

439

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE SOCIOLOGIA GENERAL Y JURIDICA

"DESCONCENTRACION Y CONTROL SOCIAL DE LA  
PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL  
DISTRITO FEDERAL".

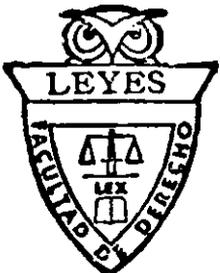
**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
JESUS PEREZ MARTINEZ

ASESOR: LIC. ALEJANDRO LOPEZ CHAVEZ

MEXICO, D. F.

2000





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.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA  
GENERAL Y JURIDICA

Nº 118-99

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E.

El pasante de la licenciatura en Derecho JESÚS PÉREZ MARTÍNEZ, solicitó inscripción en este H. Seminario a mi cargo y registró el Tema intitulado.

“DESCONCENTRACIÓN Y CONTROL SOCIAL DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL”, asignándose como asesor de la tesis a el LIC. ALEJANDRO LÓPEZ CHAVEZ.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo, después de revisarlo su asesor, lo envió con la respectiva carta de terminación, considerando que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales.

Apoyado en este dictamen, en mi carácter de Director del Seminario, tengo a bien autorizar su IMPRESIÓN, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

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

Reciba usted un respetuoso saludo y las seguridades de mi más alta consideración.

ATENTAMENTE.

“ POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU “  
Cd. Universitaria D.F., a 28 de enero del 2000.

  
LIC. PABLO ROBERTO ALMAZAN ALANIZ  
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL

AUTONOMA DE MEXICO.

POR DARME TODO.

**EN MEMORIA DE:**

**MIS ABUELOS: GABRIEL MARTINEZ DIAZ**

**Y**

**JUANA TORRES CANDIA.**

**MIS PADRES: ZENON PEREZ VELAZQUEZ**

**Y**

**PAULA MARTINEZ TORRES.**

**MI TIA MAMA: MARIA DEL CARMEN MARTINEZ TORRES.**

**POR LA FE Y ESPERANZA QUE PUSIERON EN MI.**

**LIC. CARLOS A. FALCON CALDERON.**

**POR HABERNE PERMITIDO CONOCER EL DIFICIL ARTE DEL  
LITIGIO.**

**Q.E.D.**

A MI ESPOSA MARIA DE LOURDES MEJIA MERCADO  
Y A MI HIJA KAREN GABRIELA PEREZ MEJIA,  
POR SU APOYO, COMPRENSION Y ESFUERZO  
QUE REPRESENTO LA ELABORACION DE LA PRESENTE.

AL MAESTRO LIC. ALEJANDRO LOPEZ CHAVEZ,  
POR BRINDARME SU AMISTAD Y ACEPTAR  
LA DIRECCION DE ESTE TRABAJO.

A MIS HERMANOS:  
JUAN LUIS, JOSE LUIS, ALEJANDRO, PABLO VICTOR MANUEL  
GABRIEL Y MARIA DE LOS ANGELES.  
POR SU APOYO.

A MIS TIAS:  
MARIA TERESA MARTINEZ TORRES Y  
CONCEPCION MARTINEZ TORRES,  
POR SU APOYO.

A LAS FAMILIAS:  
MEJIA MERCADO Y MAY MEJIA.  
POR SU APOYO.

A LA SEÑORA:  
SUSANA MENDOZA MARTINEZ.  
POR HABERME MOSTRADO EL DIFICIL CAMINO DEL LITIGIO.

A LOS LICENCIADOS:

JOSE DE JESUS CEDILLO MARTINEZ.

RAUL CASTAÑEDA MARTINEZ.

ANGEL CORONA GONZALEZ.

GLORIA L. ROJAS MARTINEZ.

PAUL CASTELAZO ROJAS.

MARTIN GARCIA RODRIGUEZ.

IGNACIO TAPIA PEREZ.

POR BRINDARME SU AMISTAD Y CONOCIMIENTOS.

A MIS MAESTROS DE TAE KWON DO.  
C. ALFONSO MONTAÑO VILLANUEVA Y  
L.E.D. PEDRO MONTAÑO VILLANUEVA.

POR HABERME FORTALESIDO EL ESPIRITU Y  
ENSEÑARME QUE SIEMPRE SE PUEDE DAR UN "EXTRA MAS".

**"DESCONCENTRACION Y CONTROL SOCIAL DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL".**

**I N D I C E .**

**INTRODUCCION.**

	Pág.
<b>CAPITULO PRIMERO.- CONCEPTUACION DE LA SOCIOLOGIA.</b>	
1.- CONCEPTO SOCIOLOGICO.....	1
2.- SOCIOLOGIA DEL DERECHO.....	4
3.- TIPOS DE NECESIDADES SOCIALES QUE EL DERECHO TRATA DE SATISFACER.....	7
4.- EL DESEO DE CERTEZA Y DE SEGURIDAD COMO MOTIVACION DEL DERECHO POSITIVO Y LA NECESIDAD DE CAMBIO.....	11
5.- FUERZAS CONSERVADORAS Y FUERZAS REFORMADORAS EN EL DERECHO.....	20
 <b>CAPITULO SEGUNDO.- EL CAMBIO SOCIAL.</b>	
1.- EL CAMBIO SOCIAL.....	26
2.- ACTITUDES FRENTE AL CAMBIO SOCIAL.....	41
3.- LAS SOCIEDADES RELATIVAMENTE ESTATICAS, DINAMICAS O AVANZADAS.....	46
4.- FACTORES SOCIALES DEL CAMBIO:.....	51
a) Externos de la naturaleza.....	52
b) Cambios en el número y composición de la población.....	53
c) Trastornos sociales.....	54
d) Influjos culturales.....	56
e) Contacto entre los diversos pueblos y culturas.....	57
f) Factores económicos.....	60

## **CAPITULO TERCERO.- LA ORGANIZACIÓN SOCIAL**

1.- LA NATURALEZA DE LA ORGANIZACION SOCIAL .....	65
2.- FORMAS DE DOMINACION .....	69
3.- LA BUROCRACIA .....	74
4.- LA BUROCRACIA COMO INSTRUMENTO DE QUIENES DETENTAN EL PODER. ....	91
5.- EL CONTROL SOCIAL .....	99

## **CAPITULO CUARTO.- DESCONCENTRACION DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.**

1.- PROCESOS DE DESCONCENTRACION EN LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL .....	111
2.- MODERNIZACION ADMINISTRATIVA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL .....	118
3.- FACTORES SOCIALES DEL DELITO EN EL DISTRITO FEDERAL .....	137
4.- ATRIBUCIONES DEL PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL EN LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA .....	159
5.-TRASCENDENCIA SOCIAL DE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA, EN LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL .....	165
<b>CONCLUSIONES Y PROPUESTAS .....</b>	<b>169</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>176</b>
<b>LEGISLACION CONSULTADA .....</b>	<b>178</b>
<b>HEMEROGRAFIA .....</b>	<b>178</b>

## INTRODUCCION.

La ciudad de México es una compleja y contrastante realidad metropolitana en la que coexisten excelentes niveles de vida para los grupos sociales de altos ingresos, condiciones acordes a las expectativas de consumo que poseen las capas media y verdaderos enclaves de pobreza urbana, hacinamientos y precariedad para las grandes mayorías.

Legalmente, la ciudad de México es el Distrito federal, la capital de la república, el asiento de los poderes del gobierno federal. En los hechos, es una megalópolis donde se localizan los mejores equipamientos educativos, culturales, hospitalarios, deportivos y de recreación; un espacio urbano que articula la economía nacional a la globalización, un gran centro de decisión política; el escenario de importantes movimientos urbanos, sociales y políticos.

El bien común es el bien de todos o, por lo menos, del mayor número posible de individuos. Sin embargo, el Estado representa a la totalidad de los gobernados y tiene a su cargo buscar el bien de esa totalidad. La justicia y la seguridad, cuando se cumplen efectivamente por el Estado, en la realidad social cotidiana, conducen al bien común, siendo la encargada de llevarlo a cabo en lo conducente, en la capital, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, según se especifica en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que cada proceso penal tiene como fin último, la defensa de la sociedad en su conjunto.

La evolución de las organizaciones sociales significa que la sociedad moderna está bien organizada, y para evitar que no vaya a estarlo en el futuro, es tarea del Estado dirigir el cambio social. Las actividades de una ciudad moderna refleja un alto grado de control, para lo cual es necesario que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal cree mecanismos y coordine

la actividad de sus miembros, de tal suerte que para que se logre a través de ellos una adecuada regulación del desempeño de las funciones, tiene que disponer de medios para controlar la conducta antinormativa de sus miembros con la finalidad de defender a la organización de las amenazas crónicas que la atacan y para asegurar la continuidad de sus principios de sociedad y de organización.

La intervención de la Sociología, en su caso, en los cambios estructurales de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, no podrían definir los objetos a los cuales debe darse prioridad y significación dentro de un mundo rápidamente cambiante, pero puede ayudar a nuestro conocimiento de los límites y posibilidades de elección y de acción.

Por otro lado, es de todos conocido las diferentes desconcentraciones que ha sufrido la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, sin embargo poco caso se hace para saber si realmente son necesarias.

Anteriormente, a principio de cada sexenio, era cuando surgían las desconcentraciones, debido al nombramiento del nuevo Procurador General de Justicia del Distrito Federal, pero a partir de los últimos sexenios, ha habido varios cambios de Procuradores durante un solo sexenio, motivando con ello, que cada uno de ellos al asumir el cargo encomendado, realice su "propia" desconcentración de la institución que toma a su cargo, creando con lo anterior desconcierto entre el personal de la dependencia, el cual es aprovechado por la delincuencia en virtud de que el personal de la institución no labora normalmente, derivado de los cambios de mandos, principalmente los elementos de Policía Judicial, toda vez que las primeras instrucciones relacionadas con la forma de trabajo, les son transmitidas cuando han pasado más de 30 días del cambio de mando, encontrándose únicamente "acuartelado" en las oficinas en espera de

instrucciones, motivo por el cual, si la Institución no se restructurara cada vez que cambia de procurador, seria más fuerte.

Actualmente la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, cuenta con cuatro Subprocuradores y con una plantilla de 13,500 empleados, creándose una "gran burocracia" sin control. Por otro lado, debemos entender que la burocracia es una combinación organizativa de funcionarios especializados y que constituye el instrumento más efectivo para tal fin. Se trata de adjudicar, mediante división del trabajo, tareas complejas a los especialistas y, a la vez, de coordinar sus funciones. No crear elementos negativos del burocratismo, como son la complejidad, la lentitud de los procedimientos burocrático y el aumento de volumen de la misma.

Bajo el rubro de molesto y costoso se considera la introversión de la burocracia: cuando mayores son sus dimensiones, tanto más vigorosamente tiende a convertirse en su propio fin. Elio se demuestra por ejemplo en el incremento de modelos de cooperación complejos y de estériles conflictos de competencia, pero también en la propensión a extender el aparato mismo. Por la incapacidad de limitar disciplinadamente su trabajo a lo esencial, es frecuente que los jefes de autoridades y dependencias estimulen la multiplicación de plazas ( desconcentración). Muchas veces esto ocurre por ambición, sobre todo si las oportunidades para ser promovido aumentan conforme crece el aparato subordinado a uno.

Con lo anterior podemos establecer, que en la más reciente desconcentración de la dependencia referida, se creó una Coordinación y nueve Direcciones para la investigación de delitos en específico, ampliando su aparato burocrático la Procuraduría Capitalina, creando así más oficinas y empleos, pero sin contar con el suficiente personal capacitado para ello y que en verdad pueda hacer frente a las necesidades de la institución.

Es de vital importancia que cuando se realice una desconcentración en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se tome en consideración, el punto de vista de un sociólogo quien determine las necesidades reales de la sociedad y de la propia dependencia; el número de empleados, el personal; personal egresado de su Instituto de Formación Profesional debidamente capacitados; los recursos materiales y económicos que se tienen para llevarla a cabo; que el Procurador entrante siga con una misma "línea de trabajo" y no realice "una desconcentración más", misma que conforme se cambie de Procurador, quedará en el "olvido" para dar paso a otra "nueva reinención de la Procuraduría", al final del presenta trabajo se proponen diversas alternativa para tratar de evitar nuevas o futuras modificaciones y el mejoramiento de la institución antes mencionada.

## CAPITULO PRIMERO.

### CONCEPTUACION DE LA SOCIOLOGIA.

#### 1.- CONCEPTO SOCIOLOGICO.

Para el desarrollo del presente trabajo, comenzaré por señalar el origen de la palabra "Sociología", que es una combinación bárbara de latín y de griego.

La palabra "Socio" hace referencia a sociedades, en tanto que "logía" significa el estudio a un nivel elevado (por ejemplo, biología y psicología: estudio a un nivel elevado de la vida y de la mente). Así, etimológicamente, "Sociología" significa el estudio de la sociedad a un nivel muy alto de generalización o abstracción.

Ahora a definir que es la Sociología, toda vez que las diferentes teorías sociológicas presentan explicaciones un tanto contradictorias a la naturaleza, así parecen formar una especie de círculo vicioso. Se define a la Sociología como la ciencia de la sociedad, y la sociedad debe ser definida por la Sociología. Situaciones así se presentan con frecuencia en los pasos iniciales de la investigación científica.

Puede resolverse el problema dejando el objeto de estudio a una definición práctica o de trabajo, una aproximación suficiente para los fines presentes. De este modo, y de una manera preliminar, puede definirse la sociedad como un conjunto de hombres (seres humanos) en interdependencia.

Para Comte, la Sociología significaba la ciencia teórica abstracta de los fenómenos sociales.

No obstante que Herbert Spencer escribió varios tratados de Sociología y que gran parte de sus principios es una introducción a la Sociología, nunca hizo una definición formal de esa disciplina. Para él, la Sociología era la ciencia de los fenómenos superorgánicos, o más exactamente, de la evolución superorgánica.

La idea que Spencer tenía de lo superorgánico, es que hubo continuidad en la evolución: primero, evolución en el mundo inorgánico de la materia sin vida, después evolución en el mundo orgánico y viviente, y por último evolución en las combinaciones de organismos vivientes en sociedades. La base de la teoría Sociológica de Spencer es la teoría de la evolución.

La Sociología actual sostiene que la sociedad es un sistema, y entiende que, un organismo también es un sistema. (1)

La Sociología se puede definir como el estudio científico del hombre y la sociedad.

Podríamos definir a la Sociología como el estudio de los grupos humanos, de las relaciones sociales, de las instituciones sociales o, quizás más elaboradamente, como de la ciencia que trata de desarrollar una teoría analítica de los sistemas de acción social en tanto éstos pueden ser entendidos en términos de la propiedad de valores comunes integrados. (2)

La Sociología es el estudio científico de los hechos sociales, de la convivencia humana, de las

1 Timasheff, Nicholas S.- "La teoría Sociológica", Fondo de Cultura Económica, México, Págs.16, 36, 54 y 57.

2 Chinoy, Ely.- "La Sociedad", Fondo de Cultura Económica, México, Págs. 19 y 20

relaciones interhumanas, en cuanto a su realidad o ser efectivo, de acuerdo a Recaséns Siches.

La Sociología es la única ciencia que quiere estudiar el hecho social específicamente, el hecho de la convivencia, de las actividades y de las relaciones interhumanas, no porque tales relaciones sean económicas o políticas, sino porque son al mismo tiempo sociales.

Weber definió a la Sociología como ciencia que se propone entender el obrar social, interpretando su sentido y mediante ello explicar causalmente su desarrollo y sus efectos.

Por obrar social se entiende, según Weber, aquel en el cual el sentido mentado por su sujeto agente se refiere a la conducta de otra u otras personas, orientando hacia ésta o éstas su desarrollo efectivo. Es decir, el sujeto agente del obrar social da a éste un sentido, consistente en tomar en consideración la conducta (real o posible, la que ha visto o la que desearía ver) de otra persona ) presente- a la que saluda dándole la mano o a la que insulta de palabra- o ausente – a la que escribe una carta); y orienta de hecho su propio obrar hacia esa otra persona. Con lo anterior Weber trata de precisar con todo rigor el concepto de sentido que aquí viene en cuestión, así como el método para la interpretación de ese sentido. (3)

Finalmente se puede establecer, que la Sociología también se puede definir, como el estudio de las características generales de toda clase de fenómenos sociales y de las relaciones existentes entre esas clases. (4)

3 Recasens Siches, Luis.- "La Sociología", Editorial Porrúa, México. Pág. 4 y 76.

4 Timasheff, Nicholas.- Ob. Cit., P{ag. 375.

## 2.- SOCIOLOGIA DEL DERECHO.

La vida de los hombres es multilateral y tiene dimensiones y funciones varias: religiosa, moral, jurídica, política, económica, artística, etc. Ahora bien, todas esas dimensiones o funciones se dan y se desarrollan en la existencia social del hombre, esto es, del hombre en tanto que tiene relaciones con su prójimo. La Sociología tiene como tema central la investigación de esas relaciones y actividades interhumanas. (5)

La Sociología investiga lo que realmente acontece en una sociedad, por cuanto existe ciertas probabilidades de que sus miembros crean en la validez de un determinado orden y orienten su conducta hacia ese orden.

El objeto de la Sociología del derecho es la conducta humana que el individuo actualmente ha orientado hacia un orden que considera como válido; o dicho de otro modo, que el individuo cuya conducta constituye el objeto de la Sociología del Derecho, considere ese orden en la forma en que la jurisprudencia normativa considera el derecho. Para poder ser objeto de una Sociología Jurídica, el comportamiento humano tiene que hallarse determinado por la idea de un orden válido. (6)

La materia de estudio sociológico son los hombres en convivencia, la providencia de la Sociología abarca todos los tipos de estudio de hombres en convivencia. La misma materia es estudiada también por otras disciplinas, tales como la Filosofía Social, la Historia y las ciencias Sociales concretas.

5 Recasens Siches, Luis.- Ob. Cit., Pág. 4.

6 Kelsen, Hans.- Teoría General de Derecho y del Estado", Traducción: Eduardo Garcia Maynes, Textos Universitarios, U.N.A.M., México 1979, Pág. 209.

La Sociología ha desarrollado la tendencia a anexionarse los campos de estudio sociales que no han sido ocupados por las antiguas ciencias sociales, por ejemplo el estudio de la familia, y a aplicar sus generaciones a los campos de estudio social en que las circunstancias sociales se han limitado a describir y comparar. De ahí han nacido ramas de la Sociología tales como la Sociología Política, la Sociología del Derecho, la Sociología de la religión, la Sociología del arte y así sucesivamente. La Sociología, consta de un núcleo central de conocimientos y de una periferia consistente de estudios diversificados de diferentes campos sociales que no se han de las ciencias consagradas. (7)

Se presenta como un hecho social, como una forma colectiva real en sus vínculos de causalidad interhumanos. Desde el punto de vista de la consideración sociológica, el derecho aparece como un hecho social, que es efecto de otros hechos sociales, y que se hallan en interacción con otras formas colectivas y además, una vez ya constituidos, el derecho aparece como una fuerza social que actúa a modo de factor configurante de la colectividad y que produce efectos sobre otras manifestaciones de la vida social.

El derecho, aparte de ser un conjunto de significaciones normativas, es también, desde otro punto de vista, un conjunto de fenómenos, que se dan en la realidad de la vida social.

En efecto, el derecho en su producción, desenvolvimiento y cumplimiento espontáneo en las transgresiones que sufre, aplicación forzada o proyecciones prácticas, se muestra como un conjunto de hechos sociales.

Gracias al Derecho, muchas personas pueden realizar actos que serían incapaces de cumplir si

tuvieran que contar exclusivamente con sus propias fuerzas naturales.

En todos esos hechos y en las innumerables multitudes de otros similares, nos hallamos con actos humanos que producen determinados efectos no por sí mismos, sino en virtud de una organización jurídica.

La Sociología jurídica no versará sobre la sucesión de acontecimientos singulares en un determinado proceso histórico concreto, sino que estudiará en términos generales la realidad social del derecho, analizando la posición y el funcionamiento de los factores que intervienen en su gestión y en su evolución.

Estudiará el funcionamiento de los tipos de mecanismos productores de esos hechos, estudia las constelaciones típicas de factores que influyen en la génesis, en la configuración del derecho, estudia las formas y los complejos sociales en los cuales y para los cuales surge el Derecho, la relación en la realidad social entre el Derecho y los otros contenidos de la vida (religioso, científico, filosófico, técnicos, económicos, sexuales, etc. ) (8)

### 3.- TIPOS DE NECESIDADES SOCIALES QUE EL DERECHO TRATA DE SATISFACER.

De las numerosas combinaciones sociales Comte estudió cuidadosamente sólo las de tipo político o Estados. En relación con el Estado, Comte no añadió mucho a las conclusiones ya formuladas por los filósofos políticos. El orden político-social es algo artificial; pero, por otra parte, es una variedad del orden natural hacia el cual tienden todas las sociedades humanas. El orden político es natural porque no puede existir ninguna sociedad sin gobierno, y el gobierno es posible por el generalizado deseo de mandar y también porque muchas personas desean ser liberadas de la carga de tomar por sí mismas las decisiones necesarias. (9)

El fin del derecho, consiste en garantizar que por la justicia, el orden y la seguridad, se creen las condiciones que permitan a los miembros del grupo realizar el bien de todos, el bien común, realización que implica el sostenimiento de una justa medida entre la tradición y el progreso, en consecuencia el simultáneo rechazo a la rutina y de las variaciones demasiado bruscas. (10)

Todos los seres humanos tenemos deseos que queremos satisfacer, por lo que con frecuencia se llega a caer en competencias o incluso en conflictos con los deseos de otras personas.

Se consideran cuatro tipos de necesidades que el Derecho trata de satisfacer, a saber:

a).- La resolución de los conflictos de intereses.

b).- Organización del poder político.

9 Timasheff, Nicholas S.- Ob Cit., Pág. 42

10 Le Fur, Delos, Radbruch, Carlyle.- "Los Fines del Derecho", (Bien Común, Justicia, Seguridad), Traducción de Daniel Kunbreña, Manuales Universitarios , U.N.A.M., Pág. 16.

c).- Legitimación del poder político, y

d).- Limitación del poder público.

**a).- La resolución de los conflictos de intereses.**

Hay competencia y conflictos entre los intereses de los varios seres humanos. En este sentido se entiende por interés, la demanda o deseo que los seres humanos tratan de satisfacer, bien individualmente, o través de grupos y asociaciones, en sus relaciones con los demás. Como la satisfacción de todos los intereses de todos los seres humanos no es posible, por eso hay competencia entre los hombres en cuanto a sus variados intereses concurrentes y esa competencia da origen muy a menudo a conflictos.

En principio no hay más que dos procedimientos para resolver los conflictos de intereses: primero por la fuerza – triunfo – de quien sea más fuerte, por su vigor muscular, por las armas que tenga, o por su astucia -. En segundo término por una regulación objetiva (es decir, que no derive de ninguna de las partes en conflicto, sino que sea impuesta a ellas por un igual) la cual sea obedecida por los antagonistas.

Las normas jurídicas positivas representan precisamente la adopción del segundo tipo de procedimiento para resolver los conflictos de intereses, es decir, el camino de una regulación objetiva, que se imponga a las partes en oposición, con el fin de evitar que sea la fuerza la que decida tales conflictos.

La tarea del orden jurídico consiste en conocer, delimitar y proteger que los intereses

reconocidos, nunca llegan a terminarse definitivamente, sino que, por el contrario, están siempre en curso de reelaboración.

#### **b).- Organización del poder político.**

El derecho para poder resolver los conflictos de intereses, necesita además el criterio para resolver tales conflictos, necesita estar apoyado por el poder social, es decir, por el poder político, por el poder del Estado.

Desde el punto de vista sociológico, en uno de sus aspectos, el Estado consiste en una diferencia entre gobernantes y gobernados, entre los que ejercen la autoridad jurídica y los que están obligados a cumplirla. En este aspecto el Estado es un grupo de funcionarios con características especiales los cuales elaboran representaciones y voluntades que obligan a la colectividad. Ahora bien, si por una parte el Derecho Positivo vigente es realmente tal, de un modo efectivo porque lo apoya el poder del Estado, por otra parte, acontece que el poder del Estado esáa organizado y ungido por el derecho, o dicho con otras palabras, el Derecho es uno de los ingredientes más importantes del poder del Estado. En efecto, el poder del Estado se apoya en una serie de hechos sociales; es poder estatal, precisamente porque es el resultado de los poderes sociales más fuertes; pero, a su vez, el Derecho da el poder del Estado su título de legitimidad y de organización.

El derecho es la forma organizadora del poder estatal. Esta organización se efectúa por medio de la concentración de los poderes individuales – el Estado constituye el monopolio del uso de la fuerza - y de la distribución de funciones. El Estado representa un reparto de competencias entre sus órganos.

**c).- Legitimación del poder político.**

El derecho legitima al poder político en cuanto que lo organiza según criterios de justicia. El valor justicia es, en términos absolutos, el principio de la legitimación del orden político-social, lo que hace de él un orden jurídico.

Así, los principios de legitimación del poder aparecen funcionando al mismo tiempo como principios inmediatos de la organización del derecho.

**d).- Limitación del poder público.**

La organización del poder por medio del derecho implica una limitación de ese poder. El poder no organizado, sería ilimitado, por no estar sometido a determinadas formas.

La limitación del poder trae como resultados el reconocimiento y la protección de la libertad tanto de los individuos como de los grupos sociales. La libertad jurídica consiste precisamente en la ausencia de una coacción que imponga un determinado tipo de conducta, en ciertos aspectos o circunstancias de la vida. Ausencia que por lo tanto determina que el individuo – o el grupo – quede con un determinado ámbito de tranquilidad para hacer lo que guste, o bien, para hacer una cosa u otra cosa.

Toda limitación de los poderes públicos llevada a cabo por el derecho constituye, explícita o implícitamente, el reconocimiento y la protección de una esfera de libertad. (11).

#### 4.- EL DESEO DE CERTEZA Y DE SEGURIDAD COMO MOTIVACION DEL DERECHO POSITIVO Y LA NECESIDAD DE CAMBIO.

Comte destacó que el aumento de la densidad de la población, produce una mayor especialización en la división del trabajo social. Es consecuencia, los individuos se ven obligados a hacer esfuerzos mayores para asegurarse la subsistencia y la sociedad se ve obligada a regular con mayor energía las situaciones emanadas de las diferencias cada vez mayores entre los individuos. (12)

La afirmación de que ciertas creencias constituyen a la persistencia de algún sistema institucional, implica necesariamente que tanto las creencias como las instituciones tengan cierta continuidad. Pero también es fácil advertir que, mientras muchas cosas parecen seguir siendo las mismas, otros aspectos de la sociedad cambian constantemente.

El análisis sociológico debe explicar no sólo la continuidad y la estabilidad, sino también la transformación de la sociedad y cultura, y la introducción de ideas, hábitos y relaciones nuevas, así como las nuevas formas de organización.

Como se carece de una teoría universal sobre el cambio social, sólo se pueden establecer algunas perspectivas generales. Para este propósito, es útil concebir a la sociedad como un sistema, cuyo equilibrio se ve amenazado constantemente y que de alguna manera es restablecido.

Por equilibrio se quiere decir un estado de cosas en el que las instituciones, los valores y las estructuras sociales están interrelacionados funcionalmente y forman un todo más o menos integrado.

Dado que ninguna sociedad es absolutamente estática, ni siquiera totalmente integrada, este equilibrio puede describirse como dinámico o en movimiento, aunque, como siempre, esto es parcial. A medida que se producen los cambios y se sienten sus repercusiones, se hacen ajustes que tienden a restablecer el equilibrio del sistema.

No hay nada inmediato o automático en esos ajustes. Pueden evitarse o diferirse durante mucho tiempo, por lo que, en algunos casos, es posible a una violenta revolución o a un cambio menos grave pero drástico, que se traduce en una nueva integración distinta, en muchos aspectos de la antigua. **(13)**

El derecho humano tiene el carácter de positivo por diversas razones: porque constituye una realización de los primeros principios del Derecho, una aplicación de estos principios a una materia social concreta mediante la intervención de la voluntad del legislador humano, bien realice esta función el gobernante o la sociedad misma y también porque siendo el hombre un ser sociable por naturaleza, su inteligencia material y espiritual lo obliga a buscar la ayuda que necesita para su desarrollo y perfeccionamiento en la sociedad, y como ésta requiere una autoridad, un poder público que tenga a su cargo la gestión del bien común, y un ordenamiento jurídico formulado y garantizado, es claro que este ordenamiento jurídico tiene el carácter de positivo, tanto porque emana en cuanto a su formulación concreta de un poder social, porque como ese poder tiene, entre otras funciones, la de asegurar el cumplimiento del derecho por medios coercitivos. Es decir, para asegurar la colaboración de los miembros de una sociedad, en orden al bien común no bastan las orientaciones ni los principios generales que tradicionalmente rigen la conducta humana: se requiere, además, que se formulen así reglas jurídicas que adopten los principios a las exigencias reales y a las costumbres y tradiciones de una comunidad. **(14)**

13 Chinoy, Ely.- Ob. Cit., Págs. 95 y 98.

14 Preciado Hernández, Rafael.- "Lecciones de Filosofía del Derecho", U.N.A.M., México 1984, Págs. 151 y 152.

El error, la ignorancia y la pasión son causas bastantes en los juicios personales, para que se pueden abandonar a éstos el cuidado de dirigir la conducta humana. Se juzga más imparcialmente de los principios universales que de las aplicaciones especiales. Por otra parte, la adaptación de las disposiciones abstractas de la ley natural a las condiciones reales de la existencia, deben hacerse atendiendo a las necesidades sociales y a la capacidad moral del pueblo: Ahora bien, las costumbres humanas que concretizan estas necesidades y esta capacidad, no son en todas partes y siempre idénticas, puesto que la naturaleza humana no es absolutamente inmutable en su realización. Este trabajo de adaptación corresponde evidentemente a aquel que está encargado de asegurar la consistencia del grupo autónomo y la realización del fin al cual está ordenado. Tal es el origen de la ley humana, llamada positiva, que presenta a todo hombre su regla de acción inmediatamente adaptada a las circunstancias de las cuales vive. (15)

El Derecho Positivo agradece sus rasgos convencionales a la circunstancia de que se pone en vigencia por las decisiones de un legislador político y que, en principio, puede ser cambiado a voluntad.

Esta dependencia de la política también explica el carácter instrumental del Derecho. Mientras las normas morales son siempre afines en si mismas, las normas jurídicas son también medios para los fines políticos. No sólo sirven, como la moral, para la resolución imparcial de los conflictos de la acción, sino así mismo para la realización de programas políticos. Las metas colectivas y las medidas de implementación de la política agradecen su fuerza obligatoria a la forma jurídica. En esta medida, el Derecho está situado entre la política y la moral. En forma correspondiente, en el discurso jurídicos se entrelazan los argumentos sobre la aplicación de la ley que ofrece la interpretación, con argumentos sobre metas políticas y también con argumentos de

**fundamentación moral. (16)**

Mediante el derecho positivo los hombres tratan la realización de los valores cuyo cumplimiento consideran indispensable en la vida social.

Todo orden jurídico positivo en general, y cada norma jurídicas en particular, se inspiran en determinadas valoraciones, esto es, tratan de proteger efectivamente lo que los hombres en cierta sociedad consideran como justo y como los demás valores implicados por esa concepción de la justicia.

Ahora bien, en tanto que la protección y la realización de esos valores se intenta mediante el orden jurídico positivo, con ello se trata de obtener alguna certeza y alguna seguridad respecto de que una serie de relaciones sociales que quedarían reguladas de un modo definido y que tal regulación será garantizada efectivamente.

El Derecho no es un fin, sino que es un medio esencial, del que se sirven los hombres para asegurar la realización de ciertos fines, que reputan de urgentes e indispensable cumplimiento.

En efecto, sucede que si bien por una parte el Derecho sirve a un propósito de certeza y seguridad, por otra parte sirve también a las necesidades suscitadas por el cambio social y por los deseos de progreso.

La seguridad perfecta equivaldría a la absoluta inmovilidad de la sociedad. El cambio constante, sin ningún elemento y formas estables, haría imposible la vida social.

Así pues, aunque el Derecho se propone cerrar un orden cierto y seguro, hay inevitablemente un margen de incertidumbre y de inseguridad en todo sistema jurídico, para que éste pueda irse adaptando a los cambios de la realidad social y también para que pueda ir progresando en el sentido de un mayor acercamiento a los valores que intenta realizar.

El hecho de que los hombres al producir Derecho tratan de dar certeza y seguridad a determinadas relaciones interhumanas; y el hecho de que a pesar de que el orden jurídico tiene una función estabilizadora de determinadas relaciones sociales, sin embargo, no puede sustraerse a las necesidades de cambio, suscitadas por el cambio social, por el nacimiento de nuevas necesidades, por la modificación de antiguos menesteres, por la aparición de nuevas circunstancias. (17)

La seguridad es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que, si éstos llegan a producirse, le serán asegurados por la sociedad, protección y reparación. En otros términos, está en seguridad aquel que tiene la garantía de que su situación no será modificada sino por procedimientos societarios y, por consecuencia, regulares conforme a la ley. Como se ve la seguridad se identifica con la existencia de un ordenamiento jurídico eficaz y está ligada a un hecho de organización social.

La seguridad jurídica es el conocimiento que tienen las personas respecto de aquello que pueden hacer, exigir, o que están obligadas a evitar o no impedir; esto es, el conocimiento de que tienen de las libertades, derechos y obligaciones que les garantiza o impone el Derecho Positivo. Es objetiva, representa el conjunto de condiciones sociales de carácter jurídico que garantiza la situación personal de cada uno de los miembros de la comunidad.

La certeza es la firme adhesión del entendimiento a una verdad sin temor a equivocarse, lo cual no excluye la posibilidad de error, puesto que la certeza se refiere al conocimiento. Tiene carácter subjetivo, pues es un dato que en el fondo se reduce a un conocimiento: el saber a qué atenerse.

