

321909



**CENTRO DE ESTUDIOS UNIVERSITARIOS
CLAVE UNAM 3219**

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE MEXICO

**PANORAMA DE LA IMPARTICION
DE JUSTICIA EN LOS ALBORES
DEL SIGLO XXI**

T E S I S
PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
BEATRIZ MARGARITA CASTRO REYES

DIRECTOR DE TESIS:
LIC. MAURICIO OSEGUERA GUZMAN

MEXICO DISTRITO FEDERAL 2001



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

**A DIOS por haber realizado
Mis sueños y por darme vida
para poder verlo.**

**A mi señor padre
Ing. Eduardo Castro Pérez de León
A quien considero el mejor padre
del mundo y quien supo inculcarme con
sabiduría y paciencia los conceptos
de honradez, respeto y dignidad para
con nuestros semejantes, así como la
plena convicción de rectitud en el
campo profesional.
Por ser como eres te quiero PAPI
GRACIAS POR TU APOYO.**

**A mi señora madre
YOLANDA REYES DE CASTRO
Quien nunca pensó que pudiese
llegar este día, ya que con sus
consejos y cariño hizo de mí una
persona de bien.**

**A mis hermanos
Datty, Rosy y Eduardo.
Integrantes del grupo familiar
quienes juntos forjamos la rea-
lización de nuestros objetivos
y con sus consejos, estímulos y
amor, me han enseñado, que
cada día se debe ser mejor.**

**A mis padrinos
Lorenzo Castro Martínez y
Alicia Reyes de Castro
Por el apoyo brindado y por
ser grandes seres humanos.**

**A mi grandioso AMIGO
Lic. Mario Alberto Tapla Molina
A quien le doy las gracias por ser
la primera persona que confío
en mí profesionalmente y me
brindó la oportunidad de
trabajar en su despacho además
de darme lo más valioso, su
gran amistad.**

**A MI ASESOR DE TESIS
Lic. Mauricio Oseguera Guzmán
Por su paciencia y participación
en la realización de esta tesis,
deseando que no lo haya
decepcionado.**

A LA PERSONA QUE MAS CREYO EN MI

AIDA MOLINA DE TADIA

Gracias por el amor

Gracias por presionarme

Gracias por su apoyo

Gracias por su madurez

Gracias por sus enseñanzas

¿Pero sabe que es lo mejor?

USTED JEFA

Índice

Introducción	4
1.0. Estado y orden social	7
1.1. Noción de Estado	7
1.2. El Estado y la Nación	10
1.3. Diversas concepciones sobre el Estado	12
1.3.1. El Estado moderno	15
1.3.1.1. El Estado moderno como Estado de Derecho	19
1.3.1.2. El Estado moderno como Estado asistencial	20
1.3.2. El Estado mexicano	21
1.4. El mantenimiento del orden social como tarea del Estado	33
2.0. El Estado y la seguridad	37
2.1. La seguridad	37
2.2. Seguridad jurídica	39
2.3. Seguridad administrativa	44
2.3.1. La estructura administrativa	47
2.3.2. Los instrumentos administrativos	51
2.4. La seguridad pública	53
3.0. El desarrollo de la seguridad pública en México	56
3.1. Legislación sobre seguridad pública	57

3.1.1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	57
3.1.1.1. La Constitución de 1824	57
3.1.1.2. La Constitución de 1836	58
3.1.1.3. Constitución de 1843	59
3.1.1.4. Consittución de 1847	60
3.1.1.5. Constitución de 1857	60
3.1.1.6. Constitución de 1917	62
3.1.2. El Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000	65
3.2. Las instituciones encargadas de la seguridad pública	67
3.2.1. Secretaría de Gobernación	67
3.3. Cuerpos de seguridad pública	71
3.3.1. Policía	72
3.3.1.1. Policía Judicial Federal	72
3.3.1.2. Policía Federal de Caminos y Puentes	74
3.3.1.3. Policía Fiscal Federal	76
3.3.1.4. Policía Judicial del Distrito Federal	77
3.3.1.5. Policía preventiva	79
3.3.1.6. Policía auxiliar	82
3.3.1.7. Policía bancaria e industrial	83
3.3.1.8. Policía de tránsito	83
4.0. Las políticas de seguridad pública bajo el régimen de Ernesto Zedillo Ponce de León	85
4.1. Entorno nacional	85

4.2. Las políticas nacionales	91
4.3. Seguridad pública y delincuencia en la Ciudad de México	96
4.4. Los mandos militares de la seguridad pública	97
4.5. La seguridad pública bajo la administración de Cauhtémoc Cárdenas en el Gobierno del Distrito Federal	101
4.6. La participación ciudadana en las políticas de seguridad pública	103
Conclusiones	107
Fuentes	114

Introducción

En la actualidad la inseguridad en nuestro país es un problema creciente, dado que la delincuencia ha aumentado en grandes proporciones, si se le compara con la capacidad de los organismos encargados de combatirla. Por su parte, los medios de comunicación dedican una buena parte de su tiempo al aire a difundir información relativa al crimen, manifestando la cotidianeidad del mismo.

Como se verá en la presente tesis, la seguridad pública es una función del Estado, el cual debe asumirla para evitar desintegrarse, como resultado de la violencia y la búsqueda del poder a través del miedo, ejercido por las personas dedicadas al crimen.

De ahí que le otorguemos una gran importancia al tema de la seguridad pública, a la luz del Derecho, disciplina encargada de normar los límites de la aceptabilidad de la conducta humana, es decir, hasta dónde se admite como buena, o al menos no lesiva para el orden social, y hasta qué punto es dañina para la convivencia social y, en consecuencia, se le debe sancionar.

El Estado es la institución encargada de vigilar que la conducta de los individuos a quienes rige, no exceda los linderos de la convivencia social, así como de castigar a quienes los traspasen. El Derecho así mismo norma los límites del Estado para con los individuos o las instituciones, en materia de seguridad pública, así como los métodos que empleará para llevarla a cabo.

Para fines de esta tesis ha sido necesario definir las categorías utilizadas. Por una parte, en el primer capítulo se precisa el concepto de Estado: en específico el Estado moderno y, dentro de éste, el Estado mexicano. Por la otra, se habla del orden social como una función del Estado.

Con lo anterior, sentamos las bases para pasar al segundo tema: el de la seguridad pública como obligación del Estado. Para ello, definimos en primer término a la seguridad, detectando dos de sus divisiones, a partir de la perspectiva estatal: la jurídica, la administrativa y la pública, materia del presente trabajo.

La conceptualización hecha en el segundo capítulo, da pie para concretar en el tercer tema, referente, por una parte, a la forma en que se ha desarrollado la seguridad pública en México, desde su nacimiento como país independiente, el gobierno emanado de la Revolución y los tiempos actuales, en el último año del periodo presidencial del doctor Ernesto Zedillo Ponce de León. Nos referimos en específico a lo que las distintas Constituciones de nuestra historia han tratado con respecto a la seguridad pública.

En la segunda parte del tercer capítulo se presentan los organismos estatales encargados de la seguridad pública, a nivel de secretaría de Estado (la de Gobernación), y los distintos cuerpos del rubro, federales y locales.

En el último capítulo se analizan las políticas que, en materia de seguridad pública, se han elaborado a lo largo del presente sexenio (hasta principios de 1999), examinándose el problema de la inseguridad pública a nivel nacional y en el Distrito Federal, con las distintas opciones que se han ensayado en la capital para aminorar el problema.

Con los cuatro capítulos mencionados, que a continuación presentamos, deseamos contribuir a mejorar el entendimiento del asunto de la seguridad pública. Es por eso que partimos de un punto de vista doctrinario, para enfocar los conceptos en la realidad del problema, que atañe muy de cerca a cada ciudadano.

1.0. Estado y orden social

A continuación explicaremos la noción de Estado y su responsabilidad en el funcionamiento armónico de la sociedad, en consenso con los individuos que la conforman, y para beneficio de todos. Ante todo, queda de relieve la función del Estado de Derecho, como fruto del Estado Moderno, el cual pretende garantizar que la justicia sea aplicada por igual a los individuos gobernados por el Estado.

1.1. Noción de Estado

El Estado es una forma compleja de poder, regida por el gobierno. Aparece cuando el sistema de posiciones y papeles sociales, así como las interacciones, se han vuelto complicadas; esto es, cuando la toma de decisiones ha rebasado el nivel familiar, tribal, etc., pues estas estructuras han sido absorbidas por el Estado, dentro de un territorio. Esto se logra a través de la imposición (o monopolio) de un sistema cultural, ideológico, político, normativo, religioso, etc. colocado por encima de una diversidad de culturas, ideologías, creencias, modos de organización, etc.

Desde la perspectiva jurídica, Eduardo García Máynez afirma que “de acuerdo con su esencia, el Estado ha de ser un orden jurídico. Pero sólo adquiere este carácter cuando la justicia es su suprema norma. (...) El Estado no tiene en sí mismo su justificación, sino en lo que aporta al desarrollo y florecimiento de la vida comunitaria. (...) El Estado no es un mero sistema de normas que podamos concebir abstractamente, desligándolo de la conducta de quienes a él se someten. (...) Sólo por

el establecimiento y la conservación de un orden jurídico cumple el Estado su concepto: de acuerdo con su esencia debe someter su obrar y su omitir a la justicia como suprema norma. (...) El Estado es también institución." ¹

El Estado se compone de tres elementos: el territorio, la población y el poder. El territorio es el área geográfica en donde el Estado ejerce su poder. El territorio es el ámbito en donde se encuentra la población sujeta al poder del Estado. La población está compuesta por los hombres y mujeres que están sujetos a la autoridad política del Estado. En términos jurídicos, la población puede ser definida como *los miembros de una comunidad jurídicamente organizada*. Estos hombres y mujeres gozan de un conjunto de derechos, divididos en derechos de libertad, derechos políticos y facultad para solicitar la intervención del Estado en favor de sus intereses individuales. El poder se define como la voluntad que dirige a la sociedad organizada; el poder puede ser coactivo, no coactivo y de dominación.

Desde el punto de vista de la sociología, el Estado es "una estructura social institucionalmente diferenciada y funcionalmente especializada que ejerce el monopolio de la violencia sobre un territorio determinado para garantizar un marco normativo común a los miembros de la sociedad o sociedades que domine." ² Esto es, coordina las funciones sociales dentro de una sociedad compleja.

¹ García Máynez, Eduardo. Filosofía del derecho. Ed. Porrúa. México, 1997: pp. 172 y ss.

² Zorrilla, Rubén H. Principios y leyes de la Sociología. Ed. Emecé. Buenos Aires, 1992: p. 217.

Al ser una *institución diferenciada* su estructura de posiciones y papeles sociales, se mantiene independiente de la sociedad civil, que conforma el resto de la sociedad. Las funciones del Estado son exclusivas del mismo, pues no pueden ser llevadas a cabo por otra institución o instituciones. Además, las funciones del Estado son vitales, pues sirven para que haya un buen funcionamiento de la sociedad (por ejemplo, el ejercicio de la violencia como garantía del orden). Al actuar normalmente sobre un territorio determinado, sólo se da en las sociedades sedentarias, o relativamente sedentarias.

Para la política, una definición general del Estado es la descripción de este como una organización racional de la política que surgió en Europa en el siglo XIII, y que llegó a su madurez en la transición del siglo XVIII al XIX. Esta organización política favoreció el cambio de las relaciones económicas y sociales del medioevo. Entre las modificaciones experimentadas en la sociedad pueden mencionarse la superación de la relación personal entre los siervos y los señores feudales como resultado de la ruptura de los señoríos en favor de la construcción de territorios nacionales, condición necesaria para la formación de los Estados nacionales.

Con la formación del Estado, el individuo perdió la relativa autonomía de la edad media debida a su integración real con la naturaleza en favor del funcionamiento de la maquinaria social y de su relación directa con el mandatario; los sujetos adquirieron una condición civil: la ciudadanía, con una posición fijada en relación con el conjunto de la sociedad y los derechos que esta les reconociera.

Para la teoría política, el Estado es la forma como está organizado el poder en una nación, su principal característica consiste en la concentración de la decisión y el gobierno, es decir en la fusión del poder legislativo y el ejecutivo, en una sola instancia, personal o burocrática que rige para un territorio determinado. Las principales funciones del Estado consisten en garantizar el orden, el bienestar y la unidad de la sociedad que gobierna, así como regular el conjunto de relaciones sociales y económicas que se verifican en el complejo social.

1.2. El Estado y la Nación

El Estado surgió de la fusión, bélica o pacífica, de diversos grupos sociales (tribus, clanes, etc.). Por su parte, la *Nación* es un fenómeno de la era moderna, surgido en Europa. "Se funda en participar de un mismo fondo de creencias, lo que origina un profundo sentimiento de tener el "mismo nacimiento" [de donde deriva *nación*], real o ficticio."³ Puede compartirse (aunque no necesariamente) un mismo idioma, religión, cultura, etc. También es posible que un Estado domine sobre territorios y culturas ajenos, lo cual se denomina imperialismo.

El Estado democrático es un fruto del predominio de la sociedad civil sobre el Estado, a raíz del surgimiento de la burguesía y sus posteriores luchas por emanciparse del poder monárquico, (como en el caso de las revoluciones inglesa y francesa), cuando la propiedad privada sirvió como un aglutinante social alternativo

³ Zorrilla, Rubén H. *Op. cit.* p. 217.

autónomo, frente al rey o emperador. Hay una relación simbiótica entre la sociedad civil y el Estado, pues la primera tiende -si es compleja- a la dispersión, en tanto el Estado tiende a la aglutinación; debe haber un equilibrio entre ambos para no caer ni en la anarquía ni en el totalitarismo.

Al gobernar, el Estado tiene las siguientes funciones:

- I. Imposición de normas y su respeto o garantía por medio de la violencia; es decir, se pretende el establecimiento del orden y la paz, dentro del territorio gobernado por el Estado.
- II. Se dirige a la sociedad interna, mediante el gobierno; y a las externas, a través de las relaciones internacionales.
- III. Ejerce la justicia, como árbitro imparcial.
- IV. Se busca la conservación del territorio.

Por esas razones el Estado debe ejercer el monopolio de la violencia institucionalizada, a fin de garantizar el orden. Por lo tanto, aceptar al Estado no es una tarea voluntaria del individuo: al estar en el territorio de un Estado, hay que acatar sus leyes. Sin embargo, la fuerza no es el único fundamento del Estado: también está el consentimiento que, en un nivel mínimo, debe darse por grupos y sectores importantes de la estructura social. Por ello, también se basa en las creencias de los miembros de la sociedad.

Dentro de la garantía del orden, está la seguridad brindada el Estado que, como se estudiará en el siguiente capítulo de esta tesis, se divide en seguridad pública, seguridad social y seguridad administrativa.

En Occidente el concepto de *nación* surgió con la edad moderna, como resultado de la formación de bloques de poder regionales portadores de principios de independencia, soberanía y democracia, los cuales sustituyeron a la estructura del "imperio universal", basada en lealtades personales. En este contexto la *nación* fue entendida como una comunidad de carácter y destino, es decir, como una colectividad con afinidades que la hacen homogénea, le dan cohesión y le determinan objetivos comunes. Estas afinidades generalmente provienen de una historia y un espacio compartidos y son el fundamento de su identidad.

Las naciones se desarrollaron de forma paralela al capitalismo, por ello algunos autores las definen como unidades sociales compuestas por distintas clases, reguladas por el poder militar y administrativo de un Estado.

Durante los siglos XIX y XX se establecieron formalmente los límites geográficos y sociales de las naciones americanas, en el proceso de consolidación de estas, la creación de una identidad propia fue determinante.

1.3. Diversas concepciones sobre el Estado

A lo largo del tiempo se han elaborado diferentes clasificaciones para integrar el concepto del Estado; cada clasificación corresponde al momento histórico vivido, lo cual incide en la forma que el Estado haya tenido en ese momento. Entre las teorías más importantes están las siguientes:

a) Platónicas.- La República, de Platón es el primer texto cuya preocupación es la Ciencia Política, al aplicarse un razonamiento sistemático y una investigación crítica a las ideas políticas y a las instituciones. Cabe anotar que el Estado griego formaba parte integral de la *polis*, ubicada en un territorio limitado, en la cual los ciudadanos libres tenían derecho a voz y voto en las plazas públicas. En La República platónica se presenta estructura un Estado ideal, con la justicia del valor supremo; en esta obra se concibe al Estado como un hombre gigantesco, integrado por labradores, militares y magistrados, siendo éstos últimos equivalentes a los filósofos, considerados los hombres más sabios y virtuosos para gobernar, en un régimen aristocrático.⁴

b) Aristotélicas.- En un contexto histórico similar, Aristóteles -discípulo a su vez de Platón- elaboró las obras La Política, Las Constituciones y la Ética Nicómaco, basadas en la observación de los datos reales, con una posición crítica ante las utopías de su maestro. Para Aristóteles, la familia y la propiedad privada, derivan de la naturaleza misma del hombre, la mejor forma de gobierno es la que se adapta a las necesidades y características de cada pueblo.⁵

c) Tomistas.- El Tomismo es el sistema escolástico contenido en las obras de Santo Tomás de Aquino (como la *Summa Teologica*) y las de sus discípulos. Santo Tomás realiza una síntesis universal, fundada en la armonía y la coincidencia; justifica a la

⁴ Vid. Platón. "La República." En: *Diálogos*. Ed. Porrúa. México, 1994.

