

# QUÓRUM

PUBLICACIÓN DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
AÑO VII, No. 59, MARZO-ABRIL 1998



## CONVOCA

### a su **Primer Concurso de Tesis Profesionales sobre Transición Democrática y Partidos Políticos en México, 1998**

**OBJETIVO:** Con el fin de promover el desarrollo de investigaciones profesionales sobre los temas relacionados con el estudio de la realidad política de nuestro momento y asimismo con objeto de fomentar la titulación con base en trabajos y reflexiones novedosas y serias que contribuyan al análisis de los nuevos escenarios que el país enfrenta se convoca al Primer Concurso de Tesis Profesionales sobre Transición Democrática y/o Partidos Políticos.

#### **BASES:**

1. Podrán participar en el certamen todos los trabajos de tesis de licenciatura de estudiantes mexicanos o residentes en el país, pasantes o titulados egresados de cualquier institución de educación superior mexicana, que hayan sido elaborados entre el 1o. de julio de 1997 y el 30 de junio de 1998.

2. Los trabajos podrán ser individuales o realizados por equipos que no excedan tres personas.

#### **TEMAS:**

- Transición Política
- Estudios Comparativos sobre Partidos Políticos
- Partidos Políticos Mexicanos
- Procesos de Democratización en México
- Reforma del Estado
- Cultura Política Mexicana
- Prospectiva Política y Parlamentaria
- Economía y Política.

#### **CONDICIONES:**

1. Los trabajos deberán entregarse bajo seudónimo. El título del trabajo presentado se anotará en la carátula de un sobre cerrado que contendrá los datos completos de los concursantes (Nombre, domicilio, teléfono, fax, correo electrónico e institución de procedencia).

2. Deberán entregarse tres ejemplares del trabajo en cuya portada solamente aparecerá el título y el seudónimo, no deberá señalarse el nombre de la institución de procedencia.

3. Todos los trabajos deberán enviarse al Instituto de Investigaciones Legislativas de la H.

Cámara de Diputados, Edificio B Planta Baja en Av. Congreso de la Unión s/n, Col. El Parque, Venustiano Carranza, CP 15969, México DF, con atención a la Lic. Irma Eréndira Sandoval o entregarse directamente en el domicilio señalado antes del 30 de junio de 1998.

#### **JURADO:**

Los trabajos serán evaluados por un jurado conformado por:

- Diversos especialistas de la ciencia política, el derecho y las relaciones internacionales
- Catedráticos e investigadores de instituciones de educación superior
- La mesa directiva del Instituto de Investigaciones Legislativas
- El equipo editorial de la revista Quórum

El fallo del jurado será por mayoría de votos, siendo éste inapelable y definitivo. Se podrá declarar desierto cualquier premio, e igualmente se podrán otorgar reconocimientos especiales a los trabajos que así lo ameriten.

#### **PREMIOS:**

El trabajo que obtenga el Primer Lugar se hará acreedor a \$ 30,000.00 y merecerá su publicación por el Instituto de Investigaciones Legislativas.

El segundo premio obtendrá: \$ 20,000.00 y el reconocimiento del Instituto que valorará en el futuro su probable publicación.

Las menciones honoríficas o especiales merecerán un reconocimiento oficial del Instituto de Investigaciones que les será entregado en la ceremonia general de premiación.

Para más información o mayores precisiones comunicarse al: 542 30 62 y 6 28 14 21 ext: 3133 o enviar un correo electrónico a la siguiente dirección electrónica: irmaeren@servidor.unam.mx con la Lic. Irma Eréndira Sandoval, Coordinadora de Investigaciones del Instituto de Investigaciones Legislativas.

# QUÓRUM

PUBLICACIÓN DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
LEGISLATIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
AÑO VII, No. 59, MARZO-ABRIL 1998



Nuestra portada

**MTR. ALFREDO ZALCE**

**Quórum** (Voz latina, genit. Pl. Del relativo *qui, quae, quod*) m. Número de individuos necesario para que un cuerpo deliberante tome ciertos acuerdos. Real Academia de la Lengua Española.

#### Director Editorial

ESTEBAN BELTRÁN COTA

#### Editor Asociado

IRMA ERÉNDIRA SANDOVAL BALLESTEROS

#### Jefe de Redacción

GABRIEL GARCÍA COLORADO

#### Corrector

MARÍA DEL CARMEN LUNA LEÓN

#### Coordinador de Administración

FRANCISCO PALOMINO ORTEGA

#### Relaciones Públicas

ROGELIO LÓPEZ CORDERO

#### Asesor en Cultura

AMÉRICA GABRIELLE

#### Publicidad

GUADALUPE ITUARTE SOTO

#### Distribución

HECTOR PÉREZ SERRANO

#### Captura

ALEJANDRA CHÁVEZ CASTILLO

DAVID SAN MAMÉS TALONIA

#### Elaborada por

MEXICANA INTERNACIONAL DE IMPRESIONES S.A. DE C.V.

