

474



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO
SISTEMA DE UNIVERSIDAD ABIERTA**

**ANALISIS JURIDICO-PENAL DEL SISTEMA
DE SEGURIDAD PUBLICA, Y SU FUNCION
COMO GARANTE DE LOS DERECHOS
FUNDAMENTALES DEL CIUDADANO**

**T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
RAUL MARIN ALBARRAN**

ASESOR: LIC. MIGUEL ANGEL GRANADOS ATLACO



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

**DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.**

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO PENAL**

OFICIO INTERNO FDER/005/SP/04/02

ASUNTO: APROBACION DE TESIS

El alumno MARIN ALBARRAN RAUL, ha elaborado en este Seminario a mi cargo y bajo la dirección del LIC. MIGUEL ANGEL GRANADOS ATLACO, la tesis profesional intitulada "ANALISIS JURIDICO-PENAL DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PUBLICA, Y SU FUNCION COMO GARANTE DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DEL CIUDADANO", que presentará como trabajo recepcional para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El profesor LIC. MIGUEL ANGEL GRANADOS ATLACO, en su calidad de asesor, nos comunica que el trabajo ha sido concluido satisfactoriamente, que reúne los requisitos reglamentarios y académicos, y que lo aprueba para su presentación en exámen profesional.

Por lo anterior, comunico a usted que la tesis "ANALISIS JURIDICO-PENAL DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PUBLICA, Y SU FUNCION COMO GARANTE DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DEL CIUDADANO" puede imprimirse, para ser sometida a la consideración del H. Jurado que ha de examinar al alumno MARIN ALBARRAN RAUL.

En la sesión del día 3 de febrero de 1998, el Consejo de Directores de Seminario acordó incluir en el oficio de aprobación la siguiente leyenda:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquel 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 exámen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancias graves, todo lo cual certificará la Secretaría General de la Facultad"

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D. F., 24 de abril 2002

DR. LUIS FERNANDEZ DOBLADO.
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO PENAL

LFD/igp.

**A MIS PADRES: RAUL (en su memoria y siempre en mi mente)
Y GLORIA**

**A MIS HERMANOS: BLANCA,
BARBARA, SALVADOR Y
JUAN GABRIEL (en su memoria)**

A MI ESPOSA: ROSALVA

**A MIS HIJOS: MAURICIO, CESAR AUGUSTO,
ROSALVA Y RAUL DANIEL (mi pequeño gran
futbolista)**

**A MIS SUEGROS:
LAMBERTO Y LEONILA**

**Con mi permanente agradecimiento por todo el amor, dedicación y
apoyo que me han brindado en las diferentes etapas de mi vida.**

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**

A LA FACULTAD DE DERECHO

A MIS PROFESORES

En particular a

MIGUEL ANGEL GRANADOS ATLACO

AL DISTINGUIDO Y

HONORABLE JURADO

INDICE

| | |
|----------------------------------|----|
| INTRODUCCION | 10 |
| CAPITULO I | |
| MARCO DE REFERENCIA | 16 |
| A) Estado | 16 |
| 1. Concepto | 17 |
| 2. El Estado mexicano | 23 |
| B) Gobierno | 24 |
| 1. Concepto | 25 |
| 2. Formas de Gobierno | 30 |
| 3. El Gobierno Mexicano | 31 |
| C) Democracia | 33 |
| 1. Concepto | 33 |
| 2. Formas | 35 |
| 3. El Caso Mexicano | 36 |

| | |
|---|----|
| D) Ciudadanía | 43 |
| 1. Requisitos Constitucionales | 43 |
| 2. Derechos y Obligaciones | 44 |
| 3. Causas de Pérdida y suspensión | 47 |
| E) Seguridad | 53 |
| 1. Nacional | 53 |
| 2. Pública | 56 |

CAPITULO II

ANTECEDENTES HISTORICOS

DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

| | |
|---------------------|----|
| DEL CIUDADANO | 67 |
|---------------------|----|

| | |
|-------------------------------|-----|
| A) En el Mundo | 67 |
| 1. Antigüedad | 67 |
| 2. Edad Media | 72 |
| 3. Epoca Moderna | 78 |
| 4. Epoca Contemporánea | 84 |
| B) En México | 86 |
| 1. Epoca Prehispánica | 87 |
| 2. Epoca Colonial | 88 |
| 3. México Independiente | 92 |
| a) Siglo XIX | 93 |
| b) Constitución de 1917 | 107 |

CAPITULO III

ANALISIS JURIDICO-PENAL

Y NATURALEZA DEL SISTEMA DE

SEGURIDAD PUBLICA 118

A) Fundamento Legal 118

1. Constitución Política 118

**2. Artículos Constitucionales
sobre Seguridad 123**

B) Leyes 134

**1. Ley Orgánica de la Administración
Pública Federal 134**

**2. Ley General que Establece las
Bases de Coordinación del
Sistema Nacional de Seguridad Pública 141**

3. Ley de la Policía Federal Preventiva 144

**4. Ley de Seguridad Pública del
Distrito Federal 147**

**5. Ley Federal contra la Delincuencia
Organizada 148**

C) Códigos 149

1. Código Penal Federal 149

2. Código Federal de Procedimientos Penales. 151

CAPITULO IV

EL SISTEMA NACIONAL DE

SEGURIDAD PUBLICA 154

A) Estructura del sistema 155

B) Periodo 1982-2000 172

C) Demandas ciudadanas 187

D) Situación Actual 189

E) Actuación de los niveles de Gobierno 198

 1. Federal 202

 2. Estatal 203

 3. Municipal 205

CONCLUSIONES 206

PROPUESTAS 213

FUENTES CONSULTADAS 219

INTRODUCCION

Los llamados derechos fundamentales o derechos del gobernado, han pasado a formar parte de los objetivos del Estado mexicano, los cuales se han plasmado a través de las diferentes constituciones, leyes, códigos y demás ordenamientos jurídicos, que hacen que el país esté sustentado en el plano formal por un pleno Estado de derecho, dentro del cual se pone un énfasis especial en los derechos fundamentales o garantías individuales de los ciudadanos y la seguridad pública y jurídica a la que tienen derecho, en el marco de la división de poderes del federalismo mexicano.

Entre las características importantes que distinguen a un Estado de derecho, está el de la observancia y la aplicación exacta de la ley, en que la premisa fundamental sea el garantizar y respetar el pleno ejercicio de los derechos fundamentales del ciudadano. Por ello, se deben establecer modernos sistemas, procedimientos y mecanismos tendientes a procurar una mejor protección y defensa de los referidos derechos, con lo cual estaremos ante un verdadero y real Estado de derecho democrático, equitativo y justo.

En este sentido, el Estado mexicano, como organización política de la sociedad, es una realidad social y jurídica; con soberanía, órganos de gobierno y que persigue determinados fines; entre ellos, el salvaguardar los derechos naturales del gobernado. Por ello, es así que a partir de la Constitución de 1917, quedaron plasmados diversos principios, entre otros, el derecho a la seguridad pública y jurídica, enmarcado en el capítulo de las garantías individuales, cuya función se distribuyó entre los diferentes niveles del gobierno federal, estatal y municipal, a fin de garantizar la seguridad de la población y de mejorar la impartición de justicia, conforme a los ordenamientos jurídicos sobre la materia.

Sin embargo, en el escenario contemporáneo, se observa que la legislación, programas y planes sobre la materia, en la mayor parte de los casos, ya no son acordes a la realidad social, política y económica del país, en perjuicio de los habitantes que la componen; en virtud de que el gobierno ha sido rebasado por los fenómenos sociales y por la dinámica de la sociedad mexicana, implicando que sea incapaz de garantizar la seguridad pública y jurídica de los ciudadanos.

La seguridad pública, entendida como un servicio de carácter general, facultativo y obligatorio que debe prestar el Estado, a fin de garantizar el orden público, la tranquilidad y protección física y moral de su comunidad y, prevenir la comisión de actos delictuosos, teniendo como objeto mejorar las condiciones de bienestar, libertad

y justicia de la sociedad mexicana, es uno de los derechos fundamentales del ciudadano, que debe ejercerse en forma directa por la sociedad y es una obligación del Estado mexicano proporcionarla con pleno respeto de las garantías del gobernado.

En este sentido, una de las demandas más enérgicas y reiterativas de la ciudadanía, entre otras, y que deben quedar plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo, de la administración de Vicente Fox, es el poder contar con un sistema de seguridad pública que genere las condiciones suficientes y necesarias para vivir en paz y, con ello, lograr su pleno desarrollo.

Ahora bien, para mejorar los programas de seguridad y los sistemas de impartición de justicia y que ésta sea pronta, completa e imparcial, que se imparta dentro de los plazos y términos que señalan las leyes, que la sociedad tenga una garantía en su integridad física y sus bienes, y evitar la impunidad de los delincuentes, se deben reconocer y enfrentar los problemas que dan origen a la inseguridad en el país.

La marginación, pobreza, injusticia y opresión que se caracterizan por la insatisfacción de necesidades elementales, dan origen a ciertas formas de delincuencia común, que van desde el robo hasta el homicidio. Además, a esta criminalidad, se suma el crecimiento del crimen organizado, vinculado al narcotráfico, al contrabando, al tráfico de armas y a los secuestros, que ponen en jaque al

gobierno y a la seguridad pública que debe proporcionar. Asimismo, se debe reconocer el abuso y prepotencia de los cuerpos policíacos, la corrupción y los negocios ilícitos de las autoridades y la tortura de que son objeto los presuntos delincuentes.

Otra de las causas que se debe reconocer, es el deterioro e ineficiencia de los órganos encargados de garantizar el derecho a la seguridad pública y jurídica, pues casi nadie, de la sociedad, cree ni confía en las personas encargadas de las mismas. La honorabilidad y honestidad de los cuerpos policíacos y sus autoridades está por los suelos, acorde a la percepción social ciudadana. Los esfuerzos para mejorar y eficientar los organismos encargados de prevenir la delincuencia, requieren de una participación consciente de la sociedad, a fin de que se tenga un amplio respeto político y social a dichos organismos.

La eficiencia y la confianza hacia los organismos encargados de proporcionar la seguridad pública y jurídica, permitirían que la sociedad denuncie todo tipo de delitos, al tener la garantía de que cuenta con el respaldo de las autoridades en la aplicación de la ley y en la acción de los cuerpos policíacos, ya que el temor y la desconfianza hacia ellos, hacen que en la mayoría de los casos no se denuncien los delitos.

Para cumplir con el compromiso de atender la seguridad pública y jurídica, en el escenario contemporáneo, el gobierno federal

ha emprendido una serie de acciones y estrategias legales para garantizar la seguridad de los ciudadanos; las cuales, por el contrario, han servido para incrementar la inseguridad y para que se cometan abusos por parte de los representantes de la autoridad judicial, propiciando la impunidad en la repartición de la justicia.

Por tal razón, el objetivo de este estudio es analizar, desde el punto de vista jurídico-penal, la situación que guarda el sistema de seguridad pública como garante de los derechos fundamentales de la población mexicana, con el fin de evaluar la eficiencia o ineficiencia en la aplicación de los planes y acciones que en la materia se han emprendido. Asimismo, el desarrollo de este trabajo va encaminado a concientizar sobre la importancia de que, en el país, se cuente con un real y verdadero sistema de seguridad pública, que proteja los intereses de la sociedad.

La presente investigación se desarrolla en cuatro capítulos, articulados de manera que permitan demostrar el objeto de estudio y cuyos contenidos son los siguientes:

En el primer capítulo, se esbozan algunos conceptos en torno a las ciencias sociales, como referencia para esquematizar, diferenciar y ubicar el término de seguridad pública; se exponen diversas consideraciones de Estado, Gobierno, Democracia, Ciudadanía y Seguridad.

En el segundo capítulo, se exponen brevemente, desde el punto de vista histórico-jurídico, los antecedentes y la evolución de los derechos fundamentales del hombre, comprendiendo hasta el año de 1982.

En el tercer capítulo, se analizan, desde la perspectiva jurídico-penal, los diversos ordenamientos legales que fundamentan la naturaleza del sistema de seguridad pública, en torno a los derechos de seguridad jurídica del gobernado.

En el cuarto capítulo, se plasma la estructura del sistema; el escenario contemporáneo de la problemática y la situación que guarda el Sistema Nacional de Seguridad Pública; las demandas ciudadanas sobre seguridad y el marco de actuación de los niveles federal, estatal y municipal en materia de seguridad pública.

Finalmente, se precisan las conclusiones a las que se arriba en esta investigación y se emite una serie de propuestas que, en apreciación del sustentante, deben tomarse en cuenta, para mejorar el sistema nacional de seguridad pública.

CAPITULO I

MARCO DE REFERENCIA

Al tratar de contextualizar el término en torno a la seguridad pública, se encuentra una problemática de conceptualización en razón de la diversidad y pluralidad en sus interpretaciones en las diferentes sociedades, principalmente en las latinoamericanas, en las que el término se entiende indistintamente tanto en la teoría como en la práctica.

En este sentido, conviene conocer algunos conceptos relacionados con la seguridad pública, a efecto de esquematizar, diferenciar y ubicar dicho término. Para fines de la investigación y con el objeto de contar con un marco de referencia más amplio, se repasarán los siguientes conceptos: Estado, Gobierno, Democracia, Ciudadanía y Seguridad.

A) ESTADO

En el devenir histórico, la teoría del Estado se ha venido mo-

dificando substancialmente; por lo tanto, al definirlo, se expresan diversos puntos de vista, reflejando principalmente consideraciones jurídicas y políticas. Se expondrán sólo algunas teorías debido al número tan alto de autores en la materia.

1. CONCEPTO

“La palabra Estado en sí misma es multívoca y su empleo para designar la organización política tiene su origen en Maquiavelo, quien comienza su famosa obra *El Príncipe* con la frase: todos los Estados, todos los dominios que han tenido y tienen imperio sobre los hombres han sido o son Repúblicas o principados. De aquí se infiere llanamente que el uso de la palabra es impreciso y sólo hace referencia a los dominios con imperios sobre los hombres, sin mencionar la forma concreta de este dominio, sea Monarquía, sea República, formas típicas del mismo. Con anterioridad a Maquiavelo se utilizaba el nombre de República como hizo Bodino. Roma utiliza el término *civitas* y después *imperium*. En Grecia es *polis* el término empleado. En la época medieval era frecuente utilizar la voz *dominio*, y en países anglosajones el término *land*, tierra, todavía vigente; la palabra alcanzó universal consagración debido al hecho mismo de no tener una significación precisa ni política ni jurídica y mostrarse, por consiguiente, susceptible de amparar diversos contenidos.

“En su empleo en la Ciencia Política conviene precisar los sentidos en que se usa, dada su variedad. Pueden señalarse tres esenciales.

“En primer término, se emplea de modo general para la designación de toda unidad política organizada, cualquiera que sean su momento histórico y sus características; en esta acepción puede hablarse del Estado griego o egipcio con la misma propiedad que del Estado mexicano del siglo XX. En segundo lugar, se emplea de modo más concreto para designar la forma de organización política surgida en el Occidente europeo después del Renacimiento, el llamado Estado moderno, y, por último, se reserva el término Estado para designar el régimen de Estado; es decir, una organización que reúna ciertos requisitos, no sólo de orden formal sino de orden espiritual. En cualquiera de esas acepciones hay que hacer notar la amplitud del concepto y su carácter de organización política y ésta, aun conviniéndole el nombre de Estado, reviste muy diversos caracteres, aunque siempre sus líneas esenciales respondan a una tipificación precisa.

“La doctrina política ha venido distinguiendo entre idea de Estado y concepto de Estado, dualidad que tiene interés en la teoría, pues al concepto se obtiene por vía experimental y nos muestra al Estado, como la organiza-

ción de pueblos determinados en porciones geográficas del globo; por el contrario, la idea de Estado o tipo ideal es un norte de la especulación política, de aspiraciones y creencias cuya realización hay que situar en un porvenir inasequible a la experiencia, orientaciones ambas que se aprecian en la historia del pensamiento político, y cuya evolución arranca de Platón y Aristóteles".¹

El principio aristotélico se basa en que el Estado es una entidad necesaria, dado que el hombre forzosamente nace, se desenvuelve y muere dentro de él, llegando a aseverar que fuera del Estado sólo pueden concebirse los seres irracionales o los dioses. El principio aristotélico, es retomado por los pensadores Santo Tomás de Aquino y Francisco Suárez.

Para Tomás Hobbes el origen del Estado se cimienta en el análisis que hace de la naturaleza humana; personifica al Estado en un hombre o en una asamblea de hombres y lo define como: "una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común".²

1 *Diccionario de Política y Administración Pública*, pp. 533-534

2 Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, p. 201

El pensamiento de Hegel, sustenta que el Estado es un organismo real, histórico, distinto del pueblo en el que reside la soberanía, Burgoa apunta al respecto que "... lo considera como la expresión de una idea universal, fuera de la cual el hombre no vale nada, ya que los individuos no son sino accidentes de su substancia general, sin tener ningún derecho, como no sea el de integrar esa substancia y vivir dentro de ella, como si fueran simples piezas de la gran maquinaria estatal".³

La definición del enfoque marxista, conceptualiza al Estado como: "la expresión política del poder de una clase o un bloque de clases y estratos sociales por medio de un conjunto de instituciones que ejercen la función de asegurar la permanencia de la estructura económica en el marco de una limitación territorial dada".⁴

Este mismo tema, es revisado desde la perspectiva sociológica por algunos autores, verbigracia:

"Jellinek indicaba que el Estado, sociológicamente considerado, era una unidad de asociaciones de hombres asentados en un territorio, dotada de poder originario de mando. En ella se comprenden los elementos tradicionales constitutivos del Estado, territorio, población y poder,

³ *Ibid*, p. 210

⁴ Garza Salinas, Mario A. *Seguridad Civil y Participación Ciudadana*, p. 33

aunque se acuse la falta de otras características. En esta línea se hallan Herman Heller que considera al Estado como una estructura de dominio constantemente renovada a través de una obra común, actualizado representativamente, que ordene en última instancia los actos sociales sobre un territorio determinado; y la concepción de Max Weber, que lo concibe como un orden jurídico y administrativo invariable en virtud de disposiciones fundamentales, al cual se orienta el obrar común de un cuerpo administrativo y cuyo valor se reclama no sólo para los miembros de la comunidad, sino para todo el obrar que se realice en el territorio dominado, concepto en el que se incluyen diversos elementos, poder monopolizado, orden jurídico y administrativo, disposiciones fundamentales y cuerpo de funcionarios consagrados a su cumplimiento".⁵

Entre los tratadistas mexicanos, Rafael Rojina Villegas define al Estado como "una persona jurídica con poder soberano, constituida por una colectividad humana determinada territorialmente, cuyo fin (de dicha persona) es la creación y aplicación del derecho al cual se encuentra sometida".⁶

Mientras que Acosta Romero, define al Estado de la siguiente forma:

⁵ *Diccionario de Política y Administración Pública*, p. 536

⁶ Burgoa, Ignacio. *Op. Cit.*, p.237

“Es la organización política de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con soberanía, órganos de gobierno y que persigue determinados fines”.

Independientemente de las concepciones teóricas, consideramos que el Estado es una realidad social, y a ella corresponde una realidad jurídica con características específicas, que son:

1. Es la organización política de una sociedad humana que corresponde a un tiempo y espacio determinados.
2. Su realidad está constituida por los siguientes elementos:
 - a) Una agrupación social humana, que viene a ser la población;
 - b) El territorio, que es la realidad físico-geográfica;
 - c) Un orden jurídico;
 - d) Soberanía, y
 - e) Un gobierno que establece y asegura el orden jurídico”.⁷

Al hacer un recorrido de las definiciones anteriores, se observa que expresan distintas posiciones, aunque de cierta forma complementarias entre sí, ya que consideran los elementos esenciales como: población, territorio, estructura jurídica, soberanía y autoridad. La finalidad esencial de la organización de la sociedad bajo forma estatal es bien común, hacia cuya obtención se supone, en nuestros

⁷ Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, p. 31

días, dirige su acción en general. El Estado surge cuando los individuos de una colectividad se organizan en forma efectiva, se dan una estructura jurídica con órganos de gobierno y un territorio concreto sobre el cual ejercen su acción.

Hoy, el Estado moderno como unidad político-jurídica, para alcanzar sus fines, ha ampliado sus atribuciones hasta intervenir en todos los ámbitos de la sociedad.

2. EL ESTADO MEXICANO

“El Estado mexicano es un Estado específico con existencia y vida diferenciadas en el orden internacional. En consecuencia, las notas que concurren en su ser y en su concepto resultan de la referencia, a él, de los atributos del Estado en general. *Prima facie*, debemos afirmar que el Estado mexicano es una institución jurídico-política dotada de personalidad, o sea, en otras palabras, es una persona moral que se distingue de las demás que dentro de él existen porque tiene el carácter de suprema. El Estado mexicano, como todo Estado, implica una organización o estructura jurídica dinámica, por cuanto que como persona moral desarrolla una conducta para conseguir determinados fines específicos en beneficio de la nación, y los cuales fundan su justificación”.⁸

⁸ Burgoa, Ignacio. *Op. Cit.*, p. 31

Así, el Estado mexicano, como consecuencia del ejercicio de su soberanía, viene a ser un Estado independiente frente a otros, ya que puede determinar libremente su actividad interna; así como autodeterminarse en cuanto a su forma de Estado y de gobierno, y puede crear su propio orden jurídico.

Por tanto, el Estado mexicano actúa en virtud de sus facultades expresas y limitadas, establecidas a través de un complejo sistema normativo, jerárquicamente relacionado. El artículo 40 constitucional crea los órganos a través de los cuales, el pueblo, en su calidad de titular originario, ejerce la soberanía nacional; el artículo 41 constitucional establece las bases de su organización, mientras que el numeral 49 constitucional, señala la división y las esferas de competencia de los Poderes de la Unión. En este sentido, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial son órganos fundamentales del Estado; a nivel federal, estatal y municipal, representan al pueblo en el ejercicio de su derecho soberano y se constituyen, por ello, en representantes del Estado; sus actos son actos del Estado.

B) GOBIERNO

El poder público es el medio con el que cuenta el Estado para organizarse, a fin de fijar las normas de conducta entre los gobernantes y gobernados, para imponer el mandato de autoridad y hacerlas cumplir, ya sea mediante la coercibilidad o la sanción.

1. CONCEPTO

"Nada más fascinante, nada más enigmático que el concepto de gobierno; implica, sencillamente, la concreción del Estado, la realización de las relaciones de poder, en fin, señala con meridiana claridad, la línea divisoria entre clases dominantes y clases dominadas. El concepto de poder estuvo, está y estará en la mente, en el cerebro, en el pensamiento de los politólogos. Lo estuvo en Aristóteles cuando inquirió la distinción natural entre mandantes y obedientes; existió en Hobbes cuando construyó al dios mortal, el Leviathan político superpuesto a la sociedad civil; lo plasmó Marx en su visión crítica del aparato del Estado burgués; vivió en Paleto al definir la historia como un cementerio de aristocracias; vive en los politólogos modernos y golpea la mente de los estudiosos del poder. No podríamos concebir la política sin comprender el gobierno; no podríamos entender el poder sin apreciar el gobierno.

Hay una palabra inequívoca: gobierno; significa conducir, dirigir. Idiomáticamente no hay duda. Conceptualmente, empero, la apreciación del gobierno no sólo varía sino que, incluso, puede inspirar versiones contrapuestas. Esto no se debe únicamente a la multiplicidad de enfoques, y a la variedad de métodos; se debe, más

bien, al carácter históricamente determinado del gobierno como ejercicio del poder de una clase sobre el conjunto de una sociedad concreta, también históricamente determinada".⁹

De esta manera, al hablar de gobierno, implica una conjunción de factores conceptuales, a los que evoca a su expresión oral o escrita. Hablar de gobierno es hablar de régimen político y jurídico, partidos políticos, procesos electorales, poderes de la Federación, administración pública y sus tres niveles de gobierno. El gobierno es el proceso que conjunta, unifica y conduce el complejo institucional del Estado; en él se resume la institución y la acción del Estado político-jurídico en el seno de la sociedad.

En efecto, todo Estado tiene un elemento primordial: el gobierno. Sin este elemento podrá existir la nación, pero no el Estado, dado que las sociedades no pueden desenvolverse sino mediante un régimen de autoridad que ordene los esfuerzos comunes, reciba y aplique los medios; analizar esto es gobernar. Mediante el poder se impone la autoridad por un grupo, aun mediante la fuerza coercitiva para aquellos que resistan sus mandatos, pues el poder no puede existir sin un sujeto concreto, ya sea persona física o moral.

⁹ *Diccionario de Política y Administración Pública*, pp. 49-50

“Hay un concepto amplio sobre lo que se entiende por gobierno, y otro restringido, estricto: En sentido amplio, gobierno es sinónimo de poder supremo de una nación; es decir, que es la legislación, ejecución y hasta debe comprender la administración de justicia porque ésta también es obra de ejecución. La justicia es la aplicación de la ley cuando se vulnera en sus aspectos prohibitivos o imperativos.

En sentido estricto, gobierno es el ejercicio del poder político y también del órgano encargado de ejecutar leyes. Por ello, ordinariamente, se entiende por gobierno al poder ejecutivo. Desdoblando este concepto restringido, se denomina gobierno, no solamente a la función de administrar, sino también al mismo órgano supremo de la administración pública. Resumiendo, diremos que: el gobierno es la organización que personifica al Estado para la realización de sus fines de bienestar general y seguridad integral, tanto en el campo externo como en el interno”.¹⁰

En el mismo tenor se expresa De Pina al definir el concepto de gobierno: “En sentido amplio, conjunto de los órganos mediante los cuales el Estado actúa en cumplimiento de sus fines; en sentido res-

¹⁰ Garza Salinas, Mario A. *Op. Cit.*, p. 34

tringido, conjunto de los órganos superiores del Poder Ejecutivo, bajo la presidencia del jefe del Estado".¹¹

También podemos encontrar que se conceptualiza el término gobierno como:

"Grupo de individuos que comparten una determinada responsabilidad en el ejercicio del poder. Esta definición es aplicable tanto a los casos en que el gobierno es soberano, como aquellos en que no lo es. El tipo más importante, sin embargo, es el gobierno soberano, que consiste en un grupo de individuos que comparten una responsabilidad determinada en el mantenimiento y la adaptación de una comunidad nacional autónoma, en beneficio de la cual ejercen, prácticamente, el monopolio del poder coactivo. Si por responsabilidad determinada entendemos su legitimidad, las características del gobierno soberano serán las siguientes: grupo de individuos que ejercen la autoridad legítima, protegen y dirigen a la comunidad mediante la adopción y ejecución de las decisiones".¹²

Al analizar el término gobierno, se observa que los conceptos sobre el mismo contienen elementos interrelacionados y vinculados

11 De Pina, Rafael. *Diccionario de Derecho*, p. 281

12 *Diccionario de Política y Administración Pública*, p. 61

entre sí; sin embargo, existen diferencias que obligan al analista a clasificar a un gobierno determinado en una forma o en otra, dado que:

“... el gobierno puede ser competitivo o monopolista, democrático o totalitario, pluralista o monolítico, presidencial o monárquico... Los criterios en que se basa tal diferenciación —la organización del gobierno y el grado de control que ejerce sobre la comunidad— combinan aspectos morales o normativos de la política con otros relacionados con la estructura gubernamental y el comportamiento político. Los aspectos normativos del gobierno aluden a cuestiones abstractas, como la justicia, la equidad y la igualdad, mediante las cuales el hombre define sus valores permanentes y sus ideas sobre lo que es verdadero o falso. La teoría normativa consiste, pues, en determinadas especulaciones sobre los objetivos y las actividades del gobierno que encarnan los valores fundamentales y los fines últimos de una comunidad política, al tiempo que definen su legitimidad.

Por el contrario, los principios estructurales son aquellos que tratan de los mecanismos y los instrumentos propios del gobierno como órgano decisorio. Naturalmente, están relacionados con los principios normativos en la medida en que se considera que la forma de un gobierno es un medio de alcanzar los fines de una sociedad... Los

autores clásicos se interesaron más por los aspectos normativos; y los estructuralistas, por las formas gubernamentales. Ambos..., daban por sentado que el comportamiento era decisión necesaria del conflicto, considerando la tendencia hacia éste como la expresión política normal de la naturaleza humana ...Hobbes, definió tajantemente esta situación como la guerra de todos contra todos. Tal presunción llevó tanto a Platón como a Hobbes a considerar al gobierno autoritario como el mejor medio para regular el conflicto, mientras que otros teóricos preferían la división de poderes".¹³

2. FORMAS DE GOBIERNO

En la evolución histórica del Estado, se pueden observar cambios en sus fines y en razón de las atribuciones que se haya fijado, se puede organizar de diversas formas jurídico-políticas. Platón, por lo que atañe a las formas de gobierno, considera en primer lugar a la aristocracia, después a la oligarquía y la timocracia –forma intermedia entre ésta y la aristocracia– colocando a la democracia en tercer lugar y por último a la tiranía.

