía radica en el pueblo como un ente superior a todos los demás y que mediante los aparatos ideológicos determina la identidad de la comunidad política y de sus instituciones; asimismo, tiene como límite el respeto de los derechos humanos y tiene a su cargo la legislación, la jurisdicción y la administración pretendiendo promover el bienestar de sus integrantes y la seguridad respecto de enemigos dentro de su propio territorio y de otros Estados.

No obstante, para otros autores los derechos derivados del Estado moderno liberal son una máscara que oculta la verdad sobre la explotación del ser humano. En tal caso, Sánchez Sandoval refiere lo siguiente:

En la modernidad capitalista, el Estado como parte del contrato social produjo un derecho que ocultó la forma de explotación. Si se acepta que, del poder no pueden esperarse buenas intenciones, entonces el derecho moderno se construyó como libertario, a sabiendas de que ocultaba su mala fe.³⁶

En esos términos, el Estado moderno liberal utiliza sus postulados para explotar de forma legítima y legalizada a los integrantes de la comunidad política. De tal forma que sus principios libertarios sólo aparecen en el discurso, pero en los hechos la explotación y el abuso del poder son la constante.

³⁶ Sánchez Sandoval, *Op. cit.*, pp. 173 y 174.

Dadas las características de este Estado, resulta importante hacer referencia a la república y la democracia como formas de gobierno que son aplicadas en esta forma de organización política.

1.7.1. La República

Tradicionalmente, se ha definido la república como la forma de gobierno en que el pueblo tiene la soberanía y facultad para el ejercicio del poder, aunque sea delegado por el pueblo soberano en gobernantes que elige de un modo u otro. Para Jellinek la república es lo siguiente:

La República, entendida como la desconcentración del poder, es decir, no pertenece a una sola persona, sino que es ostentado por diferentes sujetos. Contrario a lo anterior, en la Monarquía, la voluntad suprema corresponde a una sola persona determinada y que está representada corporalmente. Lo anterior significa que el poder queda concentrado en un sólo hombre, el rey.³⁷

Por ejemplo, la forma en que se ha de administrar la justicia en un país es una cosa pública impuesta por la voluntad de un grupo y que a todos los integrantes les interesa, es decir, sí es voluntad de la agrupación establecer un sistema acusatorio, entonces debe quedar consagrado en la Constitución.

Cabe agregar que este tipo de gobierno se puede ejercer por la vía presidencialista o la parlamentaria.

En el primer caso el goce y el ejercicio de las atribuciones que la Constitución señala corresponden al Presidente de la República, titular del Poder Ejecutivo, como en el caso de Estados Unidos; mientras que en el parlamentario, el gobierno está en manos de un primer ministro o canciller emanado del partido ganador en las elecciones, tal y como sucede en las repúblicas parlamentarias de Europa surgidas después de la segunda guerra mundial como el caso de la República Federal de Alemania.

En esta forma de gobierno el Jefe de Estado es designado por elección popular, se renueva en un lapso de tiempo relativamente corto y suele llamarse Presidente de la República. Tiene la facultad de nombrar a los miembros de su gabinete con los cuales integra el Poder Ejecutivo, siempre con un equilibrado poder político con los demás poderes.

Por otro lado, Jellinek distingue los tipos de república siguientes:

³⁷ Jellinek, Georg, *Op cit.*, nota 24, p. 618.

a) república en que el soberano tiene el carácter corporativo; b) repúblicas oligocráticas; c) repúblicas aristocráticas; d) república democrática.³⁸

Por esa razón, el ejercicio del poder no recae necesariamente en la totalidad del pueblo, sino sólo en algunos que ejercen la representación popular.

1.7.2. La democracia

La democracia es una forma de organización social que atribuye la titularidad del poder al conjunto de la sociedad. En sentido amplio, democracia es una forma de convivencia social en la que los miembros son libres e iguales y las relaciones sociales se establecen de acuerdo a mecanismos contractuales.

Al respecto Habermas refiere lo siguiente:

En la democracia, la legitimidad del Derecho radica en el proceso democrático de su producción; y ese proceso apela a su vez al principio de soberanía popular. Lo anterior significa que es la población quien crea sus propias normas jurídicas a través del procedimiento establecido por la Constitución, lo cual le otorga legitimidad a las leyes que son creadas de esa forma.³⁹

El mismo autor agrega lo siguiente:

La cooriginalidad de autonomía privada y autonomía pública muéstrase sólo cuando desciframos y desgranamos en términos de teoría del discurso la figura de pensamiento que representa la autolegislación, figura conforme a la cual los destinatarios son a la vez autores de sus derechos. La sustancia de los derechos del hombre se encierra entonces en las condiciones formales de la institucionalización jurídica de ese tipo de formación discursiva de la opinión y la voluntad comunes, en el que la soberanía popular cobra forma jurídica.⁴⁰

En este caso, la democracia implica la posibilidad del pueblo de autodeterminarse en sus ideologías, reglas, principios o valores. Así, no es posible que otro sujeto sea quien determine la vida de la comunidad jurídica, en todo caso se tratará de una persona que sume la obligación de cumplir con lo que el pueblo le ordena:

³⁸ *Ibidem*, p. 622.

³⁹ Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta, 2008, pp. 148-155.

⁴⁰ *Ibidem*.

En otras palabras, el principio democrático explica el sentido realizativo de la práctica de la autodeterminación de los miembros de una comunidad jurídica que se reconocen unos a otros como miembros libres e iguales de una asociación en la que han entrado voluntariamente.⁴¹

El pueblo como ente soberano es quien determina su ideología y con ello su identidad. Para lograrlo se vale del ejercicio de las funciones estatales. Por eso, es el pueblo quien reproduce su sistema jurídico, su economía, su ideología, su cultura o sus valores.

Pero no lo hace de forma arbitraria, sino que lo concreta con base en el respeto a la libertad de los otros miembros de la comunidad jurídica.

Lo anterior implica la existencia y ejercicio de derechos humanos como elemento primordial para el respeto de la libertad y dignidad humana:

Comienza con la aplicación del principio de discurso al derecho a libertades subjetivas de acción -derecho que es constitutivo de la forma jurídica como tal- y acaba con la institucionalización jurídica de condiciones para un ejercicio discursivo de la autonomía política mediante la que la autonomía privada, que en un primer momento sólo queda puesta en términos abstractos, puede ser objeto de desarrollo y configuración jurídicos. De ahí que el principio democrático sólo pueda aparecer como núcleo de un sistema de derechos.⁴²

Uno de los elementos de la democracia son los derechos humanos traducidos en aquellas libertades, facultades, instituciones o reivindicaciones relativas a bienes primarios o básicos que incluyen a toda persona, por el simple hecho de su condición humana.

Con esto se pretende garantizar a los miembros del Estado una vida digna, sin distinción alguna de etnia, color, sexo, idioma, religión, orientación sexual, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

También, es necesario que existan mecanismos para que el pueblo participe en las instituciones del gobierno o bien en la producción del sistema jurídico. Al respecto, Habermas refiere lo siguiente:

Bajo el presupuesto de que es posible una formación racional de la opinión y la voluntad políticas, el principio democrático dice sólo cómo puede insti-

⁴¹ *Ibidem*, p. 175.

⁴² *Ibidem*, p. 187.

tucionalizarse ésta, a saber, mediante un sistema de derechos que asegure a cada uno la igual participación en tal proceso de producción de normas jurídicas, el cual venga a la vez garantizado en lo que respecta a sus presupuestos de comunicación.⁴³

Las decisiones sobre la vida del Estado son hechas por el pueblo mediante mecanismos de participación directa o indirecta. Así, el pueblo elige mediante el voto, a sus representantes en el Poder Legislativo y al titular del Poder Ejecutivo quienes tienen la obligación de cumplir con la voluntad del pueblo.

En síntesis la democracia es la forma de gobierno fundamentada en la posibilidad de que el pueblo se autodetermine mediante el ejercicio de las funciones estatales mediante mecanismos de participación directa o indirecta, así como en el ejercicio de los derechos humanos.

1.8. Estado federal

El ejercicio del poder del Estado puede ser concentrado o desconcentrado, tal y como sucede en las formas de estado antes revisadas. En sentido contrario, existe el Estado Federal en donde las funciones estatales corresponden a distintos ámbitos de gobierno.

En ese sentido, Kelsen señala lo siguiente:

Que una comunidad jurídica se descomponga en territorios parciales significa que las normas de ese orden valen únicamente para ciertas partes del territorio; en ese caso, el orden jurídico de la comunidad en cuestión consta de normas que poseen distintos ámbitos espaciales de validez.⁴⁴

La federación es una agrupación de estados relativamente autónomos. De esta manera existe una descentralización en el ejercicio del poder. En tal caso, Bobbio refiere lo siguiente:

Si la descentralización alcanza un amplio grado de desarrollo, extendiéndose a determinadas competencias, de modo que resulte un orden parcial -compuesto por una multiplicidad de normas- puede hablarse de comunidades

⁴³ *Ibidem*, p. 176.

⁴⁴ Kelsen, Hans, *Teoría General del Estado*, México, Editora Nacional, p. 215.

administrativas locales dentro de la comunidad jurídica estatal. Tal es el carácter de los llamados cuerpos autónomos.⁴⁵

Los Estados federales se componen por Estados parciales, que son denominados estados federados o entidades federativas que gozan de un mayor o menor grado de autogobierno. Por ese motivo tienen facultades de administración, legislación y jurisdicción sobre determinadas materias, distintas de las que corresponden al Estado federal.

En tal caso, los estados parciales tienen su propio sistema jurídico y nada más ellos intervienen en su construcción o reforma.

El Estado federal se encuentra vinculado con la democracia, puesto que los miembros del estado parcial participan en el ejercicio de las funciones estatales a nivel nacional.

Derivado de lo anterior, quienes integran a los Estados parciales participan en el proceso de autodeterminación al crear su propio sistema jurídico y mediante la elección de sus representantes en el Congreso y del titular del Ejecutivo locales.

En ese sentido Kelsen refiere lo siguiente:

En la creación de la norma central participan incluso los súbditos de la norma local -como parte de la totalidad- pero, entonces, queda satisfecha la exigencia democrática aun supuesto que el contenido de la norma local esté determinado por la norma.⁴⁶

En este caso, si bien es cierto que los Estados federados cuentan con la posibilidad de crear su sistema jurídico, también lo es que esta actividad se encuentra sometida a la voluntad de una Constitución federal, en cuya creación y modificación participan.

En la mayoría de los Estados federales se incorporan mecanismos para proteger los derechos de los Estados integrantes. Uno de estos mecanismos, conocido como federalismo intraestatal, consistente en dar representación directa a los gobiernos de los Estados integrantes en las instituciones políticas federales.

Cuando una federación cuenta con un órgano legislativo bicameral, una de ellas es la representación de los Estados integrantes, en tanto que la otra representa al total de la ciudadanía de la nación.

⁴⁵ Bobbio, Norberto, *Op. cit.*, p. 238

⁴⁶ Kelsen, Hans, *Op. cit.*, p. 238.

En tal virtud, la división de poderes entre los Estados federados y el federal está determinada por la Constitución federal, aunque los federados suelen tener sus propias constituciones.

Por lo mismo, en las federaciones existe una estructura administrativa basada en niveles de gobierno. De esta forma existe el nivel de gobierno federal, el local y el municipal, quedando algunas atribuciones reservadas al gobierno federal, otras a los gobiernos locales o municipales, y un tercer grupo de ellas que pueden ser concurrentes.

En la Tabla 1.6, se muestra la relación que existe entre los tipos de Estado previamente revisados y las características del ejercicio de la soberanía:

Tab. 1.6: Ejercicio de la soberanía (Víctor Manuel Rangel Cortés)

Estado	Soberano	Funciones
Monarquía absoluta	Rey	Centralizadas
Autocracia	Unipersonal	Centralizadas
Monarquía constitucional	Monarca y pueblo	Descentralizadas
Monarquía parlamentaria	Parlamento	División de poderes
Liberal moderno	Pueblo	División de poderes
Federal	Pueblo	División de poderes y autonomía estatal

En conclusión el Estado federal es una agrupación de estados con cierta autonomía para ejercicio de su administración, legislación y jurisdicción sobre determinadas materias dentro de su territorio y que son distintas de las que corresponden al ámbito del gobierno federal.

1.9. Estado Neoliberal Posmoderno

El neoliberalismo posmoderno implica una corriente estatal con fuerte influencia de la economía. Se trata de un tipo de Estado que tiene como fundamento limitar la intervención del gobierno al mínimo en la producción de bienes, servicios y aspectos sociales.

En esta forma estatal se impone el libre mercado como el mejor mecanismo para impulsar el crecimiento económico; sin embargo, se trata de un sistema económico sometido a la especulación y por ello vulnerable a los fallos del mercado.

Al respecto, Sánchez Sandoval señala lo siguiente:

En el capitalismo liberal, el fin primero fueron la producción y los grandes negocios; en el capitalismo neoliberal, lo es sólo especulación que caracterizan más a una economía de juego y de casino, que a los activos reales de una economía sana. Hoy se comercia con riesgos virtuales de proyectos de contrato, luego se compran los riesgos creados por la compra de los primeros riesgos. Esa nueva compra genera otros riesgos y así la apuesta sobre la apuesta se convierte en el objeto “real” del mercado.⁴⁷

La producción del dinero no se fundamenta en la producción de bienes y servicios, sino que se pretende generar dinero con base en el dinero dentro de un proceso globalizador que implica la interacción de las bolsas de valores de diversos países, creándose el riesgo de que si una entra en crisis, entonces el resto también pasa por el mismo camino.

Las grandes empresas que por lo general invierten valores en las bolsas, son las que producen bienes y servicios mediante la privatización de empresas públicas, de tal manera que surge la exclusión del Estado en el proceso productivo y se reduce el porcentaje del Producto Interno Bruto controlado o administrado directamente por él.

La reducción del Producto Interno Bruto deriva en la falta de recursos del Estado para satisfacer las necesidades de sus integrantes, y por esa razón los gobiernos recurren al aumento de impuestos y al endeudamiento como soluciones al cumplimiento de sus propias operaciones.

Por consiguiente, el estado neoliberal se vincula con la satisfacción de los intereses de las grandes empresas y no de los integrantes del Estado.

⁴⁷ Sánchez Sandoval, Augusto, *Op. cit.*, p. 53.

Los beneficios a los que aspira el capital privado se reflejan en la eliminación de restricciones y regulaciones a la actividad económica, la apertura de fronteras para mercancías, capitales y flujos financieros. Las políticas neoliberales pueden clasificarse de la forma siguiente:

1. Políticas monetarias restrictivas: Aumento de tasas de interés o reducir la oferta de dinero hasta lograr una inflación cercana a cero y evitar el riesgo de devaluaciones de la moneda.
2. Políticas fiscales restrictivas: Aumentar los impuestos sobre el consumo y reducir los impuestos sobre la producción, la renta personal y los beneficios empresariales.
3. Liberalización o desregulación: Se eliminan reglas y restricciones de mercado, reduciéndolas a un mínimo necesario y se aumentan la movilidad de capitales y la flexibilidad laboral.
4. Privatización: Se considera que los agentes privados tienden a ser más productivos y eficientes que los públicos y que el Estado debe adelgazarse para ser más eficiente y permitir que el sector privado sea el encargado de la generación de riqueza.

El caso de la flexibilización laboral, por sus efectos, resulta relevante. Sobre esto, Sánchez Sandoval señala lo siguiente:

A su vez, en las relaciones laborales globalizadas, el patrón ya no es patrón, sino un subarrendador de personas, que son arrendadas por otro. El patrón ya no tiene las obligaciones ni los costos de ser patrón, pues se convirtió en un agiotista que recibe en préstamo personas, para la producción de bienes y servicios. La llamada seguridad social dejó de ser un derecho de los trabajadores y se ha convertido en un aparente auxiliar para indigentes, que se da en hospitales e instituciones todavía públicas, a donde ahora acuden los trabajadores, pero sin encontrar una respuesta efectiva.⁴⁸

La flexibilidad laboral se vincula con la fijación de un modelo regulador de los derechos de los trabajadores que elimina trabas y regulaciones para contratar y despedir empleados por parte de las empresas y organizaciones privadas y la privatización de la seguridad social. De esta forma, los derechos laborales adquiridos en el siglo XX son eliminados con el objetivo de mantener el crecimiento de todo el sector privado.

Así, en los Estados neoliberales se produce precariedad del empleo, bajos salarios y eliminación de la seguridad social. Este fenómeno es visible en el aumento del trabajo

⁴⁸ *Ibidem*, pp. 53-54.

remunerado por comisiones, la contratación por hora, la subcontratación, el trabajo temporal o el autoempleo.

Estas políticas provocan altos índices de desempleo, pobreza y exclusión social y que los integrantes del Estado recurran a la comisión de delitos para poder satisfacer sus necesidades.

En respuesta al aumento de la criminalidad, el derecho como aparato represivo, se endurece con base en el aumento de la legislación penal, de penas, de nuevos delitos y restricciones de garantías de seguridad jurídica o debido proceso penal, tal y como lo dice Sánchez Sandoval:

En la posmodernidad neoliberal la radicalización del sistema productivo está produciendo a su vez la radicalización del sistema político-jurídico penal y de represión incluso de hecho, pero ahora ya no es oculto, sino abierto, agresivo y cínico, porque convierte en derecho del dominante, aquello que la modernidad consideró violación de garantías individuales.⁴⁹

Con base en lo anterior, en el Estado neoliberal posmoderno los derechos humanos que existieron en los sistemas jurídicos del Estado moderno liberal ya no existen. Lo que sucede es que las constituciones se reforman para otorgar legalidad a la violación estatal de los derechos humanos con el objetivo de proteger los intereses del capital privado.

Sánchez Sandoval agrega lo siguiente:

La posmodernidad político jurídica consiste en la imposición de reglas de control social internacional que hacen los países centrales, a los Estados periféricos, obligándolos a pasar de la premodernidad en que viven a la posmodernidad del control legal y de facto, extraterritorial.⁵⁰

Los Estados con mayor poder económico son conocidos como países centrales, estos son los que marcan las pautas que determinan la evolución económica y política de los países no poderosos quienes a su vez se llaman países periféricos y sus relaciones económicas, pautas culturales y tecnológicas son más pobres, poseen deudas externas de grandes dimensiones y dependen de los países centrales.

Por eso, el derecho penal y, en general, las normas de control social de un país periférico son impuestas por los países centrales, pero para la protección de sus propios intereses.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 174.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 175.

Esto implica que las funciones estatales están centralizadas en manos de los países centrales, aunque para su ejercicio se valga de otros agentes, por ejemplo, el Presidente de la República.

Incluso, las organizaciones internacionales vinculadas con la protección de los derechos humanos que fueron creadas después de la segunda guerra mundial como es el caso de la ONU, se encuentran al servicio de los países centrales.⁵¹

Al respecto Sánchez Sandoval señala lo siguiente:

La ONU hoy está al servicio de los intereses neoliberales, acabando la esperanza político-jurídica moderna, a través de tratados internacionales que convierten en derecho exclusivo del dominante, lo que la modernidad consideró como garantías para proteger a los ciudadanos del abuso del poder.⁵²

De esta manera, quienes determinan el contenido del derecho en un Estado periférico son los países centrales. La consecuencia es que los poderes estatales se encuentran sometidos a la voluntad extranjera y pierden identidad y soberanía.

Por esta razón, el derecho represivo de un Estado periférico es creado para la protección de las empresas extranjeras a través de sus respectivos Estados. De manera análoga, esta protección también se puede ejecutar por medios de control social violentos.

Al respecto, Sánchez Sandoval refiere lo siguiente:

Se han militarizado silenciosamente las instituciones estratégicas y se han desarrollado la tecnología de la vigilancia cercana y permanente del ciudadano, a través de la policía.⁵³

En las calles del Estado neoliberal es común encontrar abundancia de policías y de elementos del ejército que más que una función preventiva, su principal obligación es actuar en contra de las personas mediante el arresto de sospechosos.

La militarización de los países tiene el objetivo de combatir las amenazas internas de carácter no militar o para realizar misiones que le competen a las policías, como el combate del crimen organizado.

⁵¹ Un caso significativo fue la invasión encabezada por Estados Unidos a Irak en el año 2003, la cual no contaba con aprobación por parte del Consejo de Seguridad de la ONU.

⁵² Sánchez Sandoval, Augusto, *Op. cit.*, p. 176.

⁵³ *Ibidem*, p. 175.

Por cuanto hace a los derechos humanos no existen en este tipo de organización estatal, por el contrario se reproducen políticas para su restricción.

La Tabla 1.7 muestra la relación que existe entre los tipos de Estado previamente revisados y las características del ejercicio de la soberanía:

Tab. 1.7: Estado Neoliberal Posmoderno (Víctor Manuel Rangel Cortés)

Estado	Soberano	Funciones
Monarquía absoluta	Rey	Centralizadas
Autocracia	Unipersonal	Centralizadas
Monarquía constitucional	Monarca y pueblo	Descentralizadas
Monarquía parlamentaria	Parlamento	División de poderes
Moderno liberal	Pueblo	División de poderes
Federal	Pueblo	División de poderes y autonomía estatal
Neoliberal posmoderno	Capital extranjero	En países periféricos es centralizada

En suma el Estado neoliberal posmoderno es la organización política en donde la soberanía radica en los intereses del capital privado extranjero provocando pobreza, inseguridad y la construcción de un sistema jurídico represivo de los derechos humanos; asimismo, la legislación, la jurisdicción y la administración son determinadas por los países centrales para promover el bienestar de las grandes empresas extranjeras y su seguridad.

1.10. Conclusiones

Para concluir el presente capítulo, se explicaron los siguientes conceptos que sí servirán la hipótesis de que la centralización de funciones que propicia la expedición de leyes generales, es una pretensión del Ejecutivo Federal para concentrar el poder como medio de control social:

PRIMERO. La soberanía es el poder que radica en un único ser superior a todos los demás y que, mediante los aparatos ideológicos, determina la identidad de la comunidad política; asimismo, centraliza la legislación, la jurisdicción y la administración pretendiendo promover el bienestar de sus integrantes y la seguridad respecto de enemigos dentro de su propio territorio y de otros Estados.

SEGUNDO. La monarquía absoluta se caracteriza porque la soberanía radica en el monarca quien como ente soberano centraliza las funciones estatales determinando la identidad de la comunidad política, así como los medios para garantizar el bienestar de sus integrantes y la seguridad respecto de enemigos dentro de su propio territorio y de otros Estados.

TERCERO. La autocracia se caracteriza porque el poder soberano radica en una sola persona que centraliza las funciones estatales para sus intereses y crea un sistema jurídico que no se ajusta a los principios del resto de la sociedad.

CUARTO. En la monarquía constitucional la soberanía radica en el monarca y en el pueblo que es titular de derechos inscritos en una Constitución que limitan el poder de aquel. Ambos, mediante los aparatos ideológicos, determinan la identidad de la comunidad política; asimismo, pretende promover el bienestar de sus integrantes y la seguridad respecto de enemigos dentro de su propio territorio y de otros Estados.

QUINTO. En la monarquía parlamentaria la soberanía radica en el parlamento quien con base en la división de poderes y mediante los aparatos ideológicos determina la identidad de la comunidad política; asimismo, pretende promover el bienestar de sus integrantes y la seguridad respecto de enemigos dentro de su propio territorio y de otros Estados.

SEXTO. El Estado moderno liberal es la organización política en donde la soberanía radica en el pueblo y mediante los aparatos ideológicos determina la identidad de la comunidad política y de sus instituciones; asimismo, tiene como limite el respeto de los derechos humanos y tiene a su cargo la legislación, la jurisdicción y la administración pretendiendo promover el bienestar de sus integrantes y la seguridad respecto de enemigos dentro de su propio territorio y de otros Estados.

SÉPTIMO. La democracia es la forma de gobierno fundamentada en la posibilidad de que el pueblo se autodetermine mediante el ejercicio de las funciones estatales y con base en mecanismos de participación directa o indirecta, así como en el ejercicio de los derechos humanos.

OCTAVO. La federación es una agrupación de estados con cierta autonomía para ejercicio de su administración, legislación y jurisdicción sobre determinadas materias dentro de su territorio y que son distintas de las que corresponden al gobierno federal.

NOVENO. El Estado neoliberal posmoderno es la organización política en donde la soberanía radica en los intereses del capital privado nacional y extranjero provocando pobreza, inseguridad y la construcción de un sistema jurídico represivo de los derechos humanos; asimismo, la legislación, la jurisdicción y la administración son determinadas por los países centrales para promover el bienestar de las grandes empresas extranjeras y su seguridad.

Los conceptos anteriores permitirán analizar en el segundo capítulo las características del ejercicio de la soberanía en el Estado mexicano.

2. LA AUTOCRACIA Y EL NEOLIBERALISMO EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

En el capítulo anterior se explicaron distintas formas de ejercer la soberanía y que se identifican con diversas formas de Estado. En México, el texto de la Constitución Política se identifica con alguna de esas formas estatales, pero su aplicación en el mundo de los hechos puede ser diferente y entonces adquirir una identidad distinta a lo que el discurso constitucional señala.

El segundo capítulo tiene por objetivo, con base en la teoría de los sistemas sociales de Niklas Luhmann, analizar las características del Estado mexicano y las disposiciones constitucionales que determinan la forma estatal neoliberal posmoderna y el ejercicio de la soberanía de acuerdo con los principios de la autocracia.

Las conclusiones obtenidas permitirán, en los siguientes capítulos, analizar la relación que existe entre las leyes generales y la forma de gobierno mexicano mediante la confrontación de lo establecido por la Constitución y las características de las leyes generales. Con ello se comprobará la hipótesis secundaria que afirma que las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión son fuente de validez del sistema jurídico de las entidades federativas. Lo mismo sucederá con la hipótesis secundaria de que la centralización de funciones que propicia la expedición de leyes generales, es una pretensión del Ejecutivo Federal para concentrar el poder como medio de control social.

2.1. *Teoría de los sistemas sociales*

Las ideas de Luhmann señalan la existencia en la sociedad de sistemas sociales. Esencialmente, son el sistema político, el económico y el derecho los cuales se diferencian de su entorno y se relacionan con otros sistemas a través de comunicaciones.

Como lo señala el mencionado autor, en el entorno se encuentra todo lo que es distinto al sistema y a su vez los sistemas son entorno de otros:

El entorno es un estado de cosas relativo al sistema. Cada sistema se delimita

a sí mismo frente a su entorno. Por ello, el entorno de cada sistema es distinto. Por consiguiente, también la unidad del entorno está constituida por el sistema. El entorno es sólo un correlato negativo del sistema. No es una unidad capaz de realizar operaciones, no puede percibir al sistema, no lo puede manejar, ni puede influir sobre él. Por eso se puede decir que una referencia indeterminada al entorno permite al sistema totalizarse a sí mismo. El entorno es todo lo demás.⁵⁴

Entonces, el entorno es aquel espacio en donde los sistemas llevan a cabo sus operaciones con determinadas condiciones de vida definidas por su relación con el resto de los sistemas. Por eso no viven de forma aislada; por el contrario, viven influenciados por otros sistemas a través de las comunicaciones y viceversa.

Además, son capaces de formar diferencias al interior de sí mismos mediante la autopoiesis. De tal forma que dentro del sistema existen otros subsistemas que se generan mediante la acción de autorreproducción determinada por el sistema y que se encuentran relacionados mediante la comunicación, dando lugar a la complejidad del sistema.

Sobre lo anterior, Luhmann refiere lo siguiente:

Las diferenciaciones internas (diferenciaciones sistémicas) utilizan un procedimiento completamente distinto al de la diferenciación del entorno. Mientras esta última se refiere a los requisitos de observación del entorno por el sistema, y de esta manera es, al mismo tiempo, estimulada y limitada, la diferenciación interna resulta del proceso de la reproducción autopoietica.⁵⁵

Esto implica la capacidad de cada sistema de crear subsistemas; sin embargo, es importante tomar en cuenta que los subsistemas no necesariamente son iguales a su creador, lo cual puede resultar en la distorsión del sentido atribuido al sistema original.

Por otra parte, el citado autor aplica el concepto de interpenetración de la siguiente forma:

En relación con lo anterior, el concepto de interpenetración no indica sólo la intersección de elementos, sino también una contribución recíproca a la constitución de los mismos, la cual produce intersección.⁵⁶

⁵⁴ Luhmann, Niklas, *Sistemas Sociales, Lineamientos para una teoría general*, México, Universidad Iberoamericana, 1998, p. 176.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 182.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 203.

Los sistemas son susceptibles de integrarse, en parte o totalmente, con otros. No llevan a cabo sus operaciones de manera independiente, sino que habría que evaluar el grado de interpenetración entre ellos para identificar la dominación de uno sobre otro.

Cuando un sistema acepta elementos de cualquiera de los otros sistemas en el entorno, entonces cambia y se convierte en otra cosa porque cambia su sentido, sus comunicaciones y operaciones.

Los sistemas, como el derecho, generan expectativas que pueden derivar en la satisfacción o en la desilusión, así como en pretensiones para dirigir la conciencia de los seres humanos.

Sobre lo anterior, Luhmann refiere lo siguiente:

El que la seguridad de las expectativas se vuelva cada vez más problemática tiene que ver con la complejidad de los sistemas sociales, en especial con la complejidad creciente en el proceso evolutivo del sistema social. Obviamente las inseguridades del modo de vivir, que eran muy elevadas en los sistemas sociales más antiguos no son una determinación exclusiva; dependen mucha más de la pregunta hasta dónde la sociedad rebasa sus propias expectativas creando así una inseguridad que no pueda ser exteriorizada. Entonces, ni el resguardo en el ritual fijo, sin alternativa, ni el poder político, ofrecen seguridad suficiente.⁵⁷

Tales expectativas tienen niveles de seguridad, es decir, según su nivel de complejidad tienen mayor o menor posibilidad de cumplirse. Mientras más complejidad, la expectativa se convierte en inseguridad. Por ese motivo, en el Estado neoliberal posmoderno mexicano la protección de los capitales privados genera el aumento de riesgos y las expectativas generadas por los sistemas sociales no se cumplen.

En consecuencia, el sujeto que ostenta el poder político mediante las expectativas y las pretensiones, determina las operaciones de los otros sistemas como el derecho.

Sobre lo anterior, Sánchez Sandoval indica lo siguiente:

Por eso en la vida social individual o colectiva quién tiene poder impone su pauta, su personal conciencia de realidad a todo conglomerado humano que domina y la hace obligatoria; entonces las conciencias de lo real individuales sometidas, ceden a su originalidad y pluralidad, para adoptar la

⁵⁷ *Ibidem*, p. 283.

homogeneidad ideológica de la autoridad del poderoso. Esa unificación entorno a una sola racionalidad se generaliza y habitualiza, de manera que las interacciones entre los distintos sujetos sociales, se dan dentro de un cierto marco de signos y símbolos conocidos.⁵⁸

En México, tanto el sistema político como el económico imponen las pautas ideológicas que les convienen, con ello establecen un mundo de inclusión y exclusión.

En la inclusión nada más existe aquello que la clase con poder selecciona. A su vez, los excluidos son el enemigo de la ideología e identidad impuesta por el sistema político.

La inclusión y la exclusión que el sistema del derecho crea, tiene la cualidad de generar una realidad o una verdad artificial. Al respecto, vale la pena citar a Habermas quien refiere lo siguiente:

Pues la positividad del derecho significa que con el plexo de normas conscientemente estatuidas surge todo un fragmento de realidad social artificialmente generada, cuya existencia es sólo discrecional, pues cada uno de sus componentes particulares puede derogarse y cambiarse.⁵⁹

De esta forma, en el sistema del derecho sólo existen y son legales aquellos elementos y operaciones que él mismo determina, lo cual constituye una realidad artificial construida mediante la selección que hace el sistema político y el económico de aquello que es permitido dentro del Estado.

Por eso el derecho es un sistema de discursos que legaliza las ideologías y pretensiones de los sistemas político y económico, que genera expectativas que no necesariamente se cumplen en el mundo de los hechos.

2.2. *El Estado neoliberal posmoderno mexicano y su Constitución autocrática*

Como ya se mencionó, en el Estado moderno liberal fundamentado en la democracia, la organización estatal debería estar cimentada en los principios del federalismo, la división de poderes y el respeto por los derechos humanos.

⁵⁸ Sánchez Sandoval, Augusto, “De la seguridad pública militar en México al control social militar Transnacional” *Seguridad Pública y la Teoría de los Sistemas en la Sociedad del Riesgo*, Coord. Sánchez Sandoval, Augusto, México, Porrúa, 2007, p. 88.

⁵⁹ Habermas, Jürgen, *Op. cit.*, p. 101.

La realidad es que México es un país autocrático. Al respecto, el artículo 49 constitucional establece que: “el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29”.

Dicha redacción implica el establecimiento del principio de división de poderes. No obstante, el Estado mexicano es un sistema donde el Ejecutivo federal, de forma constitucional, centraliza el ejercicio del poder de la siguiente forma:

1. Nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con la aprobación de la Cámara de Senadores,⁶⁰
2. Asignación de presupuesto al poder judicial,⁶¹
3. Determinación de la agenda legislativa mediante el ejercicio del derecho de iniciativa preferente.⁶²

De esta forma no existe una división de poderes verdadera que implique un equilibrio del poder.

En el caso del poder judicial queda subordinado a la voluntad del Ejecutivo federal mediante el condicionamiento de nombramientos en puestos claves y de asignaciones presupuestarias. Por ejemplo, el artículo 96 constitucional permite que en caso de empate en la votación del Senado para la elección, el Presidente podrá designar al ganador.

Sobre lo anterior, Sánchez Sandoval refiere lo siguiente:

⁶⁰ Artículos 89, fracción XVIII y 96. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado.

⁶¹ Artículo 89, fracción XII. El Ejecutivo federal deberá facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

⁶² Artículo 71, párrafo segundo. El día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones el Presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el Pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales. Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del Pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas. No podrán tener carácter preferente las iniciativas de adición o reforma a esta Constitución.

Por ello queda claro que el órgano judicial, su organización fundamental, su funcionamiento y el nombramiento y control de las cúpulas, están supraordenados por el Poder Ejecutivo, por lo que en consecuencia son dependientes de éste.⁶³

Ejemplo de lo anterior es el caso del Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien desde el año 2008 fue Jefe del Servicio de Administración Tributaria, y propuesto por el ex Presidente Felipe Calderón Hinojosa, previa ratificación del Congreso de la Unión.

El mismo ex titular del Ejecutivo Federal, en el 2012 lo propuso para ser Ministro de la Suprema Corte de la Nación, justo antes de terminar ese periodo presidencial. Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, el voto de este juzgador fue decisivo en el amparo que se otorgó a Florence Cassez.⁶⁴

En materia de presupuestaria, la ley de egresos de la federación de 2013 refiere lo siguiente:

El Proyecto de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2013 del Poder Judicial de la Federación, que incorpora la orientación del gasto y los recursos indispensables para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cumplan con sus funciones establecidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el marco de la prioridad del Estado mexicano de fortalecer la impartición de justicia en beneficio de los gobernados, asciende a 46,479.4 millones de pesos (MDP).⁶⁵

Con esa cantidad de asignaciones presupuestales, se pretende que las resoluciones judiciales no afecten las pretensiones del Poder Ejecutivo y del propio legislativo, que es quien al final aprueba el presupuesto de egresos.

Respecto del Poder Legislativo, el Partido Revolucionario Institucional mantuvo el poder público sobre el país entre 1929 y 1989, cuando perdió la gobernatura del estado de Baja California y luego la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados en

⁶³ González Vidaurri, *et. al.*, *Op. cit.*, p. 73.

⁶⁴ Al momento de su nombramiento como Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Alfredo Gutiérrez Mena no contaba con ninguna experiencia dentro del Poder Judicial, véase: <http://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/Paginas/cvGutierrezOrtiz.aspx>

⁶⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación, Consultado el 22 de abril de 2013 en: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2013/temas/tomos/03/r03_ep.pdf

1997. Desde 1929 los Presidentes de México fueron miembros de este partido político hasta que en las elecciones federales del año 2000 ganó por primera vez un representante del Partido Acción Nacional.

Durante este periodo, las iniciativas propuestas por el Presidente eran aprobadas sin un debate real entre fracciones partidistas o cualquiera otro obstáculo.

A su vez, la Constitución, a través del artículo 71 le otorga la facultad de iniciar leyes al Presidente de la República. El propósito principal de lo anterior, es fijar la agenda legislativa dentro del Congreso de la Unión con las reformas que le convienen al titular del ejecutivo. En estos casos, siempre la iniciativa que servirá de eje para la expedición de una nueva ley o reforma, será la presentada por el Presidente de la República.

Para fortalecer esta facultad, en el 2012 el artículo en cita fue reformado para que el Ejecutivo tenga la posibilidad de presentar hasta dos iniciativas preferentes, mismas que deberán ser discutidas y votadas en la Cámara de origen en un plazo máximo de treinta días naturales. Igualmente, la Cámara revisora deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo.

Esto último, permitió que durante el primer periodo ordinario de sesiones del primer año de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión (septiembre - diciembre 2013) se aprobaran la reforma laboral y la ley de contabilidad gubernamental.

En razón de lo anterior, los temas importantes dentro del Congreso de la Unión, prácticamente en su totalidad, son determinados por el Ejecutivo Federal e impulsados por los Grupos Parlamentarios. Por ejemplo, la Ley antisequestro fue promovida por este personaje; sin embargo, los partidos políticos la impulsaron y aprobaron adjudicándose ante la sociedad un logro legislativo.

El artículo 89, fracción I, le otorga al Presidente la facultad de promulgar y ejecutar las leyes aprobadas por el Congreso de la Unión. Además, el artículo 72 le da la posibilidad al Ejecutivo de hacer observaciones a las normas aprobadas por el Congreso. De esta forma, el proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen, iniciando de nuevo el proceso legislativo.

Un ejemplo de lo anterior es la Ley General de Víctimas, misma que a pesar de ser aprobada por el Congreso de la Unión, prácticamente de forma unánime, el Presidente Felipe Calderón la devolvió con observaciones. Incluso, existió en la Suprema Corte de Justicia de la Nación una controversia constitucional para resolver sobre la legalidad de esa devolución.

Posteriormente, Enrique Peña Nieto para cumplir un compromiso de campaña con el

activista Javier Sicilia, retiró la citada controversia y ordenó su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Como es posible entender, en México no existe un sistema de división de poderes en virtud de que es el Ejecutivo federal el que tiene la capacidad de determinar y controlar las actividades del legislativo y judicial.

De esta manera, tal y como se observa en la tabla 2.1 el subsistema constitucional en México tiene un sentido autocrático, ajeno al principio de división de poderes, en donde la creación y aplicación del marco jurídico se encuentra sometido a la voluntad del Presidente de la República.

Tab. 2.1: Autocracia en México (Víctor Manuel Rangel Cortés)

Estado	Soberano	Funciones	México
Monarquía absoluta	Rey	Centralizadas	
Autocracia	Unipersonal	Centralizadas	Caso mexicano
Monarquía constitucional	Monarca y pueblo	Descentralizadas	
Monarquía parlamentaria	Parlamento	División de poderes	
Moderno liberal	Pueblo	División de poderes	
Federal	Pueblo	División de poderes y autonomía estatal	
Neoliberal posmoderno	Capital extranjero	En países periféricos es centralizada	Caso mexicano

Este ejercicio del poder autocrático responde a que México es un Estado Neoliberal, por eso son los intereses económicos del capital privado y extranjero, así como los intereses políticos de la clase que ostenta el poder los que determinan el sentido de la Constitución.⁶⁶

⁶⁶ Por ejemplo, en tiempos de la revolución francesa se hablaba de Constitución sólo cuando se

En tales condiciones, la Constitución y los subsistemas derivados de ella adquieren el sentido que la clase política y el modelo económico del Estado neoliberal le otorgan.

Actualmente, la Constitución mexicana ha sido reformada a efecto de permitir la inversión extranjera en puntos que se consideraban exclusivos de la nación mexicana.