⁵ Vid. Aristóteles. *Ética Nicomaquea*. Política, Ed. Porrúa. México, 1991.

comunidad política como instrumento necesario para el desarrollo correcto de la sociedad; se apoya en San Pablo en el origen divino de la potestad. Al ser la *polis*

griega demasiado reducida, piensa en comunidades políticas mayores. Santo Tomás concluye la mejor forma de gobierno es la monarquía. en un gobierno mixto, como participación del monarca, la democracia y la aristocracia. La Doctrina Tomista se basa en principios universales de descripción, interpretación y valoración de los denominados políticos.

d) Contractualistas.- Es un sistema basado en las doctrinas del contrato social. Sobre este punto, son tres las figuras de este pensamiento contractualista, Thomas Hobbes, John Locke y Jean Jacques Rousseau. El primero, entre sus obra importantes fue el *Leviathan* aparecido en 1651 ⁶. En ella maneja que los hombres constituyen la sociedad civil por medio de un contrato, pues así surge el Derecho, la obligación y la ley. El segundo de los autores citados, se apoya a diferencia del primero en la democracia constitucional; se refiere al estado de naturaleza; afirma que los hombres se encuentran en un estado de perfecta libertad para ordenar sus acciones y disponer de sus posesiones y personas en la manera que les parezca conveniente, dentro de los límites de la Ley natural. Y por último, el tercero difiere de la concepción del Estado de naturaleza de las opiniones de los dos autores antes citados, sin embargo, coincide sobre la idea del Contrato.

e) Organicistas.- Esta teoría trata de explicar al Estado como un organismo, un organismo espiritual o como un superorganismo, cuyos órganos son las instituciones y

⁶ Hobbes, Thomas. Leviathan. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1995.

las células los individuos que los componen. Uno de sus representantes teóricos fue el médico Claudio Bernard, quien influenció a otras áreas más allá de la biología, como la sociología.

f) Positivistas.- El positivismo como doctrina, no sólo exige a toda ciencia que parta de los hechos tomados en el sentido de objetos perceptibles, sino también que se limite a comprobarlos y enlazarlos con leyes. Con respecto al Estado, esta teoría lo sitúa como vigilante del orden y guía hacia el progreso del pueblo, con base en la ciencia y en la técnica.

1.3.1. El Estado moderno

Los orígenes del Estado moderno y su consolidación en Estado Nación, se dieron entre los siglos XVI y XIX. El Estado moderno surgió a partir del mercantilismo, cuando la economía se empezó a basar en el comercio, y la economía doméstica inició su viraje hacia la economía política, es decir, centralizada, cuyo índice simbólico es la unidad monetaria.

La Reforma protestante fragmentó al cristianismo, inclusive mediante guerras religiosas basadas en el *sentido de lo nacional* (como cuando Inglaterra adoptó el protestantismo, a fin de liberarse de la tutela espiritual de la Roma católica), donde la burguesía se unificó en torno a la lengua y religión comunes, dentro de un territorio. Dentro de este contexto fue más importante la centralización "interior" del poder político que marcar los límites del propio territorio.

La centralización se dio, básicamente, a partir de dos formas:

a) Integración horizontal. El Estado en formación no es compatible con una sociedad *polisegmentaria*, propia de culturas populares regionales y locales. La sociedad polisegmentaria se organiza a partir de la multiplicidad de grupos y subgrupos, relacionados mediante rituales y sistemas de normas. Las diferencias culturales entre la diversidad de regiones obstaculizan la unidad nacional que sirve de fundamento al poder estatal.

b) Integración vertical. Se implanta una nueva forma de relación: cada individuo es desvinculado de la solidaridad del grupo (clan, familia, feudo, gremio), para ligarse a la autoridad central (Estado, Iglesia); esto "libera" al individuo para posibilitar su ingreso - como mano de obra- al mercado de trabajo; en el caso de la Iglesia, ésta rompe con antiguas las solidaridades del individuo para someterlo a la autoridad divina, mediada por la estructura jerárquica de la Iglesia. Así, la institución estatal garantiza la seguridad de todos los individuos, pues el Estado es el "único aparato jurídico de la cohesión social."⁷

La Revolución Francesa posibilitó la encarnación de las ideas racionalistas referentes a la Nación, basada en la soberanía estatal y la unidad económica y social.

⁷ Martín-Barbero, Jesús. De los medios a las mediaciones. Comunicación, cultura y hegemonía. Ed. Gustavo Gili. México, 1993: p. 97.

En ese contexto, la palabra "patria" implicaba la abolición de los privilegios y la prevalencia del bien público sobre los intereses individuales. En tanto, la soberanía representaba la voluntad general de los ciudadanos, asumida y representada por el Estado.

Sin embargo, el momento histórico en que el Estado consolidó su unidad es el de la lucha de clases: de esta forma, el modelo estatal es simplemente un desplazamiento de la figura del "príncipe". Por su parte, la Nación al representar al pueblo, en realidad lo sustituye. Los diversos pueblos se integran en la centralidad del poder del Estado (los pueblos= el pueblo= la Nación).

En el nivel cultural ocurre lo mismo (las culturas=la cultura nacional). Se busca unificar la cultura a costa de la diversidad cultural existente en un territorio, con el fin de superar las fronteras internas -dentro de un territorio nacional- y posibilitar la libre circulación de mercancías.

En el contexto político, las diferencias culturales implican parcelación del poder. Cuando por esas razones surgió la cultura nacional, las culturas locales y populares se quedaron sin fundamento ni razón de existir, pues fueron integradas a la nación y reguladas por el Estado a partir de un proceso de enculturación.

El Estado moderno se caracteriza por la centralización del poder en una entidad impersonal y excluyente que acumula el control de todas las relaciones políticas. La centralización del poder es el elemento constitutivo del Estado, esta centralización se mantiene y reproduce por medio de la atribución estatal expuesta por Max Weber

como *monopolio de la fuerza legítima*. La fuerza pública es aplicada para garantizar la *seguridad* del Estado, en su sentido original la de los ciudadanos que lo componen debido a que entre las funciones del Estado se encuentra la de defender los derechos civiles de sus gobernados, como se analizará en el siguiente capítulo.

En el Estado moderno se produce la separación del gobierno y la propiedad, hecho que coloca al Estado en una situación de dependencia económica respecto de la sociedad, a esto responde su labor fiscal; la recaudación fiscal constituye la fuente de ingresos para su funcionamiento.

El Estado detenta la soberanía de la nación; puesto que esta se origina en el pueblo, el Estado ha sido descrito como la totalidad de los miembros de una nación; sin embargo, en la sociedades capitalistas el Estado ha sido utilizado como un mecanismo para imponer los intereses de los sectores hegemónicos al resto de la población presentándolos como fines generales. A esto se debe que para la teoría marxista el Estado burgués se presente como una junta de notables que administran los intereses de los capitalistas. En este contexto, el monopolio de la fuerza se ejerce para "la eliminación preventiva de los conflictos sociales".⁸

Para la teoría marxista, el Estado ejerce cuatro funciones básicas: crear la infraestructura de la producción, establecer y conservar el marco jurídico que norma las

⁸ Bobbio, Norberto. Diccionario de política. T. I. Ed. Siglo XXI Editores. México, 1997. p. 566.

relaciones sociales, mediar la confrontación entre trabajo asalariado y capital, y apoyar la expansión del capital nacional en el mercado mundial.

En las últimas décadas es cada vez más frecuente el empleo del término *sociedad civil* en la actividad política de nuestro país; como señala Norberto Bobbio, la *sociedad civil* surgió en el siglo XVIII, como respuesta a la centralización y exclusión del poder político del Estado; sin embargo, en la actualidad la *sociedad civil* mantiene sus características primigenias: "conjunto organizado de los intereses privados y, en su interior, la primordial diferenciación en clases ...".⁹ A pesar de esta consideración el Estado no debe confundirse con el gobierno o la administración.

1.3.1.1. El Estado moderno como Estado de Derecho

Los comentaristas del Estado moderno lo definen como un Estado de Derecho basado en "la libertad política (...) y en la igualdad de participación (...) de los ciudadanos (...) frente al poder, pero administrado por la burguesía como clase dominante, con los instrumentos científicos proporcionados por el derecho y la economía ...".¹⁰

El Estado de Derecho se distingue por evitar la intervención del Estado en las libertades individuales, políticas y económicas (libertad de intercambio y competencia) de sus ciudadanos mediante el respeto a sus derechos fundamentales, lo cual se

⁹ Bobbio, Norberto. *Op. Cit.* p. 568.

¹⁰ Bobbio, Norberto. *Op. Cit.* p. 569.

traduce en la separación de la sociedad respecto del Estado. El Estado de Derecho busca la protección de sus miembros mientras que el Estado social promueve la participación ciudadana en la política y la riqueza socialmente producida.

El poder del Estado de Derecho es un poder legal-racional, o sea un poder basado en la legalidad de sus ordenamientos jurídicos y autoridades: los atributos básicos de este poder son la impersonalidad, la jerarquización de funciones y la competencia.

1.3.1.2. El Estado moderno como Estado asistencial

El estado asistencial o "*welfare state*" surgió como efecto de la revolución industrial y como reacción a la teoría del estado social acogida favorablemente por los sectores populares, a quienes la industrialización colocó en condiciones precarias. El estado asistencial tiene por objetivo contribuir al bienestar social a través de prestaciones laborales como los seguros de salud y desempleo, las pensiones, y, más recientemente, la capacitación.

Para autores como J. Hirsch, el Estado contemporáneo ha perdido legitimidad debido a la *privatización* del aparato estatal, fenómeno consistente en su progresiva independencia de los órganos parlamentarios y su subordinación a grupos de poder económico y político, generalmente grandes empresas. Esta actitud debilita a la estructura parlamentaria, representante de la voluntad popular y depositaria de la

facultad legislativa, al restarle capacidad de decisión política: como consecuencia el poder se concentra en el poder ejecutivo que actúa sin impedimentos legales.

1.3.2. El Estado mexicano

El Estado en México se constituyó en 1821, fecha de su independencia política: sin embargo, se situó el origen de la nación mexicana a partir del establecimiento de las culturas prehispánicas en el territorio que hoy comprende el país. Desde la perspectiva estatal, nuestra nación es el resultado del intercambio entre diversas culturas y se ha desarrollado en tres etapas: la prehispánica, la colonial y la independiente.

Existe polémica sobre la validez de considerar al periodo precolombino como parte de la nación mexicana, no obstante, como señala el investigador Julio César Olivé, por lo menos "desde fines de la época colonial se ha manifestado la conciencia de la nacionalidad mexicana, la cual se registra en todos los documentos ideológicos y políticos".¹¹

Durante la conquista, los españoles destruyeron las manifestaciones culturales más evidentes de los pobladores de los territorios conquistados, imponiéndoles sus propios patrones culturales para asegurar su dominio. La organización político-administrativa y la religión fundamentaron el derecho de los españoles a ejercer el poder político y explotar los recursos de las colonias americanas.

¹¹ Olivé Negrete, Julio César. "Estado, nación y patrimonio". En El patrimonio sitiado: el punto de vista de los trabajadores. Editor. Delegación D III A 1, Sección X del SNTE. México, D.F. 1995. p. 27.

Esta situación impidió la formación de una conciencia sobre la originalidad de la sociedad de la Nueva España en ese periodo; sólo hasta la consolidación del grupo social de los criollos en el siglo XVIII, se propuso la existencia de una identidad nacional propia.

El monopolio político y económico de los españoles fue el factor determinante de la cohesión de los criollos, quienes como descendientes de los conquistadores, demandaron mayores privilegios en la organización colonial. Los españoles no reconocieron la legitimidad de estas pretensiones debido a que en su ideología todo lo americano era inferior y los criollos al haber nacido en América estaban influenciados por las costumbres y la mentalidad indígenas.

En este contexto, la identidad elaborada por los criollos fue "una ideología de clase -el criollismo- con prejuicios de superioridad para justificar sus privilegios [frente a indígenas, mestizos y mulatos] y fórmulas de ataque y defensa frente a lo español: su idea de patria es la "patria del criollo", producto ideológico de la lucha que sostienen con España y que, como toda idea política, expresa un complejo de intereses de clase basados en una situación económica".¹²

La formación intelectual de los criollos provenía de la Compañía de Jesús, considerada como la institución cultural de mayor jerarquía en la Nueva España; en

¹² *Ibidem*, p. 30.

sus misiones y colegios los jesuitas difundieron las ideas de la Ilustración: la filosofía moderna, la ciencia aplicada, el progreso, la filantropía hacia el indio, el derecho natural y las teorías medievales de la soberanía popular.

Estas ideas fueron la base del *criollismo*, soporte intelectual de la emancipación que dió origen al Estado mexicano; como alegato contra la colonización española, esta corriente reivindicó a los "imperios" prehispánicos, especialmente al mexicana, comparándolos con los imperios grecolatinos ¹³, las similitudes halladas entre ambas civilizaciones sirvieron para tres propósitos: refutar la pretendida inferioridad americana; probar la existencia de una cultura indígena anterior a la conquista y comparar la decadencia de la Colonia con el esplendor de las sociedades precolombinas.

Para los criollos ilustrados, la civilización grecorromana era el paradigma de la cultura, por lo que compararla con la civilización indígena significaba reconocer la cultura de esta; si los indígenas no habían sido encontrados en "estado de naturaleza" o barbarie entonces no se justificaba la conquista española. Los indios eran seres racionales, sólo bastaba educarlos para incorporarlos al progreso. Sin embargo, a pesar de estos planteamientos los criollos defendieron la diferencia social entre su clase y la indígena. El *criollismo* se caracterizó por la búsqueda de la diferencia con lo español.

¹³ Paz, Octavio. Sor Juana Inés de la Cruz o las trampas de la fe. Col. Biblioteca breve. Ed. Seix Barral. México, 1995. En el título "Sincretismo e imperio". pp. 54-67.

A pesar de fundamentarse en la Ilustración europea, el *criollismo* rechazó el eurocentrismo de los ilustrados occidentales debido a que era contrario a sus intereses: este distanciamiento afirmó la independencia intelectual de los criollos, quienes se consideraron el único grupo capaz de emancipar y construir a la patria.

Los criollos como corriente hegemónica del movimiento de independencia, instituyeron una nación basada, en el plano cultural, en una "cultura mestiza", "prestigiada con elementos indígenas" pero predominantemente criolla.¹⁴

Después de la independencia, las fracciones políticas que se enfrentaron por el poder, la conservadora y la liberal, reconocieron la necesidad de unificar al país, "consolidar un Estado rector dentro de su inmenso territorio [y] definir un proyecto de nación"¹⁵; sin embargo, ambas corrientes diferían sobre el contenido de este último. Para los conservadores, la nación mexicana era producto de la colonización española, por lo cual el nuevo Estado debía *mantener la cultura, educación y religión coloniales* y basar el desarrollo del país en la industria, la minería y la agricultura.

Los liberales tenían como arquetipo de lo moderno a la cultura europea, pues las sociedades del *Viejo Mundo* estaban desarrolladas económica y socialmente; para lograr esta situación en el país, esta corriente trató de reproducir los sistemas económico y cultural de esas sociedades en nuestro territorio, de ahí la propuesta,

¹⁴ Paz, Octavio. *Op. cit.* p. 70.

¹⁵ Chávez Chávez, Jorge. "El pensamiento indígena decimonónico". En García Mora, Carlos (coordinador). *La antropología en México: panorama histórico*. *Op. cit.* p. 665.

como base de la nación, de los principios de liberalización de la economía, respeto a la individualidad y a la propiedad privada.

Estos principios negaron elementos básicos de las culturas prehispánica y colonial, como las tierras comunales de las poblaciones indígenas sancionadas legalmente durante la Colonia por el Código de Indias. Estas tierras sustentaban la separación de los indígenas y se oponían al concepto de la propiedad privada; por ello fueron consideradas como un obstáculo para el desarrollo económico y la unificación de la nación.

Desde esta perspectiva, la vida comunitaria también frenaba la aparición de los hábitos de trabajo, economía y progreso propios de la vida individual. Esto explica la anulación de la propiedad comunal mediante la "Ley de desamortización de los bienes eclesiásticos y corporaciones civiles", promulgada por el Estado en 1856.

Esta ley, se aplicó a las propiedades de la Iglesia por razones similares a las esgrimidas para enajenar las tierras indígenas, el objetivo era crear la pequeña propiedad y acabar con el poderío económico e ideológico de la Iglesia.

Las consecuencias de la desamortización de las tierras comunales significó la desaparición de la organización social de sus propietarios indígenas, el desarraigo de su grupo étnico, la pérdida de una cultura.

Las corrientes conservadora y liberal excluyeron de la nación al grupo más diferenciado culturalmente del ideal europeo, el indígena, proponiendo su mestizaje biológico y cultural mediante la colonización europea y una educación cívico-religiosa. La colonización también serviría para poblar algunas zonas del país y establecer sus límites territoriales.

Como medida para incorporar al elemento indígena a la nación, también se propuso obligar a los indígenas a reducirse a poblaciones regulares, a vivir del fruto de su industria y a depender de los magistrados que designen las leyes, situación en la que aún se encuentran.

El triunfo de la fracción liberal después del derrocamiento de Maximiliano de Austria en 1867, no hizo sino profundizar la tendencia excluyente de la nación mexicana. En este periodo se trató de eliminar todas las diferencias culturales que impidieran el desarrollo nacional: desde la alimentación, hasta formas de organización autóctonas, como el *caciquismo*.

El proyecto político de la facción ganadora fue instaurar una república liberal sobre los valores de la unidad política, el *patriotismo*, una conciencia nacional y una identidad mexicana. Por ello, en esta etapa la emoción patriótica fue "cuidadosamente exaltada en los discursos oficiales [y] utilizada por los intelectuales liberales como factor de integración que contribuye a superar la extremada diversidad del país".¹⁶

¹⁶ Girón, Nicole. "La idea de la cultura nacional en el siglo XIX: Altamirano y Ramírez ". En: En torno de la cultura nacional. Ed. CFE. México, D.F. 1983. p. 58.

Para los liberales la conciencia nacional estaría formada por principios opuestos a los de la Colonia, Ilustración por oscurantismo, igualdad social por desigualdad, beneficio común por espíritu de lucro, instrucción por fanatismo religioso, progreso por ocio, libertad por dependencia y democracia por despotismo. El objetivo de esta conciencia sería negar la herencia colonial.