La certeza es la convicción que tengo de que la situación que gozo no será modificada por la violencia, por una actuación contraria a las reglas y a los principios que rigen la vida social. Pero la seguridad es un sentimiento subjetivo que se define con relación a la sociedad. Mi convicción subjetiva debe estar fundada.

Un individuo indicaría que "su seguridad" es la presencia de un policía, de una fuerza armada, de un aparato de justicia represiva. En este sentido objetivo, la seguridad se confunde con la existencia de un estado de organización social, de un orden social. Así el individuo vive en seguridad, como vive en sociedad. **(18)**

La seguridad descansa sobre elementos positivos y constituye un estado de hecho garantizado por el Derecho. Sí la noción de justicia no es de ninguna manera arbitraria, no depende de la voluntad del hombre; es objetiva en ese sentido.

El hombre tal como es no puede vivir sino en sociedad y sería la sociedad misma la que, con su derecho a base de bien común, justicia y seguridad a la vez, fuese generadora de múltiples antinomias.

Los derechos subjetivos que el Derecho Positivo tiene la misión de proteger son esencialmente libertades.

Por una parte, el Derecho Positivo es una regla de la vida social y por otra, es una obra de la razón; estas dos características responden a los dos rasgos específicos del hombre: ser cordial, toda vez que no puede prescindir de las reglas que fijan las condiciones de su vida en sociedad y ser racional ya que no puede menos que dar un carácter racional a estas reglas.

Es pues necesario considerar el Derecho Positivo desde este punto de vista sociológico y verlo en sus relaciones con la sociedad de la cual es la forma voluntaria.

El punto de vista sociológico es el de la acción: una sociedad es un ser vivo y es para vivir para lo que se da un orden concreto, expresado en sus leyes. Pero la acción nos coloca frente a un fin.

Una perspectiva sociológica y trascendental es de acción, por lo cual una comunidad se construye sin cesar su propio derecho, desde la cual los fines del Derecho serán predominantes.

Por otro lado, la visión de la sociedad es sociológica y vitalista, donde la regla del Derecho no es más que un medio o una forma al servicio de un fin societario.

El derecho positivo persigue fines objetivos que le son exteriores y trascendentes – llámasele justicia, seguridad o bien común - pero, rasgo esencial, esos fines son al mismo tiempo inherentes a la realidad jurídica. Inherencia o interioridad de una parte, trascendencia de otra parte; de esta forma se explica que los fines del Derecho sean un elemento constitutivo de la realidad jurídica, sin dejar de ser por ello un punto de dirección, un elemento de cambio y de perpetua regeneración.

Todo sistema jurídico se inspira en una concepción del bien común, es decir, de fines por los cuales ha optado la sociedad porque los considera aceptables. El bien común es el conjunto

organizado de las condiciones sociales gracias a las cuales la persona humana puede cumplir su destino natural y espiritual.

En ese sentido, se puede decir que el primero de los bienes, comunes a los hombres, es la existencia misma de la sociedad, la existencia de un orden en sus relaciones sociales.

Los fines del derecho tienen por fundamento la superioridad o trascendencia de la persona humana sobre la sociedad.

El Derecho tiene por objeto la justicia y la seguridad, de tal suerte que la seguridad es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos, no serán objeto de ataques violentos o que, si éstos llegan a producirse, le serán asegurados por la sociedad, protección y reparación. En estos términos está en seguridad aquel que tiene la garantía de que su situación no será modificada sino por procedimientos societarios y por consecuencias regulares.

La consecuencia es que la seguridad es esencialmente una relación entre el individuo y un estado social objetivo, en el cual el individuo está incluido.

La justicia es una noción moral correlativa al Derecho, mientras que la seguridad es un hecho, un estado de hecho. La seguridad, es la certeza efectiva de que los hechos de violencia no vendrán a perturbar en la posesión de los bienes.

Entre la seguridad y la justicia hay una diferencia de objeto. El de la justicia es el Derecho. El de la seguridad es la posesión de un bien.

La justicia social es, en los miembros de la sociedad, la voluntad de dar a la sociedad lo que les es debido y tiene por correlativo el derecho de la sociedad o del Estado sobre sus miembros. Nada de lo que ésta reclama del individuo puede ser exigido sino sobre la base de la justicia social; de otra manera el Estado no reclamaría lo que le corresponde. **(19)**

Todo derecho es positivo. La validez o positividad de un derecho necesita ser garantía de algún modo; esto es: es preciso que haya poderes cuya existencia haga esperar a los ciudadanos que las normas jurídicas han de transformarse, de exigencias abstractas dirigidas a la voluntad humana en acciones concretas.

Claro es que no es posible una absoluta certeza de que esto no sucederá así, porque la certeza absoluta en las instituciones humanas, siempre defectuosas, no existe. **(20)**

19 Le Fur, Delos, Radbruch, Cartyle.- Ob. Cit. ,Págs 19, 25 y sigs.

20 Serra Rojas, Andres.- "Problemas Politicos del Mundo Moderno", Editorial U.N.A.M., Imprenta Universitana 1935 - 1985, Pág. 154.

## 5.- FUERZAS CONSERVADORAS Y FUERZAS REFORMADORAS EN EL DERECHO.

Las fuerzas sociales actuantes sobre el Derecho, son clasificadas por el jurista francés George Ripert, en dos categorías:

- a).- Fuerzas conservadoras, las cuales tratan de mantener el Derecho existente, y
- b).- Fuerzas reformadoras, que tratan de modificarlo o transformarlo.

Las Fuerzas conservadoras se refieren a las gentes que disfrutan de una posición privilegiada intentan conservarla y se convierten en sostenedoras del orden existente mediante la defensa de los derechos que les confiere el sistema en vigor. Presentan como necesaria la situación actual de la sociedad y señalan como peligrosa toda reforma. Predican resignación a los desheredados. Tratan de socorrer a los infortunados, poniendo en práctica un paternalismo protector, que no excluye sentimientos de caridad, pero que contiene también el medio a la exasperación provocada por la miseria.

En tanto que las fuerzas reformadoras son las clases no poseedoras que se vuelven audaces en una sociedad de espíritu capitalista y de constitución democrática. El espectáculo de la lucha por la conquista de la riqueza anima a los no poseedores a participar en esa lucha. Surgen ideologías que presentan las desigualdades injustas como un producto del Derecho existente y que sostiene que esos males pueden ser remediados por un mejor Derecho futuro.

Una política puramente conservadora no es posible en las épocas en que se producen grandes transformaciones económicas. (21)

Para finalizar el presente capítulo, puedo decir que la Sociología, en tanto teoría comprobada y cuerpo de hechos seguros, posee un doble valor: puede enriquecer a la comprensión que el hombre tiene de sí mismo y de su sociedad y contribuir a la solución de los problemas a que se enfrenta al tratar de realizar y mantener el tipo de sociedad en la que se desea vivir.

Ahora se piensa cada vez más que la Sociología puede proporcionarnos un criterio y un punto de vista útil para interpretar y comprender el complejo y difícil mundo en el que vivimos. Por otro lado, la paz social y la orientación más justa de la convivencia humana se consigue si se cumplen los fines del Derecho, que son: la justicia, la seguridad y el bien común.

Redbruch afirma que la justicia presupone hombres y hechos comparables, con separación de su más profunda individualidad; por lo que la justicia exige, que hombres y hechos que mantienen igualdad, sean tratados de igual manera.

La seguridad, según Delos, es la garantía que corresponde al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos, no serán objeto de ataques violentos y que si éstos llegasen a producirse, el Estado cuidará de que se otorgue reparación suficiente. La seguridad, en otro orden de ideas, también implica la situación jurídica del ser humano, que no será modificado sino por procedimientos regulares, previamente establecidos en las normas jurídicas. Por esta razón, la seguridad es indispensable para la correcta organización social.

El bien común es el bien de todos o, por lo menos, del mayor número posible de individuos. Sin embargo, el Estado representa la totalidad de los gobernados y tiene a su cargo buscar el bien de esa totalidad.

La justicia y la seguridad, cuando se cumplen efectivamente por el Estado, en la realidad social

cotidiana, conducen al bien común.

Lo anterior se contiene en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordenamiento que de modo exacto también define las atribuciones de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal a través de la figura del Ministerio Público, institución encargada de velar por los fines del Derecho, cuyo origen se encuentra en Francia y España, que en México adquirió caracteres propios, siendo esto una de las aportaciones del Constituyente de 1917 al mundo jurídico.

Considerando que las disposiciones que hacen alusión a lo descrito son el artículo 14, que especifica que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; artículo 16 que refuerza lo anterior, al señalar que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento; así como el artículo 17 al señalar que ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Por su parte el artículo 21 de la propia Constitución establece que la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato, encontrándose esta figura regulada por el artículo 122 Apartado D de nuestra Carta Magna, el cual dispone que el Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, quien será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno. Este ordenamiento y la Ley Orgánica respectiva determinarán

su organización, competencia y normas de funcionamiento. (22)

México está avanzando en la cuestión, siempre difícil, del equilibrio que debe existir entre las fuerzas protectoras de los derechos y los límites a esas fuerzas; es decir entre la coerción del Estado y las garantías del gobierno; o dicho de otro modo, en proteger del infractor y, al mismo tiempo, proteger al infractor.

La Constitución establece prescripciones incuestionables. Nadie podrá hacerse justicia por su propia mano. Esto es, ni por la propia, ni por cualquiera que no sea la de la ley. Sobre esa garantía se construye el sistema de justicia. Limita, por igual, a la autoridad y a los particulares. Contra esto no debe existir excepción. El asunto del fortalecimiento del Estado de Derecho corresponde y compromete a todos.

Sin género de dudas, podemos afirmar que los fines del derecho son: la justicia, la seguridad y el bien común y la encargada de resguardarlos en el Distrito Federal es la Procuraduría General de Justicia capitalina, debido a que su población se ha incrementado en estos tiempos, por lo que es necesario modernizar su funcionamiento, mejorar su ejercicio y acrecentar su alcance.

Por eso se dice, que la ley siempre deberá estar al servicio del individuo y de la sociedad y nunca deberá constituirse en un instrumento de sujeción.

Tomando como punto de partida lo expuesto por el Presidente de la República en el Plan Nacional de Desarrollo, en donde manifiesta que el desarrollo y la justicia son inseparables, las repercusiones del sistema jurídico sobre la realidad económica y social se han ampliado en estos

22 Rabasa Emilio, Gloria Caballero.- *Mexicano: ésta es tu Constitución\**, Texto vigente 1997 con los comentarios a cada artículo, Editores Miguel Angel Porrúa, México 1997, Págs. 63, 66 y sigs.

tiempos. Es preciso modernizar su funcionamiento para mejorar su ejercicio y acrecentar su alcance. Se debe dar clara expresión a la norma jurídica para reducir las posibilidades de interpretaciones diversas e inciertas, incorporar en el texto normatividad, criterios jurisprudenciales y eliminar las obsolencias, porque debemos de tener presente, ante todo que la seguridad y el bien común bajo el imperio de la justicia, son los fines primordiales del orden jurídico. (23)

Aunado a lo anterior, en entrevista que se le hizo al Procurador Capitalino en relación a la seguridad, manifestó que la estrecha colaboración de la ciudadanía hará más fácil enfrentar este enorme reto que consiste en hacer de la Ciudad de México una ciudad segura. La seguridad de la gente, puntualizó, es el eje que inspira todos los programas que se han aplicado.

Samuel Del Villar Kretchmar destacó que "se necesitan cambios muy profundos en nuestras bases normativas y organizativas, para cumplir los lineamientos del Jefe de Gobierno".

Por lo que hace a la reestructuración, indicó, se estableció un programa de cambio de normatividad tanto interna como externa que condiciona el trabajo en la PGJDF.

Al mismo tiempo puntualizó se trabaja "haciendo que el tiempo rinda, jalando las horas de labor y los días de la semana", con la finalidad de que en tres años de gestión se vean cambios profundos en la procuración de justicia. (24)

De lo que se desprende que las reestructuraciones, desconcentraciones o como se les quiera llamar, seguirán a la orden del día.

23 Academia Nacional, A.C., Colegio Nacional de Abogados Foro de México, A.C.-"Reflexiones sobre la Abogacía", México, MCMXCVI, Págs. 21, 22 y sigs.

24 Martín Chacón Albarrán.- "Samuel del Villar, desde el primer día se ataca al crimen organizado", en "El Nacional", México, D.F., 8 Marzo 1998, Pág. 29

Por lo que los ciudadanos nos preguntamos: ¿ Para lograr el bien social y la seguridad, son necesarias tantas reestructuraciones, desconcentraciones, etc., en la Procuraduría capitalina.?

En el presente trabajo expondre mi punto de vista para tratar de evitar que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, con cada cambio de Titular, este "trate de reinventar" la institución que toma a cargo, así como que se acrecente su burocracia en forma indiscriminada.

## CAPITULO SEGUNDO.

### EL CAMBIO SOCIAL.

#### 1.- EL CAMBIO SOCIAL.

Los problemas del cambio social no son objeto reciente de la sociología, la cual tiene hondas raíces en la filosofía de la historia del Siglo XIX. Empezando por Comte y sus predecesores – por ejemplo Saint Simón -, y continuando a lo largo de toda la centuria pasada a la nuestra, muchos sociólogos han dedicado su atención principal a los problemas del cambio social. Las cuestiones centrales para Comte, Herbert Spencer y Lester F. Ward eran los procesos y las secuencias a través de las cuales había evolucionado la sociedad. Estas teorías evolucionistas hacían frecuentes suposiciones acerca de la inevitabilidad del progreso, la superioridad de la sociedad moderna y el lugar adecuado del mismo conocimiento sociológico.

El enfoque histórico tiene que ver como lo decíamos antes, con el cambio social, con las condiciones necesarias para las innovaciones, la conducta social, las instituciones, los valores y el cambio de las estructuras sociales. En lugar de centrar nuestra atención en los mecanismos que permitan que un orden social prevalezca, este enfoque dirige su atención a las fuerzas y procesos que contribuyen al flujo de la vida social. (25)

Se pueden considerar como los creadores del Cambio Social a Comte, Spencer y Marx, ya que en estos grandes sociólogos se mostró la preocupación de descubrir la ley explicativa del cambio social.

En Comte a través de la "Ley de los tres estados",  
En Spencer con su Doctrina de la "Evolución", y  
En Marx con su teoría del "Materialismo Histórico".

Estos tres autores se ocupaban del cambio social no buscando los factores internos, aquellos que se dan dentro de una estructura social determinada, sino aquellas causas que explicaban las transformaciones de la sociedad en su totalidad, de tal suerte que los tres llegaron a sostener que la sociedad se podía trasladar con todas sus partes de una etapa a otra, y con ello se interesaron también por describir el sentido del destino histórico de la sociedad.

Es indudable que dichos autores se preocuparon fundamentalmente por el tema del progreso y en los tres está este tema presente a través de todo su pensamiento sociológico. (26)

A continuación analizaré cada una de las teorías de los sociólogos antes citados.

### **AUGUSTO COMTE.**

Para Augusto Comte, la ley de las tres etapas significaba, ante todo, que cada campo de conocimiento pasa por tres períodos de desarrollo: Teológico, metafísico y positivo.

Comte creía que todos los campos de conocimiento salvo uno, habían llegado a la etapa positiva. Con la aparición de la Sociología la serie quedaría completa.

Pero el sistema de Comte, la ley de las tres etapas es mucho más que un principio que rige el

proceso del conocimiento. El desarrollo y la educación del individuo deben pasar también por las tres etapas, lo mismo que el desarrollo de la sociedad humana. El desarrollo y la organización social positivos dependen del conocimiento científico, es decir, sociólogo, de los fenómenos sociales. (27)

El movimiento dinámico de la sociedad en la historia se expresa en la llamada ley de los tres estados, que es como también se le conoce a la ley de las tres etapas de Comte, por las que pasa el pensamiento humano y correlativamente las organizaciones sociales en estricta congruencia: el teológico, el metafísico y el positivo.

En la primera de esas etapas –o sea en la teológica, llamada también mitológica- predominan las fantasías, los procesos naturales son referidos a la acción de seres místicos personales, de dioses, de demonios, duendes y espíritus. A las mencionadas características del pensamiento en el estado teológico, corresponde a determinados tipos de organización social: formas homogéneas, inicio de todas las artes, comienzo de las técnicas domésticas, formación de un clero y de un culto organizado y predominio de los sacerdotes y guerreros. El poder espiritual pertenece al representante de Dios en la tierra y el poder material a los jefes militares o reyes quienes son también elegidos por Dios.

En la segunda etapa, o sea en la metafísica, a la que se llega gradualmente, la explicación del mundo referida a seres divinos de carácter personal es suscitada por la referencia a principios abstractos (sustancias, causas, esencias, monadas, etc.), contruidos por el pensamiento lógico, mediante los cuales se cree poder llegar a un conocimiento absoluto en la íntima autenticidad de todos los seres. Este estado viene a constituir una especie de etapa intermedia entre el anterior

teológico, y el siguiente positivo. Esta etapa metafísica suscita situaciones sociales en las que ejercen funciones predominantes los filósofos y los juriconsultos, en ella se dan la iniciación del régimen industrial y el nacimiento de los grandes Estados.

El estado metafísico ha desempeñado el papel de preparar el advenimiento de la etapa positiva.

Finalmente la tercer etapa o el estado positivo, desde el punto de vista del pensamiento, se caracteriza porque en él se reconoce la imposibilidad de comprender la esencia absoluta de la realidad y, por tanto, la ciencia se propone tan sólo aprender las relaciones constantes entre los fenómenos, mediante la observación y el experimento: es decir, no busca causas últimas, sino que investiga únicamente las leyes que expresan la coexistencia (estática) de los hechos y su sucesión causal. Este estado producirá un nuevo tipo de sociedad, en la cual el poder espiritual estará en manos de los científicos y el poder temporal o político en manos de los industriales. En él se establecerá una jerarquía social basada en la dirección de los componentes. El desenvolvimiento de una etapa de este tipo vendrá a superar la lucha, que se prolongaba todavía en la época de Comte, entre los revolucionarios y los reaccionarios.

El progreso deriva de un instinto que impulsa al hombre a disminuir incesantemente el mal y a desarrollar en plenitud su vida física, moral e intelectual. Toda la sucesión de los hombres a través de la historia debe ser considerada como un solo hombre, que subsiste siempre y que aprende continuamente. Esto no implica que el proceso se verifique siempre en dirección rectilínea, sino que, por el contrario, lo hallamos en constante movimiento. (28)

De lo anteriormente expuesto, podemos determinar que la ley más famosa de Comte es la ley de los tres estados. En donde Comte identificaba tres estados básicos partiendo de la premisa de que la mente humana, el proceso de madurez de las personas, todas las ramas del conocimiento, y la historia del mundo, todo, atravesaba tres estados. Cada estado implicaba la búsqueda por parte de los seres humanos de una explicación de las normas que lo rodean.

El estado teológico, para Comte era el primer y necesario punto de partida de los otros dos estados.

En este estado, la mente humana busca la naturaleza esencial de los otros dos estados; la naturaleza esencial de las cosas, particularmente su origen y propósito. Esto desemboca en la búsqueda del conocimiento absoluto. Se supone que son fuerzas o seres sobrenaturales quienes crean y regulan los fenómenos y quienes les asignan sus propios sitios.

Para Comte, el estado metafísico es el menos importante de los tres. Se trata de un estado transitorio entre el teológico y el positivo. Existe debido a que Comte creía que un salto inmediato del estado metafísico al positivo era demasiado brusco para las personas. En éste las fuerzas abstractas sustituyen a las sobrenaturales para explicar las causas originales y los propósitos de las cosas del mundo.

Por lo que hace al estado positivo, sin lugar a dudas, el estado final y más importante del sistema de Comte. En el las personas abandonan su infructuosa búsqueda de las causas originales. La explotación de los fenómenos aislados se orienta hacia su vinculación con un hecho general. Comte distinguía entre leyes concretas y abstractas. Las concretas se descubren inductivamente mediante la investigación empírica, mientras las abstractas se obtienen

deductivamente mediante la teorización. **(29)**

## **HERBERT SPENCER.**

El destacado filósofo inglés del siglo XIX Herbert Spencer, llevó a cabo una obra muy importante en el terreno de la Sociología. Es el filósofo del evolucionismo aplicado al Universo entero y por tanto, también al estudio de la sociedad.

Su teoría del evolucionismo, consiste en la hipótesis de la ley universal de la evolución y además la referencia a un ser en sí, el cual, aunque no conocido, no es definido sólo negativamente, sino que constituye el objeto de una conciencia definida, y es la "fuerza" que constituye el fondo de las cosas de la cual es una manifestación de la realidad sometida a la evolución.

El acontecer del Universo entero consiste en una constante distribución de la materia y el movimiento y ambos conceptos, son especificaciones de la energía: porque la materia se mide por su peso (que es atracción) y el movimiento es efecto de fuerza. **(30)**

En los principios de su teoría, Spencer formulan tres leyes fundamentales: primera, la ley de la persistencia de la fuerza, lo que significa la existencia y la persistencia de una causa última que trasciende al conocimiento humano; segunda, la ley de la indestructibilidad de la materia y tercera, la ley de la continuidad del movimiento, lo que significa que la energía pasa de una forma a otra, pero perdura siempre. **(31)**

29 Ritzer, George.- "Teoría Sociológica Clásica", Edit. McGraw-Hill, México 1998, Págs. 95, 96 y sigs.

30 Recasens Siches, Luis.- Ob. Cit., Pág. 48.

31 Timasheff, Nicholas.- Ob. Cit., Pág. 51.

Spencer en su análisis más específico de la evolución de la sociedad y sus principales instituciones, emplea tres dimensiones generales: la integración creciente (tamaño y asociación crecientes de masas de personas); la heterogeneidad y la definición ( instituciones sociales más perfiladas). Además emplea una cuarta dimensión, la coherencia creciente de los grupos sociales (las modernas naciones civilizadas se mantienen unidas durante mucho más tiempo que los primeros grupos nómadas). Así el siguiente enunciado resume su fórmula general de la evolución social: se produce un progreso hacia un mayor tamaño, una mayor coherencia y una mayor multiformidad y definición. (32)

La fórmula que Spencer dió a esta ley es una definición muy engorrosa. La evolución es una integración de la materia y una disipación concomitante, durante las cuales la materia pasa de una homogeneidad coherente, y el movimiento que subsiste sufre una transformación paralela.

Spencer intentó demostrar su formula evolucionista en el orden sintético en el sentido de unificar todas las ciencias. Procuró demostrar que hay redistribución de materia y de movimiento, la cual produce el paso de lo uniforme a lo multiforme en todos los mundos del ser, en los cuerpos celestes, en los organismos y en las sociedades, aunque reconocía que ese proceso se realizaba de modo diferente. (33)

Dicho de otra forma, esta ley consiste en que "de la homogeneidad indeterminada e incoherente se pasa a una heterogeneidad definida y coherente". De la nebulosa homogénea e incoherente, se produjo, por dispersión del calor, el sistema solar con toda su heterogeneidad y coherencia. En la vida orgánica encontramos por doquier una diferenciación

32 Ritzer, George.- Ob. Cit., 137.

33 Timasheff, Nicholas.- Ob. Cit., Págs. 52.

creciente. Esta diferenciación es todavía mayor en la vida espiritual, y alcanza un grado más alto en la sociedad. Así, esta ley de la evolución representa el principio monista que constituye y que sirve para explicar la naturaleza inorgánica, la orgánica, lo humano y la sociedad.

También aplica a la sociedad el principio de la evolución cuya presencia cree hallar en el desenvolvimiento desde la familia, a través de la tribu y el pueblo, hasta el Estado, así como también en otros procesos de desarrollo de las colectividades.

Spencer ofrece una interpretación orgánica de la sociedad, es decir, la compara a un organismo animal, pero lo que a este respecto dice tiene tan sólo un alcance metafórico, pues comprende perfectamente que, en verdad, la índole de las sociedades aunque presenta alguna semejanza con la estructura y las funciones de los organismos biológicos, es esencialmente diversa a la de éstos, propiamente las sociedades no constituyen auténticos organismos análogos a los animales, sino a otra cosa, la cual, si bien tiene alguna de las características de los organismos, tiene también notorias diferencias con ellos, por lo que aplica a las sociedades la denominación de superorganismos. (34)

Pero la obra sociológica de Spencer está dominada por la idea de que a través de todos los tiempos ha habido realmente evolución social y que esta evolución se ha movido incesantemente de lo uniforme a lo multiforme, es decir, hacia formas cada vez más progresivas. Parece indudable que Spencer fue un predicador de la evolución unilineal hacia el progreso. (35)

Las sociedades evolucionan constantemente en función de los cambios que se producen en su

34 Recasens Siches, Luis.- Ob. Cit., Pág. 49.

35 Timasheff, Nicholas.- Ob. Cit., Págs. 52.

alrededor, pero estos no necesariamente tienen que ser evolucionistas. Sólo de vez en cuando se produce un cambio en el entorno que inicia en el organismo una nueva alteración que da lugar a la formación de algo similar a una estructura superior. En cualquier momento determinado puede producirse la evolución, la disolución o no producirse ninguna alteración. La evolución no sólo no es inevitable, sino que cuando ocurre no adopta una única pauta unilineal, los estados no aparecen necesariamente en un orden consecutivo.

Spencer creía que las sociedades se asemejaban a los cuerpos orgánicos en que los dos se caracterizaban por las relaciones permanentes entre las partes constituyentes. Su organismo lo llevó a encontrar varios paralelismos entre la sociedad y las entidades orgánicas. Entre otras semejanzas, ambas aumentaban su tamaño y causaban una diferenciación funcional y estructural.

Además, tanto sociedades como organismos se caracterizaban por una creciente división del trabajo, por el desarrollo de una diferenciación interrelacionada que establece, a su vez, otras posibles diferencias. Las partes constituyentes de la sociedad, como las de un organismo, están interconectadas y dependen unas de otras. Y eso no es todo, en el supuesto de que muera el conjunto de la sociedad o un organismo, las partes pueden sobrevivir, y a la inversa, el conjunto puede sobrevivir incluso en el caso de la muerte de las partes (por ejemplo, la sociedad sigue existiendo incluso después de la muerte de los individuos).

El primer elemento del trabajo de Spencer sobre la evolución de la sociedad es el aumento de tamaño de la misma. En su opinión, las sociedades semejantes a los organismos vivos, comienzan siendo gérmenes. Los fenómenos supeorgánicos, como los organismos, crecen mediante la multiplicación de los individuos y la unión de los grupos, pudiéndose producir ambas multiplicación y unión, de manera simultáneas.

El aumento de tamaño de la sociedad va acompañado de un crecimiento estructural. Spencer define el término estructura como "organización".

Spencer afirma que "el aumento de tamaño de la sociedad supone una mayor complejidad". En términos más generales, mantiene que "todas las estructuras sociales son el resultado de las especializaciones de una masa relativamente homogénea".

La creciente diferenciación entre estructuras va acompañada de una diferenciación no menos creciente entre funciones. Una función es "la necesidad satisfecha" por una estructura. Spencer afirma que "es imposible que se produzcan cambios en las estructuras sin que se den cambios en las funciones". En términos más generales, mantiene que no se pueden comprender plenamente las estructuras sin tener una concepción clara de sus funciones, o de las necesidades satisfechas por las estructuras. En un estado relativamente indiferenciado, las diversas partes de la sociedad pueden realizar las funciones de otras. (36)

### **CARL MARX.**

La filosofía de Marx era materialista, y el materialismo forma la base de su Sociología. Según Marx, no hay más que materia, y la conciencia es un epifenómeno, una manifestación del movimiento de las células cerebrales, como teoría sociológica, el marxismo puede reducirse a dos puntos fundamentales y algunos corolarios.

El primer postulado es el determinismo económico, es decir, la opinión de que el factor económico es el determinante fundamental de la estructura y el desarrollo de la sociedad. Este

factor, constituido esencialmente por los medios tecnológicos de producción, determinan la organización social de la producción, es decir, las relaciones en que entran los individuos para producir bienes con más eficacia de lo que pueden hacerlo si trabajan separadamente.

Esas relaciones, según Marx, se producen independientemente de la voluntad humana. Además la organización de la producción (llamada por Marx subestructura económica de la sociedad) no sólo limita, sino también, moldea toda la superestructura, organización política, derecho, religión, arte, literatura, ciencia y la moral misma.

El segundo postulado de la Sociología marxista se refiere al mecanismo del cambio, según esta teoría, hay que interpretar el cambio en relación con sus tres fases siempre presentes. Todas las cosas del mundo, incluida la sociedad misma, por una especie de fatalidad dialéctica, pasa por tres etapas de la afirmación o tesis, la negación o antítesis, y la conciliación de los opuestos o síntesis. En este nuevo plano de la síntesis el proceso dialéctico continua con nuevas negaciones y nuevas conciliaciones que sin cesar determinan el proceso histórico. (37)

La obra de Carlos Marx, contiene un sistema de filosofía de la historia, por otra parte una doctrina económica, y además también una doctrina política, encaminada a la acción práctica socialista.

Es preciso señalar de manera concreta tres doctrinas suyas, que han tenido un importante alcance para los estudios sociológicos:

- a) La de la interpretación económica de la historia.
- b) La de la lucha de clases, y
- c) La de la ideología.

La interpretación economista de la historia, doctrina de Marx que se conoce también con el nombre de materialismo histórico, constituye un ensayo monista (es decir unilateral) de explicación, así como del acontecer histórico, todo ello como efectos de lo que ocurre en la materia económica constituida por los factores de la producción de los bienes materiales. Ese ingrediente económico se desenvuelve en un movimiento dialéctico, entendido éste rigurosamente a la manera Hegeliana.

También la teoría de la lucha de clases, según la cual la Historia aparece como el desenvolvimiento dialéctico de una constante contienda entre el estrato social oprimido y el dominante, ha obrado como estímulo de muchas discusiones al curso de las cuales se han desarrollado fecundos análisis sociológicos.

Por lo que respecta a la teoría marxista de la ideología, la cual consiste en explicar que los idearios de la clase dominante son expresión de los intereses suscitados por las relaciones económico-sociales. **(38)**

Marx adoptó el modelo dialéctico de la lógica de Hegel. Sin embargo, mientras Hegel se ocupó de la dialéctica de las ideas, Marx intentó aplicar este enfoque dialéctico al estudio del mundo material.

Dos características básicas del análisis dialéctico distinguen el pensamiento de Marx de la mayor parte del pensamiento sociológico. Primera, el método dialéctico de análisis no contempla una única y unidireccional relación causa-efecto entre las diversas partes del mundo social. Para el pensador dialéctico, las influencias sociales nunca se dan en una única dirección, como ocurre para los que piensan en términos de causas y efectos. Para el dialéctico, un factor puede tener un efecto sobre otro, pero este último también puede influir sobre el primero. Este tipo de pensamiento no implica que el dialéctico nunca tenga en cuenta las relaciones causales existentes en el mundo social, Significa que cuando los pensadores dialécticos hablan sobre causalidad, siempre se refieren a las relaciones recíprocas entre los factores sociales, así como a la totalidad dialéctica de la vida social en las que se dan.

La segunda característica del análisis se opone aun más si cabe a la mayor parte del pensamiento sociológico contemporáneo. En el análisis dialéctico, especialmente tal y como Marx lo desarrolla, los valores sociales no son separables de los hechos sociales. El pensador dialéctico piensa que no sólo es imposible apartar los valores del estudio del mundo social, sino que tampoco es deseable, porque produce una Sociología inhumana y desapasionada que apenas tiene algo que ofrecer a las personas que buscan respuestas a su problema, a resultas de lo cual el estudio de los fenómenos sociales entrañan necesariamente una carga valorativa. Así, para Marx no era imposible —y en caso de serlo, no era deseable— ser desapasionado cuando se trataba de analizar las dos principales clases de capitalismo: La burguesía (También llamada los “capitalistas”) y el proletariado (los trabajadores).

Ambas características de la dialéctica reflejan la idea de Marx de que existen líneas divisorias definidas y marcadas entre los fenómenos del mundo social. Marx creía que los diversos componentes del mundo social se entremezclan gradualmente e imperceptiblemente.(39)

Finalmente se puede decir, que los cambios en la sociedad pueden producirse también dentro del funcionamiento normal de las propias instituciones. Sobre el cambio social, debemos de tomar en cuenta las influencias extrañas, el contacto con otros grupos, las fuentes institucionalizadas de cambio, las consecuencias latentes de las instituciones existentes y de las estructuras sociales, las tensiones generadas por falta de integración y de los esfuerzos organizados para examinarse sistemáticamente en los estudios de la Sociología. (40)

El hombre cambia, porque cada generación toma necesariamente como punto de apoyo para su vida el legado cultural de que recibe de la generación precedente; pero en el transcurso de su vida va introduciendo modificaciones en esa herencia cultural, añade nuevos conocimientos, nuevas experiencias, algunas innovaciones, elimina otros elementos, introduce correcciones en determinados puntos. La generación siguiente se encontrará con una base, con una estación de partida, con una herencia cultural, diferente en alguna medida, mayor o menor, de lo que tuvo la generación anterior, base o herencia en la que esa nueva generación va a introducir también modificaciones y así sucesivamente.

La idea del progreso estriba en la creencia de que la civilización se ha movido, se va moviendo y se moverá en una dirección deseable. En este sentido, la idea del progreso es una concepción de la historia, según la cual hay un determinado orden en la sucesión de los acontecimientos, orden que realiza una mejora en la realización de los valores, y orden que es considerada como una ley causal.

A veces la idea del progreso se refirió a la humanidad como un todo, otras veces a la vida particular de las varias sociedades y otras a determinadas ramas culturales.

De la sociedad como condición del progreso, cabría insistir cómo la sociedad es la base, y el individuo es el agente del progreso.

Sin sociedad sería imposible el progreso y aún más imposible la vida humana. Recordaremos el argumento de Rousseau: si el hombre no pudiese observar y aprovechar las enseñanzas obtenidas por sus antepasados, entonces cada individuo tendría que comenzar de nuevo y no sería posible perfección alguna y que ha debido transcurrir mucho tiempo antes de que hayan podido surgir las instituciones que nos son habituales.