Aristóteles sostiene que las formas de gobierno que puede adoptar el Estado son: monarquía, aristocracia y democracia como

¹³ *Ibid*, p. 60

regímenes puros; los cuales, mediante procesos degenerativos, se convierten respectivamente en tiranía, oligarquía y demagogia. Siguiendo este pensamiento, Locke también considera que la clasificación de los gobiernos puede ser en: monarquías, aristocracias y democracias; y antecediendo a Montesquieu, distingue, dentro de cualquiera de estas formas, dos poderes: el legislativo y el ejecutivo, en el cual integra al judicial.

Montesquieu, clasifica a las formas de gobierno en: despotismo, monarquía y república, cuyo régimen puede ser susceptible de subdividirse en aristocrático y democrático.

En el escenario contemporáneo diversos autores mexicanos hablan indistintamente de formas de gobierno; Tena Ramírez y De Pina las tipifican en repúblicas y monarquías, mientras que Cervantes del Río y Acosta Romero señalan que es la estructura que presentan los órganos o poderes del Estado.

3. EL GOBIERNO MEXICANO

El gobierno mexicano como Estado independiente y soberano, autodetermina su forma de gobierno, el cual está constituido por los poderes de la Unión, es un régimen de tipo presidencial y su estructura está conformada por: un Poder Ejecutivo unipersonal, un Legislativo bicameral y uno Judicial; 31 Estados y un Distrito Federal.

En el sistema político mexicano, las Entidades Federativas y el Distrito Federal, en su régimen interior, también adoptan la división de poderes. La base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las Entidades Federativas es el municipio cuyo número excede de los tres mil y, en el caso del Distrito Federal, son las delegaciones políticas. Cada uno de estos órganos tiene su propia estructura y todos ellos, en sus respectivas esferas de competencia y a través de su organización específica, deben cumplir los objetivos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por tanto, la comprensión de la administración pública federal y estatal hace necesario el conocimiento de dichos objetivos y el de los órganos que integran el Estado mexicano, con especial hincapié en el Poder Ejecutivo Federal, por ser quien tiene a su cargo ese ámbito.

Es, en la Constitución de 1917, donde se fincan los fundamentos jurídicos para la organización del gobierno mexicano, tratando de adecuarlo a sus dimensiones, prioridades y necesidades. Existen tres niveles de gobierno: el Federal, el Estatal y el Municipal, que en conjunto integran la Federación. Además, en nuestra Federación las Entidades Federativas pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno, las facultades no otorgadas al gobierno central.

C) DEMOCRACIA

La democracia, como forma de gobierno, dondequiera que se dio, se manifestó en una desconcertante variedad de experimentos y cambios políticos, con diversidad de estructuras gubernamentales. Pero a través de estos cambios hay un elemento común: la soberanía popular; es decir, el gobierno del pueblo por el pueblo, lo que significa que el único soberano legítimo es el pueblo. La democracia está sostenida en tres valores fundamentales: la libertad, la igualdad y la fraternidad.

1. CONCEPTO

Platón considera que la democracia es un régimen de libertad e igualdad, pero está propensa al desorden y a la anarquía que fatalmente provocarán la tiranía. "En el pensamiento aristotélico la democracia es, conforme al concepto respectivo derivado de la vida política de las ciudades griegas, el gobierno que emana de la voluntad mayoritaria del grupo total de ciudadanos, con la modalidad de que debe perseguir el bienestar colectivo, esto es, la felicidad de todos los sectores integrantes de la población".¹⁴

"La democracia, en su forma ateniense característica, signifi-

¹⁴ Burgoa, Ignacio. *Op. Cit.*, p.195

ca el gobierno directo por el pueblo, que en asambleas primarias dictaba órdenes directas a sus magistrados".¹⁵

En la teoría del contrato social, Tomás Hobbes parte de la premisa de que en la democracia el pueblo designa un soberano una vez por todas y, al hacerlo así, le transfiere y enajena en sus manos y en las de sus sucesores todos sus poderes presentes y futuros. Este absolutismo de Hobbes, le proporciona a Locke las bases para armar una teoría completamente diferente, pues argumenta que el pueblo nunca enajena definitivamente sus derechos, ya que sigue siendo soberano; asimismo, conserva el poder perpetuo de revocar y abolir el gobierno por él mismo instituido, si en cualquier momento traiciona su mandato.

Juan Jacobo Rousseau, conforme a su idea del contrato social, sostiene que "la democracia es el gobierno de la minoría por la mayoría; el soberano delega el poder ejecutivo a la totalidad o a una gran parte de sus miembros, de tal suerte que siempre hay más gobernantes que gobernados".¹⁶

Kelsen sostiene que: "El Estado liberal es aquel cuya forma es la democracia, porque la voluntad estatal u orden jurídico es pro-

¹⁵ Cole, G.D.H. *La Organización Política*, p. 13

¹⁶ Burgoa, Ignacio. *Op. Cit.*, p. 209

ducida por los mismos que a ella están sometidos...En semejantes términos se expresa Tena Ramírez al afirmar que: la democracia moderna es resultante del liberalismo político, por cuanto constituye la fórmula conciliatoria entre la libertad individual y la coacción social".¹⁷

En las diversas teorías jurídico-políticas de democracia, se observa que no existe una idea uniforme sobre la estructura de esta forma de gobierno y más bien su concepto es polifacético; sin embargo, entre las concepciones que sobre democracia se han formulado, se encuentran denominadores comunes que indican coincidencias de pensamiento, siendo el elemento central el poder del pueblo.

2. FORMAS

La organización de los sistemas democráticos se da en razón de las teorías, los fines y la administración de gobierno que se hayan fijado en cada pueblo o nación; por ello, el Estado puede estructurarse en distintas especies gubernativas variables, encontrando principalmente las siguientes modalidades:

- a) Régimen parlamentario.- Se caracteriza por la supremacía política en los asuntos de gobierno, del Poder Legislativo o Parlamento.

¹⁷ *Ibid*, p. 511

b) Régimen presidencial.- Se caracteriza por la supremacía política del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes, reuniéndose en una sola persona las calidades de jefe de gobierno que es el presidente de la República.

Ahora bien, no todos los regímenes políticos pueden clasificarse como parlamentarios o presidenciales, ya que tal clasificación no es única. Se habla de que existe un tercer tipo, el de asamblea, propio y casi exclusivo de Suiza, así como otras sofisticadas clasificaciones; tal es el caso de aquella que distingue entre regímenes unitarios y regímenes pluralistas o aquella otra que lo hace entre regímenes democráticos y regímenes autocráticos.

No obstante, ningún tipo de régimen aludido señala el problema fundamental: la distribución del trabajo gubernamental entre los órganos del régimen y, al mismo tiempo, la distribución del poder entre ellos mismos. Por lo tanto, la organización del régimen político-jurídico, en atención a su forma parlamentaria o presidencialista, corresponde, estrictamente, al desenvolvimiento histórico del Estado capitalista, ya que, como se puede observar en la formación y el desarrollo de las instituciones de gobierno, la oposición entre el legislativo y el ejecutivo han marcado la pauta al proceso gubernamental.

3. EL CASO MEXICANO

El Estado mexicano, como todo Estado, implica una organización política o estructura jurídica dinámica, dado que como persona moral desarrolla una conducta para conseguir determinados fines específicos en beneficio de la nación, y en los cuales funda su justificación, "como el Estado es creado y organizado por el derecho fundamental u orden jurídico básico, el estudio del Estado mexicano necesariamente tiene que abordarse desde el punto de vista constitucional, pues es la Constitución la que le señala todos sus elementos y demarca su especificidad".¹⁸

Entre las cuestiones concernientes al examen del Estado mexicano, se encuentra la democracia, que es tratada en la Constitución; por tanto, su estudio se debe emprender desde la óptica constitucional.

En este sentido, el análisis de la democracia mexicana debe emprenderse una vez consumada la independencia y abandonada la monarquía como forma de gobierno. El 4 de octubre de 1824 es promulgada la Constitución, que le da a México su primera estructura de organización político-jurídica fundamental; esta Ley suprema estuvo vigente hasta el 23 de octubre de 1835.

Las condiciones en que se promulgó la primera Constitución

¹⁸ Burgoa, Ignacio. *Op. Cit.*, p.31

no fueron las adecuadas para que sus principios federales tuviesen una aplicación natural, "no debemos dejar de considerar que la solución federalista fue más el producto de los acontecimientos que de un convencimiento: recordemos cómo varias provincias se separaron y otras más amenazaron con hacerlo, por lo que no había lugar a más solución que la que se tomó".¹⁹

El Dr. Mario de la Cueva, afirma que la Constitución de 1824, fue un efecto normal de las difíciles circunstancias que acompañaron a su nacimiento:

"... las constituciones son, según la fórmula de Fernando Lasalle, la combinación normativa de los factores reales de poder. En una sociedad con tan hondas diferencias sociales, económicas y culturales, como era la nueva nación mexicana, su Constitución tuvo que ser una transacción provisional, una especie de compás de espera y de preparación de las fuerzas para la toma de poder; esos factores de poder eran, de un lado, el pueblo, representado por los diputados republicanos integrantes del partido del congreso y en el extremo opuesto las clases privilegiadas, la Iglesia y el ejército.

Las conquistas principales del partido del congreso fueron tres: la adopción de la forma republicana de gobierno; el reconocimiento de los principios del constitucionalismo individualista y libe-

19 Soberanes, José Luis. *Una Aproximación a la Historia del Sistema Jurídico Mexicano*, pp. 125-126

ral, soberanía del pueblo, gobierno representativo, anuncio de la protección a los derechos del hombre y separación de poderes; la tercera de las conquistas fue el sistema federal. Pero el partido del congreso no pudo ir más allá: conquistó una forma de vida política que abría las puertas a la democracia y a la libertad pero quedaron vivas las contradicciones sociales y económicas de la colonia".²⁰

La Constitución General del 4 de octubre del año de 1824 estuvo en vigor hasta el mes de octubre del año de 1835, estaba compuesta de 171 artículos agrupados en 7 títulos; el título primero trata de la independencia, partes y religión de la nación; el título segundo de la forma de gobierno (el cual estaba constituido por la República Federal) y del principio de la división de poderes (constituido por: ejecutivo, legislativo y judicial); el título tercero, del poder legislativo, formado por dos cámaras; el título cuarto, del poder ejecutivo, depositado en un sólo individuo denominado presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el vicepresidente; el título quinto, del poder judicial de la Federación y los poderes judiciales de los Estados; el título sexto, de la conformación de los gobiernos de las entidades federativas y el último título refiere la observancia, interpretación y reforma de la Constitución.

El 23 de octubre de 1835 es promulgada una Ley de Bases

20 Burgoa, Ignacio. *Op. Cit.*, p.91

para la Nueva Constitución, la innovación de esta ley fue la adopción del régimen centralista. Este ordenamiento serviría de base para expedir las siete leyes constitucionales de 1836, la primera de las cuales fue promulgada el 15 de diciembre de 1835, señalando primeramente quiénes eran considerados mexicanos y cuáles eran sus derechos y obligaciones, cómo se pierde la calidad de mexicano, quiénes eran ciudadanos y cómo se perdía la ciudadanía y, finalmente, trataba de los extranjeros, sus derechos y obligaciones. Asimismo, se hablaba de la libertad personal, la de tránsito, la de expresión, de la propiedad, de la inviolabilidad del domicilio y de las garantías procesales.

La segunda ley constitucional trataba del Supremo Poder Conservador integrado por cinco miembros y con facultades para anular los actos de los otros tres poderes que se estimaran inconstitucionales, así como declarar la incapacidad física o moral del presidente de la República; la tercera, cuarta y quinta leyes se referían al poder legislativo, ejecutivo y judicial respectivamente; la sexta ley abordaba la división interna de la República y la última, las reformas constitucionales.

Esta legislación fue tachada de oligárquica pues exigía, para ocupar cargos de elección, que los candidatos deberían tener una renta anual líquida determinada o haber obtenido del Congreso la carta de ciudadanía.

Con el triunfo del Plan de la Ciudadela, proclamado por el General Mariano Salas el 4 de agosto de 1846, terminó el régimen centralista; después se convocó a elecciones y se restableció la vigencia de la Constitución de 1824 y el régimen federalista, mientras el Congreso dispusiera lo conducente. El Congreso, el 8 de febrero de 1848, se declaró constituyente y con poder para revisar la carta de 1824, ratificó la vigencia de dicha Constitución, en tanto se resolvía sobre la revisión de la misma y procedió a nombrar una Comisión de Constitución que debería proponer modificaciones.

La comisión prácticamente ratificó la Constitución de 1824, aceptando el voto particular de Mariano Otero, el cual crea el amparo mexicano y el texto fue llamado Acta Constitutiva y de reformas, aprobada el 18 de mayo de 1847.

La consolidación de la nación mexicana se ve reflejada con la Constitución de 1857, la que consagró en definitiva a la institución jurídico-política mexicana.

“Es cierto lo que afirmó Porfirio Barrera, México tuvo desde el 5 de febrero de 1857 un código fundamental que elevaba al carácter de leyes supremas los principios del credo democrático, del federalismo y las aspiraciones del partido liberal. Ya no fue posible el retroceso. El partido tradicional aniquiló todos sus recursos en sus revueltas fracasadas contra Juárez y en la penosa aventura imperial. El pueblo hizo suyo el modelo liberal del siglo XIX, y con base

en esta doctrina se entregó a la tarea de organizar una sociedad generosa y justa.

Los principios democráticos y la soberanía popular, el federalismo, los derechos del hombre y del ciudadano, la división de los poderes y el juicio de amparo fueron conquistas que se complementaron, en breve, con las Leyes de Reforma, elevadas al rango de constitucionales; con ellas se garantizó la separación de la Iglesia y el Estado, la libertad de enseñanza y la venta de los bienes del clero".²¹

La Constitución de 1917 ratifica la voluntad del pueblo mexicano, constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios legales fundamentales.

La democracia mexicana se ejerce a través de un régimen de tipo presidencial y su estructura está conformada por los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos y por los de los Estados y un Gobierno del Distrito Federal, en lo que toca a sus regímenes interiores. La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realiza mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a los preceptos legales.

²¹ *Las Constituciones de México*, pp. 159-160

D) CIUDADANIA

A este concepto, se le han atribuido diversas acepciones, llegándose a identificar con el de nacionalidad; sin embargo, los dos conceptos tienen un significado diferente. La nacionalidad significa el vínculo que liga al individuo con un Estado, y la ciudadanía denota la calidad de nacional. Por consiguiente, "todo ciudadano es nacional pero no todo nacional es ciudadano. Esta expresión denota que la ciudadanía es una modalidad cualitativa de la nacionalidad y que, siendo ésta su presupuesto necesario, su asunción por el sujeto nacional requiere la satisfacción de ciertas condiciones fijadas por el derecho de un Estado".²²

1. REQUISITOS CONSTITUCIONALES

El artículo 34 de la Constitución, establece los requisitos para la ciudadanía; la cual, teniendo la calidad de mexicanos, debe reunir además: haber cumplido 18 años, y tener un modo honesto de vivir.

"El primero de los requisitos indicados se estableció por reforma practicada a ese precepto el 19 de diciembre de 1969 bajo el régimen gubernativo del presidente Gustavo Díaz Ordaz. Con anterioridad a ella, se exigía que el mexicano, varón o mujer, hubiese cumplido veintiún años

²² Burgoa, Ignacio. *Op. Cit.*, p. 146

de edad sin estar casado o dieciocho en el caso contrario. La reforma a que aludimos suprimió, pues, el requisito del matrimonio y redujo a esta última edad la condición para adquirir automáticamente la ciudadanía...

Además, la reforma constitucional a que nos referimos ha producido el efecto inmediato de enriquecer y renovar el cuerpo electoral de la nación mediante el concurso, como ciudadanos, de un número muy considerable de jóvenes de ambos sexos mayores de dieciocho y menores de veintiún años que antes de ella no tenían la consabida calidad".²³

Las mujeres mexicanas obtienen su calidad de ciudadano hasta el mes de octubre de 1953, pues inicialmente en el artículo 34 de la Constitución de 1917 no se les consideraba como tal.

Por lo que respecta a la segunda condición, tener un modo honesto de vivir, el ciudadano debe tener siempre la virtud de la honestidad, condición para tener dicha calidad.

2. DERECHOS Y OBLIGACIONES

²³ Burgoa, Ignacio. *Op. Cít.*, pp. 147-148

Derechos

El artículo 35 constitucional señala las prerrogativas del ciudadano, que se traducen en un conjunto de derechos de los ciudadanos mexicanos, y establece:

- I. Votar en las elecciones populares;
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;
- III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;
- IV. Tomar las armas en el ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes, y
- V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

Las prerrogativas del ciudadano mexicano, señaladas en el artículo 35 constitucional, incluyen derechos y obligaciones.

La fracción I, consistente en votar en las elecciones populares, ostenta ambos preceptos, el voto es un derecho político del ciudadano y una obligación del mismo. La misma dualidad la presenta

una parte de la fracción II, poder ser votado para todos los cargos de elección popular; el ciudadano ejerce esta posibilidad mediante el llamado voto pasivo y se le reitera la obligación dispuesta en la fracción IV del artículo 36 constitucional, de desempeñar los cargos de elección popular. La segunda parte de la fracción II, nombrado para cualquier otro empleo o comisión; la fracción III, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; y, la fracción V, ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición; implican derechos, pues, en la fracción II el ciudadano debe manifestar su voluntad para desempeñar un cargo, empleo o comisión; las fracciones III y V reiteran el derecho público subjetivo establecido en los artículos 9 y 8 constitucional, que consisten respectivamente en la libertad de asociación y en el derecho de petición.

La fracción IV, tomar las armas en el ejército, implica una obligación al ciudadano.

Obligaciones

Los deberes del ciudadano se encuentran establecidos en el artículo 36 constitucional:

- I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los**

términos que determinen las leyes.

La organización y el funcionamiento del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público y, por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley.

- II. Alistarse en la Guardia Nacional;
- III. Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley;
- IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos, y
- V. Desempeñar los cargos concejiles del Municipio donde reside, las funciones electorales y las de jurado.

Las cuatro últimas fracciones implican una reiteración de las obligaciones que están comprendidas en el artículo 35 constitucional, al cual ya se hizo alusión.

3. CAUSAS DE PERDIDA Y SUSPENSION

Pérdida

El apartado B del artículo 37 de la Constitución, señala las causas por las que se pierde la ciudadanía mexicana:

- I. Por aceptar o usar títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros;
- II. Por prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente;
- III. Por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente;
- IV. Por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin previa licencia del Congreso Federal o de su Comisión Permanente, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente;
- V. Por ayudar, en contra de la nación, a un extranjero, o a un gobierno extranjero, en cualquier reclamación diplomática o ante tribunal internacional, y
- VI. En los demás casos que fijen las leyes.

La fracción I, por aceptar o usar títulos nobiliarios de gobier-

nos extranjeros es incongruente con lo señalado en el artículo 12 constitucional, que ordena que no se acepta ningún título de nobleza. En las demás fracciones, si no se tiene el permiso correspondiente por el Congreso Federal o la Comisión Permanente, se origina la pérdida de la ciudadanía.

Suspensión

Está prevista en el artículo 38 constitucional, que establece los casos en que se suspenden los derechos del ciudadano:

- I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;
- II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;
- III. Durante la extinción de una pena corporal;
- IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;
- V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y

VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

Las causas de suspensión de la ciudadanía son contradictorias o aberrantes por la ambivalencia de derecho-obligación del ciudadano que representan los artículos 35 y 36 constitucionales que se analizaron anteriormente.

Las suspensiones referidas en las fracciones I, IV y VI sobre el no votar, ser representante en el proceso electoral o alistarse en la guardia nacional, vagancia o ebriedad y delitos electorales en la práctica no se llevan a cabo dichos fenómenos, y las fracciones II, III y V sobre la pena corporal o estar prófugo de la justicia, es obvio que estando recluido o prófugo no se pueden ejercer los derechos ciudadanos.

E) SEGURIDAD

1. NACIONAL

A diferencia de los conceptos anteriormente vistos, en el término de seguridad nacional no existe claridad en su definición. El pensamiento político occidental ubica a la seguridad nacional en la teoría del realismo, basada en la capacidad económica y militar de un Estado para promover y proteger sus intereses.

En el pensamiento desarrollado en América Latina, el concepto se ubica en el autoritarismo de las elites dominantes;

“Un buen número de gobiernos antidemocráticos de la región —particularmente los encabezados por militares— lo cortaron a medida para justificar la destrucción política e incluso física del llamado enemigo interno, que en la práctica resultaron ser opositores a los gobiernos y regímenes autoritarios. A nombre de la defensa de la seguridad nacional se acusó y persiguió por mucho tiempo a demócratas, sindicalistas y militantes de izquierda, acusándoles de ser enemigos de la nación y estar al servicio de fuerzas internacionales. Desde esa perspectiva, era indispensable la erradicación política y física de los enemigos para preservar los intereses superiores de la nación”.²⁴

Como se observa, el concepto de seguridad nacional tiene un contenido empírico doble, pues su definición depende de los grupos o individuos que toman las decisiones políticas en cada país.

Para Chabat, el término de seguridad nacional se puede analizar mediante tres categorías.

“En un primer nivel se encuentra el concepto (o los concep-

²⁴ Meyer, Lorenzo. *En Busca de la Seguridad Perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana*, p. 11

tos) de seguridad nacional que proponen diversos sectores sociales y actores no gubernamentales. Es el caso de las propuestas de seguridad nacional que emanan de académicos, partidos políticos, o incluso de oficinas gubernamentales que buscan un cambio en la política oficial proclamada por los gobiernos. En este nivel, habría que ubicar también al concepto que de la seguridad nacional pueda tener cada individuo, aunque evidentemente una sistematización de éstos puede ser una labor interminable y probablemente poco útil.

“En un segundo nivel está el concepto de seguridad nacional proclamado oficialmente por el gobierno. Se puede ubicar claramente en los pronunciamientos presidenciales o de altos funcionarios gubernamentales o en documentos explícitos, como las directrices de seguridad nacional del gobierno estadounidense contenidas en la *National Security of the United States...*, no todos los gobiernos han desarrollado una definición amplia y elaborada de seguridad nacional y, como es fácil suponer, los contenidos de ésta tienen que ver con la particular relación que cada país desarrolle con el exterior. En otras palabras, las preocupaciones de seguridad nacional de la mayoría de los países latinoamericanos difieren de la de las grandes potencias, como Estados Unidos”.²⁵

A este respecto, el pensamiento sobre seguridad nacional en los Estados Unidos se diseñó a partir de “una estrategia creada

25 Chabat, Jorge. *Política y Gobierno*, pp. 99-100

para frenar y controlar la expansión de la influencia soviética en el mundo: la contención. Los componentes principales de esta doctrina fueron dos: la disuasión basada en una vigorosa capacidad militar, convencional y nuclear; y la incorporación de aliados regionales a la lucha mundial contra el comunismo".²⁶

La tercera categoría de Chabat, ubica a la seguridad nacional realmente existente, esto es, más allá de las declaraciones públicas gubernamentales de lo que constituye la seguridad nacional, ya que los gobiernos desarrollan conductas para proteger sus intereses reales (o los que los gobiernos consideran así). Dichos intereses reales, pueden o no coincidir con los oficialmente proclamados. No obstante, ocurre en ocasiones, como en el caso del narcotráfico, que dicha coincidencia no se presenta. Ello se debe, fundamentalmente, a que los intereses reales, a veces no gozan de legitimidad al interior de cada país (o en la comunidad internacional), lo cual hace que se desarrolle esta dicotomía entre el ser y el deber ser, por parte de los gobiernos.

Otro punto de vista sobre el término de seguridad nacional refiere que: "es la capacidad del Estado para garantizar su supervivencia, manteniendo su soberanía e independencia material y espi-

26 Aguayo, Sergio. Et. Al. *En busca de la Seguridad Perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana*, p. 20

ritual, preservando su forma de vida y posibilitando el logro de sus objetivos fundamentales...".²⁷

La seguridad puede entenderse en un sentido objetivo como la ausencia de amenazas a valores esenciales; y en un sentido subjetivo, como la ausencia de temor de que tales valores sean atacados. No obstante, teniendo en cuenta la importancia de la percepción para la apreciación de una determinada situación internacional, la diferencia entre una y otra no es tan clara.

En este sentido no puede ignorarse que algunos estudiosos consideran la seguridad como un valor constante pero, desde luego, desigualmente repartido. Así, el incremento de la seguridad de una nación, generalmente es obtenido a expensas de la seguridad de otra u otras o, en todo caso, está sometido al riesgo de ser considerado como una provocación. Un medio eficaz para aumentar la seguridad de las naciones sería alcanzar una relación más justa entre las sociedades desarrolladas y las sociedades en desarrollo, así como fortalecer los procedimientos para la solución pacífica de los diferendos.

En México, el concepto de seguridad nacional es relativamente nuevo y se puede decir que es en las últimas décadas cuando su utilización ha sido de manera creciente.

²⁷ Garza Salinas, Mario A. *Op. cit.*, p. 50

El punto de vista tradicional que se tiene para el Estado mexicano refiere que el término de seguridad nacional:

“Se sustenta en la preservación de su identidad y en el desarrollo integral del país como un instrumento para garantizar el orden interno del país fundado en la vigencia de la Constitución General de la República y el Estado de Derecho que de ella emana.

En lo externo postula una política de seguridad nacional basada en los propósitos y acciones en favor de la paz y la justicia, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos, así como en la cooperación y solidaridad internacionales. Por otro lado, es la reafirmación del poder propio, a costa de la integridad y soberanía de otros Estados nacionales”.²⁸

Otra concepción similar de seguridad nacional para el Estado mexicano indica que ésta es: “el conjunto de condiciones políticas, económicas, militares, sociales y culturales necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades o inconsistencias que puedan

28 Ibid, Mario A. *Op. cit.*, p. 50

traducirse en 'ventanas de vulnerabilidad frente al exterior'.²⁹

Por lo tanto, se considera que en el proyecto nacional del Estado mexicano; "la finalidad primordial de la seguridad nacional es garantizar la supervivencia de la nación dentro de la comunidad internacional como un ente libre, autónomo e independiente; es decir, como un Estado soberano. La seguridad nacional debe permitir y asegurar la efectiva materialización de las condiciones básicas que permitan a la nación cumplir con su misión histórica, con auto-determinación, integridad nacional, prosperidad y prestigio".³⁰

2. PUBLICA

A lo largo de este capítulo, se han definido y diferenciado algunos términos relacionados con el tema central, que es el sistema de seguridad pública, y su función como garante de los derechos fundamentales del ciudadano; por tanto, se tienen puntos referenciales para su estudio. En este sentido, se observa que con base en el interés colectivo de la sociedad, el Estado debe adoptar políticas de gobierno para alcanzar sus fines. Entre estas políticas se encuentran las de seguridad nacional y las de seguridad pública; sin embargo, existe diferencia entre las mismas. La seguridad na-

29 Herrera Lasso M., Luis y González G. Guadalupe. *En Busca de la Seguridad Perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana*, p. 391

30 Garza Salinas, Mario A. *Op. cit.*, p. 50

cional se encamina a garantizar la soberanía e independencia del Estado, esencialmente a través de los militares que protegen la nación. La seguridad pública es un servicio que garantiza la tranquilidad, derechos, libertades y protección de la ciudadanía; correspondiendo hacerlo a las autoridades del gobierno, mediante sus cuerpos policiales.

Se puede decir que el concepto de seguridad pública es poco conocido, su comprensión indica cuán vital es para el gobierno, pues como política su aplicación se inspira en asegurar el interés colectivo, mediante la convivencia de la ciudadanía y la prevención de los actos delictuosos. Por ello, es conveniente abordar algunos vocablos colaterales al tema, para de esta forma tener una mayor claridad en cuanto a la seguridad pública. Los términos que se verán son seguridad y servicio público.

Con el desarrollo del Estado liberal, la seguridad arranca con la función de la policía hasta llegar a la supremacía del derecho y de la sociedad organizada y regulada por el orden jurídico. Con ello surge el Estado de derecho basado en la Constitución, que establece los derechos fundamentales del ciudadano.

“Proyectado este desarrollo al concepto de seguridad, éste es entonces entendido como seguridad jurídica, como aspiración estatal a las garantías de la integridad personal y de los bienes de los gobernados”.³¹

31 Ortiz Ortiz, Serafin. *Función Policial y Seguridad Pública*, p. XI

El término seguridad, del latín *securitas*, implica que su fin primordial es el de velar por la seguridad de los ciudadanos; referida al Estado, seguridad significa un conjunto de medidas y condiciones de orden y de poder que garantizan la paz interna y su integridad e independencia frente al exterior; nominalmente, seguridad denota tranquilidad, orden, garantía, confianza. El término abarca, prácticamente, todos los conceptos que exige un sistema de seguridad con respecto a la población, como es la prevención, el auxilio y la rehabilitación, o sea, prevenir una contingencia, ayudar en todo momento y detener cualquier daño.

La expresión servicios públicos es un concepto fundamental del derecho administrativo y se descompone en dos términos.

“Público, del latín *publicus*, significa notorio, patente, manifiesto, potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, contrapuesto a privado, perteneciente a todo el pueblo o ciudad, conjunto de personas que participan de unas mismas aficiones o preferencias o concurren a determinado lugar. Servicio, del latín *servitium*: acción y efecto de servir..., mérito que se hace sirviendo al Estado o a otra entidad o persona. Utilidad o provecho que resulta a uno de lo que otro ejecuta en atención suya. Organización y personal destinados a cuidar intereses o satisfacer necesidades del público o de alguna entidad oficial o privada.