La corriente romántica, en boga durante el siglo XIX, propuso como base de la identidad nacional a la cultura popular, esta idea fue difundida profusamente a través de la literatura y el periodismo; sin embargo, en esa cultura sólo entraron *elementos indígenas históricos* pues la educación europea de sus miembros les impidió ver en las actividades y comportamientos de los grupos indígenas existentes manifestaciones culturales.

En la perspectiva liberal el indígena era un ser ingenuo, ignorante, explotado y manipulado por la Iglesia, por lo que el Estado debía apartarlo de su influencia mediante el gobierno municipal y la instrucción pública. El gobierno municipal al desconocer el sistema de autoridades de las comunidades indígenas coadyuvó a la desaparición de sus formas de organización tradicionales.

Los programas educativos dirigidos a los indígenas tuvieron como finalidad la alfabetización en español para unificar la lengua del país, requisito indispensable para su desarrollo económico y político. La diversidad de idiomas propiciaba la permanencia

de cacicazgos (eclesiásticos e indígenas) regionales y obstruía la incorporación de las comunidades indígenas al sistema económico propuesto por los liberales.

La instrucción pública se formuló como laica, obligatoria y gratuita y su objetivo era contribuir al progreso material y social de toda la población, al pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos. En este sentido la educación fue un recurso utilizado para modernizar y occidentalizar a la sociedad mexicana.

Uno de los temas más importantes en los programas educativos liberales fue la historia de México, fundamental en la conformación de la conciencia nacional: "la nación mexicana debía construir su galería de héroes y la leyenda de sus momentos heroicos".¹⁷

La tendencia a identificar a la nación con lo popular se acentuó en nuestro país a principios de este siglo por la participación de los campesinos e indígenas en el movimiento revolucionario de 1910; no obstante, lo identificado por el Estado como cultura popular fueron las manifestaciones suntuosas e inmemoriales de estos grupos, como los monumentos arqueológicos e históricos. Esta política tuvo como objetivo relegar las prácticas culturales que diferían del proyecto nacional bajo el supuesto de que todos los sectores de la sociedad compartían un pasado común, es decir se

¹⁷ *Ibidem.* p. 78.

"magnificó el pasado glorioso del hombre indígena antiguo a costa de negar su permanencia y participación como actor social en el presente".¹⁸

En la década de los años 30, el Estado adoptó como doctrina política al nacionalismo. En materia cultural, este promovió a la educación como "*un medio esencial para llegar a la verdadera integración de la nación mexicana*, y así mismo para lograr cambios en las estructuras sociales y económicas del país"¹⁹. La educación trató de impartirse en todos los niveles sociales, por lo que se instituyeron las escuelas rurales y las misiones culturales. En este periodo la educación fue un instrumento para homogeneizar a la cultura nacional.

En el medio intelectual algunos sectores apoyaban la iniciativa estatal de la unificación cultural, como base de un Estado-nación moderno; afirmaban que la integración nacional sólo sería posible cuando los diferentes grupos sociales tuvieran cierta homogeneidad étnica, estuvieran incorporados a un tipo general de civilización, hablaran un idioma común, compartieran necesidades, aspiraciones e ideales, disfrutaran de un nivel económico similar y contaran con vías de comunicación eficientes para permitir los contactos sociales.

La propuesta de este sector, que fue la adoptada por el Estado en la mayoría de sus aspectos, consistió en promover el mestizaje; establecer el uso de un sólo idioma; educar a la población; mejorar su situación económica; elevar y unificar su nivel cultural

¹⁸ López Alonso, Sergio. Ramírez, Josefina. *et al.* "El patrimonio cultural y la antropología física en México: elementos para su discusión". *Op. cit.*, p. 117.

¹⁹ Medin, Tzvi. *Ideología y praxis política de Lázaro Cárdenas*. Col. Sociología y política. Ed. Siglo XXI. México, 1990. p. 48.

de vida, sustituyendo las características de las civilizaciones autóctonas por las de la civilización moderna; y construir mejores vías de comunicación (caminos, carreteras, vías férreas, puentes, etc.). Las ventajas de tales medidas serían integrar a todos los grupos sociales a la vida nacional y permitir su progreso cultural, entendido como el nivel de asimilación de las manifestaciones culturales de la civilización moderna (conocimientos, bienes, etc.).²⁰

Para esta corriente, conocida como indigenismo integracionista, la sociedad mexicana estaba formada por tres clases o grupos: los indígenas, los mestizos y los aristócratas. De éstos, sólo los mestizos eran poseedores de una producción intelectual definida, la "cultura intermedia" a la que se identificó con "la cultura nacional, la del porvenir, la que acabará por imponerse cuando la población, étnicamente homogénea, la sienta y comprenda".²¹

Así, en la cultura de los mestizos o "clase media" se trató de fundamentar a la nación mexicana, aunque también se respetaron e incorporaron los valores "positivos" de los grupos autóctonos. Como expresión de la cultura nacional, se continuó con la exaltación de los bienes monumentales del patrimonio de ambos grupos sociales.

Durante las década de los sesenta y hasta la primera mitad de los años setenta, el Estado profundizó esta política para lograr una homogeneización nacional completa.

²⁰ Cf. Gamio, Manuel. "Nuestra estructura social, el nacionalismo y la educación" (1935). En Arqueología e indigenismo. Ed. Instituto Nacional Indigenista (INI). México, D.F.; 1986. p. 117 y ss.

²¹ Díaz Polanco, Héctor. Etnia, nación y política. Ed. Juan Pablos. México, D.F. 1987. p. 45.

A partir de la segunda mitad de los años setenta, el Estado adoptó una orientación etnopopulista donde se reconoció la pluralidad sociocultural de la nación mexicana; sin embargo, esto no significó la incorporación de la diversidad cultural en un nuevo proyecto nacional, ni el reconocimiento de todos los grupos sociales como parte orgánica de la sociedad.

En 1992, se adicionó el artículo 4o. constitucional, su actual texto establece que:

“La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado (...)”²²

A pesar de esta reforma, la pluralidad sociocultural continúa siendo un problema puramente cultural para el Estado con lo que se trata de negar sus implicaciones políticas y nacionales.

Las adecuaciones en la política cultural del gobierno se explican porque la cultura nacional es un elemento de cohesión de los miembros de la sociedad, dicta su ordenamiento ético e intelectual y ratifica la hegemonía de su portador histórico: el Estado. Para mantener el poder, el Estado ha comprendido la necesidad de realizar una reforma cultural cada vez que ocurre una transformación nacional.

²² Mexicano: esta es tu Constitución. Texto vigente con el comentario de cada artículo. Ed. Miguel Angel Porrúa. México, 1999. p. 44.

El fenómeno de la privatización del Estado se produce a nivel mundial, en México las características privativas del Estado contribuyen a ello; según el sociólogo Pablo González Casanova, el rasgo distintivo del Estado mexicano es su autoritarismo, es decir el *control absoluto* sobre ciertos sectores de la población como los trabajadores a través de mecanismos como las confederaciones, los sindicatos. etc.

No obstante, el Estado mexicano se distingue por su carácter formal, negociador, conciliador y arbitral, lo cual no contradice su tendencia a "la exclusión prácticamente absoluta de las mayorías nacionales respecto a la participación autónoma y efectiva en la vida social y política, y en las decisiones sobre creación, distribución y uso del ingreso y del poder".²³

El mismo autor anunció la crisis del Estado mexicano desde la década de los setenta, los indicadores de la crisis que propuso entonces mantienen su vigencia y se sus consecuencias se han profundizado en la últimas décadas : "la forma creciente del desempleo, del déficit fiscal, del endeudamiento externo; (...) la crisis de la participación electoral: la crisis de las instancias legales (...) del abstencionismo electoral [y la crisis] de la confianza pública".²⁴

Las características apuntadas colocan al Estado mexicano en el nivel de un Estado precapitalista, este carácter se agudiza por la preeminencia del poder ejecutivo sobre

²³ González Casanova, Pablo. "El futuro inmediato de la sociedad y el Estado". En revista Nueva política. Número dedicado al sistema político mexicano. Vol. 1. No. 2. Abril-junio de 1976. p. 34.

²⁴ *Ibidem*. p. 29.

los poderes legislativo y judicial, el estado mexicano como afirma Arnaldo Córdoba es un "Estado de Ejecutivo fuerte".²⁵

1.4. El mantenimiento del orden social como tarea del Estado

Como se anotó anteriormente, el Estado, al asumir el control sobre la diversidad de personas, culturas, etc., debe uniformar (lengua, sistema jurídico, sistema monetario, etc.) para mantener su hegemonía.

El logro y mantenimiento de esta uniformidad implica el orden sobre el territorio gobernado, y entre los individuos gobernados. El orden no sólo atañe, como se mencionó, a cuestiones idiomáticas o económicas sino también -y principalmente- a la paz social.

Para obtener la paz social, el Estado debe procurar tanto evitar la violencia entre los individuos gobernados, como entre éstos y el propio Estado o sus instituciones. La evitación de la violencia no sólo se debe dar por medio de la correspondiente violencia, sino mediante la uniformidad tanto en el goce de los derechos, como en el cumplimiento de las obligaciones, en todo el territorio gobernado y para la totalidad de los individuos que lo habitan y, por lo tanto, se sujetan a las condiciones impuestas por el Estado, como ejercicio del mandato popular.

²⁵ Córdoba. Arnaldo. La formación del poder político en México. Serie popular. Ed. Era. México, D.F.; s/f. p. 45.

La idea anterior está avalada por los Derechos del Hombre, y por las leyes que garantizan la libertad e igualdad de los seres humanos, en relación con el Estado, cuya "mera existencia como un poder superior a los individuos, con unidad de mando y coercitivo, tiene una enorme importancia."²⁶

En efecto, el poder estatal parte de una voluntad central que monopoliza el poder coercitivo, lo cual representa el primer grado de la justicia del Estado. Con todo, es necesario que la voluntad poderosa centralizada en el Estado, se convierta en una ley que, una vez proclamada y vigente, constituye el segundo grado de la justicia estatal.

En este grado, "la mera constancia de una regulación legal es ya por sí misma un triunfo del espíritu sobre la brutalidad material del capricho y la arbitrariedad. Cuando hay ley hay ya algo que 'vale', 'rige', algo a lo cual uno puede atenerse, y que liga a todos por igual; para todos vale lo mismo, a saber: la ley."²⁷

No obstante, cabe diferenciar entre ley justa e injusta. La primera, ley justa, representa el tercer grado de la justicia del Estado pues, al contrario de la injusta, otorga validez a los derechos humanos, tanto del individuo como de la comunidad.

²⁶ Brunner, Emil. La justicia: doctrina de las leyes fundamentales del orden social. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1991; p. 245.

²⁷ *Ibidem*. p. 246.

De ahí que lo importante no es la persona sobre quien recae el poder en el Estado, sino el hecho de que el poder soberano se fundamente en la concepción de lo justo, y actúe movido por una voluntad de justicia. Por ello la necesidad de una distribución justa de poder en el Estado, lo cual conforma el cuarto y último grado de la justicia estatal.

El Estado que cumple con estos cuatro grados es aquél que busca, de buena voluntad, lograr y mantener el orden social. Esto, como se verá en el segundo capítulo de esta tesis, se da mediante la seguridad que imparte el Estado, e implica tanto el evitar la violencia, como la distribución justa del trabajo y los beneficios económicos, sociales, educativos, de salud, etc., que posibilitan el funcionamiento de la sociedad.

De ahí la importancia del orden público, es decir, el "conjunto de condiciones fundamentales de vida social instituidas en una comunidad jurídica, las cuales, por afectar centralmente a la organización de ésta, no pueden ser alteradas por la voluntad de los individuos ni, en su caso, por la aplicación de normas extranjeras."²⁸

El orden público es una forma de vida, establecida y condicionada por la voluntad de una comunidad jurídica, con base en su tradición histórica, sus convicciones éticas, así como sus costumbres, necesidades y exigencias. El orden público está determinado normativamente por medio de la función de los órganos que representan la voluntad formal de la mencionada comunidad jurídica.

²⁸ Varios. Enciclopedia jurídica Omeba. T. XXI. Ed. Driskill. Buenos Aires. 1982: p. 56.

Por su parte, el orden social se fundamenta en el principio de distribución de funciones y la combinación de esfuerzos; de este modo, la distribución de funciones parte de la especialización y de la división del trabajo en la sociedad; la combinación de los esfuerzos es llevada a cabo por el gobierno, como institución.

El orden social prevé la desorganización social, que puede darse a través de la "rebelión, innovación, ritualismo, abandono o desertión y por los cuales los individuos se apartan, o bien de los valores que una sociedad institucionaliza, o de los medios de conseguirlos."²⁹

De ahí que el orden social deba partir de un análisis de las condiciones de desorganización social. En general, el análisis del orden social es básico para poder conceptualizar la norma jurídica existente y viva en la realidad social.

²⁹ *Ibidem* p. 104.

2.0. El Estado y la seguridad

En el primer capítulo de este trabajo, se abordó extensamente el tema del Estado, debido a que como se explicó la *seguridad* es una de sus funciones. En este capítulo, se expondrá el significado de la *seguridad*, su posición dentro del sistema jurídico, y la forma como se aplica en la sociedad.

2.1. La seguridad

Actualmente, uno de los componentes básicos del Estado es la *seguridad*, esto se debe a que desde sus orígenes este tuvo por objeto garantizar la protección de sus miembros contra las amenazas del mundo exterior. Así, el Estado debía garantizar a sus miembros la satisfacción de sus necesidades materiales y espirituales más elementales.

En relación con lo anterior, el eminente jurista Luis Recaséns Siches establece: "Debido al hecho de que el hombre se representa en el futuro y se preocupa por él, las satisfacciones presentes no son suficientes mientras se perciba el provenir como incierto. Este deseo incita a la creación y desarrollo de técnicas para evitar el daño que los peligros de la naturaleza puedan ocasionar, para dominar las fuerzas de la naturaleza, con el fin de ponerlas al servicio regular de las necesidades humanas, de asegurar buenas condiciones de vida, de prevenir enfermedades y curarlas. Este

deseo lleva a buscar el amparo del grupo social , y a incorporarse a crear instituciones".³⁰

La raíz de la palabra *seguridad* es la palabra latina *securus*, que a su vez proviene de *sine cura*, que significa inmunidad ante el peligro. Sin embargo, en el transcurso del tiempo, esta palabra ha tenido diversas acepciones, dependiendo del objeto de la protección. Así, la *seguridad* ha seguido dos líneas de desarrollo: una individual y otra colectiva. La seguridad individual se refiere a la protección de los derechos de los individuos, mientras que la colectiva a la protección de los derechos de la colectividad.

Así, la *seguridad* individual puede ser definida como "el estado psicológico del hombre producido por causas determinantes externas, que le permite prever el futuro y tomar su posición frente a él . Es la base sobre la que descansan todos los planes, todo ahorro y todo trabajo, y lo que hace que la vida no sea sólo una sucesión de instantes sino una continuidad".³¹

En tanto, la *seguridad* colectiva se refiere a la confianza de los individuos de que sus derechos, bienes y recursos serán respetados por todos los miembros de la sociedad, de conformidad con una normatividad aceptada por todos.

³⁰ Recaséns Siches, Luis. Tratado general de sociología. Ed. Porrúa. México, 1987. p. 272.

³¹ Madariaga, Gutierrez, Mónica. Seguridad jurídica y administración pública en el siglo XXI. Editorial Jurídica de Chile. Chile, 1996. p. 25.

Puede definirse a la seguridad colectiva como "el conjunto de medidas que garantizan el bienestar material de todos los individuos de la población, aboliendo todo estado de necesidad social. Desde una perspectiva política es el instrumento estatal específico protector de necesidades sociales, individuales y colectivas, a cuya protección preventiva, reparadora y recuperadora, tienen derecho los individuos, en la extensión, límites y condiciones que las normas dispongan, según permite su organización financiera."³²

Conforme a esta definición, la seguridad colectiva busca elevar el nivel de bienestar de la sociedad, mediante la implementación de acciones de carácter ininterrumpido.

Podemos ubicar diferentes tipos de seguridad: la seguridad jurídica, la seguridad administrativa, la seguridad pública, etc. A continuación, se explicará detalladamente cada una de estas clases de seguridad.

2.2. Seguridad jurídica

La seguridad jurídica consiste en el conjunto de preceptos legales formulados para regular las relaciones de los miembros de una sociedad de tal manera que estas no sean perjudiciales para ninguno de ellos. La función social de la seguridad jurídica

³² Carrillo Prieto, Ignacio. Derecho de la seguridad social. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1986. p.15.

consiste en proporcionar las reglas mínimas de conducta entre los individuos y entre los individuos y el Estado para garantizar la permanencia de la sociedad.

En relación con el origen de la seguridad jurídica, Recaséns Siches afirma que "el deseo de seguridad es también el motivo radical que lleva al hombre a producir derecho positivo gracias al cual puede hasta cierto punto estar a salvo respecto de la conducta de los otros y sepa a lo que puede atenerse respecto de lo que puede hacer en relación a ellos".³³

En otras palabras, la seguridad jurídica se creó para asegurar por medio de procedimientos materiales que los individuos se comporten de determinada forma en la convivencia social, pues sólo de esta manera puede lograrse la subsistencia de la sociedad.

A este respecto, De los define a la seguridad jurídica como "la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que si estos llegan a producirse, le serán aseguradas por la sociedad, protección y reparación".³⁴

Dicha reparación o protección se realizará conforme a los procedimientos establecidos por la ley para dichos efectos. Las leyes establecen distintos

³³ Recaséns Siches, Luis. *Op.cit.*. p. 272.

³⁴ Delos, Joshep. Los fines del Derecho: Bien común, seguridad, justicia. Ed. UNAM. México, 1967.p. 26

procedimientos para la protección contra los actos violentos: generalmente, estos consisten en amenazas de sanciones las cuales pueden ser la privación de la libertad o el pago de sumas monetarias o ambas a la vez. Estos procedimientos son preventivos, son una coacción pública para evitar la conducta violenta. Cuando estos procedimientos fallan entonces, se aplican procedimientos para la reparación de los daños producidos por la conducta violenta.