La situación concreta en que los hombres se hallan en cada momento de la historia es el resultado de las etapas elaboradas en el pretérito. En cada momento social-histórico, el pasado ofrece un repertorio de diversas índoles, determinan el ámbito de las posibilidades concretas, dentro del cual se mueve la acción creadora humana, conjugando con las condiciones y las posibilidades de su acción espontánea. **(41)**

## 2.- ACTITUDES FRENTE AL CAMBIO SOCIAL.

El grado y la velocidad del cambio histórico depende de dos factores: a) que haya un ambiente que estimule el pensamiento individual; b) que las innovaciones realizadas por algunos individuos sean aceptadas favorablemente y con facilidad, porque domine el grupo una actitud en favor de los cambios progresivos. Esos factores se resumen en cual sea la actitud preponderante en el grupo respecto del cambio.

Ahora bien, las varias actividades pueden clasificarse en tres tipos principales, a saber:

- a) **Actividad Conservadora,**
- b) **Actividad Progresista o Reformista y**
- c) **Actividad Radical.**

### **a) La actividad conservadora.**

Es aquella que se muestra contraria, reacia, suspicaz, frente a cualquier proposición de cambio, tanto para adoptar algo nuevo, como para regresar a algo viejo ya desplazado. (42)

En la conservadora encontramos que se muestra contraria o adversa frente a cualquier intento de cambio social, tanto en el sentido de adoptar algo que se considera como una novedad, como para retornar a algo que por viejo ha sido desplazado.

En este punto es pertinente distinguir entre la actitud conservadora y la reaccionaria o

tradicionalista, la cual no solamente manifiesta un propósito de oponerse a toda novedad, sino que desee sustituir el presente por antiguos modelos que fueron operantes en el pasado, pero que probablemente ya no lo son en el presente.

También existen dos tipos a su vez de actitudes conservadoras, siendo el conservadurismo desinteresado y el interesado, estos dos tipos de actitud conservadora se muestran frecuentemente mezclados en la realidad histórica de carácter empírico.

El conservadurismo desinteresado obedece a varias razones, entre las cuales cabe anotar las siguientes: a una convicción sincera, a una gran estimación por la seguridad, al temor de que los cambios que puedan ocurrir no traigan como consecuencia verdaderos beneficios, sino por el contrario, auténticos perjuicios, a una carencia de interés por la crítica, a una docilidad en relación con las instituciones existentes y con los modos de vida que prevalecen en una determinada sociedad. (43)

El conservadurismo interesado encuentra su razón de ser fundamentalmente en el deseo de proteger los privilegios que disfrutaban de acuerdo con el resultado de cosas presentes. (44)

El conservadurismo interesado se haya motivado por el deseo de proteger las ventajas de que se disfruta en la situación presente, de salvaguardar la posesión, los privilegios y los beneficios que se derivan del orden de cosas dominantes. (45)

#### **b) La actitud progresista o reformista.**

43 Azuara Pérez, Leandro.- Ob. Cit., Pág. 176.

44 Azuara Pérez, Leandro.- Ob. Cit., Pág. 177.

45 Recasens Siches, Luis.- Ob. Cit., Pág. 278.

Considera que es deseable el cambio moderado dentro de las instituciones sociales, siempre y cuando no rompa de manera tajante con el pasado; y pretende un cambio gradual tanto de las instituciones como de los modos de vida que están vigentes en el seno de una determinada sociedad.

La actitud que nos ocupa muestra simpatía por todo aquello que puede significar adelanto o mejora, pero experimenta temor ante cambios bruscos y de gran alcance que de alguna manera puedan trastornar el orden social y el desarrollo cultural. (46)

En la base de la actitud progresista o reformista hay conciencia de que el orden social existente tiene muchos defectos, que producen desajustes, injusticias, lo cual suscita sentimientos de insatisfacción, de descontento, pero no de desesperación, ni de radical hostilidad. Simplemente abriga el deseo de que las cosas vayan siendo mejoradas en la medida de lo posible, sin poner en peligro la paz social. (47)

### **c) La actitud radical.**

Es aquella que pretende que el orden social debe ser modificado a fondo, inclusive por medio de procedimientos violentos .

Parece que sus motivos consisten sobre todo en un sentimiento de malestar, de desajuste, de injusticia, de espíritu racionalista de tipo genérico, el cual quiere lo perfecto y no acepta compromisos, transacciones, ni percibe los matices variados y la gran complejidad de las

46 Azuara Pérez, Leandro.- Ob. Cit., Pág. 177.

47 Recasens Siches, Luis.- Ob. Cit., Pág. 279.

realidades. Se apoya en un ilimitado optimismo sobre las posibilidades de la razón y de acción práctica dirigida por ésta. Generalmente esta actitud radical comienza mostrándose como un deseo de innovación, es entonces cuando se torna radical, y quiere demoler la existencia para sustituirlo por la realización de unos planes contruidos idealmente con el intelecto racional. (48)

Los motivos que inspiran a esta actitud son los siguientes: sentimientos de malestar, desajustes, de injusticia. Por lo general la actitud radical se manifiesta como un irrefrenable deseo de innovación sólo que cuando la realización de este deseo encuentra obstáculos, es cuando la actitud se vuelve radical y entonces quiere derrumbar desde sus cimientos todo orden social para sustituirlo por uno nuevo.

Los procedimientos que utiliza la actitud radical para demoler el orden social existente y sobre sus ruinas edificar uno nuevo se advierten dos tipos que son:

I.- El tipo evolutivo, según el cual la sustitución total del orden social existente se puede llevar a cabo en forma gradual, a través de etapas sucesivas, y

II.- El tipo revolucionario, según el cual la sustitución total del orden social existente por uno nuevo, sólo es posible mediante la violencia revolucionaria. (49)

Toda estructura social está sujeta a cambio. Lo relevante de esta afirmación estriba en detectar la dirección, sentido y magnitud del cambio. Se pone atención a un cambio cultural cuando altere, de manera significativa, la estructura social en donde tiene lugar.

48 Recasens Siches, Luis.- Ob. Cit., Pág. 279

49 Azuara Pérez, Leandro.- Ob. Cit., Pág. 177.

Como se anotaba, hay diversas formas de analizar el cambio social y cultural, de acuerdo con algunas teorías, éste se debe a tensiones existentes dentro del sistema social. Las distintas teorías coinciden en que el cambio, ya sea éste social o cultural, implica una modificación de la estructura.(50)

### 3.- LAS SOCIEDADES RELATIVAMENTE ESTATICAS, DINAMICAS O AVANZADAS.

Como antecedente tenemos que la Sociología de Comte se divide en dos grandes partes, Estática y Dinámica.

La estática comprende el estudio de las condiciones de la existencia, o de las leyes de la sucesión de las etapas individuales. El hecho principal de la estática es el orden; el hecho principal de la dinámica es el progreso. Dicho más explícitamente, la estática es una teoría del orden, que equivale a la armonía, mientras que la dinámica es una teoría del progreso social, que equivale al desarrollo fundamental, o evolución de la sociedad.

Comte distinguía tres planos en la sociedad: el del individuo, la familia y las combinaciones sociales, la más alta de las cuales es la humanidad misma. Sin embargo, eliminaba al individuo del estudio sociológico porque un sistema debe estar constituido sólo de fenómenos homogéneos. Por consiguiente, la unidad social básica no es el individuo, sino la familia.

La dinámica social debe empezar con el estudio del desarrollo como tal. Pero después hay que resolver si desarrollo es equivalente de progreso. Según Comte, el desarrollo progresivo no sigue una línea recta. No sólo tiene lugar oscilaciones, sino que la velocidad del progreso puede ser modificada por la intervención humana.

La naturaleza humana se ha desarrollado en el curso de la evolución social, pero no se han añadido nuevas facultades a las originales. Comte deferenció la estática social de la dinámica social. Esta distinción sigue teniendo importancia para la Sociología, aunque ahora se trata de estructura social y cambio social. (51)

Por otra parte, el problema de la Sociología consiste en hallar las leyes o regularidades que rigen los fenómenos en conjunto. La conducta individual puede parecerse como imprevisible. Pero, en cambio, los hombres en sociedad ponen en práctica comportamientos que no dependen de las voluntades, sino que responden a algo que actúa por encima o aparte de éstas; y la Estadística patentiza que, en conjunto, tomadas en masa, las conductas humanas muestran uniformidades y regulaciones que justifican el propósito de la Sociología de estudiar las "leyes" de la estructura y desarrollo de la colectividad.

El progreso humano se verifica dentro de un orden social, que implica un gobierno y dominio de las pasiones contrarias a la paz y a la cooperación. El progreso no hace otras cosas que perfeccionar las estructuras permanentes de toda sociedad (las cuales son religión, propiedad, familia, lenguaje y el acuerdo entre los poderes espirituales y materiales). De aquí que se deba distinguir dos aspectos: el estático (orden) y el dinámico (progreso).

La estática social estudia las leyes de coexistencia o estructuras fundamentales que determinan el orden y la conservación de la colectividad. En la dinámica social se considera la sucesión para que determine el movimiento progresivo.

La estática social concibe la sociedad como un organismo, producido y mantenido por el consenso ideológico, es decir, por la participación de unas mismas ideas, o mejor expresado, en unas mismas convicciones, y por la tendencia a actuar homogéneamente; por tanto, como una especie de organismo espiritual, aglutinando por los pensamientos iguales o análogos de sus miembros. (52)

El contraste entre los enfoques históricos y funcional suele definirse confusamente como la

distinción entre lo estático y lo dinámico. Ambos enfoques tratan de los procesos sociales que ocurren durante un periodo determinado, aunque cada uno ordena e interpreta de manera distinta sus observaciones.

En todo orden social existen procesos con diversos grados de complejidad, secuencias más o menos regulares de acontecimientos, en los que los hombres respetan las normas establecidas y se integran dentro de algunas de las estructuras sociales que existen. El análisis funcional se refiere a los procesos que se desarrollan en una estructura relativamente estable, en la que los participantes pueden variar y los individuos intercambiar papeles o status. El enfoque histórico se refiere a los procesos que transforman la estructura social.

Ambos puntos de vista, el histórico y el funcional, presuponen que la sociedad es un sistema formado de partes interdependientes e interrelacionadas.

Puesto que ninguna sociedad es absolutamente estática, ni siquiera totalmente integrada, este equilibrio puede describirse como dinámico o en movimiento, aunque; como siempre, esto también es parcial. A medida que se producen los cambios y se sienten sus repercusiones, se hacen ajustes que tienden a restablecer el equilibrio del sistema (si no se logran ajustes apropiados, el sistema puede sucumbir).

No hay nada inmediato o automático en esos ajustes. Pueden evitarse o diferirse durante mucho tiempo, por lo que, en algunos casos, es posible que se llegue a una violenta revolución o a un cambio grave, pero drástico, que se traduce en una nueva integración distinta en muchos aspectos, de la antigua.

En el estudio del equilibrio, como en otros análisis sociológicos, suele predominar la tendencia a hipostasiar el concepto de la sociedad, diciendo que "es un sistema que defiende sus fronteras", tiende constantemente a conservar el equilibrio y responde a fricciones o tensiones.

Dichas versiones significan que los grupos de personas responden en forma respectiva a las dificultades con que tienen que enfrentarse durante su vida social, con el fin de proteger sus modos tradicionales de vida o de resolver las necesidades fundamentales de la vida colectiva. (53)

Finalmente tenemos que las sociedades relativamente estáticas son aquellas en las que predominan los factores que tienden a mantener la estabilidad del sistema social, tales como: el derecho, la religión, las costumbres, la moral y la tradición.

Los ejemplos de sociedades relativamente estáticas son: la sociedad tribal, la primitiva y la sociedad feudal. (54)

También son sociedades estáticas aquellas que están constituidas por complejos procesos que funcionan en recíproca interdependencia, de acuerdo con pautas relativamente fijas y estables, en armonía con ciertos modelos culturales, cuya vigencia no se discute, y en la que no existen instituciones especiales o potentes estímulos cuya función sea precisamente la de espolear, promover o llevar a cabo cambios. Trátese de una especie de equilibrio móvil, como un mecanismo que funciona normalmente según pautas preestablecidas.

Por otro lado se considera que una sociedad es dinámica, cuando en ella, además de las

53 Chinoy, Ely.- Ob. Cit., Págs. 96, 97 y sigs.

54 Azuara Pérez, Leandro.- Ob. Cit., Pág. 177.

funciones habituales de cambio que son propias de todo grupo humano - incluso la de los más estáticos -esto es, de aquellas fuentes propias del sistema que las rige, hay también factores especialmente generadores de cambios que afectan a la estructura colectiva y a las pautas culturales, factores que determina habitualmente sucesivas modificaciones importantes en los modos de vida. (55)

Las sociedades dinámicas son aquellas en las que se produce el cambio social con gran celeridad, es decir, los factores dinámicos del cambio social preponderan sobre los factores estabilizadores del sistema social. Entre los factores del cambio social que lo producen de manera acelerada encontramos: la ciencia y la sociedad, es la de la sociedad moderna. (56)

55 Recasens Siches, Luis.- Ob. Cit. Pág. 280.

56 Azuara Pérez, Leandro.- Ob. Cit., Pág. 178.

#### 4.- FACTORES SOCIALES DEL CAMBIO.

Debido a la interdependencia de los elementos de la sociedad, el cambio en algunos de ellos es capaz de ocasionar cambios en otras partes.

Cuando hay cambios continuos en distintos sectores de la sociedad aparecen tensiones y opresiones que favorecen nuevas transformaciones. Cuando ciertos grupos son estimulados o provocados por alguna dificultad dentro del orden social – incapacidad para alcanzar sus objetivos, etc.-, y como consecuencia de ello buscan deliberadamente transformar el estado de cosas, se crea un movimiento social. Mucho de los cambios que ocurren en la sociedad son, en parte al menos, el producto de esos movimientos. Aunque los movimientos sociales no cumplen sus objetivos establecidos, juegan, sin embargo, un importante papel para transformar el orden social.

Reconocer la complejidad del cambio social y de las fuerzas que lo inician o lo provocan, no debe llevarnos a la conclusión de que, puesto que hay demasiadas variantes en juego, “no interesa con cual se empiece”. A fin de explicar el cambio total de una sociedad, es necesario considerar las principales variables que constituyen el equilibrio social. Pero los cambios específicos pueden explicarse sin que tengamos en cuenta todos los aspectos de la sociedad. Una explicación completa en cada cambio puede abarcar una gran gama de variables, y siempre es necesario valorar la importancia relativa que cada una tiene. Cuando se explica el por qué de la creciente profesionalización de muchas actividades, los cambios aparecen menos significativos que el desarrollo de nuevas habilidades y la naturaleza de las recompensas sociales y económicas para aquellos que pretendan tener un status profesional adecuado. (57)

Los cambios sociales que provocan los fenómenos sociales no actúan en forma aislada, consecuentemente el cambio social ni permanece aislado, sino que a su vez, ejerce una influencia sobre otros cambios sociales, esto quiere decir, que un cambio social produce otro cambio social, y éste a su vez, produce otro cambio social y así sucesivamente, sucediéndose uno tras el otro cambio social en cadena.

Los elementos activos de la transformación de la estructura social, son los factores del cambio social, que se dividen en:

- a) Externos de la naturaleza.
- b) Cambios en el número y composición de la población.
- c) Trastornos sociales.
- d) Influjos culturales.
- e) Contacto entre los diversos pueblos y culturas.
- f) Factores económicos.

A continuación se desarrollará cada uno de los factores del cambio social que se han enumerado.

#### **a) Externos de la naturaleza .**

Como factores externos de la naturaleza podemos mencionar los cataclismos que no solamente modifican la estructura superficial morfológica de la sociedad, sino que también producen otros cambios sociales, como por ejemplo los movimientos migratorios, temblores, etc.

**(58)**

Entre aquellos figuran, los cataclismos naturales, como por ejemplo, terremotos, erupciones volcánicas, etc., que alteran transitoria o permanentemente la vieja estructura colectiva, suscitándose emigraciones, borrando viejas comunidades e impelen a la fundación de otras nuevas. (59)

Un ejemplo de lo anterior lo vivimos con los sismos de 1985, en donde mucha gente debido al temor de que ocurriesen otros nuevos temblores, cambió su residencia al interior de la República Mexicana.

#### **b) Cambios en el número y composición de la población.**

Este es uno de los factores más importantes del cambio social en el cambio en el número de la población y también el cambio en su composición, debido al cambio numérico en la población.

Los cambios en el número de la población, sobre todo en nuestro tiempo, por el incremento demográfico llamado "la explosión demográfica", han generado cambios sociales de gran envergadura no sólo en lo que se refiere al aspecto morfológico con la aparición de viviendas para un gran número de personas llamadas multifamiliares o condominios, la creación cada vez más creciente de habitaciones a nivel de edificios con un gran número de departamentos; la necesidad de aumentar la red telefónica, la necesidad de aumentar el servicio de transporte, el volumen de agua y, en general, de incrementar todos los servicios.

Estos cambios pueden considerarse como cambios a nivel de la corteza social, hablando morfológicamente.

Por otra parte el aumento de la población trae como consecuencia fenómenos de cambio de valores, de valoración y de cambios dentro de la estructura social.

Los cambios en la composición de la población, debido al incremento de ésta, en relación al gran número de jóvenes y ancianos, producen cambios sociales de gran importancia puesto que estos jóvenes reclaman nuevos empleos, nuevas fuentes de trabajo, nuevas formas de ocupación; por lo que respecta a los ancianos, producen la necesidad de introducir cambios sociales, relacionados con formas adecuadas para que el anciano desarrolle una actividad productiva, la incorporación del anciano a nuevos cambios sociales mediante las instituciones correspondientes, por ejemplo el Instituto Nacional de la Senectud, y si el Estado y las organizaciones privadas no suministran las necesidades de jóvenes y ancianos, puede provocar graves crisis sociales cayendo hasta el fenómeno de conflicto social que es observable en nuestra sociedad.

El rápido crecimiento en la población origina una serie de desajustes y de desequilibrio de los cuales surgen movimientos de cambio en la estructura social, en los procesos económicos, en la organización del trabajo y, consiguientemente, en los modos de vida. Un rápido descenso en la población ocasiona también sustanciales cambios sociales. (60)

### **c) Trastornos sociales.**

Entre los trastornos sociales fundamentales se pueden mencionar las revoluciones y las guerras ya que producen cambios sociales muy importantes en virtud de que pueden influir en las transformaciones políticas, pero además la revolución modifica el número de la población y su composición la cual hace que a su vez se produzcan otros cambios sociales de gran importancia.

Las guerras a nivel internacional y mundial producen cambios también de gran dimensión en lo que toca a la estructura social de la sociedad nacional, en virtud de que no solamente modifican el aspecto puramente morfológico en cuanto a la población, sino que también modifican la geografía política del mundo, ya que pueden lograr también descolonización que es lo que sucedió en la última década en relación con las colonias que tenían algunos países europeos en Africa y en la India.

Las guerras producen una mengua considerable en la población, generalmente hambre, enfermedades, desintegración familiar, etc., y producen profundos procesos de ajustes en las épocas de post-guerra, ajustes que implican una grave crisis dentro de la estructura social de las sociedades nacionales. (61)

De lo anterior tenemos un ejemplo palpable en el sur de la República Mexicana, siendo principalmente en el Estado de Chiapas y en la República de Guatemala, en donde la población busca lugares más seguros para vivir, por lo que se ve obligada a emigrar de sus lugares de origen hacia otros lugares en donde puedan tener seguridad, comida y vivienda.

Entre los trastornos sociales figuran, por ejemplo invasiones, conquistas (las cuales suscitan muchos cambios, tanto para los conquistadores como para los conquistados) las ya mencionadas guerras, aunque éstas no produzcan el resultado de conquista, pues las guerras modifican el orden social, las estructuras colectivas y los modelos de la vida de los países beligerantes, por lo regular, pero en grado y en extensión mayores en nuestro tiempo; y también una lucha entre las clases sociales; etc. (62)

61 Azuara Pérez, Leandro.- Ob. Cit., Págs. 180 y 181.

62 Recasens Siches, Luis - Ob. Cit., Pág. 281.

#### **d) Influjos culturales.**

Los influjos culturales, se refieren a la influencia de diversas situaciones que se encuentran de moda, como por ejemplo los influjos religiosos, el desarrollo de la filosofía, los adelantos científicos y los inventos técnicos.

La adopción de una nueva fe religiosa produce cambios sociales de un valor incalculable en virtud de que esa nueva fe va a sustentar nuevos valores, lo que a su vez sirve de base a la nueva estructura social en un nivel valorativo.

En cuanto al desarrollo de la filosofía, podemos mencionar a la filosofía racionalista de Sócrates, que introdujo a través de su pedagogía democrática cambios invaluable en la estructura social de la sociedad ateniense de su época, frente a las formas democráticas de enseñanza, basada sobre todo en las autoridades de los dioses del panteón politeísta griego.

También se puede mencionar la influencia de la filosofía marxista en los cambios sociales producidos en la sociedad de nuestro tiempo.

Por lo que respecta a los descubrimientos científicos, éstos han tenido y tienen una gran importancia en lo que se refiere a los cambios sociales producidos en la sociedad contemporánea, debido a los descubrimientos científicos, como por ejemplo el descubrimiento científico de la bomba atómica, o los descubiertos en los cambios de la química, etc. Los inventos técnicos también han producido cambios sociales de una gran importancia, como por ejemplo el teléfono, la televisión, los periódicos, la radio, internet, fax y los satélites, que han permitido indudablemente estructurar un nuevo modelo de sistema social que es el sistema social de nuestros días.

### e) Contacto entre los diversos pueblos y culturas.

Este es uno de los factores importantes en la producción de cambios socio-culturales, es la transculturación entre distintos pueblos; debido a que para que se produzcan los cambios sociales se requiere que haya por lo menos dos pueblos: el pueblo que podríamos llamar de cultura dominante y el pueblo que podríamos llamar de cultura donatoria.

En la actualidad el fenómeno llamado difusión cultural que es un proceso social de gran importancia, contribuye a que se lleve a cabo una avance cultural en los pueblos de la tierra, lo cual permite el crecimiento global de la cultura de la humanidad, ya que se trata en última instancia de llevar a cabo grandes intercambios culturales entre los distintos pueblos del mundo.

En nuestro tiempo, debido al gran auge de los medios de comunicación y de difusión, los contactos culturales entre los pueblos son muy frecuentes y ello trae como consecuencia que el proceso de difusión cultural alcance un grado de desarrollo tan extraordinario que nos permite afirmar que sin este proceso social no se puede entender cabalmente la sociedad de nuestros días.

La presentación de nuevos elementos a una sociedad siempre presupone un contacto. Tales contactos varían desde aquellos en que dos sociedades y culturas, tomadas en conjunto, se unen en estrecha relación, hasta los contactos comerciales esporádicos, o aquellos en los que un solo individuo de una sociedad se establece en otra. (63)

Cultura es todo complejo que incluye el conocimiento, las creencias, el arte, la moral, el

derecho, la costumbre, y cualquier otra capacidad y hábito adquiridos por el hombre en cuanto que es miembro de la sociedad.

El hecho de que la cultura es aprendida y compartida tiene una importancia fundamental en su difusión. Los hombres, hemos dicho, no heredan sus hábitos y creencias, sus capacidades y su conocimiento: las adquieren a lo largo de sus vidas. Lo que ellos aprenden proviene de los grupos en los han nacido y dentro de los cuales viven.

En una época en que el mundo está unido diariamente gracias a los medios modernos de transporte y de comunicación, la gran variedad de costumbres, creencias, hábitos y formas de organización social que hay en la sociedad humana.

El concepto de difusión, la propagación de otros pueblos y culturas dentro de la misma sociedad a otra (o de ciertos lugares del grupo a otros en el interior de la misma sociedad), se propuso primeramente como una alternativa contra la explicación evolucionista para aclarar la aparición de características semejantes en distintas sociedades. Es indiscutible que esta transferencia ocurre a menudo, a pesar de los prejuicios fuertemente nacionalistas que llevaron a los ciudadanos de algún país a desconocer su deuda hacia otros conocimientos.

La divulgación es un proceso selectivo. Puede rechazarse o aceptarse en una sociedad que entre en contacto con distintos y nuevos patrones culturales y sociales.

Los problemas importantes que plantea la difusión se refieren a las condiciones con que se aceptan o se rechazan nuevos rasgos culturales, o a los procesos mediante los cuales se convierten en elementos de la sabiduría y sociedad huésped, así como a las consecuencias de esta introducción.

Las fuentes de cambio en una sociedad pueden provenir del contacto con otros conocimientos, de los tipos de innovación sancionadas institucionalmente, o bien, si la sociedad no está totalmente integrada, de las tensiones o conflictos que se generan dentro del propio sistema. (64)

Muchos de los cambios sociales son debido no a factores que originalmente hayan actuado desde dentro del seno de una sociedad, sino al hecho de que los miembros de ésta al estar en contacto con otros grupos de dentro y de fuera de su país, o recibir información sobre otros modos de vida de éstos, se sienten inclinados a imitarlos. Así ocurre con los idearios políticos y sociales, con los conocimientos científicos, con los perfeccionamientos técnicos, con los estilos artísticos, con los procedimientos económicos. (65)

Por otro lado, no es menos cierto que en la actualidad es imposible que ninguna cultura permanezca aislada o que no reciba influencia externa de otras culturas. En la medida que el comercio y la comunicación se tornan planetarios, todo grupo humano recibe la influencia concreta de otros grupos u otras culturas, ya que función de intercambio de productos, en forma de mensajes, informes, libros, revistas o imágenes transmitidas por los medios masivos de comunicación.

El dilema se plantea a toda nación y a toda cultura que accede a un proceso de integración internacional, es como hacerlo sin perder su propia esencia nacional.

Paralelamente se incorporan los valores norteamericanos expresados en los medios de comunicación masivos, los que son ampliamente aceptados por los estratos medios. En esto no

64 Ely, Chinoy.- Ob. Cit., Págs. 36, 37 y sigs.

65 Recasens Siches, Luis.- Ob. Cit., Pág. 280.

puede dejar de mencionarse lo que podríamos llamar una cultura importada.

Si la esencia de la cultura es su alcance y valor universal, y a lo universal sólo se accede cuando se posee una forma "auténtica de ser, expresarse y realizarse", dentro de la cultura de México, la popular tiene vigor, la fuerza y extensión que la perfilan y posibilitan para tener ese carácter. Ello ofrece el conjunto de símbolos y valores que pueden consolidar la identidad nacional y las experiencias que permiten, en el juego de lo permanente y lo que cambia, obtener la clave de la transformación histórica. (66)

#### **f) Factores económicos.**

Los factores económicos son también de una gran importancia en lo que refiere a la producción de cambios sociales.

Las crisis económicas producen cambios sociales incalculables y de gran relevancia, como por ejemplo, el desempleo y el subempleo. Los cambios sociales producidos por el auge económico, se refleja indirectamente en el momento de los estándares de vida de una parte de la población o de toda ella. (67)

Aunque en lo económico intervengan en combinación determinantes de otros tipos, se puede hablar especialmente de factores económicos en el cambio social. Las crisis económicas, con las masas desocupadas, alteran muchas estructuras sociales, muchos modelos colectivos, provocan cambios políticos, nuevas normas jurídicas; la época de prosperidad, a la inversa, favorecen la

66 Béjar Navarro, Raúl.- Ob. Cit., Págs. 223, 224 y sigs.

67 Azuara Pérez, Leandro.- Ob. Cit., Págs. 186 y 187.

elevación del nivel de vida de todas las clases sociales, la aproximación entre ella, el desenvolvimiento de muchas actividades lujosas y contacto entre los vanos pueblos y culturas.

(68)

Finalmente puedo decir, que el conocimiento sociológico y su aplicación han llegado a ser actualmente muy utilizados como fuente de información objetiva, como guía útil para la acción y como un importante criterio para la comprensión de la conducta humana.

Para el estudio científico de la sociedad han sido fundamentales la esperanza y la creencia de que la Sociología podría contribuir al entendimiento y a la solución de los problemas sociales, favoreciendo así la constitución de un mundo mejor y más razonable. Augusto Comte, que acuñó la palabra Sociología, alentaba grandes propósitos para mejorar la sociedad a través de su Ley de las Tres Etapas o Estados, pudiendo resumir su teoría de la siguiente manera: Comte considera a la humanidad como un ser, como un gran ser, un ser con existencia unitaria y propia. La humanidad no es, según Comte, un mero concepto o idea que englobe mentalmente todas las generaciones de hombres, sino que la humanidad es, para este pensador, una realidad, un ente, un ser o individuo en grande.

Ahora bien, Marx concedía que la materia, fondo y substrato de las cosas, no es estática, rígida, estable; sino que por el contrario, es cambiante, móvil y que constantemente se transforma.

Esta transformación de la materia ocurre precisamente como Hegel lo había considerado respecto de las ideas, o sea, dialécticamente. Es decir, por un cambio que pasa por tres fases a saber: tesis, antítesis y síntesis; Tal y como lo había señalado Hegel; Pero ahora se trata no de

una dialéctica de las ideas o del pensamiento, sino de una dialéctica de la materia. Esto es, en Marx opera una inversión radical del "idealismo dialéctico" para convertirlo en un materialismo dialéctico. Todo cambia dialécticamente, pero lo que cambia no son las ideas, sino la materia.

El materialismo dialéctico resulta de una combinación ideológica del materialismo (de Feurbach) y la dialéctica (de Hegel). (69)

La obra de muchos precursores de la sociología norteamericana se fundó en la creencia sobre la posibilidad del progreso y en la conveniencia de reformas sociales sobre la base del análisis del progreso, objetivo y racional.

De los creadores del cambio social ya analizados, considero que la teoría de Herbert Spencer es aplicable al presente trabajo, en virtud de que las sociedades se asemejan a los cuerpos orgánicos y que los dos se caracterizan por las relaciones permanentes entre las partes constituyentes.

El organismo Herbert Spencer lo llevó a encontrar varios paralelismos entre la sociedad y las entidades orgánicas. Entre otras semejanzas, ambas aumentaban su tamaño y causaban una diferenciación funcional y estructural. Además, tanto sociedades como organismos se caracterizaban por una creciente división del trabajo, por el desarrollo de una diferenciación interrelacionada que establece, a su vez, otras posibles diferencias. Las partes constituyentes de la sociedad, como las de un organismo, están interconectadas y dependen unas de otras. Y eso no es todo, en el supuesto de que muera el conjunto de la sociedad o un organismo, las partes pueden sobrevivir, y a la inversa, el conjunto puede sobrevivir incluso en el caso de la muerte de

69 Senior, Alberto F.- "La Sociología", Editor y Distribuidor Francisco Méndez Oteo, México D.F.1997, Págs. 55, 58 y siguientes.

las partes (por ejemplo, la sociedad sigue existiendo incluso después de la muerte de los individuos).

El primer elemento del trabajo de Spencer sobre la evolución de la sociedad es el aumento de tamaño de la misma. En su opinión, las sociedades semejantes a los organismos vivos, comienzan siendo gérmenes. Los fenómenos supeorgánicos, como los organismos, crecen mediante la multiplicación de los individuos y la unión de los grupos, pudiendo producir ambas multiplicación y unión, de manera simultánea.

El aumento de tamaño de la sociedad va acompañado de un crecimiento estructural. Spencer define el término estructura como "organización". Spencer afirma que "el aumento de tamaño (de la sociedad) supone una mayor complejidad". En términos más generales, mantiene que "todas las estructuras sociales son el resultado de las especializaciones de una masa relativamente homogénea". (70)

Lo anterior es aplicable a la Burocracia de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, misma que se analiza en el capítulo siguiente.

Por otra parte, los nuevos intereses de investigación y campos de aplicación han producido, quizás inevitablemente, varias nuevas "Sociologías": de la industria, de los negocios, de la medicina, de cuestiones militares, del derecho y de los medios de comunicación de masas, por citar sólo unas cuantas.

Los estudios realizados en muchas de estas nuevas áreas de especialización no sólo

contribuyen al entendimiento y a la solución de problemas prácticos, sino enriquecen también el conocimiento sociológico general al examinar sistemáticamente aspectos de la cultura y la sociedad que no habían sido explotados con cuidado. A medida que las piezas son así gradualmente ensambladas para formar un cuadro mayor y más revelador de diversos grupos e instituciones, y de la propia sociedad en su conjunto, los hechos familiares pueden verse también bajo una nueva luz. La importancia de las diferentes clases, por ejemplo: se advierte más fácilmente cuando se conoce la estructura social de la industria, o cuando pueden identificarse las repercusiones de la publicidad en distintos grupos.

Finalmente, la creciente preocupación por trabajar dentro de áreas especializadas de investigación y las nuevas oportunidades para aplicar el conocimiento a la habilidad sociológica a problemas específicos, puede enturbiar y empequeñecer la contribución que hace la Sociología a la comprensión de la sociedad en su conjunto y del lugar que ocupan dentro de ella. La Sociología no es sólo un conjunto de hechos y generalizaciones; es también una importante manera de considerar el mundo en que vivimos. Su valor radica en sus aplicaciones prácticas como en la ayuda que ofrece a los que la estudian, equipándolos para entender un mundo cada vez más complejo en el que las relaciones entre el individuo y las fuerzas sociales de las masas constituyen una problema central. **La Sociología no puede definir los objetos a los cuales debe darse prioridad y significación dentro de un mundo rápidamente cambiante, pero puede ayudar a nuestro conocimiento de los límites y posibilidades de elección y de acción. (71)**

## CAPITULO TERCERO.

### LA ORGANIZACIÓN SOCIAL.

#### 1.- LA NATURALEZA DE LA ORGANIZACION SOCIAL.

Los grupos humanos, aún en los estados culturales de la caza y de la recolección de alimentos, tienen familias, partidas de caza y jefes reconocidos; a veces existen clanes, reuniones de ancianos, asociaciones masculinas y ceremoniales.

La organización social de las comunidades es una función de su aptitud; tanto más organizaciones haya, cuanto mayor es la población. La organización social es también función del grado de cultura. Además, la organización es función de la división del trabajo, esto es, de las actividades especializadas.