Durante el gobierno de Lázaro Cárdenas se procuró que la economía mexicana fuera independiente de Estados Unidos de América. Sobre ello Paul Cooney refiere lo siguiente:

Después de varias décadas de revuelo político, el gobierno de Lázaro Cárdenas, cuyo período fue de 1934 a 1940, estableció bases para un nuevo modelo de desarrollo en México. Se trata de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Éste también fue el caso de otros países latinoamericanos como Brasil y Argentina, que procuraban lograr una mayor autonomía económica tras de la 2ª Gran depresión de los años 1930 que redujo el protagonismo de los EE.UU. y Europa a nivel internacional.⁶⁷

Gracias al sistema autocrático, el esquema anterior fue modificado durante los periodos presidenciales de Miguel de la Madrid (1982-1988) y Salinas de Gortari (1988-1994) cuando México se tuvo que adaptar al modelo económico neoliberal posmoderno establecido por el Fondo Monetario Internacional y el Consenso de Washington, sustentado en los siguientes tres ejes fundamentales:

1. Liberalización del comercio,
2. La desregulación financiera y
3. Las privatizaciones.⁶⁸

En el 2013 Enrique Peña Nieto ha dado continuidad a esas políticas neoliberales y la Constitución se reformó en el 2013 para dar cabida a la inversión extranjera en PEMEX y CFE. De tal forma que se proponen contratos de utilidad compartida con los que se permitirá la participación de los sectores social y privado en la exploración y extracción de hidrocarburos a cambio de pagos en función de los recursos obtenidos.

cumplían las exigencias de libertad burguesa y estaba asegurado un adecuado influjo político a la burguesía. vease: Schmitt, Carl, *Op. cit.*, p. 58.

⁶⁷ Cooney, Paul, “Dos décadas de Neoliberalismo en México: resultados y retos,” *Novos Cadenos NAEA*, volumen 11, num. 2, p. 17. Paráfrasis.

⁶⁸ *Ibidem*, pp. 16 y 19

La Tabla 2.2 compara el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las modificaciones que le fueron incorporadas para legalizar la ideología neoliberal posmoderna.

Tab. 2.2: Neoliberalismo Posmoderno en México (Víctor Manuel Rangel Cortés)

Texto 1917	Texto vigente
Art. 25.- La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas, estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.	Reformas publicadas el 5 de junio 2013. Artículo 25. Dispone que en el desarrollo económico nacional participaran el sector público, el sector social y el sector privado. Asimismo, permite la participación del sector privado en el impulso y organización de las áreas prioritarias del desarrollo, así como su protección.
Art. 28.- El texto original hacía referencia a la prohibición de los monopolios.	Artículo 28. Conserva la prohibición de prácticas monopólicas salvo en el caso de áreas estratégicas para el Estado. Contradictoriamente, se establece la posibilidad de que el Estado otorgue concesiones a los sectores social y privado cuando considere que es un caso de interés general.

Como puede apreciarse, el desarrollo del sistema económico en México quedó a disposición del sector privado mediante la aprobación de reformas constitucionales que legalizaron la ideología neoliberal.

Derivado de ello, las actividades que eran consideradas como exclusivas del Estado hoy son ejercidas por las empresas privadas extranjeras, por ejemplo, correos, telégrafos y radiotelegrafía, combustibles como el gas natural, telecomunicaciones, incluso la seguridad se ha privatizado.⁶⁹

Este sistema económico quedó firmemente establecido en 1986 mediante la integración económica de México con Estados Unidos y con la firma del Tratado de Libre Comercio en 1994 y la entrada de México al GATT, posteriormente.

Aunque el Tratado de Libre Comercio de América del Norte está asociado al comercio, más del 50 % del documento trata sobre cuestiones de inversión y en consecuencia refleja las políticas neoliberales favorables a la liberalización

⁶⁹ Sobre la privatización de la seguridad, cabe mencionar que se encuentra vigente a nivel federal, la Ley de Seguridad Privada.

del comercio y las finanzas. El TLCAn es un marco legal que fortaleció significativamente al cambio neoliberal que se está llevando a cabo en México, pero en especial formalizó el creciente grado de integración económica que se viene desarrollando entre México y los EE.UU. Los principios fundamentales del TLCAn tratan de la liberalización del comercio mediante sustanciales reducciones de aranceles (véase arriba), la eliminación de barreras no-arancelarias y una mayor flexibilidad para la inversión extranjera, lo que refleja el énfasis del TLCAn en los derechos de las corporaciones, a menudo en perjuicio de los derechos de los ciudadanos. En la próxima sección se mostrará como el marco otorgado por el TLCAn fue esencial para facilitar la expansión de la industria maquiladora.⁷⁰

Cuando se habla de los resultados que generó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte en materia económica, hay que decir que ha generado un déficit comercial basado en la salida de más divisas con respecto a las entrantes.

Estos acontecimientos generaron una creciente dependencia de la economía mexicana, respecto a la expansión de las empresas transnacionales estadounidenses en la zona fronteriza.

Paralelamente, el Fondo Monetario Internacional se infiltró en el modelo económico mexicano, a través de la aplicación del Programa Inmediato de Reordenación Económica.

Este último tenía el objetivo de reducir la inflación, restaurar la estabilidad fiscal y cambiaria, asegurando el pago de la deuda; sin embargo, lo que en realidad sucedió fue que se abrió paso a la privatización del patrimonio nacional, las funciones estatales y los servicios públicos.⁷¹

En septiembre de 1998 Ernesto Zedillo publicó el Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras que establece los siguientes aspectos:

ARTÍCULO 2.- Para efectos de lo establecido en el Título Primero de la

⁷⁰ Cooney, Paul, *Op. cit.*, p. 23.

⁷¹ Entre 1940-1970 un 70 % de las exportaciones de México fueron dirigidas a los EE.UU. y 70.3 % de las importaciones provinieron de este país, pero la participación de los EE.UU. en el comercio de México cayó al 53.9 % en 1981. En 1985, México firmó un acuerdo bilateral con los EE.UU. sobre subsidios y obligaciones aduaneras y luego entró en el GATT (organización precursora de la OMC) en 1986 después de muchos años de resistencia. Esto implicó la necesidad de eliminar algunas políticas que protegían a productores mexicanos de la competencia de las TNCs extranjeras, con las cuales estaban en desventaja. no obstante, los cambios más significativos con respecto a la liberalización del comercio vinieron con el TLCA. véase: *Ibidem*, p. 19 y 20

Ley, se estará a lo siguiente:

I. Se encuentran excluidas:

a) De la fracción I del artículo 5o., las actividades relativas al transporte, el almacenamiento y la distribución de gas distinto al licuado de petróleo, en términos de lo dispuesto en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo;

b) De la fracción III del artículo 5o., las actividades que se mencionan a continuación, en los términos de lo dispuesto en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica:

1. Generación de energía eléctrica para autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción;

2. Generación de energía eléctrica que realicen los productores independientes para su venta a la Comisión Federal de Electricidad;

3. Generación de energía eléctrica para su exportación, derivada de cogeneración, producción independiente y pequeña producción;

4. Importación de energía eléctrica por parte de personas físicas o morales, destinada exclusivamente al autoabastecimiento para usos propios, y

5. Generación de energía eléctrica destinada a uso en emergencias derivadas de interrupciones en el servicio público de energía eléctrica.

c) De la fracción X del artículo 8o., en los términos de lo dispuesto en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, la construcción, operación y propiedad de ductos, instalaciones y equipos, relativos al transporte y distribución de gas natural;

Con estas disposiciones, lo que se propició fue la eliminación de muchas regulaciones protectoras de la industria mexicana que habían sido impuestas por la Ley para Promover la Inversión Mexicana de 1973. En consecuencia, la inversión extranjera tuvo pleno acceso a sectores que, supuestamente, eran exclusivos del Estado mexicano como la materia energética.

Entre los años 1982 y 1995, México pasó de tener unas 1,155 empresas estatales a tan sólo 185.⁷² Sumado a lo anterior, se privatizó el sistema de seguridad social, con esto a partir de 1996 los sistemas de jubilaciones y pensiones, el Instituto Mexicano de Seguro

⁷² Las empresas vendidas incluyeron ferrocarriles, teléfonos, gas natural, proveedores de energía eléctrica, administración de satélites y puertos, aeropuertos, refinerías de azúcar y bancos. Una gran desventaja que llevó consigo las privatizaciones fue el aumento del desempleo causado por el despido de trabajadores estatales. Por ejemplo, durante el período 1982-1993, las empresas públicas redujeron el número de puestos de trabajo pagados por 429 mil y despidieron a 765.730 trabajadores. Después de 1993, añadieron muchos más trabajadores a esta lista, véase *Ibidem*, p. 17. Paráfrasis.

Social, y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, quedaron en manos de la inversión privada.⁷³

Este proceso permite al capital privado y extranjero asumir financiación, producción, ganancias derivadas de prestación de bienes y servicios; Además, la privatización introduce el traslado de las funciones y responsabilidades públicas a manos privadas, tal es el caso de la seguridad pública.⁷⁴

El resultado generado fue que los recursos mexicanos quedaron bajo control de los intereses privados, y el dominio de las empresas extranjeras de la economía mexicana.

Por ese motivo, la economía mexicana es prácticamente improductiva y dependiente de la inversión extranjera debido a que no tiene control sobre las plantas industriales situadas en su propio territorio y las ganancias generadas quedan en manos de las empresas extranjeras. Estas circunstancias generaron serias crisis económicas como la de 1994:

En 1994-95, México experimentó su segunda peor crisis económica en su historia cuando el PIB disminuyó más de un 6 % y el PIB per capita en un 8.6 % en 1995. durante este período de crisis, el consumo y el crédito cayeron bastante y resultó en un aumento de muchas quiebras. Según La Botz (1997), hasta dos tercios de los mexicanos fueron desempleados o subempleados en 1995 y sólo 9,370 de 36 millones de la población económicamente activa tenía trabajo permanente a tiempo completo. Había una disminución de los salarios reales de un 27 % entre 1994 y 1996, y aún fue 37 % más debajo del nivel de 1980 (EPI, 1997: 14). Afortunadamente, había alguna recuperación de los salarios reales, pero el salario real manufacturero en 2004 es sólo 70 % del nivel de 1980.⁷⁵

La política neoliberal aplicada en México no culminó con la llegada de Vicente Fox y Felipe Calderón a la Presidencia de la República. Desde el año 2000 ha estado latente la intención de privatizar PEMEX, la CFE y Luz y Fuerza del Centro misma que ya fue extinguida mediante el decreto del 11 de octubre de 2009; asimismo, la llamada reforma laboral aprobada en noviembre de 2012 da validez y legalidad al outsourcing y con ello los trabajadores pierden la estabilidad laboral y acceso a prestaciones como la seguridad social.

⁷³ Así que 36.487 contribuyentes que tienen el IMSS, inicialmente, fueron afectados y, después, unos 9 millones 42 mil contribuyentes del ISSSTE también lo fueron. En total, más del 50 % de la población de México fue afectada por esta decisión, véase: *Ibidem* 2, p. 23. Paráfrasis.

⁷⁴ En este caso se encuentra vigente la Ley Federal de Seguridad Privada.

⁷⁵ Cooney, Paul, *Op. cit.*, p. 27.

De esta manera, es posible señalar que en México la soberanía es el poder que radica en los intereses del capital privado extranjero que, mediante los aparatos ideológicos, determinan la identidad de la comunidad política; asimismo, centraliza la legislación, la jurisdicción y la administración pretendiendo promover el bienestar de sus integrantes y la seguridad respecto de enemigos dentro de su propio territorio y de otros Estados.

Como conclusión, el Estado mexicano puede ser entendido como un Estado neoliberal posmoderno cuya soberanía radica en los intereses del capital privado extranjero provocando pobreza, inseguridad y la construcción de un sistema jurídico represivo de los derechos humanos; asimismo, la legislación, la jurisdicción y la administración son determinadas por los países centrales para promover el bienestar de las grandes empresas extranjeras y su seguridad.

2.3. *El neoliberalismo y el derecho penal en México*

En este rubro, el primer punto a considerar es la selección que los sistemas político y económico hacen del enemigo, el cual ha sido generado por las políticas neoliberales de las décadas de los 80s y 90s que produjeron el aumento en el desempleo y con ello la falta de los medios necesarios para vivir.

La gente en situación de pobreza tuvo que recurrir a la comisión de delitos como el robo y más tarde al crimen organizado basado en delitos de alto impacto y transnacionales como el narcotráfico, el secuestro, la trata de personas o la extorsión para poder cubrir sus necesidades básicas. Quienes cometieron estas conductas delictivas, se convirtieron en enemigos de los sistemas político y económico.

Como solución al aumento de la criminalidad, los citados sistemas han incitado al sistema del derecho para generar operaciones que legalizan las acciones tendientes a eliminar sus enemigos. Sobre esto, la Doctora García García señala lo siguiente:

Lógicamente, también se ha tenido la misma solución por parte del Estado: el endurecimiento del Derecho Penal. En esta ocasión y en respuesta al desempleo, lo que se ha dado es un incremento de hipótesis de conductas delictivas en la normatividad penal para el delito de robo.⁷⁶

Sumado a lo anterior, se expidió la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada en 1996, con lo que se establecieron excepciones a los derechos humanos que permiten

⁷⁶ García García, Guadalupe Leticia, *Derecho Ejecutivo Penal*, México, Porrúa, 2005, p. 35.

al sistema político actuar sin limitaciones en contra de sus enemigos, pero que fueron impuestas por los países centrales, tal y como lo señala Sánchez Sandoval:

La posmodernidad político jurídica consiste en la imposición de reglas de control social internacional que hacen los países centrales, a los Estados periféricos, obligándoles a pasar de la premodernidad en que viven a la posmodernidad del control legal y de facto, extraterritorial.⁷⁷

Los países centrales como Estados Unidos, son quienes imponen el sentido del sistema del derecho a los países periféricos, quienes renuncian a su soberanía y aceptan someterse a la voluntad del poderoso y pierden su identidad.

De esta manera México adoptó la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, como un sistema de reglas de control de tipo neoliberal impuestas por los países centrales para hacer frente al crimen organizado.

Con la firma de este instrumento internacional, los postulados del Estado moderno liberal, basados en el reconocimiento y respeto de los derechos humanos en una Constitución Política, fueron sustituidos por los siguientes principios del derecho penal neoliberal:

1. Principio de incriminación penal por sólo sospecha: Basta con la sospecha de que alguien está involucrado en la delincuencia organizada para incriminarlo, detenerlo y arraigarlo.⁷⁸ Al respecto, con la reforma constitucional de 2008, para que se dicte el ahora llamado auto de vinculación a proceso únicamente se requiere que existan datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión (artículo 19).

Con ello, se disminuye el material probatorio requerido para que el ministerio público pueda solicitar ordenes de aprehensión al juez. Lo anterior, puede facilitar la investigación ya que no tendrá la obligación de acreditar de antemano la probable responsabilidad. Estas disposiciones, presentan el peligro de que las órdenes de aprehensión y el auto de vinculación a proceso se multipliquen y puedan ocasionar graves consecuencias jurídicas, laborales, económicas, sociales, familiares y psicológicas a las personas, aunque al final de un proceso se les declare inocentes.

2. Principio de utilización de la analogía en materia penal: Se admite para agravar los delitos, cuando al sujeto imputado se le conozcan declaraciones de culpabilidad

⁷⁷ Sánchez Sandoval, Augusto, *Op. cit.*, p. 175

⁷⁸ *Ibidem*, p. 177.

anteriores, por delitos análogos a los que se le inculpan, ya sea por tribunales extranjeros o del propio país (artículo 3º, numeral 5, h de la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas).⁷⁹ Cabe mencionar que las sentencias de los tribunales se caracterizan por tomar en cuenta la existencia de antecedentes penales, incluso los grados de peligrosidad que se le determinan a una persona.

Estos aspectos suelen ser causa de la negación de un beneficio de libertad o preliberatorio, también pueden ser tomados en cuenta para graduar la pena.

3. Principio de discrecionalidad de las autoridades: Se alienta a los Estados firmantes a que todas las normas permitan discrecionalidad en las autoridades, conforme al derecho interno y se ejerza con la máxima eficacia para el enjuiciamiento de los delitos contenidos en la convención (artículo 3º numeral 6 de la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas).⁸⁰

Sobre esto cabe mencionar que el artículo 16 constitucional establece que en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el ministerio público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

Por otro lado, el artículo 19 constitucional señala que el ministerio público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso.

En adición a lo anterior, de conformidad con el artículo 21, el ministerio público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.

4. Principio de no utilización de los beneficios penitenciarios. Se recomienda que dada la gravedad de los delitos enumerados en el artículo 3º párrafo 1º de la Convención, los tribunales y las autoridades deben demorar los beneficios de libertad anticipada o libertad condicional (artículo 3, numeral 7 de la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas). Además, se instituye la prisión de máxima seguridad.⁸¹

⁷⁹ *Idem.*

⁸⁰ *Ibidem*, p. 177.

⁸¹ *Ibidem*, p. 178.

Sobre el tema, el artículo 18 de la Constitución establece que 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 reinserción social; sin embargo, esta disposición no aplicará en caso de delincuencia organizada y respecto de otros internos que requieran medidas especiales de seguridad.

El mismo artículo establece que para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada se destinarán centros especiales. Además, las autoridades competentes podrán restringir las comunicaciones de los inculpados y sentenciados por delincuencia organizada con terceros, salvo el acceso a su defensor, e imponer medidas de vigilancia especial a quienes se encuentren internos en estos establecimientos.

5. Principio de no prescripción de la acción penal ni de la pena. Se exhorta a las partes para que prolonguen los plazos para evitar que prescriban los delitos y las penas (art. 3º, numeral 8 de la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas).⁸²

Al artículo 20, en el segundo párrafo de la fracción IX apartado B, le ha sido agregada una última parte en la que se establece que la prisión preventiva no puede exceder de dos años salvo que su defensa solicite prolongar ese tiempo. Y en el caso de que se exceda ese tiempo sin que se dicte la sentencia correspondiente el acusado será puesto en libertad. Actualmente, existen delitos como el secuestro que gracias a la alta penalidad que se contempla, prácticamente nunca prescriben.

6. Principio de negación del concepto teórico de delito político. La convención rechaza que a cualquier delito en ella contenido, se califique como político, o se alegue que está políticamente motivado (artículo 3º, numeral 10 de la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas).⁸³
7. Principio de que la carga de la prueba es para el acusado. Se invierte la carga de la prueba, de manera que se impone a un sospechoso la obligación de probar la licitud de sus bienes o probar que no sabía de la ilicitud de los mismos. De tal forma que se impone al acusado la obligación de presentar las pruebas que ayuden a negar las pruebas de la autoridad acusadora.⁸⁴

Así, aunque el ciudadano posea bienes de buena fe, pero que no puedan probarlo, siempre será un sujeto susceptible de ser inculcado como delincuente, quedando ante la norma y las autoridades, en total estado de indefensión (artículo 3º de la

⁸² *Idem.*

⁸³ *Idem.*

⁸⁴ *Ibidem*, p. 179.

Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas).⁸⁵

Sobre lo anterior, el artículo 20 de la constitución establece que la carga de la prueba para demostrar la culpabilidad corresponde a la parte acusadora, conforme lo establezca el tipo penal. Además, las partes tendrán igualdad procesal para sostener la acusación o la defensa, respectivamente; no obstante, con base en el artículo 19 constitucional el juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

Por tanto, cualquier persona sometida a un proceso penal bajo la hipótesis de delincuencia organizada, tendrá la obligación de demostrar que se trata de una acusación falsa.

8. Principio de la competencia jurídico penal transnacional. Por virtud de este principio, los países se obligan a declararse competentes de los delitos que define la convención, comprometiéndose a conceder la extradición cuando sean requeridos, y si la parte requerida no lo extradita, deberá juzgar al sujeto de acuerdo a sus leyes, que serán las establecidas en la Convención (artículo 4º numeral 2 de la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas).⁸⁶
9. Principio de extradición universal. Si no existe tratado entre las partes, la Convención se erige como fundamento jurídico para proceder a la misma, simplificándose los requisitos probatorios; asimismo, las normas son abiertas y, por tanto, en ellas cabe la extradición también de ciudadanos nacionales. Igual ocurre con la detención de personas en casos de urgencia en el país requerido, sólo porque así lo solicita el país requirente (artículo 6º, numerales 5, 6, 8 de la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas).⁸⁷
10. Principio de eficacia extra-territorial de sentencias extranjeras. Con base en este principio, si el país requerido niega la extradición, el país requirente puede también juzgar en ausencia a la persona no extraditada y solicitar al Estado requerido, que ejecute en su territorio la sentencia extranjera emitida por el Estado requirente (artículo 6º, numerales 9 y 10 de la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas).⁸⁸

⁸⁵ *Idem.*

⁸⁶ *Idem.*

⁸⁷ *Ibidem*, p. 180.

⁸⁸ *Idem.*

Vinculado con esto, el artículo 18 constitucional refiere que los sentenciados de nacionalidad mexicana que se encuentren cumpliendo penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a México para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de reinserción social previstos en este artículo. Los sentenciados de nacionalidad extranjera por delitos del orden federal o del fuero común, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los Tratados Internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. El traslado de los reclusos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.

11. Principio de traslado internacional de testigos. Las partes podrán detener personas consideradas testigos y mandarlas de un país a otro y se procederá de la misma forma si esos testigos están privados de la libertad, con el fin de integrar investigaciones o intervenir en actuaciones procesales de cualquier tipo.⁸⁹
12. Principio de la apropiación de los decomisos en función de su territorialidad. En este principio se muestra un ánimo acaparador y de venganza de los grupos de poder de los países firmantes, de manera que el decomiso de los dineros y de los bienes derivados directa e indirectamente del narcotráfico o de los denominados delitos organizados, aparece como un botín fundamental, porque se lo apropia el país donde esos bienes se encuentren; asimismo, en materia de secreto bancario, los países no podrán oponerle ni alegarlo, en ninguna investigación (artículo 7º, numeral 5 de la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas).⁹⁰

El artículo 22 constitucional refiere que no se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decreta una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia.

En el caso de extinción de dominio, el mismo artículo señala que es la pérdida de los derechos, previo el procedimiento judicial respectivo, sobre determinados bienes vinculados con delitos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, sin contraprestación ni compensación alguna para su dueño ni para quien se ostente o comporte como tal.⁹¹

13. Principio de negación del carácter fiscal de un delito. La convención prohíbe dar a los delitos en ella contenidos el carácter de fiscales para que los capitales y los

⁸⁹ *Ibidem*, p. 181.

⁹⁰ *Idem*.

⁹¹ Actualmente, se encuentra vigente la Ley Federal de Extinción de Dominio; asimismo, en diversas entidades federativas y el Distrito Federal cuentan con la ley respectiva.

bienes vinculados con la delincuencia organizada que se encuentren en el territorio de los países centrales, no puedan ser reivindicados como fiscales por el Estado que investiga o sentencia.⁹²

14. Principio de la utilización de agentes infiltrados. Se introduce la figura del agente infiltrado, con lo que se favorece y se legitima jurídicamente la acción impune de policías, para-policías, militares o para-militares infiltrados en las mafias, en los grupos guerrilleros, sindicales, estudiantiles u organizaciones sociales, que frecuentemente fungen como grupos de choque, provocando al interior de esas asociaciones de personas, delitos que sirvan para motivar la acción directa de los aparatos de represión.⁹³

En este punto los artículos 19 y 20 de la Constitución establecen diversas medidas de protección a los testigos. En especial, fracción V del artículo 20, apartado C refiere que el Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todos los sujetos que intervengan en el proceso. Los jueces deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación.

Con base en lo anterior, la Tabla 2.3 relaciona las disposiciones aceptadas por el gobierno mexicano al firmar la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (primera columna bajo las siglas “Convención CTIESP”) y el contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (segunda columna), especialmente después de las reformas en materia de seguridad y justicia de 2008.

Tab. 2.3: Convención Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (Víctor Manuel Rangel Cortés)

Convención CTIESP	Constitución
Incrimination penal por sólo sospecha	El artículo 19 disminuye el material probatorio para dictar el auto de vinculación a proceso porque sólo se exigirán datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.
Analogía en materia penal	Se encuentra prohibida por el artículo 14 constitucional. No obstante como los tratados internacionales son parte de la ley suprema de la unión, entonces puede aplicarse.

Continúa en la siguiente página. . .

⁹² *Idem.*

⁹³ *Ibidem*, p. 182.

Tabla 2.3 – Continuación

Convención CTIESP	Constitución
Discrecionalidad de las autoridades	El artículo 16 que el ministerio público podrá ordenar detenciones en casos urgentes. El artículo 19 señala los casos en que el M.P. podrá solicitar la prisión preventiva. El artículo 21 refiere que el M.P. podrá considerar criterios de oportunidad para ejercer acción penal.
No utilización de los beneficios penitenciarios	El artículo 18 regula el cumplimiento de la prisión preventiva, sentencias y restricción de comunicaciones de los internos en casos de delincuencia organizada.
No prescripción de la acción penal ni de la pena	El artículo 20, en el segundo párrafo de la fracción IX apartado B, dispone que la prisión preventiva no puede exceder de dos años salvo que su defensa solicite prolongar ese tiempo. Existen delitos como el secuestro que prácticamente nunca prescriben.
Negación del concepto teórico de delito político	Artículo 15. No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.
Carga de la prueba para el acusado	El artículo 19 señala que en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud procederá la prisión preventiva oficiosa.
Competencia jurídico penal transnacional	El artículo 19, segundo párrafo, refiere que el juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud. Además en la Ley General de Salud establecen las hipótesis delictivas vinculadas a la Convención, así como las reglas de competencia.

Continúa en la siguiente página. . .

Tabla 2.3 – Continuación

Convención CTIESP	Constitución
Extradición universal	El segundo párrafo del artículo 119 obliga a las entidades federativas a entregar sin demora a los imputados o sentenciados, así como a practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, atendiendo a la autoridad de cualquier otra que los requiera.
Eficacia extra-territorial de sentencias extranjeras.	El artículo 18 refiere que los sentenciados mexicanos en el extranjero, podrán ser trasladados a México y los sentenciados extranjeros podrán ser trasladados al país de su origen o residencia.
Traslado internacional de testigos	El artículo 119 establece que los testigos podrán ser trasladados de conformidad con los convenios de colaboración que celebren los órganos de procuración de justicia.
Apropiación de los decomisos	El artículo 22 establece la extinción de dominio a favor del Estado.
Negación del carácter fiscal de un delito	El artículo 22 establece la extinción de dominio en favor del Estado.
Utilización de agentes infiltrados	Los artículos 19 y 20, fracción V, apartado C refiere que el M.P. deberá garantizar la protección de testigos y en general todas los sujetos que intervengan en el proceso.

La tabla 2.3 muestra como la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas en su calidad de tratado internacional, introduce al sistema del derecho penal mexicano aspectos que le dan sentido represor al Estado mexicano.

2.3.1. *Iniciativa Mérida, la materialización del neoliberalismo*

El aumento de la criminalidad en México y la globalización del crimen organizado, han provocado que Estados Unidos califique a los grupos delictivos dedicados al narcotráfico en México como una amenaza a su seguridad.

Lo anterior ha derivado en la implementación de la Iniciativa Mérida, la cual, a decir de la embajada de los Estados Unidos, se sustenta en el pleno respeto de la soberanía,

la jurisdicción territorial y el marco legal de cada país, por lo que cada una de las estrategias planteadas se orienta por los principios de confianza mutua, responsabilidad compartida y reciprocidad.

De acuerdo con la embajada en cita, la Iniciativa Mérida se construye sobre las estrategias internas vigentes y los esfuerzos desarrollados por las dependencias encargadas de la procuración de justicia en ambos países.⁹⁴

Así, la Iniciativa Mérida que nunca ha sido ratificada por el Senado de la República como tratado internacional, refiere tener los siguientes objetivos para México:

Con más de 2100 millones de dólares de fondos asignados por el Congreso de los Estados Unidos, la Iniciativa Mérida ha entregado 1200 millones de dólares en equipo y entrenamiento a la fecha. El marco estratégico para implementar los miles de programas y actividades de la Iniciativa Mérida se conoce como los Cuatro Pilares, cada uno de los cuales agrupa programas de la iniciativa bajo objetivos estratégicos. En conjunto estos cuatro objetivos fortalecerán a ambas sociedades en la lucha contra el crimen organizado y la violencia, y ayudarán a impulsar la transformación de nuestra relación bilateral en materia de seguridad.

PILAR UNO: Afectar la capacidad operativa del crimen organizado

Disminuir el poder de los grupos criminales mexicanos al capturar y encarcelar sistemáticamente a sus líderes; reducir las ganancias del tráfico de drogas mediante el decomiso de narcóticos; frenar el lavado de dinero y disminuir la producción de drogas. La Iniciativa Mérida a través de equipo, tecnología, aviación y entrenamiento proporcionará los cimientos para lograr investigaciones más efectivas, aumentar el número de capturas y arrestos, lograr procesos legales exitosos e interdicción de cargamentos.

PILAR DOS: Institucionalizar la capacidad para mantener el Estado de derecho

Aumentar la capacidad de los órganos mexicanos encargados de la seguridad pública, fronteras e instituciones judiciales para mantener el estado de derecho. Los programas de la Iniciativa Mérida fortalecerán las capacidades de instituciones clave para mejorar controles internos, continuar con la profesionalización de la policía y las fuerzas armadas, reformar las correccionales e implementar la reforma del sistema penal.

PILAR TRES: Crear la estructura fronteriza del siglo XXI

⁹⁴ Embajada de Estados Unidos en México, *Iniciativa Mérida*, Consultado el 27 de febrero de 2014 en: <http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/feb2014/Merida-Initiative-Overview-2-14-sp.pdf> Paráfrasis.

Facilitar el comercio legítimo y tránsito de personas mientras se restringe el flujo ilícito de drogas, personas, armas y efectivo. La Iniciativa Mérida proporcionará las bases para una mejor infraestructura y tecnología para fortalecer y modernizar la seguridad fronteriza en los cruces terrestres del norte y del sur, puertos y aeropuertos. Los programas de profesionalización aportarán nuevas habilidades a las agencias encargadas del manejo fronterizo, y un mayor número de tecnologías no invasivas ayudarán en la detección de actividades criminales.

PILAR CUATRO: Construir comunidades fuertes

Fortalecer a las comunidades mediante la creación de una cultura de respeto a las leyes y la disminución del atractivo y poder de las organizaciones dedicadas al narcotráfico. Al implementar y crear programas de trabajo, involucrar a los jóvenes con sus comunidades, expandir las redes de protección social y generar confianza en las instituciones públicas, la Iniciativa Mérida desarrollará nuevas estrategias para el fortalecimiento de las comunidades mexicanas en contra del crimen organizado.⁹⁵

En razón de lo anterior, el Congreso de los Estados Unidos ha aprobado financiamiento; hasta la fecha más de 1,600 millones de dólares se han destinado a México.⁹⁶

Según la misma embajada, en materia de lavado de dinero las agencias de procuración de justicia en ambos países están cooperando para crear programas y desarrollar estrategias que optimizarán las investigaciones y los procesos judiciales, el decomiso de cargamentos de dinero y la reducción de las actividades de lavado de dinero entre los criminales de ambos lados de la frontera.⁹⁷

Derivado de la Iniciativa Mérida, de conformidad con la Embajada en cita, México extraditó 107 detenidos a EE.UU. en 2009, sobrepasando el récord de 95 sospechosos en 2008.⁹⁸

De igual manera, la Iniciativa Mérida proporciona habilidades técnicas y asistencia a México para la profesionalización de la policía, la reforma judicial y penitenciaria, el reforzamiento de las tecnologías de información, el desarrollo de infraestructura, la seguridad fronteriza y el fomento de una cultura de la legalidad.⁹⁹

Para combatir el contrabando de dinero y armas, se está brindando equipo de inspección no intrusiva a varias agencias. Desde el comienzo de la Iniciativa Mérida, los Estados

⁹⁵ Embajada de Estados Unidos, *Op. cit.*

⁹⁶ *Idem.* Paráfrasis.

⁹⁷ Véase: Embajada de Estados Unidos, *Op. cit.*, nota 92. Paráfrasis.

⁹⁸ *Idem.* Paráfrasis.

⁹⁹ Véase: Embajada de Estados Unidos, *Op. cit.* Paráfrasis.

Unidos han entregado equipo y capacitación con un valor de más de 465 millones de dólares y 25 millones en equipo para inspección no intrusiva. Existen planes de entregar equipo y entrenamiento adicionales con un valor de alrededor de 500 millones de dólares, entre los que se incluyen 60 millones en equipo de inspección no intrusiva, para fines de 2011.¹⁰⁰

Adicionalmente, la autoridades estadounidenses brindaron apoyo a México en el desarrollo de capacitación, de políticas y de procedimientos centralizados para administrar pruebas poligráficas y evaluaciones periódicas con el fin de investigar los antecedentes y la confiabilidad de las autoridades de procuración de justicia mexicanas.¹⁰¹

Por cuanto hace a la Secretaría de Seguridad Pública, como parte de sus compromisos para acabar con la corrupción, implementó el programa Cultura de Legalidad para los 32,000 integrantes de sus cuerpos policiales. Desde que se adoptó la medida en mayo de 2009, el curso de 40 horas para reclutas se ha impartido ya a 5,000 agentes nuevos.¹⁰²

En materia de sistema penitenciario, México inauguró la Academia Nacional de Administración Penitenciaria en Xalapa, Veracruz en mayo del 2009, la cual cuenta con casi 7,000 nuevos oficiales. A la fecha, un total de 14 instalaciones, 9 federales y 5 estatales,

¹⁰⁰ 23 camionetas ZBV equipadas con rayos X de retrodispersión, y sus respectivos remolques de dispersión frontal se han entregado. Estas camionetas inspeccionan vehículos comerciales ligeros y vehículos particulares en busca de armas, drogas, explosivos, químicos y dinero de procedencia ilícita.

45 detectores de vapor manuales con escáneres de iones se entregaron al Ejército Mexicano en septiembre de 2009, con valor de 1.1 millones de dólares. Los escáneres de iones detectan rastros de vapor de armas recién disparadas así como otros materiales ilícitos en vehículos comerciales y particulares en los retenes carreteros en todo México.

Diez minivans con rayos X se entregaron a la SSP en diciembre de 2009 con valor de 1.2 millones de dólares. Las minivans se utilizan en los retenes y durante algunos operativos especiales para detectar contrabando en autobuses comerciales, camiones ligeros y vehículos particulares en las carreteras de México.

Dos sistemas de inspección de furgones y carga ferroviaria, con un valor de 3.5 millones de dólares, se entregaron en septiembre de 2010 a la Administración de Aduanas para detectar armas y drogas en los contenedores que transitan por los puertos de entrada. Este equipo está basado en la tecnología más avanzada de rayos gamma y permite que los técnicos capacitados vean los contenidos de los furgones de ferrocarril mientras estos se mantienen en movimiento, lo que permite detectar contrabando, armas, explosivos y municiones, o personas sin perturbar a los pasajeros, animales, productos u otros contenidos. Véase: Embajada de Estados Unidos, *Op. cit.*

¹⁰¹ De igual manera, EE.UU. ha estado compartiendo tecnología y experiencia para el despliegue y la ampliación de bases de datos con estos registros con el fin de evitar la reconstrucción de personal de procuración de justicia corrupto. Además, los recursos estadounidenses contribuyen con los esfuerzos mexicanos para organizar, equipar y capacitar unidades de Asuntos Internos en las instituciones gubernamentales mexicanas con funciones similares a las del Inspector General del Gobierno de los Estados Unidos. Estos procesos están diseñados para eliminar la corrupción desde sus raíces dentro del gobierno mexicano y restablecer la confianza en la procuración de justicia. Véase: Embajada de Estados Unidos, *Op. cit.*

¹⁰² *Idem.* Paráfrasis.

han recibido acreditación y una instalación estatal adicional ha sido recomendada para su acreditación.¹⁰³

De igual forma, la Iniciativa Mérida está ayuda a oficiales policiacos y aduanales a ampliar y mejorar los equipos caninos utilizados en la intercepción de narcóticos, armas de fuego, municiones, explosivos y demás contrabando. Un amplio programa canino en tres agencias mexicanas utiliza de manera eficaz a perros que han sido entrenados por expertos estadounidenses en la interdicción de narcóticos, armas de fuego y municiones. Un total de 52 manejadores de perros han sido capacitados, y 78 canes han sido donados hasta la fecha.¹⁰⁴

La colaboración entre Estados Unidos y México en materia de seguridad que representa la Iniciativa Mérida, en realidad se convierte en la aceptación de compromisos por parte del Estado mexicano.

En ese tenor, el derecho mexicano se ha reproducido con base en las exigencias de la Iniciativa Mérida, que como ya mencionó no tiene el carácter de tratado internacional. La Tabla 2.4 muestra en la primera columna el contenido de la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (con la nomenclatura “Convención CTIESP”), en la segunda las reformas constitucionales posteriores al 2008 y en la tercera la relación que guarda la Constitución con los cuatro pilares de la Iniciativa Mérida.

Tab. 2.4: Iniciativa Mérida (Víctor Manuel Rangel Cortés)

Convención CTIESP	Constitución	Iniciativa Mérida
Incrimination penal por sólo sospecha.	El artículo 19 disminuye el material probatorio para dictar el auto de vinculación a proceso.	Trastornar la capacidad operativa del crimen organizado.
Analogía en materia penal.	Se encuentra prohibida por el artículo 14 constitucional.	Trastornar la capacidad operativa del crimen organizado.

Continúa en la siguiente página. . .

¹⁰³ Embajada de Estados Unidos *Op. cit.* Paráfrasis.

¹⁰⁴ *Idem.* Paráfrasis.

Tabla 2.4 – Continuación

Convención CTIESP	Constitución	Iniciativa Mérida
Discrecionalidad de las autoridades.	El artículo 16 refiere que el ministerio público podrá ordenar detenciones en casos urgentes. El artículo 19 señala los casos en que el M.P. podrá solicitar la prisión preventiva. El artículo 21 refiere que el M.P. podrá considerar criterios de oportunidad para ejercer acción penal.	Trastornar la capacidad operativa del crimen organizado.
No utilización de los beneficios penitenciarios.	El artículo 18 regula el cumplimiento de la prisión preventiva, sentencias y restricción de comunicaciones de los internos en casos de delincuencia organizada.	Institucionalizar la capacidad de mantener el estado de derecho.
No prescripción de la acción penal ni de la pena.	El artículo 20, en el segundo párrafo de la fracción IX apartado B, dispone que la prisión preventiva no puede exceder de dos años salvo que su defensa solicite prolongar ese tiempo. Existen delitos como el secuestro que prácticamente nunca prescriben.	Trastornar la capacidad del crimen organizado.
Negación del concepto teórico de delito político.	Artículo 15. No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.	Trastornar la capacidad operativa del crimen organizado.

Continúa en la siguiente página. . .

Tabla 2.4 – Continuación

Convención CTIESP	Constitución	Iniciativa Mérida
Carga de la prueba para el acusado.	El artículo 19 señala que en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud procederá la prisión preventiva oficiosa.	Trastornar la capacidad operativa del crimen organizado.
Competencia jurídico penal transnacional.	El artículo 19, segundo párrafo, refiere que el juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud. Además en la Ley General de Salud establecen las hipótesis delictivas vinculadas a la Convención, así como las reglas de competencia.	Institucionalizar la capacidad de mantener el estado de derecho.
Extradición universal.	El segundo párrafo del artículo 119 obliga a las entidades federativas a entregar sin demora a los imputados o sentenciados, así como a practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, atendiendo a la autoridad de cualquiera otra que los requiera.	Trastornar la capacidad operativa del crimen organizado.

Continúa en la siguiente página...

Tabla 2.4 – Continuación

Convención CTIESP	Constitución	Iniciativa Mérida
Eficacia extra-territorial de sentencias extranjeras.	El artículo 18 refiere que los sentenciados mexicanos en el extranjero, podrán ser trasladados a México y los sentenciados extranjeros podrán ser trasladados al país de su origen o residencia.	Institucionalizar la capacidad de mantener el estado de derecho.
Traslado internacional de testigos.	El artículo 119 refiere que los testigos podrán ser trasladados de conformidad con los convenios de colaboración que celebren los órganos de procuración de justicia.	Trastornar la capacidad operativa del crimen organizado.
Apropiación de los decomisos	El artículo 22 establece la extinción de dominio a favor del Estado.	Trastornar la capacidad operativa del crimen organizado.
Negación del carácter fiscal de un delito	El artículo 22 establece la extinción de dominio a favor del Estado	Trastornar la capacidad operativa del crimen organizado.
Utilización de agentes infiltrados	Los artículos 19 y 20, fracción V, apartado C refiere que el M.P. deberá garantizar la protección de testigos y en general todas los sujetos que intervengan en el proceso.	Trastornar la capacidad operativa del crimen organizado.

Tal como lo refleja la tabla anterior, la mayor parte de las disposiciones constitucionales, encuentran identidad con la parte relativa al trastorno de la capacidad operativa del crimen organizado de la Iniciativa Mérida.

Entonces, es posible decir que Estados Unidos tiene una influencia determinante en la existencia y reproducción del sistema jurídico en México.

En tal virtud, el Estado neoliberal posmoderno mexicano se encuentra sometido a la voluntad del gobierno de Estados Unidos. En el ámbito de la seguridad pública, la Iniciativa Mérida abre las puertas para que este país intervenga, y con base en sus propias

necesidades de protección, modifique el contenido de la Constitución incorporando la reproducción de un subsistema jurídico que sólo pretende detener criminales a costa de los derechos humanos.