Gramaticalmente el uso de los vocablos, en términos muy generales, encuadra en el concepto moderno de servicio público o como ajustadamente expresa Villegas Basavilbaso:

De los dos elementos de la locución el de naturaleza sustantiva –servicio– tiene una acepción determinada: ejercer una función, cumplir un fin, satisfacer una necesidad; en cambio, el de naturaleza adjetiva –público– es indeterminado por cuanto ese servicio puede ser referido a la persona pública que lo realiza o al beneficiario o usuario del mismo, esto es, servicio del público o para el público”.³²

Para la doctrina francesa, los servicios públicos constituyen el aspecto central de la administración y del derecho; Gabino Fraga refiere a dos tratadistas de esa doctrina: Duguit y Bonnard.

“Duguit al adoptar el criterio del servicio público lo hace porque como él mismo lo indica, con ello expresa su idea fundamental de negar los supuestos derechos de soberanía y de poder público y de afirmar que lo único que existe en el Estado son individuos gobernantes con deberes de servir la causa de la solidaridad social.

Para él el servicio público se define como toda acti-

32 Acosta Romero, Miguel. *Op. cit.*, p. 186

vidad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la independencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental. Finalmente, Bonnard que según él mismo lo dice, ha elaborado su obra de derecho administrativo con las mismas tendencias y la misma mentalidad que se encuentran en las obras de Duguit y de Jeze, afirma que los servicios públicos son organizaciones que forman la estructura misma del Estado y agrega que para emplear una comparación organicista se puede decir que los servicios públicos son las celdillas componentes del cuerpo que es el Estado y que considerado desde el punto de vista realista, el Estado se representa como constituido por el conjunto de servicios públicos".³³

Acosta Romero retoma a los tratadistas mexicanos Gabino Fraga y Serra Rojas:

"Fraga define el servicio público como una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestacio-

33 Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, pp. 17-18

nes concretas individualistas, sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad.

Según Serra Rojas, el servicio público es una empresa creada y controlada por los gobernantes para asegurar de una manera permanente, regular, la falta de iniciativa privada suficientemente eficaz, la satisfacción de necesidades colectivas de carácter material, económico y cultural que se consideran esenciales y sujetas a un régimen de derecho público".³⁴

Al analizar las distintas concepciones del vocablo servicio público, se observa que no existe concordancia entre los conceptos, pues los autores aluden distinto orden: político-jurídico o político-económico o político-organizativo. No obstante:

"Los servicios públicos constituyen, en realidad, la función propia de la administración y la que justifica su existencia. Hay servicios públicos en toda organización que, creada por un organismo con poder suficiente, satisface, por medio de un régimen jurídico y técnico, fines declarados de utilidad pública o de interés social.

Los servicios pueden crearse al mismo tiempo que su régi-

34 Acosta Romero, Miguel. *Op. cit.*, pp. 190-191

men jurídico; pero pueden existir de antemano en su realidad económica como una necesidad de la colectividad".³⁵

En lo que respecta a la conceptualización de seguridad pública y como se comentó anteriormente, el término es poco conocido, relativamente nuevo, amplio y aplicado indistintamente en cada país. Para la Organización de las Naciones Unidas, el concepto de seguridad pública, abarca desde la prevención del delito hasta la rehabilitación y reinserción social del delincuente.

En España, la noción de la seguridad pública está inmersa en su Ley Orgánica sobre Protección de la Seguridad Ciudadana y en ella se manifiesta que:

"La protección de la seguridad ciudadana y el ejercicio de las libertades públicas constituyen un binomio inseparable, y ambos conceptos son requisitos básicos de la convivencia en una sociedad democrática. Plasmando esencialmente dichos conceptos en su artículo primero que establece:

Artículo 1º

1. De conformidad con lo dispuesto en los artículos

35 Tinoco R. César. *Teoría de la Administración y del Derecho Administrativo*, p. 265

149.1.29 y 104 de la Constitución corresponde al gobierno, a través de las autoridades y de las fuerzas y cuerpos de seguridad a sus ordenes, proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana. Crear y mantener las condiciones adecuadas a tal efecto, y remover los obstáculos que lo impidan, sin perjuicio de las facultades y deberes de otros poderes públicos.

2. Esta competencia comprende el ejercicio de las potestades administrativas previstas en esta ley, con la finalidad de asegurar la convivencia ciudadana, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos, así como la de prevenir la comisión de delitos y faltas".³⁶

En el caso mexicano, el 31 de diciembre de 1994 se reformó el artículo 21 constitucional, en el cual se encuentra fundamentada la función de la seguridad pública del Estado en el párrafo sexto que establece:

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

36 González de la Vega, René. *Política Criminológica Mexicana*, pp. 412-413

La Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios se coordinarían en los términos que la ley señala para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

En diciembre de 1995 se publica la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el concepto de seguridad pública dentro de la Ley, comprende todas aquellas actividades encaminadas a prevenir y disminuir las infracciones y delitos, así como las acciones que realizan el Ministerio Público y sus auxiliares: la policía judicial y/o ministerial y los peritos, a través de la procuración de justicia; los tribunales encargados de la administración de justicia y las autoridades administrativas responsables de la readaptación social del delincuente y de los menores infractores; al igual que la labor de las corporaciones encargadas de proteger las instalaciones y servicios estratégicos del país y, en general, todas las que realicen directa o indirectamente las dependencias y entidades de los diferentes poderes, siempre que contribuyan a los fines de seguridad pública de la Nación.

En diciembre de 1998 se expide la Ley Reglamentaria correspondiente; en la introducción de dicha Ley se señala que el Sistema Nacional de Seguridad Pública, es el instrumento del Estado mexicano que apoya a las instituciones de Seguridad Pública, como lo establece la Constitución General de la República y la Ley Reglamentaria que lo crea, con la misión de ampliar su cobertura y mejo-

rar su capacidad de respuesta, atendiendo a los parámetros de coordinación, integralidad y eficiencia, a fin de salvaguardar los derechos de las personas.

En la capital de la República, se cuenta con la Ley de Seguridad Pública, que fue expedida cuando se consideraba al Distrito Federal como una dependencia del Ejecutivo Federal; en los dos primeros artículos de dicha Ley, se plasma el concepto de seguridad pública y al efecto se señala:

Artículo 1°.

La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto establecer las bases para la prestación del servicio de seguridad pública, así como regular los servicios privados de seguridad en el Distrito Federal.

Artículo 2°.

La seguridad pública es un servicio cuya prestación, en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado.

En resumen, la seguridad pública es un servicio de carácter facultativo y obligatorio que debe prestar el Estado, a fin de garantizar el orden público, la tranquilidad y protección física y moral de su comunidad y prevenir la comisión de actos delictuosos. El control de la prestación de este servicio dependerá de un organismo público,

regulando el que preste la empresa privada.

Una vez agotado el marco conceptual, en el siguiente capítulo se expondrán los antecedentes y la evolución de los derechos fundamentales del hombre.

CAPITULO II

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DEL CIUDADANO

A) EN EL MUNDO

Desde el primer origen, las garantías o derechos fundamentales del hombre, "no son elaboración de juristas, politólogos o sociólogos, ni nacen como producto de una reflexión de gabinete. Son auténticas vivencias de los pueblos o de grupos que constituyen a éstos, quienes se las arrancan al soberano para lograr el pleno reconocimiento de libertades y atributos, que se supone que corresponden a la persona humana por el simple hecho de tener esta calidad".³⁷

1. ANTIGÜEDAD

Si bien es cierto que los datos, sobre instituciones de aquellas culturas primitivas, son escasos e inciertos, nos permiten esbo-

³⁷ Castro, Juventino V. *Garantías y Amparo*, p. 3

zar una cierta aproximación de sus ideas jurídicas. Sólo se sabe que se hallaban divididas en gran número de poblaciones; que su núcleo de organización y de su fuerza política estaba en la familia.

El aislamiento de los pueblos y la guerra entre los mismos era lo más común; ante esto:

“Solían celebrar tratados de comercio y contratos de hospitalidad entre habitantes de diversas ciudades que daban derecho recíproco de ser alojados y protegidos al encontrarse una de las partes en la ciudad de la otra, y a usar los servicios de algún vecino de otra ciudad para que gestionara como representante algún negocio. Tanto entre españoles como griegos y romanos el vínculo creado por el convenio de hospitalidad era permanente y pasaba a los descendientes de los contratantes, mientras no fuera expresamente revocado y roto el símbolo o tesera que lo consignaba”.³⁸

En los pueblos de la antigüedad se fueron formando diversos códigos de diferente índole que comprendían principalmente cuestiones penales, civiles y mercantiles, sin que se consagraran derechos fundamentales a favor de sus habitantes.

38 Esquivel Obregón, T. *Apuntes para la Historia del Derecho de México*, p. 13

El primer imperio babilónico tuvo como principal representante a Hamurabi, monarca celebre como legislador. Mandó compilar el famoso Código de su nombre, el cual constituía una de las mayores fuentes de riqueza de Babilonia y se refería a la reglamentación del comercio, a las obligaciones de los funcionarios y a la constitución de la familia entre otros aspectos, sin consagrar ningún tipo de garantía que resguardara derechos de los gobernados frente a la voluntad de las autoridades.

Por otra parte, el pueblo hebreo se establece en doce tribus que al poco tiempo fueron sometidas a una nueva forma de gobierno: la monarquía, que tuvo magistrados y tribunales.

En cuanto a los derechos del hombre frente a los actos de autoridad:

“Se puede y debe aludir a la garantía de audiencia, que se instituyó a fin de permitir a todo individuo su defensa ante los jueces. Estos tuvieron, por virtud de esa garantía individual, una serie de obligaciones que cumplir durante el desarrollo de un juicio, como fue la necesidad de proseguir el mismo en horas diurnas, mas nunca por la noche; ese juicio o proceso debería tramitarse ante el Tribunal del Sanedrín, dando al procesado oportunidad de defenderse, oponiendo las excepciones y defensas que más le convi-

nieran y aportando pruebas: El juicio se tramitaba con base en las leyes procesales y tan sólo podían ventilarse controversias entre el pueblo judío, siendo éste su ámbito competencial".³⁹

En el caso del pueblo griego, un pilar del florecimiento de la alta civilización, en sus dos polis que la conforman Esparta y Atenas se redactan diversos códigos, en los cuales los gobernados tenían diversas obligaciones frente a las autoridades, pero no había una norma jurídica que protegiera a sus ciudadanos frente a las mismas y a sus actos de autoridad. En la República, Platón:

"Barre todo argumento democrático y todo alegato sobre la igualdad de derechos, sosteniendo que, en la sociedad, lo mismo que en el alma humana, la mejor parte debe gobernar en interés del todo. Tal dogma está apoyado en la doctrina platónica de la función. Cada individuo, de acuerdo con la especial composición que las tres partes determinan en su alma (filosófica, animosa y apetitiva), tendrá su función en el sistema social. La función del filósofo es gobernar, porque sólo él conoce dónde está lo mejor. Los otros dos órdenes no pueden aspirar al mando, porque carecen de semejante conocimiento".⁴⁰

En Grecia, el gobernante siempre actuó en forma arbitraria,

39 Del Castillo del Valle, Alberto. *Garantías Individuales y Amparo en Materia Penal*, p. 11

40 Cole, G.D.H. *La organización Política*, pp. 9-10

sin que el gobernado pudiese defenderse en contra de la autoridad. No obstante, el pueblo griego hereda una importante estructura jurídico-política en las instituciones de nuestro tiempo como: el concepto del ciudadano; la preocupación del bien público o la grandeza nacional; es decir, el verdadero patriotismo; el obedecer y respetar la ley como reglas consentidas por la voluntad de la mayoría del pueblo; y, el concepto de soberanía popular.

El pueblo romano, como el griego, pasa de la monarquía a la aristocracia y posteriormente a una mezcla que participaba ya de la democracia. "Grandes entre todos como prácticos en el arte de gobernar, los romanos legaron al mundo sus teorías políticas revestidas en una forma estrictamente práctica... No nos dejaron ninguna obra grande sobre política, como las de Platón o Aristóteles; pero nos dejaron el imperecedero monumento del derecho, que tan vasta influencia había de tener".⁴¹

Las instituciones políticas de los romanos fueron la realeza, las asambleas y los magistrados, con la formación de dos clases sociales: patricios y plebeyos.

El derecho romano es el conjunto de disposiciones jurídicas que rigieron a la comunidad política romana desde su fundación (753

41 *Ibid*, p.15

a. de J.C.) hasta la muerte del emperador Justiniano (565 d. de J.C.). La transformación del derecho romano fue impuesta sin duda por las crisis políticas y económicas imperantes; entre las crisis que registró y cambiaron su historia está la lucha entre patricios y plebeyos, que crearon los tribunos y la igualdad entre ellos. "A partir de este suceso los patricios pactan con la plebe y reconocen la institución del tribunado y de los *concilia plebis*. Los tribunos tienen como función defender a la plebe, bien considerados individualmente bien como clase, contra las eventuales arbitrariedades de los magistrados patricios; para lo cual se valió —el tribuno— del derecho de veto (*intercessio*)".⁴²

La *Intercessio*, es una institución jurídica que consiste en "el veto de leyes contrarias a los intereses de la clase plebeya y que se ejercitaba por parte del Tribunal Plebis. Ese veto tenía efectos suspensorios y no anulatorios de la ley. Para defender al individuo frente a otros individuos que lo privaban de su libertad deambulatoria por falta de cumplimiento de sus deudas, procedía el interdicto de *homine libero exhibendo*, del que conocía el praetor, sin que este interdicto procediese contra actos de autoridad".⁴³

2. EDAD MEDIA

"Mil años de historia humana sirvieron para que se

42 Bialostosky, Sara. *Panorama del Derecho Romano*, p. 31

43 Del Castillo del Valle, Alberto. *Op. Cit.*, p. 12

consolidara el absolutismo. Con la caída del imperio romano comienza la conformación de la Edad Media, cuya etapa se prolongó hasta el siglo XVI aproximadamente, en cuya fecha aparece en la teoría política el concepto de Estado, utilizado inicialmente en la literatura francesa... Es notorio que un Estado absolutista autoritario es precisamente la negación de un Estado de derecho... Así, por ejemplo, es sabido que la función de seguridad pública que realizaba el Estado absolutista a través de diversos órganos de control social, se fincó principalmente en el derecho penal, cuya función la desarrolló la Santa Inquisición... De este modo la sociedad medieval se gobierna por leyes que proceden de la voluntad divina, que señalan el correcto proceder de los individuos, a cuyas normas deben adecuar sus conductas todos los sujetos para no entrar en contradicción con la voluntad de Dios".⁴⁴

Ahora bien, en la Edad Media, como en la antigüedad, las grandes vivencias de los pueblos con sus crisis y movimientos que registra la civilización, han ido cambiando la historia jurídico-política de la sociedad. Estas crisis o movimientos de los diversos grupos que constituyen a la población, han arrancado al soberano el reconocimiento a sus derechos fundamentales.

44 Ortiz Ortiz, Serafin. *Op Cit.*, pp. 3-5

"Así Hauriou nos recuerda:... hay que darse cuenta de que las evoluciones de este tipo no se realizan sin provocar, frecuentemente, vivas resistencias, pues es raro que los detentadores de poder acepten de buen grado abandonar su posición o incluso compartirla. No resulta, pues, sorprendente que el movimiento constitucional esté jalonado por revoluciones.

Existe un consenso general de que es en Inglaterra donde aparece el primer ejemplo claro de la creación de garantías constitucionales, mediante la proclamación de la Carta Magna expedida el 15 de junio de 1215. El propio Hauriou se refiere a este documento afirmando que aunque la Gran Bretaña haya gozado de un movimiento constitucional a la vez amplio y armonioso, ha conocido también revoluciones —como la de 1215 a que se ha hecho referencia—, año en que los barones ingleses obligaron a Juan sin Tierra al otorgamiento de la Carta Magna, después de que éste fue derrotado en el Continente en Bouvines y en Rocheaux-Moines".⁴⁵

De la Carta Magna Inglesa se deriva el recurso del *Writ of habeas corpus*; el cual es de origen anglosajón, creado en el siglo

⁴⁵ Castro, Juventino V. *Op. Cit.*, pp. 3-4

XII, defiende únicamente la libertad de tránsito del gobernado frente a detenciones de las autoridades publicas. El recurso del *Writ* tiene su origen en Inglaterra y actualmente impera en varios países (Estados Unidos, Perú, Nicaragua, Brasil, v.gr.). En Estados Unidos procede también para impugnar actos de la privación de la libertad deambulatoria de particulares por particulares.

Al recurso del *Writ* se le considera un claro antecedente del amparo mexicano en materia penal, pues;

“A través de ambos recursos (*lato sensu*), se propende a la protección del gobernado contra actos de autoridad que violen, lesionen o conculquen su libertad personal, corporal o de movimiento. Cabe señalarse que los dos medios de impugnación de esas actuaciones autoritarias se substancian ante órganos judiciales, previa solicitud que entable el sujeto agraviado por el acto de autoridad que dañe o afecte ese bien jurídico protegido claramente por ellos, o sea la libertad personal o deambulatoria; así también, ante el órgano de defensa de los derechos del individuo (único titular de este derecho), se desarrolla un proceso contencioso, en que las partes (el gobernado agraviado y la autoridad responsable o que emitió el acto impugnado), pueden ofrecer pruebas, defender sus intereses y alegar lo que a su derecho corresponda, resolviéndose la controversia en una sentencia con efectos relativos, o sea,

que tan sólo afectan o benefician a las partes en ese juicio".⁴⁶

La misma observación sobre las crisis y movimientos, cabe hacer cuando se examina el origen de los fueros españoles; entre otros movimientos ocurridos están: el de Aragón, el de Vizcaya y el de León, los cuales en ninguna forma pueden contemplarse como un acto gracioso de los soberanos, sino como jalones que los súbditos, especialmente de la nobleza, la que se podía oponer a la fuerza material del soberano, obtenían de ellos, por considerar que un estatuto contrario a sus libertades no podía aceptarse ni ser objeto de su misión incondicionada.

Paralelamente al antecedente inglés, Fairén Guillén, se refiere a los Procesos Forales de Aragón:

"Compara la garantía jurídica del derecho de libertad en los fueros de Aragón y la Carta Magna inglesa, considerando a los primeros como el antecedente del proceso de manifestación, siendo este último un corolario del derecho de los hombres a un fallo legal ante un juez competente. Recuerda un importante texto del año 683, en el VIII Concilio de Toledo que en su canon 2 preceptúa que nadie puede

46 Del Castillo del Valle, Alberto. *Op. Cit.*, p.13

ser privado de sus honores, detenido, atormentado o condenado a muerte por ninguna institución del Estado sin tener pruebas claras y evidentes. También se refiere a la protección contra el encarcelamiento, en los Fueros de Nájera, Jaca (año 1064), Tudela, Zaragoza y Daroca (año 1142), en que se hallan disposiciones sobre la libertad bajo fianza. Y expresa: pero la protección judicial como garantía del derecho de libertad —dejando aparte el supuesto Fuero de Sobrarbe— aparece en Aragón con la figura del Justicia como juez medio entre el rey y sus vasallos, en el Fuero de Ejea de 1265, ampliándose a todos ellos, sin distinción entre nobleza y Estado llano en 1283. En su concepto la combinación de estas normas permite asentar la existencia legal del principio-garantía del proceso legal ante el juez competente".⁴⁷

Respecto del recurso medioeval que conoció la justicia española de la manifestación de las personas, podemos decir:

"Era la institución mediante la cual se resolvía sobre la detención de un gobernado por parte del rey o de sus subordinados, determinándose sobre la legalidad de la detención. Conocía de él el Justicia Mayor (juez medio

⁴⁷ Castro Juventino, V. *Op. Cit.*, p. 5

entre el rey y los súbditos, nacido de los pactos de Sobrarbe), y durante la substanciación del recurso, ponía al gobernado afectado, depositado y asegurado en la cárcel de los manifestados con residencia en Zaragoza. El Justicia Mayor resolvía si era o no legal la detención y conforme a ello dejaba en libertad al afectado o lo ponía a disposición de la autoridad aprehensora. La importancia de este recurso radica, en concreto, en que el mismo significa el primer medio protector de la libertad locomotora del hombre frente a autoridades públicas en la historia universal y representa un claro antecedente del amparo penal mexicano".⁴⁸

3. EPOCA MODERNA

En la perspectiva histórica, jurídica y política de la época moderna, resulta obvio que el racionalismo indica el tránsito de la cultura medieval a la cultura moderna, que se presenta no como un continuo histórico, sino como la superación de la cultura humana.

"Todo este contexto se puede sintetizar de la siguiente manera: todo el saber medieval plasmado en la Biblia, en donde los humanos encontraban respuestas a todas sus dudas, fue reemplazado por la enciclopedia en cuya obra,

48 Del Castillo del Valle, Alberto. *Op. Cit.*, p. 12

por cuestiones de razón y no de fe, el hombre encontraba respuestas racionales.

En esta coyuntura histórica los racionalistas se convirtieron en constructores de la Modernidad, el racionalismo penetró en todos los ámbitos del saber y en la corriente filosófica del hombre moderno. En este sentido, el liberalismo clásico es la ruptura de la cultura medieval y la instauración de una nueva concepción del hombre esencialmente libre".⁴⁹

El paso de la cultura medieval a la modernidad, tiene su desarrollo en las mentes filosóficas de Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, entre otros; los cuales, al apartarse del fanatismo y mediante una concepción laica, construyeron el liberalismo filosófico. Estos pensadores concibieron a la razón natural humana como un hecho concomitante al hombre, que le permitía ser libre y como tal podía construir su propio mundo. Así, de la razón humana dependería la construcción de todo lo que existe; en consecuencia, el racionalismo desplazó a todas las concepciones teológicas que se tenían con anterioridad.

Es así que la teoría jurídico-política británica nació en medio

49 Ortiz Ortiz, Seraffin. *Op. Cit.*, pp. 9-10

de las grandes luchas del siglo XVII, entre los apologistas del derecho divino y los apologistas puritanos. En este sentido y en la mayor intensidad de la refriega civil, Hobbes elabora su famosa teoría de la soberanía fundada en el contrato social, la cual defiende la monarquía y ataca la doctrina del derecho divino. En el contrato social, Hobbes plasma que todas las sociedades tienen como primera necesidad, el que haya orden y, en consecuencia, un poder armado de autoridad absoluta para mantener dicho orden.

En Locke, filósofo de la revolución inglesa de 1688, la teoría cambia de contenido. El pueblo nunca enajena definitivamente sus derechos, pues sigue siendo soberano, y conserva el poder perpetuo de revocar y abolir el gobierno por él mismo instituido, si en cualquier momento traiciona su mandato. "Así, pues, el absolutismo de Hobbes proporciona a Locke el amazón para una teoría enteramente distinta del gobierno limitado y constitucional, entendido como defensor de los derechos de propiedad, lo cual no viene a ser más que la versión teórica del hecho práctico de la revolución inglesa en 1688".⁵⁰

Montesquieu, admirador de la Constitución inglesa, es de pleno derecho, el primer cientista político moderno; no obstante, es más recordado por su doctrina de la separación de los poderes, la

⁵⁰ Cole, G.D.H. *Op Cit.*, p. 31

cual ejerció pronto una influencia dominante en la Constitución de los Estados Unidos. En *El espíritu de las leyes* y siguiendo el pensamiento de Locke, adopta la clasificación de los poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, y se declara por el ejercicio de dichos poderes mediante autoridades diferentes, punto que considera como la garantía de la libertad política y civil.

Ahora bien, con respecto a la Constitución inglesa que se derivó de la Revolución de 1688, André Hauriou nos indica que mediante la Carta Magna el soberano inglés se compromete a la vez a respetar las libertades individuales (seguridad personal, libertad de comercio), a no recaudar tributos que no sean aprobados por el Consejo, y a gobernar por Gran Consejo; es decir, a tener junto a sí un Consejo común del reino, compuesto de pares laicos y eclesiásticos, pero a través del cual se hallaban válidamente representados los súbditos ante el príncipe, según las costumbres feudales; pensamos que de ese importante documento debemos rescatar su artículo 29, que textualmente dice:

Ningún hombre libre será detenido ni preso, ni desposeído de su tenencia, de sus libertades o libres usos, ni puesto fuera de la Ley, ni exiliado, ni molestado de manera alguna; y Nos no pondremos ni haremos poner mano sobre él, a no ser en virtud de un juicio legal de sus Pares y según la Ley del País.

“En este nivel cronológico, debemos referirnos en esta secuencia a las colonias inglesas de América, como antecedentes de la Constitución americana de 1787 que según Hauriou, es la Constitución escrita más antigua de la época moderna.

Los emigrantes ingleses trajeron a América la tradición jurídica del Common Law, que ya sabemos es de espíritu libertario. Pero para fundar una colonia inglesa en América se requería una autorización del soberano inglés, mediante la expedición de un documento que establecía las reglas de gobierno, y en el cual se concedía igualmente amplia autoridad y autonomía en cuanto a su régimen interior. Estos documentos recibieron el nombre de cartas;... En donde se incluye por primera vez un catálogo de derechos (bill of rights), en que se establecen las prerrogativas del gobernado frente al poder público. En cualquier forma, todas estas cartas son claros antecedentes de garantías constitucionales —a la manera moderna—, porque establecían derechos fundamentales para los habitantes de las colonias, y porque trascendieron a las enmiendas de la Constitución americana que debía regir a los territorios separados de la metrópoli”.⁵¹

⁵¹ Castro, Juventino V. *Op. Cit.*, pp. 4-6

Por otra parte, "la obra de Juan Jacobo Rousseau, *El Contrato Social*, constituyó el más importante de los trabajos intelectuales que presenta los principios sobre los que se construyen la sociedad y el Estado, de ahí que en esta concepción moderna del pensamiento de Rousseau exista respuesta a categorías políticas como libertad, soberanía, democracia, legalidad y Estado de derecho".⁵²

De esta manera, las colonias americanas cuando se alzaron contra la Gran Bretaña tuvieron, en gran parte, como fundamento teórico a su independencia y posteriormente a su Constitución, los principios esenciales del Contrato Social de Rousseau y las interpretaciones de la Constitución inglesa propuestas por Montesquieu.

En este sentido, la Constitución norteamericana tuvo una gran resonancia mundial, y precede a las disposiciones constitucionales francesas, que es otro de los focos luminosos del constitucionalismo en la época moderna.

En 1789, al término de la revolución francesa, se expide la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, que contienen las garantías individuales, y establecen numerosas y fundamentales libertades, las cuales fueron adoptadas posteriormente por las constituciones modernas.

⁵² Ortiz Ortiz, Serafin. *Op. Cit.*, p.10

4. EPOCA CONTEMPORANEA

“El anhelo de seguridad es tan antiguo como el hombre. Es la razón para el origen del Estado. Hobbes indica en su *Leviathan* cómo el hombre por temor a perder la vida, la libertad o la propiedad decidió, con el concurso de otros, ceder sus derechos naturales a un soberano para que los protegiera de los riesgos y asechanzas a los que estaba expuesto.

Locke también explica que el origen del Estado y del derecho reside en la ausencia de seguridad que en el Estado de naturaleza domina. Otras teorías contractualistas clásicas como las de Spinoza o Kant insisten en ello, al igual de las modernas teorías neocontractualistas, como las de Rawls, Nozic o la del premio nobel de economía James Buchanan.

Es cierto que el énfasis de la seguridad como causa o motivo del origen del Estado varía en cada una de ellas, pero a pesar de eso, todas tienen en común el miedo a la incertidumbre como uno de los principales motivos de la aparición del Estado”.⁵³

53 Cárdenas García, Jaime F. *En Siempre* N° 2139, p. 2

Desde este punto de vista, aparece bastante clara la referencia histórica del carácter representativo del Estado a la estructura privada de la economía moderna. Por lo demás, no es casual que todas las Declaraciones de los derechos del hombre y las Cartas constitucionales de los Estados representativos tengan como fundamentos indeclinables no sólo el sistema del habeas corpus sino también el sistema de la propiedad privada. "Como ya en Locke, la tutela de la vida y de sus articulaciones ético-políticas se hace acompañar cumplidamente de la propiedad. Sin embargo, en los dos planos, el político y el económico, se han ido madurando contradicciones que siembran el desconcierto acerca de la necesidad inderogable de que las garantías del individuo se confíen en eterno a la gestión representativa del Estado".⁵⁴

El pensamiento contemporáneo desde hace varios decenios se está probando a través de diversos problemas de carácter político, económico, social y jurídico, los cuales se efectúan a través de movimientos independentistas y de luchas revolucionarias:

"Son a su vez la fuente de las constituciones modernas en lo general, y muy especialmente en lo que se refiere a los enunciados de las garantías constitucionales, las que ya no pueden faltar desde entonces en las sucesivas cons-

⁵⁴ Cerroni, Umberto. *Introducción al Pensamiento Político*, p. 74

tituciones, principalmente de los países que logran posteriormente a esos movimientos su independencia, ya sea por medio de revoluciones, o bien por pactos o convenios con los países colonialistas que los formaron.