La organización social nace o se crea para hacer algo con más eficacia, que si se hiciera de otra manera. Esta eficiencia se adquiere por la repetición, la división del trabajo, la cooperación, la jefatura, el prestigio, etc. Entre las organizaciones sociales existen algunas que tiene muchas funciones y que han existido desde cientos de miles de años, y en muy diferentes culturas. Las instituciones sociales principales, son la familia, religión y gobierno.

Las instituciones sociales usualmente tiene más de una función, y así, la familia tiene la de la procreación, educación y producción.

La evolución de las organizaciones sociales significa que la sociedad moderna está muy organizada, y no hay signos de que vaya a estarlo menos en el futuro. Es la tarea de dirigir el cambio social, dado que existe cierto acuerdo en cada sociedad sobre los objetivos que va a alcanzar. Las actividades de una ciudad moderna refleja un alto grado de control. (72)

El hombre vive en una sociedad integrada con pequeñas organizaciones y suborganizaciones que presentan diversos grados de complejidad.

Podemos considerar la organización social como un sistema de relaciones sociales estables de carácter recíproco, como un conjunto de interacciones entre personas o grupos en la cual surge una manifiesta unidad y aparece algún resultado o productos que son consecuencia de la actividad común que realizan los individuos.

La organización social puede presentar la tendencia a crecer tanto desde el punto de vista de su estructura, como desde sus funciones.

Se puede afirmar válidamente que un aumento en la complejidad estructural trae como consecuencia un incremento en la complejidad funcional.

Cuando una sociedad logra tener éxito es porque está organizada, cuando en ella se constituye un sistema relativamente estable de actividad coordinada entre sus miembros, lo que se logra con una adaptación satisfactoria al ambiente físico en el que vive la gente, capacita a sus miembros para sobrevivir, propaga su afecto y lleva a cabo las tareas generalmente aceptadas por el grupo, cualquiera que sea la forma en que los miembros la conciben.

Cada organización particular lleva a cabo una o más funciones que son precisamente las que sirven de justificación a su existencia y que ejercen una influencia considerable en lo que se refiere a la estructura de las relaciones existentes entre los miembros de dicha organización.

Para que las organizaciones sociales tengan éxito se necesita que tengan mecanismos para coordinar la actividad de sus miembros, de tal suerte que para que se logre a través de ellos una adecuada regulación del desempeño de las funciones, tienen que disponer de medios para controlar la conducta antinormativa de sus miembros con la finalidad de defender a la organización de las amenazas crónicas que la atacan y para asegurar la continuidad de sus principios de organización y de la organización considerada en sí misma.

Quienes pertenecen a una organización social que se pueda considerar como de éxito, experimentan múltiples satisfacciones. Si la sociedad total en la cual viven los individuos funciona bien, las prácticas existentes aparecen entre ellos como vías naturales, correctas, adecuadas y puede o no existir un pequeño sentimiento de oposición entre el individuo y la sociedad. Los miembros de esa sociedad siguen la ruta trazada por sus antecesores, la cual tiende a ser considerada como sagrada.

La continuidad de la organización social llega a ser considerada como valiosa por sí misma y como consecuencia de ello la sociedad se defiende contra los cambios repentinos y violentos.

A continuación se enumeran las características de la organización social.

- a) Relaciones estables entre sus miembros.
- b) Correspondencia entre la conducta de los diferentes miembros del grupo social y los patrones de comportamiento establecidos.

- c) Relaciones armónicas entre sus miembros.
- d) Existencia de una solidaridad o cohesión social.
- e) Tendencia a actuar de manera unitaria.
- f) Lograr resultados producto de la actividad común.
- g) Integración de las partes de un grupo social. (73)

El hombre es un ser naturalmente social. No puede realizar la perfección de su naturaleza propia sino formando parte de ciertas asociaciones que le suministren la ayuda material, intelectual y moral indispensable.

Así mismo, los individuos, las familias y otros grupos privados no pueden verdaderamente vivir en paz y encontrar todas las condiciones de una vida humana integral, tanto desde el punto de vista material, como desde el punto de vista intelectual y moral, sino formando parte de la Ciudad.

(74)

73 Azuara Pérez, Leandro.- Ob. Cit., Págs. 189, 190 y sigs.

74 M. J. Laversin (O:P).- Ob. Cit., Pág. 328.

## 2.- FORMAS DE DOMINACION.

Para examinar las formas de dominación, es necesario distinguir previamente entre los conceptos de poder, legitimación y autoridad.

Weber señala que el poder consiste en la habilidad para inducir a los demás a la aceptación de las órdenes; la legitimidad consiste en la aceptación del ejercicio del poder porque está de acuerdo con los valores sostenidos por los sujetos y que la autoridad se forma de la combinación del poder y la legitimidad, esto es, el poder es visto como legítimo. (75)

El poder y la autoridad son hechos inherentes en las relaciones recíprocas de grupos e individuos. El poder social es la capacidad para controlar los actos de los demás. Es algo que está presente en todos los sectores de la vida social: familia, religión, escuela, actividad económica y, por supuesto en el gobierno y la política.

De igual manera, el poder abarca la habilidad para mandar —exigir obediencia a las órdenes que damos- y para tomar decisiones que afectan directa o indirectamente la vida o actos de los demás.

El poder, escribe Max Weber, es la oportunidad que tienen unos o varios hombres para realizar su propia voluntad en una acción común, aun contra la resistencia de otros hombres que participan también en dicha acción.

El poder puede apoyarse en la fuerza, puede estar disfrazado por ideologías que niegan su existencia o disminuyen su importancia; puede permanecer oculto de un modo deliberado o

debido a la complejidad de la estructura social; puede estar legitimado o transformarse en autoridad.

Cuando los hombres poseen autoridad, cita Robert M. Mac Iver, poseen también el derecho establecido dentro de cualquier orden social para determinar la política, juzgar los hechos importantes y dirimir controversias, o bien, de manera más amplia, actuar como dirigentes o guías de otros hombres.

No obstante que el poder y la autoridad se encuentran en los papeles y las relaciones de todos los sectores de la vida social, se localizan con mayor claridad dentro del Estado. Como concepto de las ciencias sociales, el Estado se refiere a aquellas instituciones que determinan quien tendrá el "monopolio para el uso legítimo de la fuerza física dentro de un determinado territorio" y define cómo será organizado y utilizado el poder que deriva de ese monopolio. Las personas que ejercen este poder integran el gobierno.

Las diferentes instituciones políticas han aparecido en contextos históricos muy diversos y por muchas razones: las necesidades de las guerras y las campañas militares, los movimientos migratorios y las conquistas, el crecimiento y la diversificación de la población, la aparición de nuevos problemas que exigen una acción organizada por parte de toda la sociedad. El Estado se constituyó gradualmente a medida que los grupos y los individuos dentro de la sociedad consideraron útil centralizar la autoridad, establecer métodos para la solución de disputas y emplear la fuerza para mantener el respeto a algunas normas sociales. (76)

Por lo que respecta a las formas de dominación, Weber distinguió tres tipos de dominación, en

lo que hace al fundamento de la legitimación de quien ejerce la autoridad para justificar su poder de mando, a saber: la dominación legal, la tradicional y la carismática (77)

### **La Dominación Legal.**

La dominación legal se presenta cuando existe un sistema de reglas abstractas que es aplicado tanto judicial como administrativamente de acuerdo con un conjunto de principios que se consideran válidos por los miembros de una comunidad históricamente existente.

Los que ejercen el poder de mando son estimados como superiores y han sido designados o elegidos de acuerdo con ciertos procedimientos legales.

Los sometidos a la dominación legal son iguales ante la ley y fundamentalmente la obedecen más que los encargados de aplicarla.

La organización de dicho aparato es permanente; los funcionarios que lo integran se encuentran sometidos a reglas que determinan los límites de su autoridad; existen controles para supervisar el ejercicio de la autoridad; se encuentra prohibida toda intervención de la personalidad individual, como condición de su validez. El aparato que se encuentran al servicio de la dominación legal, es precisamente la burocracia, con lo cual se advierte el carácter instrumental de ésta.

### **La Dominación Tradicional.**

La dominación tradicional se basa en que los individuos están de acuerdo con la costumbre, pero además puede fundarse en la decisión personal que es libre, de tal suerte que el tipo de autoridad tiene un doble fundamento de validez.

Los sometidos a la dominación tradicional creen que la autoridad es legítima porque siempre ha existido, es decir, porque su origen es inmemorial. Quienes ejercen el poder gozan de una autoridad personal, en virtud de que su posición o status es heredado, y no lo han adquirido por disposición de ley alguna, ni por méritos propios, sino en virtud de la tradición a la que desde luego en esta forma de dominación se le atribuye un carácter religioso.

### **La Dominación Carismática.**

La dominación carismática se basa en la atribución a un individuo de cualidades extraordinarias por parte de los sometidos a esta dominación.

El poder de mando puede ser ejercido por un líder cuya cualidad carismática tiene un carácter extraordinario, la cual tiene un origen mágico, ya que se trata de profetas, hechiceros, enviados de dios o caudillos militares.

En relación con la validez del carisma, ésta depende del reconocimiento que nace de la entrega a la revelación, del sentimiento de reverencia que se experimenta por el héroe, de la confianza en el jefe por parte de los sometidos. Este reconocimiento se mantiene al corroborarse las cualidades carismáticas.

En la dominación carismática aparece un proceso de comunicación de carácter emotivo entre

el líder carismático y los sometidos a su dominación. En la dominación carismática, no existe ninguna carrera profesional, no hay nombramiento ni distinción de los miembros del aparato; no existe una escalafón ni criterios que determinen el ascenso dentro de él, sólo el hecho de que los sujetos al tipo de dominación que nos ocupa, experimentan un llamamiento por parte del señor, según su inspiración, el cual se funda en la calificación carismática de su vocación. (78)

### 3.- LA BUROCRACIA.

Atendiendo estrictamente a la etimología de la palabra "burócrata", se dice que es toda persona que trabaja en una oficina; no obstante en el uso corriente, cuando se habla de burocracia se alude siempre a la administración pública y por la fuerza del vocablo es que tiene importancia en la vida social.

La burocracia es una organización compleja de que se sirve el Estado para realizar sus fines: mantener su propia existencia, la seguridad interna y externa de sus habitantes; promover el bienestar material de éstos y el desarrollo de la cultura. De ahí que la complejidad de la organización burocrática es total que debe responder mediante la diversificación de sus funciones a cada uno de los fines antes señalados.

A pesar de la complejidad de la burocracia y de la diversificación de su dependencia, se haya unificada por su obediencia a una sola institución: el Estado, y por un propósito común: el bien social y así se distingue de la burocracia privada que depende de distintas empresas y tiene como finalidad velar principalmente por el mantenimiento y el desarrollo de intereses privados. (79)

A medida que los hombres se reúnen en grandes grupos para buscar objetivos colectivos, se enfrentan inevitablemente a nuevos y complejos problemas de organización.

El concepto de burocracia adquiere precisión de acuerdo con las ideas que al respecto expone Merton. Una estructura social formal, organizada, implica normas de actividad definida con claridad en las que, idealmente, cada serie de acciones está funcionalmente relacionada con los

79 Mendieta Muñoz, Lucio.- "Sociología de la Burocracia", Biblioteca de Ensayos Sociológicos, Instituto de investigaciones Sociales de la U.N.A.M., México 1961, Págs 25, 26 y sigs.

propósitos de la organización. En esta función está unificada una serie de empleos, de posiciones jerarquizadas, a los que son inherentes numerosas obligaciones y privilegios estrictamente definidos por reglas limitadas y específicas. Cada uno de los empleos contienen una zona de competencia y de responsabilidad que le son atribuidas.

La autoridad, el poder de control que se deriva de una posición reconocida, es interesante al empleado y no a la persona particular que desempeña el papel oficial. La Acción oficial suele tener lugar dentro del entramado de reglas preexistentes de la organización. El sistema de relaciones prescritas entre los diferentes empleos supone un grado considerable de reglamentación y una distancia social claramente definida entre quienes ocupan esas posiciones. (80)

La burocracia es una estructura social formal, racionalmente organizada, que se encuentra no sólo en el gobierno sino también en cualquier organización de grandes dimensiones e implica normas de actividad definidas con claridad en las que, idealmente cada serie de acciones está funcionalmente relacionadas con los propósitos de la organización.

La penetración de la burocracia se refleja de diversas maneras. Una creciente proporción de personas están empleadas en cargos burocráticos y millones de individuos se someten en sus labores al control burocrático. La extensión de las funciones gubernamentales hace que los hombres entren frecuentemente en contacto con funcionarios del gobierno.

La burocracia puede ser muy distinta por los detalles de su organización y operaciones, no obstante, en términos generales, son lo bastante semejantes como para permitir la formulación de un tipo ideal de estructura burocrática.

Las características esenciales de la burocracia, que contribuyen por igual a las operaciones eficaces de la organización y están funcionalmente relacionadas unas con otras, son:

- a) Cargos o empleos cuidadosamente definidos.
- b) Un orden jerárquico con líneas bien delimitadas de autoridad y responsabilidad.
- c) Selección de personal sobre la base de calificaciones técnicas o profesionales.
- d) Seguridad en el cargo y la posibilidad de carrera gracias a la promoción en la jerarquía. **(81)**

Para Max Weber, la burocracia presenta las siguientes características:

En la burocracia rige el principio de las atribuciones establecidas mediante leyes o disposiciones administrativas, esto es: Se da una firme distribución de las actividades necesarias que se consideran como deberes oficiales para cumplir los fines del aparato burocrático. Existen los poderes de mando indispensables para el cumplimiento de dichos deberes, los cuales se encuentran establecidos manera fija, se encuentran perfectamente definidos los medios coactivos de que se sirven esos poderes, en normas jurídicas positivas. Para el fin de que se cumplan de manera regular y continua los deberes así distribuidos, así como para que se lleve a cabo el ejercicio de los derechos respectivos se toman las medidas adecuadas en relación con el nombramiento de personas idóneas para el desempeño de los cargos de que se trate.

Rige también el principio de la jerarquía funcional y de la tramitación, esto es, un sistema organizado de mando y de subordinación de las autoridades que forman la estructura burocrática mediante una inspección de las superiores a las inferiores.

**81** Chinoy, Ely.- Ob. Cit., Págs. 198, 199 y sigs.

El principio de la tramitación jerárquica se encuentra tanto en las grandes organizaciones estatales y eclesiásticas, como en las extensas organizaciones burocráticas, organizaciones de partido y en las enormes empresas privadas, siendo irrelevante que se les quiera dar o no el nombre de autoridades a sus instancias privadas.

La administración moderna se basa en expedientes que se conservan en borradores y en un conjunto de empleados subalternos y de escribientes de toda categoría. La organización moderna burocrática distingue entre la oficina y el despacho particular, en razón de que separa la actividad burocrática del campo de acción de la vida privada y los medios y recursos oficiales de aquellos bienes que constituyen el patrimonio privado del funcionario. Actualmente se da tanto en las oficinas públicas como en las privadas, y en éstas se extiende hasta los gerentes de las empresas.

La actividad burocrática, por lo menos la especializada, presupone un aprendizaje profesional. Esto se realiza tanto en los funcionarios públicos como en los jefes y empleados de una empresa privada.

En el desempeño de un cargo el funcionario ésta obligado a dar todos su rendimiento sin que deje de mediar la circunstancia de que se encuentre bien determinado el tiempo que deba pasar en la oficina cumpliendo con sus obligaciones.

Afirma Weber que esto es el resultado de una evolución de los empleos públicos y privados.

En la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, por ejemplo, el personal que labora veinticuatro horas por cuarenta y ocho horas de descanso, en donde el horario establecido

para el cambio de turno es a las nueve horas y regularmente se realiza con un atraso de dos a tres horas, sin considerar que el personal del turno saliente dejé pendiente (continuada) alguna averiguación previa considerada "relevante", dicho personal continuará con el trámite hasta su total determinación, aun fuera de su horario de labores, trabajando horas extras, sin que le sean retribuidas económicamente, aunado a que deberá presentarse puntualmente a su siguiente turno, en el horario establecido.

Por otro lado, el personal que labora en Unidades de Investigación Sin Detenido ( antes mesas de trámite) de lunes a viernes, cubre una guardia extra de veinticuatro horas sin la debida retribución económica que ello representaría o el reconocimiento por parte de sus superiores.

El desempeño del cargo por parte de los funcionarios no es arbitrario sino que está sometido a normas generales, las cuales se pueden aprender, que tienen como característica el que son más o menos fijas y más o menos completas. (82)

A continuación se analizará la administración y la burocracia.

El papel real del Estado es inseparable de quienes efectivamente lo encarnan y operan. En todo sistema político el gobierno incluye siempre dos órdenes de acción, política y administrativa, que se diferencian y se asocian en distintos grados. El orden de acción política está situado al nivel de la formulación y ejecución de las decisiones que interesan a la sociedad global y a sus principales divisiones y componentes; se define por el poder; expresa la confrontación de grupos e individuos en competencia y los resultados de aquélla. El orden de acción administrativa se sitúa al nivel de la organización y de la aplicación de las decisiones tomadas sobre asuntos públicos; se define por

ESTA TENDENCIA DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

la autoridad, la organización formalmente jerarquizada y el sometimiento a reglas estrictas.

Todo aparato administrativo y el del Estado más que cualquier otro, despliega una propensión casi fatal a la burocratización como proceso y al burocratismo como resultado y sistema. Ello justifica que en adelante se hable de administración y burocracia como sonónimo.

La división social y la centralización del trabajo según sea el plan, progresan incesantemente en la fábrica, en la sociedad y en el Estado. Se crean nuevos grupos de intereses y por lo tanto nuevo material para la administración del Estado, cuya iniciativa y actividad expanden continuamente sus ámbitos y sus objetivos. La división y la especialización del trabajo exigen una calificación particular de quienes quieren lograr y ejercer un puesto de funcionario y el rango correspondiente en la jerarquía administrativa. Se crea la vocación y la profesión burocrática.

Dentro del sistema considerado en el conjunto, la burocracia es una capa social de naturaleza específica, encargada de la administración de los asuntos públicos. Así como un tipo de organización.

La burocracia se maneja como un sistema preciso e institucionalizado de poder, saber y técnica. Se estructura a través de una jerarquía vertical de mando y obediencia para la elaboración, ejecución de normas, decisiones y actividades.

El acceso al cargo, las funciones y las atribuciones, los derechos y las obligaciones, las actividades y las conexiones recíprocas, las fijan jefes y niveles superiores, de arriba hacia abajo, de manera oficial, legalizada e impersonal.

El sistema supone y genera la disciplina, el culto a la autoridad, la proclividad a la subordinación, la docilidad y el conformismo de los miembros. Todo funcionario está obligado a dar su devoción, su lealtad al cargo y a las fuerzas inherentes, de acuerdo con las normas que lo rigen, los intereses, expectativas del Estado y de los superiores. Como contrapartida, como refuerzo de esa devoción y lealtad, a cada miembro corresponde, según su ubicación, diferentes grados y posibilidades de poder, responsabilidad, ingreso, privilegios, prestigio, promoción. Se sirve al aparato burocrático para servirse de él; se mejora y se asciende con la expansión de su autoridad y de su influencia, se tiende a actuar teniendo como motivación fundamental la preocupación por la carrera y el ascenso gradual hacia niveles superiores de la jerarquía. Los intereses y los fines del Estado tienden a transformarse en los intereses y fines de la burocracia, y viceversa.

El Estado es asumido como propiedad privada de la burocracia que usurpa la propiedad del Estado y la monopoliza, asumiendo su control con todos los caracteres que se vinculan al dominio (uso, usufructo, abuso), convirtiéndola en fuente y medio de la obtención de privilegios.

Se crean lazos de solidaridad y lealtad hacia los superiores y colegas, hacia la burocracia en su conjunto. Se refuerzan los vínculos entre los miembros, su diferenciación y divorcio respecto al resto de la sociedad.

Esta estructura y esta jerarquía de poder en la administración gubernamental se construye, justifica y funciona a partir de un saber burocrático. El saber burocrático es monopolizado, atribuido a la competencia exclusiva de oficinas y funcionarios que, por la vía jerárquica, se encargan de guardarlo celosamente, tornándolo como secreto, sagrado y misterioso. (83)

Un ejemplo palpable de lo anterior dentro de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, es la obligación del Agente del Ministerio Público que conoce de los hechos, hacer saber a la persona sujeta a investigación, independientemente de la calidad que tenga (detenido, retenido o presentado), los beneficios que le conceden los artículos 20 Fracciones I, II, V, VII y IX de la Constitución, 134 BIS y 269 del Código de Procedimientos Penales vigente para el Distrito Federal y que consiste en abstenerse de rendir declaración si así lo desea; tener una defensa adecuada por conducto de abogado particular o persona de su confianza, (en caso de no tener a quien nombrar, se le asignará, desde luego, un defensor de oficio), que su defensor comparezca en todos los actos de desahogo de pruebas dentro de la averiguación previa; que se le faciliten todos los datos que solicite para su defensa y consten en la averiguación previa; que se le reciban los testigos y demás pruebas que ofrezca conforme a derecho, mismas que se tomarán en consideración al dictar la resolución correspondiente; que se le conceda, inmediatamente que lo solicite, si procede, su libertad provisional bajo caución; comunicarse con las personas que solicite, utilizando el teléfono o cualquier otro medio del que se disponga. Cuando el indiciado fuere indígena o extranjero y no hable o entienda suficientemente el castellano, a que se le designe un traductor que le hará saber los derechos correspondientes; obligación que el Ministerio Público no cumple en la práctica, en virtud de que únicamente asienta en el expediente bajo el rubro de "Razón de beneficios" lo anterior sin que lo haga del conocimiento del afectado, de tal suerte que desconoce el contenido y alcance de los citados beneficios, violando con ello gravemente las disposiciones legales aludidas, por lo que en ocasiones personas que se encuentran sujetas a investigación por delitos menores y ante el desconocimiento de que pueden obtener su libertad mediante la caución o fianza que exhiban ante la Representación Social que conoce de la indagatoria, son consignadas a los distintos reclusorios de la ciudad. En virtud de lo anterior considero que los citados preceptos legales son "letra muerta", toda vez que el artículo 269 Fracción III del Código de Procedimientos Penales vigente para el Distrito Federal señala que

al inculpado se le informará de los derechos que en avengación previa consigna en su favor la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo antes descrito es consecuencia, entre otras cosas, de los bajos salarios que se cubren al personal de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, a más de que el saber burocrático es monopolizado, atribuido a la competencia exclusiva de oficinas y funcionarios que en ella laboran; aunado a la falta de conocimiento jurídico en materia penal del abogado que acude a las oficinas de la Procuraduría capitalina a "asistir" a su defenso, a quien generalmente le interesa obtener la libertad de este último, para lo cual ofrece la "dádiva" a cambio del saber legal, motivando con ello la corrupción del personal que conoce de los hechos en la referida dependencia.

Para los funcionarios de alto rango de la dependencia, lo primordial son las estadísticas, es decir, que en la medida de que acrecente el número de personas que se consigna a los reclusorios, mayormente justifican el puesto que desempeñan y pretenden demostrar con ello que verdaderamente se está combatiendo a la delincuencia.

Por otro lado, la burocracia se inclina a ver la realidad social como reflejo, la trasposición de ella misma, como objeto de su actividad y desarrollo, usando un sentido de omnipotencia. La burocracia tiende a rechazar toda actividad que no autorice, promueva o implique crítica, investigación, debate abierto y público, control colectivo, viéndolo como amenaza y delito contra lo que ella considera sagrado. Odia instintivamente a todo intelectual crítico e independiente, a todo saber científicamente fundado y se inclina a considerar la ciencia como irrelevante, vacía de contenido o peligrosa.

La burocracia tiene una tendencia inherente y fatal a conservar y extender su poder, sus funciones, sus ámbitos de actividad; a la proliferación, al crecimiento acumulativo y autosostenido. Todo confluye hacia el logro por la burocracia de un poder ilimitado e incontrolable frente a los súbditos y frente a los superiores políticos.

En razón de que la existencia, la autoridad y las funciones de la burocracia no son comprendidas ni aceptadas naturalmente por la sociedad civil y son siempre objeto de una sorda resistencia, aquella está condenada a una actividad incesante que la justifica. A ello se agrega la necesidad en que se encuentra cada oficina y cada funcionario de desplegar su propia cuota de acción y de expansión, para dar testimonio y justificación de sí ante los otros niveles, órganos y colegas del cuerpo administrativo, modificar en su propio favor y en el del clan burocrático al que pide pertenecer el equilibrio interno de poder.

De esta manera, la actitud burocrática se expresa frecuentemente de maneras formales y ficticias.

Cuando no existen fines verdaderos, se construyen fines imaginarios que son disfrazados como reales. La burocracia posee una dinámica intrínseca a la expansión cuantitativa y cualitativa de su autoridad, aparato y ámbito de actividad. Cuanto mayores son las dimensiones, la extensión, la diversificación y la complejidad de su maquinaria, más numerosas y considerables se vuelven las responsabilidades que asume, las dificultades, resistencias que encuentra y más grande se vuelve por tanto la necesidad de multiplicar sus órganos de supervisión y control sobre sus propios miembros, clases, grupos y sociedad en su conjunto. (84)

### **Indispensabilidad de la burocracia.**

En todos los sistemas modernos de planeación y regulación, no sólo de la administración estatal, sino también de la economía, partidos, asociaciones y medios de comunicación masiva, se plantea la tarea de gobernar idóneamente estados de cosas complejas. La burocracias, entendida como combinación organizativa de funcionarios especializados, constituye, con mucho, el instrumento más efectivo para tal fin. Se trata de adjudicar mediante la división del trabajo, tareas complejas a los especialistas y a la vez, de coordinar sus funciones.

En consecuencia, al crear una burocracia, debe resolverse dos problemas básicos. Primeramente, una división vertical y horizontal de las funciones, tan económicamente como sea posible, a través de esquemas de distribución de asuntos y ordenanzas de competencia y en segundo término, la garantía de una coordinación eficaz.

La eficacia de la tramitación de asuntos por la burocracia se fundan en el saber profesional, la precisión, la rapidez, la oficialidad, la continuidad, la discreción, la uniformidad, la rigurosa subordinación, el ahorro de fricciones y de gastos.

### **Especialización de la burocracia.**

La resolución de asuntos mediante la división del trabajo conduce a la especialización, a la cual la burocracia debe, por un lado, su gran eficacia en el manejo técnico de situaciones complejas. Por otro, la especialización presenta inconvenientes considerables. Encubre, ante todo, los riesgos del perfeccionamiento en el detalle, del egoísmo y de la ceguera seccionales, en virtud de que

resultan sobrevalorados los intereses para los cuales se es experto y de los cuales uno se ocupa constantemente, mientras que otros son desatendidos o subestimados.

La distribución de todas estas funciones estatales en un esquema de sectores objetivos presenta un peligro de abandono de las tareas públicas no programadas y, en relación con esto, una tendencia a la inmovilidad que hace aparecer a la burocracia como atrasada. De ahí que se plantee la exigencia de mantener abierto el aparato burocrático frente a las nuevas tareas públicas y, en lo posible, de institucionalizar esta adaptabilidad por el medio de un personal de planeación propio. La selección, status y deberes de los titulares de un cargo tiene como objetivo el rendimiento y la imparcialidad de la burocracia.

#### **Garantía de eficiencia de la burocracia.**

El interés del rendimiento de la burocracia y el acceso a sus puestos se asocia básicamente a la comprobación de una calificación profesional. Dentro de la burocracia existen carreras de diversas categorías. Según la categoría, los requisitos de preparación y examinación son cada vez más exigentes. Incluso dentro de las diversas carreras, la situación inicial (oportunidad de destacar, perspectivas de ascenso), se atiene al certificado de calificación obtenido en un examen presentado bajo condiciones competitivas. Esto ocurre bajo la suposición frecuentemente confirmada de que por regla general el rendimiento profesional es equivalente al de un examen, en caso de que el sistema de reconocimiento utilice criterios de selección adecuados al empleo, esto es, que el rendimiento exigido en la prueba se aproxime lo más posible al requerido en la ocupación del puesto a desempeñar.

El ascenso se produce con base en los conocimientos y en la experiencia profesional

adquirida. Sin embargo, no es fácil reglamentar el ascenso a los puestos superiores de la burocracia también conforme a los criterios, claramente aplicables, de la aptitud, capacidad y rendimiento, en razón de las dificultades que presenta la inclusión de todos los atributos necesarios para las posiciones de dirección en exámenes objetivos de colocación.

En este sentido, hay que pensar no sólo en capacidades intelectuales como la imaginación, el discernimiento y mesura, sino también en cualidades de carácter como la capacidad para imponerse, la disposición al compromiso, la audiencia y el tacto.

Para apreciar estos rasgos y otros similares se requiere elementos de juicio adicionales que pueden obtenerse de modo neutral dentro de la burocracia y que desemboca en la captación de las élites burocráticas.

La eficiencia de la burocracia requiere, además, que el desempeño de sus funciones sea para los burócratas una ocupación principal. Contribuye a una eficaz coordinación de las funciones burocráticas la disciplina interna, que es garantizada por un derecho disciplinario propio, por la ética profesional y sobretodo, por las oportunidades de ascenso.

### **Garantía de imparcialidad de la burocracia.**

La función de los órganos estatales, que consiste en procurar una comprensión justa, se refleja en el tradicional deber de imparcialidad, honradez de jueces y funcionarios y particularmente, en la obligación burocrática de servir a todo el pueblo y no a un partido político, de realizar su tarea con imparcialidad y justicia y tomar en consideración el bien de la colectividad en el desempeño de un cargo.

El deber de objetividad e imparcialidad debe quedar institucionalmente asegurado, particularmente al "desprender" los papeles estatales, es decir, haciéndolos tan independientes como sea posible de la influencia de grupos particulares. Trato más apremiante resulta esta independencia en los ámbitos de la burocracia y la jurisdicción.

Favorece esta independencia el que los burócratas ejerzan su cargo como ocupación principal, por lo que reciben una remuneración y atención adecuada que los libere del cuidado por la subsistencia y les impida dedicarse a cualesquiera otra actividad que comporte lazos de interés.

Otra garantía de la independencia consiste en el nombramiento vitalicio de los burócratas, de modo que no pueden ser arbitrariamente removidos de su cargo, ni se ven obligados, como los funcionarios electos por un período, a tomar en consideración aquellos grupos que puedan influir sobre su relación. Al mismo tiempo gracias al principio vitalicio se obtiene en la burocracia un factor de continuidad y estabilidad que actúa como refugio del saber técnico y de la experiencia de servicio, frente al cambio de los gabinetes y las mayorías en partidos y parlamentos, que pueden llevar a cabo consecuentemente la planeación a largo plazo, mas allá de un período legislativo y que en suma, permite al Estado superar una seria crisis en el gabinete sin caer en la desorganización.

La independencia de los burócratas presupone que éstos sean seleccionados conforme al principio del rendimiento, el cual no sólo promueve la eficacia, sino que elimina el influjo de los intereses.

Mientras no se hallen providencias institucionales adecuadas que garanticen que los burócratas sean empleados y promovidos estrictamente según su aptitud, capacidad y rendimiento profesional, el campo para el oportunismo seguirá siendo amplio.

Sin estas garantías, incluso, el funcionario vitalicio se encuentra expuesto, dentro de la burocracia, a brindar atención parcial en todo caso cuando ya no espere una promoción o ya no tema un cambio de adscripción.

La costumbre tradicional de no designar para un alto puesto burocrático a quien no tenga que presentar un examen último, introduce un factor objetivador en el proceso de selección. Una función similar desempeña la práctica mencionada de otorgar los ascensos preferentemente con base en evaluaciones internas de la burocracia. Se ganaría una eficaz defensa contra las influencias extrañas si se estableciera como costumbre que el compromiso personal de un partido o grupo de presión fuera más perjudicial que benéfico a la carrera burocrática. Sólo bajo estos supuestos queda libre el burócrata de la tentación de pactar con grupos influyentes para acrecentar sus posibilidades de progreso. Sólo así será digna de crédito la función del Estado como "poder principal" en este importante ámbito.

En profunda contradicción con todos estos requerimientos se encuentra la práctica que consiste en promover hacia las posiciones superiores de la burocracia a funcionarios comprometidos con algún partido político. (85)

De lo anterior es claro ejemplo el actual Procurador capitalino, nombrado por el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, representante del partido político en el poder y para evitar que se continúe con tal tradición, es menester realizar algunas reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los términos que más adelante propondré.

85 Zippelius, Reinhold.- "Teoría General del Estado", Ciencia de la Política, Traducción Directa del Alemán por Hector Fix-Fierro, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1985, Págs.377, 378 y sigs.

### **Disfunciones de la organización burocrática.**

La ineficiencia que se encuentra frecuentemente en la burocracia no procede sólo de los patrones informales que surgen dentro de ella o del fracaso al tomarlos en cuenta, sino en parte del carácter mismo de la propia estructura burocrática. Como lo ha señalado Merton en un penetrante análisis, las técnicas utilizadas para obtener las eficiencias pueden resultar contraproducentes, generando los males convencionales asociados a la burocracia.

Se puede establecer como "defectos congénitos" de la burocracia:

- a) **Rutina.** Consiste en la acentuación exagerada de las reglas, procedimientos y tareas ordinarias.
- b) **Tráfico misterioso.** Es la tendencia a ocultar los procedimientos administrativos a extraños, dejándolos así en cierta medida a merced del funcionario.
- c) **Insolencia.** Calificativo que se aplica al burócrata cuyo poder y seguridad se le ha subido a la cabeza.
- d) **Fingimiento perezoso.** Es cuando el burócrata ya no se siente obligado a trabajar arduamente debido a que tiene asegurada la posición de su empleo.

Estos males podrían atribuirse a las ordinarias fragilidades humanas, a los efectos corruptores del poder o a las consecuencias perniciosas que tiene el hecho de sentirse seguro, si no fuera por el hecho de que dichos males no tienen un carácter universal y su importancia parece variar según

las condiciones específicas en que se encuentran. Tales hechos sugieren que sus orígenes se encuentran en la propia burocracia, más que en las cualidades personales de los individuos.(86)

#### 4.- LA BUROCRACIA COMO INSTRUMENTO DE QUIENES DETENTAN EL PODER.

Es evidente que la burocracia sólo es un instrumento de los intereses dominantes en una sociedad determinada. A eso se debe que a menudo la política administrativa contraría a dichos mandatos. El gobierno forma sus cuadros administrativos de acuerdo con las fuerzas en que se apoya, colocando en los altos puestos burocráticos a personas representativas de esas fuerzas o que están dispuestas a obedecerlas.