Más explícitamente, Jorge Millás define a seguridad jurídica como "la situación peculiar del individuo como sujeto activo y pasivo de relaciones sociales, cuando tales relaciones se hallan previstas por un estatuto objetivo, conocido y generalmente observado. [Es la seguridad del hombre social] que sabe con qué ha de contar como norma exigible para su trato con los demás. Es la seguridad, por tanto de quien conoce o puede conocer lo previsto como prohibido, mandado y permitido por el poder público respecto de uno para los demás y de los demás para con uno".³⁵

En tanto, la seguridad jurídica constituye un estado garantizado por el Derecho, entendido como el conjunto estructurado de normas jurídicas aplicado a los individuos comprendidos en un espacio y un tiempo específicos; las normas jurídicas son enunciados de contenido justo formulados para influir en el comportamiento de los individuos de una sociedad, son prescripciones o mandatos aplicables en la práctica cuyo contenido coincide con los principios y normas morales del contexto social en donde actúan. Sin embargo, el Derecho no está integrado solamente por normas, sino

³⁵ Millás, Jorge. Filosofía del Derecho. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1961. p. 52.

también por *principios*, estos es por enunciados que establecen objetivos sociales, económicos, políticos, como la justicia, la igualdad, la *seguridad*, etc.

Por lo tanto, Kelsen y sus discípulos sostienen que la *seguridad* es una parte esencial de lo *jurídico*, en el sentido de que donde existe un comportamiento cuyo cumplimiento está previsto en la ley, mediante una sanción impuesta por el Estado, existe un deber jurídico independientemente de cual sea su contenido.

El propósito primordial de la seguridad jurídica es la preservación del equilibrio social mediante el mantenimiento del orden y la paz social, entendiendo por orden social a la convivencia pacífica de los miembros de un grupo social lograda a través de la tutela preventiva o represiva del Estado; y por paz social a la ausencia de conflictos en la sociedad.

Conflicto social es el movimiento de las diversas contradicciones existentes en la sociedad, es decir, la fuerza de los antagonismos fundamentales inscritos en un conjunto potencial que producen el uso de la fuerza.

Al interior de la sociedad, el orden social cumple las siguientes funciones: a) selecciona los comportamientos valiosos para la sociedad, b) regula el comportamiento de los individuos, c) vigila el cumplimiento eficaz del orden y d) procurar su propia reproducción. La seguridad jurídica requiere del orden social para la realización de uno de sus principales valores: la justicia. La seguridad jurídica supone, no sólo que el orden social sea eficaz sino también justo.

La seguridad jurídica puede estudiarse en dos sentidos, objetivo y subjetivo:

1. **Seguridad jurídica objetiva:** Consiste en la confianza de los individuos en la existencia de un orden social justo y eficaz, respaldado por la coacción pública.

2. **Seguridad jurídica subjetiva:** Este tipo de seguridad se basa en la confianza de los individuos acerca de que sus derechos, sus bienes, y sus recursos serán respetados. Esta confianza se quebranta cuando en el orden social no existen las condiciones objetivas para la defensa de sus derechos, bienes y recursos, estas condiciones objetivas son: una organización judicial, una organización legal, un cuerpo de policía, etc.

Además, la seguridad jurídica comprende las acciones desarrolladas para el cumplimiento de los preceptos legales, como la prevención, la investigación, la persecución, la detención, el enjuiciamiento y la readaptación de los individuos que realizan comportamientos que atentan contra la seguridad.

Finalmente, debemos anotar que la seguridad jurídica precisa de algunos requisitos, a fin de producir seguridad en los individuos, estos requisitos son:

- a) Inexcusabilidad u obligatoriedad absoluta de cumplimiento del Derecho,
- b) Existencia de reglas de prefiguración de licitud,
- c) Irretroactividad de los preceptos jurídicos,

- d) Existencia de normas autorreguladoras de la creación del Derecho
- e) Vinculación del órgano público con las normas jurídicas, lo que implica el rechazo a la arbitrariedad y la consagración de un estado de derecho.
- f) Reconocimiento de la fuerza de la cosa juzgada, y
- g) Prescripción.

2.3. Seguridad administrativa

Entendemos por seguridad administrativa "la protección que proporciona el Estado para asegurar a todos los ciudadanos contra los riesgos y contingencias de los infortunios y calamidades sociales. En la seguridad administrativa intervienen dos sujetos: el Estado y los ciudadanos"³⁶.

Por lo tanto, la seguridad administrativa no es sólo la formulación jurídica de la igualdad de los ciudadanos ante la ley sino la seguridad material que garantiza las condiciones mínimas para satisfacer necesidades básicas y corregir las desigualdades.

En concreto, la seguridad administrativa consiste en la aplicación de la seguridad jurídica en la sociedad, esta aplicación se desarrolla a través de dos elementos de la administración pública: a) la estructura administrativa y b) los instrumentos administrativos.

³⁶ Ander-Egg, Ezequiel. Diccionario de trabajo social. Ed. Ecro. Buenos Aires. 1987, p. 97.

La administración pública se entiende como la objetivación del poder político; esto es, "un poder que se caracteriza por el dominio de decisiones que tienen repercusiones colectivas (...) en la estructura de los puestos y cargos de gobierno, en todas sus variaciones. Es decir, a la traducción de la estructura del poder político en la estructura de los cargos, oficinas, ministerios, etc., como ámbitos donde se genera decisiones que afectan a la colectividad".³⁷

En el ámbito de la seguridad administrativa, se establece una relación entre gobernantes y gobernados, en donde los primeros, como representantes del Estado, deben brindar protección a los segundos para cumplir con el pacto social que dio origen al Estado. En esta relación, los gobernantes realizan actos que afectan la esfera jurídica de los gobernados (personas físicas o morales). Los gobernantes, al asumir su conducta autoritaria, imperativa y coercitiva, afectan los derechos básicos de los gobernados tales como el derecho a la vida, a la propiedad, a la libertad, a la *seguridad*, etc.

Al interior de su marco jurídico, esa afectación de diferente índole y de múltiples consecuencias que operan en el *status* de cada gobernado, debe obedecer a determinados principios previos, llenar ciertos requisitos, en síntesis debe estar sometida a un conjunto de modalidades jurídicas, sin cuya observancia no sería válida desde el punto de vista del Derecho.

³⁷ Izusquiza, Ignacio, La sociedad sin hombres: Niklas Luhmann o la teoría como escándalo, Col. Pensamiento crítico/pensamiento utópico. No. 55. Ed. Anthropos. Barcelona, 1990. pp. 298-299.

El conjunto de modalidades jurídicas a que tiene que sujetarse un acto de cualquier autoridad para producir validamente desde el punto de vista jurídico, y la afectación en la esfera del gobernado, a los diversos derechos de este se traducen en una serie de requisitos, condiciones, y elementos, constituyentes de las garantías de la seguridad jurídica.

Tales garantías implican el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar la afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por la suma de sus derechos subjetivos. Por ello cualquier acto de autoridad que afecte el ámbito jurídico particular de un individuo como gobernado, sin observar dichos requisitos, condiciones, y elementos es lo que constituye las garantías de la seguridad jurídica.

Además de ocuparse de la protección de los ciudadanos, la seguridad administrativa también se encarga de la protección de la nación:

“Al Estado toca, además, velar por la buena marcha de la sociedad y su gobierno. Los propósitos de seguridad y bienestar que alentaron la creación del Estado nacional hoy están más vigentes que nunca. Es cierto que, en los orígenes del Estado, la búsqueda de la seguridad estaba determinada por las amenazas externas que ponían en peligro la integridad territorial de la colectividad, hoy el territorio, la soberanía, y la nacionalidad como

atributos del estado, están expuestos a peligros más sutiles y menos evidentes".³⁸

2.3.1. La estructura administrativa

Con el propósito de desarrollar su funciones, el Estado requiere una estructura administrativa, esta estructura es "el conjunto de los instrumentos (órganos) elegidos, predispuestos y oportunamente coordinados por un sujeto o un grupo, con vistas a la consecución de determinadas finalidades".³⁹

Parte de la autoridad y responsabilidad del Estado, es delegada en órganos de gobierno, a fin de que desarrollen sus acciones de forma más justa y eficaz. De este modo, los órganos de gobierno desarrollan sus actividades a nombre del Estado. En este sentido, los órganos de gobierno se convierten en los representantes del Estado ante la sociedad. Por ello, entre el Estado y el órgano existe una relación de mutua dependencia en el sentido de que el Estado no puede funcionar sin los órganos y los órganos no pueden hacerlo sin el Estado.

La estructura de los órganos de gobierno poseen es jerárquica, pues están ordenados conforme a una escala de poder, en donde los órganos con mayor competencia se encuentran en la cima y los menor competencia en la base: "los

³⁸ González Pedrero, Enrique. "Hacia un estado social y democrático de derecho". En: *Memoria*. No. 101. Julio de 1997. p.23.

³⁹ Bobbio, Norberto, *et al. Diccionario de política*. Ed. Siglo XXI Editores. México, 1997. p. 1095.

órganos del Estado se encuentran colocados en una posición jerárquica, de tal manera que unos ordenan o dirigen y otros ejecutan los actos decisorios".⁴⁰

Podemos clasificar a los órganos del Estado, utilizando alguno de los siguientes criterios:

- a) Creación, y
- b) Composición

En cuanto a su creación, los órganos se dividen en constitucionales (originarios) y legales (derivados). Los órganos constitucionales provienen del máximo estatuto de gobierno de una nación. En el caso de México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dota al país de estos órganos adjudicándoles funciones para el ejercicio del poder público, según ciertos niveles de competencia. Así, el poder público se divide en ejecutivo, judicial y legislativo, el primero representado por el presidente de la república; el segundo por y el tercero por las cámaras de diputados y senadores.

Por su parte, los órganos legales provienen de un acto legislativo ordinario, a través del cual se les asignan determinadas responsabilidades en el ejercicio del poder público.

⁴⁰ Madariaga, Gutierrez, Mónica. *Op. cit.* p. 53.

En cuanto a su composición, los órganos pueden ser individualizados o colegiados. Los órganos individualizados se dividen, a su vez, en constitucionales y legales; los constitucionales están previstos en la constitución y los legales en una ley menor. Los órganos individualizados se caracterizan porque un sólo individuo es el responsable de las funciones adjudicadas al órgano; este individuo se denomina *funcionario público*. El *funcionario público* es la autoridad administrativa encargada de realizar una labor de servicio a la comunidad dentro de una institución pública, para ello se responsabiliza del funcionamiento de determinadas áreas en el interior de las instituciones.

Los órganos colegiados también pueden ser constitucionales o legales, sin embargo su característica principal es la de reunir a distintos individuos para el ejercicio de sus funciones, ejemplo de este tipo de órganos es el Congreso de la Unión (cámara de diputados y cámara de senadores).

Debe evitarse confundir al órgano con la persona que lo detenta:

“El órgano estatal puede describirse como un *ente impersonalizado* que dentro de la estructura jurídica del Estado desempeña las funciones en que se traduce el poder público. La *impersonalidad* del órgano permite distinguirlo, en cuanto tal del

titular del órgano, es decir de la persona humana que en un momento dado lo encarna".⁴¹

Los órganos de gobierno existen jurídicamente por la competencia que les otorga la ley; no obstante, no pueden actuar positivamente en el desempeño de sus atribuciones, sin su titular humano, cuya investidura, en cada caso concreto, no depende directamente de la norma jurídica que los crea sino de un *acto-condición* cuyos efectos se manifiestan en una persona física o moral; estos efectos pueden ser un nombramiento, elección, etc.

El Estado conserva el control sobre la estructura de órganos públicos, debido a que los órganos son instituciones sólidas que deben garantizar el equilibrio del Estado en cualquier situación de contingencia económica, política o social. El control consiste en la vigilancia que se ejerce sobre los órganos de gobierno para impedir que concentren atribuciones y actúen con arbitrariedad. Los límites del control que existen en el Estado son determinados de acuerdo con el nivel de funcionalidad que el régimen exige: un exceso de control sobre un órgano de gobierno puede llegar a inmovilizarlo.

Por último, los órganos de gobierno tienen la capacidad de regir en tres ámbitos del poder público: el administrativo, el legislativo y el judicial.

⁴¹ *Ibidem*, p. 57.

2.3.2. Los instrumentos administrativos

Podemos definir a los instrumentos administrativos como un conjunto de leyes, códigos, planes y programas en donde se establecen las actividades de la administración pública destinadas a vigilar el cumplimiento de la seguridad jurídica.

Las leyes son reglas abstractas y obligatorias de conducta, de naturaleza general y permanente, referidas a un número indefinido de personas, de actos o de hechos con aplicación durante un tiempo indefinido y dotadas de carácter coercitivo; en este sentido, las leyes pueden asimilarse a la figura jurídica de norma. Las normas jurídicas permiten o prohíben ciertas acciones independientemente de la voluntad de los individuos, es decir, imponen deberes y su transgresión puede motivar una sanción.

Por su parte, los códigos son "un cuerpo ordenado y metódico de leyes, una recopilación de las leyes de un país, o un conjunto de reglas o preceptos acerca de cualquier materia." ⁴²

Los planes son documentos en donde la administración pública establece las acciones, los recursos y los tiempos necesarios para realizar un objetivo específico. Los programas establecen las acciones concretas para poner en operación aspectos específicos de un plan.

⁴² Varios. Enciclopedia Jurídica Omeba. T. II. Ed. Bibliográfica Argentina. Buenos Aires, 1964. p. 347.

Hay cuatro tipos de instrumentos: a) jurídicos, b) fiscales, c) de planeación, y d) financieros. Los instrumentos jurídicos son las leyes y códigos tomados del sistema jurídico; los instrumentos fiscales son leyes y códigos tomados del sistema tributario; los instrumentos de planeación son los planes y programas elaborados por los gobiernos federal y estatal; y los instrumentos financieros son las fuentes de financiamiento de donde el gobierno obtiene sus recursos económicos.

En nuestro país, los instrumentos jurídicos relacionados con la seguridad pública son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la administración pública federal, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la ley Orgánica de la procuraduría General de Justicia del D.F., el reglamento interior de la Secretaría de Gobernación, la Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicana, la Ley Orgánica de la Armada de México, la Ley de Seguridad Pública del D.F.

Los instrumentos fiscales federales relacionados con la seguridad pública son la Ley de Ingresos y Egresos de la Federación y el Código Fiscal de la Federación. La Ley de Ingresos y Egresos de la Federación es elaborada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cada año fiscal. Su propuesta es enviada al Congreso de la Nación para su aprobación. Esta ley determina el monto general de los recursos del gobierno para sus diversas áreas de trabajo (educación, salud, empleo, seguridad pública y servicios públicos en general). El Código Fiscal de la Federación establece disposiciones relativas a la recaudación y administración de los impuestos.

El instrumento de planeación que se vincula con la seguridad pública es el Plan Nacional de Desarrollo, este plan es la propuesta de gobierno del Ejecutivo, por ello es sexenal; generalmente el Ejecutivo lo presenta públicamente en los primeros dos años de su gobierno. El Plan Nacional de Desarrollo establece las áreas de atención prioritarias del Ejecutivo.

Entre los instrumentos financieros pueden citarse los programas financieros de apoyo al sector, estos programas se constituyen con recursos de erario público.

2.4. La seguridad pública

De acuerdo con Samuel González Ruiz, la seguridad pública es “la protección que se genera a través de los mecanismos de control penal, y del mantenimiento de la paz pública, mediante acciones de prevención y represión de ciertos delitos y faltas administrativas que la vulneran, particularmente a través de los sistemas de procuración e impartición de justicia y de los sistemas de policías preventivos”.⁴³

La seguridad pública tiene dos componentes básicos:

- a) La procuración de justicia, y
- b) Los cuerpos de policía

⁴³ González Ruiz, Samuel, *et al.* Seguridad pública en México: problemas, perspectivas y propuestas. Ed. Universidad nacional Autónoma de México. México, 1994. pp. 48-49.

La procuración de justicia se conforma por un sistema de impartición de justicia (ministros, magistrados y jueces autónomos, independientes e imparciales); un sistema de ejecución de las sanciones a los infractores; un sistema de tipificación penal; una política de medios de comunicación; y, un sistema de prevención de delitos que abarque tanto a los sujetos pasivos como activos de las infracciones.

En tanto, los cuerpos de policía, están formados por la policía estatal (policía de seguridad pública, el cuerpo de granaderos, los grupos especiales de asalto, la policía de vigilancia, la policía montada, la policía de tránsito, etc.); la policía preventiva federal (policía de caminos, policía de puertos, y policía fiscal); la policía judicial (policía judicial estatal y policía judicial federal); y los cuerpos de seguridad privada.

El objetivo principal de la seguridad pública es el de garantizar la administración de justicia de forma expedita, completa, imparcial y gratuita a fin de evitar que los ciudadanos traten de hacer valer sus derechos a través de la violencia. Este tipo de seguridad trata de evitar la comisión de ilícitos que afecten el bienestar, el patrimonio o la integridad física de los ciudadanos.

Para el Estado moderno, la seguridad pública es una función indeclinable pues sólo ejerciéndola es posible la reproducción social y del propio Estado. En este sentido: "el Estado tiene como misión coordinar, regular, apoyar y dirigir a la sociedad dando cauce a las energías, contradicciones, y capacidades tanto individuales como públicas(...) La responsabilidad esencial del estado reside en garantizar la seguridad

de la población. Cuando un estado pierde esa capacidad o renuncia a ella, abdica a su razón esencial de existir, deja de tener razón de ser".⁴⁴

Tomando en consideración la creciente inseguridad de las sociedades modernas, otros agentes sociales se han ocupado del tema de la seguridad pública. Aquí nos referimos a las corporaciones de ciudadanos organizados como grupos vecinales, grupos académicos, grupos religiosos, etc. Especial mención merecen las organizaciones no gubernamentales (ONG's) las cuales están formadas por ciudadanos organizados para exigir a las autoridades la satisfacción de alguna demanda concreta, en este caso la seguridad de su persona, su familia y su patrimonio.