Todavía podrían mencionarse numerosos acontecimientos revolucionarios —o que sobrevienen después de las dos guerras mundiales—, que inspiran garantías constitucionales nuevas y más actualizadas, pero con lo anteriormente resumido se llena nuestro objetivo de recordar los acontecimientos sociales, políticos y jurídicos que forman los precedentes internacionales de las garantías constitucionales".⁵⁵

B) EN MEXICO

Los derechos naturales del hombre (*in genere*), llamados también derechos fundamentales o derechos del gobernado, han sido esenciales para que el individuo se desarrolle en sociedad cabalmente. Por ello, su defensa, salvaguarda y respeto por parte de las autoridades públicas es básica y necesariamente deben contenerse medios que garanticen su vigencia en las diversas legislaciones del orbe, sin que México esté apartado de tal tópico jurídico.

⁵⁵ Castro, Juventino V. *Op. Cit.*, pp. 8-9

En nuestro país, los derechos fundamentales del ciudadano han venido a proteger y respetar la plena observancia de sus garantías, asegurándose así que ningún hombre sea afectado en su esfera jurídica por un acto de autoridad arbitrario, que se base tan sólo en la voluntad de un funcionario público. Pues, antes de que se emita un acto de esa especie, el funcionario público tiene la obligación ineludible de apegarse a lo establecido en la Constitución; pues, en caso de alterar los derechos de un gobernado, deberá cumplir previamente con las diversas obligaciones que se desprenden de sus garantías individuales.

1. EPOCA PREHISPANICA

Como justamente lo expresa Burgoa, no aparece en la época precolombina de lo que actualmente es nuestro país, ninguna institución —consuetudinaria o de derecho escrito—, de derechos subjetivos que se asemejen a las garantías que constitucionalmente existen en la época moderna.

Desecha dicho autor las exageraciones de algunos indigenistas que pretenden encontrar en disposiciones administrativas de diversos pueblos de estos territorios, el germen de instituciones de derecho constitucional.

A similar conclusión puede llegarse por lo que respecta al derecho novohispano, porque si bien Las Leyes de Indias, y sus

supletorias las Leyes de Castilla, son protectoras en alto grado; el absolutismo en el régimen español impedía totalmente la fructificación de un sistema de derechos públicos subjetivos que pudiera hacernos pensar en la existencia de garantías constitucionales *sui géneris*.

2. EPOCA COLONIAL

La seguridad, igualdad, libertad, protección y propiedad, entre otros, se enmarcan en los llamados derechos del hombre, de las garantías constitucionales o de las garantías individuales; por tanto, se puede decir que en la época colonial no existieron derechos que se asemejen a las garantías que se han ido dando a partir del México independiente.

"Al fin de la vida colonial, España sufre una transformación política que abarca a la figura de su soberano, y se intenta imitar—según muchos autores tímidamente—, al menos en su normatividad jurídica, al régimen constitucional francés derivado de su movimiento revolucionario.

Así surge la llamada Constitución de Cádiz de 1812, ya en este documento español, que muy relativamente rigió en México—ya en esa época en pleno movimiento insurgente, que lo llevaría a su independencia total— aparecen disposiciones fundatorias de garantías del carácter

constitucional en que se originan. La mayor trascendencia de este documento fundamental —en lo que toca a nuestro régimen jurídico—, es el de ser fuente de inspiración de algunas de las disposiciones constitucionales que han llegado hasta nuestros días”.⁵⁶

En junio de 1813, José María Morelos convocó desde Chilpancingo, a un Congreso para redactar una Constitución y el 6 de noviembre se decretó la declaración de independencia.

Posteriormente, el Congreso tiene que abandonar Chilpancingo y trasladarse primero a Uruapan y después a Apatzingán en donde, el 22 de octubre de 1814, promulga la primera Constitución, mediante el *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*.

“Antes que nada debemos decir que la Constitución de Apatzingán es un tratado de filosofía política, sus autores tenían tal formación que más que una ley hicieron eso: un tratado, en el que se realizó una espléndida síntesis, difícil de lograr en tan pocas páginas, pero al fin y al cabo conseguido tal propósito, que mucho nos recuerda el tono docente de las siete partituras. Sin embargo, por otro lado,

56 *Ibid*, p. 9

tenemos que decir que por la falta de experiencia práctica, nuestros primeros constituyentes prepararon un texto totalmente inaplicable y utópico, casi romántico".⁵⁷

Por otra parte, la Constitución de Apatzingán de 1814 tenía un carácter interino; además, nunca fue puesta en vigor por la baja en los territorios controlados por los rebeldes y la pronta captura de Morelos; sin embargo, sirvió de base para las constituciones que le sucedieron y cuyas garantías han quedado plasmadas. Así mismo, en cuanto a derechos fundamentales del hombre, pensamos que el texto de Apatzingán es muy avanzado para su época; el capítulo correspondiente comienza diciendo que la felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad; que la íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas.

En efecto, el capítulo de derechos fundamentales, aparte de hablar de los cuatro tradicionales (igualdad, seguridad, propiedad y libertad), hace un desarrollo de los mismos; por eso es que decimos que se trata de un documento avanzado para su época.

El capítulo V, señala los principios en cuanto a la igualdad,

57 Soberanes, José Luis. *Una aproximación a la Historia del Sistema Jurídico Mexicano*, pp. 90-91

seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos. En lo referente a seguridad destacan los siguientes artículos:

Artículo 24.

La seguridad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos, consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas.

Artículo 27.

La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social: ésta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos.

Artículo 32.

La casa de cualquier ciudadano es un asilo inviolable: sólo se podrá entrar en ella cuando un incendio, una inundación o la reclamación de la misma casa haga necesario este acto. Para los objetos de procedimiento criminal deberán proceder los requisitos prevenidos por la ley.

Artículo 37.

A ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública.

Artículo 40.

En consecuencia, la libertad de hablar, de discurrir y de manifestar sus opiniones por medio de la imprenta, no debe prohibirse a ningún ciudadano, a menos que en sus producciones ataque el dogma, turbe la tranquilidad pública u ofenda el honor de los ciudadanos.

3. MEXICO INDEPENDIENTE

Muy lejos del movimiento libertador de independencia y del trazo liberal de la Constitución de Apatzingán, en 1821, se firman en Iguala y Córdoba, respectivamente, el plan y el tratado que declaraban la Independencia de México.

En 1821 el Plan de Iguala es firmado por Agustín de Iturbide, quien, al mando de una facción del ejército realista, se une con las tropas del insurgente Vicente Guerrero. El Plan de Iguala proclamaba la independencia, establecía la monarquía como forma de organización política y se ofrecía la corona a Fernando VII o a cualquier otro príncipe de sangre real. Además, aseguraba la vigencia de la

religión católica y los privilegios del clero secular y regular; prometía garantías a la propiedad y mantenía los cargos civiles, eclesiásticos y militares sin alteración alguna. Asimismo, esquematizaba un gobierno provisional que actuaría mientras no llegara el monarca.

El 24 de agosto de 1821 son firmados los Tratados de Córdoba por Agustín de Iturbide y Juan O' Donojú, último virrey español, tomando en consideración las bases señaladas en el Plan de Iguala. Se establecía una junta provisional gubernativa y una regencia; se convocaba a un Congreso Constituyente; en forma temporal, se dejó vigente el orden jurídico colonial, mientras no se opusiera a lo trazado en el plan de Iguala. Por lo tanto, quedaba vigente la Constitución de Cádiz y, en consecuencia, el régimen de organización territorial en intendencias y provincias junto con las diputaciones respectivas, que se mantuvieron integradas y funcionando.

De esta manera, se desprecian las acciones y medidas por las que Hidalgo y Morelos iniciaron el movimiento revolucionario independentista de 1810.

a) SIGLO XIX

La vida independiente de México, arranca con los principios del Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, quedando como presidente de la Junta Provisional Gubernativa, Agustín de Iturbide, quien, al disolver el Congreso, ocasiona un sinnúmero de luchas fratricidas.

Iturbide desprecia los orígenes del movimiento revolucionario y vuelve las cosas al estado que tenían antes de esta fecha, como si la lucha revolucionaria nada hubiera significado; sin embargo, quedó la semilla que habría de cosecharse más tarde. Al perderse prácticamente la Revolución Insurgente, la nación mexicana nuevamente iniciaba el trágico drama por integrarse.

Debido a lo grave de la situación económica del país, al gobierno despótico de Iturbide y a la fundación de la Junta Nacional Instituyente, se crearon las condiciones de violencia que desataron la revuelta del Plan de Casa Mata, que pedía la reinstalación del Congreso, la abdicación del emperador y el reconocimiento del principio de soberanía nacional.

El 31 de marzo de 1823, al triunfo de las tendencias republicanas y antiimperialistas, es reinstalado el Congreso, el cual se apresura a enmendar casi toda la pasada conducta. Establece las bases necesarias para acabar con el Ejecutivo existente; no sólo decretando la nulidad del imperio, sino, al propio tiempo, declarando insubsistentes el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba.

El Congreso que no fue constituyente, sino convocante, presentó un proyecto que influye en la Constitución de 1824. Del proyecto llamado Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, Tena Ramírez afirma:

“Parece que el principal autor del proyecto fue el diputado por Guatemala, José del Valle; no sólo porque él lo presentó y su nombre encabezó la lista de los firmantes, sino porque lo sostuvo con un discurso lleno de sabiduría, que admiró al auditorio y al Congreso, según dice Carlos María de Bustamante, que estaba presente.

El proyecto de que se trata no alcanzó a ser discutido; sus ventajas, sin embargo, las ponderó Mier en el siguiente Congreso; y Bocanegra afirma que influyó en la Constitución del 24”.⁵⁸

En el proyecto de la Constitución, los constituyentes señalan —entre otros puntos—, en su artículo primero, los derechos y deberes de los ciudadanos, indicando que los derechos de los ciudadanos son los elementos que forman los de la nación. El párrafo tercero de dicho artículo señala:

Sus derechos son:

1. El de libertad, que es el de pensar, hablar, escribir, imprimir y hacer todo aquello que no ofenda los derechos de otro.
2. El de igualdad, que es el ser regidos por una misma ley sin

58 Sayeg Helú, Jorge. *El Nacimiento de la República Federal Mexicana*, p. 45

otras distinciones que las establecidas por ella misma.

3. El de propiedad, que es el de consumir, donar, vender, conservar o exportar lo que sea suyo, sin más designaciones que las que designa la ley.
4. El de no haber por ley sino aquella que fuese acordada por el congreso de sus representantes.

El segundo Congreso Constituyente promulgó, en enero de 1824, el Acta Constitutiva de la Federación. Significó el renacimiento de la doctrina liberal y se consignan los lineamientos fundamentales de la naciente República Mexicana; entre los puntos de mayor relevancia destacan los relativos al federalismo y a la religión. Los artículos 30 y 31 hacen referencia a las garantías ciudadanas:

Artículo 30.

La nación está obligada a proteger por leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano.

Artículo 31.

Todo habitante de la federación tiene libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación, bajo las restriccio-

nes y responsabilidades de las leyes.

El 4 de octubre de 1824 se promulgó la primera Constitución General que regiría a México Independiente, se ratifica la soberanía e independencia; sin embargo, ningún artículo en específico se refiere a los derechos del ciudadano y sólo la fracción III del artículo 50 y la fracción IV del artículo 161, hacen alusión a sus garantías individuales.

Artículo 50.

Fracción III. Proteger y arreglar la libertad política de imprenta, de modo que jamás se pueda suspender su ejercicio y mucho menos abolirse en ninguno de los estados y territorios de la federación.

Artículo 161.

Fracción IV. De proteger a sus habitantes en el uso de su libertad que tienen de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación; cuidando siempre de que se observen las leyes generales de la materia.

Por lo anterior, se debe concluir que en la primera Constitución que rigió en nuestro país si existía, aunque fuera vagamente,

una cierta intención de asegurar las libertades de la persona, pero curiosamente sólo estaban concebidas en su aspecto ideológico, como una libertad de expresión del pensamiento, referida a la que se ejerce mediante la imprenta; posiblemente por suponer que a través de ella se asegura la parte más fundamental de este derecho a manifestar las ideas.

En 1832 es elegido presidente Antonio López de Santa Anna y vicepresidente Valentín Gómez Farías, quien, mediante su programa liberal, propuso una serie de reformas que afectaron a los conservadores, a los militares y al clero. Varios levantamientos militares hicieron que dichas reformas fueran derogadas y Gómez Farías desterrado.

Inflamado por el movimiento triunfante, el partido conservador presionó a favor de la derogación de la Constitución de 1824 y la adopción del centralismo. El Congreso, en diciembre de 1835, expidió las bases Constitucionales que establecieron el centralismo y en diciembre de 1836 promulgó las Siete Leyes Constitucionales que terminaban definitivamente con la vigencia de la Constitución de 1824.

Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 perseguían tres propósitos fundamentales: establecer el régimen centralista, estructurar un mecanismo de frenos y contrapesos entre los poderes públicos y preservar constitucionalmente los intereses de las clases conservadoras. Asimismo, enumera algunas garantías constitucionales,

conocidas como derechos del mexicano. Es en las leyes primera, tercera y quinta, en que se hace mención a dichos derechos.

En la Primera Ley, en su Artículo 2°, se establecen estos derechos, prohibiéndose: el apresamiento sin mandamiento de juez competente; la detención por más de tres días por autoridad política, sin poner a disposición de la autoridad judicial el detenido, y a esta última el no promover dentro de los diez días siguientes el auto motivado de prisión; la privación de la propiedad, del libre uso y aprovechamiento de ella, salvo en casos de utilidad general y pública; los cateos ilegales; el juzgamiento y sentencia por tribunales que no se hayan establecido según la Constitución, o aplicando leyes dictadas con posterioridad al hecho; y, se establece la libertad de traslado y la libertad de imprenta.

En la Tercera Ley, en su artículo 45, se establecen las prohibiciones dictadas al Congreso General, dentro de las cuales se ratifican algunos de los derechos del mexicano anteriormente enunciados.

En la Quinta Ley, en sus artículos del 43 al 51, se ordenan prevenciones generales sobre la administración de justicia en lo civil y en lo criminal; se establecen normas para el apriesonamiento y la detención, para el procesamiento y para la aplicación de penas, que en nuestra Constitución vigente aparecen como garantías constitucionales.

Debido a la inestable administración de Santa Anna, éste es desterrado en 1845, pero la guerra con Estados Unidos hizo que sus partidarios clamaran su regreso; es así que, al retomar el poder, formula, en agosto de 1846, el Plan de La Ciudadela, el cual restablecía en forma provisional la Constitución de 1824 y convocaba a otro Congreso Constituyente para restaurar definitivamente dicha Constitución.

En el seno del Congreso se produjo una división, pues algunos miembros proponían la restauración de la Constitución de 1824, otros que se reformara y había quienes se manifestaban por la expedición de una nueva Constitución.

La mayoría de la Comisión nombrada por el Congreso, propuso que se restableciera la Constitución de 1824, mientras se analizaban las reformas que el Congreso determinaba hacerle. Por otro lado, Mariano Otero formula un voto particular y lo acompañó al Acta de reformas.

En mayo de 1847, el Congreso aprobó con algunas adiciones y modificaciones el proyecto Otero. En la exposición del voto particular de Otero, se hace énfasis en que se deben establecer las garantías individuales del ciudadano y que en una ley posterior se detallaran. El artículo 5 del Acta de Reformas fija las garantías del ciudadano.

Artículo 5.

Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República, y establecerá los medios de hacerlas efectivas.

Desde la consumación de la Independencia hasta la restauración de la República, los gobiernos de México, fueron débiles.

“En los primeros dos tercios del siglo XIX, más de 50 administraciones trataron de dirigir los asuntos públicos del país. Con frecuencia existían varios gobiernos simultáneamente, cada uno de los cuales se arrogaba la representación nacional, tales disputas arrastraban su cauda de rebeliones, cuartelazos o golpes de Estado. Pero además de las luchas civiles, la nueva entidad política sostuvo dos guerras con Francia y una con Estados Unidos, que le costó la amputación de más de la mitad del territorio nacional”.⁵⁹

Por ello, nuestro país llegó a una etapa crítica, pues aunque los distintos gobiernos hicieron esfuerzos por reorganizar al país, no tuvieron resultados, “...durante todos estos años, México había sido

59 Leal, Juan F. *La Burguesía y el Estado Mexicano*, p. 65

teatro de constantes disensiones provocadas por interminables pugnas de presuntos dictadores. El gobierno Constitucional se convirtió en vergüenza y farsa, y los frecuentes planes y reformas no contribuyeron al desarrollo y madurez constitucional...".⁶⁰

Ante estas condiciones y supuestamente para poner orden en el país, los partidarios de Santa Anna, lo traen nuevamente al poder; su dictadura los favorece, pero se hace insoportable en el país, originando movimientos de oposición, y con ello la Revolución de Ayutla, que sentaría las bases para una nueva Constitución al amparo del principio liberal.

"...En efecto, como una reacción al conservatismo, la revolución liberal de Ayutla del año de 1854, marca el inicio de una nueva etapa en nuestra historia y tiene, por ello mismo, una singular importancia en la evolución constitucional del pueblo mexicano".⁶¹

En mayo de 1856, el presidente Ignacio Comonfort expidió el Estatuto Orgánico, que se convirtió en Ley fundamental de gobierno, en tanto se promulgaba la Carta Constitucional.

El Estatuto Orgánico no influyó demasiado en el proyecto de la Constitución General expedido al año siguiente, pero resulta interesante, en este antecedente histórico, observar cómo, en el pensa-

60 Spencer Goodspeed, Stephen. *En problemas agrícolas e Industriales de México*, pp. 24-25

61 Sayeg Helú Jorge. *Op. Cit.*, p. 98

miento de los publicistas mexicanos, ya resultaba obligatorio precisar con toda concreción un catálogo de garantías individuales.

En esa razón, en dicho estatuto se señala, en la sección quinta, artículo 30, bajo el rubro de garantías individuales, que la nación garantiza a sus habitantes la libertad, seguridad, propiedad e igualdad.

Estas garantías individuales son mencionadas específicamente en artículos separados. Bajo el título de libertad se establecen, en los artículos 31 al 39, la prohibición de la esclavitud, los servicios personales obligatorios o de menores, la privación del derecho de residencia o tránsito, las molestias por la expresión de opiniones, la violación de la correspondencia y papeles particulares, los monopolios relativos a la enseñanza y ejercicio de las profesiones, y se reconoce la libertad de enseñanza.

Bajo el título de seguridad, los artículos 40 al 61 señalan las garantías que se otorgan a la libertad física, enumerando disposiciones sobre procedimientos para privar legalmente de libertad, sobre cateos y sobre instancias en los juicios.

Bajo el título de Propiedad, los artículos 72 al 76 preservan para los habitantes la garantía individual de la propiedad, que se establece contra los privilegios discriminatorios.

En los debates del Congreso Constituyente, en lo referente a

los derechos del hombre, prevaleció el criterio de la comisión a la que le encargaron formular el proyecto de Constitución; la cual fue aprobada en 1857.

La Constitución de 1857 enumera un cuadro completo de derechos humanos, a los cuales da protección a través del Poder Judicial, consagrando los principios básicos del juicio de amparo. Asimismo, señala que las facultades que no quedan expresamente concedidas por la Constitución a la Federación, se entienden reservadas a los estados.

La Constitución tiene, también, una serie de disposiciones que expresan las ideas reformistas: no se autoriza ningún tipo de contrato cuyo objeto sea la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso; la educación es declarada libre y no sujeta al dogma religioso; la libertad de imprenta se concede sin cortapisa alguna, omitiéndose la prohibición de los ataques a la religión; se prohíben los fueros, los títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios; y, la federación queda facultada para ejercer en materia de culto religioso y disciplina externa la intervención que designen las leyes respectivas.

De la sección I de los derechos del hombre que se compone de 29 artículos, se puede mencionar los artículos 1º, 10º y 16º que establecen:

Artículo 1º.

El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara: que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución.

Artículo 10º.

Todo hombre tiene derecho a poseer armas para su seguridad y legítima defensa. La ley señalará cuáles son las prohibidas y la pena en que incurrirán los que las portaren.

Artículo 16º.

Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En el caso del delito infraganti, toda persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata.

A la muerte de Juárez, Lerdo de Tejada ocupa la vacante como presidente interino y en las elecciones de 1876 se reelige, por lo que estalla una revuelta dirigida por Díaz.

Como consecuencia del triunfo del movimiento de Tuxtepec, llega al poder el General Porfirio Díaz. Durante su primer mandato, Díaz asumió una política de consolidación, destruyendo con rigor las sublevaciones para asegurar el orden público; reformó la Constitución para que ningún presidente o gobernador pudiera reelegirse en el período inmediato al del último ejercicio; prácticamente hizo a un lado los derechos fundamentales del ciudadano y canceló la vida democrática.

Manuel González ocupa la presidencia de México durante el período 1880-1884, hombre de confianza de Díaz, inició su gestión como una continuación de la administración anterior, aunque después trato de limitar su influencia, pero sin conseguirlo. En el aspecto de derechos ciudadanos, el gobierno de González promulgó un nuevo código civil y uno de procedimientos civiles en 1884, mismos que rigieron en el Distrito Federal y Territorio de Baja California hasta 1932. Asimismo, expidió una nueva Ley de Amparo.

La dictadura porfiriana estaba dando al país una época de paz y aparente desarrollo, aunque se alentaban las ambiciones de poder de una minoría y sin pensar siquiera en el bienestar del pueblo. Díaz, entre otros aspectos, otorgó toda clase de concesiones al capital extranjero; promulgó las leyes de Colonización y la de Terrenos Baldíos, despojando a los campesinos de sus tierras y fomentando el latifundismo; construyó una red ferroviaria de acuerdo a las necesidades del capital extranjero e impulsó diversas obras mate-

riales, cuya atención se centró en las áreas urbanas. En el aspecto de impartición de justicia, únicamente cambió el sistema de la Ley de Amparo, pues la reglamentó con el respectivo Código de Procedimientos.

b) CONSTITUCION DE 1917

La represión y el despotismo agudo como normas en el gobierno de Díaz, además de la desesperada situación agraria del país, tenían que provocar, tarde o temprano, una agitación general y barruntos de una revuelta. El hambre y la miseria tanto en las comunidades rurales e indígenas como en las ciudades; el malestar en la clase trabajadora, en los obreros y en los campesinos e indígenas que vivían bajo el sistema de peonaje, detonó los primeros síntomas de rebelión. Es así que el clamor por la libertad y la justicia se extienden en todo el país. Como preludio a la revuelta surgen, en 1906 y 1907, las huelgas obreras de Cananea y Río Blanco.

En las elecciones de 1910 Díaz se reeligió, por lo que Madero proclamó el Plan de San Luis, que convocaba a tomar las armas y derrocar a Díaz; además, declaraba nulas las elecciones e insistía en los principios de sufragio efectivo y no reelección. En el Plan de San Luis, dice:

"Tanto el Poder Legislativo como el Judicial están completamente supeditados al Ejecutivo; la división de los poderes, la soberanía de los Estados, la libertad de los ayun-

tamientos y los derechos del ciudadano, sólo existen escritos en nuestra carta magna; pero de hecho, en México casi puede decirse que reina constantemente la Ley Marcial; la justicia en vez de impartir su protección al débil sólo sirve para legalizar los despojos que comete el fuerte; los jueces, en vez de ser los representantes de la justicia, son agentes del Ejecutivo, cuyos intereses sirven fielmente; las Cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del Dictador; los Gobernadores de los Estados son designados por él y por ellos, a su vez, designan e imponen de igual manera las autoridades municipales.

De esto resulta que todo el engranaje administrativo, judicial y legislativo, obedece a una sola voluntad, al capricho del general Porfirio Díaz, quien en su larga administración ha demostrado que el principal móvil que lo guía es mantenerse en el poder a toda costa".⁶²

Una vez iniciada la Revolución ésta va tomando sus idearios: un pueblo decidido a terminar con la estructura dictatorial y obtener mejores condiciones de vida; en sus manifiestos claman, entre otras demandas, el sufragio efectivo, la reforma agraria y una verdadera justicia social.

62 Bojorquez, Djed. *Crónica del Constituyente*, pp. 16-17

Con los tratados de Ciudad Juárez, en mayo de 1911, Díaz dimitió a la presidencia y Francisco León de la Barra es nombrado presidente provisional para que convocara a elecciones constitucionales.

En octubre de 1911 es elegido como presidente Francisco I. Madero, quien no pudo organizar su gobierno, el cual inició en circunstancias poco propicias. Al no tener confianza en sus hombres que lo ayudaron a hacer su revolución, Madero continuó utilizando a los allegados del porfirismo, entremezclándolos con familiares suyos. Por ello, fue acusado de nepotista. Quizás éste sea el único cargo serio que se hizo a su administración. Lo demás fue ridiculizarlo y abusar de algunas libertades como la de imprenta, en desprestigio del hombre que había conseguido dichas libertades.

En resumen, se puede decir que los tratados de Ciudad Juárez sellaban el fin de don Porfirio pero no el fin del porfiriato, especialmente en algunas regiones ajenas al interés directo de los rebeldes maderistas. Los poderes Legislativo y Judicial no sufrieron alteraciones, "tanto a nivel federal como estatal: muchos gobernadores permanecieron en el puesto, al igual que todos los diputados y funcionarios judiciales. El ejército federal, aunque vencido, fue mantenido casi intacto. Obviamente, tampoco se modificó la estructura social del país. Las promesas hechas al campesinado en el Plan de San Luis Potosí fueron olvidadas; ni siquiera se abolió la semiesclavitud del peonaje por deudas".⁶³

63 Garcíadiego, Javier. *En evolución del Estado Mexicano. Restructuración 1910-1940*, p.44

“En el periodo comprendido entre 1913 y 1918 culminó el movimiento revolucionario al adoptarse una nueva constitución. Todo ese periodo fue de guerra civil enconada y de disturbios. México tuvo que encararse al derrumbamiento completo de la estabilidad gubernamental y a la desorganización del país. La necesidad de una reforma agraria era evidente. La actividad general de la nación se hallaba entorpecida por la pugna constante de facciones capitaneadas por bandidos y jefes militares. La solución parcial de esos problemas fue resultado de los esfuerzos de Venustiano Carranza, el enérgico gobernador del estado de Coahuila. Con su ejército puso fin a buena parte del bandidaje, obligó a Huerta a abandonar la presidencia e introdujo muchas reformas que se incluyeron después en sus proyectos para una nueva ley fundamental”.⁶⁴

Lo cierto es que tras siete años de guerra civil, mezclada con las maniobras imperialistas, la triunfante coalición Carranza-Obregón organizó, en la Carta del 17, un nuevo modelo capitalista, que incluía evidentes elementos de nacionalismo.

Tomando como base el Plan de Guadalupe, Venustiano Carranza, en septiembre de 1916, convocó a un Congreso Constitu-

⁶⁴ Spencer Goodspeed, Stephen. *Op. Cit.*, p. 43

yente, el cual quedó instalado en Querétaro el 1º de diciembre de 1916; y en ese mismo acto el primer jefe constitucionalista presentó a la Asamblea un proyecto de reformas a la Constitución de 1857.

En los principios básicos de la Constitución de 1917, el capítulo I consagra las garantías individuales del ciudadano; el antecedente de estas garantías se basa, inclusive textualmente, en los derechos del hombre plasmados en la Constitución de 1857. Es así que, en los primeros 26 artículos, se encuadra la libertad, igualdad y seguridad de los ciudadanos y los tres siguientes consagran sus garantías sociales.

Por otra parte, la fracción VI inciso 5º del artículo 73, instituyó la figura del Ministerio Público en el Distrito Federal y en los territorios, el cual estaría a cargo de un Procurador General, dependiendo directamente del presidente de la República.

De esta manera, el Congreso Constituyente de 1917, integró una estructura constitucionalista que plasmó las garantías individuales del ciudadano. A los derechos del hombre se sumaron las garantías sociales, referidas esencialmente a las cuestiones obreras y agrarias, sin que ambas impliquen exclusión de ninguna especie sino, por el contrario, correlativa complementación. El sistema federalista, cuyo rechazo nos trajera tan funestas consecuencias, fue confirmado en 1917, con el obligado sistema de división de poderes; la separación entre la Iglesia y el Estado se estableció como franca

supremacía de éste sobre aquella; los principios democráticos fueron refrendados a través de la soberanía del pueblo, la forma representativa y el sufragio universal.

En cuanto al aspecto judicial, una vez más, se conservó esa institución tan orgullosamente mexicana: el juicio de amparo, que representa no sólo una de las más grandiosas conquistas jurídicas de todos los tiempos, al resguardar y asegurar el respeto a los derechos fundamentales del hombre, sino la esencia misma del valor y de la dignidad humanos.