La acción de los partidos en el gobierno es indudable, los más fuertes logran llevar a sus representantes a los altos puestos burocráticos y así aseguran, en cierto modo, orientaciones administrativas favorables a su política. Al considerar a la burocracia como instrumento del poder, es necesario no olvidar el grupo formado por quienes tienen el poder inmediatamente en sus manos, a la alta burocracia que siempre trata de perpetuarse y que usa todo el aparato burocrático precisamente con esa finalidad imprimiéndole las modificaciones y las orientaciones necesarias para conseguir las.

Lo característico del instrumento es que sirve en las manos de cualquier persona que pueda manejarlo. (87)

El carácter instrumental de la burocracia se manifiesta en que los aparatos burocráticos están dispuestos en general para servir a los más diversos señores que se siguen el uno al otro en el poder. En las burocracias públicas, por ejemplo, suelen sobrevivir intactas a los cambios de gobierno, aun cuando los gobiernos sucesivos tengan una orientación política distinta y persigan objetivos contrarios, si no obstante, se modifica la composición personal de la burocracia a raíz de

un cambio de gobierno, el reemplazo de antiguos funcionarios por nuevos no se debe generalmente a que los primeros hayan pedido su retiro, puesto que no pueden conformarse con la nueva orientación del poder, sino más bien a que se les obliga a renunciar ya que los nuevos representantes del poder desean proporcionar empleos a sus propios partidarios.(88)

Ejemplo de lo anterior, es la repercusión en nuestra sociedad de las imprudencias de individuos impreparados y populistas que nos gobernaron y abrieron la puerta para que la impunidad nos dejara inermes. Reformas apresuradas, sin meditar y mal hechas dieron como resultado las Comisiones de Derechos Humanos, puestas, además, en manos de personas ávidas de notoriedad y quizás románticos seguros de que "viste" mucho ser bondadoso con el delincuente y demostrar caridad para éstos, alegando que eran producto de la pobreza y la ignorancia. Durante los últimos diez años no se ha llevado una política criminal, toda vez que en el sexenio anterior se nombraron seis titulares, tanto en la P. G. R. como en la P. G. J. D F y, en el actual llevamos dos en la primera, e impuso (el Presidente de la República) otros tres en la segunda, en la cual Cuauhtémoc Cárdenas, como Jefe de Gobierno del D.F, designó al cuarto, del que se espera demasiado. Es decir, transitaron ocho titulares en una Procuraduría y diez en la otra. Sin que alguno de ellos se distinguiera por su especialización en materia criminal. Cual sucede en México, por sus nombramientos adquirieron conocimientos.

Se sorprendieron de la "cloaca", cesaron a M.P. y policías, formularon planes que, cuando iban a ponerlos en práctica, a ellos los cesaron. Así pues, con leyes protectoras, Comisiones de Derechos Humanos, policías corruptos, leyes proteccionistas, procuradores desechables y administradores de justicia que dejaron mucho que desear, la delincuencia nos arrasó.(89)

88 Azuara Pérez, Leandro.- Ob. Cit., Págs. 248.

89 Sodi Serret, Carlos.- "18 Procuradores en 9 años .Se carcajean los Arizmendi", en Excélsior, el periódico de la vida nacional, México D.F., 8 de Junio, 1998, Sección A, Pág. 24.

De lo antes expuesto se colige, que si la estructura orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal no cambiara cada vez que se cambia a titular, por más que el Presidente de la República designe o no a éste, las reglas básicas ya están fijadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y el Reglamento que lo rige para que se continúe con una misma línea de trabajo, toda vez que prácticamente con cada nuevo Procurador hay nueva estructura orgánica en la Procuraduría, personalizándose con ello la Institución, trayendo como consecuencia las constantes reestructuraciones de esta institución.

Para lograr una Procuraduría más fuerte y consolidada, es menester que su estructura orgánica no cambie cada vez que se nombre a un nuevo Procurador. Por ello, **propongo que el titular de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal sea designado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de entre una terna de funcionarios que se encuentren activos en dicha Institución y con aptitudes para desempeñar el cargo, propuestos por el Instituto de Formación Profesional de la propia Procuraduría a través del Jefe de Gobierno Capitalino.**

Debiendo ser dicho nombramiento similar al del Procurador General de la República, quien es designado por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y ratificado por el Senado de la República, según lo establece la Constitución Políticas de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 76 Fracción II, encontrándose entre las facultades exclusivas del Senado, el de ratificar los nombramientos que el Ejecutivo Federal haga del Procurador General de la República y 89 Fracción IX, que indica las facultades del presidente de la república, siendo una de ellas la de designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República.

Por otro lado, es pertinente advertir, que el espíritu de cuerpo y el carácter cerrado dan a la organización burocrática una relativa independencia frente a quienes detentan el poder, los cuales se encuentran por lo general ubicados al margen de dicha organización. Esto no tiene que ver con el carácter de medio o instrumento que se da a la burocracia, pero sí se relaciona con el desplazamiento de objetivos, este proceso origina la rigidez de la burocracia, la cual funciona aún cuando ya no reciba nuevas órdenes por parte de quien quiera detenta el poder. (90)

La resolución de tareas complejas mediante división del trabajo requiere, por un lado, de la especialización y, por el otro, de la coordinación de las funciones así despeñadas. Las normas de distribución de asuntos y las ordenanzas de competencia cumplen entonces con la doble tarea de dividir funciones y de coordinarlas en formas determinadas. La coordinación puede realizarse también en lo fundamental, a través del acuerdo de los interesados.

Corresponde particularmente a la burocracia ocupada por un funcionario profesional capacitado, la tarea de actuar como representante del saber técnico, de la objetividad como "poder imparcial" en el conflicto de intereses de las fuerzas sociales. Esto quiere decir que en sus resoluciones administrativas y proyectos de ley, la burocracia debe equilibrar con justicia e imparcialidad los intereses presentes de la comunidad.

En la sociedad pluralista, la burocracia no es susceptible de una diferenciación de Estado y sociedad. Según parece, un enfoque realista tendrá que resignarse a que la estructura social pluralista se refleje en alguna medida en las actividades de la burocracia. Las presiones de los grupos de poder pluralista perturban la imparcialidad de la burocracia, ya sea porque ejercen influencia sobre el jefe político de las administraciones municipales o de los ministerios, o bien, porque impulsan hacia los puestos burocráticos a personas de quienes esperan un especial favor.

Aparece de tal patrocinio de los cargos y el correspondiente oportunismo, también el compromiso natural con el ámbito de vida administrativo que puede dar origen a que el funcionario se identifique precisamente con los intereses que debe administrar. Existe el peligro de que la lealtad del empleado hacia el Estado se deforme y convierta, de ese modo, en lealtad hacia un partido, sindicato o iglesia. La burocracia se inclina a impedir que el saber interno se haga público.

Esta tendencia se haya objetivamente condicionada y justificada en parte, en virtud de que a menudo satisface el interés del ciudadano afectado en la discreción.

El interés de la burocracia en el poder favorece su propensión al manejo confidencial del saber oficial y de servicio. Toda burocracia procura incrementar esta superioridad del saber profesional por medio del secreto de sus conocimientos e intenciones.

La tendencia hacia la tramitación confidencial de los asuntos entra en innegable conflicto con el principio democrático del control público del poder estatal, tanto si la burocracia constituye un factor verdaderamente importante de ese poder público.

El estilo de la administración burocrática, la superioridad de la especialización y la movilización del saber técnico en el detalle tiene como contrapartida ideal la "ceguera seccional" de la burocracia, esto es, el horizonte limitado que es propio del especialista. A la sujeción a reglas, la uniformidad y objetividad de la acción burocrática corresponde la obstinación del burócrata, su "impersonalidad" y la carencia del "asentido común" que sabe ajustarse a las peculiaridades de la situación. La tramitación confidencial de los asuntos no sólo sirve a los intereses legítimos en la discreción, sino que contribuye a edificar el poder burocrático y a sustentarlo del control público.

(91)

Existen elementos negativos del burocratismo como son la complejidad y la lentitud en sus procedimientos, la estrechez de miras del burócrata que considera obvias e importantes todas las minucias de su esfera y, finalmente, la aversión a abandonar los caminos trillados. Bajo el rubro de molesto y costoso debe incluirse también la "introversión" de la burocracia, cuanto mayores son sus dimensiones, tanto más vigorosamente tiende a convertirse en su propio fin.

Ello se demuestra, por ejemplo, en el incremento de modelos de cooperación complejos, de estériles conflictos de competencia y en la propensión a extender al aparato mismo, por lo que la incapacidad de limitar disciplinadamente su trabajo a lo esencial, trae como consecuencia que los mandos superiores y aún la propia dependencia estimulen la multiplicación de plazas. En múltiples ocasiones esto ocurre frecuentemente por ambición, sobre todo si las oportunidades de promoción para un nuevo cargo aumentan conforme crece el aparato subordinado a uno.

Ejemplo de lo anterior es el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 25 de octubre de 1993 que crea diez Direcciones para la atención e investigación de delitos especiales, de las cuales algunas habían sido suprimidas en anteriores reestructuraciones. Al respecto, el 19 de abril de 1998 el periodista Alfredo Joyner señala que ". . . la "nueva" estructura orgánica de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal será similar a la que tenía en 1994, antes de la administración de José Antonio González Fernández como titular de la Dependencia. Con los cambios anunciados esta semana, por el actual Procurador Samuel del Villar Kretchmar, quedó en el pasado la reestructuración a fondo que, a inicios de 1995, dió a conocer el entonces Procurador".

En ese año (1995) se detectó que para abatir los índices delictivos habría que especializar las áreas en razón al tipo de delito a investigar.

lo anterior renovación contemplo la creación de siete coordinaciones de investigación especializadas entre las que destaca la de investigación de Robo de Vehículo y la de Homicidios.

Así nacieron las subprocuradurías "A", "B" y "C" en las que se distribuyeron las áreas especializadas conforme al tipo de delito a investigar. Para ello, el entonces Procurador José Antonio González Fernández, solicitó el triple del presupuesto asignado a la dependencia obteniendo sólo el doble. Utilizó instalaciones centralizadas y redujo carga de trabajo a las delegaciones regionales de la dependencia adscritas a las 16 delegaciones políticas.

Actualmente, el Procurador Samuel Del Villar Kretchmar decidió retomar la idea de una Subprocuraduría de Control de Procesos y otra de Averiguaciones Previas, al considerar que las delegaciones regionales deben encargarse de sus investigaciones, independientemente del delito que se deba perseguir. (92)

La desconcentración administrativa en la Procuraduría capitalina debe tener como propósito fundamental dar respuesta en los mismos lugares donde la ciudadanía demanda atención de manera ágil, obteniendo en cambio, un Ministerio Público carente de espíritu de servicio y vocación en la investigación de delitos, incapaz de brindar la atención requerida, desvirtuando su función al convertirse en una institución burocratizada y formalista. Claro ejemplo son las agencias del Ministerio Público en las que se omite conocer de algunos delitos (Abuso sexual, violación, estupro, robo de vehículo, robo a bancos, delitos cometidos por servidores públicos, por menores e incapaces, etc), y se omite al agraviado o denunciante, canalizándolo a la Dirección General o Agencia Especializada competente para conocer del ilícito que pretende denunciar, dando lugar a un largo "peregrinar" para obtener la atención debida, toda vez que tendrá que

92 Joyner, Alfredo.- "Y volver ... volver", en "Metro", Lectura de la Gran Ciudad, México D.F., 19 de Abril 1998, Sección B, Pág 4

trasladarse por sus propios medios a la agencia que le corresponda y posteriormente a la Dirección General que continuará con la integración de la averiguación previa, representando pérdida de tiempo y menoscabo en su patrimonio al erogar gastos de traslado de un lugar a otro

Con la emisión del **Acuerdo A/003/99** publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de julio de 1999, el actual Procurador Capitalino establece una nueva reestructuración más, que impide que la ciudadanía obtenga la impartición de justicia pronta y expedita que demanda, al crear 5 agencias especializadas para el conocimiento de delitos culposos ocasionados con el motivo del tránsito de vehículos, distribuidas en las zonas norte, oriente, poniente, sur y centro conforme a los artículos 36 y Noveno transitorio del propio acuerdo.

### **La "indestructibilidad" de la burocracia.**

La burocracia una vez establecida, pertenece a las formaciones sociales de más difícil demolición. Esto se debe a que el aparato burocrático es indispensable en el moderno estado de masas y de asistencia, para mantener en pie el orden y el suministro vital más elemental. No sólo es este aparato imprescindible como estructura coordinada de las funciones estatales, sino también como portador del saber técnico y de servicio. Aparte de la situación de ciertos altos funcionarios, las revoluciones comúnmente dejan intacto el aparato burocrático, por ejemplo Hitler no destruyó la burocracia que encontró, sino que se aprovechó de ella. Por otro lado, las revoluciones comunistas han demostrado que la indestructibilidad de la burocracia tiene sus límites. Sin embargo, en este caso los nuevos detentadores de poder se vieron obligados a establecer inmediatamente un nuevo aparato haciendo uso de importantes elementos estructurales de la anterior organización burocrática.(93)

## 5.- EL CONTROL SOCIAL.

La Sociología comienza con dos elementos básicos: la conducta humana que sigue normas regulares y recurrentes, y la gente, que en todas partes, vive con los demás y no sola. (94)

Cuanto más complejas llegan a ser las sociedades, tanto mayor es la presión que se ejerce sobre el sistema jurídico a favor de un cambio. El sistema debe adaptarse en forma acelerada a contextos que han sufrido una transformación, que se refleja en la paradoja instalada en los fundamentos de la validez del derecho positivo: si la función del derecho consiste en estabilizar expectativas de comportamiento normativamente generalizadas ¿Cómo puede cumplirla un derecho que es modificable a voluntad y que es válido sólo por la decisión de un legislador político?.

No se trata por lo tanto de lograr un consenso, sino sólo de que surja la apariencia externa o la supuesta probabilidad de una aceptación general. (95)

Los hombres socialmente considerados hacen su historia, total o parcial, en condiciones no elegidas por ellos, a través de una combinación de lucidez y ceguera, sin saber nunca totalmente cómo ni por qué, de modo inconsciente, irracional y desorganizado. A través del proceso histórico, el elemento consciente y racional ha tendido a incrementarse sin llegar a prevalecer completamente sobre los elementos espontáneos e ilusorios. Los resultados y los productos de la acción de los seres humanos se alinean. Escapan a su voluntad, a su conciencia y a su control, toman formas; abstractas (mercancías, mercado, dinero, capital, ideologías, aparatos organizativos) que parecen asumir existencias independientes, se vuelven realidades soberanas y

94 Chinoy, Ely.- Ob. Cit., Pág. 349.

95 Sobrevilla, David.- Ob. Cit., Págs. 45, 48 y sigs.

operativas, se tornan contra los individuos y lo arrastran a destinos inhumanos.

La variable fundamental en la instancia política es el poder. Es la capacidad de unos para coaccionar, influir y dirigir a otros, a fin de tomar e imponer decisiones sobre las personas y las cosas, su jerarquización y combinaciones, sus modos de uso y disfrute. En cualquier sociedad, el poder aparece como un continuo elemento y formas que se diferencian y entrelazan, que ordenan las relaciones entre los grupos e individuos e imponen la voluntad de unos sobre otros mediante combinaciones específicas de niveles, objetivos, instrumentos, mecanismos, procesos y resultados (empresas, familia, escuela, iglesia, otras instituciones sociales; aparato político, Estado; dominación, fuerza, manipulación, autoridad, etcétera).

Para la sociedad oficial, encarnada en el aparato político, lo nuevo, lo diferente, lo no integrado aparece siempre como perversión y peligroso. Desde este punto de vista, el Estado es el instrumento que permite mantener las cosas en su orden tradicional reconocido, para luchar contra el desgaste. El Estado admite las modificaciones que aseguran el mantenimiento del orden del cual es guardián. El desorden producido y encarnado por grupos de individuos es absorbido sin cesar por el Estado, a través de la organización; es recuperado y metamorfoseado en su contrario por medio de la jerarquía; o bien es expedido fuera del sistema como desviación, o mantenido en la periferia como marginalidad. **(96)**

Mediante la fuerza social, el Estado se propone, en mayor o menor grado:

a) Crear y conservar el monopolio permanente y legalizado de la violencia, que es así

institucionalizada, oficializada y organizada; en general, absorber de manera, en principio, exclusiva y excluyente todos los medios de decisión y de dirección de la sociedad, de regulación, orientación de las actividades de clases, grupos e individuos. Ello incluye y se relaciona con la estructura, el funcionamiento de la burocracia pública, las fuerzas, la policía, los tribunales.

b) Erigirse en instancia suprema sobre y entre los grupos sociales, como medio de mantener la supremacía de las élites político-burócratas que detentan el gobierno, de la fracción hegemónica y de las clases dominantes, sobre las clases subalternas y dominadas; regular sus relaciones; crear cierto equilibrio relativo entre los grupos divergentes y antagónicos, todo ello para preservar el sistema social y como contención de las fuerzas que lo cuestionan y pueden destruirlo.

c) Construir un sistema de control político, como conjunto de instrumentos, mecanismos, decisiones y acciones, legítimas o no, que el Estado aplica para el mantenimiento de los grupos, especialmente los subalternos dominados, dentro de los límites correspondientes a las características y necesidades estructuradas del sistema. Este sistema de control, que despliega una gran variedad de expresiones y modos de operación, regula demandas sociales, en un sin número, en sus alcances, formas de manifestación, combina la coacción y la inducción de consenso.

d) Atenuar, ajustar o suprimir conflictos de interés encontrados.

e) Reconocer o imponer formas de compromiso social, político y cooperación interna (captación de individuos talentosos y energéticos de los grupos subalternos, dominados y de sectores de éstos; regulación de acuerdos voluntarios entre grupos e individuos; negociación, arbitraje obligatorio; formas regulares y periódicas de adquisición y transmisión de poder).

f) Integrar el país, crear y mantener la unidad nacional y un sistema de lealtades nacionales. para fines internos y para la regulación de las relaciones con el exterior. (97)

Por otra parte, debe entenderse que bajo el rubro "Control Social" se trata de designar en conjunto todas las normas colectivas así como también las autoridades y los poderes sociales, que a diferentes niveles y de diversas maneras, regulan la conducta humana en sus aspectos o resultados exteriores. Por tanto, dentro de esa denominación quedarían incluidas realidades sociales muy diferentes, pero todas ellas con el denominador común de querer normar la conducta humana externa, y de regularla efectivamente en una gran medida.

Se puede definir el Control Social como el conjunto de medios sociales o con repercusiones sociales, para ordenar y regular el comportamiento humano externo en muy diversos aspectos. J.S. Rousek define la expresión control social como "Un término colectivo para aquellos procesos, planeados o no, por medio de los cuales los individuos son enseñados, persuadidos o compelidos a adaptarse al uso y a las valoraciones de los grupos de que forma parte".

Las medidas y los procesos de control social operan a tres niveles diferentes: a) control ejercido por un grupo sobre la conducta de miembros de otro grupo; por ejemplo la oligarquía política sobre la totalidad del pueblo; b) control ejercido por un grupo sobre miembros integrantes de éste, ejemplo por medio de los usos o de las costumbres que imperan en un círculo, a través de las autoridades de una asociación y, c) control ejercido por unos individuos sobre otros, sea por influencia carismática, por virtud del prestigio, usando la fuerza, etcétera.

En todo control social nos encontramos con una autoridad colectiva –personificada o

difusa,colegiada o individual (que en este caso habla a nombre de un grupo), etc.- que influye sobre otros

Parece que la idea más genérica de control de la conducta humana denota algún modo de intervención, de presión o estímulo del comportamiento voluntario. Los controles sociales consisten de algún modo en la presión de una autoridad, coerción, estímulo, carácter colectivo, que viene desde fuera y tiende a modelar la personalidad y la conducta del sujeto en concordancia con las convicciones vigentes, con lo ordenado en los modos colectivos, o con lo dispuesto por las autoridades de entes sociales. Todas las formas de control social tratan de producir una especie de conformidad, de solidaridad y de continuidad en un grupo.

Recasens cita: son tantos en número y tan variados los medios de control social y tan diferentes las formas que representan, que sería aventurado intentar una clasificación, por lo que únicamente me limitaré a mencionar tan sólo algunos de sus mecanismos: (98)

a) El uso de la violencia material directa, de la fuerza bruta: matanzas, conquistas, pillaje, encadenamiento, esclavización, encierro, etc.

b) El empleo de la intimidación y el miedo para asegurar mediante la amenaza de la fuerza la realización del propósito deseado. Este es el método empleado por el atracador contra su víctima; puesto en práctica por un conquistador para imponerse a las poblaciones que esclaviza.

c) El derecho, que es la forma de la intimidación justificada y legítima, debido a que caracteriza esencialmente a las normas jurídicas de la nota de impositividad inexorable, esto es, de ser

aplicadas mediante la fuerza. Contienen pues las normas jurídicas una amenaza de medidas violentas para el caso de su incumplimiento; por ejemplo, la amenaza de la ejecución forzosa en la vía civil o el apremio en la vía administrativa, y a la amenaza de sanción penal en el caso de delitos.

d) El empleo de los fraudes o engaños para conseguir mediante ellos el sometimiento de otras personas. Estos procedimientos los hallamos en múltiples terrenos: en el político, mercantil y en otros. Así, antiguos reyes, nobles, magos, caudillos y privilegiados mantenían en obediencia a sus súbditos y a sus subordinados haciéndoles creer que poseían dotes sobrenaturales.

e) Por procedimientos de propaganda y métodos de persuasión no fraudulentos mismos que, sin intención de engaño, se limitan a llamar la atención sobre las bondades de determinadas mercancías, las virtudes de ciertos hombres públicos, la verdad de ciertas ideas.

f) Por procedimientos educativos, en los cuales se combinan múltiples y variados métodos formativos, informativos, enriquecedores, refinados, vigorizantes, orientadores, etc., de la personalidad.

g) Por medio del esclarecimiento científico y técnico, esto es, por ilustración y enseñanzas sobre hechos científicos a los que se ligan efectos técnicos beneficiosos, como por ejemplo, consejos higiénicos, invitación a usar las vacunas pertinentes, etc.

h) La literatura y el arte. La influencia de la literatura y el arte, como medio de control social, puede efectuarse sin que haya existido ningún propósito previo en esa dirección, pero puede suceder que la literatura y las artes sean utilizadas con una finalidad preconcebida de control social.

i) La distribución del poder económico. La administración o distribución de la riqueza y la pobreza por quien tenga poder para llevarla a cabo, o al menos para propiciarla, constituye obviamente un poderosísimo medio de control social.

j) La acción del conductor, guía o caudillo por una especial influencia que emana de su persona, por algo así como un influjo carismático, poder de sugestión o de seducción que determina que, sin coacción ni intimidación, un gran número de personas lo sigan con entusiasmo.

k) La acción de la autoridad fundada en ordenamientos considerados como legítimos desde el punto de vista racional. Tal es el tipo de control ejercido por las autoridades jurídicas sobre todo en los países civilizados de la cultura occidental moderna, principalmente, por los funcionarios legítimos, por los directores mesurados, equilibrados y racionalizados de organizaciones colectivas tanto simples (de mero provecho para sus miembros) como institucionalizadas (al servicio de funciones continuadas y valiosas para la sociedad).

l) Por virtud del poder que ejercen las tradiciones, basado en la creencia en la santidad de las formas tradicionales —que rigieron desde lejanos tiempos, y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad (autoridad tradicional)— por ejemplo: mandos señoriales y feudales, mando de los ancianos, costumbres de origen inmemorial, etc.

m) El ofrecimiento o expectativas de ventajas o beneficios —en posición social, en lucro económico, en ascensos o promociones, en rango profesional, en fama, en recompensas o premios de diversas clases, etc.— Los hombres se mueven no sólo para evitarse sinsabores, perjuicios, penalidades, sino que lo hacen, y sobre todo, para satisfacer ambiciones, apetitos, deseos de vivir mejor, disfrutar más.

Este control social es ejercido de manera difusa por modos colectivos de conducta, (hábitos sociales, usos, costumbres, convicciones, creencias, etc ) sostenidos y apoyados por la totalidad o por la inmensa mayoría de los miembros de un grupo, los cuales pueden y suelen reaccionar con críticas, censuras y exclusiones contra los infractores. Puede el control social ser ejercido además por instituciones como por ejemplo, la familia, asociaciones privadas (culturales, sindicales, deportivas ) la iglesia, etc. También puede el control social ser ejercido por instituciones públicas como el Estado (y los entes subordinados que lo integran, como los Municipios); por las escuelas en todos sus grados, por la prensa como factor que contribuye a formular la opinión pública, etc.

**(99)**

Karl Mannheim señala que por el control social, los individuos condicionados a la aceptación ciega de valores, sea obediencia, por imitación o sugestión, a duras penas pueden ser capaces de hacer frente al tipo de valores que apelan a la razón y cuyos principios subyacentes pueden y deben razonarse. **(100)**

Como ejemplo de lo anterior, tenemos que los niveles de inseguridad que se han llegado a registrar en el Distrito Federal son absolutamente intolerables para sus residentes aseguró el Procurador capitalino Samuel del Villar Kretchmar, al subrayar que el problema no se podrá resolver desde las oficinas burocráticas, sino con una cooperación operativa entre las autoridades y la ciudadanía, porque sólo así comenzarán a desplomarse los índices de criminalidad que han protegido y fomentado la impunidad y corrupción.

El funcionario capitalino manifestó lo anterior luego de ponerse en marcha el "programa" piloto

99 I D E M.- Ob. Cit., Págs. 231, 232 y sigs.

100 Mannheim, Karl.- "Diagnóstico de nuestro tiempo", Fondo de Cultura Económica, México 1959, Pág. 37.

de Procuración, Prevención y Combate del Delito, a través de comités de seguridad vecinales en una ceremonia realizada en la Plaza Rio de Janeiro, de la Colonia Roma

Sobre el templete armado en la plaza, ante cientos de vecinos y representantes de manzana, dijo que la determinación de este "programa" piloto es en respuesta a la demanda de los vecinos del Distrito Federal.(101)

Pero el "programa piloto" no funcionó según lo describe el periodista Rafael Ruiz Harrell en su columna "subterráneo" del periódico "Metro", al señalar "varios amigos me lo dijeron bien claro: No, hombre, ahí no hay nada. No ha habido nunca un comité que funcione. Nada más vas a ir a perder tu tiempo, lo que discutíamos era si el Consejo Consultivo de Procuración de Justicia y Seguridad Pública que acababa de instalar Cuahutémoc Cárdenas Solorzano, y del que hablé en el Subterráneo del martes pasado, iba a servir o no".

"Yo alegaba que el Consejo tenía que funcionar, ya que no había de otra. Para frenar el crimen sólo hay dos caminos –les decía-. Uno, el más eficaz, es a largo plazo y cuando menos por ahora está cerrado: la actual administración no va a traducir en bienestar familiar los logros macroeconómicos".

"Así que sólo queda el otro camino: armar una cruzada ciudadana contra el crimen; convocar a la población para que, en sociedad con las autoridades, se combata en serio a la delincuencia. Claro que hay que darles algunos instrumentos para su defensa, como algún control sobre la policía y agentes del Ministerio Público comprometidos con la comunidad, pero no hay de otra. Este es el último tren, así que no podemos dejar que falle".

101 Chavez, José Antonio y Antonio de Marcelo.- "Intolerables los niveles de inseguridad, cooperación para erradicarla PGJDF", en "La Prensa", el periódico que dicen lo que otros callan, (28 de febrero 1998), Pág 12.

"Tenían razón. El jueves pasado tuvo lugar la primera sesión del dichoso Consejo Consultivo y todo se fue por un despeñadero. Las autoridades que estaban presentes, así fuera bajita la mano, insistieron que el gobierno tiene el monopolio de la acción penal y aunque estaban dispuestos a oír lo que les dijeran, el asunto de la seguridad es suyo y de nadie más. No hubo alguno que se refiriera a métodos alternos de control de la delincuencia que no implicara cárceles o policías, como alentar al desarrollo de la comunidad, o que surgiera camino alguno para que la población pueda actuar en su defensa". (102)

Llegándose a la conclusión de que el "programa" piloto de Procuración, Prevención y Combate del Delito" no funciona, además de que en relación al mismo tema, la periodista Margarita González Gamino escribe en su columna "Mercado Sobre Ruedas" del periódico "Metro" lo siguiente: "En pasadas administraciones se han instalado Consejos Consultivos para combatir la delincuencia, inclusive se han hecho Consejos también a nivel delegacional. Los que hemos participado e incluso organizado este tipo de Consejos sabemos que sus resultados son en el mejor de los casos nulos".

"En el peor sirven para querer distraer a la población con declaraciones sobre lo mucho que se está haciendo sobre el tema y también permiten que los policías se distraigan de sus tareas por estar "trabajando" y reportando sobre su labor en el Consejo."

"Hace varios años, cuando la inseguridad preocupaba, no siendo ni la mitad de lo que hoy en día es, se crearon 16 Consejos, más uno para toda la ciudad. Participaron gentes notables de la comunidad de forma conjunta con las autoridades, los vecinos y las policías. Se realizaron diagnósticos detallados de la colonias o lugares específicos en donde se incrementaba la

delincuencia tipo de delito por área, existencia de bandas en los lugares de mayor índice delictivo y en algunos casos hasta nombres y domicilios de los presuntos maleantes"

"¿Se imaginan cuál fue el resultado?. Simplemente ninguno. De cualquier forma se podrían poner a disposición de las nuevas autoridades dichos estudios. En caso de que no se encuentren actualizados, los podría actualizar cualquier vecino, ya que todos sabemos en que colonias se dedican a robar, en que mercados y tianguis se vende lo robado y en más de un caso, quiénes se dedican a este lucrativo y fácil negocio". (103)

De lo antes expuesto, considero que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, aplica como medios de Control Social la intimidación y el miedo, para asegurar mediante la amenaza de la fuerza, la realización del propósito deseado, así como el Derecho, porque caracteriza esencialmente a las normas jurídicas de impositividad inexorable; esto es, de aplicar mediante la coerción y contener las normas jurídicas una amenaza de medidas violentas para el caso de incumplimiento, en virtud de estar fundada en ordenamientos considerados como legítimos, toda vez que así se establece en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, refiriendo que la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará de una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato; y artículos 20 y 33 del Código de Procedimientos Penales, indicando dichos preceptos que el Ministerio Público por vía de corrección disciplinaria y para hacer cumplir sus determinaciones, podrá emplear indistintamente, los siguientes medios de apremio: multa por el equivalente a entre uno y treinta días de salario mínimo vigente; auxilio de la fuerza pública, arresto hasta de treinta y seis horas, y si fuere insuficiente el apremio, procederá contra el rebelde por el delito de desobediencia.

103 González Gamio, Margarita.- "Mercado Sobre Ruedas", "Consejitos contra la inseguridad", en el periódico "Metro", Lectura de la Gran Ciudad, domingo 26 de Abril 1998, Pág. 25.

Aunado a lo anterior la Procuraduría cuenta con una Dirección General de Política y Estadística Criminal que tiene como atribución Investigar y determinar las causas que dan origen a los delitos, precisar los lugares de su comisión, conocer el impacto social que producen, su costo y desarrollar estrategias que apoyen su prevención el combate a la impunidad, en coordinación con las unidades administrativas competentes, según el artículo 31 Fracción II del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. **(104)**

Con lo anterior se establece que la Procuraduría capitalina al tener el monopolio de la persecución del delito y del ejercicio de la acción penal, únicamente al permitirle a la población que exprese su opinión para la investigación y persecución de delitos, ejerce una forma de control social sobre ésta, omitiendo considerar dicha opinión en el ejercicio de sus atribuciones.

104 Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.- Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo DLIII, Número 19, México, D.F., Miércoles 27 de Octubre de 1999, P{ag. 9.

## CAPITULO CUARTO.

### **DESCONCENTRACION DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.**

#### **1.- PROCESOS DE DESCONCENTRACION EN LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.**

En el pasado la sociedad civil tomaba todas las decisiones importantes de manera colectiva. Cuando su tamaño creció excesivamente, se propuso crear consejos representativos de la totalidad del grupo social para facilitar la toma oportuna de decisiones que a todos concernían.

En épocas de conflicto civil o de guerra con otros grupos sociales, las decisiones colectivas se encomendaban a un solo individuo para hacerlas todavía más ágiles y oportunas.

Cuando el poder de la sociedad en su conjunto (la soberanía del pueblo) quedó concentrado por la vía de la representación jurídica en un pequeño grupo o en un solo individuo, surgió el problema de cómo controlar sus acciones para mantenerlas dentro de las normas establecidas por la colectividad. Así, surgieron diversos métodos y formas de control de la autoridad delegada en los funcionarios públicos. Con la división de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) o funciones de gobierno en diversos órganos, se buscó equilibrar el poder, hasta que finalmente en nuestros días, la sociedad civil vuelve a reclamar para sí el derecho de controlar colectivamente la conducta pública de los funcionarios en los que ésta ha delegado su representación política.

La concentración de poder en un solo individuo o grupo, se considera excesiva e inconveniente para la colectividad política, por lo que se ha buscado su disminución o incluso su control más

efectivo por parte de los otros dos poderes y aún de la colectividad. Esta percepción de un exceso de poder, bien sea en algunos de los órganos del nivel federal o de gobierno (generalmente el Ejecutivo) frente a los correspondientes al ámbito estatal o municipal, o bien del poder Ejecutivo en relación con los otros dos (el legislativo o judicial), parece presentarse en distintos países en la época contemporánea.