Por eso en el Estado neoliberal posmoderno mexicano la soberanía radica en los intereses del capital privado extranjero provocando pobreza, inseguridad y la construcción de un sistema jurídico represivo de los derechos humanos.

En relación al sistema de justicia, el día 18 de junio de 2008 en el Diario Oficial de la Federación se publicó el decreto por el que se reforman los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del 73; la fracción VII del 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con el sistema de justicia penal.

Con esta reforma el artículo 20 constitucional establece que el proceso es de la forma siguiente:

Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

Esta disposición implicaría el tránsito de un sistema penal inquisitivo a uno democrático protector de los derechos humanos.

Por el contrario, lo que se pretende es enfrentar a la delincuencia organizada, por lo que también se introdujeron normas orientadas a disminuir los derechos humanos y con ello facilitar la actuación de las autoridades en la investigación, persecución y enjuiciamiento de los delitos.

En ese caso, se constitucionalizó la figura del arraigo para aquellos casos en que sea necesario para el éxito de la investigación. Esta situación establece aspectos subjetivos o discrecionales para el Ministerio Público y del órgano judicial que resuelve.

Aunado a lo anterior, la reforma suprime la obligación de fundar y motivar por escrito las órdenes de cateo, lo cual podría traducirse en que los excesos en el uso de esta figura sean mayores con aparente sustento constitucional. Además, se permite la intervención de comunicaciones privadas en el artículo 16.

Al artículo 20, en el segundo párrafo de la fracción IX apartado B, le ha sido agregada una última parte en la que se establece que la prisión preventiva no puede exceder de dos años salvo que su defensa solicite prolongar ese tiempo. Y en el caso de que se cumpla ese tiempo, el acusado será puesto en libertad.

Hay que agregar que en artículo 19 se contempla la prisión preventiva oficiosa para casos de delincuencia organizada. El problema es que durante la investigación cualquier caso puede calificado bajo esa hipótesis, luego entonces la prisión oficiosa puede convertirse en un herramienta común, tal y como sucede en la actualidad.

De la misma forma, se disminuye el material probatorio requerido para que el Ministerio Público pueda solicitar ordenes de aprehensión al Juez. Tal situación, tiene el objetivo de facilitar la investigación, además de que no tendrá la obligación de acreditar de antemano la probable responsabilidad, que antes sí requería.

Hoy en día, el artículo 16 constitucional en su segundo párrafo solamente establece como requisito para librar la resolución en comento que obren datos que establezcan que se ha cometido un delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo haya cometido.

En ese tenor, la reforma constitucional penal de 2008 representa una autorreproducción asistemática porque por un lado contiene elementos del sistema de justicia penal acusatorio, y por el otro se convierte en un riesgo al contener disposiciones que pueden ser causa de diversas violaciones a los derechos humanos por parte del ministerio público.

Por lo anterior, a través de la Constitución se convierten en legales o se constitucionalizan aspectos que antes no lo eran. Esto significa que lo que antes era malo, porque un discurso de tipo normativo así lo decía, ahora se convierte en bueno a través de su integración en el discurso de la Constitución.

Adicionalmente, y directamente vinculado con la democracia, en el 2011 se aprobó una reforma constitucional en materia de derechos humanos. En realidad se trata de un discurso que pretende privilegiar esos derechos sobre cualquier acto de gobierno; sin embargo, a causa de la guerra contra el crimen organizado día con día se cometen violaciones a esos derechos en los retenes policiales y militares para registrar a las personas o sus vehículos sin una orden judicial.

En conclusión, el Estado neoliberal posmoderno mexicano es la organización política en donde la soberanía radica en los intereses del capital privado extranjero causando pobreza, inseguridad y la construcción de un sistema jurídico represivo superior a los derechos humanos y autocrático porque la legislación, la jurisdicción y la administración son centralizadas por el Presidente de la República.

2.3.2. La Constitución y las leyes generales

Un aspecto importante es que el artículo 133 constitucional establece la jerarquía del sistema jurídico mexicano en la siguiente forma:

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.

Lo anterior implica que la Constitución, junto con los tratados internacionales son el inicio de un ciclo sistémico de producción de leyes. Por eso los principios constitucionales deben ser los mismos que sustentan el contenido de leyes federales y estatales.

También, el artículo 40 señala que es voluntad del pueblo constituirse en una federación, mientras que el 41 refiere que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Tales disposiciones, únicamente, son expectativas sobre la existencia y aplicación de división de competencias entre el ámbito federal y de las entidades federativas. De cumplirse esto, entonces existen asuntos que por inclusión corresponden a los poderes federales y aquellos que quedan excluidos son atribución de las entidades.

En términos de Luhmann, lo anterior es la expresión de un código de comunicación:

Al sistema jurídico pertenece sólo la comunicación coordinada por códigos, sólo aquella comunicación que afirme la asignación de los valores conforme a derecho/no conforme a derecho.¹⁰⁵

Si se habla de la función legislativa del Estado, entonces se tiene que hablar de un código en el que se asignen valores a lo que sí es competencia de la federación y aquello

¹⁰⁵ Luhmann, Niklas, *El derecho de la sociedad*, México, Herder - Universidad Iberoamericana, 2005, p. 123.

que no lo es. Así que el código de comunicación con el que la Constitución pretende operar es el siguiente:

Competencia federal/No competencia federal

En el artículo 73 constitucional se encuentran determinadas las facultades legislativas que han sido seleccionadas como parte de lo que es competencia federal. Derivado de ello, todo lo que no es competencia federal, es de forma exclusiva facultad del legislador estatal.

Por eso las entidades federativas tendrían que gozar de autonomía para crear sus propias normas, respetando los principios, reglas, obligaciones y prohibiciones que derivan de la Constitución federal en tanto norma fundante y pacto.¹⁰⁶

El artículo 121, fracción I, constitucional señala que las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio, y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él.

De modo que el sistema federal es una diferencia respecto del sistema local, formando dos subsistemas que se encuentran subordinados sólo a las operaciones del sistema constitucional federal.

Por ese motivo, cada estado de la República cuenta con una constitución y con sus legislaciones secundarias. En el ámbito civil, por ejemplo, hoy día se encuentran vigentes un total de 33 Códigos Civiles y uno más a nivel federal. Por otro lado, en cuanto al sistema de justicia, cada estado cuenta con sus propios tribunales para resolver los asuntos que son de su competencia.

No obstante, la diferenciación que el federalismo supone, es sólo una ficción debido a que la propia Constitución es utilizada como una herramienta para legitimar la interpenetración de competencias de las entidades federativas.

Esto quiere decir que el sistema federal mediante la incorporación de facultades legislativas de competencia de las entidades federativas, interpenetra la competencia de cada

¹⁰⁶ La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la soberanía se ejerce por medio de los Poderes de la Unión y de los Estados, en los términos establecidos por las Constituciones federal y locales. Estas últimas, en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones de la federal, con ello la soberanía de la federación comprende la de los Estados, pero todas giran armónica e independientemente, dentro de sus órbitas, y los Estados pueden obrar sin limitaciones, siempre que no contravengan el pacto federal. Conflicto constitucional 7/27 (incidente de incompetencia). Suscitado entre la Federación y los Poderes Públicos de Guanajuato. 19 de noviembre de 1927. Mayoría de nueve votos. Disidentes: Leopoldo Estrada y Díaz Lombardo. La publicación no menciona el nombre del ponente. No. Registro: 279,405, Tesis aislada, Materia(s): Constitucional, Quinta Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación XXXI*, Página: 1495.

estado.

A causa de ello, un aspecto que ha cobrado fuerza en los últimos años es darle la facultad al Congreso de la Unión de expedir cuerpos normativos denominados “Leyes Generales”.

Sobre esas bases, en atención a la supremacía legislativa que el artículo 133 constitucional otorga a las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, las leyes generales se encuentran por encima de las federales y las estatales.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha referido que las leyes generales no son emitidas nada más por voluntad del Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales.¹⁰⁷

Por tal motivo, las leyes generales tienen la característica de ser una norma fundante, similar a una Constitución, debido a que establece las bases para la expedición de otras normas de carácter secundario dentro de las entidades federativas.

En consecuencia, en primer lugar las leyes generales son de competencia federal y dentro del código de comunicación de la constitución quedan representadas de la siguiente forma:

Tab. 2.5: Leyes generales y su código (Víctor Manuel Rangel Cortés)

Competencia federal	No competencia federal
Leyes generales porque son expedidas por los poderes federales	

En este caso, la ley general obliga a la federación y a las entidades federativas para expedir una legislación cuyo fundamento se encuentra en los principios establecidos por el Congreso de la Unión en la ley general.

¹⁰⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Registro: 172739, Instancia: Pleno, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXV, Abril de 2007, Materia(s): Constitucional, Tesis: P. VII/2007, Página:5

Por lo tanto, el poder federal supera y sustituye a los estatales que se someten a la voluntad de la federación y el federalismo se consolida como una expectativa débil que no encuentra correspondencia en los hechos.

Con base en lo anterior, de manera preliminar, las leyes generales pueden definirse como un sistema de discursos que mediante su ciclo autorreproductivo interpenetran la competencia legislativa estatal para imponer las ideologías del Poder Ejecutivo Federal en tanto sujeto soberano.

Gracias a lo anterior, dentro del marco jurídico mexicano existen las siguientes leyes generales:

1. Ley General de Salud,
2. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia,
3. Ley General de Asentamientos Humanos,
4. Ley General de Bibliotecas,
5. Ley General de Bienes Nacionales,
6. Ley General de Cultura Física y Deporte,
7. Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas,
8. Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable,
9. Ley General de Desarrollo Social,
10. Ley General de Deuda Pública,
11. Ley General de Educación,
12. Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros,
13. Ley General de la Infraestructura Física Educativa,
14. Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal,
15. Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito,
16. Ley General de Partidos Políticos,
17. Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables,

18. Ley General de Población,
19. Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil,
20. Ley General de Protección Civil,
21. Ley General de Sociedades Cooperativas,
22. Ley General de Sociedades Mercantiles,
23. Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito,
24. Ley General de Turismo,
25. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente,
26. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral,
27. Ley General para el Control del Tabaco,
28. Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres,
29. Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad,
30. Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia,
31. Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos,
32. Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública,
33. Ley General para el Combate y la Prevención del Delito de Secuestro,
34. Código Nacional de Procedimientos Penales,
35. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,
36. Ley General en Materia de Delitos Electorales, y
37. Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Es importante destacar que el Congreso de la Unión debe estar facultado por la propia Constitución para expedir una ley general, lo cuál, a primera vista, significa que las entidades federativas aceptan otorgarla, toda vez que para poder reformar el texto constitucional se requiere de la aprobación por parte de la mayoría de los Congresos estatales.

Por el contrario, es muy común que cuando una reforma constitucional llega a esa etapa legislativa, la reforma ya se encuentra negociada por los partidos políticos que integran al Congreso federal. Por tanto, es el propio legislativo federal el que se otorga a sí mismo la facultad de expedir una ley general, no se trata de una prerrogativa otorgada por algún otro poder o instancia.

La llamada guerra contra el crimen organizado emprendida por el Presidente Felipe Calderón, ha implicado la reproducción de leyes generales en materia penal.

Es así como la fracción XXI del artículo 73, dispone conceder la facultad al Congreso de la Unión para expedir leyes generales en materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

Además puede expedir la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, todas regirán en la República en el orden federal y en el fuero común.

De igual manera, la fracción XXIII del mismo artículo otorga la facultad para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la Constitución.

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en su artículo 1 establece lo siguiente:

Artículo 1.- La presente Ley es reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Seguridad Pública y tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en esta materia.

Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional.

En consecuencia, las entidades federativas quedan sometidas a las disposiciones establecidas por la citada ley. Con ello, son los poderes federales quienes orientan la política de seguridad pública en todo el país y las entidades federativas quedan sometidas a las obligaciones y atribuciones que la propia les concede.

Por cuanto hace a la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente en su artículo 1:

Artículo 1. La presente Ley es reglamentaria del párrafo primero de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de secuestro. Es de orden público y de observancia general en toda la República y tiene por objeto establecer los tipos penales, sus sanciones, las medidas de protección, atención y asistencia a ofendidos y víctimas, la distribución de competencias y formas de coordinación entre los órdenes de gobierno. Para ello la Federación y las Entidades Federativas, en el ámbito de sus competencias, estarán obligadas a coordinarse en el cumplimiento del objeto de esta Ley.

De acuerdo con el citado artículo, las entidades federativas, el Distrito Federal y la Federación tienen la obligación de investigar y enjuiciar el delito de secuestro con base en los tipos penales establecidos en la Ley General antisequestro expedida por el Congreso de la Unión. Por tanto, son los poderes federales los que imponen el marco jurídico estatal en materia de secuestro.

En el ámbito de la prevención del delito, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 2012 la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, la cual refiere lo siguiente:

ARTÍCULO TERCERO. La Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal expedirán las normas legales y tomarán las medidas presupuestales correspondientes para garantizar el cumplimiento de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, en el ejercicio fiscal siguiente a la entrada en vigor de este decreto.

Tal y como es posible apreciar, la ley en cita establece la obligación para las entidades federativas, la federación y el Distrito Federal de generar el marco jurídico necesario para dar cumplimiento a dicha legislación. Incluso, los obliga a que destinen los recursos presupuestales para su adecuada operación.

Por su parte, la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, dispone lo siguiente en su artículo décimo transitorio:

Décimo.- Los Congresos de los Estados y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, procederán a hacer las reformas pertinentes en la materia y las leyes específicas, con el fin de armonizar en lo conducente a la presente Ley.

Así, el Ejecutivo Federal y el Poder legislativo Federal adquieren la posibilidad de crear normas jurídicas secundarias con efectos en todos los niveles de gobierno distorsionando el pacto federal existente. Además, si se toma en cuenta que, como ya se dijo, el Poder Ejecutivo es el verdadero soberano, entonces es quien en realidad determina el contenido de la legislación de las entidades federativas mediante la centralización de la función legislativa.

En ese sentido, el 2 de octubre de 2008 el Ejecutivo Federal presentó la iniciativa para expedir la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.¹⁰⁸

De igual forma, el Ejecutivo Federal presentó el 9 de octubre de 2008 la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reformó la fracción XXI del artículo 73 Constitucional para facultar al Congreso de la Unión para legislar en materia de delincuencia organizada y secuestro.¹⁰⁹ Posteriormente, 18 de febrero de 2010 el propio ejecutivo federal presentó la Ley General para prevenir y sancionar los delitos en materia de secuestro.¹¹⁰

En suma, tanto el Congreso de la Unión como el Ejecutivo Federal centralizan el poder para legislar en determinadas materias que son de su interés político. Por consiguiente, tienen la capacidad de establecer, a través de las leyes generales, el contenido del sistema jurídico nacional, invadiendo el ámbito de las entidades federativas, quienes ven anulada su posibilidad de darse a sí mismos su régimen jurídico.

Con ello, se eliminan los poderes legislativos estatales, los cuales se limitan a expedir leyes cuyo contenido se encuentra mandatado por la ley general.

En la Tabla 2.6 se muestra la comparación entre las diferentes formas de Estado y su vinculación con el caso mexicano.

¹⁰⁸ Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de junio de 2009, Véase: Iniciativa que expide la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ReporteSeguimiento.php?SID=&Seguimiento=2514856&Asunto=2474596

¹⁰⁹ Véase: Iniciativa para reformar el artículo 73 constitucional, Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ReporteSeguimiento.php?SID=&Seguimiento=2514830&Asunto=2479010

¹¹⁰ Véase: Iniciativa para expedir la Ley General para prevenir y sancionar los delitos en materia de secuestro, Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación: http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=41262656fb07d926f725dac879439090&Clave=2632002

Tab. 2.6: Leyes Generales (Víctor Manuel Rangel Cortés)

Estado	Soberano	Funciones	México
Monarquía absoluta	Rey	Centralizadas	
Autocracia	Unipersonal	Centralizadas	México con base en la expedición de leyes generales.
Monarquía constitucional	Monarca y pueblo	Descentralizadas	
Monarquía parlamentaria	Parlamento	División de poderes	
Moderno liberal	Pueblo	División de poderes	
Federal	Pueblo	División de poderes y autonomía estatal	
Neoliberal posmoderno	Capital extranjero a través del Presidente	En países periféricos es centralizada	México con base en la expedición de leyes generales.

Como puede apreciarse, México es un Estado neoliberal posmoderno autocrático porque su organización política se basa en la soberanía radicada en los intereses del capital privado extranjero causando pobreza, inseguridad y la construcción de un sistema jurídico represivo superior a los derechos humanos; asimismo, la legislación, la jurisdicción y la administración son centralizados y ejercidos por el titular del Ejecutivo Federal.

2.4. Conclusiones

En el presente capítulo, con base en la teoría de los sistemas sociales de Niklas Luhmann, se analizaron las características del Estado mexicano y las disposiciones constitucionales que determinan la forma estatal neoliberal posmoderna y el ejercicio de la soberanía de acuerdo con los principios de la autocracia. Al respecto se obtuvieron las siguientes conclusiones:

PRIMERO: El derecho penal es un sistema de discursos que legaliza las ideologías y pretensiones de los sistemas político y económico que genera expectativas que no se cumplen en el mundo de los hechos.

SEGUNDO: La Constitución es el sistema de ideologías legalizadas del sujeto soberano que se convierten en derecho fundamental y supremo y quien atente contra ellas es enemigo del Estado.

TERCERO: En el Estado neoliberal posmoderno mexicano la soberanía radica en los intereses del capital privado extranjero causando pobreza, inseguridad y la construcción de un sistema jurídico represivo superior a los derechos humanos.

CUARTO: El Ejecutivo Federal tiene la facultad de nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con la aprobación de la Cámara de Senadores.

QUINTO: El Ejecutivo Federal asigna el presupuesto al poder judicial para que pueda cumplir con sus funciones.

SEXTO: El Ejecutivo Federal determina la agenda legislativa nacional mediante el ejercicio del derecho de iniciativa preferente.

SÉPTIMO: Con base en el código de comunicación Competencia federal/No competencia federal, las leyes generales son Competencia Federal porque son expedidas por el Congreso de la Unión.

OCTAVO: Las leyes generales son un sistema de discursos que mediante su ciclo autorreproductivo interpenetran la competencia legislativa estatal para imponer las ideologías del Poder Ejecutivo Federal.

NOVENO: El Estado neoliberal posmoderno mexicano es la organización política en donde la soberanía radica en los intereses del capital privado nacional y extranjero, así como en la clase política que ha causado pobreza, inseguridad y la reproducción de un sistema de derecho represivo superior a los derechos humanos y autocrático porque la legislación, la jurisdicción y la administración son centralizadas por el Ejecutivo Federal.

Las conclusiones anteriores permitirán, en el siguiente capítulo, analizar la forma en que las leyes generales generan concentración de poder en el Presidente de la República.

3. LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO Y LAS LEYES GENERALES

El capítulo tercero tiene como por objetivo demostrar la hipótesis de que las leyes generales en materia de justicia y seguridad expedidas por el Congreso de la Unión se identifican con la forma de gobierno autocrática.

Para ello se comprueban las siguientes hipótesis secundarias: 1) leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión son fuente de validez del sistema jurídico de las entidades federativas; 2) la centralización de funciones que propicia la expedición de leyes generales, es una pretensión del Ejecutivo Federal para concentrar el poder como medio de control social; 3) Las leyes generales generan expectativas débiles relativas a la disminución de inseguridad.

Para lograr lo anterior, con base en los postulados de la teoría de sistemas de Niklas Luhmann, se analiza la manera en que las leyes generales interpenetran la competencia de las entidades federativas para imponer la voluntad del Presidente. Dicho análisis se lleva a cabo mediante tablas de comparación que permiten apreciar aquellas disposiciones impuestas por la ley general y que son retomadas en legislaciones estatales.

Entre la legislaciones que se analizan se encuentran la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley General de Salud, La Ley General Antisecuestro y la Ley General Contra la Trata de Personas.

3.1. La seguridad pública en México

La criminalidad en México ha presentado un crecimiento importante durante los últimos años. Particularmente, en ciudades como Ciudad Juárez, Tijuana, Guerrero o Michoacán en donde ya han surgido grupos de autodefensas que en su discurso tienen el propósito de hacer frente al crimen organizado ante la incapacidad de las instituciones del gobierno.

Entre las causas principales de la delincuencia, se encuentran la polarización económica

causada por el sistema neoliberal y la debilidad de las instituciones de seguridad pública y justicia.

En ese caso, los sujetos excluidos por el sistema económico recurren a la delincuencia como una actividad alternativa, viable y con bajos costos para desarrollarla, lo cual explica su crecimiento.

La figura 3.1 muestra estadísticas oficiales sobre incidencia delictiva en la nación (la columna vertical muestra la cantidad de delitos del fuero común y federal por cada 100 mil habitantes). Como se muestra, en especial los delitos del fuero común se han mantenido por encima de los 100 por cada cien mil habitantes:

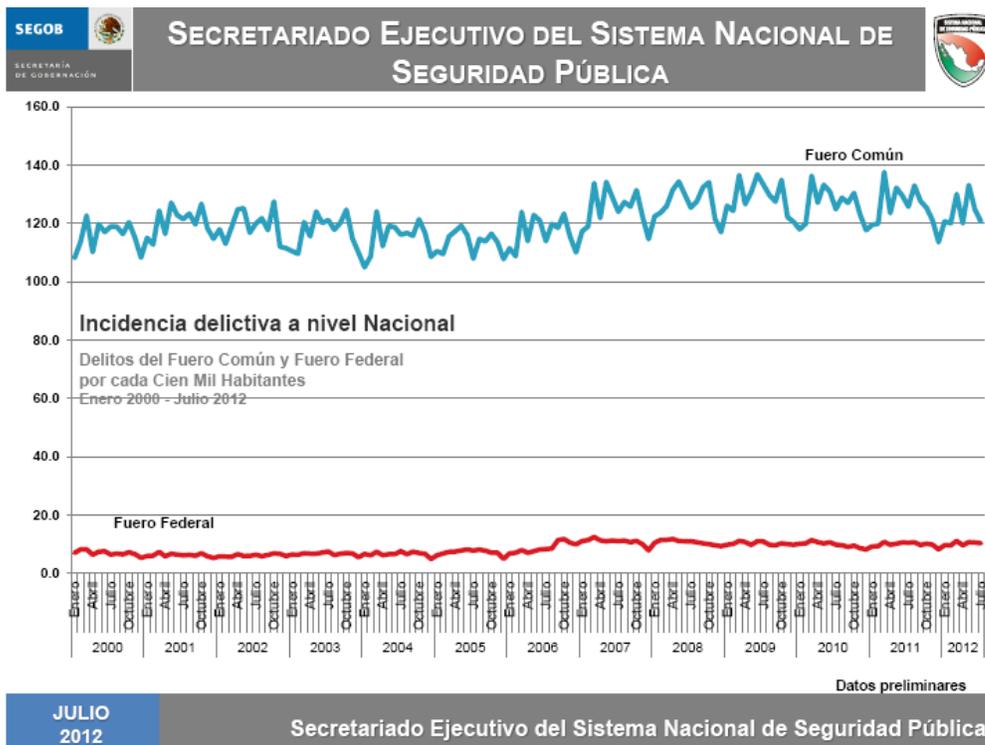


Fig. 3.1: Incidencia delictiva a nivel nacional

La misma fuente de datos, señala que para 2013 la cantidad de delitos denunciados fue de 1,653,555.¹¹¹ Mientras tanto, en el caso del año 2014, en enero se denunciaron 127,683 delitos.¹¹²

¹¹¹ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Incidencia delictiva del fuero común 2013*, Consultado el 3 de marzo de 2014 en: <http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/131/1/images/publicacionCIEISP2013FEB14.pdf>

¹¹² Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Incidencia delictiva del fuero*

La figura 3.2 permite apreciar que en el año 2000 se cometían entre 1 y 1.5 homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes. a su vez, para el 2012 hubo un incremento importante y se cometían por arriba del 1.5 homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes (la columna vertical indica la cantidad de homicidios dolosos a nivel nacional por cada 100 mil habitantes):

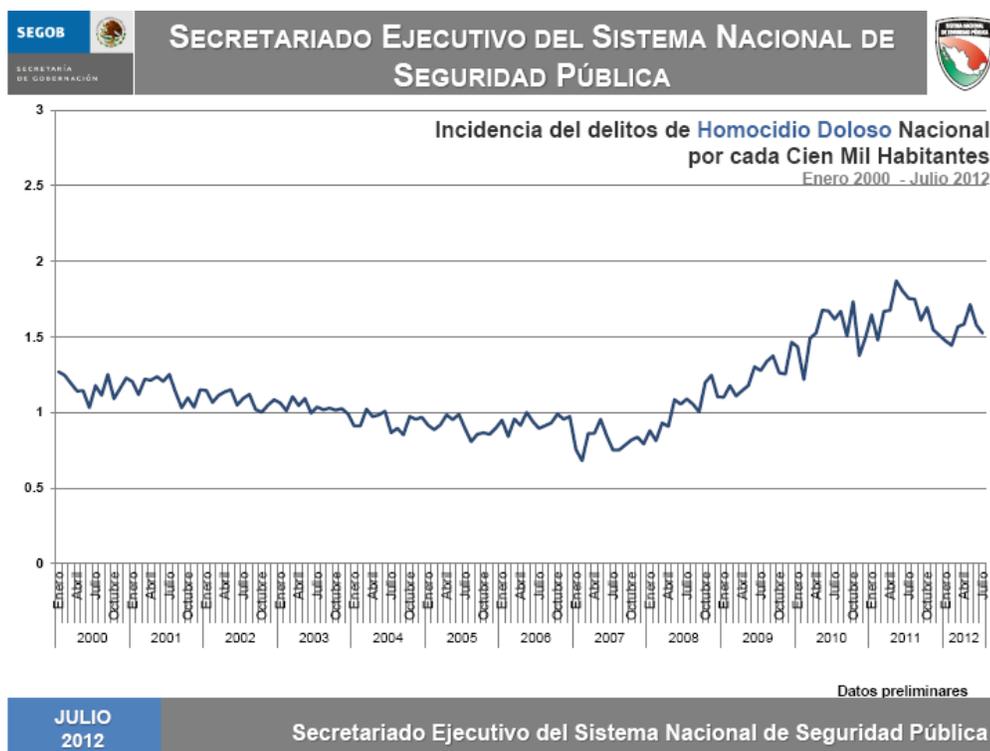


Fig. 3.2: Homicidio Doloso

El mismo delito fue denunciado 34,648 ocasiones en el 2013.¹¹³ Hasta enero de 2014 se denunciaron 2,761 delitos.¹¹⁴

De conformidad con la figura 3.3, también existe aumento en la cantidad de hechos delictivos. Mientras que en el año 2000 se cometían menos de .1 extorsiones por cada 100 mil habitantes a nivel nacional, en el 2012 ya se ejecutaban más de .4 delitos por cada 100 mil habitantes (la columna vertical indica la cantidad de extorsiones a nivel nacional por cada 100 mil habitantes):

común 2014, Consultado el 3 de marzo de 2014 en: <http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/131/1/images/publicacionCIEISPene14.pdf>

pdf

¹¹³ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Incidencia delictiva del fuero común 2013, *Op. cit.*

¹¹⁴ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Incidencia delictiva del fuero común 2014, *Op. cit.*



Fig. 3.3: Extorsión

Este mismo delito fue denunciado 8,042 ocasiones en el 2013.¹¹⁵ En enero de 2014 fue denunciado 650 veces.¹¹⁶

Para el caso del delito de secuestro que ya cuenta con una ley general específica, la figura 3.4 muestra el incremento considerable de esta conducta en los últimos 12 años. Como se aprecia durante 2004 y 2005 se cometían menos de .02 secuestros a nivel nacional por cada 100 mil habitantes, mientras que en el 2012 la cifra era cercana a .08 secuestros por cada 100 mil habitantes a nivel nacional:



Fig. 3.4: Secuestro

En este delito, durante el 2013 se presentaron 125 denuncias.¹¹⁷ Sobresale que en enero de 2014 se denunciaron 132 casos.¹¹⁸

Respecto de lo anterior, se publicó la siguiente nota en la que se asevera que el delito

¹¹⁵ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Incidencia delictiva del fuero común 2013, *Op. cit.*

¹¹⁶ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Incidencia delictiva del fuero común 2014, *Op. cit.*

¹¹⁷ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Incidencia delictiva del fuero común 2013, *Op. cit.*

¹¹⁸ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Incidencia delictiva del fuero común 2014, *Op. cit.*

de secuestro ha aumentado:

Ciudad de México. En los últimos 10 años las denuncias por secuestro incrementaron 245 por ciento, según cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).

De acuerdo con información de esa dependencia, en 2003 se registraron 413 plagios en México, mientras que en noviembre de 2013, la cifra fue de mil 583 casos.

En 2003 la cifra promedio de la privación de la libertad era de 34 casos por mes.

En 2009 la cifra promedio de los plagios creció a 96 casos por mes, y 2009 llegó al terminar en mil 162 secuestros.

En 2010 se registraron mil 236 privaciones de la libertad; en 2011, mil 344; y en 2012, mil 317, según datos del SNSP.

En el sexenio de Vicente Fox se registraron en total dos mil 658 denuncias por plagio, mientras que en la administración de Felipe Calderón hubo 6 mil 347 casos de secuestros. En el año que lleva Enrique Peña Nieto al frente del Ejecutivo, van mil 704.

A finales de septiembre, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía dio a conocer la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2013, aplicada en 95 mil hogares, donde estima que hubieron 105 mil 682 secuestros frente a las mil 317 denuncias registradas en el Ministerio Público, en 2012.

Los datos del Inegi indicaron que con 105 mil 682 casos, un plagio ocurriría cada cinco minutos.

Para 2013, la cifra promedio en secuestros es 143 por mes. Cuatro plagios por día y uno cada seis horas.

En enero se denunciaron 137 plagios; en febrero 117; marzo, 152; abril, 150; mayo, 137 y junio 141.

Los secuestros aumentaron en julio con 152; en agosto se repitió la cifra. Septiembre registró 136; octubre, 156; y noviembre 153.

El 20 de diciembre, durante la 35 sesión del Consejo Nacional de Seguridad, el presidente Enrique Peña Nieto instruyó a la Secretaría de Gobernación a presentar en enero una estrategia específica para contener y disminuir los índices de secuestro, delito que, reconoció, presentó una alza en los últimos meses.¹¹⁹

¹¹⁹ Badillo, Jesús, "De 413 plagios registrados en 2003, pasaron a mil 583 hasta noviembre

A su vez, la organización Alto al Secuestro ha señalado que existieron 2,754 casos del 1° de diciembre 2012 al 31 de diciembre 2013.¹²⁰

De acuerdo con estadísticas del INEGI en el 30.6 % de los hogares mexicanos uno de sus miembros ha sido víctima de un delito. Además, 66.6 % de la población a nivel nacional percibe un entorno de inseguridad.¹²¹

Los números mostrados por el propio gobierno, han impulsado que la seguridad pública sirva como discurso recurrente por parte del sistema político. Lo cierto es que la seguridad pública no se traduce en la mera expedición de leyes penales. Al respecto, Sánchez Sandoval señala lo siguiente:

La seguridad pública se constituiría como:

La manifestación de una política de acción gubernamental, cuyo cumplimiento de sus atribuciones y funciones da nacimiento a una situación de equilibrio en las interrelaciones personales y entre las autoridades con los ciudadanos, que se denomina orden público, consistente en la situación exterior de tranquilidad en una comunidad y que se traduce en el orden de la calle, de las áreas rurales y del Estado mismo, con el fin de salvaguardar la integridad, los intereses y bienes, tanto de las personas como de las entidades públicas y privadas.¹²²

Según lo anterior, la seguridad pública está construida sobre la base de las políticas de acción ejercidas por el Estado para cumplir con dos dimensiones.

La primera dimensión implica que las políticas públicas propicien que cada sujeto o integrante de la sociedad pueda desarrollar su vida y alcanzar sus metas en un ambiente libre de violencia por parte de otros ciudadanos. La segunda, requiere que el gobierno no lleve a cabo actos de violencia en contra de los ciudadanos.

De tal manera que la seguridad pública supone que los ciudadanos puedan ejercer su libertad de tránsito con la certeza de que no serán objeto de agresiones, de robos o que su vida peligre por actos provenientes de otros ciudadanos.

de 2013. La cifra promedio de la privación de la libertad por mes en el último año, fue de 143 casos”, *Milenio*, Consultado el 3 de Marzo de 2014 en: http://www.milenio.com/policia/aumenta-secuestro-plagio-privacion-libertad-mexico-crece-Pena-Fox-Calderon_0_217778554.html

¹²⁰ Alto al Secuestro, Consultado el 26 de febrero de 2014 en: <http://www.altoalsecuestro.com.mx/>

¹²¹ INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2012. Consultado el 28 de septiembre, en <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/boletines/boletin/Comunicados/Especiales/2012/Septiembre/comunica5.pdf>

¹²² Sánchez Sandoval, Augusto, *Op. cit.*, p. 98.

Igualmente, cualquier persona debe tener la certeza de que sus derechos humanos no serán vulnerados por actos del gobierno.

Estas políticas deben lograr una adecuada integración y comunicación entre los sistemas político, el derecho y el económico a efecto de propiciar las condiciones que permitan a cada persona gozar de su derechos y libertades.

Lo anterior quiere decir que el gobierno tendría que implementar políticas para generar empleos con salarios suficientes para que las personas no tengan la necesidad de integrarse al crimen organizado; asimismo, la educación es un punto eje para que desde los niveles básicos se enseñen y se arraiguen valores cívicos, mientras que el derecho su objetivo tendría que ser el de garantizar el respeto por los derechos humanos que a cada sujeto le asisten.

Así, la seguridad es la debida integración de los sistemas económico, jurídico y político que permiten a los integrantes del Estado vivir en un entorno libre de violencia y con perspectivas de desarrollo.

En cambio, para México la seguridad pública es entendida como la aplicación de políticas de represión, que en algunos casos son legalizadas por el sistema del derecho, tal es el caso de las actividades gubernamentales llevadas a cabo en la llamada guerra contra el crimen.

En el caso de los actos que no se encuentran legalizados, tanto las policías como el ejército, llevan a cabo operativos para realizar inspecciones en vehículos o personas, actos que, sin lugar a dudas, violan los derechos humanos.

Un detalle importante que debe ser resaltado, es que en las acciones anteriores no nada más el Ejecutivo federal se encuentra inmerso. Las entidades federativas también se encuentran vinculadas a esta guerra contra el crimen. De tal forma que, por ejemplo, las policías estatales ponen en marcha operativos en las calles o avenidas para hacer revisiones en los medios de transporte.

Además, los propios gobiernos estatales ante sus acciones fallidas, solicitan la intervención de las fuerzas armadas para intentar restablecer el orden en su ámbito de gobierno, el ejemplo más claro es la participación del ejército en Michoacán para intentar combatir a los grupos de autodefensas y del crimen organizado.

En atención a lo anterior, el informe de la organización *Human Rights Watch* señala lo siguiente:

El informe de 229 páginas, *Ni Seguridad, Ni Derechos: Ejecuciones, desapariciones y tortura en la guerra contra el narcotráfico de México*, examina las

consecuencias para los derechos humanos del enfoque del Presidente Felipe Calderón en la lucha contra los poderosos carteles de narcotráfico que operan en México. A través de investigaciones exhaustivas llevadas a cabo en cinco de los estados más violentos del país, Human Rights Watch encontró evidencias que sugieren fuertemente que miembros de las fuerzas de seguridad habrían participado en más de 170 casos de tortura, 39 desapariciones y 24 ejecuciones extrajudiciales desde que Calderón asumió la presidencia en diciembre de 2006.¹²³

Por otra parte, en el Estado neoliberal mexicano la seguridad pública no es una función exclusiva del gobierno, sino que es una función privatizada, tal y como lo establece la Ley Federal de Seguridad Privada.

De acuerdo con el INEGI, hasta el 2010 en México existían más de 3000 empresas de seguridad privada. De tal forma que la seguridad no es una función exclusiva de la administración pública, en realidad es una función que tiene una fuerte presencia del capital privado.¹²⁴

El artículo 21 constitucional establece que la seguridad pública es una función concurrente a cargo del gobierno federal, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios. Dicha función abarca la prevención, la investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas.

También, se establece la coordinación entre el ministerio público y las instituciones policiales de los distintos órdenes de gobierno para cumplir los objetivos de la seguridad pública y que conforman el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Sobre el citado sistema, se estipula que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

1. La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública.
2. Las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública.
3. La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.
4. La participación de la comunidad.

¹²³ Human Rights Watch, *Ni Seguridad, Ni Derechos; Ejecuciones, desapariciones y tortura en la guerra contra el narcotráfico de México*, Consultado el 22 de Octubre de 2012 en: <http://www.hrw.org/es/reports/2011/11/09/ni-seguridad-ni-derechos-0>

¹²⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2011*, México, INEGI, 2012, p. 23.

5. Fondos de ayuda federal para la seguridad pública en las entidades federativas y municipios.

Además, el artículo 115 refiere que los municipios tendrán a su cargo, en términos del artículo 21 constitucional, la función de seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito.

De conformidad con lo anterior, la seguridad pública no corresponde de forma exclusiva al gobierno federal, sino que también involucra a niveles de gobierno que se consideran autónomos como los estados y municipios.

En suma, la seguridad pública en México es una función ejercida por los distintos niveles de gobierno y el capital privado enfocada a la persecución de sujetos excluidos, y tiene por objetivo la protección y desarrollo del sistema político y económico neoliberal posmoderno.

3.2. El sistema del derecho ante problemas de seguridad pública

El gobierno mexicano pretende generar seguridad pública mediante la mera expedición de leyes, es decir, a través del aumento de complejidad del sistema jurídico penal pero que son expectativas falsas sobre el establecimiento de la paz y orden público.

Hoy día existe el caso de la descodificación penal, que consiste en la creación de leyes específicas para determinados delitos. Por ejemplo, la ley anti secuestro y la ley contra la trata de personas.

Este aumento de complejidad se ha llevado a cabo en dos sentidos. En primer lugar, leyes que se expiden por compromisos con Estados Unidos con base en la Iniciativa Mérida. En segundo lugar el aumento de leyes en materia de seguridad y justicia.

3.2.1. Complejidad Legislativa

Durante los últimos años la situación que vive México ante el crimen organizado, ha influido, de forma directa, en la reproducción de normas de carácter penal.

Por eso, desde el 7 de noviembre de 1996 con la publicación de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, a la fecha el sistema del derecho penal ha cumplido con un proceso autopoiético acelerado que ha incrementado el número de subsistemas.

Como consecuencia de lo anterior, a partir del año 2000 existen las siguientes legislaciones:¹²⁵

1. Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público,
2. Ley de Seguridad Nacional,
3. Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas,
4. Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública,
5. Ley de la Policía Federal,
6. Ley Federal de Extinción de Dominio,
7. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República,
8. Ley General para el Combate y la Prevención del Delito de Secuestro,
9. Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos,
10. Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal,
11. Ley General de Víctimas,
12. Nueva Ley de Amparo, y
13. Código Nacional de Procedimientos Penales.

Con este número de legislaciones, el sistema político da una respuesta discursiva a los altos índices de criminalidad. Lo cierto es que al tratarse de sistemas de discursos, sólo representan una simulación de la realidad porque el derecho no cumple con sus objetivos, tal y como lo señala Sánchez Sandoval:

Por eso es fácil y común que se viva haciendo planes y proponiendo aparentes soluciones jurídicas que no llevan a ninguna parte. La norma jurídica es el mejor ejemplo de la respuesta simbólica y con ella se cree que se da respuesta inmediata a situaciones sociales que en el campo de lo real, tardarían mucho tiempo en conocerse y atenderse.¹²⁶

¹²⁵ Sobre la situación del sistema jurídico penal mexicano se recomienda revisar el siguiente artículo: Rangel Cortés, Víctor Manuel, El derecho penal del siglo XXI (2000-2011) en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Tomo LXII, Núm. 257, México, UNAM, Enero - Junio 2012, pp. 309 -336.

¹²⁶ Sánchez Sandoval, Augusto, *Op. cit.*, p. 104.

Por esa razón, temas como el secuestro, el combate contra el crimen organizado, la trata de personas o la extorsión difícilmente serán votados en contra por la mayoría de los legisladores que integran el Congreso. En general, lo hacen debido a que su imagen ante la sociedad se vería dañada por no concretar la supuesta solución a una problemática.

Se trata de temas que endurecen al sistema jurídico penal y que no necesariamente tendrán los efectos propuestos, pero que sí tienen efectos positivos para el sistema político.