"La Constitución mexicana de 1917 no viene a ser así sino nuestra propia historia; la síntesis misma de su evolución; de la lucha multiseccular de nuestro pueblo por alcanzar sus derechos. Pues si tan hondamente dramático ha sido el proceso en el que la patria ha logrado integrarse, no podemos menos que identificar lo que somos con lo que nos ha llevado a llegar a serlo; y la manera especial de ser conformaría, en nuestro caso, al propio ser".⁶⁵

La Constitución mexicana del 5 de febrero de 1917 consagra las garantías individuales, que obligan a las autoridades gubernamentales a obedecer y acatar en todo momento el contenido de las mismas, las cuales se han previsto, otorgado y establecido constitu-

⁶⁵ Sayeg Helú, Jorge. *Op. Cit.*, p.107

cionalmente; con el único fin de hacer vigentes los derechos fundamentales mínimos y básicos de todo hombre en esa materia y por medio de los cuales se protegen los bienes jurídicos más importantes y caros de que goza toda persona humana: la libertad, la igualdad, la integridad y la seguridad.

"Estos derechos tienen tal trascendencia en sociedad, que a lo largo del devenir histórico se han resguardado y protegido por los diversos sistemas jurídicos mundiales y en México se desprende una preocupación por ellos, que en todos los documentos fundamentales del país se encuentran consagradas las garantías por virtud de las cuales se hacen válidos esos derechos..."

De esta forma, se hacen constitucional y legalmente vigentes los derechos del hombre ante las autoridades públicas, al protegérseles primeramente con la consagración de las garantías individuales (potestades de que son titulares todos los gobernados frente al Estado y sus autoridades, mediante las cuales se resguardan y asegura el respeto a los derechos humanos); y, posteriormente, a través del juicio de amparo, el que procede para invalidar, anular o dejar sin vigencia a toda actuación autoritaria que desconozca a las garantías individuales y, por ende, que inobserve los derechos del hombre, contenido básico de aquéllas".⁶⁶

66 Del Castillo del Valle, Alberto. *Op. Cit.*, pp. 8-9

En el periodo de Alvaro Obregón, no hubo reformas constitucionales substanciales en materia de justicia y se fortaleció el predominio del Ejecutivo sobre los otros poderes.

La actividad legislativa con Plutarco Elías Calles, fue más intensa: reforma la Constitución para ampliar el periodo presidencial a 6 años, apareciendo nuevamente la reelección; amplió la facultad presidencial al campo judicial a fin de nombrar a los jueces de la Suprema Corte; entre otras disposiciones legales, emitió la Ley Reglamentaria del Artículo 123 Constitucional, la Ley de Cultos y diversos decretos sobre Hacienda Pública. En lo referente a la administración de la justicia reformó el Código Penal.

Del periodo comprendido de 1928 a 1934 se pueden citar los siguientes cambios legislativos en materia de justicia: con Portes Gil, se expide un nuevo Código Penal que abolió la pena de muerte; con Ortiz Rubio, el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y territorios, el Código Penal Federal y Código de Procedimientos Penales y la Ley Orgánica de Justicia Federal; y, con Abelardo L. Rodríguez, no se legisló sobre justicia; sin embargo, presenta el hecho de que se reformó la Constitución para terminar con la reelección.

En la administración de Lázaro Cárdenas, en el aspecto legislativo, hizo reformas constitucionales para que los miembros del Poder Judicial le fueran leales a su gobierno; eliminó el carácter vita-

licio de los magistrados de la Suprema Corte y estipuló que en el cargo durarían 6 años y serían nombrados por el Presidente. Promulgó la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal y entre otras reformó el Código Penal, el Código de Procedimientos Civiles y los procedimientos de los tribunales judiciales del Distrito Federal y territorios. Al asumir con tal amplitud la función legislativa, Cárdenas propuso una reforma al artículo 49 constitucional, a efecto de eliminar tal práctica en el futuro.

Durante la segunda guerra mundial, Avila Camacho suspendió las garantías constitucionales, restituyó el carácter vitalicio a los magistrados de la Suprema Corte, reformó la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal y la legislación que promulgó mediante decretos, fue aprobada por el Congreso.

Los gobiernos de Miguel Alemán, Adolfo Ruiz Cortines, Adolfo López Mateos y Díaz Ordaz no se caracterizaron por innovaciones importantes en materia de justicia.

Echeverría Alvarez promulgó varias leyes sobresaliendo la Ley de Reforma Agraria y la Ley Federal de Educación. Además, en el capítulo de los derechos individuales de la Constitución, fusiona los contenidos respectivos de los artículos 4° y 5°; y en la reforma al 4° se señaló lo siguiente:

Artículo 4°

El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización el desarrollo de la familia. Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Para apoyar su programa de gobierno, su sucesor, José López Portillo, construyó un gran aparato legal:

Propuso 27 reformas a la Constitución y promulgo las leyes: Orgánica de la Administración Pública Federal, Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales y la de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Públicos de la Federación.

La Constitución de 1917 consagró los derechos públicos fundamentales del ciudadano a través de las garantías individuales; por lo cual, las diversas gestiones gubernamentales, hasta el inicio de la década de los ochenta, han emitido una serie de diversas disposiciones jurídicas, encaminadas esencialmente a mejorar la impartición de la justicia y con ello salvaguardar dichos derechos fundamentales.

No obstante, se puede decir que dejó mucho que desear la aplicación de esos derechos, pues las prioridades de los respectivos gobiernos estuvieron definidas con base al cumplimiento de las principales demandas de la población: empleo, crecimiento económico, desarrollo social y conducción del desarrollo político, pero nunca fue el sistema de seguridad pública del ciudadano, un asunto priori-

tario que diera lugar a modificaciones profundas en la impartición de ese servicio a la población, a efecto de proteger debidamente los derechos supremos del ciudadano en la Constitución y garantizar así la vigencia de ellos, desde siempre, en la vida de cualquier gobernado.

En este sentido, el servicio del sistema de seguridad pública como garante de los derechos fundamentales del ciudadano, fue evolucionando, a partir del inicio de la década de los ochenta, conforme a las características y a los niveles de desarrollo de cada comunidad; se privilegió más la administración de justicia pero escasamente se le dio importancia a la organización de los cuerpos policíacos, tanto de los municipios como de los estados y a los de la federación, poca o casi nula atención al servicio preventivo de seguridad pública.

Una vez plasmados los antecedentes y la evolución de los derechos fundamentales del hombre, desde un punto de vista histórico-jurídico, en el siguiente capítulo se analizarán los diversos ordenamientos legales que fundamentan la naturaleza del sistema de seguridad pública; es pertinente aclarar que, en el cuarto capítulo, se aborda el importante papel que este tema comenzó a cobrar durante los últimos tres sexenios.

CAPITULO III

ANALISIS JURIDICO-PENAL Y NATURALEZA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PUBLICA

A) FUNDAMENTO LEGAL

En materia penal, la Constitución mexicana otorga garantías individuales que obligan a las autoridades gubernamentales (federales, estatales y municipales), a acatar en todo momento y hacer cumplir el contenido de las mismas. Las garantías se han consagrado constitucionalmente, con el fin de hacer vigentes los derechos naturales del gobernado en esa materia y, por consiguiente, proteger los bienes jurídicos más importantes de que goza todo ciudadano y que son: la vida, la libertad humana y la seguridad.

1. CONSTITUCION POLITICA

Al triunfo de la Revolución constitucionalista se reafirma el liderazgo político de Venustiano Carranza, quien ratifica como objetivos fundamentales: la independencia y soberanía de México.

Carranza, con el deseo de cumplir decididamente el programa revolucionario delineado en el Plan de Guadalupe, expidió el 14 de septiembre de 1916, el decreto en el que convocaba a elecciones al Congreso Constituyente para hacer reformas y adiciones a la Constitución de 1857.

El 1° de diciembre del mismo año, el Congreso Constituyente abre el periodo de sesiones; acto seguido, Carranza presenta su propuesta de Constitución reformada y da lectura a su proyecto. En su mensaje considera que lo primero que debe asegurar la Constitución de la República es la efectividad y el pleno goce de los derechos fundamentales de todos los habitantes del país, para que éstos se desarrollen en sociedad cabalmente, al señalar que se requiere la independencia del Poder Judicial, para que éste pueda hacer efectivas las garantías individuales contra los atentados y excesos del poder público, dado que el recurso de amparo, con alto fin social, pronto se desnaturalizó hasta quedar, primero, convertido en arma política; y, después, en medio apropiado para acabar con la soberanía de los estados.

Refiere que el proyecto que presenta no es una obra perfecta, ya que ninguna que sea hija de la inteligencia humana puede aspirar a tanto; pero señala, a los diputados, que las reformas que propone son hijas de una convicción sincera, son el fruto de su personal experiencia y la expresión de sus deseos hondos y vehementes, porque el pueblo mexicano alcance el goce de todas sus libertades,

la ilustración y el progreso que le den respeto en el extranjero, así como paz y bienestar en todos los asuntos domésticos.

Se refiere, enseguida, a la manera de asegurar en el nuevo código la libertad humana, estableciendo un verdadero pacto social entre el Estado y los individuos, y dice: "lo primero que debe hacer la Constitución política de un pueblo, es garantizar, de la manera más amplia y completa posible, la libertad humana, para evitar que el gobierno, a pretexto del orden o de la paz que siempre alegan los tiranos para justificar sus atentados, tenga alguna vez que limitar el derecho y no respetar su uso íntegro, atribuyéndose la facultad exclusiva de dirigir la iniciativa individual y la actividad social, esclavizando al hombre y a la sociedad bajo su voluntad omnipotente".⁶⁷

La Constitución mexicana proclamada en Querétaro el 5 de febrero de 1917, fue modelada sobre la ley fundamental que había sido adoptada 60 años antes, en 1857; y por consiguiente se asemeja a ella en muchos aspectos. Básicamente, se estatuyó la misma estructura del aparato gubernamental; pero el documento de 1917 incorporó un espíritu y un concepto diferentes del Estado en relación con el individuo y con el bien de la comunidad; el gobierno debía proveer en lugar de mantener la base económica y social de la nación.

⁶⁷ Bojórquez Djed. *Crónica del Constituyente*, p. 95

De esta forma, la Constitución de 1917 plasma en el capítulo I sus primeros veintinueve artículos referidos a las garantías individuales; los iniciales veinticinco señalan las garantías de igualdad, libertad, seguridad y propiedad; del 26 al 28 contemplan las garantías sociales y el 29 establece la forma en que el Presidente de la República puede suspender las garantías individuales.

En la Constitución de 1917 también se define la organización del Poder Judicial, aparte del sistema de tribunales. El artículo 102 establece: que se organizará, de acuerdo con la Ley, un Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios sólo serían nombrados o destituidos por el Ejecutivo, el cual estaría presidido por un procurador general con las mismas atribuciones que las de un Ministerio de la Suprema Corte; detalla la jurisdicción del Ministerio Público y sus procedimientos para administrar los asuntos jurídicos del gobierno, se le reconoce la función de asesor jurídico y se estipula que el procurador general actuará como el asesor para el gobierno.

El artículo 73 se refiere también al Ministerio Público de Justicia del Distrito y Territorios Federales y estipula que el procurador de este ministerio dependerá directamente del presidente de la República, quien lo nombraría o destituiría libremente.

Ahora bien, la Carta Magna de 1917 impone nuevas cargas y responsabilidades administrativas, tanto en espíritu como en la letra, y son compartidas por otras ramas del gobierno, en algunos ca-

El papel administrativo es más implícito que explícito. Por ello, plasma la base legal para la organización y funcionamiento del poder Ejecutivo, del poder Legislativo y del poder Judicial; para asegurar su mejor aplicación se complementa con diversas disposiciones jurídicas como: Leyes, Códigos, Decretos, Acuerdos y Reglamentos.

Es de hacer notar que el artículo 14 transitorio de la Constitución de 1917, suprime a la Secretaría de Justicia, la cual se puede considerar como la antecesora de la Procuraduría General de la República.

La Constitución de 1917 se reformó en diversas ocasiones, sucediendo esto mínimamente durante el régimen de Luis Echeverría. A partir de 1976 se dan un gran número de reformas a la Constitución: López Portillo propuso 27, De la Madrid 15 y Salinas presenta 48 modificaciones y adiciones a la Carta Magna.

A inicios de la administración de Zedillo, el 30 de diciembre de 1994, se publican en el Diario Oficial reformas a 27 artículos constitucionales, a efecto de hacer más eficiente la impartición de justicia y brindar una mayor seguridad pública a las personas e instituciones.

Entre las reformas destaca la del artículo 21, en el que se hace referencia a la seguridad pública, por primera vez en mucho tiempo, como un sistema nacional; en el artículo 73 fracción XXIII,

que señala la facultad del Congreso para expedir leyes, se consagra la potestad de que en ellas se establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública.

2. ARTICULOS CONSTITUCIONALES SOBRE SEGURIDAD

Durante el desarrollo de la presente investigación, se ha visto la transformación que los derechos fundamentales del hombre han sufrido en la sociedad mexicana, llegando a su máxima expresión con las garantías individuales plasmadas en la Constitución de 1917. Después de analizar estas garantías y por conveniencia del estudio, únicamente se expondrán aquellos artículos constitucionales que se considera hacen referencia a las garantías de seguridad; dichos artículos son el 1°, 10, 11, 14, 16, 17, 18, 19, 73 y 115. Además, se hará un breve comentario de cada uno; en caso de que algún artículo plasme más de una garantía individual, sólo se comentará lo referente a dichas garantías de seguridad.

Artículo 1°.

En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse, ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

Mediante la consagración de las garantías individuales, derechos de que son titulares todos los ciudadanos frente al Estado y sus autoridades, los constituyentes protegieron y garantizaron su salvaguarda; por lo tanto, el gobierno y la sociedad deben respetarlos. Asimismo, las autoridades públicas del gobernado, a través de la observancia de dichas garantías, deben actuar para respetar y cumplir con la aplicación de estos derechos.

Artículo 10.

Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la ley federal y de las reservadas para uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional. La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas.

En la actualidad, este artículo cobra una vigencia relevante; ante los signos de la inseguridad que se vive en el país, se puede considerar como una necesidad que por su protección y para su legítima defensa, el ciudadano posea armas no solamente en su domicilio, sino que las puede portar; en cuyo caso, deberían ser reconsiderados los requisitos para portarlas, sobre todo en aquellas ciudades con mayor índice de criminalidad.

Artículo 11.

Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar su residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de la responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

Al analizar el artículo de referencia, se observa lo relativo exclusivamente a la libertad de tránsito; sin embargo, se puede afirmar que en la actualidad también se considera la garantía de seguridad, debido a la inseguridad creciente en los caminos del país; por lo cual el gobernado no puede viajar con seguridad por el país, por ello se considera necesario un programa efectivo de coordinación entre las autoridades federales y estatales para asegurar el pleno goce de este derecho.

Artículo 14.

A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

- Este artículo contiene garantías de libertad, seguridad y propiedad; en cuanto a las garantías de seguridad del ciudadano, plasma que los actos de las autoridades judiciales y administrativas deben ser apegados a derecho y conforme a las leyes vigentes sobre la materia o, en su caso, a los principios generales de derecho. Por lo tanto, queda a favor de los gobernados, el exigimiento jurídico a todas las autoridades gubernamentales del respeto y cumplimiento de los derechos fundamentales del ciudadano, a través de la observancia de esta garantía.

Artículo 16.

Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandato escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

No podrá ordenarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten los elementos que integren el tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado...

Este artículo contribuye a la seguridad de los individuos, porque nadie puede ser molestado en su persona o propiedades, sin una orden expresa que funde las causas legales del procedimiento. Para salvaguardar esta garantía y a fin de ajustarse a los requerimientos jurídicos, en 1993 se reformó este artículo; no obstante, existen lagunas, pues sólo incluye el plazo máximo de la detención de una persona, sin incluir el plazo para la averiguación. En este sentido se hace necesario, para consolidar esta garantía de seguridad, modificar ya sea este precepto constitucional o reformar la legislación sobre la materia.

Artículo 17.

Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser apisionado por deudas de carácter puramente civil.

En 1987 y para reafirmar que en nuestro país se diera una verdadera impartición de la justicia, se reformó el presente artículo. Sin embargo, se puede afirmar que poco se cumple este precepto; dado que las resoluciones que emite la autoridad, no las hace de manera pronta, completa e imparcial, pues en la mayor parte de los casos la persona está condicionada a su capacidad económica.

Artículo 18.

Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

Los gobiernos de la Federación y de los estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

Los gobernadores de los estados, sujetándose a lo que establezcan las leyes locales respectivas, podrán celebrar con la Federación convenios de carácter general, para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo federal.

La Federación y los gobiernos de los estados establecerán instituciones para el tratamiento de menores infractores.

Los reos de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base

en los sistemas de readaptación social previstos en este artículo, y los reos de nacionalidad extranjera sentenciados por delitos del orden federal en toda la República, o del fuero común en el Distrito Federal, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los tratados internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. Los gobernadores de los estados podrán solicitar al Ejecutivo federal, con apoyo en las leyes locales respectivas, la inclusión de reos del orden común en dichos tratados. El traslado de los reos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.

En este artículo se norma la reclusión, readaptación y separación de los sentenciados, tanto los adultos como los menores infractores. Sin embargo, se puede decir que no existe un programa de readaptación para los reos, pues al compurgar sus penas y salir de prisión, la mayoría sigue delinquiendo. En cuanto a la separación de sentenciados, en muchos de los estados y municipios no existe un establecimiento para los menores infractores, por lo que sus sentencias las cumplen con los demás delincuentes. Por otra parte, el presente artículo se debe reformar a fin de incluir al municipio y establecer los requerimientos para formular un programa nacional de readaptación social.

Artículo 19.

Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del tér-

mino de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de formal prisión y siempre que de lo actuado aparezcan datos suficientes que acrediten los elementos del tipo penal del delito que se impute al detenido y hagan probable la responsabilidad de éste. La prolongación de la detención en perjuicio del inculgado será sancionada por la ley penal. Los custodios que no reciban copia autorizada del auto de formal prisión dentro del plazo antes señalado, deberán llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el término, y si no reciben la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes pondrán al inculgado en libertad.

Para evitar detenciones prolongadas y con ello aplicar efectivamente esta garantía de seguridad, en 1993 se reformó este artículo, para hacer énfasis en que el juez debe emitir una resolución en setenta y dos horas como máximo. Sin embargo, su aplicación sigue siendo incorrecta, pues se tiene conocimiento de algunos casos en los que no se toma en consideración los fines de semana o días festivos, por lo que sería conveniente que se modificaran las leyes para poner en claro que las setenta y dos horas, deben correr sin importar si son o no hábiles.

Artículo 21.

...

...

...

...

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

Este artículo se reformó en diciembre de 1994; obliga al Estado a velar por la seguridad pública de los gobernados; señala una nueva concepción de la profesionalización de los cuerpos de seguridad pública; asimismo, establece los mecanismos de coordinación, entre los tres niveles de gobierno, señalando las acciones que deberán realizar conjuntamente para preservar la seguridad de la comunidad, para lo cual deberán tomar medidas e integrar los instrumentos que finquen las bases del sistema nacional de seguridad pública.

Artículo 73.

El Congreso tiene facultad:

...

XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.

...

Este artículo recoge las facultades otorgadas al Congreso de la Unión; desde 1917 ha sido reformado en diversas ocasiones. En diciembre de 1994, se reformó en concordancia con el artículo 21, estableciendo los fundamentos legales para aplicar, en todo el país, una política nacional de seguridad pública que, de manera integral, combata frontal y sistemáticamente la delincuencia e intente responder a una de las demandas más sentidas de la sociedad.

Artículo 115.

Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio libre...

...

...

III. Los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuese necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

...

h) seguridad pública en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva, municipal y tránsito; y seguridad pública.

...

Este precepto constitucional le otorga al municipio la función para prestar el servicio de seguridad pública; en diciembre de 1999 es reformado para que esté en concordancia con el artículo 21; sin embargo, las contribuciones otorgadas a la mayoría de los municipios del país son tan ínfimas, que se encuentran innumerables obstáculos para cumplir dicha función. Por otro lado, en este artículo se otorga al Ejecutivo estatal el mando de la fuerza pública en la sede del gobierno del estado, lo que hace que intervenga constantemente en los municipios en detrimento de su autonomía.

B) LEYES

1. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

En diciembre de 1976, el entonces presidente José López

Portillo, envió al Congreso de la Unión una iniciativa de ley, a efecto de reestructurar el aparato gubernamental.

En ese mismo mes y año se promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958; en la ley se establecen las bases de organización del gobierno federal en los sectores central y descentralizados.

Para cumplir con su proyecto de descentralización de la vida nacional, Miguel de la Madrid reforma la Ley Orgánica en diciembre de 1982.

También Salinas de Gortari modificó la Ley Orgánica, para hacer realidad el proyecto de transformación y de modernización del Estado mexicano.

En diciembre de 1998, y en concordancia con el Programa Nacional de Seguridad Pública, el presidente Ernesto Zedillo propuso reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. El día 30 de noviembre de 2000, como último acto de gobierno, reformó dicha Ley, para crear la Secretaría de Seguridad Pública, de conformidad con el proyecto de la administración de Vicente Fox Quesada.

Porque se considera de interés para el estudio, se hará refe-

rencia a los artículos 8, 11, 22, 27 y 30 Bis relativos a las disposiciones y competencias de los órganos copartícipes en la prestación del servicio de seguridad pública.

Artículo 8.

El presidente de los Estados Unidos Mexicanos contará con las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la presidencia de la República.

Artículo 11.

Los titulares de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República.

Artículo 22.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los gobiernos Estatales, con su participación en los casos necesarios, con los Municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas.

Artículo 27.

A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...

XIII. Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales y dictar las medidas administrativas necesarias para tal efecto;

...

Artículo 30 Bis.

A la Secretaría de Seguridad Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal, que comprenda las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos;

II. Proponer al Ejecutivo Federal las medidas que garanticen la congruencia de la política criminal entre las dependencias de la

administración pública federal;

III. Presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública;

IV. Representar al Poder Ejecutivo Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública;

V. Proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública la designación del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y, en su caso, removerlo libremente;

VI. Proponer en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, políticas, acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional;

VII. Fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos federales y, por conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los delitos del fuero común;

...

X. Organizar, dirigir, administrar y supervisar la Policía Federal Preventiva, así como garantizar el desempeño honesto de su personal y aplicar su régimen disciplinario;

XI. Proponer al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el nombramiento del Comisionado de la Policía Federal Preventiva;

XII. Salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos del orden federal, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos;

XIII. Establecer un sistema destinado a obtener, analizar, estudiar y procesar información para la prevención de delitos, mediante métodos que garanticen el estricto respeto a los derechos humanos;

XIV. Elaborar y difundir estudios multidisciplinarios y estadísticas sobre el fenómeno delictivo;

XV. Efectuar, en coordinación con la Procuraduría General de la República, estudios sobre los actos delictivos no denunciados e incorporar esta variable en el diseño de las políticas en materia de prevención del delito;

XVI. Organizar, dirigir y administrar un servicio para la atención a las víctimas del delito y celebrar acuerdos de coordinación con otras instituciones del sector público y privado para el mejor cumplimiento de esa atribución;

XVII. Organizar, administrar y dirigir el servicio civil de carrera de la policía a su cargo;

XVIII. Regular y autorizar la portación de armas para empleados federales, para lo cual se coordinará con la Secretaría de la Defensa Nacional;

...

XX. Celebrar convenios de colaboración, en el ámbito de su competencia y en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con otras autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, así como establecer acuerdos de colaboración con instituciones similares, en los términos de los tratados internacionales, conforme a la legislación;

XXI. Colaborar, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con otras autoridades federales, estatales, municipales o del Distrito Federal competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro cuando se vean amenazadas por disturbios u otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente;

XXII. Auxiliar al Poder Judicial de la Federación y a la Procuraduría General de la República, cuando así lo requieran,

para el debido ejercicio de sus funciones;

XXIII. Ejecutar las penas por delitos del orden federal y administrar el sistema federal penitenciario; así como organizar y dirigir las actividades de apoyo a liberados;

XXIV. Participar, conforme a los tratados respectivos, en el traslado de los reos a que se refiere el quinto párrafo del artículo 18 constitucional;

XXV. Administrar el sistema federal para el tratamiento de menores infractores, en términos de la política especial correspondiente y con estricto apego a los derechos humanos; y

...

2. LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACION DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA

Ernesto Zedillo presenta esta iniciativa de ley el 2 de octubre de 1995 y es publicada el 11 de diciembre de 1995. En la exposición de motivos se plasman los considerandos que definen a la ley, la cual se aboca a las siguientes tareas:

Establece fundamentos jurídicos claros para aplicar en todo el país, una política de seguridad pública que, de manera integral,

combata frontal y sistemáticamente la delincuencia e intente responder a una de las demandas más sentidas de la sociedad.

Señala la necesidad de integrar el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), a través de la coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.

Menciona las atribuciones del Consejo Nacional de Seguridad Pública, como instancia superior de coordinación del Sistema Nacional y la creación de los Sistemas Locales y Regionales de Coordinación para la Planeación y Supervisión del SNSP. Este Consejo tendrá la facultad de designar, a propuesta de su Presidente, a un Secretario Ejecutivo, quien, en términos generales, ejecutará y dará seguimiento a los acuerdos y resoluciones del propio Consejo.

La Ley también señala que para conseguir los objetivos principales de la coordinación, los Estados y Municipios se incorporan al SNSP con la responsabilidad de inducir la creación y aplicación de normas que hagan compatible la actuación y funcionamiento de sus corporaciones y de sus instituciones locales.

Se menciona que, conforme al artículo 21 Constitucional, las autoridades encargadas de la seguridad pública alcanzarán sus fines mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y menor infractor.

Dichas funciones se realizarán en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de la policía preventiva, del ministerio público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección, de las instalaciones y servicios estratégicos del país, etc.

La coordinación y aplicación de esta ley se hará con respeto absoluto de las atribuciones constitucionales que tengan las instituciones y autoridades que intervienen en el SNSP. Cuando las acciones conjuntas sean para perseguir delitos, se cumplirán sin excepción los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales.

Asimismo, señala que las autoridades deberán establecer los mecanismos eficaces para que la sociedad participe en la planeación y supervisión de la seguridad pública.

En cuanto a la coordinación de los tres primeros niveles de gobierno, indica las acciones que deberán realizar conjuntamente para preservar la seguridad de la comunidad, para lo cual deberán de tomar medidas y realizar operativos conjuntos; suscribir convenios, acuerdos y/o resoluciones para tal propósito.

La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios integrarán los instrumentos de información del Sistema Nacio-

nal, para cuyo efecto se establecerán las bases de datos sobre seguridad pública.

La necesidad de crear el Sistema de Información Nacional sobre Seguridad Pública, es obligación del SNSP, con el propósito de que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios suministren, intercambien y sistematicen la información sobre seguridad pública, mediante los instrumentos tecnológicos que permitan acceso rápido y fácil a los usuarios. Dentro de este sistema, se obliga a la creación de cinco Registros Nacionales: del personal de seguridad pública, de armamento y equipo, de la estadística de seguridad pública, de la información de apoyo a la procuración de justicia, de las reglas generales sobre la información.

El día 30 de noviembre de 2000, Zedillo reformó la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a efecto de estar en concordancia con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual crea la Secretaría de Seguridad Pública, cuyo titular será el encargado de presidir el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

3. LEY DE LA POLICIA FEDERAL PREVENTIVA

Para garantizar la seguridad, primera obligación del Estado con la sociedad, el Presidente Zedillo, en diciembre de 1998, propone la Ley de la Policía Federal Preventiva.

En los considerandos de la Ley se señala que la vigencia del Estado de Derecho es el prerequisite fundamental de la democracia, impone límites al ejercicio de la autoridad y confiere seguridad a los ciudadanos.

En este sentido, resulta indispensable no sólo la efectiva aplicación del orden jurídico sino su constante revisión, a fin de perfeccionarlo y actualizarlo, para que su contenido y los instrumentos de defensa social de que disponen las autoridades encargadas de su ejecución, respondan a las demandas de seguridad pública.

Dado que cuando no se actualiza el orden jurídico al que están sujetas las autoridades que deben garantizar la seguridad pública y se mantienen los supuestos normativos del pasado, puede convertirse en un impedimento que favorece el ensanchamiento de la brecha entre una criminalidad que avanza sin ataduras y un aparato de prevención y persecución de los delitos, que se mueve pesadamente con normas superadas por la realidad.

Con base en estas consideraciones, se reformaron los artículos 21 y 73, fracción XXIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en diciembre de 1994. Esta reforma permitió definir con precisión los distintos ámbitos de la seguridad pública y corresponsabilizar a la Federación, entidades federativas y a los municipios en la tarea preventiva.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública, creado desde entonces, ha permitido que el problema de la seguridad pública sea examinado y diagnosticado con una perspectiva nacional y replanteado en términos de una concurrencia de atribuciones, de las que deben derivar objetivos y programas coincidentes, apoyos recíprocos, decisiones conjuntas y acciones congruentes.

Con similares propósitos de actualización y modernización de nuestro sistema penal, en diciembre de 1997, el entonces Presidente Ernesto Zedillo envió al Honorable Congreso de la Unión las iniciativas para reformar varios preceptos de la Constitución General, de dos códigos y de dos leyes, así como para la expedición de dos nuevos ordenamientos legales, relacionados todos ellos con la seguridad pública y la procuración y administración de justicia.