En un ámbito social en que la seguridad pública es insuficiente, se presentan conflictos sociales, culturales, políticos y económicos que generan incertidumbre y desconfianza entre la población. La falta de seguridad atenta contra la paz social, la estabilidad y el desarrollo (económico, político y social) de la sociedad.

⁴⁴ Madariaga Gutierrez, Mónica. *Op. cit.* p. 43.

3.0. El desarrollo de la seguridad pública en México

En este capítulo se presenta la evolución histórica de la seguridad pública en México, a partir de tres elementos básicos:

- Legislación sobre seguridad pública,
- Instituciones encargadas de la seguridad pública, y
- Cuerpos de seguridad pública

Cabe diferenciar entre seguridad pública y seguridad nacional. Si bien el significado de éste último término no es preciso, por lo común "se refiere a todos aquellos programas, medidas e instrumentos que cierto Estado adopta para defender a sus órganos supremos de un eventual derrocamiento violento por un movimiento subversivo interno o por una agresión externa."⁴⁵

La seguridad nacional no sólo se enfoca a la capacidad militar para evitar un derrocamiento del régimen, pues también incluye la habilidad gubernamental para su eficiente funcionamiento y para la satisfacción de los intereses públicos.

De este modo, puede decirse que la seguridad pública forma parte de la seguridad nacional. Sin embargo, para efectos del presente trabajo, se hará uso del término: seguridad pública.

45 Orozco Henríques, J. Jesús. "Seguridad nacional." Contribución al Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo III. Ed. Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1998, p. 2886.

3.1. Legislación referente a la seguridad pública

La seguridad pública en nuestro país, se manifestó en primera instancia en la legislación, mediante su inclusión en la Constitución que originó a la nación mexicana. En la evolución de la carta magna, la seguridad pública ha sido un tema recurrente, y fundamento de la expedición de leyes más específicas como las que analizamos a continuación.

3.1.1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El máximo estatuto de gobierno de una nación es su constitución política, de la cual derivan todas las demás leyes; esto explica la necesidad de exponer la manera en que se incluye la seguridad pública en la constitución mexicana.

3.1.1.1. La Constitución de 1824

En la constitución de 1824, el tema de la seguridad pública se aborda en los siguientes artículos:

"Artículo 49: Las leyes y decretos que emanen del Congreso General tendrán por objeto:

(...)

XVIII: Designar la fuerza armada de mar y tierra, fijar el contingente de hombres respectivo a cada estado, y dar ordenanzas y reglamentos para su organización y servicio" (Constitución de 1824. Título III: De las facultades del Congreso general.)

"Artículo 110: Las atribuciones del Presidente son las que siguen:

(...)

X: Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra y de la milicia activa, para la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación.

XI: Disponer de la milicia local para los mismos objetos aunque para usar de ella fuera de sus respectivos Estados o territorios , obtendrá previamente el acuerdo del Congreso general, quien calificará la fuerza necesaria; y no estando éste reunido , el consejo de gobierno prestará el consentimiento y hará la expresada clasificación". (Constitución de 1824. Título IV: De las atribuciones del Presidente y restricciones de sus facultades.)

3.1.1.2. La Constitución de 1836

En tanto, en la constitución de 1836, la seguridad pública está presente en los siguientes artículos:

"Artículo 3: Son obligaciones de los mexicanos:

(...)

III: Defender la patria y cooperar al sostén y restablecimiento del orden público, cuando la ley y las autoridades a su nombre la llamen." (Constitución de 1836. Primera ley

constitucional: Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República.)

“Artículo 17: Son atribuciones del Presidente de la República:

(...)

XVII: Disponer de la fuerza armada de mar y tierra, para la seguridad interior y defensa exterior”. (Constitución de 1836. Cuarta ley constitucional: Organización del Supremo Poder Ejecutivo.)

3.1.1.3. La Constitución de 1843

En el caso de la Constitución de 1843 la seguridad pública aparece en el texto de los siguientes artículos:

“Artículo 14: Es obligación del mexicano, contribuir a la defensa y a los gastos de la nación”. (Constitución de 1843. Título III: De los mexicanos, ciudadanos mexicanos y derechos y obligaciones de más y otros).

“Artículo 86: Son obligaciones del Presidente:

(...)

XXII: Disponer de la fuerza armada de mar y tierra conforme a los objetivos de la institución”. (Constitución de 1843. Título V: Poder Ejecutivo.)

3.1.1.4. La Constitución de 1847

En la constitución de 1847, la seguridad pública es tema de los artículos 2 y 27, como se expone a continuación:

“Artículo 2: *Es derecho de los ciudadanos* votar en las elecciones populares, ejercer el de petición, reunirse para discutir los negocios públicos y *pertenecer a la Guardia Nacional*, todo conforme a la leyes.” (Constitución de 1847.)

“Artículo 27: Las leyes de las que hablan los artículos 4º, 5º, y 18º de la presente Acta, la le libertad de imprenta, *la orgánica de la Guardia Nacional*, y todos los que reglamenten las disposiciones generales de la Constitución y de esta Acta, son leyes constitucionales y no pueden alterarse ni derogarse, sino mediado un espacio de seis meses entre la presentación del dictamen y su discusión en la Cámara de su origen.” (Constitución de 1847.)

Es la primera vez que una Constitución expresa una ley de competencia constitucional sobre la Guardia Nacional.

3.1.1.5. La Constitución de 1857

En la constitución de 1857, la seguridad pública se contempla en los artículos siguientes:

“Artículo 35: Son prerrogativas del ciudadano:

(...)

IV. Tomar las armas en el ejército o en la guardia nacional, para la defensa de la república.

Artículo 36: Son obligaciones del ciudadano de la república:

(...)

II: Alistarse a la Guardia nacional”. (Constitución de 1857. Sección 10: De los ciudadanos mexicanos.)

“Artículo 72: El Congreso tiene facultad:

(...)

XVIII. Para levantar y sostener el ejército y la armada de la Unión y para reglamentar su organización y servicio.

XIX. Para dar reglamentos con el objeto de organizar, armar y disciplinar a la Guardia Nacional, reservando a los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados, la facultad de instruirla, conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

XX. Para dar su consentimiento a fin de que el Ejecutivo pueda disponer de la Guardia nacional, fuera de sus respectivos estados o territorios fijando la fuerza necesaria”.

(Constitución de 1857. Sección IV: De las facultades del Congreso.)

“ Artículo 85: Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

(...)

VI: Disponer de la Fuerza Armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación". (Constitución de 1857. Sección 10: De los ciudadanos mexicanos.)

3.1.1.6. La Constitución de 1917

Finalmente, en la constitución de 1917, que es la que rige a México en la actualidad, la seguridad pública forma parte de los artículos 31, 35, 36, 73, 76 y 79:

“Artículo 31: Son obligaciones de los mexicanos:

(...)

III. *Alistarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la ley orgánica respectiva para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior.*

Artículo 32: Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones del gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano. En tiempo de paz ningún extranjero podrá servir en el ejército, ni en la fuerza de policía o seguridad pública.” (Constitución de 1917. Título primero. Capítulo II: De los mexicanos.)

“Artículo 35: Son prerrogativas del ciudadano.

(...)

IV: Tomar las armas en el Ejército o Guardia nacional para la defensa de la República y sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes.

Artículo 36: Son obligaciones del ciudadano de la República:

(...)

II: Alistarse en la Guardia Nacional". (Constitución de 1917, Título Primero. Capítulo IV: De los ciudadanos mexicanos.)

"Artículo 73: El Congreso tiene la facultad:

XIV: Para levantar y sostener a las instituciones armadas en la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra, y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio.

XV. Para dar reglamento con objeto de organizar, armar, y disciplinar la Guardia nacional, reservándose a los ciudadanos que la tomen el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los estados, la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita en dichos artículos.

(...)

Artículo 76: Son facultades exclusivas del Senado.

(...)

IV: dar su consentimiento para que el Presidente de la república pueda disponer de la Guardia nacional fuera de sus respectivos estados, fijando la fuerza necesaria .

(...) Artículo 79: La Comisión permanente además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución, tendrá las siguientes:

I: Presentar su consentimiento para el uso de la Guardia nacional en los casos de que habla el artículo 76 IV". (Constitución de 1917. Título Tercero, Capítulo II, Sección III: De las facultades del Congreso.)

" Artículo 89: las facultades del Presidente son las siguientes:

(...)

VI: Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra, y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

VII: Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos en los términos que previene la fracción IV del artículo 76". (Constitución de 1917. Título tercero. Capítulo III: Del Poder Ejecutivo.)

"Artículo 115:

(...)

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

(...)

h) *Seguridad pública* y tránsito. (Constitución de 1917. Capítulo IV, título quinto: De los Estados de la Federación y del Distrito Federal.)

Una tendencia general de las constituciones analizadas, es que la seguridad pública se expresa como un derecho o una obligación del ciudadano, dependiendo de su participación pasiva o activa; como derecho, el ciudadano debe recibir la seguridad

de las leyes, las instituciones o los cuerpos de seguridad pública; mientras que como obligación, el ciudadano debe formar parte de los cuerpos de seguridad pública.

La constitución vigente mantiene esta ambivalencia de la seguridad pública, así en los artículos 14 y 16 se define a la seguridad como una garantía individual. En el derecho, se entiende por garantía individual a "los derechos del hombre, son derechos naturales, inherentes a la persona humana, en virtud de su propia naturaleza y de la naturaleza de las cosas, que el Estado debe reconocer, respetar y proteger mediante la creación de un orden jurídico y social, que permite el libre desenvolvimiento de las personas, de acuerdo con su propia y natural vocación individual y social".⁴⁶

3.1.2. El Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000

En el mes de junio de 1995, el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, presentó el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en donde estableció los objetivos básicos de su gobierno, entre estos destaca el fortalecimiento de la soberanía nacional.

Con el fin de fortalecer la soberanía nacional, el plan propuso cinco estrategias de seguridad nacional:

⁴⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio. Las garantías individuales. Ed. Porrúa. México, 1993. p.164.

- Conservar por medios legales la integridad territorial de la nación (territorio, espacio aéreo y mares) respecto a otros Estados, organizaciones criminales y prácticas de tráfico y explotación ilegal.
- Uniformar los criterios de las dependencias y entidades de la Administración Pública en la lucha contra el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico ilegal de armas y el terrorismo.
- Actualizar el marco legal de los servicios de inteligencia nacional para tipificar y reglamentar sus labores, asegurar su eficiencia y apego a la ley y beneficiarse de la cooperación internacional en el intercambio de información sobre narcotráfico, criminales, y terrorismo.
- *Establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública para profesionalizar la carrera policial, y*
- *Actualizar la planeación estratégica del Ejército, la Fuerza Aérea, y la Armada mexicanos; modernizar y consolidar sus capacidades militares, operativas, de inteligencia y técnicas y de respuesta inmediata a emergencias y desastres; fortalecer el resguardo de las instalaciones vitales para el país y actualizar la legislación en la materia a las nuevas circunstancias y desafíos.*⁴⁷

⁴⁷ Plan Nacional de Desarrollo. Poder Ejecutivo Federal. Edición de la Secretaría de Hacienda y

Las dos últimas estrategias guardan una relación directa con el tema de la seguridad pública, pues se refieren a dos de sus componentes básicos: las instituciones y las corporaciones de la seguridad pública; en el primer caso, se trata de crear una institución que controle todas las acciones de seguridad pública del Estado; mientras que en el segundo de fortalecer a la corporación más importante: el ejército.

3.2. Las instituciones encargadas de la seguridad pública

La Secretaría de Gobernación es la institución responsable de la seguridad pública en nuestro país; de ahí la importancia de estudiar la historia, las funciones y las características de dicha institución.

3.2.1. Secretaría de Gobernación

Los antecedentes de la actual Secretaría de Gobernación se encuentran en la Secretaría de Estado y Despacho (Guadalajara, 1810); la Suprema Junta Nacional Americana (Zitácuaro, 1811), y la Secretaría de Gobierno (Apatzingán, 1814), instancias organizadas por los insurgentes para administrar a la nueva nación. Entre estas, cabe destacar a la Secretaría de Gobierno, que instituyó el cargo de secretario de gobierno por un periodo de cuatro años.

Cuando finalizó la guerra de independencia, la Junta Soberana Provisional de Gobierno, a través del decreto del 8 de noviembre de 1821, sustituyó a la Secretaría

Crédito Público (SHYCP). México, junio de 1995.

de Gobierno por la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores. La nueva secretaría tuvo las siguientes funciones:

1. Establecer y conservar relaciones diplomáticas con las *cortes* extranjeras.
2. Administrar los recursos y personal de todos los ramos económicos del *reino*.
3. *Regir sobre todos los ramos políticos del reino (jefes políticos provinciales, ayuntamientos constitucionales, mayordomías, etc.)*
4. Mantener las vías de comunicación (caminos, calzadas, puentes, etc.)
5. Administrar los recursos y el personal de la Dirección General de Correos y de los correos del gabinete.

La Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores fue presidida por un secretario de despacho, encargado de:

- Acompañar al soberano o regente en sus viajes al exterior si estos así lo solicitan
- Despachar los asuntos de gobierno en ausencia del soberano o regente
- *Proponer leyes y mejoras en el área de su competencia a través de los medios legales.*

La Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores se transformó en la Secretaría del Interior, el 29 de diciembre de 1836. La Secretaría del Interior impuso requisitos a los aspirantes al cargo de *secretario de despacho*, entre estos ser

designado por el presidente de la república y ser mexicano por nacimiento, en el pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos, es decir sin antecedentes penales.

Durante el gobierno de Santa Anna, la Secretaría del Interior volvió a experimentar cambios notables pues durante este periodo se eliminó a la diplomacia como una de sus funciones y las actividades relacionadas con el gobierno adquirieron mayor relevancia en su propia organización. En el documento "Bases para la Administración de la República", expedido el 22 de abril de 1853, la secretaría adquiere el nombre de Secretaría de Estado y Gobernación, con las siguientes atribuciones:

1. Concentrar las relaciones generales con el gobierno.
2. Dirigir a la policía de seguridad.
3. Administrar los montepíos e instituciones de beneficencia.
4. Dirigir las cárceles, penitenciarias y correccionales.
5. Vigilar la libertad de imprenta y la propiedad literaria
6. Coordinar el socorro público
7. Asumir el control de epidemias como la peste, etc.
8. Suministrar vacunas
9. Organizar las festividades nacionales y los juegos públicos.

El presidente Benito Juárez emitió un decreto, el 23 de febrero de 1861, con objeto de modificar el nombre y las atribuciones de dicha secretaría; así, bajo la denominación de Secretaría de Estado y Despacho de Gobernación, tendría

capacidad para intervenir en las elecciones generales, las reformas constitucionales, en el gobierno del Distrito Federal, en la *seguridad* nacional y en los derechos civiles.

En lo tocante a la seguridad nacional, la secretaría sería responsable de *dictar medidas administrativas para el estricto cumplimiento de la constitución por todos los sectores sociales, mantener el orden público, presidir la Guardia Nacional*, otorgar amnistías, verificar la división territorial y los límites de los estados, y mantener relaciones con los diversos estados para conservar la unidad de la república.

A lo largo del régimen porfirista, las funciones de seguridad pública de la secretaría adquirieron mayor relevancia, por lo que se incorporó a su estructura el sistema de seguridad nacional, formado por tres corporaciones: la Policía Rural de la Federación, la Guardia Nacional del Distrito y la Guardia Nacional de los territorios. La Guardia Nacional del Distrito tenía bajo su jurisdicción a las *Guardias presidenciales* por ser la Ciudad de México la sede del poder ejecutivo.⁴⁸

Al término de la revolución, el Ejecutivo expidió el decreto del 25 de diciembre de 1917, que amplió las facultades de la Secretaría de Gobernación con la certificación de los nombramientos y renunciaciones de los secretarios de estado, gobernadores y directores de instituciones públicas; la legalización de firmas de funcionarios federales y gobernadores; y el decreto y publicación de leyes orgánicas y códigos federales y territoriales, entre ellos el del Distrito Federal.

⁴⁸ Cf. Valadés, José C. El porfirismo: historia de un régimen. Tomo II. El Crecimiento I. Col. Nueva Biblioteca Mexicana. Ed. UNAM. México, 1987. p. 286.

Durante el periodo posrevolucionario la Secretaría de Gobernación "capitalizó aún más sus funciones de política interior y *seguridad pública*, durante los periodos de los presidentes Abelardo Rodríguez (1936) y Miguel Alemán Valdés (1946) se publicaron reglamentos interiores, en los que quedó establecida la competencia de esta secretaría en actividades eminentemente políticas como las elecciones, *cuerpos policíacos*, inteligencia (...) cruciales para la reproducción y conservación del régimen político (...) en particular durante la administración de Alemán Valdés se privilegiaron las actividades de inteligencia debido al comienzo de la guerra fría".⁴⁹

A fines de los años cincuenta, la Secretaría de Gobernación adquirió su estructura y sistema organizativo actual, esta organización le permitió enfrentar los conflictos políticos registrados en el país durante los años sesenta (movimiento estudiantil) y setenta (aparición de movimientos armados en Chihuahua y Guerrero).

3.3. Cuerpos de seguridad pública

Los organismos encargados de ejecutar las disposiciones jurídicas en materia de seguridad pública, son los cuerpos de seguridad pública, organismos que pueden ser de dos tipos: civiles y militares; las primeras dependen de autoridades administrativas; mientras que las segundas de autoridades militares.

⁴⁹ Reyna, José Luis. "Estado y autoritarismo". En: *Nueva Política*. Vol. 1. no. 2. México, D.F. Abril-junio de 1976. p. 78.