Se habla así de la "reforma del Estado" o "modernización de la administración pública" en América Latina o de la "reinención del gobierno" en los Estados Unidos, como en años anteriores se hablaba en nuestro país de "reformas o reestructuraciones" de la administración pública. La "reforma" o modificación de la administración pública suele ser necesaria de tiempo en tiempo para adecuar la estructura y funciones de los órganos gubernamentales (generalmente la del Poder Ejecutivo) a los fenómenos que trae consigo el crecimiento sostenido de la población, así como a la constante aparición de nuevas tecnologías que la investigación científica va poniendo a disposición de la sociedad humana en su conjunto.

Cuando dichos cambios o reformas involucran la revisión de la participación de la sociedad civil en las funciones "de gobierno", se puede decir que estamos en presencia, más que de reformas micro o macroadministrativas, de verdaderas "reformas del Estado". Este tipo de cambios o reestructuraciones suelen presentarse de manera bastante espaciada o excepcional dentro del acontecer histórico de los estados modernos, debido a las importantes repercusiones de índole político, económico y social que traen aparejadas. Mientras que las modernizaciones o reformas "microadministrativas" se realizan de forma casi permanente dentro de los diversos períodos de cada administración (que puede durar cuatro, cinco u ocho años dependiendo del país del que se trate), las reformas "macroadministrativas" comúnmente se programan al inicio de cada período administrativo, e inclusive es normal que no se llegue a intentar siquiera. (105)

En el sistema mexicano existe una creciente tendencia a la desconcentración administrativa, que representa una corriente que día a día se incrementa en los Estados contemporáneos y en términos generales consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia a favor de órganos subordinados jerárquicamente. **(106)**

Por otro lado, se puede decir que en la desconcentración se confiere competencia a un órgano administrativo determinado o se relaja moderadamente los vínculos jerárquicos y de subordinación que lo unen al poder central. **(107)**

La desconcentración es un instrumento del Estado que promueve la igualdad de oportunidades entre la población para que ésta acceda a mejores condiciones de vida. Al respecto, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 señala: "El impulso al desarrollo regional y urbano en concordancia con los objetos del crecimiento económico, será posible a través de una estrategia de descentralización de decisiones, desconcentración de las actividades, de desarrollo urbano y municipal, que apoye el esfuerzo de todos los sectores sociales en cada una de las regiones del país".

En este contexto, se trata de dar respuesta en los mismos lugares donde se genera la demanda de atención, de manera ágil y expedita, pero sobre todo, con la participación de las comunidades en la resolución de sus demandas. **(108)**

La Ciudad de México, Capital de la República, comprende una superficie de alrededor de 1,400 kilómetros cuadrados y colinda con los Estados de México y Morelos.

106 Fraga, Gabino - "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa S.A., México 1991, Pág. 165.

107 Serra Rojas, Andrés.- "Derecho administrativo", Editorial Porrúa S.A, México 1981, Tomo I, Págs. 490 y 491.

108 Vázquez Nava, María Elena.- Ob. Cit., Págs. 163, 166 y sigs

Actualmente, la Ciudad de México cuenta con 16 delegaciones Políticas. La concentración humana y el modo de vida son eminentemente urbanos, salvo en las delegaciones de Cuajimalpa, Milpa Alta, Tlalpan, Tláhuac y Xochimilco, que conservan en forma parcial, características rurales

En las últimas décadas los impulsos centralizadores en torno al Distrito Federal han cedido a favor de la desconcentración. Además, el crecimiento de la población de la zona metropolitana de la Ciudad de México ha sido equiparable a la tasa media anual a nivel nacional. Sin embargo, no deja de ser impresionante el número de habitantes que residen en una de las concentraciones más pobladas a nivel mundial.

Por tanto, los servicios de procuración de justicia deben considerarse como destinados, en principio y de manera general, a una población potencial de 16 millones de personas, y en consecuencia los recursos y las estrategias para su desarrollo, calcularse sobre dicha cifra. (109)

Es por ello que la desconcentración en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, es un tema actual en el despacho de las funciones y los servicios a cargo del Estado. Esto puede suceder a través de la desconcentración administrativa, en sentido estricto, que no apareja el nacimiento de otra persona jurídica y conserva la línea de autoridad entre el órgano central y el desconcentrado; y mediante la descentralización, en alguna de sus variedades, que da origen a una nueva persona jurídica, dotada de patrimonio y provista de órganos de gobierno propios, aunque puede estar supeditada a determinadas directrices y controles generales, que confieren armonía a la actividad general del Estado.

En materia de justicia, la desconcentración se relaciona con un tema mayor: el acceso a la

109 "Programa de Procuración de Justicia para el Distrito Federal 1995-200". Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, México D.F., 1996, Págs. 9 y 10

justicia. En una sociedad de masas, que puebla un territorio extenso, es indispensable que el Estado "construya" la función justiciera en forma tal que resulte formalmente accesible, por lo pronto, a todos sus destinatarios. Esto mismo ocurre en el Distrito Federal, aunque su comunidad se asiente en un espacio relativamente reducido; son tan numerosos los conflictos y tan complejas las circunstancias en que se desarrolla la vida urbana, que no habría justicia si el justiciable no dispone de los medios para acceder físicamente a los órganos que la procuran o administran.

La desconcentración de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se ha desarrollado en dos etapas. La primera se concretó a la instalación de agencias investigadoras del Ministerio Público en las antiguas comisarías de policía y posteriormente en sedes especiales. Estas agencias tuvieron a su cargo la recepción de denuncias, querellas y la práctica de las primeras diligencias indagatorias. La segunda etapa se ha desenvuelto, a su vez, en diversos períodos. El inicial corresponde a la Ley Orgánica de 1971, enriquecida en este punto con las aportaciones de los diputados que emitieron el dictamen respectivo. Para ello se tuvo a la vista la nueva organización político-administrativa del Distrito Federal, generada en aquellos años, que se sustentó, precisamente, en una importante desconcentración a través de dieciséis delegaciones.

La Ley de 1971 introdujo los llamados departamentos de averiguaciones previas, investidos de atribuciones para avanzar en la investigación de los delitos y adoptar decisiones importantes. En los siguientes años continuó el proceso desconcentrador, la nueva Ley de 1996, adelanta un trecho muy relevante en este rumbo. El artículo 18 recoge el concepto de desconcentración administrativa, en sentido estricto, y previene el establecimiento de órganos desconcentrados por territorio con autonomía técnica y operativa, cuyos titulares estarán subordinados jerárquicamente al Procurador.

En el segundo párrafo de este artículo muestra la amplitud de las funciones que podrían asumir estos órganos desconcentrados –las delegaciones de la Procuraduría- en la medida en que los acuerdos respectivos se les atribuyan, como es característico del acto administrativo que los crea. averiguaciones previas, policía judicial, servicios periciales, reserva de la averiguación previa, consignación, propuesta del no ejercicio de la acción penal y control de procesos, vigilancia del respeto a los derechos humanos, servicios a la comunidad, atención a la víctima o al ofendido por algún delito, prevención del delito, seguridad pública, información y política criminal, servicios administrativos y otras más. Ha sido largo el camino andado desde la primera desconcentración en la ley de 1971 hasta ésta de 1996; en el cuarto de siglo que ha transcurrido, se ha ganado un amplio espacio; hoy las delegaciones están jurídicamente dotadas con las atribuciones necesarias para brindar un servicio de justicia más completo y diligente.(110)

Cabe señalar que en 1994 la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal contaba con once Delegaciones Regionales. En este contexto, los servicios en materia de procuración de justicia para los habitantes de la Delegación Política de Cuajimalpa, se prestaba a través de las Agencias Investigadoras adscritas a la Delegación Regional Miguel Hidalgo; los correspondientes a Magdalena Contreras, por la Delegación Regional Alvaro Obregón; los de Milpa Alta y Xochimilco, por la Delegación Regional Tlalpan y los de Tláhuac, por la Delegación Regional Iztapalapa. Con el propósito de acercar los servicios de procuración de justicia a todas las comunidades del Distrito Federal a través de órganos desconcentrados con facultades de decisión cuya circunscripción territorial fuese coincidentes con las delegaciones políticas del Distrito Federal, en septiembre de 1995 se establecieron delegaciones de la Procuraduría en Cuajimalpa.

110 Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.- "Hist. De la Proc. Gral De Just. Del D.F.", Tomo VI. Ob. Cit., Págs.36, 37 y sigs.

Magdalena Contreras, Mitpa Alta, Tláhuac y Xochimilco (111)

Con lo anterior se amplió el aparato burocrático de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en virtud de que cada nuevo Procurador tiene la costumbre de "reestructurar" la institución al ocupar el cargo, sin tomar en consideración las repercusiones políticas y sociales que esto conlleva, debido a que no conoce si cuenta o no con los recursos humanos para llevar a cabo cada desconcentración de la dependencia a su cargo, como comentaré más adelante.

## 2.- MODERNIZACION ADMINISTRATIVA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

Con base en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, que expresa la necesidad de la profesionalización de los cuerpos en materia de procuración de justicia, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal José Antonio González Fernández, señaló como una de sus principales estrategias, objetivos y prioridades, precisamente la profesionalización de todos los cuerpos en activo de la Procuraduría, así como de las personas que se incorporarían a la misma.

Es por ello que en el Programa de Procuración de Justicia del Distrito Federal quedó plasmado como una prioridad, la profesionalización de los cuerpos en materia de Procuración de Justicia.(112)

Se entiende que la profesionalización del personal de la Procuraduría de Justicia está basada en tres pilares fundamentales:

a) La capacitación que abarca la formación, actualización y especialización que se tenga para los cuerpos que conforman la Procuración de Justicia.

b) El servicio civil de carrera.

c) Una política de ingresos adecuada al tipo de función y de trabajo que se realiza en materia de procuración de justicia.

Los procesos para la formación de los cuerpos que se van a integrar a las áreas sustantivas de

112 Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal-Universidad Nacional Autónoma de México.- "El Ministerio Público en el Distrito Federal", México 1997, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie E. Varios, Núm. 84, Págs. 225.

la Procuraduría se ha dividido en tres vertientes.

- Agentes del Ministerio Público.
- Agentes de la Policía Judicial
- Peritos.

Respecto a los aspirantes a Agentes del Ministerio Público, se convoca a abogados titulados. En cuanto a los dos últimos, auxiliares del primero, en el proceso de investigación que se lleva a cabo de algún hecho delictivo, deberán acreditar, cuando menos, contar con la enseñanza media superior.

Para los aspirantes de las tres áreas sustantivas, que reúnan los requisitos plasmados en las convocatorias correspondientes, y una vez reclutados, la Universidad Nacional Autónoma de México, a través de diversas áreas como la Facultad de Psicología, la Facultad de Derecho, la Dirección General de Administración Escolar y la Escuela Nacional de Trabajo Social, lleva a cabo evaluaciones que permiten, a partir de un modelo de evaluación desarrollado conjuntamente con el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, calificar y seleccionar a los más adecuados, partiendo de una prioridad en las calificaciones obtenidas.

Concluido el proceso de selección, los aspirantes que fueron admitidos al Instituto, ingresan a un curso con duración de nueve meses, dividido en tres fases o módulos :

a) El curso propedéutico con duración de un mes, siendo el primer módulo, se concibe como un filtro más para el instituto. Permite realizar una nueva selección de las personas que se han propuesto para ingresar al curso, al estudiar nuevamente sus características y afinidades durante el mismo.

b) Durante los cuatro meses de que consta el segundo modulo, básicamente se imparten materias de carácter teórico y se refuerzan los conocimientos de los aspirantes. En el caso de los abogados, se imparte derecho penal y derecho procesal penal, reorientándolos a la actividad que desarrollarán en materia de procuración de justicia.

c) En el tercer modulo con duración de cuatro meses, se realizan prácticas de campo en cada una de las Delegaciones o en Direcciones Generales de Investigación Especializada para determinados hechos delictivos, de acuerdo a las necesidades planteadas por la Procuraduría para enriquecer sus cuadros en cada una de sus áreas.

Una vez que concluyen los cursos, los egresados ingresan directamente a sus áreas, para esto el instituto hace una propuesta, simplemente una sugerencia, de donde podrían estar adscritos. La Procuraduría directamente, a través de la Dirección General de Recursos Humanos, los adscribe en algunas de sus áreas e inician ya su labor como servidores públicos. **(113)**

Retomando el concepto de la profesionalización, se puede decir que es uno de los caminos más adecuados y viables con los que se puede evitar esquemas de corrupción, porque en la medida en que el personal este preparado adecuadamente para combatir a la delincuencia, investigar hechos delictivos y cuente con el apoyo de la institución para su proyecto de vida, omitirá recurrir a otro tipo de actos que lo involucre en prácticas deshonestas.

Para concluir, se menciona algunos datos de los logros recientes del Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal que reflejan acciones transparentes.

**Anteriormente era un escuela con 50 alumnos; actualmente se capacita a 1,300 personas, lo que destaca la amplia renovación de sus cuadros.**

Hasta 1996 se realizaron cuatro convocatorias para Agentes del Ministerio Público, reclutando a 2,111 aspirantes, seleccionando a 592 de ellos, para ingresar al curso de formación profesional, de los que egresaron sólo 252.

En cuanto a los Agentes de la Policía Judicial, se ha llevado a cabo cinco convocatorias hasta el citado año, seleccionándose a 1,668 de los 7,677 aspirantes, egresando del Instituto únicamente 838.

Por lo que se refiere a los Peritos, se han abierto dos convocatorias hasta 1996, reclutando 3,245 aspirantes y seleccionando 233 de ellos, de los que sólo egresaron 205. (114)

**En el rubro de recursos humanos de la Procuraduría, debe considerarse que en 1994, contaba con 921 agentes del Ministerio Público; 3,659 Agentes de la Policía Judicial y 777 Peritos, sumando un total de 5,357 personas, para desahogar no sólo las cargas de trabajo en averiguaciones previas, sino también en control de procesos penales y en la representación social en materia civil y familiar.**

**En el mismo sentido, por lo que se refiere al periodo del 1º de enero al 31 de diciembre de 1995, la Procuraduría contaba con 1,071 Agentes del Ministerio Público; 3,100 Agentes de la Policía Judicial y 894 Peritos, siendo 5,065 personas. (115)**

114 I d e m., Págs. 233 y 236.

115 "Programa de Procuración de Justicia para el Distrito Federal 1995-200". Ob. Cit., Pág. 17

De lo anterior se desprende que a finales de 1996 egresaron del Instituto de Formación Profesional 1, 295 personas, entre Agentes del Ministerio Público, Agentes de la Policía Judicial y Peritos, sin considerar Oficiales Secretarios y Oficiales mecanógrafos, respecto de los cuales no se tuvo acceso a dicha información.

No omito destacar que no se asientan datos correspondientes a 1997, 1998 y 1999, en razón de que éstos no fueron proporcionados por el Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría capitalina y los que se cita en el presente trabajo fueron obtenidos de la bibliografía consultada durante la elaboración del mismo.

Ahora bien, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal que en 1994 contaba con once Delegaciones Regionales, con el propósito de acercar los servicios de procuración de justicia a todas las comunidades del Distrito Federal, estableció en 1995 Delegaciones en Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac y Xochimilco, sumando un total de 16 Delegaciones Regionales que se integran de Agencias del Ministerio Público, Mesas de Trámite, Policía Judicial, Servicios Periciales y una Oficina Administrativa. Debido a la carga de trabajo existente se solicita personal a la Dirección de Recursos Humanos para satisfacer las necesidades laborales, sin que esta demanda sea atendida, toda vez que del Instituto de Formación profesional no egresa el personal suficiente para cubrirla.

Aunado a lo anterior con fecha 17 de julio de 1996, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, mediante el cual dotaba a la dependencia de una nueva estructura, creandose Una Coordinación de Investigación de Robo de Vehículos y nueve Direcciones para delitos específicos,

tales como la de Investigación de Delitos Contra la Seguridad de las Personas, las Instituciones y la Administración de Justicia; Contra el Honor, Responsabilidad Profesional y Relacionados con Servidores Públicos; Delitos Patrimoniales No Violentos; Delitos Patrimoniales No Violentos Relacionados con Instituciones del Sistema Financiero; Delitos Sexuales; Homicidios; Robo a Bancos y de Delincuencia Organizada; Robo a Negocios y Prestadores de Servicios, y finalmente Robo a Transporte, siendo un total de diez nuevas oficinas.(116)

Para iniciar actividades en las nuevas Delegaciones Regionales y Direcciones, es necesario dotarlas de persona, por ejemplo la Dirección General de Investigación de Delitos Sexuales que cuenta con una plantilla de aproximadamente 210 personas (Director, Agentes del Ministerio Público, Oficiales Secretarios, Agentes de la Policía Judicial, Peritos y Personal Administrativo), por lo que cubrir las nuevas cuatro Delegaciones Regionales y las diez Direcciones se requirió suficiente personal, aunado a lo anterior, las Delegaciones Regionales invariablemente requieren personal y que a finales de 1996 egresaron del Instituto de Formación Profesional 1, 295 personas, entre Agentes del Ministerio Público, Agentes de la Policía Judicial y Peritos, sin tomar en cuenta a Oficiales Secretarios y Oficiales Mecnógrafos, y que con este personal no se cubren las necesidades laborales de las Procuraduría capitalina, uno se pregunta: **¿De donde salió tanto personal para cumplir los objetivos de la Procuraduría en sus nuevas estructuras?, ¿Cómo pudo egresar del Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría tanto personal?, ¿Dónde esta la Profesionalización, Especialización, etc., del personal de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal que tanto se anuncia?**

En conclusión, tanto las Delegaciones Regionales, Coordinaciones y las diferentes Direcciones de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, por medio de su

116 Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.- "Marco Jurídico de la Estructura Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal", 1995-1996, Págs. 16 y 28.

oficina administrativa contratan personal de manera externa para satisfacer su demanda en este rubro, omitiendo cubrir los requisitos que señala la Ley Orgánica que la rige, para el ingreso como servidor público a la referida Institución.

**La publicación de un nuevo Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en el Diario Oficial de la Federación del 27 de octubre de 1999, trajo como consecuencia una reestructuración mas en la procuraduria capitalina.**

Continuando con el tema, el artículo 32 de la citada Ley Orgánica indica que el servicio civil de carrera en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal para los Agentes del Ministerio Público, Agentes de la Policía Judicial y peritos adscritos a los Servicios Periciales de la Institución, se regirá por esta Ley. Por su parte el artículo 33 señala que el ingreso, formación, permanencia, promoción, especialización, evaluación, reconocimiento, prestaciones y sanciones de los servidores públicos de la Procuraduría se sujetarán a lo dispuesto por este ordenamiento, sus normas reglamentarias y demás disposiciones aplicables. Para el ingreso de los servidores públicos a la Procuraduría, los responsables de las unidades administrativas competentes, deberán consultar previamente el Registro Nacional del Personal de Seguridad Pública, previsto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública que establece las Bases de Coordinación del mismo, cuya información se tomará en cuenta para adoptar la determinación que corresponda.

Además el artículo 34 indica que para ingresar y permanecer como **Agente del Ministerio Público se requiere;**

- I.- Ser mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II.- Ser de notoria buena conducta y reconocida solvencia moral, no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable del delito doloso, o por delito culposo calificado como grave por la ley, ni estar sujeto a procesos penal;
- III.- Poseer cédula profesional de licenciado en derecho;
- IV.- Tener por lo menos un año de experiencia profesional como licenciado en derecho. En el caso de los Agentes del Ministerio Público auxiliares del Procurador y de los visitadores, la experiencia será cuando menos de tres años.
- V.- Haber aprobado el concurso de ingreso y los cursos de formación inicial o básica que imparta el Instituto de Formación Profesional y otras Instituciones cuyos estudios sean reconocidos por el Instituto;
- VI.- No hacer uso ilícito de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares, ni padecer alcoholismo;
- VII.- En su caso, tener acreditado el servicio militar nacional; y
- VIII.- No estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, en los términos de las normas aplicables.

**El artículo 35 dispone que para ingresar y permanecer como Agente de la Policía Judicial se requiere:**

- I.- Ser mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II.- Ser de notoria buena conducta y reconocida solvencia moral;
- III.- Poseer grado de escolaridad mínimo de preparatoria o grado equivalente;
- IV.- No haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de delito doloso, o por delito culposo calificado como grave por la ley, ni estar sujeto a procesos penal;

V.- Haber aprobado el concurso de ingreso y los cursos de formación inicial o básica que imparta el Instituto de Formación Profesional y otras Instituciones cuyos estudios sean reconocidos por el Instituto;

VI.- Contar con la edad y con el perfil físico médico, ético y de personalidad necesarios para realizar las actividades policiales;

VII.- No hacer uso ilícito de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares, ni padecer alcoholismo;

VIII.- En su caso, tener acreditado el servicio militar nacional; y

IX.- No estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, en los términos de las normas aplicables.

En tanto el artículo 36 señala los requisitos para ingresar y permanecer como perito adscrito a los Servicios Periciales de la Procuraduría.

I.- Ser mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

II.- Tener título legalmente expedido y registrado por la autoridad competente y, en su caso, la cédula profesional respectiva o, acreditar plenamente ante el Instituto de Formación Profesional, los conocimientos técnicos, científicos o artísticos correspondientes a la disciplina sobre la que deba dictaminar, cuando de acuerdo con las normas aplicables, no necesite título o cédula profesional para su ejercicio;

III.- Ser de notoria buena conducta y reconocida solvencia moral, no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de delito doloso, o por delito culposo calificado como grave por la ley, ni estar sujeto a procesos penal;

IV.- Haber aprobado el concurso de ingreso y los cursos de formación inicial o básica que imparta el Instituto de Formación Profesional y otras Instituciones cuyos estudios sean reconocidos por el Instituto;

V.- No hacer uso ilícito de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares, ni padecer alcoholismo;

VI.- No estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, en los términos de las normas aplicables.

Finalmente para los Oficiales Secretarios y el personal administrativo en general, el artículo 42 determina, en cuanto a su ingreso y permanencia en la Procuraduría, que deberán presentar y aprobar los exámenes de selección, la evaluaciones psicosociales y acreditar los cursos de capacitación y actualización que prevean las normas reglamentarias y demás disposiciones aplicables.(117)

Requisitos que la gran mayoría del personal que labora en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal no satisface, en virtud de haber sido contratados en forma externa por las diferentes Oficinas Administrativas de las Delegaciones Regionales o Direcciones de la propia Institución.

A mi juicio, resulta insuficiente la presentación la Cédula Profesional que acredita al aspirante como Licenciado en derecho para demostrar la experiencia requerida, proponiendo que dicha experiencia se acredite fehacientemente, entre otras cosas, mediante la exhibición de copia certificada de las diligencias - preferentemente en materia penal - en las que haya intervenido, **razón por la que considero de gran relevancia que se adicione la Fracción IV del artículo 34 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en el sentido de que la experiencia requerida de un año o tres años, deberá ser en Materia Penal y acreditarse debidamente.**

Las reestructuraciones de la Procuraduría, han incrementado el aparato burocrático en forma exagerada, según se desprende de una entrevista realizada el día 20 de julio de 1997 al entonces Procurador Lorenzo Thomas Torres, quien a la pregunta de: "¿Terminó la Corrupción interna?", contesto: " Dificilmente podemos decir que ya terminamos. Creo que se ha avanzado mucho en cuestiones del combate a la corrupción. **Somos 13 mil 500 empleados** y no todos somos limpios o buenos, pero sí una gran mayoría es gente honesta." (118)

Si el fin de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal es abatir los niveles de corrupción a través de su concepto de profesionalización, que es uno de los caminos más adecuados y viables, porque en la medida en que el personal esta preparado para combatir a la delincuencia, investigar hechos delictivos y cuenta con el apoyo de la institución para su proyecto de vida, en cuanto a la remuneración que percibe no tiene que recurrir a otro tipo de acciones inmersas en prácticas deshonestas; por lo que debe reconocer plenamente la labor del Instituto de Formación Profesional, al decir sobre las nuevas reestructuraciones, modificaciones, etc., de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, basado en el número de egresados de dicho Instituto y los requerimientos de cada área de acuerdo a las solicitudes que le formulen las diversas oficinas de la Institución, siendo canalizados a través de la oficina de Recursos Humanos.

Lo anterior con la finalidad de evitar que se siga contratando personal externo, a quienes posteriormente se les tenga que impartir un curso "relámpago" y de esta forma "justificar" los requisitos que marca la Ley Orgánica de acuerdo al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 1998-2000, presentado a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el dieciséis de abril de 1998, en el que se platea que todo el personal sustantivo de la institución (Agentes del

118 García de León, Magdalena.- "Lorenzo Thomas Torres, nuevo procurador de justicia. No exageren los errores", en revista "Siempre", número 2283, 20 de Julio 1997, Pág 20.

Ministerio Público y sus auxiliares directos, Agentes de la Policía Judicial y Pentos) tienen derecho a una capacitación en los servicios de la propia institución y ser evaluados, examinados y en su caso regularizado institucionalmente en un periodo de 32 semanas hábiles; con base en cursos-evaluación intensivos semanales para servidores públicos en el Instituto de Formación Profesional. **(119)**

Por otro lado, tenemos que la sociedad mexicana y en especial la capital de la República viven tiempos de grave deterioro en materia de seguridad pública y de procuración de justicia. La criminalidad refleja altos índices de crecimiento y sus formas de actuación son cada vez más sofisticadas y violentas. La delincuencia organizada se incrementa. Sus operaciones son más precisas, más contundentes, ha mejorado la calidad, el potencial de sus armas y equipos, lo que conforman un peligroso elemento destructor del orden social que pone en riesgo la seguridad nacional.

Dado el notable incremento de la incidencia delictiva en el Distrito Federal, se vuelve imperiosa la necesidad de redoblar esfuerzos para abatir la delincuencia y eliminar la impunidad.

Sin embargo, los mecanismos de comunicación y coordinación institucionales con que cuenta la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, son por demás deficientes y escasos. Así, la dependencia carece de los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos adecuados para dar cumplimiento cabal a las distribuciones que tiene encomendadas según lo previsto en la normatividad jurídica y administrativa vigente.

Por lo anterior, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal requiere de sistemas

modernos que le permitan interrelacionarse para adecuar y combatir a la delincuencia y la impunidad, tanto a nivel institucional, como en coordinación con otros organismos afines y similares, pero que, sobre todo y primordialmente, se traduzca de manera directa y tangible en más y mejores servicios a la ciudadanía: en una mejor atención a toda la comunidad.

En términos generales, la infraestructura con la que cuenta actualmente había venido operando de manera desarticulada. El personal técnico de la Procuraduría tiene una formación nula o muy pobre en sus campos específicos de trabajo. Los equipos de telecomunicaciones e informática se encuentran subutilizados. Los mecanismos de recopilación y tratamiento de información operan prácticamente de forma tradicional, en lo específico:

1.- Respecto de la telefonía, su red se encontraba centralizada, lo que representa un riesgo permanente de quedar incomunicada, -como desgraciadamente ha sucedido en numerosas ocasiones- a causa de fallas, unas veces ligeras, otras verdaderamente delicadas, con el consecuente deterioro de su capacidad para atender a los ciudadanos que demanden sus servicios.

2.- La comunicación por radio es deficiente y obsoleta: por mucho tiempo se careció de planeación en este rubro; no hay cobertura en gran parte del sur y centro de la ciudad, y el equipo existente no satisface ni en calidad, ni en cantidad las necesidades de quienes deben utilizar este tipo de recursos, de acuerdo con las características de su puesto y actividad.

3.- En lo que se refiere a informática, existe una nula cultura en este rubro, menos aún, una cultura de redes. Se contaba sólo con computadoras personales que en la mayoría de los casos

trabajaban incomunicadas (Stan alone) y se utilizaban regularmente con deficiencia, como simples máquinas de escribir, prácticamente no existen sistemas que cubran las necesidades específicas de las áreas de la dependencia. No se cuenta con programas de capacitación en este rubro.

Derivado de lo anterior, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal diseñó su "programa de modernización tecnológica", tendiente a resolver la problemática existente en la dependencia en materia de telefonía, radiocomunicación e informática.

El programa prevé la construcción de un eje principal, constituido por todas las áreas que tienen que ver con las fuentes básicas de información, es decir, la averiguación previa, que desde el punto de vista sistemático se concibió ligada al control de los procesos judiciales. Con esto, se intenta dar al Ministerio Público herramientas para restituirle su calidad original de investigador y al mismo tiempo brindar una atención más rápida en barandillas, en las Unidades de Investigación Sin Detenido, agencias del Ministerio Público, Delegaciones y Direcciones, hasta llegar a las propias áreas sustantivas vinculadas a las actividades que en ellas se desarrollan.

Alrededor de este sistema "eje" se encuentran los sistemas que auxilian la actividad investigadora del Ministerio Público, es decir, todos los que están ligados a la Policía Judicial y a los servicios periciales.

En complemento, se prevé el diseño e implantación de una serie de sistemas que generen información para la toma de decisiones, derechos humanos, atención a la comunidad, control de la gestión pública, visitaduría, asuntos jurídicos, formación de personal sustantivo, entre otros.

Finalmente y en adición a los anteriores puntos, se encuentran los sistemas de apoyo logístico a las áreas de actividad, es decir, los que se relacionan con recursos humanos, financieros, tecnológicos, materiales, servicios generales, etcétera.

### **Acciones concretas a realizar dentro del "programa de modernización tecnológica".**

#### **1.- En materia de telefonía.**

Descentralizar la red telefónica digital de uno a cuatro nodos, ubicados en distintos puntos de la ciudad, enlazados entre sí, conectados cada uno de ellos a una central diferente de Telmex y con respaldo vía microondas, para garantizar la continuidad y la seguridad de las comunicaciones.

#### **2.- En materia de radiocomunicación.**

Consolidar la red metropolitana, su radiocomunicación troncalizada digital, a fin de tener una cobertura en el Distrito Federal y zona conurbada. Garantizar la continuidad y confidencialidad de las comunicaciones por radio troncalizado digital. Utilizar el radio de manera transparente, pero a la vez segura, para transmitir voz, datos e imágenes.

Compatibilizar los sistemas de radiocomunicación troncalizado con otras dependencias afines y similares, lo que facilitará el acceso a bases de datos a través de estos sistemas desde la consulta, tanto móvil (tierra y aérea) como fija. Diseñar e instrumentar estrategias para la ejecución de operativos específicos institucionales o en conjunto, cuya coordinación y ejecución se lleve a cabo con apoyo de la red metropolitana de radio comunicación digital.

### 3.- En materia de informática.

Dotar a todas las unidades administrativas de equipo informativo a las funciones correspondientes a cada servicio y perfil de puesto.

Instrumentar un sistema informático institucional, construido a partir de un eje básico (averiguaciones previas y control de procesos, información ejecutiva), alrededor del cual se encuentran los sistemas auxiliares (policía judicial y servicios periciales), a los sistemas complementarios (derechos humanos, financieros, materiales y tecnológicos).

Estandarizar el hardware y el software, así como los mecanismos y programas de capacitación y actualización. Construir la red institucional teleinformática, que garantice la rapidez, continuidad y confidencialidad de las comunicaciones por computadora, de voz, datos e imágenes.

#### **Acciones realizadas dentro del "programa de modernización tecnológica".**

A partir de 1995, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, ha realizado esfuerzos importantes para avanzar en los tres campos del programa (telefonía, radio e informática). A pesar de contar con un presupuesto mermado, entre otras cosas, por la imprevista variación del tipo de cambio del dólar americano, de diciembre de 1994, con recursos humanos y materiales precarios, durante 1995, se hicieron sin embargo, avances de suma importancia, mucho de los cuales se encuentran a la vista en la acción cotidiana de la dependencia, por conducto del Procurador José Antonio González Fernández. (120)

120 Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal-Universidad Nacional Autónoma de México.- Ob. Cit., Págs. 256, 257 y sigs.

Como comentario puedo decir que por lo que hace a la informática, resultó ser un completo fraude, el cual es de todos conocido, en virtud de haberse ventilado el problema en los medios de información masiva, como se desprende de la nota del día 18 de mayo de 1998, que indica "La Procuraduría de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), investiga un fraude por 27 millones de dólares en la instalación del Sistema de Averiguaciones Previas y Control de Procesos (APCOP) y solicitó informes a todos sus delegados sobre las anomalías prevalecientes en las agencias ministeriales para el desarrollo de las averiguaciones."

"La indagación de la PGJDF abarca a funcionarios de las administraciones de José Antonio Fernández y de Lorenzo Thomas, así como ejecutivos de la transnacional IBM con quienes se pactó la instalación del sistema, que debería modernizar las actividades de la institución pero cuyos resultados son completamente contrarios a los objetivos diseñados."

"La instalación del APCOP había sido concebida por la PGJDF en noviembre de 1996 como el eje articulador del proyecto de modernización tecnológica de la institución. El proyecto modernizador tendría tres etapas y debería concluirse en junio de 1998. El costo total del programa sería de 76 millones 574 mil dólares." (121)

**Con 27 millones de dólares la PGJDF podría pagar:**

- \* El Sueldo de sus 3 mil 400 agentes judiciales durante 17 meses.
- \* Mil 935 patrullas. Es decir, podría renovar en 138% su flota vehicular.
- \* 11 mil 610 radios, que equivale a triplicar su cobertura radial.
- \* 15 helicópteros silenciosos para patrullaje nocturno.

121 Zamarripa, Roberto.- "Investiga Procu fraude millonario. los bailan con 27 millones", en el periódico "Metro", Lectura de la Gran Ciudad, 18 de Mayo 1998, Pág. 17.

\* 2 mil 109 rifles R-15.

\* 38 mil 700 pistolas Pietro Bereta 9 mm. (122)

La pérdida parcial o total de archivos impresos en las oficinas de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal es más alarmante que la ineficiencia del sistema de cómputo de esa dependencia. Además, la red de cómputo que desde 1996 alimentaba a las 73 agencias del Ministerio Público del Distrito Federal no es confiable, y está mal estructurada, al grado de ser calificada por la propia Procuraduría como "en extremo pobre". (123)

Del fraude de informática realizado a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, resultaron responsables varios ex funcionarios de la Institución correspondientes a administraciones pasadas, así como funcionarios de IBM, que fueron consignados al Juez Penal correspondiente.