Esta nueva legislación confirma el compromiso compartido por los tres Poderes de la Unión, de velar por los intereses superiores de la sociedad, asediada por los crecientes fenómenos delictivos que hoy aquejan a todos los mexicanos. Con ella se pretende hacer más difícil a los delincuentes evadir la ley; y facilitar la depuración de las procuradurías de justicia.

En concordancia con la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, también el 30 de noviembre de 2000, Zedillo reformó la Ley de la Policía Federal Preventiva, a fin de que este cuerpo policiaco dependiera del titular de la secretaría referida.

4. LEY DE SEGURIDAD PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

Como respuesta a las demandas expresadas por la ciudadanía de contar con un mejor y más efectivo servicio de seguridad pública, el Congreso de la Unión propuso una iniciativa de Ley de Seguridad Publica del Distrito Federal.

En la exposición de motivos de la Ley se señala que el concepto de seguridad publica requiere de una precisa connotación para los efectos de la propia Ley; es por ello que en las disposiciones generales de la misma se define el objeto del servicio en cinco fracciones; asimismo, se encomienda su prestación al Distrito Federal y a la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, como la institución en la cual se integra el Ministerio Público; dichas dependencias, a su vez, tienen bajo su mando a la policía del Distrito Federal y a la policía judicial respectivamente.

En las funciones a desarrollar están las preventivas y persecutorias como dos medios para alcanzar un mismo fin; dado que contribuye a la seguridad pública tanto el que previene como el que persigue; por otra parte, la persecución del delincuente también guarda un carácter preventivo en la medida que se evita la comisión de subsecuentes delitos al combatir el crimen organizado o perseguir al criminal patológico o reincidente.

Asimismo, se afirma que se requiere de un proceso de

planeación para pensar mejor los resultados y resalta la importancia de que las legislaturas locales tomen como ejemplo o modelo la legislación sobre la materia.

El 19 de julio de 1993, fue promulgada la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal. Conforme al decreto, la Ley de referencia es de orden público e interés general, teniendo por objeto establecer las bases para la prestación del servicio de seguridad pública, así como regular los servicios de seguridad privados, en el Distrito Federal.

5. LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

En virtud de que con más frecuencia se realizaban delitos por varias personas que se organizaban para cometerlos y con ello iba en aumento la inseguridad en la población, se hizo necesario combatir sus diversos ilícitos con sanciones y castigos más severos en contra de la delincuencia organizada.

Por ello, se presenta ante el Congreso de la Unión la iniciativa de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, buscando reducir los espacios que aprovechan los delincuentes para evadir la acción de la justicia y dar cumplimiento a la primera obligación del Estado con la sociedad: darle seguridad.

La Ley fue publicada el 7 de noviembre de 1996 y tiene por

objeto establecer reglas para la investigación, persecución, procesamiento, sanción y ejecución de las penas, por los delitos cometidos por algún miembro de la delincuencia organizada. Sus disposiciones son de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional.

Para su aplicación, la Procuraduría General de la República deberá contar con una Unidad especializada en la investigación y persecución de delitos cometidos por miembros de la delincuencia organizada, integrada por agentes del Ministerio Público de la Federación, auxiliados por agentes de la Policía Judicial Federal y peritos.

C) CODIGOS

1. CODIGO PENAL FEDERAL

El Código Penal Federal se ubica en lo que llega a ser el derecho penal sustantivo; es la parte estática o imagen sin movimiento; se refiere a las normas relativas al delito, al delincuente y a la pena o medida de seguridad. También se le conoce como derecho material.

El primer proyecto de código penal que comenzó a regir para toda la República en materia federal y para el Distrito Federal y territorio de Baja California en materia común, fue aprobado el 1° de

abril de 1872; aunque en Veracruz ya había sido elaborado un código penal en 1835.

Un segundo código se expidió el 15 de diciembre de 1929, el cual tuvo una vigencia efímera, pues sólo rigió al 16 de septiembre de 1931.

Una nueva codificación penal fue promulgada por el presidente Pascual Ortiz Rubio, el 16 de septiembre de 1931, con el nombre de Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal.

En diciembre de 1974 se reformó el nombre del código al quedar erigidos como estados de la federación los territorios de Baja California y Quintana Roo.

A inicios de 1999 se reformó la codificación penal, modificándose su denominación y ciertos preceptos, habiéndose creado el Código Penal Federal, separándose el aspecto federal marcado para toda la República, del común que era para el Distrito Federal. El decreto se dio el día 29 de abril de 1999 y se publicó el 18 de mayo de 1999.

Tanto el Distrito Federal como las entidades federativas han fijado su codificación penal, adoptando principalmente la base del Código Penal Federal.

2. CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES

El Código Federal de Procedimientos Penales, se ubica en el llamado derecho penal adjetivo, en la parte dinámica o en movimiento; se refiere al conjunto de normas que se ocupan en señalar la forma de aplicar las normas jurídico-penales en los casos concretos. También se llama derecho procesal o instrumental y es el complemento necesario del derecho sustantivo.

La expedición de este Código obedeció a la necesidad de adaptar la ley procesal federal a los preceptos de la Constitución de 1917 y al Código Penal de 1931. El Código de referencia fue publicado y corregido el 30 de agosto de 1934.

Los procesos que comprende el Código son:

- a) El de la averiguación previa.- La averiguación debe realizarse a la consignación a los tribunales y comprende las diligencias legalmente necesarias para que el Ministerio Público pueda resolver si ejercita o no la acción penal.

- b) El de preinstrucción.- Comprende las diligencias practicadas por los tribunales con el fin de averiguar la existencia de los delitos. Las circunstancias en que hubiesen sido cometidos y la responsabilidad o irresponsabilidad de los inculpados; o bien la libertad de éstos por falta de elementos para procesar.

c) El de instrucción.- Abarca las diligencias practicadas ante y por los tribunales con el fin de averiguar la existencia del delito, las circunstancias en que hubiese sido cometido y las peculiaridades del inculpado, así como la responsabilidad o irresponsabilidad de éste.

d) El de primera instancia.- El Ministerio Público precisa su pretensión y el procesado su defensa ante el Tribunal y éste valora las pruebas y pronuncia sentencia definitiva.

e) El de segunda instancia.- Ante el Tribunal de Apelación, se efectúan las diligencias y actos tendientes a resolver los recursos.

f) El de ejecución.- Comprende desde el momento que cause ejecutoria la sentencia de los tribunales hasta la extinción de las sanciones aplicadas.

g) El de imputabilidad.- Consiste en la imputabilidad a menores y a quienes tienen el hábito y la necesidad de consumir estupefacientes o psicotrópicos.

Como se ha observado, en el desarrollo de este apartado, nuestro país cuenta actualmente con leyes y códigos con un contenido sobre seguridad pública; algunos de ellos ya no acordes en sus artículos a su realidad social, política y económica. Sin embargo, si

a este grupo de leyes se le da una aplicabilidad concreta y objetiva, aunada a una impartición imparcial por parte de los juzgadores, estaremos tocando la puerta jurídica de una verdadera impartición de justicia tanto equitativa, como de tipo social, pronta y expedita.

En el siguiente capítulo, se plasma la estructura del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el escenario contemporáneo de su problemática y el marco de actuación de los niveles federal, estatal y municipal, en materia de seguridad pública.

CAPITULO IV EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA

La independencia, consolidación –dada a partir de la Revolución Mexicana– y la institucionalización del Estado mexicano, procesos que quedaron plasmados en la Constitución mexicana; hacen que el país esté sustentado formalmente por un pleno Estado de Derecho, en donde se pone especial énfasis en las garantías individuales de los gobernados y la seguridad jurídica a la que éstos tienen derecho, con respecto a la división de poderes y al cumplimiento de las atribuciones de cada uno de ellos.

Por ello, y entendida la seguridad como primera obligación del Estado con la sociedad, resulta necesario e indispensable no sólo la efectiva aplicación de los ordenamientos jurídicos sino su constante revisión y actualización, a fin de mejorar su contenido, medios e instrumentos de que disponen las autoridades encargadas de su ejecución y responder a la demanda de la población de garantizar su seguridad pública.

En este sentido, se han realizado diversas reformas para crear

el Sistema Nacional de Seguridad Pública y con ello definir con precisión los distintos ámbitos de competencia y concurrencia de la Federación, el Distrito Federal, las Entidades Federativas y los Municipios, en la prestación del servicio de seguridad pública a la sociedad.

A) ESTRUCTURA DEL SISTEMA

En el devenir histórico del Estado mexicano, las diversas administraciones gubernamentales, han creado instituciones que deben salvaguardar los derechos fundamentales del gobernado y se ha esforzado en establecer leyes, códigos y programas de protección y seguridad jurídica a la población mexicana.

En los inicios de la década de 1850, se empezaron a delinear los cimientos estructurales del sistema, con el nombramiento de un Procurador General de la Nación. Aunque su función original era la defensa del fisco, después se constituyó en un promotor de la justicia contra los delincuentes, iniciándose de esta forma, el germen para el desarrollo de la institución del Ministerio Público y el establecimiento de leyes, códigos y programas de protección y seguridad jurídica del ciudadano.

En este sentido, las Bases para la Administración de la República, promulgadas el 22 de abril de 1853, establecían en su artículo 9º:

“para que los intereses nacionales sean convenientemente atendidos en los negocios contenciosos que se versen sobre ellos, ya estén pendientes o se susciten en adelante, promover cuanto convenga á la hacienda pública y que se proceda en todos los ramos con los conocimientos necesarios en puntos de derecho, se nombrará un procurador general de la nación, con los mismos derechos de un ministro de la Corte Suprema de Justicia, en la cual y en todos los tribunales superiores, será recibido como parte de la nación, y en los inferiores cuando lo disponga así el respectivo ministerio, y además despachará todos los informes en derecho que se le pidan por el gobierno. Será amovible á voluntad de éste, y recibirá instrucciones para sus procedimientos de los respectivos ministerios”.

La Ley Lares establecida el 16 de diciembre de 1853, señala la organización del Ministerio Público como dependiente del Poder Ejecutivo. El Procurador General de la Nación representaba los intereses del Gobierno. Claramente se explicita que es el encargado de defender o cuidar los intereses nacionales en los siguientes casos: en los negocios que se sigan ante la autoridad judicial; en los contenciosos administrativos; en los asuntos de expropiación, así como en todos los que tenga interés la hacienda pública o se afecte su jurisdicción especial, y en todos los demás que prescriban las leyes.

En la Constitución de 1857 se incorpora la existencia del Fis-

cal y la del Procurador General en el Poder Judicial. En el artículo 91 relativo a la división de poderes, en la sección dedicada al Poder Judicial, se declara que la Suprema Corte de Justicia estaría compuesta por once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general.

El artículo 92 del texto constitucional determina que la duración de todos los cargos se limita a seis años y en el artículo 93 se equipara jerárquicamente a los ministros, al fiscal y al procurador general, estableciendo como requisitos para poder ser electo en cualquiera de estos cargos, los siguientes: tener instrucción en la ciencia del Derecho a juicio de los electores; ser mayor de treinta y cinco años y ciudadano mexicano (por nacimiento) en ejercicio de sus derechos.

En el artículo 95 se hace referencia a la renuncia a todos los cargos, la cual se permitía sólo por causas graves, calificada como tal por el Congreso ante quien debía presentarse o, en los recesos de éste, ante la diputación permanente.

El 29 de julio de 1862 se dicta el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia, en donde se determinan como funciones del Procurador General las de intervenir en todos los negocios que siendo ventilados en la Corte, implicaran algún interés de la Hacienda Pública y se establece que el fiscal de la Corte debía ser oído en todos los asuntos en materia penal o de responsabilidad; en conflictos de

jurisdicción y competencia de los tribunales y en consulta sobre dudas de ley, siempre que él lo pidiera y la Corte lo considerase conveniente.

Desde la Constitución de Apatzingán hasta la Constitución de 1857;

“...la función original del ministerio público, ha sido la defensa del fisco y de ahí el nombre de procurador o promotor fiscal, que se dio antiguamente al apoderado que se encargaba de la defensa de sus intereses patrimoniales. Cuando el peculio del soberano se confundía con el del Estado, y el delito se extendía como ofensa a la majestad del soberano, por confundirse también el interés del Estado con el interés de la sociedad, el procurador fiscal o fiscal simplemente, se constituyó en promotor de la justicia contra los delincuentes, iniciándose en germen en esas funciones las atribuciones que con el desarrollo del derecho ha venido a tener la institución del ministerio público”.⁶⁸

El artículo 91 de la Constitución de 1857, que establece por primera vez la figura del procurador general, es modificado mediante reforma constitucional que se promulgó el día 22 de mayo de 1900,

68 Mijares Palencia, José. *El Gobierno Mexicano, su Organización y Funcionamiento*, pp. 164-165

eliminando de su seno al fiscal y al procurador general; de igual forma se modifica la composición de la Suprema Corte de Justicia al dejarla integrada por 15 ministros. Asimismo, es modificado el artículo 96, a efecto de reglamentar las atribuciones de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, ordenándose que la ley reglamentaria estableciera y organizara al Ministerio Público de la Federación; a los tribunales de Circuito y a los juzgados de Distrito. Además, la reforma estableció que los funcionarios del ministerio público y el Procurador General de la República, que tenía que presidirlo, deberían ser nombrados por el Ejecutivo.

Con la reforma constitucional fue necesario, posteriormente, modificar el Código de Procedimientos Federales, que existía desde 1897, en el cual se comprendían todos los aspectos orgánicos y procedimientos de la justicia federal.

En esa razón, el 18 de septiembre de 1900 el Ejecutivo Federal presentó, ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, una iniciativa de reforma al Código de Procedimientos Federales, para adecuarlo al nuevo texto de los artículos 91 y 96 de la Constitución Federal. Después de satisfacer los trámites legislativos pertinentes, el Presidente de la República, por Decreto del 3 de octubre del mismo año, promulgó las reformas y adiciones al citado Código, con lo cual culminaba la reforma judicial de 1900 y se creaba la Procuraduría General de la República.

"Antes de analizar a fondo la esencia, la naturaleza y las funciones de la Procuraduría General de la República, habrá que tener en cuenta que la Procuraduría es de hecho la sucesora de la Secretaría de Justicia...Al respecto, García Ramírez expresó: ante todo, es debido recordar que el artículo 14 transitorio de la Constitución de 1917 suprimió, enfáticamente, la Secretaría de Justicia. No es este el lugar para discutir acerca de la conveniencia o inconveniencia de tal supresión; baste con referir el hecho, cuyos motivos son de sobra conocidos. Consecuentemente, las tareas que corresponden a una Secretaría de Justicia, según los antecedentes nacionales o conforme a referencias institucionales extranjeras, se han distribuido entre órganos del Poder Ejecutivo: La propia Procuraduría de la República, desde luego; además, la Secretaría de Gobernación, el Departamento del Distrito Federal y la Procuraduría General de Justicia de esta circunscripción político-territorial".⁶⁹

En el proyecto de Constitución de Carranza, éste propone modificaciones a los artículos 21 y 102, a efecto de reorganizar a la Procuraduría General de la República.

El artículo 21 de la Constitución de 1917 establece que la

⁶⁹ Castro, Juventino V. *La Procuración de Justicia Federal*, p. 3

imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, a la policía judicial y compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernamentales y de policía.

El artículo 102 constitucional establece que el Procurador General de la República presidirá al Ministerio Público Federal e intervendrá personalmente en todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los Ministros, Diplomáticos y Cónsules Generales, y en aquellos que se suscitaren entre dos o más estados de la Unión, entre un estado y la Federación o entre los poderes de un mismo estado. Además, el procurador general será Consejero jurídico del gobierno.

Es necesario mencionar aquí, en cuanto a la institución del Ministerio Público surgida de la Constitución de 1917, el artículo 107 de tal ordenamiento. Este precepto establece las bases generales que regulan el juicio de amparo. En la fracción VIII del mencionado artículo se incluyó, desde el proyecto presentado por Venustiano Carranza, una referencia al Ministerio Público que no había aparecido en disposiciones constitucionales anteriores.

Las bases de la organización funcional del Ministerio Público Federal, como consecuencia de las disposiciones de la Constitución de 1917, se precisan en su Ley Orgánica y la reglamentación de sus funciones, emitida el 14 de agosto de 1917 y reformada en los años de 1934, 1942 y 1955.

Como consecuencia de la reforma constitucional introducida a los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de la República, de 1917, la institución del Ministerio Público quedó organizada de la siguiente manera:

- a) El monopolio de la acción penal corresponde exclusivamente al Estado, y el único órgano estatal a quien se encomienda su ejercicio es el Ministerio Público.
- b) De conformidad con el Pacto Federal, los Estados que integran la República deben ajustarse a las disposiciones constitucionales estableciendo en sus entidades la institución del Ministerio Público.
- c) El Ministerio Público, como titular de la acción penal, tiene las funciones de acción y de requerimiento, persiguiendo y acusando ante los tribunales a los responsables de un delito; el juez de lo penal no puede actuar de oficio, necesita que se lo pida el Ministerio Público.
- d) La Policía Judicial tiene a su cargo la investigación de los delitos, la busca de las pruebas y el descubrimiento de los responsables, debiendo estar bajo control y vigilancia del Ministerio Público y entendiéndose que dicha policía constituye una función.

- e) Los jueces de lo penal pierden su carácter de Policía Judicial, no están facultados para buscar las pruebas por iniciativa propia y sólo desempeñan en el proceso penal, funciones decisorias.

- f) Los particulares no pueden ocurrir directamente ante los jueces como denunciantes o querellantes, lo harán ante el Ministerio Público para que éste, dejando satisfechos los requerimientos legales, promueva la acción penal correspondiente.

- g) En materia federal, el Ministerio Público es el consejero jurídico del Ejecutivo, el promotor de la acción penal que debe hacer valer ante los tribunales, y el jefe de la Policía Judicial en la investigación de los delitos.

- h) El Ministerio Público interviene en los asuntos en que se interesa al Estado, y en los casos de los menores e incapacitados.

En lo que respecta a la Procuraduría General de la República, la ley que rige a la institución data de 1974; en ese año, el Presidente Luis Echeverría presentó una Iniciativa de Ley de la Procuraduría General de la República, la cual substituiría a la denominada Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, y pretendía coordinar y armonizar las actividades del Procurador General y del

Ministerio Público, con las unidades administrativas que, sin inmiscuirse en las atribuciones constitucionales y legales, significaban un importante apoyo para cumplir mejor con sus funciones.

La Ley de la Procuraduría, en 1983 se reforma y se le domina Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la cual se encuentra vigente y señala la organización y funciones de la Procuraduría. El 26 de diciembre de 1988, se expidió el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en el que se contemplan los principios constitucionales que determinan la competencia y atribuciones de la institución, así como de sus órganos auxiliares para la pronta, expedita y debida procuración de justicia; se determina como principio general el vigilar la observación de los principios de constitucionalidad, ser representante de la Federación en los negocios en que ésta sea parte, proporcionar consejo jurídico al Gobierno Federal, previo acuerdo con el Presidente de la República, en actos en que intervenga la Federación ante los estados de la República y en asuntos de carácter internacional.

Durante 1989, Salinas de Gortari, promovió la revisión y actualización del Sistema Jurídico Nacional a fin de reducir interpretaciones, fortaleciendo la congruencia entre la norma y la acción jurídica. En materia de procuración e impartición de Justicia, se constituyen prioridades acordes al Plan Nacional de Desarrollo, para lo cual se aprobaron y publicaron modificaciones a diversos ordenamientos

jurídico-penales, entre otros, al Código Federal de Procedimientos Penales, al Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y al Código Penal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal.

En el ámbito de la competencia de la Procuraduría General de la República, se realizaron mejoras al sistema de seguridad pública y la procuración de justicia, modernizando el Ministerio Público Federal, con el propósito de estar en capacidad de responder con eficiencia y oportunidad a los requerimientos actuales de la sociedad.

En el marco de la estrategia de modernización para la democracia y dentro del programa de Simplificación Administrativa, se elaboraron documentos normativos, principalmente relacionados con los Agentes del Ministerio Público Federal; se desconcentraron funciones y recursos económicos a las Delegaciones de Circuito, entre otras acciones, propiciando con ello el mejoramiento de los servicios que proporciona la Procuraduría. Asimismo, se llevó a cabo una intensa profesionalización y actualización de los Agentes encargados de la Procuración e Impartición de Justicia Federal.

En la campaña permanente contra el narcotráfico, se redoblan esfuerzos en razón de soberanía, seguridad interna y de salud pública, con el auxilio incondicional de diversas instituciones y dependencias del Gobierno Federal, Estatal y Municipal, así como organismos del sector privado.

Al inicio de la administración de Ernesto Zedillo, fueron modificados 26 artículos constitucionales; los cuales fueron publicados en el mes de diciembre de 1994, dando inicio al proceso de reestructuración del Sistema Nacional de Justicia.

Destacan, por su importancia, las reformas a los artículos 21 y 73, que disponen de la coordinación y vinculación de todas las instancias que intervienen en la prevención y combate a la delincuencia.

En lo que a procuración de justicia se refiere, con la reforma se consolidó la función de la Procuraduría General de la República como protectora de los intereses de la Federación, se fortaleció su carácter de representante de la sociedad y su capacidad para perseguir los delitos. Se modificó el sistema de designación del Procurador General de la República, haciéndose necesaria la ratificación del Senado. La reforma previó, también, la creación de un recurso ante las autoridades jurisdiccionales para controlar la legalidad de las resoluciones de no ejercicio de la acción penal.

En cuanto a la seguridad pública, el nuevo texto constitucional sentó las bases de un Sistema Nacional de Seguridad Pública en el que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios deberán garantizar una política coherente en la materia.

La reforma, por otra parte, otorga una nueva dimensión a la

Procuraduría General de la República y en concreto al Ministerio Público Federal.

El Ministerio Público debe ser un órgano apegado a criterios estrictamente técnicos para que, en consecuencia de una labor profesional, la sociedad pueda confiar plenamente en él. La previsión en la reforma, de legislar un procedimiento de impugnación de las resoluciones de no ejercicio de la acción penal del Ministerio Público, va precisamente en este sentido.

Por otro lado, el nombramiento de procurador general de la República que el presidente haga, al ser ratificado por el Senado, contribuye, sin duda, no sólo al fortalecimiento de nuestro nuevo federalismo, sino también a la independencia de quien encabeza el Ministerio Público.

La Procuraduría General de la República, dentro de la cual está integrada la institución del Ministerio Público, es órgano esencial del sistema federal de justicia y, en representación de los individuos, de la sociedad y del Estado, promueve y vigila el cumplimiento del orden constitucional, y procura justicia en el ámbito de su competencia. Asimismo, participa en acciones de prevención del delito para garantizar la seguridad pública.

Esta misión debe realizarse con estricto apego a los principios constitucionales y a las leyes que la rigen, así como con plena

observancia de los derechos humanos, requisitos indispensables para la vigencia del Estado de Derecho.

La actuación del Ministerio Público Federal y de sus auxiliares, se orientará y regirá, además, por los criterios de honestidad, profesionalismo, imparcialidad, lealtad y eficiencia, siempre de buena fe y con sentido humano.

La estructura funcional de la Procuraduría se encuentra diseñada en su Ley Orgánica de 1983, y en el respectivo reglamento de esa Ley de 1988 y reformada en 1991 y 1995, que dispone que la propia Procuraduría funcionará con su titular, el Procurador General de la República; la Subprocuraduría de Procedimientos Penales Regionalizada A, B y C; la Subprocuraduría de Asuntos Jurídicos e Internacionales; la Subprocuraduría de Coordinación Regional y Desarrollo Tecnológico; la Subprocuraduría Especial; la Fiscalía para la Atención de Delitos Electorales; el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas; el Centro de Planeación para el Control de Drogas; la Visitaduría General; la Oficialía Mayor; la Contraloría Interna y diversas Direcciones Generales, que conforman las autoridades centralizadas de la propia institución.

“Debe subrayarse que todo este cuerpo centralizado, se complementa con otro grupo desconcentrado formado por delegaciones Estatales y Metropolitana, que desempeñan en forma permanente esa delegación de facultades

des del Procurador, y que actúan en cada Estado y en el Distrito Federal para apoyar las atribuciones del Procurador General, auxiliando en el cumplimiento de sus deberes. Como toda desconcentración el principal problema al cual se enfrenta la Procuraduría General de la República, es que las delegaciones actúan con tal autosuficiencia, para descargar satisfactoriamente las labores de las Unidades Centralizadas, pero al propio tiempo vinculándose con estas, de tal manera que las Delegaciones Estatales no se comporten como si fueran pequeñas Procuradurías".⁷⁰

Las atribuciones del Procurador General de la República, se plasman en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la República. Los artículos 3° y 4° señalan que sus facultades son no delegables y conforme a los términos de la Constitución Política, a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y a las demás disposiciones legales sobre la materia

Sus Objetivos son:

- Lograr una procuración de justicia pronta, expedita y eficaz.
- Hacer vigente el principio constitucional de que la policía

⁷⁰ Castro, Juventino V. *Op. Cit.*, pp. 15-16

judicial federal esté subordinada al Ministerio Público Federal.

- Profesionalizar a los funcionarios y servidores públicos de la Procuraduría General de la República.
- Modernizar a la institución.
- Combatir frontalmente al narcotráfico y crimen organizado.
- Combatir permanentemente la corrupción.
- Establecer firmemente una cultura institucional sustentada en valores éticos.
- Humanizar a la institución.
- Disminuir el índice delictivo.
- Abatir la impunidad.
- Lograr la aceptación y vinculación de la sociedad, y
- Optimizar la coordinación con instituciones nacionales e internacionales.

Por otra parte, las entidades federativas y el gobierno del Distrito Federal, adoptan en su régimen interior la división de poderes, la organización política y administrativa del Estado mexicano.

En este sentido y a efecto de cumplir con los objetivos previstos en la Constitución Política, tienen su propia estructura y organización específica. Para cumplir con el compromiso de atender la seguridad pública cuentan con su Procuraduría de Justicia, a la cual está integrada el Ministerio Público, sus cuerpos de seguridad y sus respectivos tribunales.

En la administración zedillista y a fin de establecer un sistema nacional de seguridad pública, el presidente presentó una iniciativa para reformar los artículos 21 y 73 fracción XXIII de la Constitución General; en concordancia con estas reformas, en diciembre de 1995, se publica en el Diario Oficial la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En la Ley mencionada se señala la necesidad de integrar el Sistema Nacional de Seguridad Pública, a través de la Coordinación entre la Federación, las Entidades Federativas, el Distrito Federal y los Municipios. Crea un Consejo Nacional de Seguridad Pública como instancia superior de Coordinación del Sistema Nacional y Sistemas Locales y Regionales de Coordinación para la planeación y supervisión de dicho sistema. Además, señala que las autoridades de seguridad pública realizarán sus funciones en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de sus cuerpos de policía preventivos, del ministerio público y de sus tribunales.

El 30 de noviembre de 2000, último día de su gobierno, Ernesto Zedillo reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para crear la Secretaría de Seguridad Pública. Derivada de esta reforma también modifica la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Ley de la Policía Federal Preventiva, a efecto de que el secretario de seguridad pública, presida el Consejo Nacional de Seguridad

Pública y de que la policía federal preventiva dependa del mismo.

Es de hacer notar que las anteriores reformas se dan en concordancia con el proyecto de gobierno de Vicente Fox; y las adecuaciones estructurales a la recién creada Secretaría de Seguridad Pública, deberán hacerse en el término de un año y se deberá expedir el reglamento interior de la Secretaría en un plazo no mayor a 6 meses.

La Procuraduría General de la República, las Procuradurías de las Entidades Federativas y del Distrito Federal, dentro de las cuales está integrada la institución del Ministerio Público y la Secretaría de Seguridad Pública, son órganos esenciales del Sistema Nacional de Seguridad Pública; en representación de los individuos, de la sociedad y del Estado, promueven y vigilan el cumplimiento del orden constitucional, y procuran justicia en el ámbito de su competencia. Asimismo, participan en acciones de prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, con el objeto de garantizar la seguridad pública y la plena observancia de los derechos fundamentales del ciudadano, requisitos indispensables para la vigencia del pleno Estado de derecho.

B) PERIODO 1982-2000

A partir de 1982 la prestación del servicio de seguridad pública se vuelve más complejo. Podemos distinguir entre otros factores, los siguientes:

- Las crisis económicas surgidas de 1976 en adelante.
- La impunidad del delito.
- La corrupción desmedida de los cuerpos de seguridad.
- La inobservancia de la ley por parte de las autoridades.
- El crecimiento del crimen organizado.
- El abuso de autoridades

Con todo lo anterior, la falta de seguridad a la ciudadanía y a sus bienes, se vuelven cotidianos en la vida diaria de la población. Por ello, la seguridad pública se empieza a entender como un grave problema en el ámbito nacional, el cual va a repercutir en la planeación del nuevo modelo de desarrollo del Estado mexicano.

A efecto de enfrentar la problemática de la seguridad pública, las administraciones gubernamentales de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo instrumentan una serie de medidas para garantizar la seguridad de la población.

Sin embargo, aumentan los índices de inseguridad, dado que las estrategias, como veremos más adelante, no contemplaron una óptica integral del problema, en el que se dieran previsiones y acciones simultáneas para enfrentar dicha problemática.

Al inicio del sexenio de Miguel de la Madrid, éste reconoce que toma las riendas de un país económicamente destruido y políticamente desgastado. Había, pues, que empezar de cero.