3.3.1. Policía

Puede definirse a la policía como una corporación pública formada por agentes responsables de mantener el orden, la paz y la seguridad; al ser corporación pública, se rige por un reglamento elaborado por la autoridad administrativa. Según André Buttgenbach, la policía tiene por objetivo principal la preservación del orden material, entendido como el estado de hecho caracterizado por el equilibrio entre los miembros de la sociedad.⁵⁰

En nuestro país, existen diversas corporaciones específicas diferenciadas por el ámbito de su competencia; en los siguientes puntos se analizarán cada una de estas corporaciones.

3.3.1.1. Policía Judicial Federal

Este cuerpo policiaco tiene su fundamento legal en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el cual dispone en su artículo 1º:

"Artículo 1º: La Procuraduría General de la República, cuyo titular será el Procurador General de la República, para el despacho de las atribuciones que establecen su Ley Orgánica y otros ordenamientos.

⁵⁰ Cf. Buttgenbach, André. Manual de Derecho Administrativo. Ed. Tecnos. Madrid. 1989. p. 64.

se integrará (entre otras subprocuradurías y direcciones) por: (...) la Dirección General de Policía Judicial Federal (...):⁵¹

Conforme a este ordenamiento, la Dirección general de Policía Judicial Federal tiene las siguientes atribuciones:

1. Investigar presuntos hechos ilícitos.
2. Reunir las pruebas del cuerpo del delito así como las pruebas de culpabilidad de los infractores.
3. Dar cumplimiento a las órdenes de aprehensión, reaprehensión, comparecencia, presentación, arresto, cateo, traslado, localización conforme a la ley.
4. Practicar las diligencias ordenadas por el Ministerio Público Federal.
5. Planear, organizar, dirigir, controlar y evaluar las actividades de los agentes de la Policía Judicial Federal.
6. Asignar agentes a las áreas de la Policía Judicial Federal cuando sea necesario.
7. Diseñar, proponer y dar seguimiento a las políticas y normas generales de la Policía Judicial Federal para garantizar la unidad de su operación.
8. Proteger a los particulares y a los servidores públicos nacionales y extranjeros.

Por su parte, el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República también establece funciones específicas a la Policía Judicial Federal relacionadas con el combate al narcotráfico; entre estas las de interceptar la

⁵¹ Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. En: <http://www.segob.gob.mx>. (Internet).

introducción, el tráfico y la comercialización de sustancias ilícitas; planear, diseñar y ejecutar programas de erradicación de cultivos ilícitos; y apoyar al Ministerio Público Federal en la investigación de cultivos ilícitos.

De acuerdo con este reglamento, el ingreso a la Policía Judicial Federal se debe realizar a través del Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República, el cual posee sistemas de reclutamiento, selección y evaluación, para elegir a los nuevos integrantes de dicho cuerpo policiaco.

El Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República también se responsabiliza de programas de capacitación, actualización y especialización, de los programas de evaluación y de los programas de ascensos de los agentes de Policía Judicial Federal.

3.3.1.2. Policía Federal de Caminos y Puentes

La Policía Federal de Caminos y Puertos tiene a su cargo la vigilancia, el orden, y la seguridad pública en los caminos de jurisdicción federal; para ello desarrolla tareas específicas como: el auxilio, la orientación, y la infracción de los conductores que no se sujeten a las normas de tránsito de los caminos federales.

Este cuerpo acata las normas dictadas por el Ejecutivo Federal, a través del Secretario de Comunicaciones y Transportes, debido a que forma parte de la Dirección General de Autotransporte Federal que depende de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Los agentes de la Policía Federal de Caminos y Puertos son formados a través de un proceso que inicia con una convocatoria para ingresar a la Academia de la Policía Federal de Caminos y Puertos.

Los aspirantes realizan un examen de selección tan riguroso que sólo doscientos o doscientos cincuenta de cinco mil aspirantes lo aprueban. Posteriormente, los seleccionados cursan como internos en San Luis Potosí un curso de cuatro semestres en donde se les brindan los elementos básicos para desarrollar las funciones de dicha policía.

En la actualidad, la Policía Federal de Caminos y Puertos está formada por una planta de más de cinco mil agentes; una flotilla de mil setecientas patrullas, doce helicópteros, dos aviones de transportación, que cubren en su totalidad las carreteras, puentes y zonas federales del territorio nacional.

Esta corporación desarrolla un servicio de identificación de coches robados, para lo cual posee un banco de datos de aproximadamente noventa y cinco mil registros; esto se debe a que para consumar el delito, los infractores deben sacar el

auto de la zona en donde se cometió el ilícito, para lo cual generalmente usan carreteras federales.

3.3.1.3. Policía Fiscal Federal

La Policía Fiscal Federal es una corporación que depende de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La Policía Fiscal está facultada para prevenir la comisión de delitos fiscales, apoyar a las autoridades fiscales en las facultades de inspección, supervisión y vigilancia, y realizar la vigilancia aduanera.

Esta policía está regulada por el Manual de Organización de la Policía Fiscal Federal que dispone las reglas para su organización; según este manual: "la conducta de la Policía Fiscal Federal se ajustará a un marco de legalidad, disciplina y honestidad, cumpliendo con los ordenamientos legales, estará dotada de equipo y armamento a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, así como de los demás ordenamientos aplicables; en su desempeño auxiliará a las autoridades civiles, militares y policiacas, cuando para ello sea requerida; sujetándose a leyes y reglamentos respectivos, en todo momento prestará su auxilio y apoyo en tareas de seguridad nacional llevadas a cabo por organizaciones y órganos competentes del Gobierno Federal".⁵²

⁵² Urbina Nandayapa, Arturo. Los delitos fiscales en México. Ed. Sistemas de Información contable y administrativa computarizados S.A. de C.V. México, 1997. p.34.

La estructura de la corporación estudiada es la siguiente:

- a) Dirección General
- b) Subdirección de vigilancia aduanera
- c) Subdirección de prevención de delitos fiscales
- d) Departamento de vigilancia
- e) Departamento de prevención de delitos fiscales
- f) Comandantes
- g) Agentes

Sus funciones son:

1. Prevenir los delitos fiscales.
2. Apoyar a la autoridad fiscal en la inspección, supervisión y **vigilancia**.
3. Realizar la **vigilancia aduanera**.
4. Verificar las mercancías de comercio exterior y en su caso proceder a la retención de las mismas.
5. Requerir a los contribuyentes la **declaración fiscal**.
6. Solicitar a los contribuyentes datos e informes acerca de su **declaración fiscal**.

3.3.1.4. Policía Judicial del Distrito Federal

La Policía Judicial del Distrito Federal opera bajo las órdenes de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, por lo que se rige por el Reglamento de la Ley

Orgánica de dicha dependencia. Este reglamento establece que para el ejercicio de las atribuciones, funciones y asuntos de la Procuraduría, esta contará con servidores públicos y unidades administrativas entre las que se encuentra la Policía Judicial del Distrito Federal.

El artículo 20 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal establece como atribuciones de esta policía:

“Artículo 20:

(...)

I. Investigar los hechos delictuosos en los que los agentes del Ministerio Público soliciten su intervención, así como aquellos de los que se tenga noticia directamente, debiendo en este caso hacerlo del conocimiento inmediato del agente del Ministerio Público que corresponda.

II: Buscar las pruebas de la existencia de los delitos y las que tiendan a determinar la responsabilidad de quienes en ellos participaron,

III. Entregar las citas y presentar a las personas que les soliciten los agentes del Ministerio Público para la práctica de alguna diligencia;

IV. Ejecutar las órdenes de presentación, comparecencia, aprehensión y cateo que emitan los órganos jurisdiccionales;

V: Poner inmediatamente a disposición de la autoridad competente a las personas aprehendidas y a las que deban ser presentadas por orden de comparecencia;

VI: Llevar el registro, distribución, control y trámite de las órdenes de presentación, comparecencia, aprehensión, y cateo que giren los órganos jurisdiccionales y las de presentación o investigación que despache el Ministerio Público; el control de radio, de la guardia de agentes y del personal de la Policía Judicial en cuanto a los servicios que presta;

VII: rendir los informes necesarios para su intervención en los juicios de amparo;

VIII: Las demás que le señalen las disposiciones aplicables reglamentarias y legales y las que le confieran el procurador y sus superiores jerárquicos, en el ámbito de sus atribuciones (...).⁵³

Es responsabilidad de los agentes de la Policía Judicial del Distrito Federal ejercer estas atribuciones con estricto apego a la ley y con respeto a los derechos humanos.

3.3.1.5. Policía preventiva

El 5 de julio de 1984 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, debido a que se consideró imperativa la reestructuración de la Policía Preventiva del Distrito Federal, para responder adecuadamente a las exigencias actuales de la población en materia de seguridad pública, atento a la necesidad de introducir reformas a la organización,

⁵³ Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.
Dirección Internet: <http://www.segob.gob.mx>.

sistemas y procedimientos de trabajo en la Policía Preventiva del Distrito Federal que tiendan a alcanzar más altos niveles en las acciones que este realiza, precisando su ámbito de competencia, atribuciones y necesidades.

El artículo 1º de dicho reglamento dispone:

“ Artículo 1º. El presente reglamento es de observancia obligatoria para la Policía Preventiva del Distrito Federal y para todos aquellos cuerpos que complementaria o transitoriamente desempeñen funciones policiales, por mandato expreso de la leyó de los reglamentos”.⁵⁴

De acuerdo con el artículo 6º de este reglamento, las funciones de la Policía Preventiva del Distrito Federal son:

1. Mantener la seguridad, el orden público y la vialidad.
2. Otorgar protección a la población en caso de siniestros o accidentes.
3. Prestar servicios relacionados con el autotransporte público y particular.
4. Prevenir la comisión de delitos e infracciones al reglamento de policía.
5. Proteger la propiedad y los derechos de los ciudadanos.
6. Auxiliar al Ministerio Público, a las autoridades judiciales y administrativas.
7. Aprender al delincuente en casos de fragante delito.

⁵⁴ Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal. En: <http://www.segob.gob.mx>. (Internet).

8. Cuidar la observancia de la ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno.

La estructura de la Policía Preventiva del Distrito Federal, está compuesta de órganos de dirección, órganos de administración y órganos de operación: los órganos de dirección son las entidades responsables de la planeación del servicio, entendida como la toma de decisiones, la elaboración de estrategias, etc.; los órganos de administración son los encargados del manejo de los recursos humanos y materiales del servicio y los órganos de operación son los encargados de ejecutar la planeación.

A su vez, estos órganos se componen de dependencias tales como:

a) Órganos de dirección:

- Secretaría General de Protección y Vialidad
- Direcciones Generales del Departamento del Distrito Federal
- Direcciones de Área

b) Órganos de administración:

- Direcciones
- Unidades departamentales
- Oficinas
- Depósitos

- Talleres
- Unidades logísticas

c) Órganos de operación

- Mandos territoriales
- Sectores y unidades (agrupamientos)
- Grupos y unidades especiales

3.3.1.6. Policía auxiliar

La policía auxiliar es una dependencia de la Policía Preventiva del Distrito Federal, según lo establece el artículo 13 del Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal: " (...) la Policía Bancaria e Industrial, y la policía auxiliar forman parte de la Policía Preventiva del Distrito Federal".⁵⁵

El Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal determina las funciones de esta corporación, a cargo del Secretario General de Protección y Vialidad y por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Entre estas funciones se encuentran:

1. Apoyar a la Policía Preventiva del Distrito Federal cuando esta lo demande.
2. Vigilar la paz y la seguridad pública dentro de los límites del Distrito Federal.
3. Ejercer actos ejecutorios de la ley.

⁵⁵ *Ibidem.*

3.3.1.7. Policía bancaria e industrial

Como lo explicamos anteriormente, la policía bancaria e industrial es un organismo de la Policía Preventiva del Distrito Federal. La policía bancaria e industrial como órgano auxiliar de la Policía Preventiva del Distrito Federal se constituyó en una unidad especializada, cuyas principales funciones son: servicios de protección, seguridad y vigilancia de la banca, comercio, industria e instituciones privadas

3.3.1.8. Policía de tránsito

La policía de tránsito depende directamente de la Secretaría General de Protección y Vialidad; de igual forma, se rige por el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal y por el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal.

En conformidad con lo dispuesto por la Constitución, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, expide el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, el cual dispone las normas a las que se sujeta el tránsito de vehículos y peatones en el Distrito Federal. El artículo 3º del reglamento citado, dispone como funciones de esta policía:

“Artículo 3º: El ejercicio conforme a las bases de coordinación que celebre el Departamento con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal competentes, en las funciones de policía para vigilar el tránsito de vehículos en los tramos de caminos de jurisdicción federal comprendidos en el territorio del Distrito Federal”.⁵⁶

En el rubro del tránsito de vehículos, la policía de tránsito está capacitada para detener un vehículo cuando su conductor viole alguno de los artículos del reglamento; en este caso, el agente debe indicar al conductor el número de artículo violado, así como la sanción a la que se hace acreedor; posteriormente debe levantar el acta de infracción y entregarla al conductor para que este cubra el monto de la sanción.

Según el artículo 154 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal todas las infracciones deben registrarse en formas impresas en donde conste el nombre y el domicilio del infractor, el tipo de licencia de conducir; los actos constitutivos de la infracción incluyendo fecha y lugar; la sanción impuesta; el nombre y firma del agente de tránsito encargado y el *número económico* de la grúa o patrulla.

En las grandes urbes, donde los ciudadanos deben desplazarse enormes distancias para realizar sus actividades cotidianas, la policía de tránsito cumple una función esencial, debido a que protege el derecho de libre tránsito de los ciudadanos sin lesionar el derecho de los demás.

⁵⁶ Reglamento de Tránsito del Distrito Federal. En: <http://www.segob.gob.mx>. (Internet).

4.0. Las políticas de seguridad pública bajo el régimen de Ernesto Zedillo Ponce de León.

Como quedó de manifiesto en el anterior capítulo, la seguridad pública es integrante de la seguridad nacional, dado que "cualquier programa gubernamental, desde la capacitación militar hasta la construcción de vías generales de comunicación y la educación misma, (...) puede justificarse, en parte, por proteger la seguridad nacional."⁵⁷

4.1. Entorno nacional

En términos jurídicos, es más correcto el uso del término *seguridad del Estado* que el de *seguridad nacional*, aunque en la práctica son equivalentes. Si bien el término de *nación* es, eminentemente, sociológico, el de *Estado* es jurídico, dado que el Estado personifica "un orden jurídico específico que ha alcanzado cierto grado de centralización."⁵⁸

Como se vio en el capítulo anterior, el Estado mexicano, con el fin de preservar su existencia, contempla distintas medidas de carácter jurídico, para casos extremos, como la suspensión de las garantías individuales prevista por la Constitución (artículo 29), en casos de grave peligro o conflicto social.

⁵⁷ Orozco Henríques, J. Jesús. "Seguridad nacional." Contribución al Diccionario Jurídico Mexicano.

⁵⁸ Kelsen, Hans. Teoría pura del derecho. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1989, p. 294.

La delincuencia en México no ha alcanzado niveles que pongan en peligro la seguridad del Estado, aunque debemos reconocer que su avance y la inseguridad que provocan son alarmantes. De ahí que para cada gobierno del país, sea necesario establecer políticas adecuadas a las realidades que se viven, en este caso relativas a la delincuencia. Desde 1994, año en que inició su mandato el presidente Ernesto Zedillo, la delincuencia en México ha venido en aumento, a pesar de las acciones realizadas con el fin de disminuirla.

El fracaso de estos esfuerzos se suma a la crisis económica por que atraviesa nuestro país, aumentando la tasa de desempleo y, por lo tanto, inclinando a muchas personas a optar por la delincuencia, como forma de obtener su sustento, pues "la delincuencia no es sólo asunto de hambre, sino también de rehusarse a aceptar una disminución en el nivel de vida (...)." ⁵⁹

No obstante, la pobreza no es el único factor que interviene en el desarrollo de la delincuencia, pues la corrupción y la colusión de las autoridades con grupos de delincuentes son fenómenos cada vez más frecuentes en nuestro país. En efecto, "la corrupción estructural de las instituciones de seguridad pública es tan generalizada que se presenta en todos los gobiernos [de los estados], independientemente de su signo partidista." ⁶⁰

⁵⁹ Ruiz Harrell, Rafael. *Criminalidad y mal gobierno*. Ed. Sansores y Aljure. México, 1998; p. 36.

⁶⁰ Moreno, Gonzalo. "Morelos, Nuevo León, Baja California Sur: descomposición generalizada de las policías." En: *Agenda de Seguridad Pública*. No. 9. Instituto Mexicano de Estudios de la Criminalidad Organizada, A. C. (IMECO). México, 1 al 15 de marzo de 1998; p. 6.

Éste fenómeno no es propio de la administración de Zedillo, pues los problemas de corrupción en las policías de todo el país son una herencia de las pasadas administraciones.

A pesar de ello, los nuevos gobiernos no se preparan a fondo para investigar e incluso actuar penalmente en contra de los malos servidores públicos, al carecer de programas alternativos a los de los gobiernos predecesores; por tanto, inician su gestión sin haber depurado absolutamente las instituciones.

Entre los ilícitos que más se cometen a lo largo del territorio nacional están, principalmente, el narcotráfico y el secuestro, además de los asaltos a mano armada llevados a cabo en los caminos y carreteras de prácticamente todo el país.

El narcotráfico es considerado un gran mal contra la Humanidad, al consistir en la distribución y consumo de sustancias, clasificadas como peligrosas y por lo tanto ilícitas. La razón de esta prohibición son los daños que ocasiona la utilización de las drogas al ser humano, y que van de la adicción psicológica a la adicción fisiológica, cuyas repercusiones pueden ser tan graves como la muerte misma.

Esta situación ha sido aprovechada por personas que, al margen de la ley, producen y distribuyen las drogas tanto en territorios nacionales como en el mundo entero. Así, el fenómeno de la globalización no sólo permea la economía, la política o la cultura: también incide en la distribución de las drogas, que se han vuelto un problema mundial.