La siguiente Tabla 3.1 muestra la votación con la que fueron aprobadas diversas legislaciones en la Cámara de Diputados:

Tab. 3.1: Respuesta simbólica (Víctor Manuel Rangel Cortés)

Legislación aprobada	Votación
Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Secuestro.	Aprobada en Cámara de Diputados con 353 votos en pro, 4 en contra y 8 abstenciones.
Ley General para Prevenir Sancionar y Erradicar la Trata de Personas.	Aprobada en Cámara de Diputados con 268 votos en pro.
Tipificación del delito de femicidio.	Aprobado en Cámara de Diputados con 307 votos en pro y 4 abstenciones.
Ley General de Víctimas.	Aprobado en la Cámara de Diputados con 369 votos en pro.
Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita.	Aprobado en la Cámara de Diputados con 342 votos en pro, 3 en contra y 6 abstenciones.
Ley Federal para la Protección a Personas que intervienen en el Procedimiento Penal.	Aprobado en la Cámara de Diputados con 287 votos en pro, 8 en contra y 3 abstenciones.
Ley Federal del Sistema Penitenciario y Ejecución de Sanciones.	Aprobado en la Cámara de Diputados con 312 votos en pro, 12 en contra y 4 abstenciones.

Como se aprecia en la tabla anterior, temas sensibles como el secuestro, el narcotráfico, la trata de personas, las víctimas del delito, secuestro o trata de personas no se votan en contra. Pero además, cada grupo político se adjudica como un logro la aprobación de una ley en la materia.

Por ejemplo, la nota siguiente muestra como el Presidente Felipe Calderón consideró un logro la expedición de la Ley antisequestro:

Calderón celebra expedición de ley antisequestro. El Presidente encabezó un acto por la publicación de la ley para combatir el delito. Aseguró que sí se puede someter a criminales y secuestradores. El presidente Felipe Calderón encabezó en Los Pinos acto por la expedición de la Ley General para Prevenir los Delitos en Materia de Secuestro, aprobada por el Congreso y que endurece las penas con hasta 70 años de prisión, impide que no se cumpla la pena total, establece que no prescribe el delito de secuestro, principalmente.¹²⁷

Por su parte, el Diputado José Luis Ovando Patrón en su discurso previo a la aprobación de la citada ley señaló lo siguiente:

Por ello, compañeras, compañeros, como legisladores debemos hacer todo lo necesario para hacer frente de manera eficaz a este delito mediante la expedición de leyes que ayuden a combatir el problema con miras a erradicarlo. Sólo así se estará dando verdaderamente respuesta a cientos de víctimas y familiares de éstas que han padecido y padecen las secuelas emocionales y económicas, producto de la comisión de este delito.

Compañeras y compañeros legisladores, quiero finalizar resaltando que esta propuesta que se somete este día a su consideración es el resultado, primero, del dolor de muchas personas que transformaron estas terribles experiencias en fuerza y valor y que fueron determinantes para llegar a esta instancia legislativa, ejemplo claro de ello y quiero resaltar la presencia en este día de la señora Isabel Miranda de Wallace y el señor Alejandro Martí. Reconocemos su participación y la de muchos otros héroes anónimos que participaron de manera decidida en la creación de esta iniciativa.¹²⁸

¹²⁷ Ramos Pérez, Jorge, *Calderón celebra expedición de ley antisequestro*, en "El Universal", México, 30 de noviembre de 2010. Consultado en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/726918.html>

¹²⁸ Ovando Patrón, José Luis, *Posicionamiento para fundamentar el dictamen de las comisiones unidas de Justicia y de Seguridad Pública, con proyecto de decreto, por el que se expide la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestros, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 7 de octubre de 2010. Consultado el 22 de octubre de 2012, en: <http://www.diputadospan.mx/printUbi.asp?idNota=628212&nomMenu=1&nomSec=1>

El Senador Murillo Karam del PRI, señaló lo siguiente cuando el Senado de la República aprobó la ley en cita:

El senador del PRI, Jesús Murillo Karam, argumentó la reforma alcanzada, “la aprobación de esto es el principio de una nueva forma de ver el combate a este tipo de delitos que hoy nuestro país sufre por desgracia que nunca pensamos que podría ser”.¹²⁹

Sobre estas acciones, De Giorgi refiere lo siguiente:

Pero las decisiones de la política asumen la forma jurídica. La política entonces descarga sobre el derecho el riesgo de sus decisiones. Y ya que las posibilidades de tratar el riesgo se vuelven obsoletas, apenas se manifiestan los riesgos que se cree deben evitarse, se estabiliza una legislación, una modalidad de producción legislativa del derecho que sobrecarga y deforma la conceptualización jurídica.¹³⁰

Por eso, el objetivo de las operaciones del sistema político es cumplir sus metas e intereses, personales y particulares, para lo cual se vale de la interpenetración al sistema del derecho mediante la expectativa de solucionar una circunstancia negativa dentro de la sociedad en general.

Del mismo modo, De Giorgi agrega lo siguiente:

Lo que en realidad se verifica es además una continua irritación jurisprudencial de la política a través de la sensibilidad reactiva de la opinión pública.¹³¹

Por consiguiente, el sistema político domina al sistema jurídico mediante la reproducción de leyes penales que simbolizan el fin de la criminalidad para satisfacer a la opinión pública y a determinados sectores sociales a efecto de alcanzar o conservar el poder ya adquirido. Estas acciones, tienden a violar los derechos humanos y se traducen en el aumento de penas y en la tipificación de nuevos delitos.

¹²⁹ Mendez, Verónica “ Sale Ley Antisecuestro, 60 años de cárcel a plagiarios”, *Wradio*, México, 30 de abril de 2010. Consultado el 22 de octubre de 2012, en <http://www.wradio.com.mx/noticias/actualidad/sale-ley-antisecuestro-60-anos-de-carcel-a-plagiarios/20100430/nota/998971.aspx>

¹³⁰ De Giorgi, Raffaele, “El derecho en la sociedad del riesgo”, *Seguridad Pública y la Teoría de los Sistemas en la Sociedad del Riesgo*, Coord. Sánchez Sandoval, Augusto, México, Porrúa, 2007, p. 51.

¹³¹ *Idem*, p. 52.

Lo anterior se encuentra ligado a la Iniciativa Mérida, misma que como ya se mencionó no fue ratificada por el Senado de la República, así como al sistema político mexicano. En la Tabla 3.2 se relacionan las legislaciones mencionadas en los párrafos anteriores con la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (primera columna con la nomenclatura “CTIESP”), la Constitución (segunda columna) y los 4 pilares de la Iniciativa Mérida (tercera columna).

Tab. 3.2: Inflación legislativa (Víctor Manuel Rangel Cortés)

CTIESP	Constitución	Iniciativa Mérida	Legislación
Incrimination penal por sólo sospecha.	El artículo 19 disminuye el material probatorio para dictar el auto de vinculación a proceso.	Trastornar la capacidad operativa del crimen organizado.	Ley General para el Combate y la Prevención del Delito de Secuestro. Código Nacional de Procedimientos Penales.
Analogía en materia penal.	Se encuentra prohibida por el artículo 14 constitucional.	Trastornar la capacidad operativa del crimen organizado.	Código Nacional de Procedimientos Penales.
Discrecionalidad de las autoridades.	El artículo 16 que el ministerio público podrá ordenar detenciones en casos urgentes. El artículo 19 señala los casos en que el M.P. podrá solicitar la prisión preventiva. El artículo 21 refiere que el M.P. podrá considerar criterios de oportunidad para ejercer acción penal.	Trastornar la capacidad operativa del crimen organizado.	Código Nacional de Procedimientos Penales.
No utilización de los beneficios penitenciarios.	El artículo 18 regula el cumplimiento de la prisión preventiva, sentencias y restricción de comunicaciones de los internos en casos de delincuencia organizada.	Institucionalizar la capacidad de mantener el estado de derecho.	Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada. Iniciativa de ley federal de ejecución de sanciones.

Continúa en la siguiente página. . .

Tabla 3.2 – Continuación

CTIESP	Constitución	Iniciativa Mérida	Legislación
No prescripción de la acción penal ni de la pena.	Poner el tiempo para la acción penal en el auto de vinculación a proceso. Existen delitos como el secuestro que prácticamente nunca prescriben.	Trastornar la capacidad del crimen organizado.	Ley General para el Combate y la Prevención del Delito de Secuestro. Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada; Código Nacional de Procedimientos Penales.
Negación del concepto teórico de delito político.	Artículo 15. No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.	Trastornar la capacidad operativa del crimen organizado.	Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada y Código Penal Federal.

Continúa en la siguiente página...

Tabla 3.2 – Continuación

CTIESP	Constitución	Iniciativa Mérida	Legislación
Carga de la prueba para el acusado.	El artículo 21 dispone que el juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud. En este caso los indiciados tienen la obligación de comprobar que no se actualiza alguna de las hipótesis por las que procede la prisión preventiva de forma oficiosa.	Trastornar la capacidad operativa del crimen organizado.	Código Nacional de Procedimientos Penales.

Continúa en la siguiente página. . .

Tabla 3.2 – Continuación

CTIESP	Constitución	Iniciativa Mérida	Legislación
Competencia jurídico penal transnacional.	El artículo 19, segundo párrafo, refiere que el juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud. Además en la Ley General de Salud establecen las hipótesis delictivas vinculadas a la Convención, así como las reglas de competencia.	Institucionalizar la capacidad de mantener el estado de derecho.	Ley Federal de Delincuencia Organizada; Ley General anti secuestro; Ley anti trata de personas; Ley de Seguridad Nacional; Ley General de Salud.
Extradición universal.	El segundo párrafo del artículo 119 obliga a las entidades federativas a entregar sin demora a los imputados o sentenciados, así como a practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, atendiendo a la autoridad de cualquiera otra que los requiera.	Trastornar la capacidad operativa del crimen organizado.	Código Nacional de Procedimientos Penales.

Continúa en la siguiente página...

Tabla 3.2 – Continuación

CTIESP	Constitución	Iniciativa Mérida	Legislación
Eficacia extra-territorial de sentencias extranjeras.	El artículo 18 refiere que los sentenciados mexicanos en el extranjero, podrán ser trasladados a México y los sentenciados extranjeros podrán ser trasladados al país de su origen o residencia.	Institucionalizar la capacidad de mantener el estado de derecho.	Código de Procedimientos Penales
Traslado internacional de testigos.	El artículo 119 refiere que los testigos podrán ser trasladados de conformidad con los convenios de colaboración que celebren los órganos de procuración de justicia.	Trastornar la capacidad operativa del crimen organizado.	Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal.
Apropiación de los decomisos	El artículo 22 establece la extinción de dominio a favor del Estado.	Trastornar la capacidad operativa del crimen organizado.	Ley Federal de Extinción de Dominio.
Negación del carácter fiscal de un delito	El artículo 22 establece la extinción de dominio a favor del Estado.	Trastornar la capacidad operativa del crimen organizado. Ley Federal de Extinción de Dominio.	
Utilización de agentes infiltrados	Los artículos 19 y 20, fracción V, apartado C refiere que el M.P. deberá garantizar la protección de testigos y en general todas los sujetos que intervengan en el proceso.	Trastornar la capacidad operativa del crimen organizado.	Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada

La tabla 3.2 refleja que las leyes que integran al subsistema jurídico en México, se derivan directamente de la influencia proveniente de la firma de compromisos internacionales en donde México queda sometido a la voluntad de Estados Unidos.

Como ya se dijo, en México la política en materia de seguridad pública se basa en el aumento de complejidad del sistema jurídico penal, aunque no cumpla con su función estabilizadora del orden social.

Al respecto, el número de muertes generadas por la guerra contra el crimen organizado es el siguiente:

Desde 2006, se han registrado 963 enfrentamientos públicos en carreteras y calles entre agrupaciones del crimen organizado y fuerzas del Estado, lo que representa un enfrentamiento diario, informó este martes Guillermo Valdés Castellanos, director general del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen).

“Lo que tenemos ahora es un proceso de disputa y de lucha entre el Estado y las organizaciones criminales que podemos observar a través de las agresiones que reciben todas las autoridades de los tres niveles especialmente en el nivel municipal”, detalló.

En lo que va del sexenio se han registrado poco más de 28,000 asesinatos relacionados con la delincuencia organizada, según el Cisen.¹³²

En realidad, el derecho penal se limita en generar la expectativa de que nadie cometerá un delito. Lo cierto es que en México el aumento de la inseguridad va un paso adelante que la legislación, tal y como se puede apreciar en la figura 3.1.

En resumen, la seguridad pública en México es una función ejercida por los distintos niveles de gobierno y el capital privado que se enfoca en la persecución represiva de sujetos excluidos, que tiene por objetivo la protección y desarrollo del sistema político y económico neoliberal posmoderno, que incluye los siguientes elementos:

1. Aumento de la complejidad del sistema del derecho con influencia de Estados Unidos,
2. Creación de expectativas débiles frente al aumento de la criminalidad.

¹³² Taniguchi, Hanako, “Cisen: Son 28 mil los muertos relacionados con el crimen organizado”, *CNN México*, Consultado el 22 de Octubre de 2012 en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2010/08/03/cisen-son-28-mil-los-muertos-relacionados-con-el-crimen-organizado>.

3.3. Las leyes generales y su función autocrática

Las leyes generales son un sistema de discursos que mediante su ciclo autorreproductivo interpenetran la competencia legislativa estatal para imponer las ideologías y la fuerza del Poder Ejecutivo Federal a todas las entidades federativas.

El aumento de la complejidad del sistema del derecho penal y la pretensión de eliminar a los sujetos excluidos ha derivado en la expedición acelerada de leyes generales.

De esa forma, el sistema del derecho mexicano que respondía a una división de competencias entre la federación y cada una de las entidades federativas, en realidad es un sistema piramidal que responde a la percepción o voluntad de los poderes federales que controlan la política criminal de toda la nación.

3.3.1. Función legislativa autocrática

Como ya se dijo con anterioridad, de conformidad con el código de comunicación competencia federal/no competencia federal, la expedición de leyes generales es una función que corresponde a los poderes legislativo y ejecutivo federales.

De tal manera que de cara a enfrentar al crimen organizado, la expedición de este tipo de legislación se ha convertido en una estrategia fundamental instrumentada por el sistema político, bajo los siguientes principios:

1. Son expedidas por el Congreso de la Unión, y
2. Determinan el sistema jurídico del ámbito de federal, estatal y municipal.

Si las leyes generales son expedidas por el Congreso de la Unión e inciden en el ámbito de las entidades federativas, entonces los efectos derivados de ese tipo de legislación pueden corresponder al principio de federalismo o no.

Lo anterior se traduce en que el sistema del derecho mexicano opera bajo el siguiente código:

Conforme al federalismo/No conforme al federalismo

En consecuencia, en los siguientes apartados, se comprobará que las leyes generales permiten al poder soberano autócrata imponer sus ideologías y someter a su voluntad a las entidades federativas.

Para lograr lo anterior se utilizará una tabla que permita identificar cuantas entidades federativas han replicado las siguientes leyes generales dentro de su sistema jurídico:

1. Ley General de Salud,
2. Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública,
3. Ley General General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentario de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,
4. Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos,
5. Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

3.3.2. Ley General de Salud

El 2 de octubre de 2008 el titular del Ejecutivo Federal presentó la iniciativa para reformar la Ley General de Salud en materia de narcomenudeo, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 2009.

La Tabla 3.3 compara lo establecido en la ley en cita y los Códigos Penales estatales:

Tab. 3.3: Ley General de Salud (Víctor Manuel Rangel Cortés)

Ley General de Salud	Código Penal	Comentario
Artículo 475.- Se establece la pena de prisión a quien sin autorización comercie o suministre, aún gratuitamente, narcóticos; asimismo, establece sanciones especiales para servidores públicos, centros educativos, profesionistas relacionados con las disciplinas de la salud.	Baja California. Artículo 160 BIS.- Tendrán el carácter de delitos, las conductas previstas en el capítulo VII del título XVIII de la Ley General de Salud, siempre que se colmen los supuestos del artículo 474 de dicho ordenamiento.	La legislación estatal simplemente remite a la Ley General.
	Campeche. Artículo 379.- En los casos de Narcomenudeo se aplicarán las disposiciones contenidas en la Ley General de Salud.	La legislación estatal simplemente remite a la Ley General.
Continúa en la siguiente página. . .		

Tabla 3.3 – Continuación

Ley General de Salud	Código Penal	Comentario
<p>Coahuila. ARTÍCULO 401. SANCIÓN Y FIGURA TÍPICA DEL COMERCIO O SUMINISTRO DE NARCÓTICOS. Se aplicará prisión de cuatro a ocho años y de doscientos a cuatrocientos días multa, a quien sin autorización comercie o suministre, aún gratuitamente, narcóticos indicados en la Tabla de Orientación de Dosis Máximas de Consumo Personal e Inmediato, prevista en el artículo 479 de la Ley General de Salud, en cantidad inferior a la que resulte de multiplicar por mil el monto de las previstas en dicha tabla.</p>	<p>La legislación estatal retoma el contenido de la Ley General. No obstante, El artículo 401, fue declarado inválido por sentencia de la SCJN, en el expediente relativo a la Acción de Inconstitucionalidad No. 64/2012, con efectos a partir de la notificación de sus puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, la cual se realizó el 04 de noviembre de 2013.</p>	
<p>Morelos. ARTÍCULO 8, último párrafo. Son aplicables en lo conducente, las disposiciones de este Código, por los delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo a que se refiere el artículo 474 y demás disposiciones aplicables del Capítulo VII del Título Décimo Octavo de la Ley General de Salud.</p>	<p>La legislación estatal simplemente remite a la ley general.</p>	
<p>Nayarit. Mediante reforma del 25 de mayo de 2012, el artículo 197 Bis Para los efectos de este Código, tendrán el carácter de delitos, las conductas previstas en el capítulo VII del título XVIII de la Ley General de Salud, siempre que se colmen los supuestos del artículo 474 de dicho ordenamiento.</p>	<p>La legislación estatal simplemente remite a la ley general.</p>	

Continúa en la siguiente página...

Tabla 3.3 – Continuación

Ley General de Salud	Código Penal	Comentario
	<p>Puebla. Artículo 463.- Se establece la pena de prisión a quien sin autorización comercie o suministre, aún gratuitamente, narcóticos; asimismo, establece sanciones especiales para servidores públicos, centros educativos, profesionistas relacionados con las disciplinas de la salud.</p>	<p>Se replica el contenido de la Ley General.</p>
	<p>San Luis Potosí. Artículo 325. Se establece la pena de prisión a quien sin autorización comercie o suministre, aún gratuitamente, narcóticos; asimismo, establece sanciones especiales para servidores públicos, centros educativos, profesionistas relacionados con las disciplinas de la salud.</p>	<p>Se replica el contenido de la Ley General.</p>

Continúa en la siguiente página...

Tabla 3.3 – Continuación

Ley General de Salud	Código Penal	Comentario
	<p>Sinaloa. Artículo 10. Cuando se realicen conductas típicas contempladas en leyes federales de la república y que por disposición de las mismas compete conocer y resolver a las autoridades del Estado, será esta la que se aplique, observándose en su caso, las disposiciones generales de este Código en lo no previsto por aquella. (Reformado del 29 de agosto de 2011).</p> <p>Son aplicables en lo conducente, las disposiciones de este Código en los términos de los párrafos que anteceden, por los delitos contra la salud en la modalidad de narcomenudeo a que se refiere el artículo 474 y demás disposiciones aplicables del Capítulo VII del Título Octavo de la Ley General de Salud.</p>	<p>La legislación estatal simplemente remite a la Ley General.</p>
	<p>Tabasco. Artículo 6. Cuando se cometa un delito previsto en una ley federal respecto del cual la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorgue competencia, se aplicará aquella, y en lo no previsto, las disposiciones de este Código.</p>	<p>Se comete el error de identificar a la Ley General como una ley federal. Además, el Código estatal no comprende el delito de narcomenudeo. Por tanto, se aplicaran las disposiciones de la Ley General.</p>
	<p>Tamaulipas. ARTÍCULO 204 Ter. Se establece la pena de prisión a quien sin autorización comercie o suministre, aún gratuitamente, narcóticos; asimismo, establece sanciones especiales para servidores públicos, centros educativos, profesionistas relacionados con las disciplinas de la salud.</p>	<p>Se replica le Ley General.</p>

Continúa en la siguiente página. . .

Tabla 3.3 – Continuación

Ley General de Salud	Código Penal	Comentario
	Yucatán. Artículo 1. Son aplicables en lo conducente, las disposiciones de este Código, por los delitos en contra de la salud en su modalidad de narcomenudeo a que se refiere el artículo 474 y demás disposiciones aplicables al Capítulo VII del Título Décimo Octavo de la Ley General de Salud.	Se remite a la Ley General.
	Estado de México. Artículo 4. Cuando se comete un delito previsto en una ley general o local especial, se aplicarán éstas y, en lo conducente, las disposiciones del presente Código.	Remite a la Ley General.

La tabla 3.3 muestra que la Ley General de Salud establece los elementos que integran el delito de narcomenudeo. En ese sentido, la tendencia es que los Congresos Estatales solamente hacen remisiones a la Ley General o bien replican su contenido.

Por tanto, de conformidad con el código conforme al federalismo/no conforme al federalismo, la Ley General de Salud es no conforme al federalismo, toda vez que son los poderes federales quienes imponen sus ideologías a los poderes de las entidades federativas.

3.3.3. *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*

El 2 de Octubre de 2008, el Ejecutivo Federal presentó la iniciativa por la que se expedía la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad de Pública, misma que fue publicada el 2 de enero de 2009 en el Diario Oficial de la Federación.

De conformidad con su exposición de motivos, se propuso la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública a fin de atacar el problema de la inseguridad a través de

un sistema integral que contemple la prevención, investigación y persecución de las conductas antisociales.¹³³

La tabla 3.4 compara el objetivo de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad de Pública (primera columna con la nomenclatura “Ley General del SNSP”) con los establecidos en la legislaciones estatales.

Tab. 3.4: Sistema Nacional de Seguridad Pública (Víctor Manuel Rangel Cortés)

Ley Gral. SNSP	Ley Estatal	Objeto	Comentario
Artículo 1.- Tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.	Ley de Seguridad Pública para el Estado de Nuevo León, publicada el 21 de julio de 2008.	Artículo 1, fracción II señala que establece las bases generales de coordinación entre las autoridades Federales, del Estado, de los Municipios y demás instancias de seguridad pública. (Reforma 2010)	Esta ley es anterior a la Ley General; sin embargo, sus disposiciones fueron reformadas en el 2010 adoptando el objetivo de la Ley General.
	Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Coahuila, publicada el 19 de junio de 2009	Artículo 2. Las normas fundamentales para el establecimiento de los Sistemas Nacionales y Estatales de Seguridad Pública están previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en su ley reglamentaria.	Se refiere que el fundamento para esta legislación es la Ley General, así como la Constitución.
	Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Michoacán, publicada el 21 de julio de 2009.	Artículo 2. El objetivo de esta ley coincide con el de la Ley General.	Tanto el nombre como el objetivo son replicados de la Ley General.

Continúa en la siguiente página...

¹³³ Consultado el 28 de octubre de 2012 en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ReporteSeguimiento.php?SID=&Seguimiento=2514844&Asunto=2474596

Tabla 3.4 – Continuación

Ley Gral. SNSP	Ley Estatal	Objeto	Comentario
	Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos, publicada el 24 de agosto de 2009.	Artículo 1. El objeto de esta ley coincide con lo dispuesto en la ley general.	Tanto el nombre como el objetivo son replicados de la Ley General.

Como se puede apreciar en la tabla 3.4, la mayoría de las entidades federativas expidieron una nueva ley del sistema de seguridad pública, salvo en el caso de Nuevo León en donde únicamente se hicieron reformas posteriores a la publicación de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El objetivo y nombre de cada legislación estatal es réplica de la ley general. En el caso de Coahuila, se acepta de forma clara que su fundamento es, además de la Constitución, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública expedida por el Congreso Federal, por ello se convierte en una norma fundante.

No se trata de la creación de una legislación sistémica. En realidad, lo que se procura es que las legislaciones secundarias se subordinen a los parámetros establecidos por la ley general.

Por tanto, son los poderes federales quienes a través de los objetivos planteados por la legislación general imponen los lineamientos que se deben seguir en materia de seguridad pública.

Además, se establecen los principios que rigen a las instituciones de seguridad pública. La Tabla 3.5 compara los citados principios en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (columna derecha con las siglas “Ley General del SNSP”) con los establecidos en las legislaciones estatales:

Tab. 3.5: Principios Sistema Nacional de Seguridad Pública (Víctor Manuel Rangel Cortés)

Ley Gral. SNSP	Ley Estatal	Comentario
Artículo 6.- Las Instituciones de Seguridad Pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional, su actuación se regirá además, por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, honradez, y respeto a los derechos humanos.	Nuevo León. Artículo 2, segundo párrafo.- Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional y sus elementos deberán desempeñarse con respeto a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.	Se replica la Ley General.
	Estado de Coahuila. Artículo 75.- Las fuerzas de seguridad pública son de carácter civil, disciplinadas y profesionales, su actuación se rige por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, honradez y respeto a los derechos humanos.	Se replica la Ley General.
	Michoacán. Artículo 85. Establece que los integrantes de las instituciones de seguridad pública se sujetarán a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.	Se replica la Ley General.
	Morelos. Artículo 3.- Las Instituciones de Seguridad Pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional, su actuación se regirá además, por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, honradez, y respeto a los derechos humanos.	Se replica la Ley General.

La Tabla 3.5, refleja que los principios que rigen a los sistemas estatales son determinados por la ley general, los cuales sólo son replicados por los congresos locales.

De esta forma, tanto los objetivos y principios de las instituciones de seguridad pública son impuestos por los poderes federales mediante la ley general y no por iniciativa individual de cada entidad federativa.

Por otra parte, como se muestra en la Tabla 3.6, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (columna derecha con la nomenclatura “Ley General del SNSP”) en mención crea Consejos Locales y las instancias regionales se organizarán, en lo conducente, de manera similar al Consejo Nacional y tendrán las funciones relativas para hacer posible la coordinación y los fines de la Seguridad Pública, en sus ámbitos de competencia.

Tab. 3.6: Consejos de Sistema Nacional de Seguridad Pública
(Víctor Manuel Rangel Cortés)

Ley General del SNSP	Ley Estatal	Comentario
Artículo 12.- El Consejo Nacional estará integrado por: a) El Presidente de la República, quien lo presidirá; b) El Secretario de Gobernación; c) El Secretario de la Defensa Nacional; d) El Secretario de Marina; e) El Secretario de Seguridad Pública; f) El Procurador General de la República; g) Los Gobernadores de los Estados; h) El Jefe del Gobierno del Distrito Federal; i) El Secretario Ejecutivo del Sistema.	Nuevo León. Artículo 34.- a) Un Presidente, el Titular del Ejecutivo Estatal; b) Un Vicepresidente, Secretario General de Gobierno; c) Un Secretario General, el Procurador General de Justicia; d) Un Secretario Técnico, el Secretario de Seguridad Pública del Estado; e) Los Presidentes Municipales.	Se mantiene un esquema similar al Consejo Nacional, integrado especialmente por la administración pública federal.

Continúa en la siguiente página...

Tabla 3.6 – Continuación

Ley General del SNSP	Ley Estatal	Comentario
	<p>Coahuila. Artículo 40.- a) El Gobernador, quien lo presidirá; b) El Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado; c) El titular de la Secretaría de Seguridad; d) El titular de la Procuraduría; e) El titular de la Secretaría de Gobierno; f) El titular de la Secretaría de Finanzas; g) Un representante del Congreso del Estado; h) El titular de la Subsecretaría de Políticas Públicas e información, quien será el Secretario Ejecutivo; i) Un representante del consejo ciudadano de vinculación social; j) Los presidentes municipales; k) El delegado de la Procuraduría General de la República; l) El comandante de la Sexta Zona Militar, y m). El comandante de las Fuerzas Federales en el estado.</p>	<p>Mantiene un esquema similar al Consejo Nacional; sin embargo, se le da participación a miembros de los Poderes Judicial y Legislativo. También se consideran a miembros del gabinete del Ejecutivo federal.</p>
	<p>Michoacán. Artículo 15. a) El Gobernador, quien lo preside; b) El Secretario de Seguridad Pública; c) El Procurador General de Justicia; d) El Secretario de Gobierno; e) Un Diputado electo por el Congreso del Estado; f) Un Magistrado del Poder Judicial electo por el Consejo del Poder Judicial; g) Los presidentes de los consejos intermunicipales; h). El Secretario Ejecutivo.</p>	<p>Mantiene un esquema similar al Consejo Nacional; sin embargo, se considera la participación de los Poderes Legislativo y Judicial.</p>

Continúa en la siguiente página. . .

Tabla 3.6 – Continuación

Ley General del SNSP	Ley Estatal	Comentario
	<p>Morelos. Artículo 9.- a) El Gobernador del Estado, quien lo presidirá; b) El Secretario de Gobierno; c) El Secretario Ejecutivo, d) El Secretario de Seguridad Pública; e) El Procurador General de Justicia; f) El Secretario de Finanzas y Planeación; g) El Secretario de Educación; h) El Secretario de Desarrollo Económico; i) El Secretario de Desarrollo Agropecuario; j) El Secretario de Salud; k) El Secretario de Turismo; l) El Presidente del Tribunal Superior de Justicia, como representante del Poder Judicial; m) Los Diputados Presidentes de las Comisiones de Seguridad Pública y Justicia del Congreso del Estado; n) Seis Presidentes Municipales; o) El Comandante de la 24/a Zona Militar; p) El Delegado de la Procuraduría General de la República en el Estado; q) El Coordinador Regional en Morelos del Sistema Nacional de Seguridad Pública; r) El Coordinador Estatal de la Policía Federal en el Estado; s) El Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos; y t) Consejeros ciudadanos.</p>	<p>Mantiene un esquema similar al Consejo Nacional; sin embargo, se le da participación a miembros de los Poderes Judicial y Legislativo. También se consideran a miembros del gabinete del Ejecutivo federal y la participación ciudadana.</p>

La tabla 3.6 permite apreciar como los Consejos de Seguridad estatales adoptan para

su organización, el esquema impuesto por la Ley General; no obstante, en la mayoría de los casos se amplía el número de integrantes.

Lo anterior en virtud de que además de los integrantes de la administración pública estatal, también se le otorga participación tanto al Poder Judicial como al Legislativo, así como en el caso de Morelos se permite la representación de la sociedad civil.

Sin embargo, a pesar de que en los estados el Consejo de Seguridad Pública pareciera existir una igualdad de condiciones entre sus integrantes, lo cierto es que es el titular del Ejecutivo estatal quien preside a dichos consejos.

Por tanto, la organización básica de los Consejos Estatales es determinada por la ley general. De tal forma que una ley de este tipo no sólo impone el derecho en los estados, sino que también es fundamento para la creación de instituciones dentro de cada entidad federativa.

En la Tabla 3.7 se muestra la forma en que se reproduce el sistema de desarrollo policial impuesto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (columna derecha con la nomenclatura “Ley General del SNSP”) en análisis:

Tab. 3.7: Desarrollo policial (Víctor Manuel Rangel Cortés)

Ley General del SNSP	Ley Estatal	Comentario
Artículo 72.- El Desarrollo Policial es un conjunto integral de reglas y procesos debidamente estructurados y enlazados entre sí que comprenden la Carrera Policial, los esquemas de profesionalización, la certificación y el régimen disciplinario de los Integrantes de las Instituciones Policiales y tiene por objeto garantizar el desarrollo institucional, la estabilidad, la seguridad y la igualdad de oportunidades de los mismos; elevar la profesionalización, fomentar la vocación de servicio y el sentido de pertenencia, así como garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales referidos en el artículo 6 de la Ley.	Nuevo León. Artículo 197.- Mantiene el mismo esquema del Desarrollo Policial.	La ley estatal solamente replica el contenido de la Ley General.

Continúa en la siguiente página. . .

Tabla 3.7 – Continuación

Ley General del SNSP	Ley Estatal	Comentario
Coahuila. Artículo 166.- Mantiene el mismo esquema de la Ley General. Incluso, refiere que su objetivo es asegurar el cumplimiento de los principios referidos en la Ley General.		Además de replicar el contenido de la Ley General, el desarrollo policial tiene como referente a la Ley General.
Michoacán. Artículo 132. Mantiene el mismo esquema de Desarrollo Policial.		La ley estatal solamente replica el contenido de la Ley General.
Morelos. Artículo 67.- Mantiene el mismo esquema de Desarrollo Policial.		La ley estatal solamente replica el contenido de la Ley General.

La Tabla 3.7, permite apreciar que las reglas establecidas para el desarrollo policial son determinadas por la ley general. Esto, en virtud de que las leyes estatales se limitan a replicar el contenido de la ley general, imponiéndose la voluntad de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Por otra parte, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública contiene disposiciones relativas a la carrera policial. La siguiente tabla muestra la relación entre lo mandado por la citada ley (columna derecha con la nomenclatura “Ley General del SNSP”) y las legislaciones estatales.

Tab. 3.8: Carrera policial

Ley General del SNSP	Ley Estatal	Comentario
Artículo 78.- La Carrera Policial es el sistema de carácter obligatorio y permanente, conforme al cual se establecen los lineamientos que definen los procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, formación, certificación, permanencia, evaluación, promoción y reconocimiento; así como la separación o baja del servicio de los integrantes de las Instituciones Policiales.	Nuevo León. Artículo 198.- Es el mismo contenido.	La ley estatal solamente copia el contenido de la ley general.
	Coahuila. Artículo 134.- Todo lo relativo a la organización, dirección, operación y supervisión del servicio de carrera policial se llevará a cabo conforme a las normas establecidas en la Ley General del Sistema Nacional.	No se replica el contenido de la ley general; sin embargo, sí hace referencia a que las normas aplicables serán las de la ley general.
	Michoacán. Artículo 139. Es el mismo contenido.	La ley estatal solamente copia el contenido de la ley general.
	Morelos. Artículo 73.- Es el mismo contenido.	En el caso de esta legislación, sólo cambia un poco la redacción; sin embargo, el contenido es el mismo que la ley general.

Con base en la Tabla 3.8, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública es el fundamento que establece los procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, formación, certificación, permanencia, evaluación, promoción, reconocimientos y separación de la función policial para todas las entidades federativas.

Las legislaciones estatales se limitan a replicar el contenido de la ley general. Así, los

Poderes Ejecutivo y Legislativo federales son quienes pueden manipular este tipo de disposiciones a su voluntad.

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública también estableció normas relativas a la información de seguridad pública. En ese sentido, establece la obligación para las entidades federativas de contar con mecanismos para la administración de la información que se genere.

La Tabla 3.9 compara el contenido de la Ley General de Seguridad pública (columna derecha con la nomenclatura “Ley General del SNSP”) y el de legislaciones estatales en materia de información:

Tab. 3.9: Información seguridad pública (Víctor Manuel Rangel Cortés)

Ley General del SNSP	Ley Secundaria	Comentario
Artículo 109.- La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios, suministrarán, intercambiarán, sistematizarán, consultarán, analizarán y actualizarán, la información que diariamente se genere sobre Seguridad Pública mediante los sistemas e instrumentos tecnológicos respectivos.	Nuevo León. Artículo 57 bis. Establece un sistema información estatal de seguridad pública .	La legislación estatal cumple con la creación de un mecanismo o sistema de información.
	Coahuila. Artículo 192. Se establece la Subsecretaría de Políticas Públicas e Información.	La legislación estatal cumple con la creación de un mecanismo o sistema de información.
	Michoacán. Artículo 29. Se establece el Registro Estatal de Seguridad Pública y Privada.	La legislación estatal cumple con la creación de un mecanismo o sistema de información.
	Morelos. Artículo 140. Se establece el Centro Estatal de Análisis de Información sobre Seguridad Pública.	La legislación estatal cumple con la creación de un mecanismo o sistema de información.

Según la Tabla 3.9 las legislaciones estatales cumplen con la creación de organismos para la administración de información en materia de seguridad pública.

De esta manera, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública contiene una parte orgánica referente a la creación de instituciones a nivel estatal; asimismo, destaca que la legislación local, nada más replica el contenido de la ley general.

Por tanto, de conformidad con el código conforme al federalismo/no conforme al federalismo, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública es no conforme al federalismo, toda vez que son los poderes federales quienes imponen sus ideologías a los poderes de las entidades federativas, con base en los siguientes principios:

1. Réplica de la legislación,
2. Réplica de principios,
3. Determinación de organismos, e
4. Imposición de política criminal.

3.3.4. *Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro*

El 9 de octubre de 2008 el Presidente Felipe Calderón presentó la iniciativa para reformar la fracción XXI del artículo 73 Constitucional y con ello facultar al Congreso de la Unión para legislar en materia de delincuencia organizada y secuestro. Propuesta que fue publicada el 4 de mayo de 2009 en el Diario Oficial de la Federación.

Derivado de lo anterior, el propio Ejecutivo Federal presentó la iniciativa para expedir la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Secuestro, reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que se publicó el 30 de noviembre de 2010 en el Diario Oficial de la Federación.

De acuerdo con la exposición de motivos, se pretende adecuar los ordenamientos legales estatales para lograr una congruencia y homogeneización con la nueva ley, se establecen los tipos penales, sanciones y bases de coordinación para la prevención, investigación, persecución, sanción y ejecución de las sanciones de los delitos en materia de secuestro.¹³⁴

¹³⁴ Sistema de Información Legislativa. Consultado el 28 de Octubre en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ReporteSeguimiento.php?SID=&Seguimiento=2664440&Asunto=2632002.

La Tabla 3.10, compara el delito establecido en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Secuestro (columna derecha con las siglas: “Ley General antisequestro”) con los Códigos Penales de las entidades federativas que ya han adecuado su legislación:

Tab. 3.10: Secuestro (Víctor Manuel Rangel Cortés)

Ley General antisequestro	Códigos Penales estatales	Comentario
<p>Artículo 9. Al que prive de la libertad a otro se le aplicarán:</p> <p>I. De veinte 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:</p> <p>a) Obtener, para sí o para un tercero, rescate o cualquier beneficio;</p> <p>b) Detener en calidad de rehén a una persona y amenazar con privarla de la vida o con causarle daño, para obligar a sus familiares o a un particular a que realice o deje de realizar un acto cualquiera;</p> <p>c) Causar daño o perjuicio a la persona privada de la libertad o a terceros; o</p> <p>d) Cometer secuestro exprés, desde el momento mismo de su realización, entendiéndose por éste, el que, para ejecutar los delitos de robo o extorsión, prive de la libertad a otro. Lo anterior, con independencia de las demás sanciones que conforme a esta Ley le correspondan por otros delitos que de su conducta resulten.</p>	<p>Aguascalientes. Reforma del 8 de agosto de 2011. Artículo segundo transitorio.- El Procurador General de Justicia del Estado, antes del 30 de noviembre del 2011, deberá expedir las disposiciones administrativas correspondientes en materia de protección de personas en los términos que señala la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, sin menoscabo de las medidas de protección otorgadas previamente.</p>	<p>Para efectos de protección a víctimas de este delito, se hace la remisión a la ley general</p>

Continúa en la siguiente página...

Tabla 3.10 – Continuación

Ley General antisequestro	Códigos penales estatales	Comentario
	Campeche. Artículo 379.- En los casos Secuestro se aplicarán las disposiciones contenidas en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Secuestro.	Para la configuración del delito, se tendrán que aplicar las disposiciones de la ley general.
	Chihuahua. Mediante reforma del 12 de febrero de 2011, se derogaron los artículos del capítulo III, Título IV, Libro Segundo, correspondientes al delito de secuestro.	Para la configuración del delito, se tendrán que aplicar las disposiciones de la ley general.
	Nayarit. Mediante reforma del 9 de julio de 2011, el artículo 284 refiere que el delito de secuestro se sancionará conforme a lo establecido por la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro.	Para la configuración del delito, se tendrán que aplicar las disposiciones de la ley general.
	Sinaloa. Artículo 167. Replica la redacción del delito, así como la sanción.	Para la configuración del delito, se aplicarán la disposiciones de la ley estatal; sin embargo, los elementos son los mismos que establece la ley general.
	Estado de México. Artículo 4. Cuando se comete un delito previsto en una ley general o local especial, se aplicarán éstas y, en lo conducente, las disposiciones del presente Código.	Para la configuración del delito, se tendrán que aplicar las disposiciones de la ley general.
	Código Penal Federal. Se derogó todo lo relativo a este delito.	Para la configuración del delito, se tendrán que aplicar las disposiciones de la ley general.

La Tabla 3.10 refleja que las legislaciones estatales replican o bien hacen remisión a lo establecido por la ley general. De ahí que, cuando se investigue un delito, la autoridad investigadora de cada estado tendrá que reunir las pruebas que acrediten los elementos de los delitos referidos en la ley general.