El problema era complejo y la estrategia para solucionarlo tenía que ser complicada. Por un frente habría que atacar el desastre económico. Por otro, el desprestigio heredado.

En el económico, Miguel de la Madrid reconoce que México se encuentra en una grave crisis, con una inflación que casi alcanza el cien por ciento; un déficit sin precedente del sector público la alimenta agudamente y se carece de ahorro para financiar su propia inversión; el rezago de las tarifas y precios públicos pone a las empresas del Estado en situación precaria, encubre ineficiencias y subsidia a grupos de altos ingresos; el debilitamiento de la dinámica de los sectores productivos nos ha colocado en crecimiento cero.

El ingreso de divisas se ha paralizado, salvo los provenientes de la explotación del petróleo y algunos otros productos del sector público y sus créditos. La deuda pública y privada alcanza una proporción desmesurada, cuyo servicio impone una carga excesiva al presupuesto y a la balanza de pagos y desplaza recursos de la inversión productiva y de los gastos sociales. La recaudación fiscal se ha debilitado acentuando su iniquidad. El crédito externo se ha reducido drásticamente y se han demeritado el ahorro interno y la inversión. En estas circunstancias están seriamente amenazadas la planta productiva y el empleo. Se confronta así el más alto desempleo abierto en los últimos años.

En el aspecto político, y con el fin de restaurar la legitimidad,

confianza y credibilidad de los sectores sociales, instrumenta una serie de medidas para la reordenación nacional. Para ello, De la Madrid presenta al Poder Legislativo una serie de modificaciones a quince artículos de la Constitución, así como un decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las cuales servirían como base para conformar su proyecto nacional.

Las modificaciones hechas a la Constitución, si bien respetan su espíritu original, proponen cambios en términos del proyecto de 1917 y del pacto social imperante desde Cárdenas. El nuevo proyecto de De la Madrid hace explícito que la responsabilidad de la dirección, de la rectoría del desarrollo nacional, recae en el Estado.

En la exposición de motivos del decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, De la Madrid justifica las enmiendas al afirmar que la administración pública debe adecuarse para hacer frente a los retos que planea la evolución dinámica de un Estado moderno y dar respuesta a las demandas ciudadanas recogidas en el marco de la consulta popular, con especial énfasis en la descentralización de la vida nacional, a fin de alcanzar un desarrollo integral e igualitario en la sociedad mexicana.

Las reformas a la Constitución y a la Ley Orgánica, reordenarían estructuralmente al gobierno federal e impulsarían un proceso de planeación democrática en todos los aspectos de la vida nacional.

El proceso de reestructuración de la Administración Pública Federal propuesto, pretende que ésta actúe con eficacia y agilidad; aprovechar lo mucho que se ha logrado, rectificar lo que no ha funcionado y hacer las innovaciones indispensables. El aparato público se conducirá conforme a la previsión, al orden y a la más estricta responsabilidad de los funcionarios públicos. Asimismo, en la revisión de las atribuciones que se propone modificar, se busca que desde su expresión se atienda a los criterios de la política sustantiva que esta Administración imprimirá a su gestión.

Una vez aprobadas las reformas por el Poder Legislativo, las siete tesis básicas que conformaron la plataforma político-electoral de Miguel de la Madrid, se convirtieron en las directrices político-administrativas que enfrentarían el desajuste económico y recuperarían parte del consenso de la ciudadanía en el sistema político mexicano. -

La crisis económica del inicio de los ochenta y la corrupción policiaca imperante, inciden en altos índices de inseguridad ciudadana; por ello, De la Madrid en su tesis de renovación moral, establece el propósito fundamental del Ejecutivo Federal de eliminar las irregularidades de la administración pública y los actos de corrupción que éstos generaban; adecuando y modernizando la legislación sobre la materia, a fin de resarcir los derechos de la ciudadanía que fueron afectados.

Asimismo, se emprende una consulta nacional sobre Administración de Justicia y Seguridad Pública, que pretende promover un nuevo método de renovación jurídica, el cual debía otorgar mayores garantías a los ciudadanos, definir el límite para la acción de las autoridades, favorecer el equilibrio entre los Poderes de la Unión, preservar la soberanía de los estados y modernizar el sistema de procuración y administración de justicia.

Las medidas propuestas por De la Madrid, articularían el proyecto político nacional de su administración, el cual respondería al proceso de transformación del Estado mexicano.

"Con ellas se intenta poner fin a más de una década de discusiones sobre el papel, en el futuro y fuerza de cada uno de los sectores social y productivo del país, todos ellos bajo la rectoría económica del Estado. Pareciera que los sectores social, paraestatal y privado, con su flamante marco legal, lograrían encarnar un papel definitivo en su actuar social y, así, terminaría una larga lucha de y por posiciones en el escenario político y económico de la nación. Esto se preveía en diciembre de 1982-enero de 1983".⁷¹

⁷¹ Pérez, Germán y Mirón Rosa María, *en Evolución del Estado Mexicano, Consolidación 1940-1983*. p. 263

Sin embargo, para fines del sexenio las cosas se complican. Muchas políticas no fructificaron, el país tuvo fuertes sacudidas en lo político y en lo económico y numerosos objetivos de gobierno quedan rezagados, particularmente el de la seguridad pública que no alcanzó los niveles de eficacia, coordinación y apoyo que se habían trazado.

En función de lo anterior, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de la Defensa Nacional presentan, en 1987, incrementos en sus presupuestos para luchar en contra del aumento de la delincuencia. La Procuraduría General de la República solicitó el aumento para fortalecer, en forma preponderante, las acciones de la ejecución de la campaña contra el narcotráfico. Mientras en la Secretaría de la Defensa Nacional se prevén dificultades al señalarse en un informe que: "La problemática nacional presenta una serie de medidas de austeridad que implican restricciones diversas y que, por lo tanto, originan inquietud en diferentes sectores del país, manifestación básica de la grave crisis por la que atraviesa. Aunado a esto, las presiones externas y la recesión económica mundial, han agudizado en forma gradual este problema que se puede traducir en cualquier momento en acciones violentas, tanto en el ámbito interno como procedentes del extranjero".⁷²

⁷² Robles, Manuel. *en Proceso*, p. 5

Al respecto García Ramírez comenta:

“En el informe del Presidente, el 1º de septiembre de 1988, hubo referencia a la seguridad pública. Se reconoció el problema. Pero no quedó ahí el análisis, ni se limitó a marcar copia a la policía, para la atención y solución procedentes, según se indica en el lenguaje burocrático. Ese informe reconoció los factores económicos y demográficos de la inseguridad pública. Se hizo alusión directa a la crisis económica y al proceso de urbanización, abrumador en México durante las últimas décadas.

Nadie de buena fe puede suponer que una severa crisis económica y una urbanización desordenada y vertiginosa son hechos irrelevantes para la seguridad pública. Por el contrario, están en su cimiento. En la seguridad repercutirá cuanto se haga u omita en aquéllas. El manejo de estas cuestiones influirá en determinada medida, pero influirá sin duda, en la protección de la vida, la salud, los bienes de todos.

No caigo en la quimera de creer que un orden justo suprime a los delitos, ni mucho menos en la torpeza que todo el mundo es culpable, menos el delincuente. Nada de eso. Pero cada sistema produce, incrementa, reduce, modifica la delincuencia. Cada criminalidad avanza o retroce-

de en determinado caldo de cultivo. Esto es el ABC de la criminología. Debe saberlo el conductor de la vida colectiva, el administrador de los intereses sociales".⁷³

El 1º de diciembre de 1988, Carlos Salinas de Gortari asumió el cargo como Presidente de la República, en circunstancias por demás difíciles. Al final de los años ochenta, entre otras circunstancias, el desequilibrio económico, el endeudamiento externo, los paros, las huelgas y movilizaciones de los trabajadores, del magisterio y de los estudiantes universitarios; así como el conflicto poselectoral, trajeron consigo no solamente una crisis económica, sino también una aguda crisis del sistema político mexicano.

Salinas de Gortari reconoce que asume el poder en medio de escollos y desafíos, difíciles y complejos; al asumir la primera magistratura de la Nación refiere:

Que toma posesión como Presidente de la República en una hora compleja; entre la esperanza colectiva y el precio de los sacrificios acumulados; entre la necesidad de construir para el futuro y la premura de realizaciones inmediatas. Es este un momento singular de nuestra historia, cargado de riesgos pero rico en oportunidades.

Refiere su fe en que los vientos del cambio le serán favora-

73 García Ramírez, Sergio. *Narcotráfico un Punto de Vista Mexicano*, p. 70

bles, porque el esfuerzo que se realizará tiene rumbo, pues existe un proyecto histórico que se ha configurado generación tras generación. Cada uno respondió a la necesidad de su tiempo; cada uno enfrentó sus propios retos. Ha sido una tarea que nos ha dado rostro, estatura histórica y una vocación de justicia y libertad. Asimismo señala que la Independencia, la Reforma y la Revolución, expresan la determinación del pueblo para darse, a sí mismo, un destino original e instituciones y organizaciones propias. Nuestra capacidad de transformación ha permitido sortear los más duros embates y adaptamos constantemente a nuevas realidades. Nuestros problemas no vienen por el fracaso de nuestro esfuerzo, sino por el tamaño de la adversidad.

Ante la crisis de la economía, la política y la sociedad, se hizo evidente la necesidad de dar una respuesta concreta y de realizar cambios estructurales al sistema político. Para enfrentar los retos nacionales, la administración de Salinas de Gortari, propuso como condicionante, una estrategia de modernización para la democracia integral del país; y refiere que la modernización de México es indispensable, para poder atender las demandas de los 85 millones de mexicanos de hoy, a los que se sumarán 10 millones más en los próximos seis años. Todos demandarán alimentos, servicios urbanos, vivienda, educación y un modo honesto de vida. En su administración, ingresarían al sistema educativo nacional 9 millones de estudiantes adicionales con la legítima esperanza de una mejor calidad de vida que la de sus padres. Un millón de jóvenes anualmente

aspiraría a un empleo digno, a un futuro cierto, a un país soberano y justo. Para enfrentar estos retos, se necesitaba crecer con equidad, hacer más efectivo el Estado, aumentar la productividad general, desatar la energía de la comunidad, enraizar la participación popular. Se necesitaba, en pocas palabras, modernizar la política, la economía y la sociedad.

En cuanto al aspecto de seguridad, la administración salinista encauzaría los cambios de modernización hacia una transformación del Estado mexicano, que garantizaría la seguridad de la población; refiere:

El Estado moderno es aquél que garantiza la seguridad de la Nación y, a la vez, la seguridad a sus ciudadanos; aquél que respeta y hace respetar la ley; reconoce la pluralidad política y recoge la crítica; alienta a la sociedad civil; evita que se exacerbén los conflictos entre grupos; mantiene transparencia y moderniza su relación con los partidos políticos, con los sindicatos, con los grupos empresariales, con la Iglesia, con las nuevas organizaciones del campo y en las ciudades.

La tarea primaria, básica, irrenunciable de un buen gobierno es ofrecer seguridad en la vida cotidiana a las personas, a sus familias y a sus bienes. La seguridad de los mexicanos, a lo largo de toda la República, es empeño en el que su gobierno no va a transigir. Salinas señala que la población está cansada de la impunidad del

delito, de la arrogancia de algunas autoridades, de la no observancia sistemática de la ley por muchos de nuestros ciudadanos. Por ello y con pleno respeto a la autonomía y dignidad, estableciendo los medios para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación cumpla con su responsabilidad de Tribunal Constitucional, se prestaría todo el auxilio al Poder Judicial de la Federación. Se renovarían las corporaciones policíacas del país y se reorganizaría su estructura a fin de garantizar su control, honestidad y eficacia. Se combatirían los delitos con rapidez y con equidad.

Para enfrentar los retos y para lograr la modernización y el cambio por la vía institucional, legal y pacífica, el presidente propuso tres acuerdos nacionales:

- a) **Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática.**- Este acuerdo engloba la realización de una reforma democrática, con la cual habría una efectiva participación ciudadana que, con libertad, respeto y el concurso de todos, lleve al país por caminos de progreso.
- b) **Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica y la Estabilidad.**- En este acuerdo se fincan las bases estructurales para una nueva época de crecimiento y desarrollo económico, siendo el motor fundamental para alcanzarlo el ahorro interno y la renegociación para disminuir la deuda externa.

- c) **Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Bienestar Popular.-** Este acuerdo contempla la prosperidad y la seguridad de la población, concentrando su atención en cuatro temas: erradicar la pobreza extrema; garantizar la seguridad pública; dotar suficientemente de servicios básicos y restablecer la calidad de vida en la ciudad de México.

En este contexto, en la administración de Salinas, se presentaron reformas y adiciones a 48 artículos constitucionales; modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se instrumentaron una serie de medidas para hacer realidad el proyecto de transformación y modernización del Estado mexicano.

En lo referente a la seguridad pública se emitió la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, con su respectivo programa; la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal; y, se decretaron reformas y adiciones a otras leyes y a diversos códigos. Además, se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Hasta 1993, en el discurso oficial, de alguna forma, la sociedad se expresa en los términos clásicos de la administración salinista, la política neoliberal. Pero apenas llegó 1994, el último año del sexenio, todo empezó a complicarse. Para el país y para el presi-

dente Salinas. Año de problemas políticos, asesinatos de personas prominentes de la vida política nacional, y de desequilibrios de la economía. Para parte de la opinión pública todo comenzó en mayo de 1993 con el asesinato del cardenal Posadas Ocampo.

“El conflicto armado en Chiapas, las acciones de Manuel Camacho (comisionado para la paz en Chiapas), el secuestro del banquero Alfredo Harp y el asesinato de Luis Donald Colosio y sus secuelas tienen al país en el pasmo, la incertidumbre y la desconfianza que en el ámbito de la economía se han traducido en una creciente inestabilidad...”.⁷⁴

Por ello, el 26 de abril de 1994 se creó la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación. En su considerando se afirma, que las circunstancias por las que actualmente atraviesa nuestro país, hacen patente la necesidad de que los cuerpos de seguridad pública en el orden nacional se encuentren debidamente coordinados a efecto de lograr una mayor eficacia en sus acciones, tanto en materia preventiva, como en la persecución de los delitos.

Las funciones asignadas a la Coordinación son las siguientes:

- Definir los lineamientos y acciones que deben seguir la

74 Acosta Córdoba, Carlos. *en Proceso* (N° 910), p. 6

Procuraduría General de la República (PGR), la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) y las procuradurías de justicia de los estados.

- **Proponer los canales adecuados de comunicación con las secretarías de Gobernación, Defensa Nacional y de Marina, así como el Departamento del Distrito Federal.**
- **Coordinar las acciones que en materia de seguridad determine el presidente de la República.**
- **Proponer medidas y celebrar convenios con las procuradurías de justicia de los estados.**
- **Pedir información oportuna a las dependencias y entidades de la administración pública federal, y**
- **Las demás funciones que le encomiende el titular del Ejecutivo Federal.**

Inmediatamente a la creación de la Coordinación se dieron diversas opiniones sobre su sustento jurídico, su creación y sus fines. Esta coordinación influyó poco en el mejoramiento de la seguridad, se vio envuelta en polémicas y nunca ejerció una real coordinación entre las instituciones del sector.

1994 puso como nunca en evidencia la fragilidad de los sistemas de seguridad nacional y seguridad pública del Estado mexicano, y creó en los mexicanos un mayor sentimiento de vulnerabilidad, de desamparo y una gran demanda de mayores y mejores servicios de seguridad pública en todos los niveles, acrecentando los

servicios de seguridad privada a lo largo y ancho del país. La seguridad pública apareció como la demanda más sentida de la población después del empleo y el bienestar económico.

C) DEMANDAS CIUDADANAS

En los últimos años, el problema de la seguridad pública a lo largo y ancho del país, ha sido percibido por todos sus habitantes como uno de los más importantes a que tiene que enfrentarse en su vida cotidiana. Los ciudadanos están hartos de promesas de la autoridad gubernamental frente a la creciente inseguridad. Es cotidiano presenciar que familiares, vecinos o amistades sean vejados, asaltados, asesinados o robados en su salario o patrimonio.

Pero lo que es peor, en muchas ocasiones los abusos son cometidos por los propios cuerpos policíacos encargados de velar por la seguridad pública de la ciudadanía.

Los constantes abusos contra los ciudadanos requieren de una mayor eficiencia en la aplicación de las leyes, basados en el absoluto respeto de los derechos humanos consagrados en las garantías individuales y sociales previstas en la Constitución Política; así como el respeto de las autoridades frente a las garantías de libertad e igualdad del individuo, que se brinde la certeza y la oportunidad que en materia de aplicación de justicia y seguridad pública ya contemplan nuestras leyes.

El reclamo permanente de la ciudadanía, se orienta principalmente a la aplicación de la verdadera simplificación en el ejercicio de la impartición de justicia en los procesos judiciales; así como el respeto pleno al goce de sus derechos fundamentales.

Las principales demandas de la ciudadanía se pueden resumir en tres aspectos:

a) Por abusos de autoridad.- Dilación en la Procuración de Justicia; detención arbitraria; detención por acusación falsa; arbitrariedad por parte de las autoridades que ordenan y las que realizan la investigación; falta de atención apropiada y abuso de autoridad en reclusorios; retardo en la aplicación de la sentencia o laudo, así como lo referente a las resoluciones administrativas; desconfianza y temor de los ciudadanos hacia los cuerpos de seguridad e instancias legales en la administración y procuración de justicia; agresión corporal o psicológica de los cuerpos policíacos a presuntos infractores; tortura; corrupción entre policías y ministerio público al ser presentado ante éste el presunto infractor; frecuente robo de los cuerpos policíacos a los ciudadanos; incumplimiento por parte de los cuerpos policíacos a sus labores por estar frecuentemente en estado de ebriedad; abuso de los cuerpos de seguridad vial, para obtener dádivas de los automovilistas infractores; incumplimiento y desconocimiento de leyes y reglamentos por parte de las autoridades que las aplican (vicios en los procedimientos); contrabando, venta y utilización de los automóviles robados por los cuerpos de seguridad; falta de aten-

ción a las demandas públicas de la ciudadanía; y, pugnas entre cuerpos policíacos que derivan en el incumplimiento de sus labores contraídas.

b) **Contra inseguridad de bienes y personas.-** Por la existencia de bandas de narcotraficantes; secuestro a empresarios e industriales; robos y asaltos en casa habitación; robo a vehículos, principalmente con violencia, de todas las características; inseguridad en las carreteras; creciente uso de armas de fuego de alto calibre; falta de elementos que cubran la seguridad pública en zonas habitacionales; e, impunidad de comerciantes ambulantes dentro y fuera del sistema de transporte colectivo, así como el robo en el mismo.

c) **Nula orientación y difusión de procedimientos para recurrir a la autoridad.-** Desconocimiento por parte de la población para recurrir a instancias judiciales a poner sus denuncias; desconocimiento por parte de la población en lo referente a sus derechos sobre seguridad pública; y, prepotencia por parte de las autoridades encargadas de proporcionar información y atención al público que recurre a las diferentes oficinas de seguridad pública.

D) SITUACION ACTUAL

Una demanda frecuente que le hicieron al entonces candidato a la presidencia de la República Ernesto Zedillo, fue la de garanti-

zar la seguridad de la población. Ante ello, en el discurso de toma de posesión, Zedillo ofrece que atenderá el reclamo sobre la seguridad de las personas y reconoce que en los últimos años, sobre todo en los últimos meses, se ha vivido un creciente clima de zozobra e inseguridad.

Refiere que se han sufrido grandes crímenes públicos que no han sido del todo esclarecidos, que se ha padecido violencia cotidiana y un deficiente desempeño de las instituciones encargadas de la seguridad pública y de la procuración de justicia, señala que nuestra indignación es mucho mayor cuando los actos ilícitos son cometidos por quien debería vigilar el cumplimiento de la ley. Asimismo, indica que en breve enviará a la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma constitucional que dé paso a una profunda transformación del sistema judicial. Dado que no se pueden fincar las expectativas en la certidumbre de la ley y vivir en la incertidumbre de su cumplimiento, pues los mexicanos necesitan, quieren y demandan un sistema de justicia eficaz.

"La gravedad de los índices de inseguridad requería que se actuara, con gran firmeza, en el combate a la delincuencia y a la impunidad. El empeño de las autoridades se dirigió a lograr una mejor coordinación y organización de los cuerpos encargados de la seguridad pública, así como sancionar estrictamente cualquier violación a los derechos humanos".⁷⁵

75 Gamboa de Buen, Jorge. *Ciudad de México una Visión*, p. 93

Por ello, Zedillo propone reformas a los artículos 21 y 73 fracción XXIII de la Constitución General, en diciembre de 1994. Esta reforma permitiría definir con precisión los distintos ámbitos de la seguridad pública y corresponsabilizar a la Federación, el Distrito Federal, entidades federativas y a los municipios en la tarea preventiva, la cual se organizaría bajo los principios de la legalidad, honestidad, eficiencia y eficacia. También, permitiría a las autoridades encargadas de la seguridad pública alcanzar sus fines mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y menor infractor.

En diciembre de 1995, se publica la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la que determina fundamentos jurídicos claros para aplicar en todo el país, una política de seguridad pública que, de manera integral, combata frontal y sistemáticamente la delincuencia e intente responder a una de las demandas más sentidas de la población. Asimismo, señala la necesidad de integrar el sistema nacional de seguridad pública, a través de la coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios.

Con similares propósitos de actualización y modernización al sistema penal, en diciembre de 1997, Zedillo envía al Congreso de la Unión varias iniciativas para reformar cinco preceptos de la Constitución General, tres leyes y dos códigos. En términos generales,

las iniciativas están relacionadas con la seguridad pública, la procuración y administración de justicia, y buscan reducir los espacios que aprovechan los delincuentes para evadir la acción de la justicia.

A finales de 1998, al presentar el Programa Nacional de Seguridad Pública, Zedillo señala que la seguridad es la primera obligación del Estado con la sociedad; que ya son muchos, muchísimos los mexicanos y las mexicanas que han sido víctimas de la delincuencia que se ha desatado sobre México. Por lo cual la lucha contra la inseguridad, contra el crimen y contra la delincuencia es una lucha de todos, que entre todos ganaremos si unimos nuestras fuerzas.

No obstante, a pesar de los programas y acciones gubernamentales y los crecientes recursos presupuestales para combatir la delincuencia, los esfuerzos gubernamentales por brindar seguridad a la población, han sido superados, pues los índices de inseguridad pública en las ciudades del país toman sesgos cada vez más preocupantes y, por el momento, no hay visos de que cambie el panorama.

La crisis económica y la explosión demográfica también han provocado un aumento en la inseguridad del ciudadano, manifestándose en varios niveles que van desde delitos comunes contra el patrimonio y la integridad física de la población hasta el crecimiento del

crimen organizado, vinculado al narcotráfico, al contrabando, al tráfico de armas y a los secuestros. Existe también intranquilidad por el incremento de la violencia en general y preocupación por la integridad física de la población. Junto con ello, podemos ver que el gasto destinado para la justicia y la seguridad en 1990, correspondió al 0.72 por ciento del Producto Interno Bruto y que sólo existía un policía por cada 204 habitantes.

Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 1999 el gobierno federal erogó 41 mil millones de dólares que equivalen al 9% del PIB.

“La mayor parte del presupuesto se destinó a la capacitación de cuerpos policíacos tanto federales como estatales y a programas contra el delito; particularmente el secuestro. Sin embargo, esto no se refleja en el apoyo a industrias, como en el caso de la SONY, que en sus cuatro plantas cada año duplica los gastos destinados a la seguridad, lo que resulta incosteable para la empresa por lo que su director, Shin Taragi amenazó con retirar los más de 65 mil empleos en el territorio nacional”.⁷⁶

“Afirmó Taragi que los principales funcionarios de la

76 Aranda, Humberto. *en La Prensa*, p. 9

firma nipona viven en San Diego, California, y se requiere de 1 millón de dólares al año para darles protección durante su traslado diario a Tijuana, donde se localiza su maquiladora.

Tijuana, famosa por el paso de indocumentados y por la floreciente industria de la prostitución, hoy también es cuna de narcos, de toda clase de hampones y, en estos años, ha recibido un baño de sangre. Las mafias se aniquilan entre sí y decenas de jefes policíacos comisionados de la PGR y agentes del Ministerio Público son muertos, por relacionarse con las drogas".⁷⁷

Las cifras de la Procuraduría General de la República, sobre la criminalidad de México, indican que la frecuencia con que se comete algún tipo de delito en el país es de aproximadamente 1.6 por minuto, siendo principalmente dos grupos de delitos los más frecuentes. Los patrimoniales como robo, despojo, daños, allanamiento y abigeato que representan el 56.9% y los delitos contra la vida y la integridad como homicidios, lesiones, secuestros, amenazas y corrupción de menores, que representan el 36%. Siendo estos dos rubros donde se concentra el 92.9% de la criminalidad de la nación.

⁷⁷ Fuentes, Félix. en *El Universal*, p.29

El aumento de la violencia se ha dado sobre todo en aquellos estados que presentan grandes desigualdades sociales como Chiapas, Guerrero y Oaxaca, donde los rezagos no sólo son en materia económica sino en impartición de justicia; así como en aquellos donde existe una gran concentración de población como el Estado de México o el Distrito Federal, que registran un alto grado de inseguridad.

Paralelamente al aumento de la violencia, se evidencia el crecimiento del crimen organizado: el narcotráfico y los secuestros. Los medios y recursos de que disponen estas organizaciones delictivas son más peligrosos que los de la delincuencia tradicional. "México pudo mantenerse durante varias décadas al margen de la creciente violencia mundial producto de la incomprensión, el terrorismo y el tráfico ilegal de armamentos y narcóticos. Desafortunadamente en los últimos años las evidencias indican que la actividad de redes criminales organizadas ha aumentado. Este tipo de criminalidad contamina a la sociedad e indica procesos de descomposición social".⁷⁸

Por otra parte, existe una franca desconfianza hacia las instituciones, programas y personal responsables de la seguridad pública.

"El tema de la inseguridad personal trasciende el

78 Gamboa de Buen, Jorge. *Op. Cit.*, p. 93

sistema de procuración de justicia y se agrava con el de la inseguridad legal para insertarse en la problemática de la administración de justicia.

La administración de justicia enfrenta también graves problemas; el principal es, sin duda, la falta de confianza de la ciudadanía en el sistema de solución de controversias. Motivados por la escasa profesionalización del personal adscrito a los tribunales, procedimientos legales interminables por la facilidad para interponer recursos, la actual extensión de los términos establecidos en las leyes y el rezago en la solución definitiva de los expedientes, son algunos de los muchos problemas que enfrenta la administración y procuración de justicia.

Las debilidades del sistema jurídico mexicano, se manifiestan desde la propia Constitución Política, columna vertebral del sistema político y jurídico mexicano, y pasan por innumerables contradicciones de reglamentos y leyes para terminar hasta el más insignificante de los actos contractuales".⁷⁹

El día 30 de noviembre de 2000, último día de gobierno de Zedillo, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para crear la Secretaría de Seguridad Pública. Esta reforma

79 Díaz Abrego, Carlos. *en Epoca* (No. 162), p. 24

permitiría al gobierno de Vicente Fox contar con las condiciones necesarias para cumplir sus promesas de campaña y con ello abatir la creciente inseguridad de la población.

Garantizar la seguridad pública y jurídica de la población, fue una demanda reiterativa que la población solicitó a Vicente Fox, quien, en su mensaje de toma de posición como Presidente de la República Mexicana, hizo múltiples compromisos con los mexicanos. En cuanto a la seguridad pública y jurídica señaló que propondría una reforma que abata la inseguridad y cancele la impunidad, a efecto de recuperar la seguridad en la ciudad y en el campo.

Después de un año de gobierno es difícil evaluar a la actual administración, pues no es posible pensar que se pueda cambiar radicalmente la realidad que vive la seguridad pública, ya que ésta se ha venido incubando durante muchos años.

No obstante, al presidente Fox, su primer año de gobierno ya le debe haber servido para conocer el tamaño del problema que está enfrentando, pues a pesar de las cifras que ha dado a conocer, de que ha detenido y enviado a los centros penitenciarios tanto a exservidores públicos, como a infinidad de delincuentes y de que los decomisos de drogas han sido mayores de lo que fueron en el primer año de gobierno de Zedillo, lo cierto es que el problema que tiene que enfrentar es para apabullar a cualquiera.