Al respecto, cabe destacar el hecho de que los mayores consumidores de drogas son los países industrializados, en especial los de Europa occidental y los Estados Unidos de Norteamérica, nación que se perfila desde hace años como el primer consumidor mundial de drogas. Esta situación que ha sido aprovechada por los narcotraficantes mexicanos para enviar droga a ese país, droga proveniente tanto de México como de Sudamérica.

Así, el mercado negro de drogas es altamente rentable, pese a sus riesgos. Además, las altas ganancias obtenidas han servido para que los grupos de narcotraficantes (conocidos como *cárteles*) sigan creciendo, pues se utilizan para corromper a algunas autoridades, a fin de que permitan la libre operación de los cárteles de drogas. Entre los cárteles más célebres (en un sentido negativo) están el de Guadalajara y el del Golfo.

En relación con otros delitos, el narcotráfico no es un delito autónomo, pues los descomunales beneficios económicos de la droga -dinero *sucio*- han fomentado la creación de estructuras (nacionales y mundiales) especializadas en el lavado de dinero, que abarcan desde grandes instituciones financieras (bancos, casas de bolsa) hasta el pequeño comercio, o el cambio en pequeñas cantidades de moneda nacional por dólares. De esta forma, el narcotráfico se asocia con el delito de operaciones con recursos provenientes de actividades ilícitas. Para el narcotráfico, el lavado de dinero es importante, pues permite que los recursos de procedencia ilícita puedan reintegrarse a la circulación económica.

Con el fin de llevar a cabo el lavado de dinero, el narcotráfico tiene "una extensa red de profesionales en mercadotecnia, bienes raíces, inversiones, financiamiento, administraciones bancarias, abogados, contadores, políticos, técnicos, traficantes en armas, mercancías y bienes, así como de personal de apoyo que asesora y colabora a transformar el dinero a través de diversos procesos que legitiman sus ganancias ilícitas".⁶¹

Para contrarrestar los efectos del narcotráfico en el país, el gobierno de México ha implementado una serie de políticas sexenales orientadas hacia la prohibición, la represión y la erradicación del narcotráfico; sin embargo, hasta el momento estas políticas aún no han logrado resultados palpables.

El fenómeno del narcotráfico se da en prácticamente todos los estados de la República, ya sea mediante de la siembra de enervantes o el tránsito de los mismos rumbo a los Estados Unidos. De ahí que los estados fronterizos sean zonas muy vulnerables a ese delito; en efecto, a través de los estados que tienen frontera con Guatemala y Belice pasa la droga proveniente de Sudamérica, mientras que los estados del norte de nuestro país son el paso para la droga, como en el caso de Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Sonora y Baja California.

⁶¹ Nando Lefort, Víctor Manuel. El lavado de dinero. Nuevo problema para el campo jurídico. Ed. Trillas. México, 1997. p. 13.

Otro delito cometido con frecuencia en nuestro país, que en numerosas ocasiones queda impune, es el secuestro. En el año de 1998, a raíz de las investigaciones sobre los secuestros perpetrados por el secuestrador Daniel Arizmendi, se manifestó la implicación de las autoridades policiacas (de todos los rangos) con los delincuentes, de forma que las acciones de éstos quedaban impunes. Ésta colusión se dio tanto en el estado de Morelos, como en el de México.

Como en el caso del negocio de las drogas, el secuestro también se vincula con la violencia, por lo que va de la mano con el negocio de armamentos: es de sobra conocido el hecho de que los armamentos utilizados por las mafias, en ocasiones supera a las armas de las fuerzas públicas encargadas de combatir a los delincuentes.

Durante los noventa, la zona fronteriza del estado de Chihuahua ha sido escenario de diversas violaciones y asesinatos de mujeres, delitos que hasta la fecha han quedado sin resolver. Mientras tanto, en Quintana Roo el gobernador Mario Villanueva Madrid fue acusado de vínculos con las mafias que ingresan cocaína a través de la frontera de ése estado con Belice.

Otro delito grave cometido en nuestro país han sido las matanzas provocadas por ajustes de cuentas entre narcotraficantes, o por diferencias políticas, como en el caso de la población de Acteal, Chiapas, cuando en diciembre de 1997 un grupo paramilitar asesinó a 45 indios tzotziles indefensos; o el caso muy similar de Aguas Blancas, en Guerrero, cuando grupos policiacos atacaron a manifestantes, dejando un saldo de varios muertos. Si bien en estas matanzas se ha consignado a algunos de

sus ejecutantes, ciertamente constituyen actos reprobables que atentan contra el Estado de derecho que rige a nuestro país.

Por su parte, podemos definir a la seguridad privada, como aquella que brindan empresas careciendo prácticamente de autorización, "trabajan presentando una solicitud que les sella la *Segob* [Secretaría de Gobernación] y con esa base inician sus operaciones." ⁶²

A fines de 1998 eran 780 las empresas de seguridad privada que operaban en el país, con un total de 65 mil empleados. La información acerca de los mismos es solicitada por la Secretaría de Gobernación con objeto de determinar si hay órdenes de aprehensión giradas contra ellos, o si tienen antecedentes penales; de ser así, se les identifica gracias a los datos de las procuradurías estatales.

4.2. Las políticas nacionales

La Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada entró en vigencia en noviembre de 1996; sin embargo, este ordenamiento no es aplicado en forma suficiente, lo cual provoca que la inseguridad pública continúe.

A partir de la Primera Marcha Contra la Delincuencia en 1997 (véase más abajo), el presidente Ernesto Zedillo envió al Senado una iniciativa que contiene un

⁶² Sánchez Venegas, Adolfo. "Depuración policiaca en todo el país, en menos de un año: Francisco Labastida Ochoa." En: *Excélsior*. México, D. F. Miércoles 25 de noviembre de 1998; p. 10-A.

paquete de reformas a los artículos 16 y 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Actualmente el artículo 16 de la Constitución establece que:

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

No podrá librarse 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, sancionando cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos. (...)” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 16).

En tanto, según el Artículo 19:

“Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del término 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. (...)” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 19).

Las propuestas del presidente se orientan a que se libren órdenes de aprehensión tan sólo por sospecha, lo cual es el extremo opuesto a la gran cantidad de requisitos que solicita actualmente la ley. Otra medida propuesta por el presidente es la creación de un registro nacional de vehículos.

Otra iniciativa del presidente Ernesto Zedillo -alentado a su vez por la sociedad civil, a mediados de 1998- fue la Cruzada Nacional Contra la Delincuencia, que incluye el aumento de las acciones de las fuerzas públicas, así como de la conciencia ciudadana con respecto al fenómeno de la delincuencia.

Entre los resultados de la Cruzada estuvo la aprehensión de más de cien elementos de diversas corporaciones policíacas, públicas y privadas, operativo organizado por la Secretaría de Gobernación, en coordinación con las procuradurías de Morelos, Hidalgo, México y el Distrito Federal, a fines de noviembre de 1998. Si bien la cantidad de policías consignados fue relativamente menor al número de aprehendidos, la acción dio pie a que el secretario de Gobernación, Francisco Labastida Ochoa, anunciara la depuración de los cuerpos de seguridad del país (en los sectores público y privado), en un plazo máximo de un año.

En concreto, estas acciones implican la aplicación de "más de 250 mil exámenes a 47 mil elementos policiacos sin importar rango, se les darán cursos de capacitación, becas, mejores salarios y prestaciones sociales (...)." ⁶³

Además, se pretende duplicar el número de elementos policiacos en un periodo de dos años, por lo cual se prevé preparar 24 mil policías judiciales, aparte de los existentes en la actualidad; a 6.500 ministerios públicos, a fin de evitar los rezagos de expedientes; así como a 3500 peritos adicionales. Además, de los 106 mil lugares existentes en las cárceles de todo el país en 1998, se pretende construir 23 mil más para 1999, y al menos 35 mil lugares adicionales para el año 2000. ⁶⁴

El propósito de esta duplicación es que las investigaciones partan de una base científica y amplia, a fin de combatir con eficacia a la delincuencia.

Por esa razón, se estableció el Programa de Seguridad Pública 1999, con un presupuesto de 8,700 millones de pesos, e inversiones adicionales provenientes de los gobiernos de los estados. Parte de los recursos se utilizarán en programas de combate a la delincuencia, en programas de centros de readaptación social, y a la Policía Federal de Caminos.

⁶³ *Ibíd.* p. 10-A.

⁶⁴ *Ibíd.* p. 10-A.

En cuanto a la Policía Judicial Federal, se comprobará que sus elementos no tengan órdenes de aprehensión en su contra, además de aplicárseles cinco exámenes distintos, cuya aprobación condicionará su estancia en la corporación.

Otra disposición de la Secretaría de Gobernación es la creación de la Policía Nacional Preventiva, atacada por diputados de la oposición por vincularla con posibles actos de corrupción y abuso, aunque la dependencia, en voz de su titular Labastida Ochoa, afirma que "las obligaciones de esta corporación están plenamente establecidas en la ley, por lo tanto no hay base alguna para hacer (...) la aseveración de que la policía nacional es algo parecido a una policía política. Tiene expresamente prohibido realizar cualquier trabajo de investigación de este tipo."⁶⁵

4.3. Seguridad pública y delincuencia en la Ciudad de México

Una de las zonas más inseguras de México es la capital del país, en donde todos los días y a todas horas cada ciudadano está en riesgo de ser robado, secuestrado e incluso asesinado, tanto en el interior de su domicilio como en la vía pública, en transporte público o particular.

Entre los factores que producen estas consecuencias está la falta de elementos de seguridad pública, pues su número es insuficiente para solventar las necesidades

⁶⁵ *Ib.* p. 10-A.

de la población del Distrito Federal. Por esa razón, "de cada 100 delitos sólo en cuatro casos hay detención y castigo de los delincuentes."⁶⁶

En adición, las organizaciones criminales más importantes son prácticamente intocables, sobre todo las que se especializan en el robo de vehículos o en los asaltos a transportes de mercancías. Si bien se logra dar golpes a estas organizaciones, sus verdaderos jefes no resultan afectados, pues incluso han llegado a formar parte de las corporaciones policíacas.

Existen, además, los llamados *santuarios de impunidad*, que son lugares de la ciudad en donde se pueden comprar objetos robados, o en donde los asaltantes operan impunemente, con la colaboración de algunos miembros de la policía.

Existe también el problema del rezago en la ejecución de órdenes de aprehensión, dándose el caso de la mala integración de muchas averiguaciones previas, y la falta de investigación en la mayoría de las denuncias.

4.4. Los mandos militares de la seguridad pública

Debido a la enorme escalada de la inseguridad pública en el Distrito Federal, se decidió que todos los mandos policíacos fueran ocupados por personal militar, pues se había registrado la existencia de la "Hermandad Policiaca" y su relación con el crimen organizado. La denominada "Hermandad Policiaca" es una mafia que ha dominado la

⁶⁶ Santos, José Luis. "Cien días de inseguridad pública en el Distrito Federal." En: Agenda de Seguridad Pública. No. 9. Instituto Mexicano de Estudios de la Criminalidad Organizada, A. C. (IMECO). México. 1 al 15 de marzo de 1998: p. 8.

corporación policiaca capitalina desde fines de los setenta, participando en el control del contrabando, la falsificación de mercancías, el tráfico de drogas y armas, así como en los asaltos a transportes de mercancías. La "Hermandad" es un grupo de jefes policiacos, unidos por la complicidad en el crimen.

La administración del Distrito Federal previa a la elección de un Jefe de Gobierno capitalino, corrió a cargo de Oscar Espinosa Villarreal. En ese entonces el jefe de la policía preventiva era David Garay, quien pactó hasta cierto punto con la Hermandad, cuyos miembros ocupaban puestos clave en la policía capitalina. Sin embargo, la Hermandad ambicionaba tener a uno de sus miembros al frente de la Secretaría de Seguridad Pública.

Por su parte, "una de las versiones que explican la represión de los granaderos en contra de los maestros, ocurrida el 23 de mayo de 1996, que le valió el cargo a Garay, es que fue obra de la Hermandad, para hacer que Rafael Avilés se convirtiera en Secretario de Seguridad Pública del DF y desde esa posición actuara en favor de recuperar el poder que la Hermandad estaba perdiendo frente a otras "mafias" policiacas y grupos de delincuentes comunes."⁶⁷

⁶⁷ Moreno, Gonzalo. "La Hermandad Policiaca de regreso al poder". En: Instituto Mexicano de Estudios de la Criminalidad Organizada, A. C. Todo lo que debería saber sobre el crimen organizado en México. Ed. Océano. México, 1998; p. 82.

Existentes en las cárceles de todo el país en 1998, se pretende construir 23 mil más para 1999, y al menos 35 mil lugares adicionales para el año 2000.

El propósito de esta duplicación es que las investigaciones partan de una base científica y amplia, a fin de combatir con eficiencia la delincuencia.

Por esa razón, se estableció el Programa de Seguridad Pública 1999, con un presupuesto de 8,700 millones de pesos, e inversiones adicionales provenientes de los gobiernos de los estados. Parte de los recursos se utilizarán en programas de combate a la delincuencia, en programas de centros de readaptación social, y a la Policía Federal de Caminos.

En cuanto a la Policía Judicial Federal, se comprobará que sus elementos no tengan órdenes de aprehensión en su contra, además de aplicárseles cinco exámenes distintos, cuya aprobación condicionará su estancia en la corporación.

Otra disposición de la Secretaría de Gobernación es la creación de la Policía Nacional Preventiva, atacada por diputados de la oposición por vincular con posibles actos de corrupción y abuso, aunque la dependencia, en voz de su titular Labastida Ochoa, afirma que "las obligaciones de esta corporación están plenamente establecidas en la ley, por lo tanto no hay base alguna para hacer (...) la aseveración

⁶⁴ *ibid.*, p. 10-A

A pesar de ello, el Presidente Ernesto Zedillo decidió acudir en ayuda de los militares, lo que significaba la sustitución de todos los mandos policiacos con mandos castrenses, con el objetivo de neutralizar la fuerza de la Hermandad.

El militar Enrique Salgado tomo posesión de la Secretaría de Seguridad Pública. La orientación que dio a esta Secretaría se fundamentaba en la militarización, es decir en el arribo de militares, pero no buscó investigar ni ejercer acción penal en contra de los miembros de la Hermandad y otras mafias existentes en la policía capitalina.

Con la llegada de los militares, hubo problemas para la Hermandad, debido a la falta de acuerdos con los nuevos jefes policiacos. En mayo de 1997 hubo una gran tensión entre ambos bandos, debido a que los mandos de la SSP enviaron a capacitación a los policías que servían en las delegaciones Iztapalapa y Gustavo A. Madero, y al final de la capacitación se decidió que los policías ya no regresarían a sus zonas originales de adscripción. Así, en las delegaciones mencionadas comenzaron a operar militares, aunque uniformados y cumpliendo con las funciones de policías.

Para los uniformados que fueron desplazados, esto significó la desarticulación parcial de sus redes de extorsión y protección de criminales. Esto condujo a una ola de protestas, respaldadas por la Hermandad, alentadas por la inminente elección del nuevo Jefe de Gobierno capitalino.

Aparte del conflicto referido, los militares de esa administración no lograron grandes resultados en su lucha contra la delincuencia, por lo que recurrieron a medidas

extremas e incompatibles con el orden jurídico, como las ejecuciones de presuntos delincuentes de la colonia Buenos Aires, lo cual elevó una ola de protestas por parte de la sociedad civil contra la policía. Al término de la gestión de Salgado, la Hermandad no resultó dañada y volvió a tomar cierto control de la policía preventiva.

4.5. La seguridad pública bajo la administración de Cuauhtémoc Cárdenas en el Gobierno del Distrito Federal.

El ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas llegó al gobierno del Distrito Federal en diciembre de 1997, en calidad de opositor al partido en el poder, que -directa o indirectamente- se había encargado de la administración de la capital del país.

Al cabo de un año de gobierno, la inseguridad pública no ha podido ser paliada, aún después de haber removido de su cargo a dos jefes de la policía capitalina.

La corrupción institucionalizada sigue prevaleciendo en el interior de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP). Como lo reconoció el hasta ahora tercer jefe en turno de la institución mencionada, en ella opera la "Hermandad", un grupo que se basa en cobrar cuotas a los policías subalternos, incitándolos a la comisión de delitos y extorsiones contra la ciudadanía. Si bien la denominada "Hermandad" había sido debilitada por los mandos militares anteriores, durante el año de 1998 se ha restablecido en forma vertiginosa. Éste fenómeno no es privativo de la SSP, pues

también operan diferentes mafias dentro de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Policía Judicial del Distrito Federal.⁶⁸

Por su parte, el sistema penitenciario también está inmerso en la corrupción, que se manifiesta en la extorsión de los reos y sus visitantes, el tráfico de privilegios, así como en el fomento al narcotráfico y a la prostitución dentro de las cárceles.

Entre los principales problemas para combatir a la inseguridad pública está el insuficiente presupuesto de que disponen las autoridades capitalinas (reflejo de la crisis económica que obliga a disminuir las partidas presupuestales para todos los sectores del gobierno). Esto se manifiesta a su vez en el deterioro de los equipos y en la escasez de recursos humanos.

A continuación del periodo en que la Secretaría de Seguridad Pública estuvo a cargo de militares, durante el año de 1998 dio inicio la gestión de Alejandro Gertz Manero, alejado hasta entonces de los círculos militares o policiacos, pues su trayectoria es eminentemente académica.

Gertz Manero, desde el inicio de su administración, intentó atacar los problemas que, según hemos mencionado, afectan en gran medida a la seguridad pública y, en consecuencia, a la sociedad capitalina, como son el crimen organizado dentro y fuera de la estructura de las fuerzas del orden en la ciudad de México. A pocos meses de

⁶⁸ Cfr. Moreno, Gonzalo. *Op. cit.* p. 91.

haber comenzado su administración, Alejandro Gertz ha tenido grandes dificultades para atacar a estos antagonistas.