Venado No. 104 Col. Los Olivos

C.P. 13210 México, D.F.

**QUÓRUM**, Publicación del Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados Registrada en el Instituto Nacional del Derecho de Autor de la Secretaría de Educación Pública con el número 206/98, 532. Certificado de Licitud ante la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación, en trámite.

Los artículos firmados son responsabilidad de los autores y no reflejan la política del Instituto de Investigaciones Legislativas.

El material publicado puede reproducirse parcial o totalmente, previa solicitud por escrito a la revista **QUÓRUM**. Avenida Congreso de la Unión S/N Col. El Parque, Delegación Venustiano Carranza, C.P. 15969, México D.F. Tel. 6281421.

Tiraje 5,000 ejemplares



Instituto de Investigaciones Legislativas

## Directorio

### COMISIÓN DE RÉGIMEN INTERNO Y CONCERTACIÓN POLÍTICA

DIPUTADO PORFIRIO MUÑOZ LEDO

DIPUTADO ARTURO NÚÑEZ JIMÉNEZ

DIPUTADO CARLOS MEDINA PLASCENCIA

DIPUTADO ALEJANDRO GONZÁLEZ YÁÑEZ

DIPUTADO JORGE EMILIO GONZÁLEZ MARTÍNEZ

### INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS

#### Presidente

DIPUTADO BERNARDO BÁTIZ VÁZQUEZ

#### Secretarios

DIPUTADO RUBÉN ALFONSO FERNÁNDEZ ACEVES

DIPUTADO ALBERTO LÓPEZ ROSAS

DIPUTADO JAIME MIGUEL MORENO GARAVILLA

#### Miembros de la Comisión

DIPUTADO JUAN MOISÉS CALLEJA CASTAÑÓN

DIPUTADO JESÚS MARTÍN DEL CAMPO CASTAÑEDA

DIPUTADA MARTHA LAURA CARRANZA AGUAYO

DIPUTADO ALBERTO CIFUENTES NEGRETE

DIPUTADO VICENTE FUENTES DÍAZ

DIPUTADA FABIOLA GALLEGOS ARAUJO

DIPUTADO MIGUEL ÁNGEL GARZA VÁZQUEZ

DIPUTADA MARTHA DALIA GASTÉLUM VALENZUELA

DIPUTADA JUANA GONZÁLEZ ORTIZ

DIPUTADO ÁNGEL SERGIO GUERRERO MIER

DIPUTADO JUAN ENRIQUE IBARRA PEDROZA

DIPUTADO SERGIO CÉSAR ALEJANDRO JAUREGUI ROBLES

DIPUTADO FRANCISCO JAVIER LOYO RAMOS

DIPUTADO RUBÉN MENDOZA AYALA

DIPUTADO JAVIER PAZ ZARZA

DIPUTADO AMÉRICO ALEJANDRO RAMÍREZ RODRÍGUEZ

DIPUTADO GERARDO RAMÍREZ VIDAL

DIPUTADO MAURICIO ALEJANDRO ROSELL AVITIA

DIPUTADO GERARDO SÁNCHEZ GARCÍA

DIPUTADA MARÍA GUADALUPE SÁNCHEZ MARTÍNEZ

DIPUTADO GUSTAVO ARTURO VICENCIO ACEVEDO

Las ilustraciones en este número son del artista mexicano **MTR. ALFREDO ZALCE**, fundador de la liga de escritores y artistas revolucionarios (LEAR). Colec. América Gabrielle.

# CONTENIDO

## EDITORIAL

DIPUTADO BERNARDO BÁTIZ VÁZQUEZ 3

## I. LEGISLADORES 5

DIPUTADO VÍCTOR RUBÉN MONTALVO ROJAS

*La seguridad pública y el poder del Estado: las reformas constitucionales  
propuestas por el Presidente Zedillo* 7

DIPUTADO JOSÉ ESPINA VON ROEHRICH

*La Seguridad Pública en México* 11

DIPUTADA LENIA BATRES GUADARRAMA

*La edad penal, los jóvenes y los menores infractores* 17

DIPUTADO ALBERTO LÓPEZ ROSAS

*Propuesta para la creación de la Guardia Nacional: exposición de motivos,  
funcionamiento y reglamentación* 25

DIPUTADO RICARDO CANTÚ GARZA

*Seguridad pública* 33

## II. ACADÉMICOS 39

JOSÉ ARTURO YÁÑEZ ROMERO

*La policía en el municipio mexicano* 41

RAÚL GONZÁLEZ SCHMAL

*El juicio en ausencia* 55

RUBÉN G. MUÑOZ ÁLVAREZ

*La seguridad pública: una política impostergable* 63

IGNACIO MARVÁN LABORDE Y FERNANDA MORA ZENTENO

*Proceso Legislativo y división de poderes en México:  
El caso de la Ley de Suspensión de Garantías en octubre de 1917* 71