Por lo que hace a la telefonía y radiocomunicación, al parecer también la Procuraduría capitalina, tiene problemas con la empresa "Ericcson", por el mal funcionamiento de los aparatos receptores, sin que hasta el momento de la elaboración del presente trabajo se haya presentado denuncia alguna en contra de la empresa antes citada.

Los anteriores hechos, se dan debido al constante cambio de mandos en la Institución de impartición de justicia capitalina y no estar el responsable que realizó las innovaciones en la dependencia para responder por los malos manejos o malos tratos realizados, siendo necesario poner un alto a los constantes cambios de Procuradores, que se continúe con una misma "línea"

122 Jiménez, David.- "El tamaño del robo", en el periódico "Reforma", Corazón de México, primera plana, 18 Mayo de 1998.

123 Páramo, Arturo.- "Denuncia Quintero pérdidas de archivos", en el periódico "Reforma", Corazón de México, 18 de mayo 1998, Sección "B", Pág. 6.

de trabajo. Lo anterior si es posible, según lo manifestó el ex Procurador Lorenzo Thomas Torres, al preguntarle sobre la costumbre de reinventar todo al llegar a un nuevo cargo, manifestando "que no, al contrario. Afortunadamente cuando llegué había un programa denominado Programa Nacional de Desarrollo y otro que es el Programa de Procuración de Justicia del Distrito Federal, que señalan un rumbo y que -le decía al anterior procurador- a él le había tocado poner los cimientos, fortalecer el edificio y a mí me toca encontrarme con un programa formulado". (124)

Para continuar con una misma "línea" de trabajo, propongo que el Procurador que llegue a ocupar el cargo, sea egresado de la propia institución y conozca la problemática que la aqueja, toda vez que Lorenzo Thomas al ocupar el cargo, tenía poca o nula experiencia en materia de procuración de justicia, según la entrevista a la que se hace mención. Además, propongo que el Procurador sea nombrado de una terna de aspirantes que en Instituto de Formación Profesional presente al Jefe de Gobierno y éste a su vez, la haga del conocimiento de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, lo que finalmente deberá decidir quien sera el nuevo Procurador capitalino.

124 García de León, Magdalena.- "Lorenzo Thomas Torres, nuevo procurador de justicia. No exageren los errores", Nota Cit., Pág. 20.

### 3.- FACTORES SOCIALES DEL DELITO EN EL DISTRITO FEDERAL.

En el devenir histórico ha prevalecido la existencia de conductas que imposibilitan la convivencia pacífica entre los integrantes de la sociedad. A estas conductas individuales o de grupo se les da el valor social de "prohibido". De tal forma que cualquier persona puede comprender el significado de la frase "cometer un delito", asociándola inmediatamente con prohibición. Sin embargo, en cada cultura los delitos revisten distintas características específicas y, por lo mismo, no existe una definición precisa de lo que es un delito, impidiendo así, que su aplicación sea universal.

Hoy en día, los grupos criminales han establecido una forma más compleja del crimen. La delincuencia organizada que se ha extendido hasta abarcar complicadas redes que funcionan apoyándose en el anonimato de las macrourbes. El tráfico de droga y enervantes, el comercio ilícito de mercancías robadas, la prostitución, la extorsión y otras formas de delincuencia se manejan como empresas mercantiles que intentan, a veces con éxito, la corrupción de los funcionarios públicos encargados de combatirlas.

Las asociaciones delictivas que actúan en gran escala y obtienen enormes ganancias, están en condiciones de utilizar las tecnologías más recientes e imitar las estructuras y organizaciones militares y empresariales para la consecución de sus fines, coludiéndose y manejando a veces, la subversión política; lo que obliga a un esfuerzo permanente y oneroso de los gobiernos para equipar y especificar a las fuerzas defensoras del orden social, en su lucha.

El compromiso estatal del combate a la delincuencia implica sacrificios presupuestales importantes, sobre todo para las naciones en desarrollo, como lo indican algunos documentos de

apoyo presentados en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas, celebrado en Cuba en 1990, bajo el tema "La Cooperación Internacional en Matena de prevención del Delito y la Justicia para el Siglo XXI" en donde, al analizarse aspectos sobre delito y desarrollo, se expuso que "el costo monetario del funcionamiento de los sistemas de prevención del delito y justicia penal es elevado". Un estudio de las Naciones Unidas sobre el delito, publicado en 1990, indica que "los países más desarrollados gastan un promedio del 2 al 3% de su presupuesto en la lucha contra la delincuencia. En los países en desarrollo la cifra es del 9 al 14% de los presupuestos nacionales". Según el tercer estudio de las Naciones Unidas, "en los países desarrollados hay unos 225 agentes de policía y unos 20 funcionarios de prisiones por cada 100 mil habitantes. En los países en desarrollo, esas cifras son aun mayores: Más de 500 policías y de 50 funcionarios de prisiones". (125)

Los costos indirectos del delito incluyen las consecuencias que pesan sobre otros individuos de la sociedad que, por lo general, no son considerados víctimas. Algunos costos indirectos son muy difíciles de cuantificar en términos monetarios; por ejemplo, las consecuencias emocionales que sufren familiares y amigos; el tiempo que invierten los testigos involucrados en investigaciones de la policía y en actuaciones de Tribunales; el alza de precios que los consumidores deberán pagar como resultado de los delitos contra comercios y empresas; los altos costos de primas de seguros que los propietarios de locales deben pagar a medida que aumentan los riesgos de robo, incendio provocado y otros delitos (las empresas que no pueden responder a los aumentos de las primas, quedan sin protección financiera y, por lo tanto, pierden sus negocios o quedan vulnerables a pérdidas considerables); el temor que sufren las personas por la actividad delictiva y se ven obligados a erogar gastos extras en dispositivos y servicios de seguridad; el alza de impuestos que los ciudadanos deben pagar para compensar la pérdida causada por los que evaden los mismos.

125 Instituto Nacional de la Administración Pública-Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.- "El Ministerio Público Especializado: instrumento de modernización en la procuración de justicia", México 1993, Págs 25 y 29

La delincuencia juvenil, primordialmente en las macrourbes, es otra esfera de preocupación internacional ya que los jóvenes son particularmente vulnerables a la tentación y al uso indebido de drogas. Este factor promueve la proscripción de la sociedad y la actividad delictiva. Si bien algunos países han declarado que no se ha producido un aumento apreciable en las actividades ilícitas de los jóvenes; tanto en el Tercer Mundo como en países desarrollados, han informado lo contrario. Una tendencia inquietante en el comienzo aparentemente precoz de la delincuencia. Es cada vez más frecuente que el consumo de drogas y la delincuencia comiencen entre los 13 y los 14 años de edad.

Otros factores que contribuyen a la delincuencia son el rompimiento de las estructuras tradicionales de la familia, los trastornos de los cambios sociales, la inestabilidad causada por la migración de las zonas rurales a las ciudades y las elevadas tasas de desempleo o el subempleo entre los jóvenes.

La existencia de una delincuencia organizada por el robo violento y secuestro, tanto en zonas urbanas como semirurales, nos indican que los delitos de esta naturaleza ya no se limitan a una forma rústica de asalto callejero o a la guerra de pandillas, sino que se trata de asociaciones criminales que hacen del crimen su modus vivendi.

El corolario de este concepto es la convicción de que la delincuencia obstaculiza el desarrollo económico y social; desvía energías y recursos de empresas constructivas; degrada a los individuos mediante el tráfico y el uso indebido de drogas, la corrupción y la prostitución; coloca grandes sectores de actividades económicas fuera de la reglamentación de los Estados, del alcance de los recaudadores de impuestos y mediante la corrupción de funcionarios públicos, y socava la credibilidad y la eficacia de los gobiernos. (126)

Por otro lado, podemos decir que se ha educado al hombre dentro de una serie de normas que están en permanente tensión con el medio que cotidianamente le toca enfrentar; ya que no ha sido formado para ser una parte de las masas, y considero que éste sería el error más absurdo en el que podríamos caer, porque no puede ni debe educarse al hombre para deshumanización, para participar después de la aventura, en un sistema de fórmulas ya dentro de los causes en los que la libertad y el amor tienen la flexibilidad de lo que diariamente se acomoda en el afán de reintegrarse a la corriente del "establecimiento".

La tarea principal de nuestro tiempo viene a ser, si somos justos y consecuentes, el dar nivel y conciencia de hombres a todos los humanos; por ello el objetivo de la justicia social lo persiguen ya casi todos los pueblos de la tierra.

El problema, entonces, es el método que debe usarse, la organización o el sistema adecuado para cumplir este propósito.

La crisis del Estado se produce por la problemática social de nuestro tiempo y por ello es efectivamente sustancial y total, pues no ha podido enfrentarse a las situación actual y apuntar soluciones, al grado de que existen problemas de desarticulación interior que hacen poco funcionales las instituciones políticas.

Podemos considerar la crisis del Estado, no como un fenómeno que aparece a manera de castigo o maldición, arbitrariamente e imprevisivamente, sino como consecuencia de la actividad del hombre y de su manera de afrontar a la naturaleza en nuestra época.

El mundo que rodea al hombre es un mundo creado por él, y por lo tanto no le es ajeno ni

adverso, así, el hombre es libre, en virtud de que está determinado por su mundo circundante, es decir, por su propia actividad. Esta libertad, esencial para el hombre, no funciona en la sociedad de masas, sino que éste se ve impelido hacia su intimidad, forzado a una individualidad que no tiene puentes de acceso a las nuevas estructuras sociales y, en lugar de provocar individualidades diferentes, la sociedad de masas produce hombres indistintos, aislados, solos y ensimismados; pero, al mismo tiempo, compactos, homogéneos y organizados en el exterior, que le presentan al hombre una constelación de objetos, de hecho y de acontecimientos que le están previstos, en los cuales él no participa para determinarlos, pero se ve forzado a seguir, obedecer o tolerar. Las formas sociales van aglutinando a los hombres y les va estableciendo causas de conducta en los que operan reglas acordadas sin su consentimiento y sin su voluntad; de ahí proviene, con frecuencia, el apetito individual y el colectivo de violencia, de irritabilidad, que tanto reflejos y evidencias ha tenido en nuestra historia contemporánea.

Ante el hombre aparecen toda una serie de instituciones, procesos y fenómenos que, no puede explicar, justificar, ni entender y sólo, se adhiere a ellos automáticamente, participando sin conciencia de lo que significa, desatendiéndose de su realidad.

Las grandes mayorías usan la televisión, la radio o aplauden ideologías y acontecimientos sin someterlos a un análisis de su propia conciencia, porque su mundo interior carece de comunicación real con el horizonte social, económico y político en el que vive.

Se ha educado al hombre dentro de una serie de normas que están en permanente tensión con el medio que cotidianamente le toca afrontar; ya que no ha sido formado para ser parte de la masa.

La crisis espiritual del siglo XX es, desde el ángulo social, desadecuación, falta de encuadramiento y, al mismo tiempo, problemas de superpoblación, tomando en consideración que un grupo considerable de seres humanos tuvieron de pronto el acceso a la cultura, a participar en nuestro mundo de valores, convirtiéndose –cientos de millones que vivían y aún viven en un subuniverso- en hombres de Occidente, equiparables en sus derechos formales a cualquier otro hombre, pero consientes, ahora que el principal de ellos es la conquista concreta e inmediata de niveles mejores de existencia. A los hombres no les basta ya una forma jurídica, vacía e inoperante; existen condiciones de vida más altas y más humanas. Por este motivo, aparte del sistema de valores individualistas se ha establecido, de manera definitiva, como un valor moral nuevo, insoslayable, la lucha por la justicia social. (127)

El crimen, como la enfermedad, es un hecho a la vez normal y anormal. Así como en toda aglomeración un tanto extensa hay enfermos, también hay criminales. Desde siempre los hombres han luchado contra el crimen. Han reprimido, parcialmente según la época o los temperamentos de cada pueblo, los actos que les parecían contrarios a sus sentimientos, creencias e intereses fundamentales.

Un régimen que permite que se someta a los individuos a la vigilancia policiaca antes de que se hubiese cometido algún delito, constituye un peligro grave para una democracia. De nada servirá especificar en la ley las presunciones cuyo conjunto permita considerar la peligrosidad de los individuos; si su género de vida no cae bajo la sanción legal tendrá derecho al libre ejercicio de sus actividades, aunque éstas fuesen anormales.

Se comprende que la sociedad trata de defenderse contra el crimen y no está mal que tenga

cada vez mayor conciencia de los peligros que le amenazan. Bueno es también que sepa que, en conjunto, las causas del crimen son de origen social. Pero el remedio debe ser también de naturaleza social.

La lucha contra la miseria, el acceso de todos al bienestar y a la cultura, a la seguridad del mañana por la garantía contra todos los golpes de la suerte que puedan herirlos y a la superación de la desigualdad entre las clases sociales. He aquí verdaderos remedios contra el crimen y la única medida criminal verdaderamente eficaz. (128)

El delito plantea un serio problema, convirtiéndose en una de las principales y constantes preocupaciones, tanto del poder público, como de la comunidad. También obviamente de los especialistas en esta materia; tan es así, que el Plan Nacional de Desarrollo otorga una especial relevancia a los programas para combatirlo, se afirma que todos los días se cometen ilícitos que perturban la paz y la tranquilidad social, afectan el bienestar y la seguridad y, sobre todo, el patrimonio de las familias.

Existe también una alta concentración de conductas delictivas entre los adolescentes, la cual resulta altamente preocupante, por la aparente tendencia a la iniciación de la delincuencia, a una edad más temprana. Casi el 70% de todos los delitos denunciados son cometidos por delincuentes jóvenes, existiendo también, diversos factores biológicos, psíquicos, sociales, ambientales que proporcionan la realización de toda clase de conductas antisociales, las cuales es necesario identificar plenamente y explicar con toda precisión, para poder atacarlas con un sentido racional y con resultados eficaces.

La proliferación de la delincuencia afecta prácticamente a todos, en el transcurso de una vida corriente de cualquier persona, casi todo ciudadano será víctima de robo o de tentativa de delito violento y más de la mitad será objeto de ataques físicos: los ataques violentos no se limitan a los asaltos callejeros, ni a las guerras entre pandillas, muchos de estos delitos se perpetran en el seno del hogar y las víctimas suelen ser las mujeres y niños, aunque también sufren muchas veces los ancianos e incapacitados.

Esta delincuencia y otros delitos que corresponden al concepto convencional de actividad criminal, afecta con más frecuencia a la población de escasos recursos, los focos de delincuencia son los extensos distritos de bajo ingreso, de las zonas urbanas de los países industrializados y de los países en vías de desarrollo, en donde la seguridad personal y la propiedad, se encuentran en constante peligro. En el Programa de Procuración de Justicia para el Distrito Federal 1995-2000, por cierto primer programa de este tipo en la historia del Distrito Federal, al tratarse el tema de los factores criminógenos, se afirma que la crisis económica ha traído como consecuencia el agravamiento de la desigualdad, el incremento del desempleo y una sensible disminución de los ingresos familiares.

Es, quizás en cierta medida, que el incremento de los delitos patrimoniales, se ha combinado con el aumento del crimen organizado y sus formas más sofisticadas, su equipo novedoso para la comisión de delitos, aunado al manejo de grandes recursos económicos que le facilitan su poder corruptor.

También son factores que propician y agravan el entorno socioeconómico que conlleva a delinquir, la desintegración familiar, que trastocan los principios y valores morales de la juventud, para ser influidas por modelos de vida ajenos, destructivos que conocen y magnifican por los

medios de difusión, el crecimiento desmesurado de la población, para convertirse en una gran anarquía de concentración urbana

Los asentamientos urbanos irregulares o ciudades perdidas, de difícil acceso a las autoridades, refugio de maleantes, pero especialmente, en esto quiero hacer énfasis, creo que los factores que más influyen en la delincuencia son: la falta de empleo, la marginación y la pobreza. En síntesis, estamos asistiendo a un incremento de la criminalidad, a cambios de su autoría e inquietantes agravaciones en su manifestación, a pesar del esfuerzo y de los recursos que se están destinando, simplemente se transforma, evoluciona, de formas primitivas y tradicionales, a las formas más modernas y cerebrales, pero ahora desgraciadamente, acompañado de las más injustas y cruel violencia.

Es preciso y urgente, apurar el paso para definir y operar los medios o la estrategias más eficientes, con el fin de abatir la criminalidad, combatiendo los factores que la producen, pero especialmente a través de la prevención.

La Organización de las Naciones Unidas, señala que la función de la prevención del delito, le corresponde a la esfera de la justicia social, que debe de ser un aspecto de la política social general, debe integrarse en la planificación general del desarrollo de un país, ésta es una tesis internacional. La prevención no penal va dirigida a conocer tres elementos esenciales de la sociedad, de las conductas antisociales que son las siguientes: en primer lugar, la antisocialidad consiste en conocer plenamente las acciones y omisiones antisociales, el sector de la sociedad en donde provienen los individuos que los cometen.

Como segundo elemento, los factores que las provocan, conocer las causas de donde

proviene las conductas delictivas, siendo las más comunes, primero las biológicas, o sea, las aberraciones cromosómicas o de las glándulas endocrinas; segundo las síquicas, las enfermedades mentales conocidas normalmente como neurosis; las sociales o sea, los desequilibrios socioeconómicos, producidos por las crisis de estructura y las ambientales como son el clima, las estaciones, el día, la noche, etcétera, estos factores pueden variar según cada sociedad, cada sector y cada individuo.

Por otro lado, en estudios realizados en Europa, Japón y Estados Unidos, conjuntando esfuerzos gubernamentales y privados, se ha investigado, no tanto las causas del delito, sino sus manifestaciones, sus condiciones de aparición y de los autores, obteniendo como resultado que:

**Primero.-** Un gran número de delitos, se realizaban debido a la oportunidad que se presenta para cometerlos.

**Segundo.-** Que la víctima juega un papel importante para facilitar la comisión del delito, en el sentido de que motiva la oportunidad para su realización.

**Tercero.-** Que las víctimas pertenecen a las clases sociales que desafortunadamente no tienen acceso a los mecanismos de prevención, tales como: alarmas, vigilancia personal y privada, seguros y otros; estos estudios en Europa, Japón y Estados Unidos, agrupan a la prevención en dos modelos.

El modelo situacional, o sea in situ, el lugar donde se comete el delito, dirigido a la víctima potencial, cuyo objeto es el de modificar las circunstancias que motiva la comisión de un delito, de

un delito específico en un lugar determinado, y el otro es un modelo integral resultado de esta experiencia europea, de Japón y de los Estados Unidos, con un sentido asistencial que implica la identificación de grupos específicos y de problemas sociales determinados, dirigidos a problemas drogadicción, menores en desventaja, mujeres golpeadas, alcoholismo, etcétera. (129)

Entre los problemas que tienen obligación de atender el Estado, la familia y las demás entidades sociales, los más importantes sin duda, son los que se refieren a la condición de la juventud.

Los cuadros de acción juvenil actual dejan mucho que desear si se toma en cuenta los factores como moralidad, la capacidad y los ideales de la juventud. Es inquietante comprobar que los graves vicios sociales que dominan al mundo se reflejan de una manera directa, encontrando campo propicio, en la parte más sensible y delicada de la estructura social, que es la juventud.

La acción juvenil en nuestros días se manifiesta sin orientación definida, en cuanto a su propio futuro, al desarrollo de su vocación, a las actividades que firmarán su medio de acción. Dedicados a la ociosidad, a la ineficacia de espíritu, grandes grupos de jóvenes son asiduos concurrentes a centros de vicio, que la ineficiencia social, la falta de energía de los padres y a la corrupción del ambiente, observan con depreciación e indebida negligencia.

El parasitismo social proviene de la desocupación, de la miseria, de la lastimosa riqueza familiar, el analfabetismo, la incultura general, el alcoholismo y la prostitución. (130)

Por lo que toca al Distrito Federal, sin lugar a dudas, uno de los problemas que más aqueja a

129 Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal-Universidad Nacional Autónoma de México - Ob. Cit., Págs. 137, 138 y sigs.

130 Serra Rojas, Andrés.- "Prob. Pol del Mun. Mod.", Ob Cit., Págs. 165 y 166.

la sociedad mexicana en la actualidad es la delincuencia, fenómeno social que en ciudades como el Distrito Federal han rebasado todos los índices estadísticos previos y no da señas de disminuir.

Las explicaciones para este problema son diversos, desde aquellas que le atribuyen como causas la debacle económica, hasta las que aluden a cuestiones tales como la corrupción, la falta de recursos humanos e infraestructura adecuados para combatir a la delincuencia, etcétera.

Sin embargo, es evidente que la delincuencia no está siendo atacada de la manera debida, no existe personal ampliamente capacitado para investigar la comisión de delitos, y el presupuesto destinado a la seguridad pública no es acorde con el problema que se trata de enfrentar.

La respuesta que hoy se ofrece a la sociedad mexicana en cuanto a la lucha contra la delincuencia se limita a una reforma de leyes, las cuales en su amplia mayoría no han cobrado los frutos esperados, toda vez que no hay reforma legal que por sí misma pueda atemperar el problema de la delincuencia, si fuera el caso, desde hace años los abogados, profesores, investigadores y sociedad en general hubiéramos construido dichos preceptos legales y no sólo para el caso de la delincuencia, sino también para el problema de la pobreza, de la desigualdad y, tantos otros que hoy se quejan de la sociedad.

El problema más importante en este rubro lo constituye, sin lugar a dudas, el de la impunidad, pero ¿cómo entender este fenómeno?. La impunidad no es otra cosa sino la indebida y omisa aplicación de la ley a favor del delincuente, esto es, significa que la autoridad omite o tan sólo cumple mínimamente con su función de brindar seguridad públicas, propiciando una conciencia de que la violación a la ley no siempre arroja la consecuencia esperada.

Desde hace años se ha destacado que no hay mayor impunidad que la propiciada por las deficiencias administrativas que prvan en los órganos de procuración de justicia, sobre todo en atención a la manera como se encuentra distnbuida su carga de trabajo: alguien podría imaginar que una institución puede funcionar de manera adecuada vía la distribución del trabajo como si tratara de la labor de una fábrica.(131)

Por un lado se puede establecer, que ser Agente del Ministerio Público no representa una carrera realmente atractiva para una persona capaz, preparada, brillante. Algunas de las personas que ingresan a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, tienen entre sus fines procurarse ingresos "extras" para incrementar sus percepciones, ante la carencia de mejores opciones laborales, de vocación para desempeñar la función que les es asignada y de espíritu de servicio público. Realmente, los Policías Judiciales ni el Ministerio Público realizan investigación, lo que único que existe es una práctica burocrática, con un deficiente resultado.

Una de las propuestas del presente trabajo, es que los Agentes del Ministerio Público realicen sus funciones fuera de sus oficinas, esto es, en la calle, llevando a cabo así la función que le confiere el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que le otorga la facultad de perseguir delitos, teniendo para ello el auxilio de una Policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato, no esperando en la oficina que les llegue "el trabajo". Para lo cual es conveniente dar mayor impulso a lo que se conoce como "**Ministerio Público Móvil**", integrado por un Agente del Ministerio Público, dos Oficiaesl Secretarios y cuatro elementos de Policía Judicial, quienes a bordo de una unidad vehicular recorren las Colonias de una determinada demarcación. Por ejemplo que realicen patrullajes en las Colonias conflictivas del Distrito Federal realizando una función preventiva, deteniendo, en su caso, en el lugar de los hechos y en

131 Plascencia Villanueva, Raúl - "La violencia desmedida", en "El Universal", 31 de Mayo de 1998, Sección Bucareli, Pág 19.

flagrancia al delincuente, realizando inmediatamente la consignación correspondiente y no esperar a que elementos de la Policía Judicial "asegure" al delincuente, los que en algunos casos, primeramente tratará de extorsionar al delincuente y de no conseguirlo, lo pondrá a disposición del Ministerio Público.

Por otro lado, es importante establecer que la Policía Judicial se conduce como un órgano autónomo, sin apearse a los lineamientos establecidos en la Constitución, es decir mantenerse bajo el mando del Ministerio Público y dedicarse a la investigación y persecución de delitos, toda vez que depende más de sus propios jefes que del Agente del Ministerio Público, en razón de que la Policía Judicial se constituye estructuralmente como una diversa Dirección, encargada de asignar elementos de Policía Judicial a los Ministerios Públicos que lo requieran.

Lo ideal sería que hubiera Policías Judiciales adscritos con un Agente del Ministerio Público y no dependieran de jefes policiacos, estableciéndose con esto, el control de la legalidad en la actuación del Ministerio Público y garantizando la sujeción efectiva de la Policía Judicial a dicha Institución.

En cuanto a las reformas de las leyes, las "lagunas jurídicas" y omisiones por parte del Poder Legislativo, son las causantes de que la Ciudad de México esté presa por la delincuencia, lo anterior lo afirmó tajante Samuel del Villar Kretchmar, Procurador de Justicia del Distrito Federal, al reconocer que el sistema policiaco de la ciudad es "obsoleto" y se encuentra en clara desventaja con el crimen organizado que cuenta con modernos métodos de comunicación y tecnología de punta".

"Señaló que el paquete de contrarreformas constitucionales del año de 1993 –justo el año que

señala el punto de partida para el descontrol de la delincuencia- reforman los textos constitucionales para legislar en protección de la delincuencia y para garantizar al delincuente que el Estado reaccionaría frente a su conducta garantizándole impunidad".

"Entre otras fallas –dijo- el paquete de contrarreformas no permite que se castigue de manera inmediata a los criminales, ya que en 48 horas se tiene que comprobar plenamente su responsabilidad como si se fuera a iniciar el juicio".

"Lo anterior resultó de las reformas a los textos constitucionales aprobadas en 1993 en la materia, cuya entrada en vigor abrieron las puertas para la corrupción e impunidad en todos los niveles; por ello, el gobierno de la ciudad enviará una propuesta de ley al presidente Ernesto Zedillo Ponce de León con el fin de derogar las mismas". (132)

Lo antes citado se refiere a las reformas que sufrió la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 3 de Septiembre de 1993, principalmente el artículo 16, que es la base de la investigación en la averiguación previa y en los procesos penales, siendo sus principales cambios:

**- Separa en párrafos el referido artículo.**

**- En su párrafo segundo, señala como requisito para librar una orden de aprehensión, se debe tener por acreditado los elementos que integran el tipo penal.**

Debiéndose entender, que el cuerpo del delito se tendrá por comprobado cuando se acredite el

conjunto de los elementos objetivos o externos que constituyen la materialidad del hecho que la ley señale como delito.

La probable responsabilidad del indiciado, se acreditará cuando de los medios probatorios existentes se deduzca su obrar doloso o culposo en el delito que se le imputa, y no exista acreditada en su favor alguna causa de exclusión del delito

Lo antes descrito corresponde al texto vigente del artículo 122 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, conforme a la reforma publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 3 de mayo de 1999.

- El párrafo quinto establece nuevos requisitos para la detención por caso urgente, siendo los siguientes: que se trate de "delito grave" así calificado por la ley, que exista "riesgo fundado" de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia y siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia.

El inconveniente a esta reforma es que en la fecha en que se emitió, 3 de Septiembre de 1993, en la legislación penal tanto sustantiva como procesal, no se precisó lo que debía entenderse por "delito grave", luego entonces, mientras la ley no lo previera expresamente, el Ministerio Público no realizaba detención alguna al amparo de esta reforma por caso urgente, siendo hasta el 13 de mayo de 1996, fecha en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación las reformas al Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, estableciéndose en el artículo 268 que "delito grave" es la conducta que afecta de manera importante los valores fundamentales de la

**sociedad**, señalándose además una clasificación de delitos considerados como graves, por lo que respecta a el “riesgo fundado” dispone que es en atención a las circunstancias personales del inculpado, a antecedentes penales, a sus posibilidades de ocultarse, al ser sorprendido al tratar de abandonar el ámbito territorial de la jurisdicción de la autoridad que tuviera conocimiento del hecho, o en general, a cualquier indicio que haga presumir fundamentalmente que pueda sustraerse de la acción de la justicia.

**- El párrafo sexto establece, que en casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.**

Debido a lo anterior, en muchos de los casos los delincuentes son puestos en libertad en atención a que el criterio que siguen los jueces para interpretar el caso urgente o flagrancia respecto de los detenidos, es distinto al del Ministerio Público, trayendo como consecuencia que no pueda impugnar legalmente el auto de libertad que el juez llegue a dictar por considerar ilegal la detención del sujeto y que únicamente tiene un plazo de 6 meses para aportar mayores pruebas y solicitar la orden de aprehensión, en caso de no hacerlo se sobreseerá la causa, según lo dispone el artículo 36 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, por lo que la persona es puesta en libertad y seguirá en la calle cometiendo más delitos.

**- Finalmente, el párrafo séptimo establece que ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá decretarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos en que la ley prevea como delincuencia organizada.**

El proposito de establecer un plazo de cuarenta y ocho horas al Ministerio Público para determinar la situación jurídica al indiciado, es para que no existiera una detención indefinida de las personas involucradas en una averiguación previa; se realiza en beneficio de la sociedad y de las víctimas, al tener el Ministerio Público un plazo razonable para integrar la indagatoria correspondiente, otorgando seguridad jurídica a los detenidos.

Lo anterior resulta contraproducente, toda vez que en ocasiones los dictámenes de Química, Patología, Necropsia y Odontología Forense, o bien, la ampliación de Dictámenes, relacionados con averiguaciones previas que cuentan con personas sujetas a investigación, se recaba en no menos de cuarenta y ocho horas, motivando con ello que el probable responsable sea puesto en libertad y consecuentemente, evada la acción de la justicia o continúe con su carrera delictiva en contra de la sociedad.

**Elo motiva que proponga en el presente trabajo que se modifique el párrafo VIII del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que el plazo concedido al Ministerio Público para determinar la situación jurídica del indiciado, sea de setenta y dos horas, término que considero prudente para la debida integración de la averiguación previa.**

Por lo que respecta a la posibilidad de prolongar la detención duplicándose el plazo de cuarenta y ocho horas, en aquellos casos en que se investigue "**delincuencia organizada**", también presenta la problemática que ni el Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuego Común y para toda la República en materia del Fuego Federal, el Código de Procedimientos Penales o alguna ley especial, precise en que consiste la "**delincuencia organizada**", siendo hasta

el 13 de mayo de 1996, fecha en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación las reformas al Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, que se estableció en el artículo 268 Bis que "delincuencia organizada" serán aquellos casos en los que tres o más personas se organizan bajo reglas de disciplina y jerarquía para cometer de modo violento y reiterado o con fines predominantemente lucrativos, algunos de los delitos previstos en el Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal, indicándose los delitos considerados para tal efecto. De igual forma, en el Diario Oficial de la Federación del 7 de noviembre de 1996, se publicó la "Ley Federal contra la Delincuencia Organizada", que establece en su artículo Segundo que "Cuando tres o más personas acuerden organizarse o se organicen para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer algún o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese sólo hecho, como miembros de la delincuencia organizada, continuando cinco fracciones en donde se señalan los delitos considerados como "delincuencia organizada" con la participación tres o mas sujetos.

De lo antes descrito, se llega a la conclusión que el legislador tardó tres años en subsanar su omisión, quedando la delincuencia organizada fuera de control durante dicho lapso.

Así mismo, las autoridades encargadas del combate al crimen organizado, el hampa si se prefiere, declaran sus buenas intenciones en su lucha contra ella, pero el problema apunta a ser más estructural y rebasa su capacidad. El problema de la inseguridad y el desapego a la ley han crecido más rápidamente que los esfuerzos y la eficacia con que las autoridades han tratado de combatir la delincuencia.

De acuerdo a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, durante el primer semestre de 1998 se registraron 119 mil 921 delitos, (sin tomar en cuenta los que no se denuncian), que representan un promedio del 662 delitos diarios o 28 cada hora. Pero éste es sólo el inicio de la telaraña; por cada 3 055 habitantes hay un policía; operan más de 700 bandas delictivas; existe un rezago de 40 mil órdenes de aprehensión que se traduce en la libertad de 40 mil presuntos delincuentes; y lo más grave, la delincuencia es cada día más joven, mas violenta y adicta a las drogas y al alcohol, ocasionando daño físico y moral a sus víctimas, sin mayor justificación. Lo que hoy nos aterra es que la inseguridad y el aumento de los delitos, están asociados, trágicamente, a una crueldad bárbara y a una violencia homicida, que transforma la vida humana en inhumana.

¿Cuáles son las causas de tan extraordinario fenómeno?. Es una mentira decir que la pobreza lleva a la delincuencia. Los pobres no sólo deben cargar con su pobreza y muchas veces con la explotación, sino que deben soportar el ser señalados como delincuentes o candidatos a serlo. El delincuente no busca un empleo estable o un sueldo decoroso, quiere el dinero y los bienes de los demás. Quiere vivir abusando de los demás, busca el poder y éste lo alcanza al infligir sufrimiento a los demás hasta anular todo vestigio de dignidad.

Difícil la tarea contra la delincuencia cuando sus orígenes y desarrollo tiene como elemento un estrato económico. Es decir, la aparición de una economía criminal, que es en donde se desenvuelve el crimen organizado, no es accidental ni espontánea. Surge de un proceso estructural donde la delincuencia maximiza sus ganancias en el más corto plazo y con los menores esfuerzos, recurriendo como instrumento a la violencia.(133)

Finalmente para terminar el presente apartado puedo decir que la violencia del Estado se manifiesta en su poder coercitivo para obligarnos a algo: circular por la derecha, el pago de impuestos y las amenazas de multas. Para tratar de vivir en sociedad, los ciudadanos tenemos que cumplir con las normas jurídicas que se imponen a fin que la vida de todos los individuos en sociedad sea clara y armoniosa. Sin embargo, los propios ciudadanos, los medios masivos de comunicación, los padres de familia y los maestros en las escuelas no cumplimos con nuestra obligación y animamos el rompimiento social con la educación que damos a nuestros hijos. Carl Sagan, en su libro "El mundo y sus demonios" advierte a la sociedad actual "un ser extraterrestre recién llegado a la Tierra –si hiciera un examen de lo que presentamos principalmente a nuestros hijos en la televisión, radio, cine, periódicos, revistas, cómics y muchos libros- podría fácilmente llegar a la conclusión de que queremos enseñarles asesinatos, violaciones, crueldades, superstición, credulidad y consumismo. Insistimos en ello y, a fuerza de repetición, por fin muchos de ellos quizás aprendan. ¿Qué tipo de sociedad podríamos crear si, en lugar de eso, les inculcamos la ciencia y un soplo de esperanza?", se pregunta el científico. (134)

Eso hemos hecho y, por supuesto, los niños y los jóvenes lo han aprendido, y muy bien. Indudablemente se trata de casos de excepción pero desafortunadamente se repiten con frecuencia. Sin duda, todos somos responsables de ello: los medio de comunicación que transmiten sin cuidado información agresiva, los padres solapadores que permiten y toleran las más absurdas actitudes de sus hijos; los padres que abandonan a sus hijos; los maestros displicentes, quienes no se esfuerzan por controlar los impulsos juveniles para encauzarlos por el deseo de conocer y, por supuesto, las autoridades abyectas que les muestran el camino.