Los rezagos son de tal magnitud que no solamente se requeriría un año, sino por lo menos 20 ó 30 años para empezar a resolver el problema;

"No sólo las policías son corruptas: el sistema judicial es un verdadero desastre. Sólo un porcentaje mínimo de los casos se resuelve con una sentencia. Más del 90% de los crímenes terminan en la impunidad. Con estas cifras, los teóricos de la elección racional tienen una tarea difícil: como explicar que la mayoría de los mexicanos no nos dediquemos a delinquir cuando claramente eso es lo más racional. En fin, en la seguridad pública no es que se haya llegado a la gota que derramó el vaso; el vaso estaba derramado desde hace años y es probable que hasta tenga ya grietas serias".⁸⁰

E) ACTUACION DE LOS NIVELES DE GOBIERNO

El federalismo ha sido el modelo de organización política de nuestro país, ratificada y enriquecida por la Constitución de 1917. El federalismo ha sido decisión política fundamental de los mexicanos en los momentos críticos y destacados de nuestra historia. El Estado Federal tiene las siguientes características:

⁸⁰ Chabat, Jorge. en *El Universal*, p. 24

- 1°) Existe un gobierno central, común a todo el territorio.
- 2°) Está compuesto de varias entidades federativas que han cedido su soberanía al Estado Nacional, lo cual les hace perder personalidad jurídica internacional. Estas entidades ejercen su jurisdicción local en las materias que no atribuyeron a la competencia de la Federación.
- 3°) Intervienen las entidades federativas y el Distrito Federal a través de sus legislaturas locales y de sus representantes al Congreso de la Unión, para la formación de las leyes a las que han de someterse.

El federalismo tiene su máxima expresión en el artículo 40 de la Constitución que establece la existencia de una República representativa, democrática y federal compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación, con diferentes potestades o competencias derivadas de la propia Constitución.

La distribución de competencias del sistema federal mexicano está consagrado en el artículo 124 de la Constitución, al señalar que las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados; es decir, el actuar que corresponde a la Federación es conforme a las facultades expresas y limitadas y el actuar de las entidades federativas es conforme a las atribuciones implícitas e indeterminadas.

Asimismo, la Constitución General reconoce facultades concurrentes, o de interés común a Federación y a entidades federativas, y que son ejercidas bajo diversas circunstancias, ya conjunta ya separadamente, por rubro o por materia, pero invariablemente con la intervención de los dos ámbitos de poder. En este sentido, se han dado diversos esfuerzos descentralizadores y, por supuesto, los mecanismos legales de coordinación derivados del derecho de la planeación, que supone la concurrencia de un contrato público, de dos partes idénticas entre sí: la Federación y el estado respectivo.

En el caso del Distrito Federal, el artículo 122 constitucional establece su naturaleza jurídica y la distribución de competencias entre su gobierno y la Federación.

En esa razón;

“podemos concluir que ahora existen espacios del accionar constitucional que tienen una naturaleza dual. No son facultades exclusivas de la Federación; no son, tampoco, explícitas o implícitas de los estados, y no son atribuciones concurrentes.

Son, en rigor, facultades concernientes a cada nivel soberano de gobierno –Federación o estado– que actúa respecto de ellas con imperio de origen, a partir de reproducciones o concepciones iguales, pues poseen un tronco común: La Carta Magna.

Así encontramos dentro de este género de actos públicos y facultades, que en su ejercicio, ya federal, ya estatal, son enteramente autónomas, soberanas e independientes; las relativas a la administración y procuración de justicia; a las que concierne de la prevención del delito, a la readaptación social. En ámbitos más genéricos caen en esta clasificación los quehaceres mismos de gobierno o la actividad legislativa".⁸¹

Lo anterior significa que la seguridad pública en el Distrito Federal, los estados y los municipios, es uno de los principales servicios que sus gobiernos deben proporcionar de manera directa a la población, con un presupuesto integrado en su mayor parte, con sus propios recursos. Pero al no contar con recursos suficientes y debido al retraso organizacional en la planeación y diseño de los dispositivos de sus cuerpos de seguridad, a la concentración de decisiones y funciones en las capitales de los Estados y a la falta de un programa profesional de formación policiaca, se ha originado que en el Distrito Federal y en la mayor parte de los estados y municipios, se tengan resultados casi nulos en los programas y operativos de gobierno para frenar la violencia existente y que los aparatos de seguridad sean rebasados por los problemas que traen aparejados el crimen organizado y el quebrantamiento de la ley.

81 González de la Vega, René. *Justicia para el Pueblo*, p. 47

Es importante destacar que, en algunos estados, la facultad del nombramiento de responsables de la seguridad pública municipal le corresponde a los gobernadores, creando con esto problemas mayores que los que se pueden resolver; ejemplos: municipios donde se observa con toda crudeza la realidad de los servicios de seguridad: personal sin formación, sin equipo, sin planes y programas de trabajo y con grandes deficiencias de operación.

Es ahí, también, donde se observa la falta de coordinación entre policía municipal, policía del estado y policía federal, más aún en aquellos municipios fronterizos o de gran dimensión, donde a esas corporaciones se les agregan los cuerpos privados de seguridad y la policía federal preventiva, lo que provoca e incide en fenómenos de confusión por esa falta de coordinación.

1. FEDERAL

El gobierno de la Federación está constituido por los poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial y es un gobierno de tipo presidencial; se ejerce a través de dichos poderes federales previstos en los artículos 39, 40, 41 y 49.

El Ejecutivo, que reside en el presidente de la República, previsto en el artículo 80 y es auxiliado en el ejercicio de sus funciones por los secretarios y jefes de departamentos de Estado previstos en los artículos 90 y 92, y por el procurador general de justicia de la

nación previsto en el artículo 102 constitucional. Así como por los titulares de los organismos descentralizados, desconcentrados y empresas de participación estatal.

El Legislativo, integrado por un Congreso Federal que se divide en dos cámaras: la de diputados, que representa a la población ciudadana, previsto en los artículos 50, 51 y 52, y la de Senadores que representa a las entidades federativas y al Distrito Federal, previsto en los artículos 50, 56 y 57.

El Judicial, deposita su ejercicio en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito. La administración, vigilancia y disciplina, de este poder, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, previsto en el artículo 94 constitucional.

2. ESTATAL

Los estados son entidades de derecho público que por su grado de descentralización política poseen personalidad jurídica para adquirir derechos y obligaciones frente a la Federación y ante otros estados miembros. Además, tienen el poder para otorgarse un ordenamiento jurídico propio, a partir de la Constitución local y sobre la base de la distribución de competencias realizadas entre el poder federal y el estatal.

Previsto en los artículos 41 y 115 a 122 de la Constitución, los estados adoptarán, para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa: el municipio libre.

El modelo de división de poderes determinado para el ámbito federal, también lo es para el ámbito estatal. Asimismo, el principio de colaboración entre los poderes que se da en el ámbito federal, se da además en el estatal.

Por ello, el poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

- a) El Ejecutivo, que se deposita en un gobernador, quien cuenta con diversos órganos administrativos que lo auxilian.
- b) El Legislativo, lo constituye el Congreso Local integrado sólo por diputados.
- c) El Judicial, integrado por un Tribunal Superior de Justicia que puede tener salas colegiadas o unitarias y juzgados de primera instancia, menores, civiles y penales.

3. MUNICIPAL

El municipio, como una realidad social, es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas. La competencia municipal, está prevista en el artículo 115 constitucional, que establece que el gobierno está a cargo del Ayuntamiento, cuerpo colegiado que realiza funciones administrativas, en algunos casos tiene facultad de iniciativa de leyes y en algunos otros cuenta con juzgados municipales. No se puede precisar en detalle esta competencia, porque la legislación local municipal es muy dispersa.

El Ayuntamiento, como cuerpo colegiado, está formado por regidores, síndicos, municipales o ediles, que de todas estas formas se les designa. El presidente municipal, llamado también alcalde, forma parte de este cuerpo.

Los municipales son electos popularmente y duran en su encargo tres años. El número de ellos es muy variable, pues depende de la importancia del municipio. Serán pocos en los pueblos y numerosos en las grandes ciudades.

Con el desarrollo de este capítulo concluye la presente investigación, por lo cual en el siguiente apartado se precisan las conclusiones a las que se arriba en dicha investigación y se emiten las propuestas de la misma.

CONCLUSIONES

De conformidad con el planteamiento central del presente trabajo, el análisis jurídico-penal en torno a la situación que guarda actualmente el sistema de seguridad pública, es el punto de partida para diseñar e instrumentar propuestas a la problemática de la seguridad y de la justicia que demanda la sociedad mexicana y que debe cumplir el Estado, como primera obligación de proporcionar seguridad a la propia comunidad y con ello salvaguardar sus garantías fundamentales.

Es así que se presentan consideraciones sobre el estado que guardan los cuerpos de seguridad del Estado, encargados de atender la seguridad pública de la población; así como, las causas de los altos incrementos en las conductas delictivas y antisociales de la misma población. En este sentido se puede destacar:

1. El Programa Nacional de Seguridad Pública no contempla una visión estructural del problema de la inseguridad pública y jurídica de los ciudadanos, implicando que el gobierno sea incapaz de garantizar los derechos fundamentales de la ciudadanía.

2. La falta de una atención eficiente al problema de seguridad pública, es una cuestión que afecta y preocupa a los mexicanos de todas las clases sociales y de todo el territorio nacional. La inseguridad pública, es un problema generalizado y de consecuencias muy negativas para el país.

3. En el ámbito nacional, se escucha constantemente que la delincuencia y la seguridad pública han empeorado significativamente en los últimos años. Se observa que han aumentado los asaltos y robos a mano armada; además, de que la existencia de demasiadas armas sin control en el país, crea un clima de temor e incertidumbre.

4. El temor e incertidumbre, aumentan el clima de inseguridad pública y jurídica que vive la ciudadanía, la que se siente indefensa ante los embates del crimen organizado y de la delincuencia común; además, se encuentra el hecho de que la ciudadanía, en su mayoría, se abstiene de acudir a solicitar ayuda a los cuerpos de seguridad del gobierno, dado que éstos, con toda impunidad, son los que con frecuencia cometen robos e infinidad de atropellos contra la población.

5. Existe un gran deterioro en las instituciones de Seguridad Pública, pues casi nadie cree ni confía en las personas encargadas de ellas. La honestidad y honorabilidad de los cuerpos policiacos y sus autoridades, está por los suelos, acorde a la percepción social ciudadana.

6. El deterioro en las instituciones de Seguridad Pública, viene a constituir un riesgo para la propia seguridad del Estado mexicano, pues implica un desgaste en los mecanismos e instrumentos con que cuenta el gobierno, para preservar la convivencia social de la ciudadanía, propiciando de esta manera un clima de inseguridad pública y una violación a las garantías individuales de la población.

7. El no plantear con seriedad e integralmente la problemática de la inseguridad pública, aunado a la mala imagen de las instituciones encargadas de preservar la seguridad pública y jurídica de la ciudadanía, hacen que por un lado se incremente la criminalidad y, por el otro, siga aumentando la desconfianza ciudadana hacia los órganos del Estado, encargados de prevenir la seguridad de la población.

8. La sociedad ha estado demandando poder contar con una seguridad que le permita convivir armónicamente y progresar sin sobresaltos; demanda generar condiciones de paz pública que siembren la confianza, que exista una acción oportuna, suficiente y honorable del Estado, ya que si no hay seguridad, entraría en crisis y desaparecerían las posibilidades de propiciar soluciones para frenar la problemática social.

Es así que el principal problema que preocupa a la población, es la falta de seguridad pública, pues, se puede decir, que en los tres últimos sexenios y en lo que va de la actual administración, la

demanda de seguridad se ha convertido en auténtico clamor en todo el país.

9. En los diferentes niveles de gobierno, se han llevado a cabo reformas, programas, acciones y estrategias encaminadas a mejorar el Sistema Nacional de Seguridad Pública; se han incrementado notablemente los recursos, se han derramado y distribuido millones de pesos destinados a la seguridad, principalmente en la infraestructura (más policías, más equipo, más vehículos, más cárceles, etc.).

Los resultados no han sido los esperados, se han incrementado los actos delictivos, la corrupción e impunidad; incluso, Ernesto Zedillo en su último informe de gobierno, reconoce el fracaso en esta materia.

10. Se observa que, casi en todo el país, la paz social se conserva, pero algunos sectores de la sociedad mexicana consideran que nos encontramos ante una situación de inseguridad, propiciatoria de fenómenos de inestabilidad social y política.

Entre las causas que se señalan y que han incrementado los índices de inseguridad pública están:

- a) El desempleo creciente, vinculado al deterioro de los salarios, que hace que la ciudadanía se disperse en el campo y las ciudades, cultivando el ocio, que promueve vicios y ge-

nera delincuencia en potencia.

- b) **La desintegración familiar y la debilidad de los valores morales familiares.**
- c) **El rezago educativo y la deficiente calidad en la educación.**
- d) **La pobreza, injusticia y opresión, características de la insatisfacción de necesidades elementales, suscitan inevitablemente ciertas formas de delincuencia común que van desde el robo, el asalto a mano armada, la violación y la provocación de lesiones, hasta el homicidio.**
- e) **La explosión demográfica, vinculada a la concentración urbana, principalmente en las zonas metropolitanas, en donde se degrada la calidad de las relaciones sociales.**
- f) **El aumento en el consumo de drogas y alcohol.**
- g) **Las cifras contradictorias que se dan a conocer para enfrentar el problema de la seguridad, lo que no permite saber la magnitud del problema.**
- h) **El crecimiento del crimen organizado, vinculado al narcotráfico, al contrabando, al tráfico de armas y a los secuestros, disponiendo de enormes recursos que lo hace**

más peligroso que la delincuencia común.

- i) La creciente corrupción y prepotencia de las autoridades y de los cuerpos policiacos encargados de impartir justicia y velar por la seguridad de la población.**
- j) El deterioro del sistema de administración e impartición de justicia.**
- k) La corrupción de los mandos superiores de los cuerpos policiacos, que inician largas cadenas de explotación de subaltemos, incidiendo finalmente en el pueblo en general.**
- l) La falta de uniformidad de la legislación en la materia.**
- m) La heterogeneidad de las corporaciones; hay infinidad de cuerpos policiacos, sin que existan posibilidades de una adecuada supervisión.**
- n) Inexistencia de programas de rehabilitación de los infractores.**
- ñ) Escasas posibilidades de reinserción social del infractor, lo que le «obliga» a volver a delinquir.**
- o) La displicencia de la sociedad ante conductas ilegales,**

pues muy fácilmente perdona y acepta a exfuncionarios que hicieron su fortuna robando, o a personas que piratean las obras de otros en beneficio personal.

PROPUESTAS

No es fácil la solución del problema de la inseguridad pública, se reconoce que ha venido siendo atacado con reformas y/o creación de diversos instrumentos legales. Se creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública y se han dado mejoras en los aspectos estructurales de las instituciones encargadas de impartir justicia; se han mejorado los sueldos de los cuerpos policiacos, encaminándolos hacia su profesionalización; se han reformado, formulado y establecido leyes y códigos. Sin embargo, lo evidente es que hasta hoy no han sido acertadas las medidas para resolver el problema, ya que subsiste y se agrava.

Frente a este panorama, para poder mejorar los sistemas de impartición de justicia y que ésta sea pronta, completa e imparcial y se imparta dentro de los plazos y términos que señalan las leyes; que la sociedad tenga una garantía en la integridad física de sus miembros, una eficaz salvaguarda de sus bienes y valores y evitar la impunidad de los delincuentes; en el corto plazo, aunque es difícil esperar cambios espectaculares que abatan los altos índices de inseguridad, el gobierno de Fox debe reconocer y enfrentar los problemas y causas que dan origen a la inseguridad, impunidad y corrupción.

En el mediano plazo se debe hacer una reforma institucional a partir de los reclamos de la sociedad sobre la impartición de justicia, seguridad pública y protección jurídica, debiendo considerarse una propuesta integral del gobierno, la que debe comprender tareas que satisfagan la actuación del Estado y las demandas de la sociedad mexicana. Hay que considerar lo siguiente:

- a) El programa de seguridad pública, debe abarcar desde la prevención del delito, hasta la readaptación y reinserción en la sociedad, del delincuente.
- b) Se deben formular programas de rehabilitación del delincuente, que abarquen desde el auto de formal prisión hasta la libertad del infractor.
- c) La reforma debe restablecer el orden público y la seguridad individual, familiar y patrimonial de la ciudadanía; buscando nuevos instrumentos que modernicen estructuralmente el sistema de impartición de justicia, en el cual todos los ciudadanos deben tener igualdad y el mismo acceso a la justicia y la equidad.
- d) El proyecto debe partir no solamente de los principios básicos de la Constitución, sino que, además, se debe garantizar el pleno respeto a las garantías individuales de la sociedad.

- e) **La actualización, uniformidad y sistematización de la legislación debe responder a las necesidades sociales y a los reclamos actuales.**

- f) **Una reforma a los procedimientos judiciales, permitirá a los jueces actuar con mayor independencia para aplicar la norma jurídica y enriquecerá las posturas de los litigantes.**

- g) **La modernización al sistema de procuración de justicia debe considerar que, en su estructura y organización, se introduzcan recursos tecnológicos que apoyen a la institución para impartir justicia de manera pronta y expedita.**

- h) **Revalorizar y dignificar a los servidores públicos encargados de velar por la seguridad de la población, asegurándoles un régimen de prestaciones económicas e incentivos para el desarrollo de su actividad y congruente con el papel que desempeñan, y así fortalecer su posición ante la sociedad.**

- i) **Es importante, en el ámbito de la impartición de justicia, que las personas encargadas de ella mantengan un contacto permanente con la sociedad, buscando la comprensión de los cambios estructurales en el sistema.**

De lo anterior se desprende que resulta inaplazable garanti-

zar a la sociedad mexicana las condiciones necesarias para que pueda vivir y convivir en un ambiente de seguridad pública, de paz social.

Las reformas, acciones y medidas que se tengan que tomar, para resolver el problema estructural de la seguridad pública, no deben quedarse en simple discurso, pues los reclamos y demandas de la ciudadanía deben atenderse inmediatamente; en virtud de que la razón principal de la existencia de un Estado organizado, es la de asegurar el pleno goce de las garantías constitucionales de la sociedad que lo compone y, consecuentemente, garantizarle su seguridad pública.

Por ello, la urgencia de contar con un auténtico Sistema Nacional de Seguridad Pública que asegure al ciudadano el disfrute del servicio y que lo ubique como un derecho reconocido constitucionalmente; es decir, que sea una garantía más que un servicio y que se traduzca en una real y efectiva coordinación de las autoridades encargadas de atender a dicho servicio.

Con independencia del nivel de desarrollo alcanzado por las naciones, ninguna está exenta de los problemas de seguridad, el terrorismo, los actos vandálicos, los atentados y los fenómenos violentos de diverso tipo, se dan lo mismo en los países en alto nivel de desarrollo, como en los países pobres o con mediano nivel de desarrollo.

En México, las generaciones forjadas en el largo periodo de estabilidad política y social del país están viviendo hechos inéditos que no vieron antes. La sofisticación, lo inesperado, la magnitud y los alcances de la nueva situación social que han sembrado hechos de violencia registrados tanto en el Distrito Federal como en las entidades federativas en los últimos años; hacen que persista en la población un sentimiento de permanente inseguridad e insatisfacción que ha puesto en evidencia los mecanismos nacionales de protección a los ciudadanos y que hace de la seguridad pública una demanda fundamental para el fortalecimiento de la credibilidad de la sociedad hacia el gobierno.

Si la inseguridad, el crimen organizado y los hechos violentos, han rebasado la capacidad institucional del régimen gubernamental para hacerles frente, aún está a tiempo para corregir deficiencias, cambiar sistemas, vencer intereses creados y generar las instituciones modernas y eficaces que la sociedad demanda en la prestación del servicio de seguridad.

En México, se ha llegado ya a la etapa en donde no se puede perder tiempo ni recursos, cada día perdido y cada recurso mal utilizado pesan ante el avance sorprendente de los fenómenos de inseguridad y desprotección ciudadana.

Una de las medidas que deben tomarse para mejorar la seguridad pública, es lograr una mayor coordinación entre Federación,

Distrito Federal, Estados y Municipios, con el objeto de identificar con claridad el gran inventario del personal de seguridad, sus antecedentes, su experiencia, su formación y sus limitaciones, evitando así, que un elemento dado de baja con malos antecedentes en una región, sea contratado en otra, por desconocimiento.

El Gobierno Federal debe de apoyar al Distrito Federal, a Estados y Municipios, brindándoles mayores recursos y a partir de ahí ejercer la normatividad sobre el tipo, la calidad, la organización y la eficacia que le demanden a los cuerpos de seguridad en la prevención de los delitos.

La creación y fortalecimiento de nuevas leyes e instituciones de seguridad y el bienestar de la población, deben ser los ejes fundamentales por los que debe transitar la aspiración que los mexicanos tienen de un mejor sistema de seguridad pública, modernizando por un lado y atacando a fondo los problemas y eliminando de la realidad unos de los factores principales de la inseguridad: la pobreza y la desigualdad.

En nuestro país, se insiste, aún se está a tiempo, las instituciones de la seguridad pública, las instituciones de la sociedad, las organizaciones políticas y sociales, la sociedad en su conjunto y fundamentalmente el Gobierno, deben de hacer el mayor de los esfuerzos para enfrentar al desafío.

FUENTES CONSULTADAS

I. BIBLIOGRAFICAS

- ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, UNAM, Segunda Edición, 1975.
- AGUAYO QUEZADA, Sergio y Michel Bagley B. (compiladores). *En Busca de la Seguridad Pérdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana*, México, Siglo XXI, 1990.
- AMUCHATEGUI REQUENA, Irma G. *Derecho Penal*, México, Harla, Segunda Edición, 1996.
- BIALOSTOSKY, Sara. *Panorama del Derecho Romano*, México, UNAM, 1990.
- BOBBIO, Norberto. *El Tiempo de los Derechos*, España, De. Sistema, 1991.
- BOJORQUEZ, Djed. *Crónica del Constituyente*, México, PRI, 1985.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, Novena Edición, 1994.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Las Garantías Individuales*, México, Porrúa, Vigésimoquinta Edición, 1993.
- CASTELLANOS, Fernando. *Lineamientos Elementales del Derecho Penal*. México, Porrúa, Trigésima Cuarta Edición, 1994.
- CASTRO, Juventino V. *El Ministerio Público en México*, México, Porrúa, Séptima Edición, 1993.
- CASTRO, Juventino V. *Garantías y Amparo*, México, Porrúa, 1993.

- CASTRO, Juventino V. *La Procuración de la Justicia Federal*, México, Porrúa, 1993.
- COLE, G.D.H. *La Organización Política*, México, CFE, Quinta Reimpresión, 1970.
- DE LA GARZA, Alberto. Et Al, *Evolución del Estado Mexicano*, México, Edit. El Caballito, Tomos I, II y III, 1991.
- DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. *Garantías Individuales y Amparo en Materia Penal*, México, De. Duero, 1992.
- DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, España, Ariel, 1962.
- FLORES OLEA, Víctor. Et Al, *El Sistema Mexicano*, México, Nueva Política, Vol. No.2, 1976.
- FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, Décima Quinta Edición, 1973.
- GAMAS TORRUCO, José. *El Federalismo Mexicano*, México, SepSetentas, 1975.
- GAMBOA DE BUEN, Jorge. *Ciudad de México, una Visión*, México, CFE, 1994.
- GARCIA RAMIREZ, Sergio. *Narcotráfico un Punto de Vista Mexicano*, México, Porrúa, 1989.
- GARZA SALINAS, Mario A. *Seguridad Civil y Participación Ciudadana*, México, INAP, 1993.
- GONZALEZ CASANOVA, Pablo. *La Democracia en México*, México, Era Sexta Edición, 1974.
- GONZALEZ DE LA VEGA, René. *La Justicia: Logros y Retos*, México, CFE, 1993.
- GONZALEZ DE LA VEGA, René. *Justicia para el Pueblo*, México, INACIPE, 1985.
- GONZALEZ DE LA VEGA, René. *Política Criminológica Mexicana*, México, Porrúa, 1993.
- GRANADOS ATLACO, José Antonio. *Derecho Romano I (Antología)*, México, UNAM, 1993.

- HELLER, Herman. *Teoría del Estado*, México, CFE, Sexta Reimpresión, 1971.
- MARCUE PARDIÑAS, Manuel. *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, México, Volumen VII, 1955.
- POLO BERNAL, Efraín. *Breviario de Garantías Constitucionales*, México, Porrúa, 1993.
- RAMIREZ BLANCO, Norberto. *Derecho Constitucional I y II (Antología)*, México, UNAM, 1995.
- RAMIREZ BLANCO, Norberto. *Garantías Individuales*, México, UNAM, 1995.
- RUBIO, Luis. Et Al (Coordinadores), *A la Puerta de la Ley. El Estado de Derecho en México*, Cal y Arena, México, 1994.
- RUIZ ALEGRIA, Carlos. *Teoría del Estado (Antología)*, México, UNAM, 1995.
- RUIZ ALEGRIA, Carlos. *Teoría Política (Antología)*, México, UNAM, 1995.
- SAYAG HELU, Jorge. *El Nacimiento de la República Federal Mexicana*, México, SepSetentas, 1974.
- SOBERANES, José Luis. *Una Aproximación a la Historia del Sistema Jurídico Mexicano*, México, CFE, 1992.
- TENA RAMIREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, Décima Tercera Edición, 1974.
- TINOCO RICHTER, César. *Teoría de la Administración y del Derecho Administrativo*, Venezuela, Universidad Central de Venezuela, Tercera Edición, 1970.
- TORRES, Blanca (Compiladora). *Descentralización y Democracia en México*, México, El Colegio de México, 1986.
- VAZQUEZ, Héctor. *El Nuevo Municipio Mexicano*, México, SEP, 1986.
- VILLORO TORANZO, Miguel. *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Porrúa, Décima Edición, 1993.

II. DICCIONARIOS

DE PINA, Rafael. *Diccionario de Derecho*, México, Porrúa, Décima Edición, 1981.

Diccionario de Política y Administración Pública, México, CLCPAP A.C., Tomos I, II y III.

Diccionario Jurídico, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; Tomos I a IV.

III. LEGISLATIVAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O. 5-II-1917.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2000.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, D.O. 29-XII-76.

Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública, México, 11-XII-95.

Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, México, Ed. PAC, 1993.

Compilación sobre el Sistema de Seguridad Pública, México, Esfinge, 1999.

Colección Penal, México, Delma, Quinta Edición, 2000.

IV. PLANES Y PROGRAMAS

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México, Poder Ejecutivo Federal,

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México, Poder Ejecutivo Federal. 1995.

Programa Nacional de Seguridad Pública, México, Poder Ejecutivo Federal, 1998.

Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal, México, D. O. 11-XI-9.

Programa Nacional de Protección Civil 1990-1994, México, D.O. 29-V-91.

V. HEMEROGRAFICAS

A) DIARIOS

Excélsior (México, D.F.), 2 de diciembre de 1976; 2 diciembre de 1982; 2 de diciembre de 1988; 26 de noviembre de 1994; 1, 2 y 3 de septiembre de 1998; 30 de enero de 1999 y 9 de febrero de 1999.

La Jornada (México, D.F.); 1, 2 y 3 de septiembre de 1988; 1, 2 y 3 de septiembre 1990; 1, 2 y 3 septiembre de 1993; 1, 2 y 3 de septiembre de 1994; 2 de diciembre de 1994; 27 de agosto de 1998; 1, 2 y 3 de septiembre de 1998 y 28 de enero de 1999.

El Universal (México, D.F.), 6 de diciembre de 1991; 20 de junio de 1992; 21 y 24 de agosto de 1998; 3 de diciembre de 1998; 15 de enero de 1999; 25 de febrero de 1999; 1 y 27 de julio de 1999; 26 y 27 de mayo de 1999; 2 y 21 de septiembre de 1999; 20 de octubre de 1999; 29 de marzo de 2000; 17 de mayo de 2000 y 3 de agosto de 2000.

La Prensa (México, D.F.), 17 de mayo de 2000.

Reforma (México, D.F.), 2 de diciembre de 1994; 2 y 3 de septiembre de 1996; 5 de febrero de 1999; 7 de abril de 1999; 14 de julio de 1999 y 2 de septiembre de 2000.

B) REVISTAS

Epoca (México, D.F.), 28 marzo de 1994 número 147; 9 de mayo

- de 1994 número 153 y 11 de julio de 1995 número 162.
Examen (México, D.F.), septiembre de 1992 número 40.
Proceso (México, D.F.), 29 de diciembre de 1986 número 530;
13 de agosto de 1990 número 719; 31 de mayo de 1993
número 865; 28 de marzo de 1994 número 908; 4 y 11 de
abril de 1994 números 909 y 910; 2, 9 y 23 de mayo de
1994 números 913, 914 y 916; 6 y 27 de junio de 1994
números 918 y 921; 18 de julio de 1994 número 924; 8 de
septiembre de 1996 número 1036 y 23 de agosto de 1998
número 1138.
Siempre (México, D.F.), 15 y 22 de junio de 1994 números 2138
y 2139 y 5 de septiembre de 1996 número 2255.
Seguridad Pública (México D.F.), noviembre de 1990 número 3.
Revista de Administración Pública, México, INAP, No. 27, 1975.
Revista Mexicana de Justicia, México, PGR, Abril-Junio 1991.

VI. VARIOS

- Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal. *El Municipio Libre*, México, S.G., 1985.
Instituto Nacional de Administración Pública. *La Seguridad Pública Municipal* (Guía Técnica 24), México, Segunda Edición, 1993.
H. Congreso de la Unión. *Las Constituciones de México*, México, 1989.
Centro de Investigación y Docencia Económica. *Política y Gobierno*, México, Vol. 1, No. 1, Enero-Junio 1994.
Procuraduría General de la República, *Conmemoración de 100 Años*, México, Internet, 2001.