JULIO CÉSAR KALA

*En torno al desarrollo de un modelo de diseño, planeación, gestión  
y evaluación de política de seguridad pública* 91

JORGE MAYES

*La participación ciudadana en la seguridad pública* 101

TOMÁS MENDOZA JUAN DE DIOS

*La seguridad pública que nos falta* 109

## III. INTERNACIONAL 121

HUGO RODAS MORALES

*Una mirada a la política de información antidrogas* 123

LOUISE I. SHELLEY

*Transnacionalización del Crimen Organizado* 139

## IV. ESTUDIOS SOBRE EL CONGRESO 149

VIDAL ROMERO

*Congreso y Opinión pública* 151

## V. RESEÑAS 159

JUAN FEDERICO ARREOLA. *La pena de muerte en México* 161

LUIS CARLOS CRUZ TORRERO. *Seguridad, sociedad y derechos humanos* 163

AA.VV. *Todo lo que debería saber sobre el crimen organizado en México* 167

FRANCISCO PALOMINO ORTEGA Y MARÍA DEL CARMEN LUNA LEÓN. *Reseña de la  
instalación del Consejo Editorial de la Revista Quórum* 171

## VI. DOCUMENTOS 175

*Carta de la Modernización Parlamentaria Iberoamericana* 177

Enseñaba el maestro Rafael Preciado Hernández, que la *seguridad es uno de los fines específicos del derecho* y agregaba, siguiendo a Delos, que *la seguridad es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos, no serán objeto de ataques violentos* y que de llegar a darse estos, la sociedad le asegurará protección y reparación del daño.

Este concepto tan elemental de seguridad, es sin embargo, el sustento del aparato estatal. Se justifica la existencia misma de la organización jurídico-política de una nación, en la medida en la que tal organización proporcione a todos sus integrantes, garantías mínimas de seguridad.

El Estado no tendría razón de ser, si no garantiza la vida, la integridad corporal, la libertad, la propiedad, la tranquilidad de los integrantes de la sociedad.

Hoy en México, esa garantía, por diversas razones, no se puede asegurar por el Estado y esta realidad, que pone en entredicho al sistema político en su conjunto y a los poderes ejecutivo y judicial en específico, debe ser analizada en sus diversas facetas, buscando las causas de la inseguridad para proponer los remedios.

A esta búsqueda y a la definición de la seguridad que pretendemos y anhelamos, pretende contribuir este número de *Quórum*, que reconoce a la seguridad pública, como un tema fundamental e inaplazable en el debate sobre la Reforma del Estado. Los artículos y documentos que presentamos en este número, abordan la problemática de la Seguridad Pública desde diversas perspectivas teóricas, y desde un abanico interdisciplinario que incluye el ámbito jurídico, político, económico, de la participación ciudadana, de las relaciones

internacionales, y el importante aspecto de las reflexiones sobre la corrupción y el crimen organizado.

¿Qué se requiere reformar en la ley? ¿qué medidas se deben tomar? ¿cómo enfocar correctamente el asunto? En fin, ¿qué proponer para intentar la organización nueva de la seguridad? Éstas son algunas de las preguntas que abren el debate que esperamos contribuya a dilucidar el nodal tema de la Seguridad Pública en nuestro país.

# I LEGISLADORES

# LA SEGURIDAD PÚBLICA Y EL PODER DEL ESTADO: LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES PROPUESTAS POR EL PRESIDENTE ZEDILLO

---

---

DIPUTADO VICTORIO RUBÉN MONTALVO ROJAS\*

De todos los aspectos de la agenda legislativa que el Congreso de la Unión tramita en estos momentos, sin duda los que tienen que ver con la seguridad pública están entre los más importantes.

Sin restar un ápice a la trascendencia nacional que tienen, por ejemplo, las necesarias reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígenas, no exceden en importancia al tema de la seguridad pública, como lo comprueban las incesantes demostraciones de una opinión pública nacional cada vez más impacientada con una situación de inseguridad, que nacionalmente corre pareja al pozo sin fondo de la pobreza y la desigualdad.

En este clima de justificada alarma y comprensible indignación, menudean y tienen cada vez más oídos atentos las voces que exigen responder a la barbarie privada con la barbarie pública. A este respecto no podemos sino reconocer que la pena de muerte y otras medidas, que asimismo implican la supresión de garantías individuales,

son ideas desesperadas que amenazan con ganar terreno entre la población, muchas veces con la colaboración de políticos irresponsables, incapaces de ver una nariz más allá de la popularidad más efímera.