Asimismo, las autoridades judiciales, para llevar a cabo los juicios e imponer las sanciones, tendrán que aplicar lo establecido por la ley general. En este caso, se debe resaltar que incluso existen legislaciones estatales que derogan los artículos relativos al secuestro.

En consecuencia, las actividades de investigación, persecución y enjuiciamiento del delito de secuestro llevadas a cabo por las autoridades locales, quedan sujetas a las disposiciones dictadas por la ley general que fue propuesta por el Ejecutivo Federal y aprobada por el Congreso de la Unión.

También, se debe destacar que en el Código Penal Federal se deroga el delito de secuestro y se aplica la ley general. De esta forma aparece una descodificación en el ámbito federal, debido a que existen leyes específicas de determinados delitos.

En este último caso, la ley general excluye al Código Penal Federal y se convierte en la norma de aplicación para los delitos de secuestro que sean competencia de las autoridades federales.

Por tanto, de conformidad con el código conforme al federalismo/no conforme al federalismo, la Ley General de antisequestro es no conforme al federalismo, toda vez que son los poderes federales quienes imponen sus ideologías a las entidades federativas, con base en los siguientes principios:

1. Determinación de hipótesis delictivas, y
2. Determinación de las actividades de investigación y enjuiciamiento penal.

3.3.5. Código Nacional de Procedimientos Penales

El 5 de marzo de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Código Nacional de Procedimientos Penales, mismo que tiene como propósito llevar al mundo de los hechos la aplicación del sistema acusatorio.

Este Código, tal y como lo indica su artículo 1º, es de observancia general en toda la República Mexicana, por los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales.

De esta manera, la ley aplicable para cualquier clase de procedimiento penal, será el Código Nacional, razón por la que las legislaciones que correspondían a las entidades federativas dejarán de aplicarse al quedar derogadas.

Lo anterior se corrobora con lo establecido en los siguientes artículos transitorios:

ARTÍCULO TERCERO. Abrogación

El Código Federal de Procedimientos Penales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 1934, y los de las respectivas entidades federativas vigentes a la entrada en vigor del presente Decreto, para efectos de su aplicación en los procedimientos penales iniciados por hechos que ocurran a partir de la entrada en vigor del presente Código, quedarán abrogados, sin embargo respecto a los procedimientos penales que a la entrada en vigor del presente ordenamiento se encuentren en trámite, continuarán su sustanciación de conformidad con la legislación aplicable en el momento del inicio de los mismos.

Toda mención en otras leyes u ordenamientos al Código Federal de Procedimientos Penales o a los códigos de procedimientos penales de las entidades federativas que por virtud del presente Decreto se abrogan, se entenderá referida al presente Código.

Esto significa que el Código Nacional no tendrá que ser replicado en las entidades federativas; sin embargo, sí suplirá a los Códigos locales que se encuentran en vigor. Incluso, se están desconociendo los avances que diversas entidades ya cuentan en la aplicación del sistema acusatorio.

Con lo anterior, las actividades en materia de investigación y enjuiciamiento de los delitos son aquellas que el poder autócrata permita. Esto en virtud de que los ministerios públicos o jueces deberán actuar conforme a lo establecido por una legislación ajena a su entidad federativa, de manera definitiva.

Por tanto, de conformidad con el código conforme al federalismo/no conforme al federalismo, el Código Nacional de Procedimientos Penales es no conforme al federalismo, toda vez que son los poderes federales quienes imponen sus ideologías a las entidades federativas, con base en los siguientes principios:

1. Determinación de las actividades de investigación y enjuiciamiento penal.

3.3.6. *Ley General en Materia de Delitos Electorales*

Esta ley fue publicada el 23 de mayo de 2014 en el Diario Oficial de la Federación. Su objetivo es establecer los tipos penales en materia electoral, las sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre los órdenes de gobierno.

La legislación aplicable, tanto a nivel federal como estatal, será la ley general en mención, razón por la que las legislaciones que correspondían a las entidades federativas dejarán de aplicarse al quedar derogadas:

Artículo Cuarto. Los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, procederán a hacer las reformas pertinentes en las leyes específicas, con el fin de armonizarlas en lo conducente a la presente Ley, en un plazo no mayor a seis meses a partir de la entrada en vigor de esta Ley.

Por tanto, de conformidad con el código conforme al federalismo/no conforme al federalismo, la Ley General en Materia de Delitos Electorales es no conforme al federalismo, toda vez que son los poderes federales quienes imponen sus ideologías a las entidades federativas, con base en los siguientes principios:

1. Determinación de hipótesis delictivas, y
2. Determinación de las actividades de investigación y enjuiciamiento penal.

3.3.7. *Función administrativa autocrática*

La centralización legislativa que implican la leyes generales va más allá de la imposición del derecho que conviene a los poderes federales. De esta manera, se le otorgan facultades de carácter administrativo al Ejecutivo federal a través de las siguientes tres principios:

1. La facultad para el Ejecutivo de dirigir organismos;
2. La facultad para hacer nombramientos; y
3. La facultad de determinar asignaciones presupuestales.

Facultad para el Ejecutivo de dirigir organismos

Las leyes generales crean organismos para el combate a la delincuencia organizada, por ejemplo, el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Dichas instituciones quedan bajo el mando del Ejecutivo federal, quien asume la dirección de la política criminal en todo el país.

La Tabla 3.11 relaciona a las leyes generales expedidas y a las instituciones que dirige el Ejecutivo Federal.

Tab. 3.11: Dirección de Organismos (Víctor Manuel Rangel Cortés)

Ley	Organismo	Comentario
Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.	Consejo Nacional de Seguridad Pública.	De esta manera, las acciones de seguridad pública serán determinadas y coordinadas por el Ejecutivo Federal
Ley General antisequestro	El Consejo Nacional de Seguridad Pública establece los lineamientos de coordinación entre las instituciones de Seguridad Pública y las Procuradurías de Justicia para combatir el delito de secuestro.	El Ejecutivo Federal preside al Consejo Nacional. Así, las acciones para combatir el delito de secuestro son determinados por el Ejecutivo Federal.
Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.	Consejo Nacional de Seguridad Pública.	El Ejecutivo Federal preside al Consejo Nacional. Así, las acciones de prevención del delito son determinados por el Ejecutivo Federal.
Ley General contra la Trata de Personas	Comisión Intersecretarial para Prevenir, Combatir y Sancionar los Delitos en Materia de Trata de Personas.	El Secretario de Gobernación preside esta Comisión. En ese sentido, es titular del Ejecutivo Federal quien designa al titular de dicha secretaría.
Ley General de Víctimas	Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.	El Ejecutivo tendrá la posibilidad de nombrar al titular de esta Comisión. Derivado de ello, tendrá en sus manos la aplicación de la políticas en materia de derechos de víctimas del delito .

Continúa en la siguiente página. . .

Tabla 3.11 – Continuación

Ley	Organismo	Comentario
-----	-----------	------------

La tabla 3.11 permite apreciar que las leyes generales contienen una parte orgánica que se constituye como la base para la creación de organismos que coordinan acciones de política criminal en todo el país.

Las leyes generales le otorgan al Ejecutivo Federal la facultad de dirigir a los organismos impuestos, se centraliza el mando y supervisión de la política criminal en el país.

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, mediante el Consejo Nacional de Seguridad Pública, otorga al Ejecutivo Federal la coordinación y definición de políticas públicas en materia de seguridad pública.¹³⁵

¹³⁵ Artículo 14.- El Consejo Nacional tendrá las siguientes atribuciones: I. Establecer los instrumentos y políticas públicas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, tendientes a cumplir los objetivos y fines de la Seguridad Pública; II. Emitir acuerdos y resoluciones generales, para el funcionamiento del Sistema; III. Establecer los lineamientos para la formulación de políticas generales en materia de Seguridad Pública; IV. Promover la implementación de políticas en materia de atención a víctimas del delito; V. Promover la efectiva coordinación de las instancias que integran el Sistema y dar seguimiento de las acciones que para tal efecto se establezcan; VI. Promover la homologación y desarrollo de los modelos ministerial, policial y pericial en las Instituciones de Seguridad Pública y evaluar sus avances, de conformidad con las leyes respectivas; VII. Vigilar que en los criterios para la distribución de recursos de los fondos de aportaciones federales para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, se observen las disposiciones establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal; VIII. Resolver la cancelación de la ministración de las aportaciones, a las entidades federativas o, en su caso a los municipios, por un periodo u objeto determinado, cuando incumplan lo previsto en esta Ley, los Acuerdos Generales del Consejo o los convenios celebrados previo cumplimiento de la garantía de audiencia; IX. Formular propuestas para los programas nacionales de Seguridad Pública, de Procuración de Justicia y de Prevención del Delito en los términos de la Ley de la materia; X. Evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas de Seguridad Pública y otros relacionados; XI. Llevar a cabo la evaluación periódica de los programas de Seguridad Pública y otros relacionados; XII. Expedir políticas en materia de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre Seguridad Pública generen las Instituciones de los tres órdenes de gobierno; XIII. Establecer medidas para vincular al Sistema con otros nacionales, regionales o locales; XIV. Promover el establecimiento de unidades de consulta y participación de la comunidad en las Instituciones de Seguridad Pública; XV. Recomendar la remoción de los titulares de las instituciones de Seguridad Pública, previa opinión justificada del Secretariado Ejecutivo, por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente Ley; XVI. Establecer mecanismos eficaces para que la sociedad participe en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de Seguridad Pública; XVII. Promover políticas de coordinación y colaboración con el Poder Judicial de la Federación y los

Paralelamente, en el caso de ley general anti secuestro, el Ejecutivo Federal asume la coordinación de las acciones contra estos delitos y que sean ejecutadas por las instituciones de seguridad y procuración de justicia de los distintos niveles de gobierno.

A través de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia y el propio Consejo Nacional de Seguridad Pública, el Ejecutivo Federal es la máxima instancia para la coordinación y definición de la política de prevención social de la violencia y la delincuencia.

En la Ley General contra la Trata de Personas se establece la Comisión Intersecretarial para Prevenir, Combatir y Sancionar los Delitos en Materia de Trata de Personas presidida por el Secretario de Gobernación. En tal virtud, la definición y coordinación de la política de estos delitos le corresponde al Presidente toda vez que es él quien está facultado para nombrar al citado funcionario.

Además, la Ley General de Víctimas crea el Sistema Nacional de Atención a Víctimas que será operado por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. Esta última es un órgano descentralizado de la administración pública federal y su encargado es nombrado por el Ejecutivo Federal.¹³⁶

Con base en la Tabla 1.3, las leyes generales, además de imponer el derecho dentro del ámbito de las entidades federativas, contienen una parte orgánica en donde se dispone la creación de organismos que operan a nivel federal y estatal y que quedan bajo el mando del titular del Ejecutivo Federal.

Así, de conformidad con el código conforme al federalismo/no conforme al federalismo, las leyes generales son no conforme al federalismo, toda vez que imponen estructuras administrativas dirigidas por el Presidente de la República y que operan dentro del ámbito de las entidades federativas para imponer sus ideologías.

Facultad para el Ejecutivo de hacer nombramientos

Las leyes generales además de otorgar al Presidente de la República la posibilidad de dirigir de forma directa a determinados organismos, también le da la posibilidad de nombrar a los funcionarios que presiden a otro grupo de organismos creados por la propia ley general.

La Tabla 3.12 muestra la relación de funcionarios nombrados por el titular del Ejecutivo

órganos jurisdiccionales de las entidades federativas; XVIII. Crear grupos de trabajo para el apoyo de sus funciones, y XIX. Las demás que se establezcan en otras disposiciones normativas y las que sean necesarias para el funcionamiento del Sistema.

¹³⁶ Véase artículos 15, 16 y 21 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Federal con fundamento en una ley general.

Tab. 3.12: Nombramientos (Víctor Manuel Rangel Cortés)

Ley	Nombramiento	Comentario
Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.	De esta manera el Ejecutivo tiene a su disposición al órgano operativo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
Ley General anticuestro	Hace referencia al Centro Nacional de Prevención y Participación Ciudadana.	Este funcionario es nombrado por el Ejecutivo Federal. De esta forma, tiene a su disposición las acciones llevada a cabo por el mencionado centro.
Ley General de Víctimas	Comisión Ejecutiva como órgano operativo del Sistema Nacional de Atención a Víctimas.	El Ejecutivo Federal tiene a su disposición al órgano operativo de este sistema.
Ley General contra la Trata de Personas	Los integrantes de la Comisión Intersecretarial para Prevenir, Combatir y Sancionar los Delitos en Materia de Trata de Personas son miembros del gabinete del Ejecutivo Federal.	Los miembros del gabinete son nombrados por el Ejecutivo Federal. Por tanto, tiene bajo su mando a esta Comisión Intersecretarial.
Ley General para la prevención social de la violencia y la Delincuencia	Se hace referencia al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.	Este funcionario es nombrado por el Ejecutivo Federal, lo que le permite controlar las políticas en materia de prevención del delito.

Como se puede apreciar en la Tabla 3.12, el titular del Ejecutivo federal cuenta con la posibilidad de nombrar a los funcionarios de los órganos operativos creados por las distintas leyes generales.

Con ello, todos los centros nacionales y las comisiones intersecretariales quedan bajo su mando y supervisión, en virtud de que al nombrarlos también tiene la facultad para relevarlos de su encargo.

En el caso del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, este tiene a su cargo a los Centros Nacionales de Información, de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, así como de Certificación y Acreditación. Estos centros también estarán a la orden del Ejecutivo Federal debido a que de forma indirecta son nombrados por él mismo.

Así, con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Ejecutivo Federal centraliza la función de seguridad pública, tanto desde el punto de vista legislativo como del administrativo para imponer su ideología. En este último caso, es quien concentra las actividades de dirección y operación del mencionado sistema debido a que asume el control de los órganos operativos mediante nombramiento del secretario ejecutivo del sistema.

La Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro establece que las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno se coordinarán a través del Centro Nacional de Prevención y Participación Ciudadana del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública para llevar a cabo diversas labores vinculadas con el delito de secuestro.¹³⁷

Por virtud de lo anterior, las acciones que se lleven a cabo en materia de secuestro por las entidades federativas, no quedan exentas de ser vigiladas por el Ejecutivo Federal toda vez que los estados tienen que reportar sus actividades al Centro Nacional de

¹³⁷ Este Centro tiene la obligación de realizar estudios sobre las causas estructurales, distribución geodelictiva, estadísticas, tendencias históricas y patrones de comportamiento que permitan actualizar y perfeccionar la investigación para la prevención de los delitos sancionados en esta Ley. Obtener, procesar e interpretar la información geodelictiva por medio del análisis de los factores que generan las conductas antisociales previstas en esta Ley con la finalidad de identificar las zonas, sectores y grupos de alto riesgo, así como sus correlativos factores de protección; Suministrar e intercambiar la información obtenida mediante los sistemas e instrumentos tecnológicos respectivos; Llevar a cabo campañas orientadas a prevenir y evitar los factores y causas que originan el fenómeno delictivo sancionado en esta Ley, así como difundir su contenido; Establecer relaciones de colaboración con las autoridades competentes, así como con las organizaciones sociales privadas con el objetivo de orientar a la sociedad en las medidas que debe adoptar para prevenir los delitos establecidos en esta Ley; Establecer y, en su caso, conforme a la legislación correspondiente, colaborar con el registro e identificación ante los órganos de seguridad pública, de escoltas privadas o personales que no pertenezcan a ninguna empresa privada de seguridad, y Observar las demás obligaciones establecidas en otros ordenamientos.

Prevención y Participación Ciudadana dependiente del Ejecutivo Federal a través del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La Ley General contra la Trata de Personas crea a la Comisión Intersecretarial para Prevenir, Combatir y Sancionar los Delitos en la materia, presidida por el Secretario de Gobernación que es nombrado por el titular del Ejecutivo federal; asimismo esta Comisión se integra en su totalidad por miembros de la administración pública federal.

Las políticas en materia de trata de personas, también quedan centralizadas en la voluntad del Presidente de la República mediante el Secretario de Gobernación.

La Ley General de Víctimas crea la Comisión Ejecutiva como órgano operativo del Sistema Nacional de Atención a Víctimas como un órgano descentralizado de la administración pública federal.

En este caso, aunque de forma de administración descentralizada, la Comisión Ejecutiva y con ello el control del Sistema Nacional de Atención a Víctimas quedan a disposición del Ejecutivo Federal toda vez que es este quien nombra a los directores de los órganos descentralizados.

Los comisionados que integran a esta comisión deberán ser propuestos por el Ejecutivo Federal al Senado de la República y elegidos por el voto de la mayoría absoluta de los presentes.¹³⁸

Si bien es cierto que para la elección de los comisionados participan el Presidente y el Senado, la realidad es que ello implica una serie de negociaciones políticas. Lo anterior deriva en que la elección de los comisionados quedará sometida a los intereses políticos de los senadores y del propio Ejecutivo federal.

De esta manera, de conformidad con el código conforme al federalismo/no conforme al federalismo, las leyes generales son no conforme al federalismo, toda vez que crean instituciones que operan tanto a nivel federal como estatal, pero que son dirigidas por funcionarios designados por el titular del Ejecutivo Federal y con ello imponer sus ideologías.

Disposiciones presupuestales

Una de las características de las leyes generales, es su contenido respecto a la asignación y aplicación de recursos presupuestales.

¹³⁸ Esto es un problema de lo que se conoce como técnica legislativa, debido a que al tratarse de un organismo descentralizado, es el Ejecutivo Federal el facultado para nombrar a los directores de esta clase de instituciones.

La Tabla 3.13, muestra la relación que existe entre cada ley y las disposiciones de corte presupuestario que contienen.

Tab. 3.13: Presupuesto (Víctor Manuel Rangel Cortés)

Ley General	Presupuesto	Comentario
Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.	Artículo 42. Se establecen fondos de ayuda para estados y municipios cuyos recursos serán asignados en el presupuesto de egresos de la federación.	El Ejecutivo Federal es quien presenta el proyecto de presupuesto de egresos y la Cámara de Diputados lo aprueba. En este caso, el dinero para los fondos se encuentra sometido a la voluntad del gobierno federal.
Ley contra la Trata de Personas	Artículo 123. El gobierno federal otorgará recursos financieros para que las entidades federativas y el Distrito Federal lleven a cabo acciones para prevenir el delito de trata de personas.	El Ejecutivo Federal es quien presenta el proyecto de presupuesto de egresos y la Cámara de Diputados lo aprueba. En este caso, el dinero para las acciones contra la trata de personas en el fuero local se encuentran sometido a la voluntad del gobierno federal.
Ley General de prevención social de la violencia y de la delincuencia	Los artículos 27 y 28 refieren que los programas federales, de los estados, el Distrito Federal o municipales relacionados con esta ley deberán cubrirse con cargo a sus respectivos presupuestos y sujetarse a las bases que se establecen la presente Ley.	El Ejecutivo Federal es quien presenta el proyecto de presupuesto de egresos y la Cámara de Diputados lo aprueba. En este caso, el dinero para el cumplimiento de esta ley se encuentra sometido a la voluntad del gobierno federal.

Como lo muestra la Tabla 3.13, las leyes generales contienen disposiciones sobre la asignación de recursos presupuestales por parte del gobierno federal a las entidades federativas y el Distrito Federal.

El gobierno federal, tanto el poder legislativo como el ejecutivo, tienen la posibilidad de establecer un control político económico sobre las acciones vinculadas con el objeto de cada ley general.

Por virtud de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Ejecutivo Federal controla la administración de los recursos presupuestales asignados para el cumplimiento de esta legislación.

La Ley General contra la Trata de Personas contiene una situación similar, porque causa que el gobierno federal asigne recursos federales a cada entidad federativa y se establece la posibilidad para que la Auditoría Superior de la Federación verifique la correcta aplicación de dichos recursos.

La Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia establece que los estados y el Distrito Federal deben asignar dentro de sus presupuestos los recursos para cumplir con los programas que cumplan con el objeto de esta legislación.

Con base en lo anterior, las leyes generales le otorgan al Presidente de la República el control de las actividades llevadas a cabo por las entidades federativas mediante la asignación presupuestal, así como el control y determinación del gasto.

Por tanto, de conformidad con el código conforme al federalismo/no conforme al federalismo, las leyes generales son no conforme al federalismo, toda vez que mediante su ciclo autorreproductivo interpenetran la competencia legislativa estatal para que el Presidente de la República ejerza control presupuestal y les imponga sus ideologías.

3.4. Conclusiones

Con el análisis elaborado en el presente capítulo se han las siguientes hipótesis secundarias: 1) leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión son fuente de validez del sistema jurídico de las entidades federativas; 2) la centralización de funciones que propicia la expedición de leyes generales, es una pretensión del Ejecutivo Federal para concentrar el poder como medio de control social; 3) Las leyes generales generan expectativas débiles relativas a la disminución de inseguridad.

PRIMERO: La seguridad pública es la debida integración de los sistemas económico, jurídico y político que permiten a los integrantes del Estado vivir en un entorno libre de violencia y con perspectivas de desarrollo.

SEGUNDO: En México la seguridad pública es una función ejercida por el gobierno y el capital privado delimitado a la persecución de sujetos excluidos, que tiene por objetivo la protección y desarrollo del sistema político y económico neoliberal posmoderno.

TERCERO: El sistema político domina al sistema jurídico mediante la reproducción de leyes penales que simbolizan el fin de la criminalidad para satisfacer a la opinión pública y a determinados sectores sociales a efecto de alcanzar o conservar el poder ya adquirido. Estas acciones, tienden a violentar los derechos humanos y se traducen en el aumento de penas y en la creación de nuevos delitos.

CUARTO: Con base en el código: conforme al federalismo/no conforme al federalismo, las leyes generales vinculadas con la seguridad pública son no conforme al federalismo, toda vez que mediante su ciclo autorreproductivo interpenetran la competencia legislativa estatal para imponer las ideologías del Presidente de la República de forma permanente en el tiempo y establecer pautas de funcionamiento de las instituciones de las entidades federativas mediante la centralización de las siguientes funciones:

1. Imposición del sistema jurídico,
2. Imposición de instituciones dirigidas por el Ejecutivo federal,
3. Imposición de funcionarios que operan a nivel federal y estatal, y
4. Control presupuestal.

Las conclusiones presentadas se interpretarán para desarrollar los principios bajo los que operan las leyes generales en favor del ejercicio autocrático del poder y con ello comprobar la hipótesis general de que las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión se identifican con la forma de gobierno autocrática porque centralizan el ejercicio de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial en el Presidente de la República.

4. LA CONSTITUCIÓN, LAS LEYES GENERALES Y LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

En el capítulo anterior se demostró que las leyes generales son sustento del poder autocrático que asiste al Presidente de la República. En el siguiente capítulo se interpretan los resultados obtenidos del tercero, esto con el objetivo desarrollar los principios que imponen sentido autocrático a las leyes generales en materia de justicia y seguridad y contrastar el sentido de su discurso con los resultados obtenidos en materia de seguridad pública.

Se precisan sus principios, tales como ser norma fundamental y ser una norma inflexible; asimismo, se estudia su parte orgánica y el control económico que generan. Finalmente, se presenta una perspectiva de las leyes generales y la autocracia en México.

4.1. *La Constitución y su identidad autócrata*

Para lograr el objetivo del presente capítulo se estima importante hacer mapas conceptuales que permitan ilustrar los principios sobre los que operan las leyes generales dentro del Estado autocrático mexicano.

Para lograr lo anterior, se parte de la idea de Luigi Ferrajoli de analizar los sistemas deónticos o sistemas de prescripciones referidas a comportamientos humanos a través del cuadrado de las oposiciones deónticas.

En ese esquema, Ferrajoli representa relaciones lógicas entre proposiciones de la forma sujeto-predicado y que difieren entre sí sólo por la afirmación o la negación del uno o del otro.¹³⁹

En el cuadro Ferrajoli representa las siguientes relaciones:¹⁴⁰

¹³⁹ Ferrajoli, Luigi, *Principia iuris, Teoría del derecho y de la democracia*, Volumen I, Italia, Trotta, 2007. p. 105.

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 106.

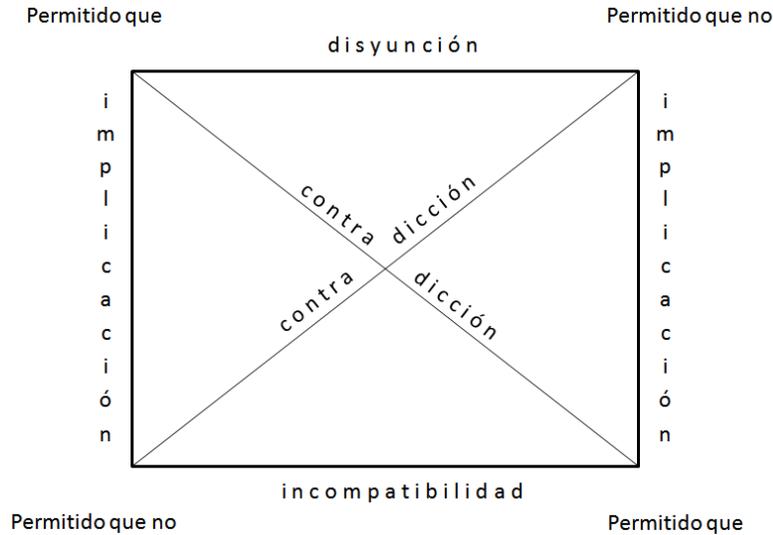


Fig. 4.1: Cuadro de las modalidades deónticas (Luigi Ferrajoli)

1. Dos de contrariedad,
2. Disyunción,
3. Incompatibilidad, y
4. Dos de implicación.

Ferrajoli pretende desarrollar una teoría del derecho basada en la formulación de los cuadrados y de los hexágonos deónticos de las modalidades y de las expectativas. Describe principios jurídicos que, desde su punto de vista, reflejan la sintaxis lógica y la estructura interna normativa del sistema jurídico.

Para efectos de la presente tesis, se ha tomado como base la teoría de los sistemas sociales de Luhmann. Por eso las modalidades deónticas que utiliza Ferrajoli, se sustituyen por los sistemas: político autocrático, económico neoliberal y derecho neoliberal. A estos se agrega el concepto de federalismo. De igual forma, las relaciones lógicas se sustituyen por flechas que representan el tipo de comunicación que existe entre cada uno de los sistemas.

Así, en principio, el cuadro queda de la forma que a continuación se muestra; sin embargo se hace la aclaración que se complementará con cada concepto que se explique en el desarrollo de este capítulo:

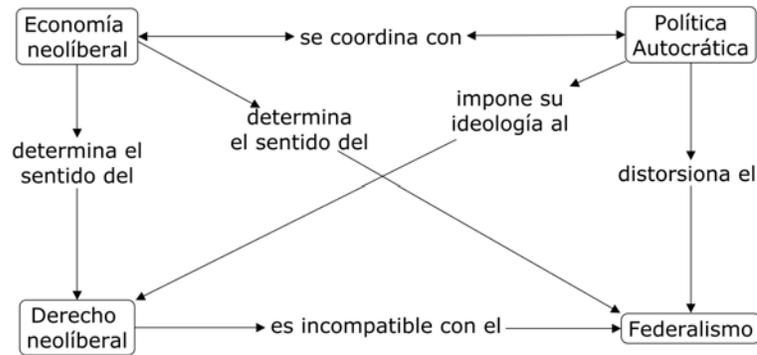


Fig. 4.2: Sistemas sociales (Víctor Manuel Rangel Cortés)

En el esquema 4.2 se aprecia que el sistema económico neoliberal a través de sus comunicaciones determina el sentido del sistema del derecho (flechas de un sólo sentido). Lo mismo ocurre con el sistema político autocrático al imponer las ideologías del soberano al sistema del derecho.

Lo anterior se complementa con los conceptos de Estados Unidos y México en donde las comunicaciones son de imposición de ideologías por parte de Estados Unidos a México. Además, se agrega al Presidente de la República como sujeto soberano:

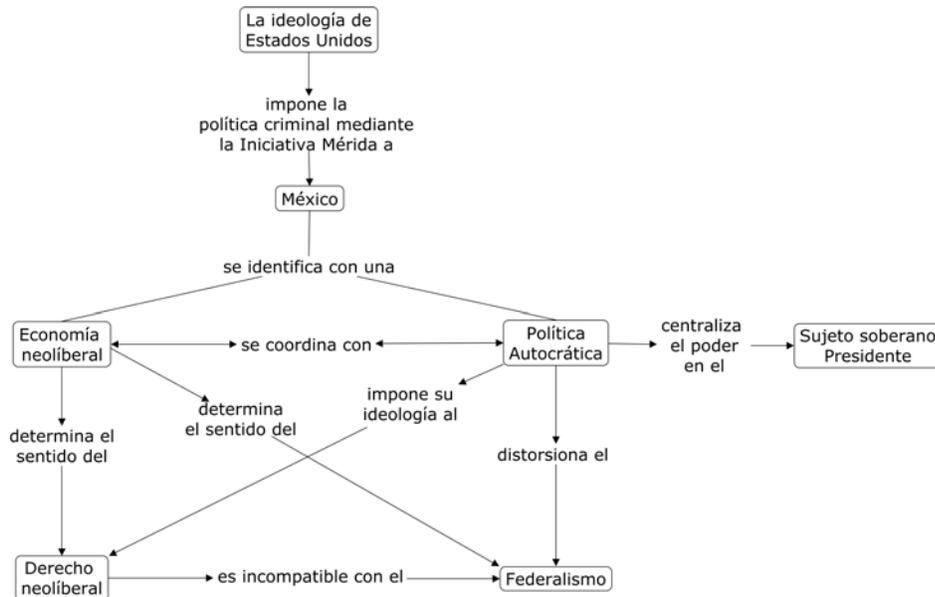


Fig. 4.3: Neoliberalismo y autocracia en México (Víctor Manuel Rangel Cortés)

La autocracia y el neoliberalismo en México se representan en el esquema 4.3, tal y como se aprecia entre Estados Unidos y México existe una relación de imposición de ideologías, en este caso de la Iniciativa Mérida (se ilustra con flechas de un sólo sentido).

A su vez, el ejercicio de la soberanía corresponde al sujeto soberano que es el Presidente de la República.

Cabe resaltar que entre el sistema económico neoliberal y el sistema político autocrático existe una relación de coordinación (se indica con flechas de doble sentido). Lo anterior porque es el sistema político autocrático el que impulsa la legitimación del modelo económico, incluso su legalización. Esta última operación, se materializa mediante una relación de imposición de ideologías de parte del Presidente al sistema del derecho.

Por eso, como ya se ha mencionado, el Presidente de México como sujeto soberano es un ser superior a todos los demás, y lo logra mediante los aparatos ideológicos que le permiten determinar la identidad de la comunidad política.

Al mismo tiempo, México es un Estado neoliberal posmoderno en donde la soberanía radica en los intereses del capital privado extranjero que causa pobreza, inseguridad y la construcción de un sistema jurídico represivo de los derechos humanos.

Para lograr sus objetivos, el poder autocrático se consolida a través de la centralización de las tres funciones estatales. (la legislación, la jurisdicción y la administración). Lo anterior se refleja en el esquema 4.4. En este caso, el derecho sirve como un sistema legalizador de las ideologías centralistas del sistema autocrático:

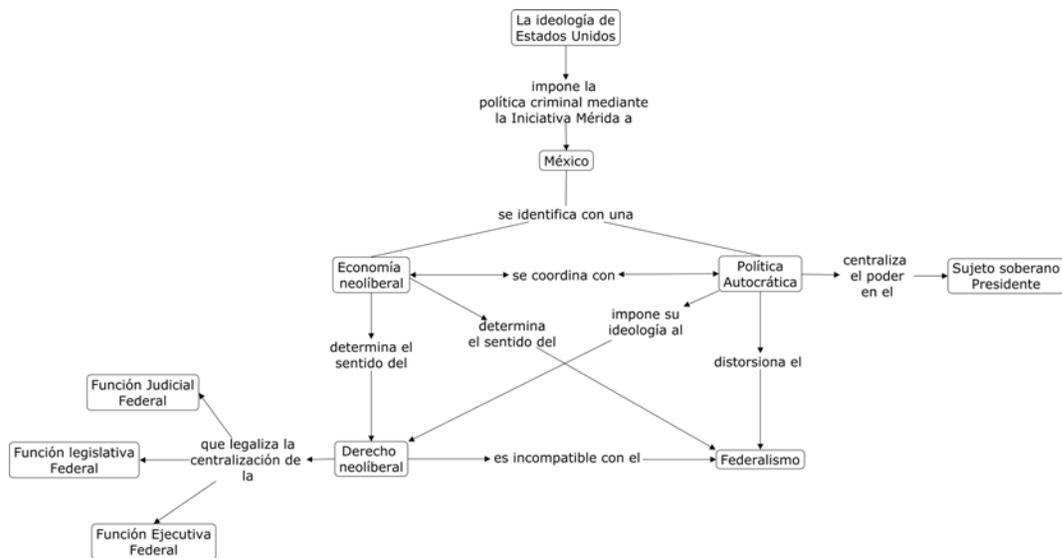


Fig. 4.4: Centralización de funciones en la autocracia mexicana (Víctor Manuel Rangel Cortés)

Con la centralización de las tres funciones estatales, el Presidente de la República capta y selecciona información que luego convierte en una verdad institucionalizada mediante su inclusión en el sistema del derecho.

Ese proceso de institucionalización es la construcción de una verdad legalizada. Por ese motivo, el derecho que emana de la voluntad del Presidente es un discurso que vale para todos y es el único que existe. Al respecto Sánchez Sandoval refiere lo siguiente:

Todo estímulo o reacción externa o interna que el hombre recibe o experimenta, contribuye a construirle una conciencia de su realidad particular y dentro de un grupo de hombres, las coincidencias que existan respecto de aquella, adquieren la categoría de verdades que se institucionalizan y se hacen obligatorias para todos.¹⁴¹

Así, el Presidente, con base en el ejercicio del poder autocrático, concentra y ejerce a su voluntad las tres funciones estatales. En otras palabras, es el poder soberano, único e indivisible ejercido para satisfacer los intereses neoliberales mediante la creación de un sistema del derecho que se ajusta a su conciencia de lo real.

Con esto, el sistema político capta información del sistema económico para luego valerse de la Constitución y convertirlas en legales. Por eso, la Constitución es el sistema de ideologías legalizadas del Presidente de la República que se convierten en derecho fundamental y quien atente contra ellas es enemigo del Estado.

El sistema del derecho al autorreproducirse adquiere la identidad que el Presidente le impone y lo legal/ilegal, constitucional/inconstitucional depende de él. Si bien es cierto que el derecho es un sistema cerrado, el sistema político mediante la interpenetración y el acoplamiento de estructuras irrita al derecho para encuadrar en el código de lo legal aquello que le interesa.

En consecuencia, el Presidente de la República es el soberano capaz de considerar como legales la limitación del Estado en la economía; la privatización de empresas públicas es presentada por medio de la constitucionalización como una verdad, como algo legal y como algo positivo aunque la realidad de México radica en su dependencia de los capitales extranjeros, de pobreza y de sometimiento a los intereses políticos y económicos de los países centrales.

El Ejecutivo Federal para estabilizar y garantizar su existencia como ente soberano autócrata, se vale de la interpenetración o acoplamiento estructural con el sistema jurídico para imponer sus ideologías a los otros poderes, tanto federales como estatales.¹⁴²

¹⁴¹ González Vidaurri, Alicia, *et al.*, *Op. cit.*, p. 24.

¹⁴² Niklas Luhmann refiere que en contra de una primera impresión, esto no significa que el sistema jurídico y el sistema político formen un único sistema. No obstante estos dos sistemas dependen de formas particulares de acoplamiento estructural y se encuentran enlazados por medio de ellas. El derecho de la sociedad. véase: Luhmann, Niklas, *Op. cit.*, p. 178.

Lo anterior lo logra con base en dos dimensiones:

1. Dimensión autocrática horizontal relativa a los poderes federales, y
2. Dimensión autocrática vertical relativa a las entidades federativas.

La dimensión horizontal relativa a los poderes federales consiste en el poder que ejerce el Presidente de la República para controlar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante el nombramiento de los ministros, así como la asignación del presupuesto a todo el Poder Judicial, federal y estatal. De tal forma que las resoluciones judiciales responden a las necesidades del Presidente.

En cuanto a la función legislativa, la Constitución permite al Presidente de la República presentar iniciativas que en su mayoría son aprobadas por el Congreso de la Unión. Por ejemplo, durante el sexenio de Felipe Calderón se aprobaron y publicaron en el Diario Oficial de la Federación 100 iniciativas (75.76 %) y fueron desechadas 11 (8.33 %).¹⁴³

En lo que va del sexenio de Enrique Peña Nieto, hasta junio de 2015, se han aprobado y publicado 57 iniciativas (81.43 %), 3 se encuentran en el proceso de dictamen (4.29 %), y 9 ya han sido dictaminadas (12.86 %):¹⁴⁴

Sumado a lo anterior, el Presidente tiene la posibilidad de hacer observaciones a las legislaciones que son aprobadas. Al respecto vale la pena mencionar el caso de la actual Ley General de Víctimas.

En primer lugar, la citada legislación fue aprobada por el Congreso de la Unión sin la facultad constitucional para ello. Para contrarrestar este acto del Poder Legislativo, Felipe Calderón realizó observaciones en las que refería que la ley tenía defectos y requería cambios; sin embargo, el Congreso señaló que el Presidente había ejercido su derecho fuera de tiempo y forma.

Derivado de lo anterior, Calderón presentó la controversia constitucional (68/2012) en la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 19 de julio de 2012, esto con el argumento de que las observaciones vertidas sí habían acontecido en los tiempos que establece la Constitución. Posteriormente, al inicio de su sexenio, Enrique Peña Nieto retiró la

¹⁴³ Reporte de iniciativas presentadas en el periodo presidencial de Felipe Calderón, Sistema de Información Legislativa, Secretaría de Gobernación, Consultado el 04 de Marzo de 2014 en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/GeneracionReportes/reporteAutomatico.php?TipoReporte=1&Periodo=2>

¹⁴⁴ Reporte de iniciativas presentadas en el periodo presidencial de Enrique Peña Nieto, Sistema de Información Legislativa, Secretaría de Gboernación. Consultado el 10 de junio de 2015 en:<http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/GeneracionReportes/reporteAutomatico1.php?TipoReporte=1&Periodo=3>

controversia y publicó la nueva Ley General de Víctimas en el Diario Oficial de la Federación, el día miércoles 9 de enero de 2013.¹⁴⁵

Por otra parte, a partir de la aprobación de la facultad constitucional de presentar iniciativas preferentes, en el periodo de Felipe Calderón se determinó la agenda legislativa nacional mediante el ejercicio del derecho de iniciativa preferente.¹⁴⁶

1. Que reforma y adiciona la Ley General de Contabilidad Gubernamental, para transparentar y armonizar la información financiera relativa a la aplicación de los recursos públicos en los distintos órdenes de gobierno (iniciativa preferente). Presentada el 04 de septiembre de 2012 y publicada el 12 de noviembre del mismo año.
2. Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo (iniciativa preferente). Presentada el 04 de septiembre de 2012 y publicada el 30 de noviembre del mismo año.

En el caso de Enrique Peña Nieto, durante los dos primeros años de su gobierno, gracias a los pactos políticos no se tuvo que recurrir a la figura de la iniciativa preferente. Prueba de ello es que en el 2014 se aprobaron reformas legales en un plazo de tres meses:¹⁴⁷

1. Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de educación. Presentada el 11/12/2012 y publicada el 26/02/2013.
2. Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y del Código Fiscal de la Federación. Presentada el 10/09/2013 y publicada el 09/12/2013.
3. Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Aduanera. Presentada el 10/09/2013 y publicada el 09/12/2013.
4. Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos. Presentada el 10/09/2013 y publicada el 11/12/2013.

¹⁴⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Controversia Constitucional 68/02. Consultado el 3 de marzo de 2014 en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=141664>

¹⁴⁶ Reporte de iniciativas presentadas en el periodo presidencial de Felipe Calderón, *Op. cit.*, nota 139.

¹⁴⁷ Reporte de iniciativas presentadas en el periodo presidencial de Enrique Peña Nieto, *Op. cit.*

5. Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal. Presentada el 10/09/2013 y publicada el 09/12/2013.
6. Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, en materia de financiamiento educativo. Presentada el 10/09/2013 y publicada el 09/12/2013.

Sin embargo, como las reformas que tienen como referente a determinados grupos vulnerables tienen un impacto político positivo, el 3 de septiembre de 2015 el Presidente presentó la iniciativa preferente para expedir la Ley General para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, y reforma diversas disposiciones de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, cuidado y Desarrollo Integral Infantil. Esta propuesta fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2015.