4.6. La participación ciudadana en las políticas de seguridad pública

La marginación de la sociedad civil en la toma de decisiones ha sido una de las principales causas de los problemas padecidos por nuestro país, en lo relativo a la seguridad pública. Esto se presenta en diferentes niveles: desde el hecho de que los gobernantes rindan cuentas públicas sobre el destino del presupuesto a la seguridad; hasta la consulta ciudadana de las políticas y las modificaciones legales; así como en la ausencia de una fiscalización de los actos de la autoridad.

Si bien han habido iniciativas que parten de las más encumbradas autoridades del país, con el fin de moralizar y reformar, éstas prácticas son verticales y unipersonales. Por ello no son compatibles con una sociedad democrática, en la cual la propia sociedad civil debería tomar parte de tales decisiones. En consecuencia, las reformas decididas no llegan a permanecer ni a profundizarse.

Por tanto, la falta de una democracia participativa y la consiguiente falta de fiscalización de los actos de autoridad es una de los impedimentos para lograr la seguridad pública. En efecto, la seguridad pública no debe estar sólo en manos de los policías, pues la sociedad (a la que los primeros sirven) debe a su vez ejercer cierta vigilancia sobre las fuerzas del orden, y participar también en los procesos de selección y reclutamiento, depuración, control interno, etc.

No obstante, a fines de 1997 los ciudadanos realizaron una Primera Marcha Contra la Delincuencia, lo cual motivó el envío de una iniciativa de reformas constitucionales, por parte del presidente Zedillo al Senado de la República, como se mencionó anteriormente.

Entre los organismos de la sociedad civil que pretenden una reducción de los índices delictivos está *México Unido Contra la Delincuencia*, cuya posición es "buscar el equilibrio entre la procuración de justicia y el respeto a las garantías del ciudadano que es acusado."⁶⁹

Además, este organismo ha propuesto a la Comisión de Seguridad Pública de la Cámara de Diputados y a otros grupos parlamentarios una reforma jurídica del artículo 20 constitucional (no contemplada en las reformas del presidente Zedillo), basándose en la elevación a rango constitucional de las garantías de la víctima del ofendido por un hecho ilícito. Tales garantías consisten en la investigación exhaustiva y eficaz del hecho delictuoso; la recepción de asesoría jurídica; así como la colaboración con el ministerio público; y la recepción de atención médica.

El 28 de marzo de 1998 se organizó una jornada cívica, en la cual la sociedad civil marchó por las calles de la ciudad de México para expresar su repudio a la insuficiencia de las acciones emprendidas por el gobierno en contra de la delincuencia

⁶⁹ México Unido Contra la Delincuencia. "Reformas constitucionales que agilicen la procuración de justicia sin vulnerar garantías." En: *Agenda de Seguridad Pública*. No. 9. Instituto Mexicano de Estudios de la Criminalidad Organizada, A. C. (IMECO). Número 11. México, abril de 1998; p. 1.

. Además, hubo marchas alternas en las ciudades de Veracruz, Veracruz; Monterrey, Nuevo León; Mexicali, Baja California y Ciudad Juárez, Chihuahua; y otras once ciudades de la República Mexicana. Estas movilizaciones ciudadanas fueron la consecuencia de la imparable acción de la delincuencia y el crimen organizado, en contra de los habitantes de nuestro país.

Las marchas representan que la sociedad ha pasado del reclamo a las propuestas, pues se presentaron algunas líneas de acción, que fueron sugeridas a las autoridades. Entre estas propuestas se encuentra la exigencia de seguridad pública, por parte de los ciudadanos al Presidente de la República, al Jefe de Gobierno capitalino y a los gobernadores de los estados.

También se cuenta la inmediata aprehensión y consignación de criminales que han sido identificados, así como el desmantelamiento de bandas criminales, que constituyen una grave amenaza social. También está el rechazo a los arreglos económicos o políticos entre las autoridades y el crimen organizado, dentro del combate a la impunidad. Dentro de lo mismo se propone el combate enérgico a la corrupción institucionalizada en las diversas corporaciones policíacas, procuradurías, reclusorios y Poder Judicial.

La depuración de las instituciones de seguridad pública, sobre todo las policías, es otro punto contemplado en las propuestas de la ciudadanía, aunado a un reconocimiento social al buen policía. Otra sugerencia fue la promoción y el

otorgamiento de facilidades para la denuncia del delito, así como la organización de un archivo electrónico nacional, con los datos de delincuentes, policías y ex-policías.

Así mismo, se propuso que el Gabinete de Seguridad Pública informe de manera confiable y sistemática a la ciudadanía, con respecto a los resultados logrados en el combate a la delincuencia. También se sugirieron reformas al sistema penitenciario, de modo que se enfatice en la readaptación social. Así mismo, se propuso una reforma al marco jurídico, a fin de evitar resquicios legales que puedan ser aprovechados por los delincuentes.

Se propone también la creación de fondos estatales para el apoyo y atención a las víctimas del delito; los fondos se constituirían con las fianzas de los acusados y los bienes decomisados a los delincuentes. Igualmente, se pretende que el sistema educativo y los medios de comunicación social inculquen la mentalidad de seguridad pública y valores éticos, como fundamentos para la paz social.⁷⁰

En cuanto a la participación ciudadana, se propuso que la sociedad civil colabore en la vigilancia con la policía, así como el fomento a la denuncia de delitos.

⁷⁰ México Unido Contra la Delincuencia. "Compromisos para la seguridad pública y el combate al crimen organizado. Mimeo/documento leído en la Plaza de la Constitución de la Ciudad de México. México, 28 de marzo, 1998.

Conclusiones

En la actualidad, el Estado mexicano se enfrenta a distintas crisis que influyen todos los aspectos de la vida social, de manera concatenada. Por citar un ejemplo, los efectos de la crisis económica se relacionan -afectándolos- al ámbito de la seguridad pública, debido a la correlación existente entre la falta de empleo (y, por lo tanto, de recursos económicos) y la opción de la delincuencia.

Así mismo, la adversidad en la economía nacional se refleja en diversas esferas, como la de la educación, la alimentación, la dotación de servicios de salud, entre otras obligaciones en las que el Estado ha disminuido su participación, a causa de la tendencia al *adelgazamiento* que recomienda el régimen neoliberal.

La creciente corrupción de algunos miembros o sectores del gobierno, que en ocasiones deviene franca colaboración y consecuente colusión con las mafias del crimen organizado, es -además de la crisis económica- otro factor que incide en la proliferación de la violencia como producto de la delincuencia.

Como ejemplo de ello está el caso del ex-gobernador del estado de Quintana Roo, Mario Villanueva Madrid, quien huyó pocos días antes de concluir su gubernatura (en la primavera de 1999), al habersele descubierto nexos con el narcotráfico e iniciarse investigaciones al respecto.

El tráfico de drogas, el robo de autos y autopartes, los asaltos a transeúntes, comercios, bancos, transportes de bienes y de pasajeros, los secuestros, los ataques sexuales, los homicidios y demás delitos, son cometidos cada vez con mayor frecuencia, haciendo evidente la escasa eficacia de las autoridades encargadas de combatir al crimen.

Frente a esa situación, de la cual los medios de comunicación dan cuenta - incluso llegando al exceso informativo- los ciudadanos estamos prácticamente indefensos; en consecuencia, la seguridad privada se ha convertido en un gran negocio.

Otra opción de los ciudadanos es armarse, como lo han hecho los vecinos de la peligrosa colonia Santa Cruz Meyehualco, en la ciudad de México. No obstante, esta decisión promueve el delito de la venta ilegal de armamento, pues la mayor parte del mismo es adquirida en el mercado negro, sitio en donde también se arman los delincuentes.

Por otra parte, ante la progresiva expansión del crimen, los órganos de seguridad del Estado, deben reforzar la vigilancia y los medios para combatir la violencia, lo cual, a su vez, puede incidir en el terreno de los derechos humanos: estos pueden ser lesionados por los representantes de la autoridad. Un ejemplo de ello son los retenes en las carreteras del país, en los que un ciudadano inocente puede ser tratado como criminal, al interrogársele, revisarse sus pertenencias y su persona, etcétera, con el fin de averiguar si porta armas o productos ilegales.

La seguridad pública puede tornarse en un arma de doble filo, cuando la magnitud de la criminalidad obliga al Estado a sospechar de cualquier persona como potencial delincuente, lesionando sus derechos humanos.

Sin embargo, esto no debe extrañar en un país donde los criminales pueden tener desde un origen humilde (como el secuestrador, Daniel Arizmendi), hasta ocupar altas investiduras a nivel nacional (como el ex-gobernador mencionado; o Raúl Salinas de Gortari, el *hermano incómodo* del ex-presidente Carlos Salinas).

Presentadas de este modo las conclusiones generales, expondremos las conclusiones particulares:

PRIMERA. El Estado moderno, como representante del poder y de las decisiones de una sociedad, posee determinados atributos, en relación con esa sociedad. Entre esos atributos se cuenta el regir, para lo cual se vale del Derecho, mediante el que norma sus acciones y las de los individuos e instituciones a los que gobierna.

Con el fin de mantener un orden al interior de esa sociedad (e incluso en sus relaciones hacia el exterior), conforme al Derecho mencionado, el Estado también se abroga el poder brindar y mantener la seguridad pública, entendida como la conservación del orden, es decir, la armonía entre los miembros de la sociedad, para lograr fines comunes.

SEGUNDA: La seguridad, tarea del Estado, abarca la categoría jurídica y la administrativa, además de la pública, la cual constituyó la materia de esta tesis. En el ámbito jurídico, la seguridad se refiere a la legislación que regula las relaciones de los integrantes de una sociedad, procurando que no sean lesivas para los individuos ni para el Estado, con el objetivo de perpetuar la sociedad, como institución cultural.

Por su parte, la seguridad administrativa implica la existencia de dos órdenes: el estatal y el de la ciudadanía. El primero se erige en protector del segundo contra peligros sociales, como es el caso del crimen, la hambruna, las epidemias, entre otros males. La seguridad administrativa se fundamenta en la aplicación social de la seguridad jurídica.

Por su parte, la seguridad jurídica tiene como base la protección, a fin de mantener la paz pública, previniendo y reprimiendo conductas delictivas y fallas administrativas, por lo cual el Estado rige los sistemas de procuración e impartición de justicia, así como las policías.

TERCERA: La seguridad pública, como un atributo del Estado, también lo ha sido en el caso de nuestro país, desde el inicio de su formación. En los textos constitucionales, de 1824 a la fecha, el Estado ha asumido el compromiso de mantener la seguridad pública. En nuestros días, además de establecer corpus legal dedicado a establecer hasta qué punto termina el ámbito de lo lícito, y a partir de dónde comienza la ilicitud, el Estado mexicano, como Estado moderno, también controla a las instituciones

responsables de mantener la seguridad pública, y a los cuerpos de seguridad pública, como las distintas policías.

Debemos destacar la existencia, a su vez, de dos ámbitos: el federal y el estatal; éste último se compone por jurisdicciones que, así mismo, decretan sus propios códigos penales y sus cuerpos de seguridad pública, aunque dentro de los marcos establecidos por la legislación federal. Las policías se diferencian de acuerdo con sus especialidades, pues sus funciones se limitan a un entorno, ya sea el federal, el estatal o, más específicamente, el local. Por ejemplo, la policía fiscal se encarga exclusivamente de delitos vinculados con el área impositiva; la policía de caminos y puentes federales opera en las carreteras de todo el país, sin importar los límites estatales; y la policía de tránsito se circunscribe a una sola ciudad, como la de México, Guadalajara, etc., persiguiendo únicamente delitos relacionados con la vialidad.

CUARTA: Como se expuso en esta investigación, la inseguridad derivada del incremento de la delincuencia, que concierne a la sociedad mexicana, se agrava diariamente, sin que el Estado haya podido evitar su avance.

El mandato de Ernesto Zedillo tuvo su comienzo en el contexto de una gran crisis económica, la cual muy pronto trascendió a otros ámbitos. En concreto, el de la seguridad pública, que comenzó a decaer visiblemente, ante el ascenso del crimen. Si bien esto afectó al país entero, en la Ciudad de México -debido a la alta concentración demográfica- los índices de delincuencia son excesivos, debido al gran número de ilícitos cometidos constantemente en el área metropolitana.

Por su parte, fue notable el cambio de forma de administración de la capital del país, que pasó de ser un Departamento, a cargo de un regente, a ser un Gobierno, encabezado por un gobernador, siendo el primero de ellos -a partir de diciembre de 1997- el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, líder histórico de la oposición política.

Si la colusión de los cuerpos de seguridad con los grupos de delincuentes agravaba el problema, con el cambio de Departamento a Gobierno se esperaba de que la comisión de ilícitos disminuyera. Tan fue así, que en las campañas electorales previas al cambio de administración de la ciudad, el tema de la seguridad pública salió a relucir dentro de la propaganda política, por parte de los distintos candidatos.

Actualmente, más de un año después de la ascensión de Cárdenas al Gobierno del Distrito Federal, no solamente se ha acrecentado la violencia en el área, también la corrupción y los nexos entre policías y criminales no han podido ser evitarse.

Por último, a nivel de todo el país está la Policía Federal Preventiva, cuya creación fue aprobada en la primavera de 1999, tendrá por objetivo el mantenimiento de la seguridad pública a nivel nacional, pudiendo recibir el auxilio de los cuerpos de seguridad nacionales y locales, como son el ejército, las policías judiciales federal y estatales, la policía preventiva, entre otras. Esto, entre otras atribuciones, brinda un gran alcance a la Policía Federal Preventiva, que debe efectivamente luchar por el mantenimiento del estado de derecho en nuestro país, evitando lesionarlo ella misma, como ha ocurrido tristemente con otras policías.

El interés y la urgencia por atajar la ola de criminalidad sigue vigente como tarea política, como lo pone de manifiesto la permanente discusión en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que ha derivado en la aprobación de reformas al Código Penal y que, se espera, contribuyan de manera eficaz a lograr y mantener un orden, que permita a los miembros de nuestra sociedad vivir en paz, sin temor de los delincuentes ni de las posibles lesiones a sus derechos como personas, perpetradas por los cuerpos de seguridad, en su lucha contra el crimen.

Fuentes:

Bibliografía:

Ander-Egg, Ezequiel. Diccionario de trabajo social. Ed. Ecro, II. Buenos Aires, 1987.

Bobbio, Norberto, et al. Diccionario de política. Ed. Siglo XXI Editores. México, 1997.

Buttgenbach, André. Manual de Derecho Administrativo. Ed. Tecnos. Madrid, 1989.

Burgoa Orihuela, Ignacio. Las garantías individuales. Ed. Porrúa. México, 1993.

Carrillo Prieto, Ignacio. Derecho de la seguridad social. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1986.

Delos, Joshep. Los fines del Derecho: Bien común, seguridad, justicia. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 196.

González Ruiz, Samuel. Et al. Seguridad pública en México: problemas, perspectivas y propuestas. Ed. Universidad nacional Autónoma de México. México, 1994.

Izusquiza, Ignacio. La sociedad sin hombres: Niklas Luhmann o la teoría como escándalo. Col. Pensamiento crítico/pensamiento utópico. No. 55. Ed. Anthropos. Barcelona, 1990. pp. 298-299.

Madariaga, Gutierrez, Mónica. Seguridad jurídica y administración pública en el siglo XXI. Editorial Jurídica de Chile. Chile, 1996.

Millás, Jorge. Filosofía del Derecho. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1961.

Plan Nacional de Desarrollo. Poder Ejecutivo Federal. Edición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHyCP). México, junio de 1995.

Recaséns Siches, Luis. Tratado general de sociología. Ed. Porrúa. México, 1987.

Valadés, José C. El porfirismo: historia de un régimen. Tomo II. El Crecimiento I. Col. Nueva Biblioteca Mexicana. Ed. UNAM. México, 1987.

Varios. Enciclopedia Jurídica Omeba. T. II. Ed. Bibliográfica Argentina. Buenos Aires, 1964.

Legislación

Mexicano: esta es tu Constitución". Ed. Miguel Angel Porrúa. México, 1999.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. En: <http://www.segob.gob.mx>. (Internet).

Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal. En: <http://www.segob.gob.mx>. (Internet).

Reglamento de Tránsito del Distrito Federal. En: <http://www.segob.gob.mx>. (Internet).

Hemerografía

González Pedrero, Enrique. "Hacia un estado social y democrático de derecho". En: *Memoria*. No. 101. Julio de 1997.

México Unido Contra la Delincuencia. "Compromisos para la seguridad pública y el combate al crimen organizado. Mimeo/documento leído en la Plaza de la Constitución de la Ciudad de México. México, 28 de marzo, 1998.

México Unido Contra la Delincuencia. "Reformas constitucionales que agilicen la procuración de justicia sin vulnerar garantías." En: *Agenda de Seguridad Pública*. No. 9. Instituto Mexicano de Estudios de la Criminalidad Organizada, A. C. (IMECO). Número 11. México, abril de 1998.

Moreno, Gonzalo. "Morelos, Nuevo León, Baja California Sur: descomposición generalizada de las policías." En: *Agenda de Seguridad Pública*. No. 9. Instituto Mexicano de Estudios de la Criminalidad Organizada, A. C. (IMECO). México, 1 al 15 de marzo de 1998;

Nandayapa, Reyna, José Luis. "Estado y autoritarismo". En: *Nueva Política*. Vol. 1. no. 2. México, D.F. Abril- junio de 1976.

Sánchez Venegas, Adolfo. "Depuración policiaca en todo el país, en menos de un año: Francisco Labastida Ochoa." En: *Excélsior*. México, D. F. Miércoles 25 de noviembre de 1998.

Santos, José Luis. "Cien días de inseguridad pública en el Distrito Federal." En: *Agenda de Seguridad Pública*. No. 9. Instituto Mexicano de Estudios de la Criminalidad Organizada, A. C. (IMECO). México, 1 al 15 de marzo de 1998