Definitivamente la sociedad debe castigar a los padres o tutores por los actos delictivos de sus

\*134 Gómez Huerta, José.- "Violencia cotidiana: sociedad rota", en "uno más uno", Primero de Marzo de 1998, Suplemento, Pág. 9.

hijos menores de edad: debe controlar a los medios de comunicación irresponsables que hacen la apología del delito y debe imponer sistemas educativos que propicien la cultura del respeto a los derechos de los demás individuos. Porque de no ser así, la criminalidad infantil habrá de aumentar. **(135)**

El asunto es que hoy tenemos un Estado desprestigiado como nunca antes, incapaz de ser obedecido y también de imponer su propia ley. En esa situación, el resultado lógico y natural es que cualquiera puede delinquir con entera impunidad y los primeros que lo saben son, justamente los delincuentes.

#### 4.-ATRIBUCIONES DEL PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, EN LA DESCONCENTRACION DMINISTRATIVA.

La procuración de justicia, para que constituya el medio que la lleve a cumplir los fines del derecho, es indispensable que esté sometida a la normatividad legal, que constituye el marco jurídico que la regula y es el espacio conceptual que le otorga el derecho para el desarrollo de las atribuciones del Ministerio Público, que se proyecta en muy diversas líneas de naturaleza jurídica.

**(136)**

El artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incorpora la figura de la desconcentración administrativa declarando que para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estará jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso.(137)

También podemos entender que la desconcentración se refiere a los cambios que se producen en la autoridad administrativa de la línea central a niveles más bajos, y puede restringirse solamente a la desconcentración geográfica de oficinas centrales hacia áreas dispersas, pero íntimamente relacionadas o dependientes del centro en diferentes órdenes (administrativo, financiero, etcétera). (138)

Por lo que hace a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, podemos decir que

136 Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal- Universidad Nacional Autónoma de México.- Ob. Cit., Págs. 40 y 50.

137 Fraga, Gabino - Ob. Cit., Pág. 196.

138 Ziccardi, Alicia.- "Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital", Instituto de Investigaciones Sociales de la U.N.A.M., Miguel Angel Porrúa, Grupo Editores MCMXCVIII México, Pág 42.

es la encargada de apoyar la integración y consolidación del sistema de justicia y seguridad pública en el Distrito Federal, por lo que para cumplir con sus funciones, se auxilia del Ministerio Público del Distrito Federal en el ámbito de su competencia en términos de la Ley que la rige, disposiciones legales, decretos y acuerdos.

De acuerdo con sus objetivos y responsabilidades, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal trabaja en estrecha coordinación operativa, técnica y científica con las Procuradurías Generales de Justicia de las diversas entidades federativas y con la Procuraduría General de la República y demás dependencias, entidades o sectores social y privado que se estime convenientes.

Se establece que el Procurador General de Justicia es el Titular del Ministerio Público en el Distrito Federal, el cual a su vez es un órgano encargado de la investigación y persecución de los delitos, según indica el artículo 21 Constitucional, definiendo de un modo exacto las atribuciones del Ministerio Público cuyos orígenes se encuentran en Francia y España, pero que en México adquirió caracteres propios, siendo una de las aportaciones del Constituyente de 1917, al mundo jurídico, la especial estructura que dió tal organismo.

El referido artículo señala, entre otras cosas, que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial y que la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. (139)

Otro artículo relacionado es el 44, indicando que la Ciudad de México es el Distrito Federal,

sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Pero más allá de esta delimitación política-administrativa es fácilmente observable que la ciudad de México excede geográfica y estructuralmente ese territorio y se extiende sobre el conjunto de Municipios del Estado de México que están conurbados a ese espacio central, formándose una aglomeración que, para algunos autores, posee la característica de una megalópolis.<sup>(140)</sup>

Por otro lado, el artículo 122, Base Quinta, Letra D, especifica entre otras cosas que el Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, quien será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno: este ordenamiento y la ley orgánica respectiva determinará su organización, competencia y normas de funcionamiento. <sup>(141)</sup>

En tanto que la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de fecha 30 de Abril de 1996, establece en el artículo 1 que dicha ley tiene por objeto organizar la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, este ordenamiento y las demás disposiciones aplicables, en tanto que el artículo 2 señala que la Institución del Ministerio Público en el Distrito Federal, estará a cargo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, y tendrá las siguientes atribuciones que ejercerá por conducto de su titular o de sus agentes auxiliares, conforme a lo establecido en esta Ley y demás disposiciones aplicables.

El artículo 16 de la ley en comento, señala que la Procuraduría estará a cargo del Procurador, titular de la Institución del Ministerio Público, quien ejercerá autoridad jerárquica sobre todo el personal de la institución.

<sup>140</sup> Ziccardi, Alicia - Ob. Cit., Págs. 59 y 60.

<sup>141</sup> Rabasa, Emilio O., Gloria Caballero.- Ob. Cit., Págs. 342 y 351.

De conformidad con el presupuesto que se les asigne a la Procuraduría, contará además con Subprocuradores, Agentes del Ministerio Público, Oficial Mayor, Contralor Interno, coordinadores, directores generales, delegados, supervisores, visitadores, subdelegados, directores de área, jefes de unidad departamental, agentes de la policía judicial, peritos, personal de apoyo administrativo que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones, quienes tendrán las atribuciones que fijan las normas legales, reglamentarias y demás aplicables

En tanto el artículo 17 del ordenamiento antes referido, señala que el Reglamento de la Ley establecerá el número de unidades administrativas de la Procuraduría, las atribuciones de cada una de éstas y la forma en que sus titulares serán suplidos en sus ausencias, con base en la especialización necesaria y apropiada para la mejor procuración de justicia. (142)

Por otra parte, el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, dispone en el artículo 1º que la propia Procuraduría ejercerá las atribuciones conferidas al Ministerio Público del Distrito Federal para investigar y perseguir los delitos conforme a lo establecido en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 10 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y demás disposiciones legales aplicables; por lo que hace al artículo 5, éste señala que la Procuraduría planeará, conducirá y desarrollará sus actividades en forma programada y de conformidad con las políticas, estrategias y prioridades que para el logro de objetivos y metas determine el Procurador conforme a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, este Reglamento y las demás disposiciones jurídicas que fueren aplicables, el artículo 6 manifiesta que el trámite y resolución de los asuntos de la competencia de la Procuraduría

corresponde originalmente al Procurador, quien para la mejor distribución y desarrollo del trabajo y el despacho de los asuntos, se auxiliará de las unidades administrativas de la Procuraduría en los términos previstos en este Reglamento y, además podrá delegar otras facultades señaladas en el artículo 30 del mismo ordenamiento, en los servidores públicos de las unidades administrativas de la dependencia, sin perjuicio de la posibilidad de su ejercicio directo; esta delegación se hará mediante acuerdos que se publicarán en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y para su mayor difusión, en el Diario Oficial de la Federación. Finalmente el artículo 29 detalla las atribuciones no delegables del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, como fijar, dirigir y controlar la política de la Procuraduría; coordinar la planeación, vigilancia y evaluación de la operación de las unidades administrativas que la integran; someter al acuerdo del Presidente de la República los asuntos encomendados a la Procuraduría e informarle sobre el estado de los mismos; proponer al Presidente de la República, en el ámbito de la competencia de la Procuraduría, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, órdenes y demás normas jurídicas; establecer los lineamientos de participación de la Procuraduría en las instancias de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de acuerdo con la Ley de la materia y demás normas que regulen la integración, organización y funcionamiento de dicho sistema; aprobar la organización y funcionamiento de la Procuraduría y adscribir orgánicamente sus unidades administrativas; autorizar el anteproyecto de presupuesto anual de egresos de la Procuraduría y en su caso sus modificaciones y presentarlo a la autoridad competente; establecer las bases para los nombramientos, movimientos de personal y terminación de los efectos de los nombramientos de los servidores públicos de la Procuraduría y ordenar al Oficial Mayor su ejecución; determinar la delegación y desconcentración de facultades en los servidores públicos de la Procuraduría; expedir los acuerdos, circulares y demás disposiciones jurídicas que requieren de su competencia, conducentes al buen despacho de las funciones de la Procuraduría y lograr la acción efectiva del Ministerio Público; las demás que con ese carácter le confieren las disposiciones legal aplicables y

las que le otorgue el Jefe de Gobierno o el Presidente de la República, en el ámbito de sus respectivas competencias. (143)

Con relación a este apartado cabe señalar que el Procurador General de Justicia del Distrito Federal tiene atribuciones legales para realizar todas las desconcentraciones administrativas que proponga llevar a cabo en la Institución a su cargo, lo que motiva que con los constantes cambios de Procuradores, al asumir el cargo encomendado, realicen cambios en su estructura, siendo necesario reformar o adicionar algunos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y de su Reglamento con la finalidad de evitar lo anterior con los consecuentes desajustes en la organización administrativa, situación respecto de la que hago propuestas en el presente trabajo.

Un ejemplo más de reestructuración es la que actualmente se lleva a cabo en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, con base en el Acuerdo A/003/99 emitido por el Procurador Capitalino y el Reglamento de la Ley Orgánica de la referida Dependencia, en vigor.

## 5.- TRASCENDENCIA SOCIAL DE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA EN LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

Procurar justicia, es una de entre las más importantes actividades del Estado, que se lleva a cabo al realizar acciones en la aplicación del derecho en los casos concretos que corresponde conocer al Ministerio Público. Esta institución, dependencia del Estado, con sus atribuciones constitucionales en materia de persecución de delitos, es la razón de la existencia de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal que comprende al Ministerio Público y unidades administrativas de apoyo a esta institución.

La función primordial del Estado es velar por los intereses generales de la sociedad, promover el bienestar de la misma y ejercer los actos de coerción que la ley permite. Es decir, el Estado asume los intereses comunes de la sociedad, los preserva, define y promueve.

A través de sus instituciones, el Estado se organiza para cumplir con las funciones que la Constitución y las leyes le asignan, sus agentes o servidores públicos, mediante los diferentes órganos del Estado, dictan leyes, administran asuntos públicos y procuran e imparten justicia. Son los servidores públicos en quienes se concretiza y personifica la acción del Estado en sus muy variadas y complejas funciones. De ahí que aquellos tengan grandes responsabilidades.(144)

Con miras a ser "más eficiente" la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal ha buscado delegar sus funciones en unidades desconcentradas en las Delegaciones Regionales y diversas divisiones.

Lo anterior debido a que la sociedad exige cada día más que las acciones de gobierno sean

evaluadas o controladas en términos no sólo de eficacia, sino también de eficiencia, congruencia y legalidad.

La evaluación o control de las tareas públicas sólo es posible cuando se cuenta con una lista o "rol" de averiguación contra la cual se pueda cotejar los hechos por el administrador en un periodo determinado. De este ejercicio de comparación se deriva el término control ("contra- rol").

La eficiencia es una medida de efectividad o cumplimiento de un objeto específico de gobierno, otra forma de evaluar la acción de la administración. Radica en la verificación de las facultades legales que debe tener la autoridad responsable de efectuar una acción administrativa de tipo específico. Esto no sólo debe ser cuestionado en el caso de un allanamiento de morada o por parte de una autoridad pública, se requiere la orden judicial correspondiente, sino también con relación a un número importante de acciones en las que pueden existir excesos en el ejercicio de la autoridad delegada e incluso inexistencia de la misma para ejecutar el acto administrativo que efectúe un particular o la colectividad misma.

El control de la legalidad de las acciones administrativas suele ejercerse también a varios niveles. Un ciudadano puede exigir la revisión de un acto o decisión por la cual se siente afectado indebidamente, ante el superior jerárquico del funcionario que lo pretende ejecutar o lo ha ejecutado. También puede hacerlo ante la Secretaría de la Contraloría, a través de los diferentes mecanismos de atención telefónica que ésta ha puesto a disposición de la ciudadanía, o ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que forma parte del propio poder judicial.

Cada vez es más frecuente en nuestros días acudir a la creación de Procuradurías Especializadas, como la del Menor, de la Mujer, del Medio Ambiente, del Consumidor e incluso las

Comisiones de Derechos Humanos, para facilitar la búsqueda de controles legales de las acciones administrativas.

Los controles de eficiencia, eficacia, congruencia, racionalidad y legalidad, persiguen como propósito fundamental otorgar credibilidad y transparencia a la acción gubernamental. Se busca así generar la confianza de la ciudadanía en torno a las acciones que realiza el gobierno en su nombre y beneficio. Es la propia sociedad civil la que demanda cada día con más insistencia estar en condiciones de conocer con exactitud y claridad cuales son las responsabilidades del servidor público y cuales sus derechos y obligaciones frente a las acciones de éstos, para estar en aptitud de ejercer cabalmente la parte de control que le corresponde en un sistema que cada día pretende volverse más democrático, participativo y descentralizado.

De una modernización administrativa con o sin participación social, de mayor o menor incidencia de ésta última en los procesos de modernización o reformas administrativas dependerá la credibilidad, transparencia y legalidad que la ciudadanía perciba en una administración pública creada para su servicio, una de cuyas evaluaciones o controles colectivos más importantes radica en la capacidad de elegir periódicamente a los propios gobernantes por medio del voto directo y secreto.(145)

La trascendencia social en la desconcentración de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, tiene como finalidad dar respuesta en los mismos lugares donde se genera la demanda de atención, de manera ágil y expedita, procurando justicia y seguridad por parte del Estado, lo que conduce al bien común, con la participación de las comunidades en la resolución de sus demandas; hipótesis que no se configura en toda vez que la Procuraduría capitalina

únicamente ha aumentado su aparato burocrático, olvidándose de sus objetivos, esto aunado a la mínima intervención que permite de las comunidades que desean participar en la desconcentración, a las que hace saber que el gobierno tiene el monopolio de la acción penal y por tanto, a este le compete lo relacionado con la seguridad. No obstante escucha las propuestas que se le formulan para contrarestar la delincuencia.

Cabe agregar que en tanto el Procurador capitalino sea nombrado por el partido político en el poder, continuará la Institución que representa sin una estructura fija, lo que motiva las opiniones que externo mas adelante para evitar constantes cambios en la titulares, a más de la conveniencia de que éste egrese de la misma Institución.

## CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.

**PRIMERA.-** Considerando la gran explosión demográfica en el Distrito Federal, que lleva de la mano el incremento de la delincuencia y que la estructura orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se modifica con cada cambio de su titular, sería recomendable que se considerase el punto de vista de un sociólogo, quien no obstante que no podría definir los objetos a los que debe darse prioridad y significación dentro de un mundo constantemente cambiante, sí podría opinar sobre el impacto social que dichos cambios producen, su costo y el desarrollo de las estrategias a seguir, a efecto de brindar una mayor y mejor atención a la ciudadanía

**SEGUNDA.-** El bien común es el bien de todos y el Estado representa a la totalidad de los gobernados, por lo que tiene a su cargo buscar el bienestar de esa totalidad. La justicia y la seguridad, cuando se cumplen efectivamente por el Estado, en la realidad social cotidiana, conducen al bien común, para lo cual mi propuesta es que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal cumpla estrictamente lo dispuesto en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disposición que le otorga la facultad de perseguir los delitos por conducto del Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato, propiciando con ello que efectivamente haya una investigación de los hechos y persecución de los delitos de que tenga conocimiento y no únicamente una práctica burocrática como la que existe actualmente.

**TERCERA.-** En las anteriores condiciones, es preciso y urgente apurar el paso para definir y operar los medios y estrategia más eficientes, con el fin de abatir la criminalidad, combatiendo los factores que la producen, pero especialmente a través de la prevención, como lo señala la

Organización de las Naciones Unidas al afirmar que la función de la prevención del delito le corresponde a la esfera de la justicia social -en este caso a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal-, proponiendo para ello que los Agentes del Ministerio Público auxiliados de policía judicial, salgan de sus oficinas y realicen la función de investigación y persecución de los delitos, según lo establece el Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dando para ello mayor impulso a lo que se conoce como "Ministerio Público Móvil".

**CUARTA.-** Que para el mejor desempeño del Ministerio Público en la investigación y persecución de los delitos, cuente con sus propios elementos de Policía Judicial, quienes dependerán únicamente de éste y no de los jefes policiacos, toda vez la policía judicial se maneja como un organismo autónomo sin apego a su función Constitucional, que es mantenerse bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público.

**QUINTA.-** La evolución de las organizaciones significa que la sociedad moderna está bien estructurada y para darle continuidad, es tarea del Estado dirigir el cambio social. Las actividades de una ciudad moderna reflejan un alto grado de control, por lo tanto es menester que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal asuma la responsabilidad de crear mecanismos y coordinar las actividades de sus miembros, con el objeto de lograr una adecuada regulación en desempeño de sus funciones; disponiendo medidas para sancionar la conducta antinormativa de sus miembros y contrarrestar las prácticas desleales que repercuten en la ciudadanía, asegurando con esto el principio de organización.

**SEXTA.-** Una propuesta más es que los Agentes del Ministerio Público de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que conozcan de averiguaciones previas en las que se encuentren

involucradas personas sujetas a investigación (sea detenido, retenido o presentado), efectivamente hagan saber a éstos, los beneficios que en su favor conceden los artículos 20 Fracciones I, II, V, VII y IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 134 bis y 269 del Código de Procedimientos Penales vigente para el Distrito Federal, y no únicamente se les indiquen que debe firmar la hoja que contiene dichos "beneficios", sin enterarles en que consisten éstos, por lo que de esta forma los referidos beneficios son "letra muerta" al no cumplir con el fin para el cual fueron instituidos.

**SEPTIMA.-** Respecto del aumento del aparato burocrático en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, opino debe conformarse con personal capacitado, egresado del Instituto de Formación Profesional de la propia Institución, al que deberá de impartirsele como parte de los programas de capacitación, las materias de Sociología Jurídica, Historia del Derecho Mexicano, Ética Jurídica, entre otras.

**OCTAVA.-** Al Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se le debe dar el reconocimiento adecuado conforme a los fines para los cuales fue creado, sirviendo como un "candado" para que la burocracia de la Procuraduría no crezca desmesuradamente, tomando en consideración que las Delegaciones Regionales y las Diferentes Direcciones contratan personal de manera externa, a través de su oficina Administrativa, omitiendo recibir la debida capacitación, desempeñándose sin diligencia requerida en el cargo para el cual fueron contratados, lo que motivará la acumulación en las cargas de trabajo, en tanto adquieren la experiencia necesaria para solventar dichas cargas.

**NOVENA.-** Que el Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia

del Distrito Federal asuma la responsabilidad de adscribir directamente a sus egresados, - de acuerdo a su capacidad -, en las distintas áreas de la Institución que así lo requieran y no únicamente hacer la propuesta correspondiente para su asignación, cumpliendo así con uno de los fines para el cual fue creado.

**DECIMA.-** Que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal realice un programa permanente de profesionalización del personal que la integra y cubra equitativamente sus percepciones a aquellos que reúnan los requisitos que señala la Ley Orgánica de la Institución, estimulando con ello una carrera atractiva para una persona capaz, preparada, brillante, eliminando el ingreso por no tener otra opción de trabajo, lo que redundará en una disminución de la corrupción

**DECIMA PRIMERA.-** Otros posibles "candados" para evitar los constantes cambios en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal podría ser en primer término, adicionar el Apartado "C", Base Primera, Fracción V, del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece las facultades de la Asamblea Legislativa, a las que debe agregarse la facultad de designar al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, de una terna que someta a su consideración el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, así como otorgar o negar su aprobación respecto de las solicitudes de licencia del Procurador o conocer de la renuncia del mismo.

El nombramiento deberá ser similar al del Procurador General de la República, quien es designado por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y ratificada la designación por el Senado de la República, según lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos en su artículo 76 Fracción II, que señala las facultades exclusivas del Senado, entre la que se encuentra la antes descrita.

**DECIMA SEGUNDA.-** Propongo la adición al Apartado "C" Base Segunda, Fracción II del artículo 122 Constitucional, que prevé las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en el sentido que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tenga la facultad y obligación de presentar a consideración de la Asamblea Legislativa, la terna propuesta por el Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, para la designación del Procurador y someter sus licencias y renuncia a la aprobación de la propia Asamblea, esto considerando que el artículo 89 Fracción IX de la Constitución Federal señala como facultad del Presidente de la República la de designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República.

**DECIMA TERCERA.-** En virtud de que el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal dispone que el Procurador será nombrado y removido en los términos que establezca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; propongo la modificación de este artículo en el sentido que el Procurador General de Justicia del Distrito Federal sea nombrado y removido por la Asamblea Legislativa, de una terna propuesta por el Instituto de Formación Profesional de funcionarios de la propia Procuraduría, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

**DECIMA CUARTA.-** La adición al artículo 32 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que señala que el servicio civil de carrera en la Procuraduría únicamente es para los Agentes del Ministerio Público, de la Policía Judicial y peritos adscritos a

los Servicios Periciales de la Institución, proponiendo para ello se incluya en el mismo al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, quien deberá egresar de la misma institución, sabiendo las necesidades que la aquejan.

**DECIMA QUINTA.-** La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal para tener un verdadero control social y proporcionar un mejor servicio a los ciudadanos, deberá realizar sus futuras modificaciones de acuerdo a las necesidades de la población y a la facilidad de ésta para desplazarse a las diversas oficinas de la referida institución, considerando que existen denunciantes que viven el Tláhuac, Milpa Alta, Contreras, Cuajimalpa, etc., quienes para ratificar su denuncia o ampliar su declaración, se ven en la necesidad de acudir a oficinas ubicadas en las Colonias Centro, Doctores, Del Valle, etc., lo que propicia en el mayor de los casos que el denunciante al enterarse de la ubicación de la oficina a la que debe acudir para continuar con el trámite, se desilusione y omita comparecer a dicha oficina en atención al citatorio que al efecto reciba, al valorar la pérdida de tiempo y menoscabo en su patrimonio, amén del esfuerzo físico que representa trasladarse a las referidas oficinas.

**DECIMA SEXTA.-** La modificación del párrafo VII de artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que concede al Ministerio Público un término de cuarenta y ocho horas para determinar la situación jurídica del indiciado, proponiendo que el plazo se amplíe a setenta y dos horas, término que considero prudente para la debida integración de la averiguación previa.

**DECIMA SEPTIMA.-** En mi opinión, resulta insuficiente la presentación de la Cédula Profesional que acredite como Licenciado en Derecho al aspirante a ocupar el cargo de Ministerio Público,

para demostrar la experiencia requerida, respecto de lo cual propongo que este requisito se acredite fehacientemente, entre otras cosas, mediante la exhibición de copia certificada de las diligencias -en materia penal - en las que haya intervenido. razón por la que considero de gran relevancia adicionar la Fracción IV del artículo 34 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en el sentido de que la experiencia requerida de uno a tres años, deberá ser en materia penal y acreditarse debidamente.

## BIBLIOGRAFIA.

- AZUARA PEREZ, LEANDRO.- "SOCIOLOGIA", EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1980.
- BEJAR NAVARRO, RAUL.- "EL MEXICANO", UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO. MEXICO 1986.
- CHINOY, ELY.- "LA SOCIOLOGIA", EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONOMICA. MEXICO 1975.
- FRAGA, GABINO.- "DERECHO ADMINISTRATIVO", EDITORIAL PORRUA S.A., MEXICO 1991.
- GONZALEZ COSIO, ARTURO.- " MEXICO: CUATRO ENSAYOS DE SOCIOLOGIA POLITICA", UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO. MEXICO 1972.
- INSTITUTO NACIONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA-PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.- " EL MINISTERIO PUBLICO ESPECIALIZADO", EDITORIAL INSTITUTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, MEXICO 1996.
- KAPLAN, MARCOS.- "ESTADO, DERECHO Y SOCIEDAD", UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO. MEXICO 1981.
- KELSEN, HANS.- "TEORIA GENERAL DEL DERECHO Y DEL ESTADO", TRADUCCION: EDUARDO GARCIA MAYNES. TEXTOS UNIVERSITARIOS, UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO. MEXICO 1979.
- LE FUR, DELOS, RADBRUCH, CARLYLE.- "LOS FINES DEL DERECHO", (BIEN COMUN, JUSTICIA, SEGURIDAD), TRADUCCION DE DANIEL KURI BREÑA, MANUALES UNIVERTISTARIOS. U.N.A.M., 1981.
- LEVY- BRUL, HENRI.- "ASPECTOS SOCIOLOGICOS DEL DERECHO", EDITORIAL JOSE M. CAJICA, JR. S.A. MEXICO – BUENOS AIRES.
- MANHEIM, KARL.- "DIAGNOSTICO DE NUESTRO TIEMPO", MEXICO. FONDO DE CULTURA ECONOMICA. 1959.
- MENDIETA Y MUÑOZ LUCIO.- "SOCIOLOGIA DE LA BUROCRACIA", BIBLIOTECA DE ENSAYOS SOCIOLOGICOS, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES DE LA U.N.A.M., MEXICO, 1961.
- M.J., LAVERSIN (O.P.).- APENDICE II AL "TRATADO DE LA LEY DE LA SANTA TEOLOGIA DE SANTO TOMAS DE AQUINO", EDICION FRANCESA DE LA REVISTA DE LOS JOVENES.
- OGBURN, WILLIAM F., MEYER F. NIMKOFF.- "SOCIOLOGIA", EDITORIAL AGUILAR, ESPAÑA, 1984.
- PRECIADO HERNANDEZ, RAFAEL.- "LECCIONES DE FILOSOFIA DEL DERECHO", UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO. MEXICO 1984.

- PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL-UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO - "EL MINISTERIO PUBLICO EN EL DISTRITO FEDERAL", MEXICO 1997. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, SEIRE E: VARIOS, NUM. 84.
- RECASENS SICHEZ, LUIS.- "TRATADO GENERAL DE SOCIOLOGIA", EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1982.
- SENIOR, ALBERTO.- "SOCIOLOGIA", EDITORIAL Y DISTRIBUIDOR FRANCISCO MENDEZ OTEO, MEXICO, D.F., 1997.
- SERRA ROJAS, ANDRES.- "PROBLEMAS POLITICOS DEL MUNDO MODERNO", EDITORIAL UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO. IMPRENTA UNIVERSITARIA 1935-1985.
- SERRA ROJAS, ANDRES.- "DERECHO ADMINISTRATIVO", TOMO I, EDITORIAL PORRUA, S.A., MEXICO 1981.
- RITZER, GEORGE.- "TEORIA SOCIOLOGICA CLASICA", EDITORIAL MACGRAW-HILL, MEXICO 1998.
- SOBREVILLA, DAVID (COMPILADOR).- "EL DERECHO, LA POLITICA Y LA ETICA", EDITORIAL SIGLO XXI EDITORES, S.A., DE C.V., EN COEDICION CON EL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES FILOSOFICAS-UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.
- TIMASHEFF, NICHOLAS S.- "LA TEORIA SOCIOLOGICA", EDIORIAL FONDO DE CULTURA ECONOMICA. MEXICO 1992.
- VAZQUEZ NAVA, MARIA ELENA.- "PARTICIPACION CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL", MIGUEL ANGEL PORRUA, GRUPO EDITORIAL, MEXICO MCMXCIV.
- ZICCARDI, ALICIA.- "GOBERNABILIDAD Y PARTICIPACION CIUDADANA EN LA CIUDAD CAPITAL", INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES U.A.N.M., MEXICO MCMXCVIII.
- ZIPPELIUS, REINHOLD.- "TEORIA GENERAL DEL ESTADO", CIENCIA DE LA POLITICA, TRADUCCION DIRECTA DEL ALEMAN POR HECTOR FIX-FIERRO, UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO. MEXICO 1985.

## LEGISLACION.

-RABASA, EMILIO O., GLORIA CABALLERO.- "MEXICANO: ESTA ES TU CONSTITUCION", MIGUEL ANGEL PORRUA, MEXICO 1997.

-"CODIGO DEL PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL", EDICIONES FISCALES ISEF, S.A., MEXICO 1998.

## HEMEROGRAFIA.

-ACADEMIA NACIONAL, A.C., COLEGIO NACIONAL DE ABOGADOS FORO DE MEXICO, A.C. "REFLEXIONES SOBRE LA ABOGACIA", MEXICO MCMXCVI.

-PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.- "HISTORIA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL", TOMO VI NORMATIVIDAD DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL 1996, SEGUNDA PARTE, MEXICO 1996.

- "MARCO JURIDICO DE LA ESTRUCTURA ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL 1995 - 1996".

-"PROGRAMA DE PROCURACION DE JUSTICIA PARA EL DISTRITO FEDERAL 1995 -2000", MEXICO 1996.

-PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL-INSTITUTO DE FORMACION PROFESIONAL.-"GUIA PARA EL CURSO DEL PROGRAMA DE MORALIZACION Y PROFESIONALIZACION DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL", AGOSTO 1998.

-GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL, ORGANO DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.- NOVENA EPOCA, 3 DE MAYO DE 1999, NUMERO 55.

-DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, ORGANO DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.- TOMO DL, NUMERO 15, MEXICO D.F., MIERCOLES 21 DE JULIO DE 1999.

-DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, ORGANO DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.- TOMO DLIII, NUMERO 19, MEXICO D.F., MIERCOLES 27 DE OCTUBRE DE 1999.

-"REVISTA SIEMPRE".- MEXICO, D.F., NUMERO 1183, 20 DE JULIO 1997.

-"LA PRENSA", EL PERIODICO QUE DICE LO QUE OTROS CALLAN.- SABADO 28 DE FEBRERO 1998, MEXICO, D.F., AÑO LXX, NUMERO 25, 417.

## LEGISLACION.

-RABASA, EMILIO O., GLORIA CABALLERO.- "MEXICANO: ESTA ES TU CONSTITUCION", MIGUEL ANGEL PORRUA, MEXICO 1997.

-"CODIGO DEL PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL", EDICIONES FISCALES ISEF, S.A., MEXICO 1998.

## HEMEROGRAFIA.

-ACADEMIA NACIONAL, A.C., COLEGIO NACIONAL DE ABOGADOS FORO DE MEXICO, A.C. "REFLEXIONES SOBRE LA ABOGACIA", MEXICO MCMXCVI.

-PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.- "HISTORIA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL", TOMO VI NORMATIVIDAD DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL 1996, SEGUNDA PARTE, MEXICO 1996.

- "MARCO JURIDICO DE LA ESTRUCTURA ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL 1995 - 1996".

-"PROGRAMA DE PROCURACION DE JUSTICIA PARA EL DISTRITO FEDERAL 1995 -2000", MEXICO 1996.

-PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL-INSTITUTO DE FORMACION PROFESIONAL.-"GUIA PARA EL CURSO DEL PROGRAMA DE MORALIZACION Y PROFESIONALIZACION DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL", AGOSTO 1998.

-GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL, ORGANO DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.- NOVENA EPOCA, 3 DE MAYO DE 1999, NUMERO 55.

-DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, ORGANO DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.- TOMO DL, NUMERO 15, MEXICO D.F., MIERCOLES 21 DE JULIO DE 1999.

-DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, ORGANO DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.- TOMO DLIII, NUMERO 19, MEXICO D.F., MIERCOLES 27 DE OCTUBRE DE 1999.

-"REVISTA SIEMPRE".- MEXICO, D.F., NUMERO 1183, 20 DE JULIO 1997.

-"LA PRENSA", EL PERIODICO QUE DICE LO QUE OTROS CALLAN.- SABADO 28 DE FEBRERO 1998, MEXICO, D.F., AÑO LXX, NUMERO 25, 417.

- "EL SOL DE MEXICO" - DOMINGO 1 DE MARZO 1998, MEXICO, D.F., AÑO XXXIII, NUMERO 11,651.
- "UNO MAS UNO".- DOMINGO 1 DE MARZO 1998, MEXICO, D.F., AÑO XXI, NUMERO 7310.
- "EL NACIONAL".- DOMINGO 8 DE MARZO 1998, MEXICO, D.F., AÑO LXIX, TOMO X, NUMERO 24,820.
- "METRO", LECTURA DE LA GRAN CIUDAD.- DOMINGO 19 DE ABRIL, MEXICO, D.F., AÑO I, NUMERO 134.
- "METRO", LECTURA DE LA GRAN CIUDAD.- SABADO 25 DE ABRIL 1998, MEXICO, D.F., AÑO I, NUMERO 140.
- "METRO", LECTURA DE LA GRAN CIUDAD.- DOMINGO 26 DE ABRIL 1998, MEXICO, D.F., AÑO I, NUMERO 141.
- "METRO", LECTURA DE LA GRAN CIUDAD.- LUNES 18 DE MAYO, MEXICO 1998, D.F., AÑO I, NUMERO 163.
- "REFORMA", CORAZON DE MEXICO.- LUNES 18 DE MAYO 1998, MEXICO, D.F., AÑO 5, NUMERO 1620.
- "UNIVERSAL".- MEXICO, D.F., 31 DE MAYO 1998.
- "EXCELSIOR", EL PERIODICO DE LA VIDA NACIONAL.- LUNES 8 DE JUNIO 1998, MEXICO, D.F., AÑO LXXXII, TOMO III, NUMERO 29,532.
- "EL NACIONAL".- DOMINGO 9 DE AGOSTO 1998, MEXICO, D.F., AÑO LXX, TOMO III, NUMERO 24,973.