Ante tales circunstancias, el principio de división de poderes que la Constitución establece, es una ficción creada por el discurso del sistema del derecho y lo que en realidad existe es un principio de centralización mediante sometimiento de poderes en la figura del Presidente de la República.

En consecuencia, la forma de gobierno autocrática establecida por la Constitución Política de los Estados Mexicanos se traduce en el control que el Presidente de la República ejerce sobre los otros Poderes de la Unión

En cuanto a la dimensión autocrática vertical relativa a las entidades federativas, se aprecia que ese mismo poder autocrático emite comunicaciones que, con la justificación de combatir la inseguridad pública, crean leyes generales para determinar el sentido del sistema legal de las entidades federativas.

Entonces, la dimensión autocrática vertical relativa a las entidades federativas, consiste en la centralización de funciones en el Presidente de la República que en el discurso pertenecen a los poderes de cada una de las entidades federativas.

En materia legislativa, el discurso de la Constitución refiere que México es una agrupación de estados con cierta autonomía para la creación y autorreproducción de su sistema del derecho válido dentro de su territorio y que son distintas de las que corresponden al Estado federal.

Esto se vincula con el reconocimiento que la federación hace de todos los poderes de las entidades federativas a ser individualmente como quieren ser, sin coacción, ni controles injustificados o impedimentos por parte de los demás; vivir bajo su propia identidad y autoconciencia.

Ahora bien, vale la pena citar el artículo 40 constitucional:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

De ahí que el código de comunicación Competencia federal/No es competencia federal, implica la creación de un sistema de inclusión y de exclusión que identifica las facultades que corresponden al Congreso de la Unión y a los Congresos estatales.

A su vez, el ejercicio de esas competencias federales o no federales, implica la existencia del código: Conforme al federalismo/No conforme al federalismo, es decir, si una autoridad federal ejerce una función que es de una entidad federativa, entonces ese acto es una distorsión del federalismo establecido por el artículo 40 constitucional, incluso cuando sea de forma legalizada.

El artículo 73 constitucional ha sido reformado en diversas ocasiones a efecto de legalizar la facultad del Poder Legislativo federal para expedir leyes generales que, como se demostró en el capítulo anterior, son un sistema de discursos que mediante su ciclo autorreproductivo interpenetran la competencia legislativa estatal para imponer las ideologías del Poder Ejecutivo Federal. De tal forma que el discurso constitucional guarda una relación de incompatibilidad con el federalismo:

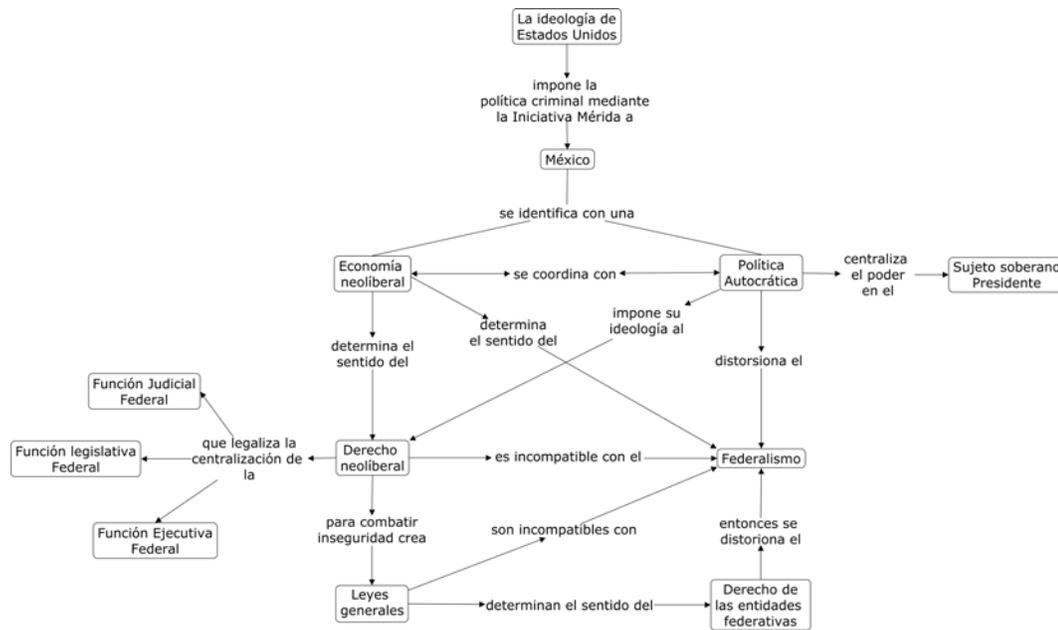


Fig. 4.5: Identidad autocrática legislativa (Víctor Manuel Rangel Cortés)

En el esquema 4.5 se observa que las leyes generales guardan una relación de incom-

patibilidad con el federalismo. Esto es resultado de que su intención es vulnerar la competencia de las entidades federativas al imponer el contenido de las leyes estatales.

Vale la pena mencionar que a la fecha son 33 fracciones que determinan las facultades legislativas del Congreso federal. Destaca que la fracción XXIX, relativa a facultades legislativas, va de la letra B a la U, y con esto el proceso de centralización de la legislación es sistemático y se autorreproduce cuantas veces el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión lo dispongan.

La clasificación entre el artículo 73 constitucional y el código señalado puede representarse de la siguiente forma:

Tab. 4.1: Artículo 73 constitucional y su código (Víctor Manuel Rangel Cortés)

Conforme al federalismo	No conforme al federalismo
	Artículo 73 constitucional
	Autocracia

Gracias al aumento de la complejidad del artículo 73, el código se encuentra alimentado en mayor medida por aquello que no es conforme al federalismo y razón por la que existe una franca distorsión de la expectativa generada por el artículo 40, en cuanto al principio de federalismo, que no tiene ningún poder obligatorio y su sentido es meramente discursivo.

Si se acepta que el sentido original del citado artículo corresponde al federalismo, entonces también se debe aceptar que cada vez que se le adiciona una facultad que correspondía a las entidades federativas, el sentido cambia en ese mismo instante y la Constitución ya no puede tener una identidad federalista. Sobre ello Luhmann señala lo siguiente:

En otro sentido el sistema jurídico es también una máquina histórica, puesto que cada operación autopoietica modifica el sistema: coloca la máquina en otra posición y por ello crea condiciones de salida modificadas por las ope-

raciones inmediatamente anteriores.¹⁴⁸

Lo cierto es que con esos cambios, el poder autocrático se ha fortalecido y ha aumentado con ello el riesgo y el peligro de que los poderes federales invadan la autonomía de las entidades.

En tal virtud, en México el subsistema de la Constitución genera una expectativa débil sobre la separación de competencias federal y estatal porque en realidad no existe esa división e independencia, en realidad todas y cada una de las entidades federativas son controlados por el poder autocrático del Presidente de la República, tal y como lo señala Luhmann:

Para su aplicación el derecho depende de la política y sin la perspectiva de esta imposición no existe ninguna estabilidad normativa convincente que sea atribuible a todos. La política, a su vez, utiliza el derecho para diversificar el acceso al poder concentrado políticamente. Pero precisamente la actuación conjunta presupone la diferenciación de los sistemas.¹⁴⁹

Por esa razón, el poder autocrático del que goza el poder ejecutivo federal se puede incrementar conforme sus intereses lo requieren. Derivado de esto, el sistema de inclusión/exclusión que genera el artículo 73 constitucional aumenta su complejidad en aquellas cosas en que el Ejecutivo puede imponer sin límites sus ideologías a los poderes estatales.

Es por eso que, al hablar de la identidad Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hay que decir que es autocrática porque el federalismo que se traduce en la autonomía de las entidades federativas para crear su propio sistema del derecho sólo es una expectativa débil, toda vez que es el Presidente de la República quien de forma constitucional determina y controla el sentido del sistema del derecho de todo el país.

4.2. *Las leyes generales sobre seguridad y justicia y la autocracia*

En el capítulo anterior se demostró que las leyes generales en materia de seguridad y justicia imponen la reproducción de un sistema jurídico que corresponde a la voluntad del Presidente de la República, este último identificado como sujeto soberano autócrata.

¹⁴⁸ Luhmann, Niklas, *Op. cit.*, p. 115.

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 208.

De tal forma que esas leyes generales son un sistema de discursos que mediante su ciclo autorreproductivo interpenetran la competencia legislativa estatal para imponer de forma valida las ideologías del Presidente de la República.

Eso quiere decir que son actos de la voluntad de ese poder soberano y no es posible que exista otra, por ello las entidades federativas no pueden determinar de qué manera deben actuar sus instituciones.

De conformidad con el código conforme al federalismo/no conforme al federalismo, las leyes generales sobre seguridad y justicia son no conforme al federalismo porque mediante su ciclo autorreproductivo interpenetran la competencia legislativa estatal para que el Presidente de la República ejerza control e imponga sus ideologías a las entidades federativas:

Tab. 4.2: Leyes generales y su código (Víctor Manuel Rangel Cortés)

Conforme al federalismo	No conforme al federalismo
	Ley General de Salud
	Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública
	Ley General antisequestro
	Ley General contra la trata de personas
	Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia
	Código Nacional de Procedimientos Penales
	Autocracia

La identidad de las leyes generales, al igual que la Constitución, es autocrática. Pero cumplen la función de nexo subordinante que materializa la voluntad del soberano autócrata. Esto en virtud de que son el inicio de un ciclo autopoietico que determina la

creación de otras legislaciones de aplicación en las entidades federativas que cumplen con las reglas o parámetros impuestos por la ley general, de una forma similar a lo que sucede con la Constitución federal.

Por tanto, las leyes generales no son propias de la forma de gobierno democrática y federal. Al contrario, pertenecen a la autocracia, toda vez que son normas creadas por el Ejecutivo Federal, como individuo soberano, y valen para todas las entidades federativas. De aquí se desprende una relación de dominación en donde las entidades aceptan su derrota y se someten ante la autoconciencia presidencial.

Como ya se demostró, México es un Estado neoliberal posmoderno autocrático caracterizado por la expedición de leyes generales que mediante su ciclo autorreproductivo subordinan e interpenetran la competencia legislativa estatal para imponer las ideologías del Poder Ejecutivo Federal con base en la centralización de las siguientes principios:

1. Principio de normas fundamentales;
2. Principio de control judicial;
3. Principio de inflexibilidad;
4. Principio de control administrativo; y
5. Principio de control presupuestal.

4.2.1. Leyes Generales sobre seguridad y justicia como normas fundamentales

En el ámbito del Derecho Constitucional, se le otorga a la Constitución la cualidad de ser una norma fundante. Esto quiere decir que son el inicio o el fundamento para la reproducción del sistema jurídico.

Esa misma cualidad la tienen las leyes generales en materia de seguridad y justicia. Estas son un sistema de discursos con carácter de normas supremas que permiten al poder autocrático la regulación total de la vida del Estado mexicano; asimismo, se convierten en la ley fundamental toda vez que el resto de las leyes y normas estatales deben estar referidas a ellas.

Para lograrlo, las leyes generales se valen de la interpenetración. Con esa acción los poderes federales seleccionan los elementos que serán incluidos en el sistema del derecho que corresponde al ámbito de las entidades federativas.

De esa forma todas las normas vigentes en el Estado mexicano, tienen como referentes los principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Pero este principio no se limita a la imposición del derecho, sino que abarca la concentración de las tres funciones estatales en la figura del Ejecutivo federal. Tal y como se propone en el esquema 4.6:

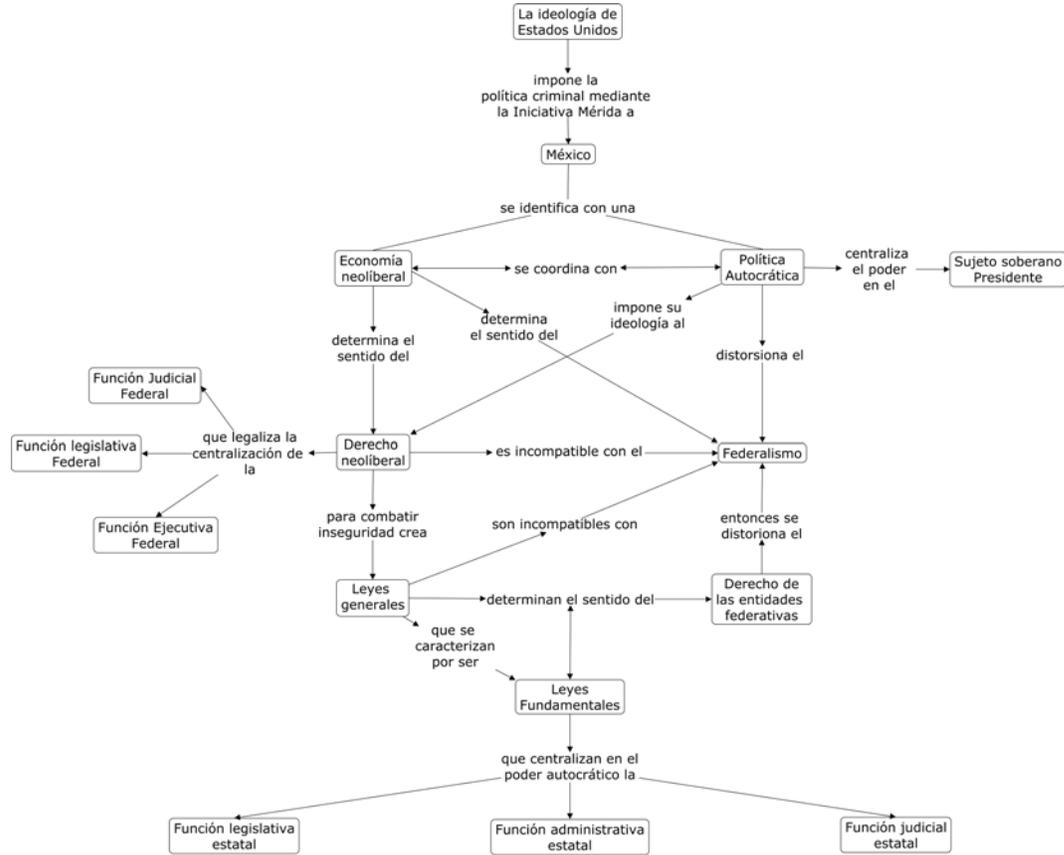


Fig. 4.6: Leyes generales fundamentales (Víctor Manuel Rangel Cortés)

De acuerdo con el esquema 4.6, una de las cualidades de las leyes generales es la de ser fundamentales. Conforme a este principio, este tipo de legislación, al interpenetrar la esfera de competencia de las entidades federativas, guardan una relación de centralización (indicado con flechas) de las funciones legislativa, judicial y la ejecutiva en el poder autocrático del Presidente, pero que debiera corresponder a los gobiernos locales.

En el caso de la centralización legislativa es, si el Presidente de la República tiene la voluntad de imponer una norma con determinado sentido, entonces hace la selección y

la incluye en la ley general para que los congresos de las entidades federativas adopten esa misma norma.

Derivado de lo anterior, los estados operan a manera de replicar las disposiciones contenidas en las leyes generales. Estas últimas, se convierten en fuente de validez de las normas locales, mismas que sólo tendrán validez jurídica, si han sido creadas con base en el sentido y estructura determinadas por la ley general.

Así, las leyes generales sobre seguridad y justicia representan la ideología del Ejecutivo Federal impuesta a las entidades federativas, que mediante el sistema jurídico local las legitima.

Entonces, lo que sucede es que las entidades federativas pierden su propia identidad y su autodeterminación, consolidándose como un ente sometido a la voluntad federal.

Tales acciones se traducen en que el Presidente autocrático legaliza sus ideologías a través del sistema del derecho mediante una Constitución autocrática que lo faculta para expedir leyes generales fundamentales. Con lo anterior, tiene la posibilidad de imponer sus ideologías a las entidades federativas mediante el control de las funciones legislativa, administrativa y judicial.

Lo que las leyes generales hacen es dotar de superioridad o dominio a la ideología del autócrata sobre las ideologías estatales mediante comunicaciones de subordinación.

Así, una vez que la ley general se convierte en derecho vigente, obliga a las entidades federativas a adoptar la identidad pretendida por los poderes federales.

Eso implica que el sistema del derecho local ya no es reconocido por las propias entidades federativas, quienes adoptan una actitud de sumisión a lo que la ley general determina. De ahí que el poder autocrático consigue que los sistemas políticos y económicos sean estables frente a perturbaciones y errores que provienen del ámbito de competencia de las entidades.

Al retomar la lucha de las autoconciencias que ya se citó, en el caso de las leyes generales quedaría de la siguiente forma:

Autoconciencia autócrata vence a la autoconciencia estatal y esta se somete a la autoconciencia autócrata.

Por tanto, la autoconciencia estatal queda bajo el control de la autoconciencia autócrata.

Lo anterior no quiere decir que los estados expidan nuevas legislaciones. En realidad existe la posibilidad de que sólo hagan reformas mediante la réplica de lo establecido

en la ley general. Pero sí se relaciona con la eliminación de legislaciones estatales, tal es el caso del Código Nacional de Procedimientos Penales, la ley general antisequestro y la ley general en materia de trata de personas.

Esta imposición de la conciencia de lo real del Ejecutivo federal, tiene el poder para determinar los objetivos y principios de las legislaciones estatales.

Un caso que ilustra lo anterior es la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la cual, como ya se demostró, es no conforme al federalismo toda vez que es el Poder Ejecutivo Federal quien impone sus ideologías a los poderes de las entidades federativas mediante las siguientes acciones:

1. Réplica de la legislación,
2. Réplica de principios,
3. Determinación de organismos, e
4. Imposición de política criminal.

Lo que en realidad sucede es que el Presidente determina qué objetivo debe cumplir una legislación local y las autoridades estatales aceptan someterse a esa voluntad.

De igual manera pasa con las instituciones que se crean dentro de los estados a partir de una ley general. En virtud de ello, el Presidente a través de las leyes generales ordena a las autoridades estatales qué función deben cumplir.

Por ejemplo, la Ley del Sistema de Seguridad Pública de Coahuila refiere que su fundamento es la ley general de la materia. Incluso, los nombres del resto de las legislaciones estatales, tienen la misma denominación (véase la Tabla 3.4).

De esta manera, los objetivos que persiguen los sistemas de seguridad de cada entidad son determinados por el Presidente y no por las autoridades locales. Es la voluntad del Presidente de la República la que decide qué y cómo es lo que se debe lograr en materia de seguridad pública y los estados se someten a esa voluntad.

Además, la Ley general en cita establece diversos principios que deben regir a las instituciones encargadas de la materia.

Como en otros casos, las leyes estatales replican esos principios, y se permite que sea el Ejecutivo federal quien determine la forma en que deben conducirse las instituciones de seguridad pública de todo el país (véase la Tabla 3.5).

Con lo anterior, los valores que rigen las leyes estatales y que organizan la estructura de las instituciones de ese mismo nivel son imposición del Presidente. Por eso, las entidades federativas no tienen identidad propia y tampoco pueden ser llevadas a cabo con base en sus propias necesidades. Esto último en virtud de que los datos captados que permiten crear la legislación, no pertenecen a la realidad local, sino a la federal.

En consecuencia, las leyes generales determinan la forma en que deben conducirse las instituciones estatales y con ello las características esenciales de las legislaciones estatales son las que ordena el Ejecutivo federal.

La ley general en comento establece la estructura, procesos, esquemas de profesionalización, certificación y régimen disciplinario de las instituciones policiales, los cuales son reproducidos en la misma forma por las legislaciones estatales (véase la Tabla 3.8).

Cabe resaltar que en casos como Coahuila se señala que el objetivo del desarrollo policial es cumplir con los objetivos planteados por la ley general. Ésto quiere decir que ni siquiera se transcriben las disposiciones, sino que con sólo hacer una remisión queda satisfecha la subordinación a la voluntad del Presidente de la República.

Entonces, el Presidente impone la estructura, los procesos, esquemas de profesionalización, certificación y régimen disciplinario que se aplicarán en la policía del país y las autoridades estatales se convierten en meros ejecutores de la voluntad federal.

Adicionalmente, la ley general en cita establece lineamientos de selección, reclutamiento, selección, ingreso y formación del personal de policía.

Las legislaciones estatales se limitan a copiar estas disposiciones. Es notable que como en Coahuila, de manera lisa y llana, se señala que en materia de carrera policial se aplicaran los lineamientos de la ley general (véase la Tabla 3.9).

En este caso, las leyes generales son un medio para que el Ejecutivo imponga métodos, procesos y lineamientos, que cada entidad acepta cumplir, y con ello estar ante la posibilidad de regular los procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, permanencia, evaluación, certificación y registro de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública.

Por esa razón, las leyes generales imponen a los estados el sistema jurídico que le permite al Ejecutivo Federal subordinar a las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno a través de directrices, alineación de las políticas públicas y de establecer sistemas de planeación estratégica.

Lo fundamental significa que no existe un intercambio de comunicaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades federativas.

Simplemente, hay una imposición de datos por parte del autócrata para que este pueda ajustar, de acuerdo con sus pautas, la acción de control que el sistema del derecho representa.

En consecuencia, a través de las leyes generales sobre seguridad y justicia el Ejecutivo Federal centraliza la función legislativa para generar un sistema de inclusión donde están los delitos que el Presidente determina, así como los elementos que integran a cada delito y sus sanciones.

Lo anterior significa que aquello que el Ejecutivo no quiere, queda en la exclusión y sólo él o el Congreso de la Unión pueden incluirlo.

Por virtud de lo anterior, las leyes generales son un sistema de discursos fundamentales que cumplen una función de nexo subordinante que interpenetran la competencia legislativa estatal para imponer las ideologías del Presidente de la República y otorgarle la facultad de controlar las funciones que corresponden a los Poderes de las entidades federativas.

4.2.2. Leyes generales en materia de seguridad y justicia y su principio de control judicial

Los altos índices de criminalidad son justificación para que el Ejecutivo Federal asuma, como parte de su política, la posibilidad de tipificar delitos y penas de los que sólo las entidades federativas estaban facultados.

Ejemplo claro son los temas de secuestro y trata de personas. En estos casos, las entidades federativas aceptan las condiciones impuestas por el Ejecutivo Federal.

Dicha situación se traduce en que los ministerios públicos tienen que reunir pruebas para comprobar las hipótesis delictivas establecidas por la ley general.

A su vez, los jueces deben juzgar si una persona es responsable de la comisión de un delito con base en los requisitos impuestos por la ley general respectiva.

Las sanciones que se deben imponer a los delitos de narcomenudeo, trata de personas o secuestro son determinados por las leyes generales. Por eso, si asumimos que el procedimiento penal abarca la investigación, el juicio y la ejecución de sanciones, entonces las tres actividades se encuentran orientadas por la ley general.

Aunque parece que sólo se trata de la simple imposición de tipos penales, lo cierto es que la investigación y enjuiciamiento de los delitos tiene como eje rector la acreditación de elementos dogmáticos impuestos en la ley general, tal y como se describe en el es-

cuema 4.7:

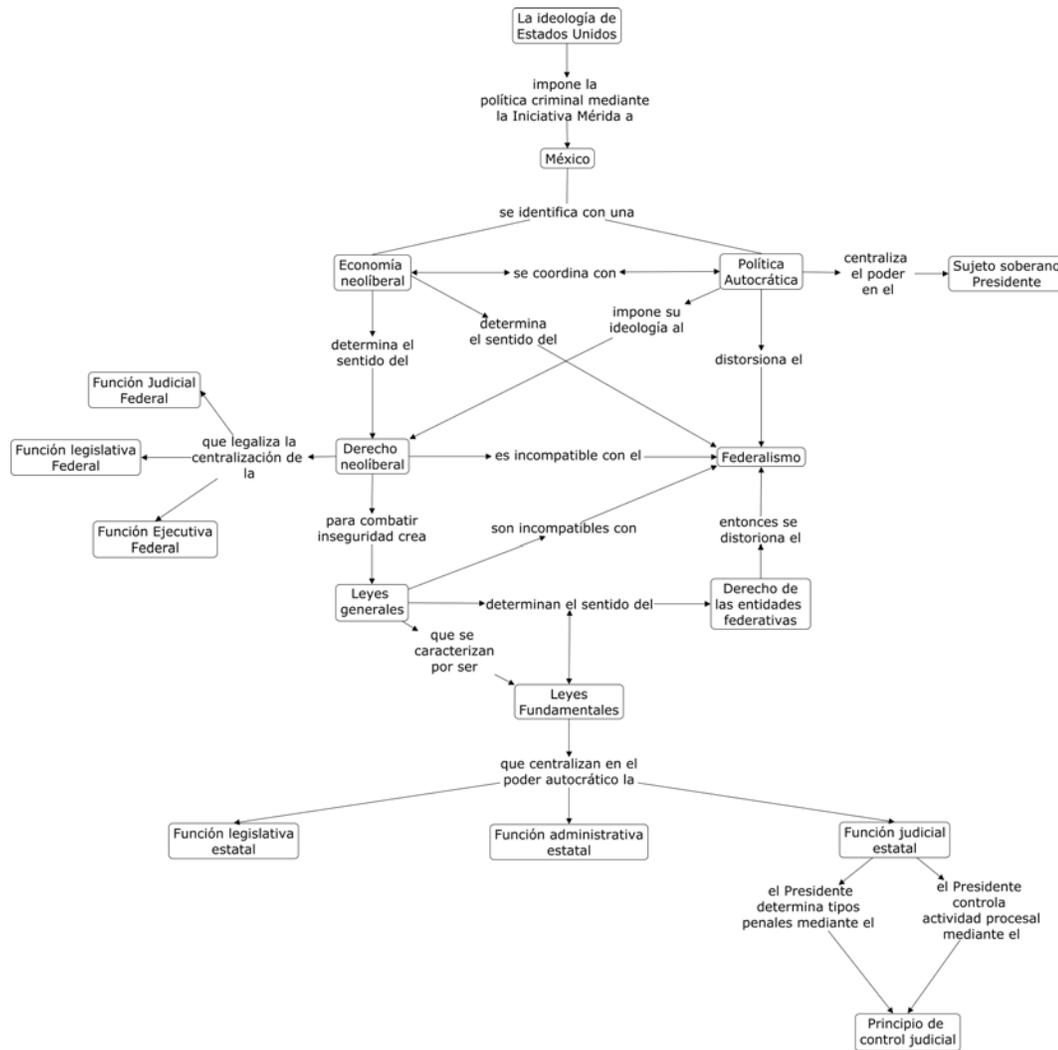


Fig. 4.7: Principio de control judicial (Víctor Manuel Rangel Cortés)

De acuerdo con el esquema 4.7 las leyes generales permiten que, con base en la centralización de la función judicial estatal, el Presidente de la República controle toda la actividad jurisdiccional, toda vez que los tipos penales y la actividad procesal son determinados por él.

En el caso del delito de narcomenudeo establecido por la Ley General de Salud, los Códigos Penales estatales sólo remiten a dicha ley general (véase la Tabla 3.3).

Lo anterior quiere decir que cuando una autoridad de alguna de las entidades federativas tenga conocimiento del delito de narcomenudeo, entonces tendrá que remitirse a la Ley General de Salud para poder acreditar los elementos de la hipótesis delictiva correspondiente.

En el caso de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Secuestro, se establecen los elementos que integran el tipo penal. En este caso, los Códigos Penales también tienen como referente a la ley general (véase la Tabla 3.10).

Ejemplo de lo anterior son Campeche o Nayarit, en donde de conformidad con el artículo 379 de su Código Penal, la investigación y enjuiciamiento de un delito de secuestro, se aplicarán las disposiciones de la ley general de la materia. La misma situación se da en Chihuahua, en donde incluso se derogó la sección correspondiente.

Igualmente, en Sinaloa el Código Penal replica las hipótesis delictivas que establece la ley general de la materia, de tal manera que los elementos que integran a dicho delito, son los mismos que determinó el legislador federal.

Existen casos como el Estado de México en donde el propio Código Penal señala en su artículo 4 que si un delito se contempla en una ley general, entonces aplicará esta última.

Como se vio en el capítulo dos la Suprema Corte de Justicia de la Nación, también se encuentra sometida al poder del Ejecutivo Federal y sus resoluciones son dictadas con la finalidad de beneficiarlo.

En ese sentido, la Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad 36/2012 relativa a delitos de secuestro y trata de personas, de la siguiente forma:

Durante la sesión, se solicitó precisar que únicamente el párrafo 2º de la fracción I debía invalidarse y no toda la fracción del artículo 148, en lo relacionado con el delito de secuestro, y por extensión de los artículos 279, 280 y 281 del Código de Procedimientos Penales del Estado, por guardar relación sistemática con los artículos invalidados, misma que fue aceptada en sus términos.

También se hizo notar que en este asunto, el punto central no era la determinación del delito de secuestro como calificativa de diversos delitos, sino que lo era, el establecimiento del tipo y las sanciones del mismo en la ley local, lo cual invadía la competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

EFFECTOS

En este asunto se propusieron los siguientes efectos:

Debe declararse la invalidez con efectos retroactivos de las normas impugnadas y precisarse que los procesos penales iniciados con fundamento en estas normas, se encuentran viciados de origen, por lo que previa la reposición del procedimiento se deberá aplicar el tipo penal establecido en la ley general vigente al momento de la comisión de los hechos delictivos sin que ello vulnere el principio non bis in idem que presupone la existencia de un procedimiento válido y una sentencia firme e inmodificable, ninguno de los cuales se actualiza en el caso concreto.¹⁵⁰

Con esta sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que en materia de secuestro y trata de personas sólo el Congreso de la Unión puede establecer los tipos penales mediante las leyes generales correspondientes.

Por consiguiente, ni siquiera es necesario que los Congresos Locales repliquen, como ya lo han hecho, el contenido de las leyes generales respectivas.

Esto implica que el sistema del derecho impuesto por el Congreso de la Unión es en automático el único derecho aplicable al ámbito de los estados.

Por tanto, sólo pueden aplicarse las Leyes Generales para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, y para Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas.

Gracias a esta resolución, la Suprema Corte de Justicia ha sentado un criterio que fortalece la concentración de poder en los poderes federales y la inexistencia de operaciones por parte de los Congresos locales.

Como se observa, si se toma en cuenta que el tiempo del sistema del derecho es el futuro, entonces el sistema autocrático mexicano se mantendrá y no nada más eso, seguirá autorreproduciendo acontecimientos que fortalecerán el poder soberano del Presidente de la República.

Por cuanto hace a la reforma Constitucional de 2008 en materia de seguridad y justicia en la que se pretende la implantación del sistema penal acusatorio, implica la expedición de nuevos ordenamientos legales.

En ese caso, el Pacto por México refiere lo siguiente:

¹⁵⁰ Suprema Corte de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 36/2012, Consultado el 3 de junio de 2013 en: <http://www2.scjn.gob.mx/AsuntosRelevantes/pagina/SeguimientoAsuntosRelevantesPub.aspx?ID=140359&SeguimientoID=543>

3.3 Implantar en todo el país el nuevo sistema de justicia penal, acusatorio y oral

Para que la justicia se pueda impartir con mayor rapidez, eficacia y transparencia en todo el país, se tomarán medidas necesarias tanto a nivel federal como estatal para cumplir con las metas y tiempos establecidos. (Compromiso 77)

3.4 Implantar en todo el país un Código Penal y un Código de Procedimientos Penales Únicos

Se creará un Código Penal Único para homogeneizar las causales del delito en todo el país y así lograr acciones más coordinadas y eficaces de las policías y los sistemas de justicia. (Compromiso 78)

Se legislará un Código de Procedimientos Penales Único para todo el país, con la finalidad de establecer elementos procesales homogéneos y congruentes con el establecimiento de un sistema penal acusatorio y oral. (Compromiso 79).¹⁵¹

Sumado a lo anterior, el Presidente Peña Nieto ha señalado lo siguiente:

Otro reto inaplazable es la aprobación de la iniciativa de reforma constitucional para facultar al Congreso de la Unión a expedir un Código Único de Procedimientos Penales y una Ley General Penal. Dos temas que ya se han iniciado a debatir.

Y esto me da espacio para saludar, con respeto, a senadoras y senadores de la República, a diputadas y diputados que están aquí presentes y que participan, sobre todo, en comisiones que tienen que ver con la procuración de justicia.

Y este es un tema que ya se debate y que nos va a permitir, en la aplicación de este nuevo sistema de justicia penal, el asegurar procedimientos únicos en todo el país para uniformar, realmente, los mecanismos, los procedimientos que se sigan, no sólo en el orden Federal, sino en todos los órdenes estatales.

Para que la capacidad institucional que se tenga en los distintos niveles u órdenes de Gobierno sea mayor al tener procedimientos o sistemas de procedimientos penales únicos, uniformes y homologado en todo el país. Ese es el alcance del Código Único de Procedimientos Penales.

Por su parte, la Ley General Penal, que espero pronto inicie su debate o se inicie el debate sobre la misma, pretende establecer reglas y principios generales que darán mayor certeza jurídica a la aplicación de la ley.

¹⁵¹ Pacto por México, Presidencia de la República, *Op. cit.*

Con ello, se evitarán extremos o legislaciones de coyuntura, sin lesionar la facultad de los estados y del Distrito Federal para expedir sus propios Códigos Penales.

La aprobación de estos dos ordenamientos significará un cambio de fondo al sistema de justicia en nuestro país. Son además, reformas contempladas en la nueva Política de Estado por la Seguridad y la Justicia para los mexicanos que el Gobierno de la República ha puesto en marcha.¹⁵²

El contenido del Pacto por México y el discurso del Presidente Peña Nieto revelan que el derecho penal continuará centralizándose en el poder del Ejecutivo Federal y del Congreso de la Unión.

En consecuencia, los Congresos estatales prácticamente sólo existirán en el discurso legal, pero sus operaciones no tendrán ningún objeto toda vez que las reglas del Código Penal que en su momento expida el Congreso de la Unión por impulso del Ejecutivo Federal, establecerán los métodos de investigación, persecución, enjuiciamiento y sanción.

Sumado a lo anterior, desde el 2 de julio de 2015, la Constitución señala lo siguiente:

XXI. Para expedir:

a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios;

b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada;

c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común. Inciso reformado DOF 02-07-2015

¹⁵² Peña Nieto, Enrique, 29 Asamblea Plenaria de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, Consultado el 3 de junio de 2013 en: <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/29-asamblea-plenaria-de-la-conferencia-nacional-de-procuracion-de-justicia/>

Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;

Este decreto refleja que las operaciones del sistema político tienen la finalidad de concretar los objetivos planteados por el Presidente Peña Nieto de centralizar el sistema de justicia penal.

A la fecha ya se expidieron el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal. Por el momento, se encuentra pendiente la ley única de ejecución de sanciones. Esto da lugar a que los congresos estatales ya no gozan de la capacidad de autodeterminar su sistema jurídico.

Al respecto, el Código Nacional de Procedimientos Penales refiere lo siguiente:

Artículo 1o. *Ámbito de aplicación*

Las disposiciones de este Código son de orden público y de observancia general en toda la República Mexicana, por los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales en el marco de los principios y derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

En consecuencia, la única ley procedimental penal que se aplicará será el citado código nacional, y los principios y objetivos del sistema de justicia penal quedarán bajo el control y mando de los poderes federales.

De lo anterior se concluye que las leyes generales vinculadas con la seguridad pública y la justicia, gracias al principio de ser fundamentales, tienen la propiedad de permitirle al Ejecutivo Federal controlar la actividad de los Poderes Judiciales.

4.2.3. *Leyes generales sobre seguridad y justicia y su principio de inflexibilidad*

El sentido de una Constitución se encuentra, supuestamente, protegido por el llamado principio de inflexibilidad, es decir, un procedimiento de reforma más difícil que

cualquiera otra ley.

En el caso de las leyes generales, las ideologías del Presidente de la República se valen de la inflexibilidad legislativa toda vez que ello trae aparejada la capacidad del sistema para conservar el estado de sus elementos y su sentido sin adquirir deformaciones:

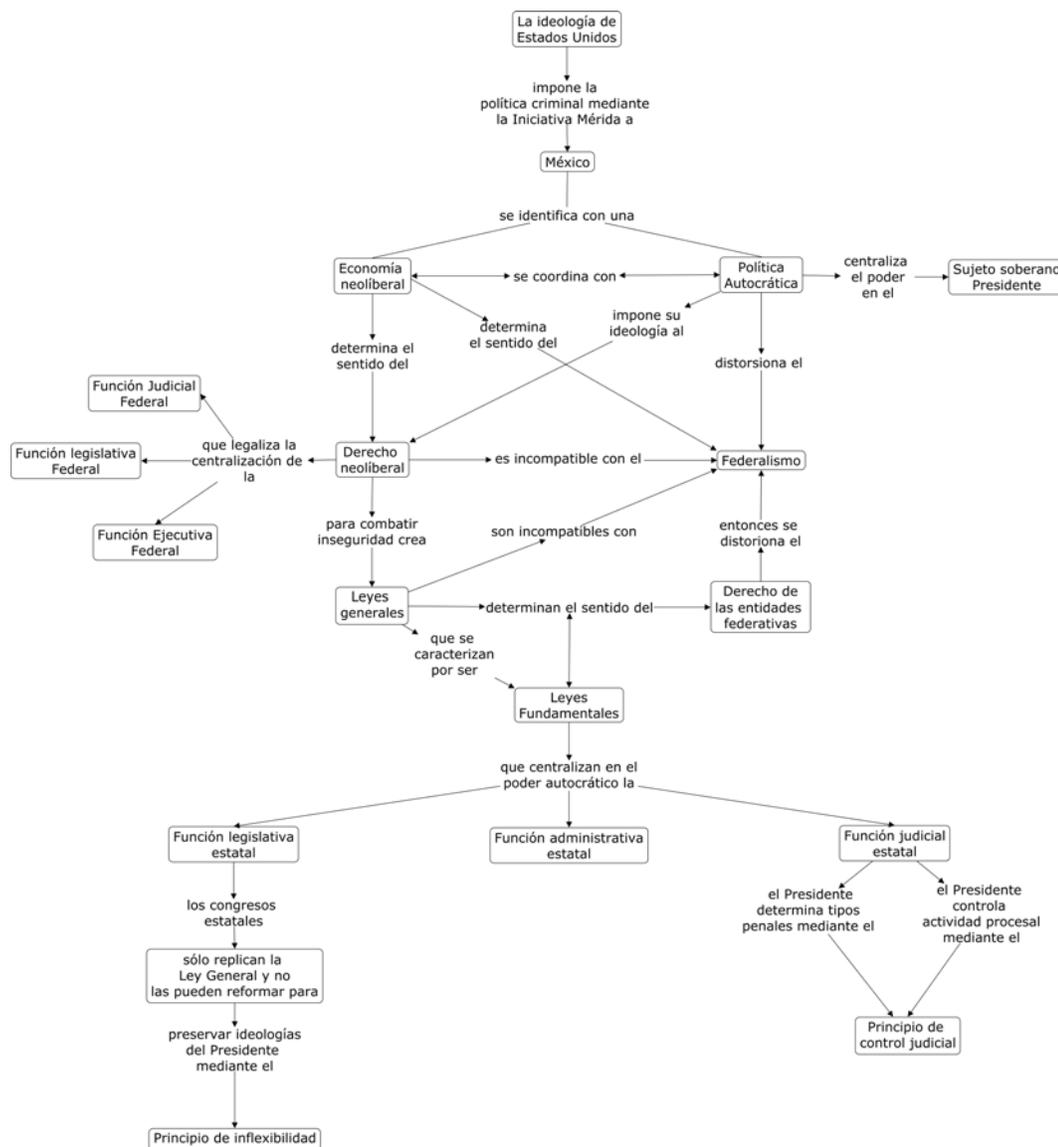


Fig. 4.8: Principio de inflexibilidad de las leyes generales (Víctor Manuel Rangel Cortés)

Como puede verse en la figura 4.8, el Presidente Autocrático expide leyes generales fundamentales que le permiten imponer sus ideologías a las entidades federativas para controlar la legislación la administración y la jurisdicción de forma perpetua.

De acuerdo con la figura anterior, en la función legislativa estatal, los Congresos locales sólo participan para replicar el contenido de las leyes generales.

En México, este principio se encuentra en el artículo 135 de la Constitución. En él se establece que para ser reformada o adicionada se requiere la aprobación del Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

Las leyes generales tienen injerencia en el ámbito de las entidades; sin embargo, no pueden ser reformadas por ellos, sino sólo por el congreso federal. Esta última operación es la materialización del principio de inflexibilidad y tiene el propósito de resguardar las ideologías del Presidente.

El discurso del sistema del derecho está referido al futuro, así como el derecho penal tiene el objetivo de prevenir la comisión de delitos, las leyes generales tienen el propósito de que la ideología del poder autocrático se mantenga existente en el futuro para conservar el poder.

En este punto, vale la pena tomar en cuenta lo que dice Luhmann respecto al tiempo:

Las normas jurídicas constituyen un entramado de expectativas simbólicamente generalizadas. Con ello sólo producen indicaciones generales que son independientes de las circunstancias, sino que los símbolos están referidos a lo que no es visible y que no puede ser translucido: el futuro.¹⁵³

Es importante mencionar que, formalmente, una ley general no está sujeta a un proceso de reforma más complejo que una ley común, toda vez que no se requiere de mayoría calificada para su aprobación. No obstante, en su proceso legislativo no participan las entidades federativas, a pesar de que se trate de una ley que tendrá injerencia dentro de su ámbito de competencia.

Así, sólo el Ejecutivo federal y el Congreso de la Unión pueden aprobar reformas a ese tipo de legislación mediante el procedimiento legislativo ordinario, lo que significa que puede cambiarlas en cualquier momento.

Una de las cosas que se pretende con esto es proteger la duración y estabilidad de la conciencia de lo real e ideología del Ejecutivo y con ello hacer permanente su fuerza autócrata.

¹⁵³ Luhmann, Niklas, *Op. cit.*, pp. 186 y 187.

El Código Nacional de Procedimientos Penales es un ejemplo de que el Presidente de la República determina de forma directa las actividades de procuración y administración de justicia de la federación y de las entidades federativas y sólo él puede modificarlas.

Derivado de lo anterior, los derechos y principios establecidos en el mencionado Código son ideologías impuestas por el autócrata y que no podrán ser modificadas por ninguna entidad federativa, aún cuando su realidad social requiera de cambios a esa legislación.

Otro caso es la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en donde los principios que establece el artículo 6 son replicados de forma completa por entidades como Nuevo León, Coahuila, Michoacán o Morelos (véase la Tabla 3.4).

En este caso, la expedición de leyes generales tiene que ser tomada en cuenta como un acontecimiento dentro del sistema que lo hace transitar de un estado X a uno Y que es permanente, pero en el que sólo se impone la ideología del poder autocrático.

De esta forma el Presidente garantiza que su política criminal exista de forma duradera en el tiempo y que sea considerada como una verdad y todo aquello que no está alineado, es considerado falso y contrario a lo que él propone.

Como ya se mencionó, la Constitución mexicana tiene características autocráticas, las leyes generales lo que han causado es la permanencia de este sistema de gobierno. Entonces, no se puede hablar de una transición entre un estado y otro, sino que se trata de un equilibrio estático en que el sentido de las ideologías del autócrata impuestas a las entidades federativas no varía con el tiempo.

Como conclusión, las leyes generales relacionadas con la seguridad pública, en tanto normas fundamentales, imponen las ideologías del Poder Ejecutivo Federal de forma permanente en el tiempo para controlar las funciones que corresponden a los poderes locales.

4.2.4. Leyes generales en materia de seguridad y justicia y su principio de control orgánico

Tal y como sucede con la Constitución, las leyes generales contienen una parte orgánica en la que se crean instituciones que son dirigidas por el Presidente de la República. También se establecen otras que corresponden al ámbito estatal, pero que son impuestas por la ley general y que tienen la misma estructura orgánica.

Al respecto, legislaciones como la ley general anti secuestro o la Ley General para la Prevención de la Violencia tienen como órgano rector de sus acciones al Consejo Nacional de Seguridad Pública (véase la Tabla 3.6).

De tal manera que el Presidente de la República concentra la posibilidad de establecer reglas generales para la formulación de las políticas de seguridad pública y supervisa las acciones llevadas a cabo por los gobiernos estatales. A su vez, la ley general en cita obliga a las entidades federativas a que constituyan Consejos con la misma estructura orgánica que el nacional.

Estos Consejos locales quedan integrados, principalmente, por miembros de la administración pública estatal. No obstante, existen casos, como Coahuila, Michoacán y Morelos, en donde se integran los Poderes Judiciales y legislativos (véase la Tabla 3.6).

En tal caso, el Presidente a través de las leyes generales impone los modelos ministerial, policial y pericial, así como las políticas de prevención del delito que deben aplicarse por los Consejos estatales.

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece la estructura, procesos, esquemas de profesionalización, certificación y régimen disciplinario de las instituciones policiales de todo el país. Asimismo, establece los lineamientos de selección, reclutamiento, formación e ingreso a la carrera policial de todo el país. (véase la Tabla 3.7)

De esa manera, el Presidente impone los métodos y políticas a seguir por las instituciones de policía de cada entidad federativa. De igual forma, puede controlar y evaluar a todos los integrantes de los cuerpos de policía estatales.

En suma, las leyes generales imponen las reglas para el ingreso, selección, permanencia, profesionalización, promoción, remoción o separación, sanción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones policiales de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.

El Presidente de la República se encamina a dirigir las políticas que nacen con las legislaciones en cita. Así, las leyes generales se decantan por la subordinación de los estados ante el ejecutivo federal, y por ende no existe coordinación, integración o concurrencia.

Así, las leyes generales centralizan la función de policía en el Presidente de la República, quien de acuerdo a su voluntad determina el funcionamiento de las policías, autoridades penitenciarias y las dependencias de seguridad pública a nivel federal, local y municipal.

Además, las leyes generales en materia de seguridad y justicia crean instituciones que son dirigidas por funcionarios públicos nombrados por el titular del Ejecutivo Federal.

Tal es el caso del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, cuyo titular es nombrado por el Presidente de la República.

El Secretariado Ejecutivo tiene que acatar las órdenes del Presidente de la República o en su defecto del Secretario de Gobernación. Entonces, dicha instancia de ninguna manera cuenta con autonomía técnica, de gestión y presupuestal, cualidades de un órgano desconcentrado.

La verdadera función de este órgano es ejecutar y dar seguimiento a las reglas y políticas que el titular del Ejecutivo Federal determina, es decir, su misión en conducir, impulsar y propiciar el cumplimiento de los fines y objetivos del poder autocrático vinculadas con la seguridad pública.

Por esa razón, las iniciativas, planes, programas, directrices, consensos, normas y estrategias que el Secretariado implementa y que se aplican a nivel federal y de las entidades federativas, representan la propia voluntad del Ejecutivo Federal.

Por su parte, la Ley General en Materia de Trata de Personas crea la Comisión Intersecretarial. Entre sus funciones se encuentran implementar una política de estado en la materia, impulsar y coordinar en todo el país la vinculación interinstitucional para prevenir y sancionar los delitos relacionados con este tipo de delitos.

Dicha comisión se integra por los titulares de diferentes dependencias y entidades de la administración pública federal; sin embargo, destaca que es el Secretario de Gobernación dependiente directo del Ejecutivo Federal.

De esta forma, el Presidente de la República puede controlar las acciones emprendidas por los funcionarios mencionados y en caso de que no cumplan con las directrices planteadas, entonces pueden ser removidos de su encargo sin que se tome opinión a los miembros del Sistema Nacional.

Como es posible darse cuenta, el Presidente de la República mantiene bajo su mando a las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno, toda vez que tiene el poder de establecer directrices, alinear las políticas públicas, establecer sistemas de planeación estratégica, así como de evaluación y transparencia, constituyéndose en un sistema de subordinación legalizado por las leyes generales.

Por ello, las instituciones de policía de las entidades federativas no gozan de autonomía técnica y operativa, sino que el Presidente de la República, con base en la ley general, impone sus reglas para que las policías operen de acuerdo con su voluntad y estrategia.

En el esquema 4.9 se observa que a través de la centralización de la función administrativa, el Presidente controla las políticas de seguridad pública. Para lograr lo anterior, las flechas indican que ese mismo personaje guarda una relación de imposición de funcionarios públicos y organismos administrativos en las entidades federativas:

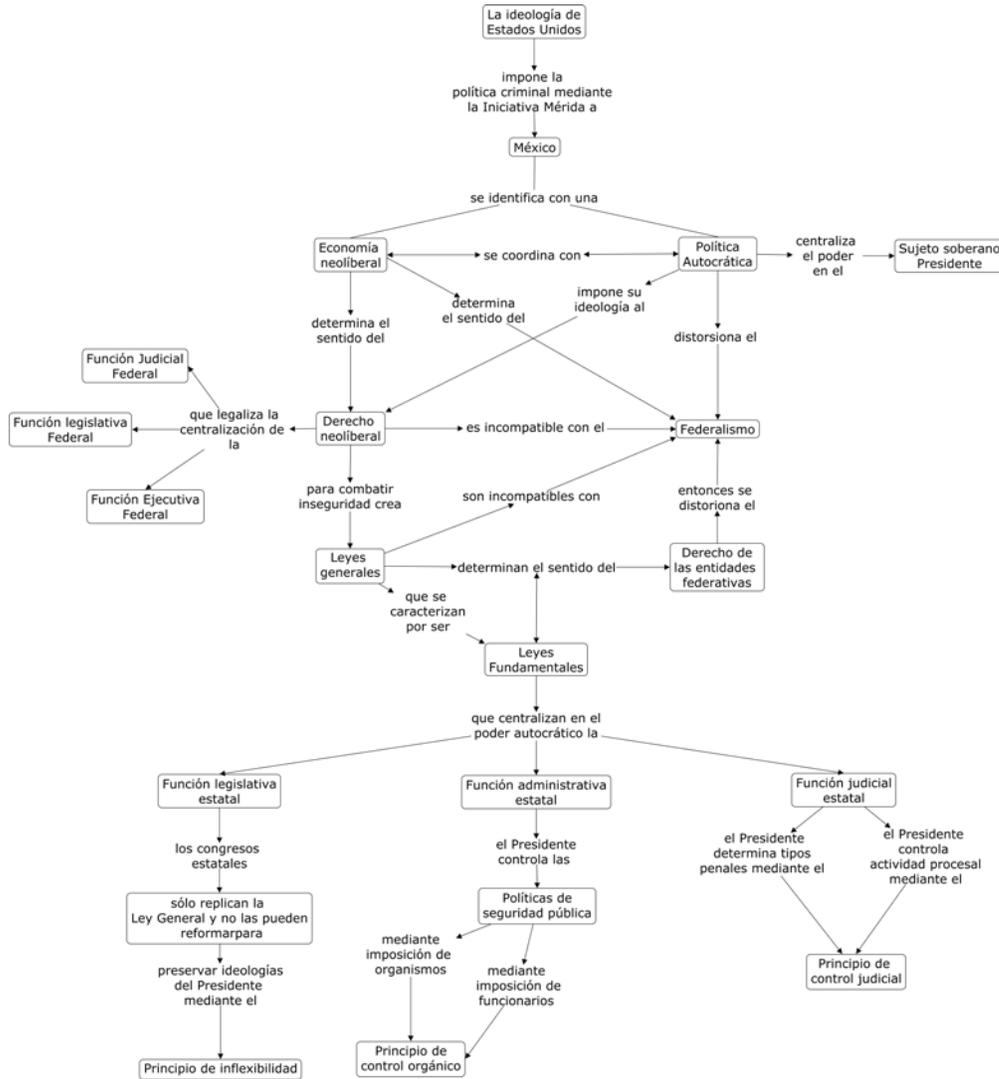


Fig. 4.9: Principio de control orgánico (Víctor Manuel Rangel Cortés)

Por tanto, las leyes generales en materia de seguridad y justicia, centralizan en la figura del Presidente de la República el poder de formular y evaluar las políticas y estrategias en materia de seguridad pública y delitos como el secuestro o la trata de personas; asimismo, otorgan la posibilidad de determinar la organización y operación de programas, métodos y procedimientos de las instituciones de seguridad pública federal y de las entidades federativas.

4.2.5. Las leyes generales en materia de seguridad y justicia y su principio de control económico

Al igual que la Constitución federal, las leyes generales sobre seguridad pública y justicia, contienen disposiciones relativas a la asignación de presupuesto y determinan el ejercicio de los recursos y mecanismos de control.

Lo anterior se traduce en que el Presidente controla a las instancias de seguridad pública de las entidades federativas mediante el condicionamiento de dinero.

Este condicionamiento permite que sólo cuando el gobierno local cumpla con lo mandado por el Presidente, entonces se le asignarán los recursos para el cumplimiento de las obligaciones que la propia ley general establece.

Ejemplo de lo anterior es la Ley General del Sistema Nacional Pública. En esta se establecen fondos de ayuda para estados y municipios.

De igual forma, la Ley Federal Contra la trata de Personas establece que el gobierno federal designará recursos a las entidades federativas y el Distrito Federal para la prevención de este delito.

El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), esta constituido por los recursos financieros que la Federación transfiere a los Estados y el Distrito Federal para que los destinen exclusivamente a la seguridad pública.

Por su parte, el Subsidio para la Seguridad de los Municipios (SUBSEMUN), es el recurso que el Ejecutivo Federal le asigna a municipios y delegaciones del Distrito Federal que son elegidos y que deben ser destinados a la profesionalización, equipamiento de los cuerpos de seguridad pública en los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, mejoramiento de la infraestructura de las corporaciones y desarrollo de políticas públicas para la prevención social del delito.

Debe tomarse en cuenta que es el Presidente de la República quien hace la propuesta del Presupuesto de Egresos de la Federación. A su vez, la Cámara de Diputados Federal la encargada de aprobarlo.

En ese sentido, la asignación de los recursos señalados queda sujeta a la voluntad del Ejecutivo Federal, primero, y después de la voluntad y capacidad de negociación de los Diputados Federales.

Lo cierto es que en la actualidad el Presidente de la República y su partido político cuentan con mayoría de votos en el citado órgano legislativo, situación que le facilita la

imposición de su voluntad.

La asignación de recursos financieros implica que cada entidad federativa queda obligada con el Ejecutivo Federal al cumplimiento de determinadas acciones que en caso de no cumplir es sancionado con la disminución del presupuesto.

Por ejemplo, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, misma que en su artículo 42 establece los fondos federales de ayuda a las entidades federativas en materia de seguridad pública. En este caso, es el Presidente de la República quien condiciona de forma discrecional la entrega de recursos (véase la Tabla 3.13).

Además, cabe resaltar que de conformidad con el artículo 142 de la citada ley general, el Presidente de la República tiene el poder para determinar los fondos de ayuda federal para la seguridad pública.

Lo anterior sucede a través del Presupuesto de Egresos de la Federación en el que se establece que tales fondos serán distribuidos con base en los criterios que apruebe el Consejo Nacional, a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

Lo cierto es que el Consejo Nacional está presidido por el Presidente de la República y el resto de los integrantes pertenecen al gabinete presidencial:

Artículo 12.- El Consejo Nacional estará integrado por:

- I. El Presidente de la República, quien lo presidirá;
- II. El Secretario de Gobernación;
- III. El Secretario de la Defensa Nacional;
- IV. El Secretario de Marina;
- V. El Secretario de Seguridad Pública;
- VI. El Procurador General de la República;
- VII. Los Gobernadores de los Estados;
- VIII. El Jefe del Gobierno del Distrito Federal, y
- IX. El Secretario Ejecutivo del Sistema.

El Presidente del Consejo será suplido en sus ausencias por el Secretario de Gobernación. Los demás integrantes del Consejo Nacional deberán asistir personalmente.

El Consejo podrá invitar, por la naturaleza de los asuntos a tratar, a las personas, instituciones y representantes de la sociedad civil que puedan exponer conocimientos y experiencias para el cumplimiento de los objetivos

de la seguridad pública. Dicha participación será con carácter honorífico. Así mismo el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos será invitado permanente de este Consejo.

La misma situación se presenta en la Ley general contra la trata de personas y en la ley General de Prevención Social de la Violencia y de la Delincuencia.(véase la Tabla 3.13)

Es así como el titular del Ejecutivo federal controla el gasto que las entidades federativas deben hacer para efectos de los siguientes aspectos:

1. Reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública.
2. Equipamiento de las policías judiciales o sus equivalentes, peritos, ministerios públicos, policías preventivos o custodios de centros penitenciarios y de menores infractores.
3. Establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y servicio telefónico nacional de emergencia.
4. Construcción, mejoramiento o ampliación de instalaciones para la procuración e impartición de justicia, centros penitenciarios y de menores infractores, e instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación.
5. Seguimiento y evaluación de programas.

Así, las leyes generales son un sistema de control y represión que utiliza como herramienta la asignación de recursos presupuestarios. Esto en virtud de que el Presidente puede condicionar el dinero al cumplimiento de ciertos actos por parte de los Estados y el Distrito Federal.

De tal manera que el desarrollo de infraestructura o equipamiento de las instituciones depende de los recursos presupuestales que el Ejecutivo federal le autorice a cada entidad federativa.

Es así como los sistemas económico y político reproducen condiciones de dependencia económica de los estados al Ejecutivo Federal quien impone su ideología, métodos, tácticas y políticas, y los estados pierden aún más su capacidad de autodeterminación, convirtiéndose en súbditos del control económico:

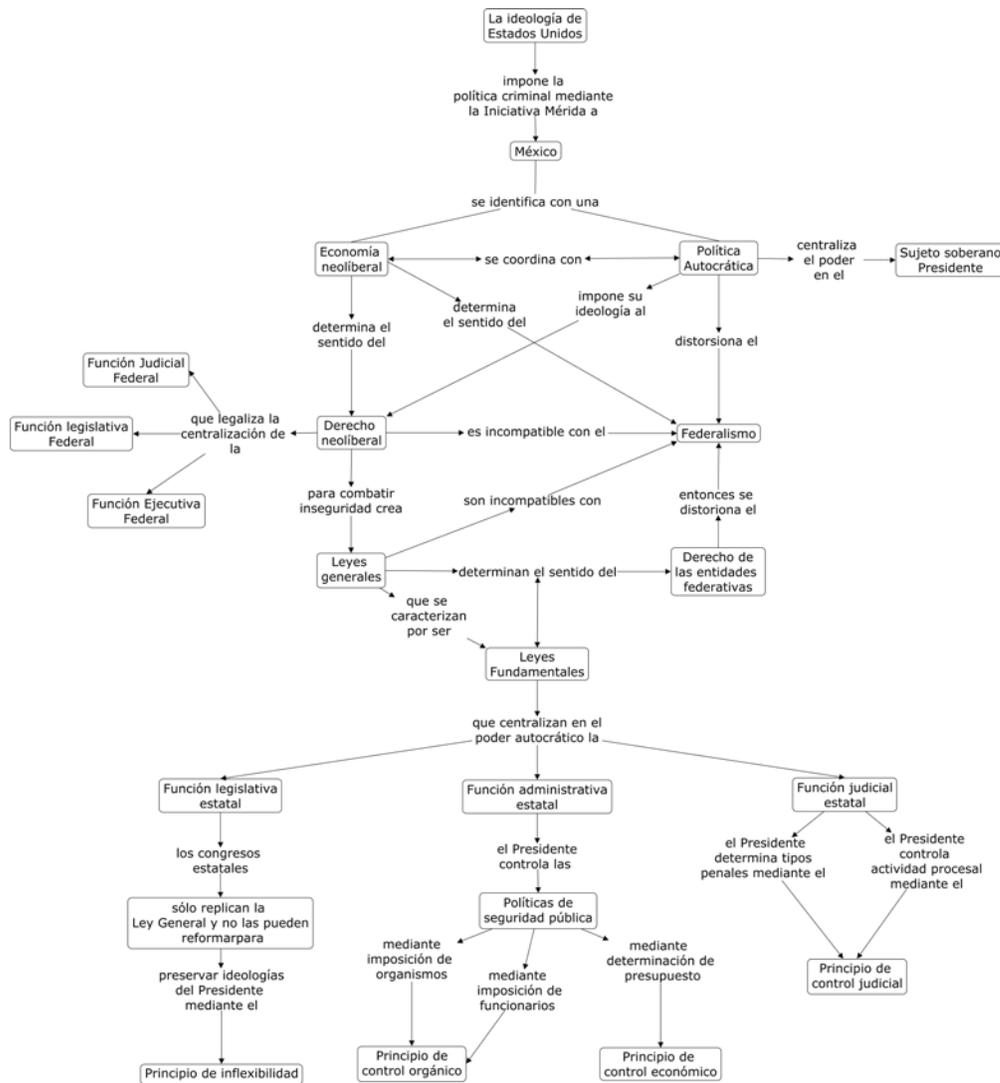


Fig. 4.10: Principio de control económico

Tal y como puede apreciarse en el esquema 4.10, las leyes generales permiten la centralización de la función administrativa con base en el control económico que el Presidente ejerce sobre las entidades federativas. El sistema político contribuye a la creación de sistema de subordinación financiera en donde la asignación de recursos depende del intercambio de favores para que el Ejecutivo federal otorgue una ampliación presupuestal.

Con base en lo anterior, las leyes generales en materia de seguridad y justicia sirven

para que mediante la represión económica, las entidades federativas actúen a entera satisfacción del supremo Presidente autócrata.

En tal virtud, una ley general es una especie de Constitución que permite al gobierno federal imponer su voluntad y concentrar el poder legislativo, administrativo y presupuestal en materia de seguridad pública.

Por eso las leyes generales en materia de seguridad y justicia son un sistema de discursos fundamentales, que mediante su ciclo autorreproductivo interpenetran la competencia legislativa estatal para imponer las ideologías del autocrático del Presidente de la República de forma permanente en el tiempo y establecer pautas de funcionamiento de las instituciones de las entidades federativas mediante la centralización de las siguientes funciones:

1. Imposición del sistema jurídico,
2. Control judicial,
3. Imposición de instituciones dirigidas por el Ejecutivo federal,
4. Imposición de funcionarios que operan a nivel federal y estatal, y
5. Determinación de presupuesto.

4.3. La seguridad pública y su relación con las leyes generales

Como ya se señaló en el capítulo tercero, la seguridad pública es la debida integración de los sistemas económico, jurídico y político que permite a los integrantes del Estado vivir en un entorno libre de violencia, con perspectivas de desarrollo y derechos humanos.

De igual manera, ya se mencionó que en México la seguridad pública es entendida como una función ejercida por el gobierno y el capital privado delimitado a la persecución de sujetos excluidos, que tiene por objetivo la protección y desarrollo del sistema político y económico neoliberal posmoderno.

De esta manera se justifica la persecución del sujeto que se considera criminal mediante la creación de un sistema jurídico penal represivo que se decanta por la restricción de los derechos humanos y la imposición de la ideología autocrática mediante las leyes generales.

Como puede verse en la figura 4.11, lo que sucede es que el sistema político interpenetra al derecho para producir leyes generales en materia de seguridad pública centralizadoras,

pero que, en realidad, son simples expectativas débiles de garantizar la integración social, justicia y principalmente en delitos como secuestro, robo, trata de personas y, en general, los cometidos por el crimen organizado:

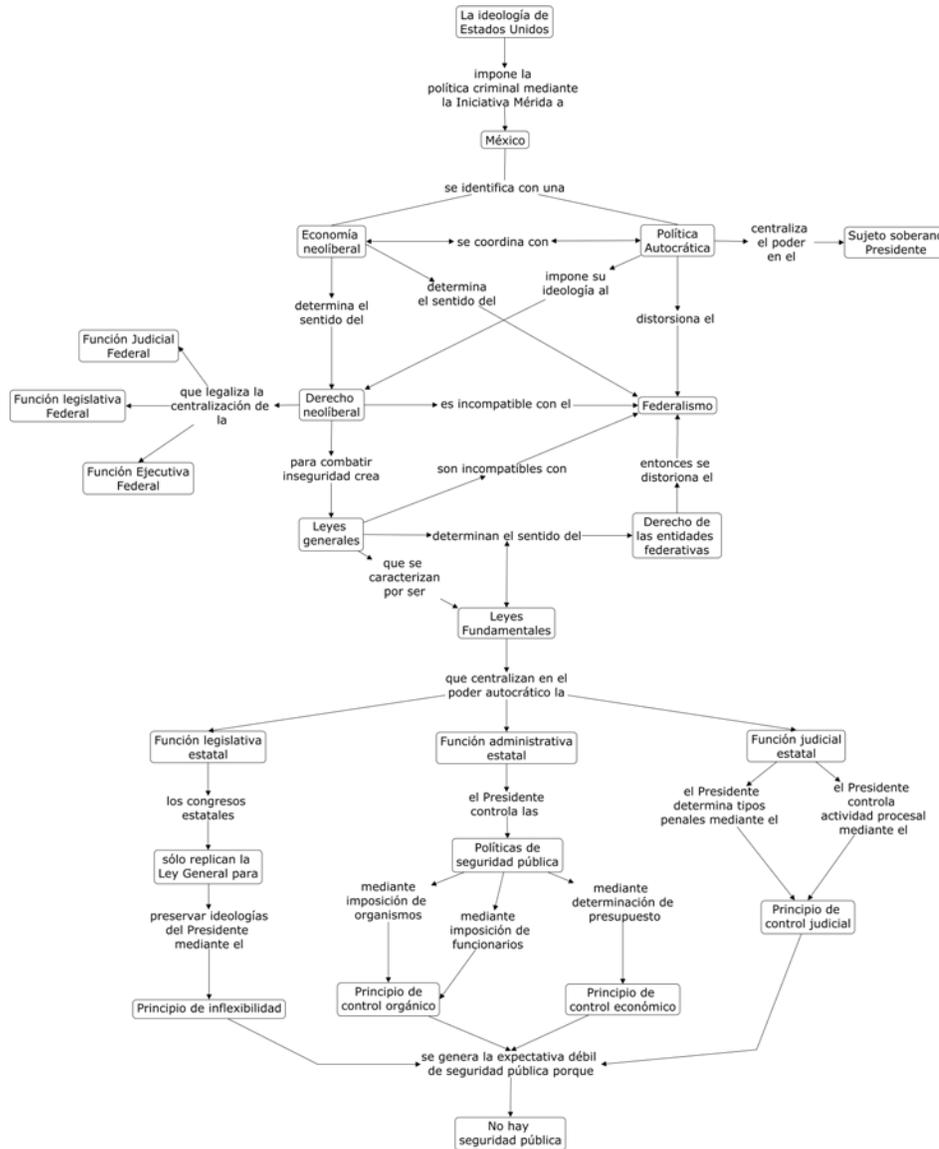


Fig. 4.11: Leyes generales y su relación con la seguridad pública (Víctor Manuel Rangel Cortés)

El esquema 4.11 permite apreciar que las leyes generales en materia de seguridad y justicia tienen una relación de simple expectativa sobre la generación de seguridad pública en México. Pero el sentido de esta expectativa es débil porque, a pesar de toda la centralización de funciones otorgada al Presidente, no generan disminución en la comisión de delitos ni un entorno de derechos humanos.

Incluso, autores que se han pronunciado a favor de la llamada unificación penal, aceptan que este hecho no es por sí misma la solución a los problemas en materia de seguridad pública. Tal es el caso de Sergio García Ramírez al manifestar lo siguiente:

Obviamente, la centralización -o federalización, si se prefiere- de la ley procesal, la ley sobre soluciones alternas y la ley de ejecución de penas no son ni podrían ser, por sí mismas, el remedio deslumbrante a los males que padece la justicia penal en México. Todo lo hemos esperado de la ley -dijo Emilio Rabasa, hace más de un siglo- y ésta ha mostrado siempre su incurable incompetencia para modificar el rumbo y los desaciertos, arraigados en otros datos de la vida política y social. Además de reorientar la legislación, es menester reformar -revolucionar, inclusive- las instituciones y las prácticas. La pura modificación de normas posee algo de gatopardismo, para emplear una expresión socorrida: cambiar todo para no cambiar nada. Éste es el riesgo. De ello provendría una nueva y muy grave decepción.¹⁵⁴

Desde luego, se coincide con la postura que defiende la centralización, sobre todo porque la centralización que distingue a las leyes generales en materia penal produce las siguientes expectativas:

1. Que sus disposiciones sean replicadas por las entidades federativas;
2. Que se erradiquen los delitos vinculados con su objeto; y
3. Establecimiento de un entorno de seguridad.

Lo que sucede con quienes defienden la centralización legislativa, es que pierden de vista que México vive en un Estado autocrático y no en uno de tipo democrático. Si ésto último fuera el caso, posiblemente, entonces las entidades federativas tendrían otra actitud ante la imposición de ideologías.

Por el contrario, los Congresos locales, como ya se comprobó en el capítulo anterior, sólo hacen un ejercicio de réplica de las leyes generales o se someten a la voluntad de legislaciones como el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Sobre la expectativa de réplica de las leyes generales, se trata de una expectativa débil toda vez que se cumple de forma lenta.

¹⁵⁴ García Ramírez, Sergio, “La Unificación legislativa en el enjuiciamiento y la ejecución penal: La reforma constitucional de 2013. Concentración y Dispersión” en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 139, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2014, p. 314.

En este punto profesores como García Ramírez, al comentar el Código Nacional de Procedimientos Penales, sostienen que gracias a la centralización legislativa penal se sistematizará con base en orden y armonía al ámbito del derecho penal:

Conviene recordar que este Código, largamente esperado y laboriosamente preparado, es el producto de una notable y acertada decisión político-jurídica: emprender el camino de la unificación penal en nuestro país, a través de instrumentos que pongan orden y armonía en este campo. Hemos padecido, vale decirlo, las consecuencias de un federalismo calificado como extremoso, que sembró decenas de códigos penales, procesales penales, civiles y procesales civiles, cuyo conjunto ofrece un panorama abigarrado, por decir lo menos, que no favorece ni a la justicia ni a la seguridad jurídica.¹⁵⁵

El comentario anterior es cuestionable porque en México el federalismo no ha existido. Nuevamente, no se toma en cuenta que la realidad de México es autocrática.

Además, como ya se demostró, las leyes generales se replican a nivel estatal, pero no de una forma acelerada. La réplica es lenta y por ello no es posible decir que se soluciona un problema de orden y armonización, ya que de todas formas existen diversos ordenamientos vigentes y con el mismo objetivo.

En el caso del Código Nacional de Procedimientos Penales, habría que analizar cuántos códigos estarán vigentes en aquellas entidades federativas en donde ya se encuentra en aplicación el sistema acusatorio. Ejemplo de lo anterior son el Estado de México, Chihuahua o Nuevo León.

Dichos Estados tienen vigente el Código de Procedimientos Penales inquisitivo, el Código procesal acusatorio local y, además, el nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales. Son tres sistemas procesales los que estarán en aplicación.

Otro ejemplo que vale la pena señalar es que hasta febrero de 2015, las reformas a la Ley General de Salud en materia de narcomenudeo sólo han sido adoptadas por diez estados de la República. Mientras tanto, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública ha sido replicada en cuatro entidades; asimismo, la Ley General antisequestro lo ha hecho en ocho estados.

En los casos señalados ni siquiera la mitad de las entidades federativas han adoptado las disposiciones que cada ley general ordena.

¹⁵⁵ García Ramírez, Sergio, “Comentario sobre el Código Nacional de Procedimientos Penales de 2014” en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLVII, núm. 141, septiembre-diciembre 2014, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 168.

Las leyes generales se autorreproducen de forma lenta, lo que provoca que la coordinación o armonización que suponen no se concrete.

La segunda expectativa consistente en la erradicación de determinados delitos, también resulta una expectativa débil.

Delitos como secuestro o la trata de personas siguen en aumento y son fuente de recursos financieros para el crimen organizado. Así, las leyes generales como la de secuestro y la de trata de personas son una respuesta del sistema político a las demandas de ciertos sectores de la sociedad que han impulsado la actividad legislativa en cada materia. Ejemplos de lo anterior son Isabel Miranda de Wallace y Alejandro Martí.

A su vez la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública genera la expectativa de que disminuirán la cantidad de delitos cometidos. Sin embargo, como se vio en el capítulo tercero, la cantidad de homicidios, delitos contra la salud y otros relacionados con el crimen organizado no disminuyen.

En el caso de la ley en cita, también genera la expectativa de contar con instituciones de policía más confiables, profesionales y con una mejor capacitación para combatir los delitos; no obstante, según las cifras del INEGI la población no detecta mejora en el desempeño de las autoridades de seguridad pública y justicia.¹⁵⁶

Las leyes generales con toda la centralización de funciones que implican, no cumplen con las expectativas que generan. Sólo constituyen un discurso que sí pondera el poder autocrático del Presidente, pero que en el mundo de los hechos no dan respuesta concreta a los problemas de inseguridad que vive el país.

En lo últimos años, se han dado diversas violaciones de los derechos humanos y al debido proceso penal. Por ejemplo, los numerosos retenes militares que existen en las carreteras del país que registran los automóviles y a las personas que transitan.

Además, hoy día la televisión es un instrumento de alto impacto político para la exhibición de presuntos criminales. Así, en la actualidad, se presenta al probable responsable en televisión antes de llevarlo ante el ministerio público o ante el juez.

Un caso representativo fue el de Florence Cassez, ciudadana francesa que fue detenida, enjuiciada y sancionada por el delito de secuestro. Sobre lo anterior, resalta la invención, por parte de la Agencia Federal de Investigación, de un operativo en donde se detenía a una banda de secuestradores, esto con el objetivo de transmitirlo en directo para la televisión.

¹⁵⁶ INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2012. *Op. cit.*

Se suma a lo anterior diversos hechos de desapariciones forzadas. En especial, destaca la desaparición de los 43 normalistas en Ayotzinapa, los cuales ya fueron declarados muertos por parte de la Procuraduría General de la República.

Este caso, la Organización de las Naciones Unidas ha señalado que en México las desapariciones forzadas son generalizadas y en todo el territorio nacional. De acuerdo con esto, el mencionado delito es una práctica común por parte del gobierno mexicano¹⁵⁷:

México: ONU llama a autoridades a cumplir Convención sobre Desapariciones Forzadas

13 de febrero, 2015.- El Comité de la ONU contra las Desapariciones Forzadas instó a las autoridades de México a tomar una serie de medidas para cumplir con sus obligaciones como Estado signatario de la Convención Internacional sobre el tema.

La exhortación fue incluida en las observaciones finales del Examen que el Comité realizara a ese país, divulgadas hoy en Ginebra.

Ese documento señala que se observa un contexto de desapariciones generalizadas en gran parte del territorio mexicano, muchas de las cuales podrían calificarse de forzadas.

El Comité concluyó que el grave caso de los 43 estudiantes desaparecidos en septiembre en el estado de Guerrero, ilustra los serios desafíos que enfrenta México en materia de prevención, investigación y sanción de las desapariciones forzadas, así como en la búsqueda de personas desaparecidas.

El relator Luciano Hazan, uno de los expertos que participó en el examen, comentó que entre las sugerencias a las autoridades mexicanas, se solicita a la Procuraduría General una atención mayor a este delito.

“Lo que el Comité está pidiendo es el diseño de una unidad fiscal especializada, así como hay unidades especializadas para otros delitos como la trata de personas, o el crimen organizado, le estamos solicitando al Estado que se diseñe una unidad fiscal especializada. Eso ha demostrado tener buenos resultados en otros Estados que ha examinado el Comité”, dijo.

Otras recomendaciones incluyen la creación de un registro nacional único de personas desaparecidas y la intensificación de esfuerzos para prevenir e investigar las desapariciones de migrantes que cruzan el territorio mexicano.

¹⁵⁷ Organización de las Naciones Unidas, ONU llama a autoridades a cumplir Convención sobre Desapariciones Forzadas. Consultado el 17 de marzo de 2015 en: <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?newsID=31661#.VQnEGY7pp1h>

Por otro lado, el gobierno federal ha recurrido al uso de las fuerzas armadas en las labores de seguridad pública. Hoy el ejército se encuentra en las calles para llevar a cabo tareas que originalmente corresponden a la policía. Incluso, la Constitución y las normas secundarias se han reformado para legalizar violaciones a los derechos humanos.

Como ejemplo de esto último es posible citar la reforma constitucional de 2008 en materia de justicia y seguridad, en la que se propone la creación de un nuevo sistema de justicia acusatorio, a la par que se legaliza la polémica figura del arraigo.

Tanto las policías como el ejército llevan a cabo operativos para realizar inspecciones en vehículos o personas, así como el ingreso a lugares sin autorización judicial. Los cuales, sin lugar a dudas, violan los derechos humanos, pero que sí se encuentran legalizadas por los artículos 251, 268 y 290 del Código Nacional de Procedimientos Penales.¹⁵⁸

Un detalle importante es que las acciones anteriores no nada más el Ejecutivo federal se encuentra inmerso. Las entidades federativas también se vinculan a estas acciones contra el crimen.

Así, las policías estatales implementan operativos en las calles o avenidas para hacer revisiones en los medios de transporte. Sumado a lo anterior, los propios gobiernos estatales solicitan la intervención de las fuerzas armadas para recuperar la seguridad pública en su ámbito de gobierno.

De esta forma, la seguridad pública se ha convertido en un discurso que justifica acciones en contra de los derechos humanos.

Al inicio de su sexenio, Enrique Peña Nieto se pronunció en favor del fortalecimiento del Poder Ejecutivo, situación que implica la debilitación, aún mayor, del judicial, el

¹⁵⁸ Artículo 251. No requieren autorización del Juez de control los siguientes actos de investigación: fracción: III. La inspección de personas; fracción: IV. La revisión corporal; fracción: V. La inspección de vehículos.

Por su parte el artículo 268. Inspección de personas: En la investigación de los delitos, la Policía podrá realizar la inspección sobre una persona y sus posesiones en caso de flagrancia, o cuando existan indicios de que oculta entre sus ropas o que lleva adheridos a su cuerpo instrumentos, objetos o productos relacionados con el hecho considerado como delito que se investiga. La revisión consistirá en una exploración externa de la persona y sus posesiones. Cualquier inspección que implique una exposición de partes íntimas del cuerpo requerirá autorización judicial. Antes de cualquier inspección, la Policía deberá informar a la persona del motivo de dicha revisión, respetando en todo momento su dignidad.

Artículo 268. Inspección de personas: En la investigación de los delitos, la Policía podrá realizar la inspección sobre una persona y sus posesiones en caso de flagrancia, o cuando existan indicios de que oculta entre sus ropas o que lleva adheridos a su cuerpo instrumentos, objetos o productos relacionados con el hecho considerado como delito que se investiga. La revisión consistirá en una exploración externa de la persona y sus posesiones. Cualquier inspección que implique una exposición de partes íntimas del cuerpo requerirá autorización judicial. Antes de cualquier inspección, la Policía deberá informar a la persona del motivo de dicha revisión, respetando en todo momento su dignidad.

legislativo y de los órganos autónomos.

Los tres sistemas mencionados deben mantener sus relaciones y su propio sentido orientados en la conservación del orden y paz públicos, como condición para el desarrollo económico, la seguridad del Estado y la protección de los individuos contra el delito.

Se trata de que el gobierno del Estado, Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, lleven a cabo la implementación de políticas públicas que tengan como objetivo primordial la prevención del delito a través de buenas políticas económicas, educativas, de justicia o laborales.

Lo anterior con base en el pleno respeto por los derechos humanos, para lograr una adecuada condición de paz pública, tranquilidad social y de confianza en la capacidad institucional de gobernar los espacios de la vida pública.

Como se ha dicho, las leyes generales en materia de seguridad pública y justicia consolidan el poder autocrático del Presidente de la República, quien concentra las funciones federales y estatales para imponer la política criminal en todo el país.

En ese sentido, el Ejecutivo Federal tiene su perspectiva, así como sus intereses políticos para llevar acciones vinculadas con esa problemática.

Así, la ley general se presenta como una verdad jurídica que aparenta ser la solución a la criminalidad, aunque no cumplen con esa expectativa.

Este sistema autocrático permite que el Ejecutivo Federal haga efectivo su poder y cuente con un modelo político antidemocrático y basado en la fuerza policial y militar legitimados por una legislación represiva.

En conclusión, las leyes generales relacionadas con la seguridad pública son un sistema de discursos fundamentales que generan expectativas débiles sobre seguridad pública.

4.4. Perspectiva del sistema autocrático mexicano en materia de seguridad pública

Hoy mismo la Constitución y el sistema jurídico mexicano en el ámbito del derecho penal son autocráticos y sus comunicaciones seguirán en el mismo sentido.

La reproducción del sistema del derecho estará orientada a fortalecer el poder autocrático del Presidente de la República. Ejemplo de esto, son la cantidad de iniciativas que se han presentado desde el 2012 a la fecha, para facultar al Congreso de la Unión

para expedir leyes generales:¹⁵⁹

1. Que adiciona la fracción XXIX-R al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La iniciativa tiene por objeto facultar al Congreso de la Unión para legislar en materia de vivienda, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la federación, los estados, municipios y el D.F.
2. Que adiciona la fracción XXIX-R al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La iniciativa tiene por objeto facultar al Congreso para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación y la concurrencia entre la federación, los estados, el D.F. y los municipios para regular la explotación, uso, aprovechamiento, distribución, control, preservación y calidad de las aguas nacionales.
3. Que adiciona un segundo párrafo a la fracción VIII del artículo 73 y modifica el segundo párrafo de la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La iniciativa tiene por objeto facultar al Congreso de la Unión a legislar sobre las bases que regulen las operaciones de financiamiento que constituyan deuda pública que realicen las entidades federativas, los municipios y los organismos descentralizados de la administración pública estatal y municipal, así como el registro y control de dichas operaciones y los montos máximos de endeudamiento en que puedan incurrir.
4. Que adiciona una fracción XXIX-R al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La iniciativa tiene por objeto facultar al congreso para expedir leyes que establezcan la concurrencia entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios en materia de fomento a la creación, organización y participación de las organizaciones de la sociedad civil.
5. Que adiciona una fracción XXIX-R al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La iniciativa tiene por objeto facultar al Congreso de la Unión a expedir leyes en materia alimentaria. Para ello propone que en el marco normativo se establezca la coordinación de los tres órdenes de gobierno así como la participación de los sectores social y privado.
6. Que adiciona una fracción XXIX-R al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La iniciativa tiene por objeto facultar al Congreso

¹⁵⁹ Secretaría de Gobernación, Reformas al artículo 73 constitucional durante la LXII Legislatura, Sistema de Información Legislativa, Consultado el 30 de enero de 2015 en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Busquedas/Basica/ResultadosBusquedaBasica.php?SID=51713b04e8e633d5732a8550e63d7d68&Origen=BB&Serial=6f2f8147e3c3d1b01841762038446023&Reg=26&Paginas=15&pagina=1>

de la Unión para expedir una ley relativa a la operación de los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de los estados, así como de los catastros municipales, a fin de armonizar y homologar su organización y funcionamiento.

7. Que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expide la Ley que crea la Procuraduría Ciudadana para la Prevención, Atención y Recepción de Quejas Ciudadanas y de Elementos de Seguridad Pública y reforma el artículo 3 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. La iniciativa tiene por objeto dotar de facultades al Congreso de la Unión para que pueda expedir leyes que instituyan a la Procuraduría Ciudadana para la Prevención, Atención y Recepción de Quejas Ciudadanas y de Elementos de Seguridad Pública.
8. Que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La iniciativa tiene por objeto facultar al Congreso para expedir leyes que establezcan la concurrencia de los tres órdenes de gobierno en materia de protección animal.
9. Que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La iniciativa tiene por objeto facultar al Congreso de la Unión para legislar en materia de desaparición forzada de personas, estableciendo la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, para prevenir y sancionar las desapariciones forzadas de personas.
10. Que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La iniciativa tiene por objeto facultar al Congreso para expedir leyes que establezcan la concurrencia de los tres órdenes de gobierno en materia de acceso, disposición y saneamiento de agua a fin de garantizar el derecho de ésta para consumo personal.
11. Que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La iniciativa tiene por objeto facultar al Congreso para expedir leyes generales que reconozcan y promuevan mecanismos y acciones de participación ciudadana e instrumentos orientados al fortalecimiento de la democracia participativa.
12. Que reforma la fracción XXIX-G del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La iniciativa tiene por objeto precisar que el Congreso de la Unión tendrá facultad para expedir leyes que establezcan la concurrencia de los tres órdenes de gobierno en materia de cambio climático.
13. Que reforma los artículos 73, fracción VIII y 117 fracción VIII y adiciona el artículo 73 con la fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La iniciativa tiene por objeto establecer mecanismos de responsabilidad

hacendaria y coordinación fiscal encaminados a que los tres órdenes de gobierno se rijan por los mismos principios en el manejo de sus finanzas públicas y contratación de deuda. Para ello, se faculta al Congreso para: 1) expedir leyes en la materia; 2) dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos y otorgar garantías sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional; 3) aprobar anualmente los montos de endeudamiento que requiera el D.F.; y, 4) establecer las modalidades bajo las cuales los estados, el D.F. y los municipios podrán afectar sus respectivas participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones que contraigan. Asimismo, precisa que los estados y municipios podrán contraer obligaciones o empréstitos cuando se destinen a inversiones públicas productivas, y en ningún caso para financiar su gasto corriente.

14. Que reforma y adiciona una fracción XXIX-R al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La iniciativa tiene por objeto facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de participación ciudadana estableciendo la concurrencia de los tres niveles de gobierno en el ámbito de sus respectivas competencias.

De igual manera, el Presidente de la República ha posicionado diversos temas en materia de seguridad y justicia basados en la concentración del poder y que han sido considerados como prioridades dentro de la agenda legislativa del Ejecutivo federal y del Congreso de la Unión:

1. Mando Único de Policía, y
2. Legislación en materia de justicia centralizada.

4.4.1. *Mando Único de Policía*

La existencia de distintos mandos policiales desde el federal, los estados, los municipios y el Distrito Federal se ha considerado como causa de descoordinación, corrupción y falta de efectividad en el cumplimiento de esta actividad.

Por ello, el Ejecutivo federal, desde el sexenio de Felipe Calderón, ha considerado la necesidad de reformar la Constitución para establecer el llamado mando único de policía, el cual, dependiendo de cómo se apruebe en la Constitución, podría quedar a cargo de una instancia federal.

Los partidos políticos más importantes de México se han unido a esta propuesta y en el Pacto por México asumieron el siguiente compromiso:

Se creará la Gendarmería Nacional como un cuerpo de control territorial que permita el ejercicio de la soberanía del Estado mexicano en todos los rincones del país, sin importar su lejanía, aislamiento o condición de vulnerabilidad. (Compromiso 76)¹⁶⁰

El Presidente Enrique Peña Nieto ha señalado lo siguiente:

Hemos analizado cuidadosamente los diversos planteamientos e iniciativas presentadas al Congreso para tratar de unificar el mando policial. Concluimos que la reforma de las corporaciones es necesaria respetando la autonomía y la libertad de los municipios así como las particularidades que enfrentan, dijo Duarte este lunes.

Al respecto, Peña Nieto dijo que un mando policial único permitirá alcanzar el fortalecimiento de las instituciones encargadas de la seguridad pública en los estados, por lo que instruyó al secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, a revisar los mecanismos legales para dar forma a los mandos únicos en todas las entidades del país.¹⁶¹

Lo anterior implicaría la existencia de 32 mandos únicos de policía y con ello la desaparición de esas instituciones a nivel municipal, situación que a primera vista no refleja la centralización de estas instituciones en la figura del Presidente de la República dado que el control total de seguridad quedaría a cargo de la Policía Estatal.¹⁶²

¹⁶⁰ Pacto por México, Presidencia de la República, Consultado el 10 de marzo de 2014 en: <http://pactopormexico.org/acuerdos/#seguridad-y-justicia>

¹⁶¹ CNN México, *Los estados acuerdan respaldar el mando único policial propuesto por Peña*, Consultado el 3 de junio de 2013 en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/02/18/los-gobernadores-acuerdan-ante-pena-respaldar-el-mando-unico-policial>

¹⁶² Desde el 2010, Presidente, Felipe Calderón, envió al Congreso una iniciativa para crear 32 policías estatales que absorberían a las fuerzas municipales, generándose entonces un mando único estatal y permitía la existencia de policías municipales y metropolitanas en la medida en que cumplieran con condiciones objetivas de desarrollo institucional. Lo cierto es que en el proyecto de decreto propuesto, se establece en el artículo 21 que para la existencia de municipales y metropolitanas, estas deberán estar acreditadas bajo los lineamientos establecidos por el sistema nacional de seguridad pública, a cargo del Ejecutivo Federal. Asimismo, en el inciso b) se planteaba la posibilidad de que la Policía Federal asumiera el control de las policías estatales y municipales, lo cual quedaría regulado en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Sumado a lo anterior, en el artículo 115 del proyecto se disponía que las policías municipales acreditadas estarían bajo el mando de los gobernadores, quien designaría al titular a propuesta del Presidente Municipal. Como es el Ejecutivo Federal el que controla al Sistema Nacional de Seguridad Pública, entonces es quien controlaría la existencia o no de las policías municipales. Se recomienda revisar la reforma constitucional presentada por Felipe Calderón: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2010/10/asun_2686848_20101007_1286462603.pdf

Los lamentables hechos de Ayotzinapa en donde 43 estudiantes normalistas desaparecieron, provocó que el Ejecutivo Federal reaccionara y el 02 de diciembre de 2014 presentara la iniciativa para reformar los artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicha propuesta tiene por objeto otorgar al Congreso de la Unión las siguientes facultades legislativas:

1. Establecer los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellas deban imponerse;
2. Establecer tipos penales y sus sanciones respecto de determinadas conductas y que distribuyan competencias para su investigación, persecución y sanción, indicando que las legislaturas locales podrán legislar en materia penal respecto de aquellas conductas que no estén tipificadas y sancionadas;
3. Crear la legislación única de justicia penal para adolescentes;
4. Establecer la ley general que distribuya competencias en materia penal para la investigación, persecución y sanción de los delitos con independencia de su fuero, se incluyen como mínimo los supuestos de conexidad, atracción, delegación y coordinación en esta materia; y,
5. Las leyes que definan la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de seguridad pública.

Estas propuestas tienen la evidente intención de fortalecer el régimen autocrático mexicano. Esto en virtud de que el Ejecutivo Federal a través del Congreso de la Unión podría imponer la legislación penal sobre cualquier tipo de delito; asimismo, tendría la posibilidad de determinar la competencia para la investigación, persecución y sanción de los delitos por virtud de una ley general.

Adicionalmente, se propone la centralización de las funciones municipales a favor del Ejecutivo Federal en los términos siguientes:

1. Estipular que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las controversias relativas a la intervención de la Federación en los municipios;
2. Especificar que si el Fiscal General de la República advierte indicios para considerar la infiltración del crimen organizado en la administración o ejecución de servicios municipales, deberá comunicarlo al titular de la Secretaría de Gobernación, para que en su caso, soliciten la aprobación del Senado para que la Federación asuma temporalmente, en forma total o parcial, las funciones del municipio; y,

3. Determinar que la seguridad de los municipios estará a cargo de los gobernadores de los estados por conducto de su corporación policial estatal, indicando que los municipios deberán realizar las aportaciones a los estados, para realizar esta función.

Tal y como es posible apreciar, la propuesta presidencial tiene el objetivo de desaparecer a los municipios por la simple sospecha de infiltración del crimen organizado. Llama la atención que en este caso los municipios afectados ni siquiera quedarían bajo el mando del gobierno estatal, sino del Presidente de la República.

También se aprecia la instauración del mando único de policía a cargo de los gobiernos estatales, pero sí tendrían la obligación de hacer aportación para la seguridad pública.

Esta propuesta presidencial es de clara tendencia autocrática. Por esta razón la perspectiva del Estado mexicano se identifica con la reproducción del sistema autocrático.

4.5. *Propuesta*

El contexto autocrático neoliberal mexicano no ha dado resultados que favorezcan a la sociedad. Por ello es necesario que el sistema político asuma la responsabilidad de aceptar los diversos problemas que se viven en la actualidad.

Lo anterior implica cambiar el sistema de ideologías que predominan en la economía y en la política. Esto quiere decir que el neoliberalismo debe ser superado por una ideología económica que promueva y mantenga la prosperidad o bienestar económico y social de todos los integrantes de la sociedad, en especial de los que hoy viven en estado de pobreza.

De tal manera que el gobierno aplique políticas públicas que de verdad apunten al crecimiento continuo y sostenido de modo que México se convierta en un país en vía de desarrollo y a largo plazo en un país desarrollado.

Pero, además, es importante que su autorreproducción se de a partir de sí mismo, es decir, no depender de la inversión extranjera de las políticas monetarias impuestas por organismos internacionales y del aumento de impuestos.

En consecuencia las comunicaciones entre el sistema económico, el político y el derecho dejarían de ser neoliberales y los ajustes legales e institucionales tendrían el propósito de crear un eficiente sistema de producción y un sistema de distribución para los bienes y los servicios.

Así, la seguridad pública debe ser entendida por el sistema político como la mejora de aspectos como empleo, la pobreza, la corrupción, la salud, la seguridad social, el sistema educativo, la impunidad y la falta de servicios.¹⁶³ Si el sistema económico y el sistema político logran entender y reproducir este tipo de ideología, entonces el entorno del sistema social mexicano será de paz y orden.

Igualmente, se debe entender que la seguridad pública no consiste en la mera reproducción del sistema jurídico penal o el fortalecimiento de la autocracia.

En realidad, se trata de una función sistemática en donde lo político, el derecho y la economía tengan como objetivo principal el aseguramiento del orden y paz sociales.

A su vez, el derecho tiene que redeterminarse o reprogramarse y asumir su papel como un sistema de verdadera protección de los derechos humanos. Esto incluye que todo el sistema del derecho se aleje de su actual sentido represivo y de la alta complejidad que sólo lo convierten en un discurso legalizador de cosas ilegítimas y de meras expectativas.

Por cuanto hace a la autocracia, es importante que el sistema político entienda esa realidad y deje de emitir un discurso falso sobre la supuesta existencia del federalismo.

Incluso, si se considera que el control del poder por una sola persona es correcto, entonces también se tiene que asumir que México es autocrático. Esto para poder transitar a un estado en donde el ejercicio del poder sea centralizado, pero no de forma arbitraria, sino de una manera racional y controlada, tal y como sucede en una monarquía constitucional o en la parlamentaria.

Pero además, tendría que tener la capacidad de responder a todas las necesidades políticas, sociales, económicas y legales que cada territorio tiene.

Ahora bien, si lo que se pretende es llegar a ser un estado federal, entonces es necesario que el sistema del derecho deje de legalizar comunicaciones autocráticas y permitir la existencia plena de las entidades federativas. Desde luego eso implica la desaparición de las leyes generales y la vigencia del sistema jurídico local creada a partir de los datos captados, sobre su propia realidad, por los Congresos locales.

En conclusión, el Estado mexicano debe cambiar el sentido y las comunicaciones de los sistemas económico, político y el derecho para dejar de ser neoliberales autocráticas y, entonces, la soberanía trasladarse al pueblo; la economía crear un eficiente sistema de producción y de distribución de los bienes y los servicios; el derecho ser eficaz en la protección de los derechos humanos y control del ejercicio del poder.

¹⁶³ *Idem.*

4.6. Conclusiones

De acuerdo con lo expuesto en el presente capítulo, queda demostrada la hipótesis general de que las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión se identifican con la forma de gobierno autocrática porque centralizan el ejercicio de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial en el Presidente de la República. Lo anterior de acuerdo con las siguientes conclusiones:

PRIMERA: El Ejecutivo Federal para estabilizar y garantizar su existencia como ente soberano autócrata, se vale del acoplamiento estructural con el sistema jurídico para imponer sus ideologías a los otros poderes, tanto federales como estatales. Lo anterior lo logra con base en dos dimensiones:

1. Dimensión autocrática horizontal relativa a los poderes federales, y
2. Dimensión autocrática vertical relativa a las entidades federativas.

SEGUNDA: La identidad Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es autocrática porque el federalismo que se traduce en la autonomía de las entidades federativas para crear su propio sistema del derecho sólo es una expectativa débil, toda vez que es el Presidente de la República quien de forma constitucional determina y controla el sentido del sistema del derecho de todo el país.

TERCERA: En tal virtud México es un Estado neoliberal posmoderno autocrático caracterizado por la expedición de leyes generales que mediante su ciclo autorreproductivo subordinan e interpenetran la competencia legislativa estatal para imponer las ideologías del Poder Ejecutivo Federal.

CUARTA: Las leyes generales son un sistema de discursos fundamentales que generan expectativas débiles y que mediante su ciclo autorreproductivo interpenetran la competencia legislativa estatal para imponer las ideologías del Presidente de la República de forma permanente en el tiempo y establecer pautas de funcionamiento de las instituciones de las entidades federativas mediante la centralización de las siguientes funciones:

1. Imposición del sistema jurídico,
2. Imposición de instituciones dirigidas por el Ejecutivo federal,
3. Imposición de funcionarios que operan a nivel federal y estatal, y
4. Determinación presupuestal.

QUINTA: Si se toma en cuenta que el tiempo del sistema del derecho es el futuro, entonces el sistema autocrático mexicano se mantendrá y no sólo eso, seguirá autorreproduciendo acontecimientos que fortalecerán el poder soberano del Presidente de la República.

SEXTA: El Estado mexicano debe cambiar el sentido y las comunicaciones de los sistemas económico, político y el derecho para dejar de ser neoliberales autocráticas y, entonces, tener el propósito de crear un eficiente sistema de producción y de distribución de los bienes y los servicios, así como una eficaz protección de los derechos humanos y control del ejercicio del poder.

CONCLUSIONES

A continuación se presentan las conclusiones de la presente tesis. Las mismas se clasifican de la siguiente forma:

1. Conclusiones vinculadas con el objetivo.
2. Conclusiones vinculadas con la hipótesis.

4.7. Conclusiones vinculadas con el objetivo

El objetivo general de la tesis es: Demostrar que las leyes generales que expide el Congreso de la Unión se relacionan con la forma de gobierno autocrática porque centralizan el ejercicio de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial que deberían corresponder a las entidades federativas.

Para lograr lo anterior se plantearon los siguientes objetivos particulares:

Objetivos Específicos:

1. Con base en la teoría del Estado explicar las características del concepto de soberanía y su relación con distintas formas de Estado.
2. Con base en la teoría de los sistemas sociales de Niklas Luhmann, analizar las características del Estado mexicano y las disposiciones constitucionales que determinan la forma estatal neoliberal posmoderna y el ejercicio de la soberanía de acuerdo con los principios de la autocracia.
3. Demostrar que las leyes generales en materia de justicia y seguridad expedidas por el Congreso de la Unión, se caracterizan por estar alejadas de la forma de gobierno democrática y federal establecida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4. Desarrollar los principios que imponen sentido autocrático a las leyes generales en materia de justicia y seguridad y contrastar el sentido de su discurso con los resultados obtenidos en materia de seguridad pública.

Vinculado con lo anterior, en el desarrollo de la tesis se obtuvieron las siguientes conclusiones:

PRIMERA: Para identificar la forma en que se ejerce el poder, en el primer capítulo se retoman diversas concepciones de la Teoría del Estado.

Para ello, en primer lugar, se concluye que la soberanía es el poder que radica en un único ser superior a todos los demás y que, mediante los aparatos ideológicos, determina la identidad de la comunidad política; asimismo, centraliza la legislación, la jurisdicción y la administración pretendiendo promover el bienestar de sus integrantes y la seguridad respecto de enemigos dentro de su propio territorio y de otros Estados.

SEGUNDA: Se estudiaron diversos tipos de Estado. En el caso de la autocracia, se concluyó que se encuentra caracterizada porque el poder soberano radica en una sola persona que centraliza las funciones estatales para sus intereses y crea un sistema jurídico que no se ajusta a los principios del resto de la sociedad.

TERCERA. En contraste, la federación es una agrupación de estados con cierta autonomía para ejercicio de su administración, legislación y jurisdicción sobre determinadas materias dentro de su territorio y que son distintas de las que corresponden al gobierno federal.

CUARTA: En el segundo capítulo, con base en el marco teórico del primero, se analiza el contenido constitucional que da sentido al Estado neoliberal posmoderno mexicano.

Lo anterior se traduce en que México es una organización política en donde la soberanía radica en los intereses del capital privado extranjero y en la clase política que ha causado pobreza, inseguridad y la reproducción de un sistema de derecho represivo superior a los derechos humanos y autocrático porque la legislación, la jurisdicción y la administración son centralizadas por el Ejecutivo Federal.

QUINTA: En el caso de México, en tanto Estado neoliberal posmoderno, el ejercicio del poder se encuentra determinado por la voluntad de un soberano autócrata que emite leyes generales en materia de seguridad y justicia. Estas últimas, a su vez, son un sistema de discursos que mediante su ciclo autorreproductivo interpenetran la competencia legislativa estatal para imponer las ideologías del Poder Ejecutivo Federal.

SEXTA: Las leyes generales en materia de seguridad y justicia no tienen correspondencia con el Estado federal toda vez que con base en el código de comunicación Competencia

federal/No competencia federal, son Competencia Federal, exclusivamente.

SÉPTIMA: Las leyes generales en materia de seguridad y justicia tienen la característica de que el Ejecutivo Federal las utiliza para estabilizar y garantizar su existencia como ente soberano autócrata, valiéndose del acoplamiento estructural con el sistema jurídico para imponer sus ideologías a los otros poderes, tanto federales como estatales.

Lo anterior lo logra con base en las dos siguientes dimensiones:

1. Dimensión autocrática horizontal relativa a los poderes federales. Es la centralización de las funciones que corresponden a los poderes federales en el Presidente de la República.
2. Dimensión autocrática vertical relativa a las entidades federativas. Es la centralización de las funciones que corresponden a los poderes de las entidades federativas.

OCTAVA: En el caso de la dimensión autocrática vertical relativa a las entidades federativas, a través de las leyes generales en materia de seguridad y justicia se concretiza el poder soberano autocrático del Presidente de la República mediante las siguientes principios:

1. Imposición del sistema jurídico,
2. Imposición de instituciones dirigidas por el Ejecutivo federal,
3. Imposición de funcionarios que operan a nivel federal y estatal, y
4. Control presupuestal.

4.8. Conclusiones vinculadas con la hipótesis

La hipótesis principal planteada para este trabajo fue la siguiente: las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión se identifican con la forma de gobierno autocrática porque centralizan el ejercicio de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial en el Presidente de la República.

De igual manera se plantearon las siguientes hipótesis secundarias:

Como hipótesis secundaria se afirma que las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión son fuente de validez del sistema jurídico de las entidades federativas.

Además, se sostiene que la centralización de funciones que propicia la expedición de leyes generales, es una pretensión del Ejecutivo Federal para concentrar el poder como medio de control social.

Asimismo, se plantea las hipótesis secundarias siguientes:

1. Las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión son fuente de validez del sistema jurídico de las entidades federativas.
2. La centralización de funciones que propicia la expedición de leyes generales, es una pretensión del Ejecutivo Federal para concentrar el poder como medio de control social.
3. Las leyes generales generan expectativas débiles relativas a la disminución de inseguridad.

En relación con lo anterior, se obtuvieron las siguientes conclusiones:

PRIMERO. Como parte del marco teórico que sirvió de base para el análisis elaborado en la tesis, se consideró importante primero identificar a la soberanía como aquel poder que radica en un único ser superior a todos los demás y que, mediante los aparatos ideológicos, determina la identidad de la comunidad política; asimismo, centraliza la legislación, la jurisdicción y la administración, pretendiendo promover el bienestar de sus integrantes y la seguridad respecto de enemigos dentro de su propio territorio y de otros Estados.

SEGUNDO. Igualmente, se atendieron diferentes tipos de Estado. Entre ellos se estudiaron la monarquía (absoluta, parlamentaria y constitucional), el Estado moderno liberal, el federal y el neoliberal posmoderno.

De dichas formas estatales destaca la autocracia que se caracteriza porque el poder soberano radica en una sola persona que centraliza las funciones estatales para sus intereses y crea un sistema jurídico que no se ajusta a los principios del resto de la sociedad.

Contrario a lo anterior, se precisó que el Estado moderno liberal es la organización política en donde la soberanía radica en el pueblo y mediante los aparatos ideológicos determina la identidad de la comunidad política y de sus instituciones; asimismo, es titular de los derechos humanos, de la legislación, la jurisdicción y la administración, pretendiendo promover el bienestar de sus integrantes y la seguridad respecto de enemigos dentro de su propio territorio y de otros Estados.

Como parte del Estado moderno liberal, la democracia es la forma de gobierno fundamentada en la posibilidad de que el pueblo se autodetermine mediante el ejercicio de las funciones estatales y con base en mecanismos de participación directa o indirecta, así como en el ejercicio de los derechos humanos.

A su vez, el estado federado es una agrupación de estados con cierta autonomía para ejercicio de su administración, legislación y jurisdicción sobre determinadas materias dentro de su territorio y que son distintas de las que corresponden al gobierno federal.

TERCERO. Por cuanto hace al Estado neoliberal posmoderno, se concluyó que es la organización política en donde la soberanía radica en los intereses del capital privado que causando pobreza, inseguridad y la construcción de un sistema jurídico represivo de los derechos humanos; asimismo, la legislación, la jurisdicción y la administración son determinadas por los países centrales para promover el bienestar de las grandes empresas extranjeras y su seguridad.

CUARTA: Con base en el marco teórico anterior, se concluyó que México encuadra con los elementos del Estado neoliberal posmoderno. Esto en virtud de que la soberanía radica en los intereses del capital privado extranjero provocando pobreza, inseguridad y la construcción de un sistema jurídico represivo superior a los derechos humanos.

Esta ideología neoliberal, para lograr sus objetivos, se vale del sistema del derecho, el cual se convierte en un sistema de discursos que legaliza las ideologías y pretensiones de los sistemas político y económico que genera expectativas que no se cumplen en el mundo de los hechos.

QUINTA: El Estado neoliberal posmoderno mexicano es la organización política en donde la soberanía radica en los intereses del capital privado extranjero y en la clase política que ha provocado pobreza, inseguridad y la reproducción de un sistema de derecho represivo superior a los derechos humanos y autocrático porque la legislación, la jurisdicción y la administración son centralizadas por el Ejecutivo Federal.

SEXTA: Con base en la teoría de los sistemas sociales que sustenta Niklas Luhmann, se realizaron análisis que comprueban la hipótesis de que las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión se identifican con la forma de gobierno autocrática porque centralizan el ejercicio de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial en el Presidente de la República.

Lo anterior en virtud de que gracias a las facultades legislativas que asisten al Presidente, este tiene la posibilidad de impulsar la expedición de leyes generales en materia de seguridad y justicia que con base en el código de comunicación Competencia federal/No competencia federal, son Competencia Federal toda vez que sólo el Presidente y el Poder Legislativo Federal participan en su expedición, pero sí valen para todas las entidades

federativas.

Mediante el ejercicio de la facultad de expedir leyes generales en materia de seguridad y justicia, el Presidente tiene la posibilidad de crear un sistema de discursos que con su ciclo autorreproductivo interpenetran la competencia legislativa estatal para imponer las ideologías del Poder Ejecutivo Federal.

SÉPTIMA: Las leyes generales en materia de seguridad y justicia son un sistema de discursos fundamentales que generan expectativas débiles y que mediante su ciclo autorreproductivo interpenetran la competencia legislativa estatal para imponer las ideologías del Presidente de la República de forma permanente en el tiempo y establecer pautas de funcionamiento de las instituciones de las entidades federativas mediante la centralización de las siguientes funciones:

1. Imposición del sistema jurídico,
2. Imposición de instituciones dirigidas por el Ejecutivo federal,
3. Imposición de funcionarios que operan a nivel federal y estatal, y
4. Control presupuestal.

OCTAVA: Las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión, permiten la centralización de funciones a favor del Poder Ejecutivo federal.

Lo anterior porque el Ejecutivo Federal para estabilizar y garantizar su existencia como ente soberano autócrata, se vale del acoplamiento estructural con el sistema jurídico para imponer sus ideologías a los otros poderes, tanto federales como estatales.

Tal situación se logra con base en dos dimensiones:

1. Dimensión autocrática horizontal relativa a los poderes federales, y
2. Dimensión autocrática vertical relativa a las entidades federativas.

Con base en las leyes generales, el Presidente tiene bajo su control las funciones que corresponden a los Poderes Federales. Pero también, determina y controla las actividades que son de los Poderes de las entidades federativas.

Tal es el caso de la determinación de actividades de procuración y administración de justicia, a través del Código Nacional de Procedimientos Penales, en donde el Presidente con la participación del Congreso Federal ya han determinado bajo qué principios rectores deben funcionar el sistema de justicia penal a nivel federal y de las entidades.

NOVENA: La identidad Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es autocrática porque el federalismo que se traduce en la autonomía de las entidades federativas para crear su propio sistema del derecho es una expectativa débil, toda vez que es el Presidente de la República quien de forma constitucional determina y controla el sentido del sistema del derecho de todo el país.

DÉCIMA: Es posible sustentar que México es un Estado neoliberal posmoderno autocrático caracterizado por la expedición de leyes generales en materia de seguridad y justicia que mediante su ciclo autorreproductivo subordinan e interpenetran la competencia legislativa estatal para imponer las ideologías del Poder Ejecutivo Federal con base en los siguientes principios:

1. Principio de normas fundamentales;
2. Principio de control judicial;
3. Principio de inflexibilidad;
4. Principio de control administrativo, y
5. Principio de control presupuestal.

DÉCIMA PRIMERA: Se comprueba la hipótesis secundaria de que las leyes generales generan expectativas débiles relativas a la disminución de inseguridad.

En primer lugar, se concluyó que la seguridad pública se traduce en la debida integración de los sistemas económico, jurídico y político que permiten a los integrantes del Estado vivir en un entorno libre de violencia y con perspectivas de desarrollo.

No obstante, en México la seguridad pública es una función ejercida por el gobierno y el capital privado que se delimita a la persecución represiva de sujetos excluidos que tiene por objetivo la protección y desarrollo del sistema político y económico neoliberal posmoderno.

Una parte de esa persecución se vincula con la expedición de leyes generales en materia de seguridad y justicia que tienen el discurso de eliminar a los enemigos del estado neoliberal posmoderno.

Lo cierto es que estas leyes generales generan expectativas débiles que se relacionan con la prevención y erradicación de determinados delitos o, bien, con la existencia de un entorno de seguridad. Pero en la realidad no están generando ese entorno, sino que en casos como el secuestro han aumentado y los delitos contra la salud no se erradican.

El sistema político domina al sistema jurídico mediante la reproducción de leyes en materia de seguridad y justicia que simbolizan el fin de la criminalidad para satisfacer a la opinión pública y a determinados sectores sociales a efecto de alcanzar o conservar el poder ya adquirido. Estas acciones, tienden a violentar los derechos humanos y sólo se traducen en el aumento de penas, invención de nuevos delitos y la imposición de ideologías a través de leyes generales

Por eso, el sistema político sólo expide expectativas, las cuales, sin embargo, le sirven para que el Presidente concentre bajo su voluntad las funciones del Estado y se conserve en el poder autocrático.

DÉCIMA SEGUNDA: Si se toma en cuenta que el tiempo del sistema del derecho es el futuro, entonces el sistema autocrático mexicano se mantendrá y no sólo eso, seguirá autorreproduciendo acontecimientos que fortalecerán el poder autocrático del Presidente de la República.

Lo que tendría que suceder para que la democracia y el federalismo sean la forma de gobierno aplicable, es una redeterminación de los sistemas político, económico y jurídico en la que adopten elementos que le den ese sentido al Estado mexicano.

DÉCIMA TERCERA: El Estado mexicano debe cambiar el sentido y las comunicaciones de los sistemas económico, político y el derecho para dejar de ser neoliberales autocráticas y, entonces, tener el propósito de crear un eficiente sistema de producción y de distribución de los bienes y los servicios, así como una eficaz protección de los derechos humanos y control del ejercicio del poder.

REFERENCIAS

Bibliografía

- [1] ALTHUSSER, Louis, *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*, Freud y Lacan, Nueva Visión, Buenos Aires, 1988.
- [2] BOBBIO, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, México, Fondo de Cultura Económica, Séptima reimpresión, 1999.
- [3] COONEY, Paul, “Dos décadas de Neoliberalismo en México: resultados y retos,” *NCN-Novos Cadernos NAEA*, volumen 11, num. 2, 2009.
- [4] DE GIORGI, Raffaele, “El derecho en la sociedad del riesgo”, *Seguridad Pública y la Teoría de los Sistemas en la Sociedad del Riesgo*, Coord. Sánchez Sandoval, Augusto, México, Porrúa, 2007.
- [5] FERRAJOLI, Luigi, *Principia iuris, Teoría del derecho y de la democracia*, Volúmen I, Italia, Trotta, 2007.
- [6] GARCÍA GARCÍA, Guadalupe Leticia, *Derecho Ejecutivo Penal*, México, Porrúa, 2005.
- [7] GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, “La Unificación legislativa en el enjuiciamiento y la ejecución penal: La reforma constitucional de 2013. Concentración y Dispersión” en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 139, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2014.
- [8] —, “Comentario sobre el Código Nacional de Procedimientos Penales de 2014” en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLVII, núm. 141, septiembre-diciembre 2014, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2014.
- [9] GONZÁLEZ VIDAURRI, Alicia, *et.al.*, *Control Social en México D.F.*, México, FES Acatlán, 2004.
- [10] HÄBERLE, Peter, *El Estado Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2003.

- [11] HABERMAS, Jürgen, *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta, 2008.
- [12] HOBBS, Thomas, *Leviatan*, Tomo I, Sexta Edición, México, Gernika, 2007.
- [13] Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2011*, México, INEGI, 2012.
- [14] JELLINEK, Georg, *Teoría del Estado* México, Fondo de Cultura Económica, 2004, Segunda Reimpresión.
- [15] KELSEN, Hans, *Teoría General del Estado*, México, Editora Nacional.
- [16] LUHMANN, Niklas, *El derecho de la sociedad*, México, Herder - Universidad Iberoamericana, 2005.
- [17] —, *Sistemas Sociales, Lineamientos para una teoría general*, México, Universidad Iberoamericana, 1998.
- [18] RANGEL CORTÉS, Víctor Manuel, “El derecho penal del siglo XXI (2000-2011)”, *Revista de la Facultad de Derecho de México* Tomo LXII, Núm. 257, México, UNAM, Enero - Junio 2012.
- [19] SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto, *Sistemas Ideológicos y Control Social*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2005.
- [20] —, “De la seguridad pública militar en México al control social militar Transnacional”, *Seguridad Pública y la Teoría de los Sistemas en la Sociedad del Riesgo*, Coord. Sánchez Sandoval, Augusto, México, Porrúa, 2007.
- [21] SCHMITT, Carl, *El Concepto de lo Político*, España, Alianza Editorial, 2009.
- [22] —, *Teoría de la Constitución*, España, Alianza Editorial, Sexta Reimpresión, 2009.
- [23] Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Novena Época, Registro: 172739, Instancia: Pleno, Tesis Aislada” *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV*, Abril de 2007, Materia(s): Constitucional, Tesis: P. VII/2007.
- [24] —, “No. Registro: 279,405, Tesis aislada, Materia(s): Constitucional, Quinta época, Instancia: Pleno” *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV*, Abril de 2007, Materia(s): Constitucional, Tesis: P. VII/2007.

Hemerografía

- [25] BADILLO, Jesús, “De 413 plagios registrados en 2003, pasaron a mil 583 hasta noviembre de 2013. La cifra promedio de la privación de la libertad por mes en el último año, fue de 143 casos”, *Milenio*, Consultado el 3 de Marzo de 2015 en: <http://www.milenio.com/policia/aumenta-secuestro-plagio-privacion-libertad-mexico-crece-Pena-Fox>
- [26] CNN México, “Los estados acuerdan respaldar el mando único policial propuesto por Peña”, Consultado el 3 de junio de 2013 en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/02/18/los-gobernadores-acuerdan-ante-pena-respaldar-el-mando-unico>
- [27] Human Rights Watch, *Ni Seguridad, Ni Derechos; Ejecuciones, desapariciones y tortura en la guerra contra el narcotráfico de México*, Consultado el 22 de Octubre de 2012 en: <http://www.hrw.org/es/reports/2011/11/09/ni-seguridad-ni-derechos-0>
- [28] Mendez, Verónica, “Sale Ley Antisecuestro, 60 años de cárcel a plagiarios”, *Wradio*, Consultado el 22 de octubre de 2012, en: <http://www.wradio.com.mx/noticias/actualidad/sale-ley-antisecuestro-60-anos-de-carcel-a-plagiarios/20100430/nota/998971.aspx>
- [29] RAMOS PÉREZ, Jorge, “Calderón celebra expedición de ley antisecuestro”, *El Universal* Consultado El 30 de noviembre en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/726918.html>
- [30] Tanaguchi, Hanako, Cisen: Son 28 mil los muertos relacionados con el crimen organizado, 2007, CNN México <http://mexico.cnn.com/nacional/2010/08/03/cisen-son-28-mil-los-muertos-relacionados-con-el-crimen-organizado>.

Legislación

- [31] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- [32] Ley Federal Contra el Crimen Organizado.
- [33] Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- [34] Ley General de Salud.
- [35] Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro.
- [36] Código Nacional de Procedimientos Penales.

- [37] Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.
- [38] Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.
- [39] Ley General de Víctimas.

Sitios de Internet

- [40] ALTO al Secuestro, Asociación Civil, Consultado el 26 de febrero de 2014 en: <http://www.altoalsecuestro.com.mx/>
- [41] CALDERÓN Hinojosa, Felipe, *Iniciativa para expedir la Ley General para prevenir y sancionar los delitos en materia de secuestro*, Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación: Consultado el 4 de marzo de 2014 en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=41262656fb07d926f725dac879439090&Clave=2632002
- [42] —, *Iniciativa para reformar el artículo 73 constitucional* Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, Consultado el 4 de marzo de 2014 en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ReporteSeguimiento.php?SID=&Seguimiento=2514830&Asunto=2479010
- [43] —, *Iniciativa que expide la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública* Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, Consultado el 4 de marzo de 2014 en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ReporteSeguimiento.php?SID=&Seguimiento=2514856&Asunto=2474596
- [44] Embajada de Estados Unidos en México, *Iniciativa Mérida*, Consultado el 27 de febrero de 2014 en: <http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/feb2014/Merida-Initiative-Overview-2-14-sp.pdf>
- [45] —, *Logros en procuración de justicia* Consultado el 27 de febrero de 2014 en: http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/26Julio11/Law_Enforcement_July_2011_esp_.pdf
- [46] —, *Los cuatro pilares de la cooperación*, Consultado el 27 de febrero de 2014 en: http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/28april/The_Four_Pillars_of_Cooperation__ESP.pdf
- [47] —, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2012*, Consultado el 28 de septiembre DE 2013 en: <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/boletines/boletin/Comunicados/Especiales/2012/Septiembre/comunica5.pdf>

- [48] OVANDO PATRÓN, José Luis, *Posicionamiento para fundamentar el dictamen de las comisiones unidas de Justicia y de Seguridad Pública, con proyecto de decreto, por el que se expide la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestros, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Consultado el 22 de octubre de 2012 en: <http://www.diputadospan.mx/printUbi.asp?idNota=628212&nomMenu=1&nomSec=1>
- [49] PEÑA NIETO, Enrique, *29 Asamblea Plenaria de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia*, Consultado el 3 de junio de 2013 en: <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/29-asamblea-plenaria-de-la-conferencia-nacional-de-procuracion-de-j>
- [50] Presidencia de la República *Pacto por México*, Consultado el 10 de marzo de 2014 en: <http://pactopormexico.org/acuerdos//#seguridad-y-justicia>
- [51] Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Incidencia delictiva del fuero común 2013* Consultado el 3 de marzo de 2014 en: <http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/131/1/images/publicacionCIEISP2013FEB14.pdf>
- [52] —, *Incidencia delictiva del fuero común 2014* Consultado el 3 de marzo de 2014 en: <http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/131/1/images/publicacionCIEISPene14.pdf>
- [53] Secretaría de Gobernación, “Reformas al artículo 73 constitucional durante la LXII Legislatura” *Sistema de Información Legislativa* Consultado el 18 de febrero de 2014 en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Busquedas/Basica/ResultadosBusquedaBasica.php?SID=51713b04e8e633d5732a8550e63d7d68&Origen=BB&Serial=6f2f8147e3c3d1b01841762038446023&Reg=26&Paginas=15&pagina=1>
- [54] —, “Iniciativas presentadas por el Presidente Enrique Peña Nieto” *Sistema de Información Legislativa* Consultado el 18 de febrero de 2014 en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/GeneracionReportes/reporteAutomatico.php?TipoReporte=1&Periodo=3>
- [55] —, “Iniciativas presentadas por el Presidente Enrique Peña Nieto” *Sistema de Información Legislativa* Consultado el 18 de febrero de 2014 en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/GeneracionReportes/reporteAutomatico.php?TipoReporte=1&Periodo=3>
- [56] —, “Iniciativas Presentadas por el Presidente Felipe Calderón” *Sistema de Información Legislativa* Consultado el 3 de marzo de 2014

- en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/GeneracionReportes/reporteAutomatico.php?TipoReporte=1&Periodo=2#>
- [57] —, “Reporte de iniciativas presentadas en el periodo presidencial de Enrique Peña Nieto” *Sistema de Información Legislativa* Consultado el 3 de marzo de 2014 en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/GeneracionReportes/reporteAutomatico.php?TipoReporte=1&Periodo=3>
- [58] —, Resolutivos de la Controversia constitucional 68/02 *Consulta de Expedientes* Consultado el 3 de marzo de 2014 en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=141664>
- [59] —, Acción de Inconstitucionalidad 36/2012 *Consulta de Expedientes* Consultado el 3 de marzo de 2014 en: <http://www2.scjn.gob.mx/AsuntosRelevantes/pagina/SeguimientoAsuntosRelevantesPub.aspx?ID=140359&SeguimientoID=543>