Las perspectivas de construcción del primer *Estado Democrático de Derecho* en nuestra historia, se ven de esta manera amenazadas, pues las dinámicas sociales y gubernamentales que inevitablemente se desatan con un endurecimiento irreflexivo tienen altísimos costos, como lo prueban los casos de los pueblos hermanos de Colombia y Perú. Combatir al delito desde sus raíces, en todas sus manifestaciones y consecuencias, sin cancelar las posibilidades de una relación sana y democrática entre gobernantes y gobernados así como entre éstos mismos es, luego entonces, un reto ineludible.

El objetivo de largo aliento es, desde luego, la consecución de la seguridad pública, entendida ésta no como una ausencia total e imposible de delitos, sino como un estado de tran-

---

\* Presidente de la Comisión de Seguridad Pública de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.



quilidad de la población y de confianza en las instituciones, basado en mínimos de bienestar e igualdad, así como en la sujeción del poder al Derecho.

Al respecto, coincido con lo expresado por el doctor Miguel Sarré en un foro sobre esta materia, organizado por los diputados perredistas de la comisión que me honro en presidir: me refiero a su afirmación de que la seguridad pública es un derecho humano de tipo social que tiene una forma de satisfacción progresiva, lo que significa que el Estado tiene el deber de hacer cuanto esté a su alcance, de utilizar los recursos legales disponibles para lograr aquel objetivo dentro del marco de respeto a las garantías individuales y no al revés, sin lograr nada positivo o pretender alcanzar resultados a toda costa.

Es en el marco de estos planteamientos que quiero referirme a las propuestas de reformas constitucionales enviadas por el Presidente de la República al Congreso de la Unión.

El incremento de la criminalidad, fruto legítimo de una serie de decisiones en materia de desarrollo económico y social, tomadas hace ya más de una década y continuadas tozudamente por el actual gobierno, ha dado pie al diseño y aplicación de una estrategia estatal orientada a obtener resultados a toda costa, no obstante que para ello se tenga que debilitar el sistema de garantías individuales, con el resultante debilitamiento de la protección constitucional de la libertad.

Las reformas que en materia de seguridad pública ha planteado desde

el inicio de su gestión el presidente Zedillo, han ido al núcleo de las garantías individuales, atribuyendo mayores facultades al estado para combatir el crimen y disminuyendo la esfera de protección de la libertad del individuo.

Hace algunos meses escuchamos, al doctor Ignacio Burgoa Orihuela, decir que era necesario suspender las garantías individuales a los criminales. De principio tal sugerencia nos pareció descabellada, pero una exploración detallada de nuestra historia jurídica nos llevó a la conclusión de que no era necesario atender a tal propuesta, puesto que las garantías individuales están ya suspendidas desde hace un buen tiempo.

En efecto, el 2 de julio de 1942, entró en vigor la suspensión de garantías individuales consignadas en varios, con motivo de la declaración de guerra entre México y Alemania, Italia y Japón. En el decreto de suspensión se autorizó al Ejecutivo de la Unión para dictar las prevenciones generales que reglamentaran los términos de la suspensión de garantías. Como consecuencia, el Ejecutivo de la Unión expidió una ley, que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de junio de 1942.

Si se cotejan con los términos reglamentarios de la suspensión de garantías, será posible ver con claridad que las reformas constitucionales en materia de seguridad pública de los últimos años, tienen el sentido de establecer en la propia Ley Fundamental un estado de suspensión de las garantías individuales, proceso en el que

ahora se incorporan las iniciativas presidenciales que comento.

La Ley de Prevenciones Generales, reglamentaria de la suspensión de garantías, dispuso que para ciertos delitos quedaba autorizada la prolongación de la detención, para perfeccionar la investigación previa; la incomunicación del detenido con el objeto de perfeccionar la investigación y, finalmente, se autorizaba la ampliación del término constitucional de 48 horas a *que se refería* el artículo 20, si así lo requería la naturaleza de la indagatoria.

También se dispuso que no se decretaría la libertad bajo fianza en los casos en que, de concederse, pudiera, a juicio del Ministerio Público, ser perjudicial para la defensa nacional o para el orden público. Del mismo modo se estableció a favor del ejecutivo federal la facultad de censurar la correspondencia fiscal, así como la de las comunicaciones telegráficas, radio telegráficas, telefónicas y similares.

Tras exponer estos antecedentes de nuestra propia historia cabe preguntarnos: ¿nos encontramos en un estado de guerra contra el crimen que nos obligue a desproteger a los individuos frente a actos autoritarios del poder, que por terrible herencia de nuestra cultura política resultarían casi inevitables en la mayor parte del país? ¿es indispensable sacrificar la tradición de nuestras garantías para enfrentar el incremento de la delincuencia?

Formulo estas preguntas en razón de la propuesta presidencial para reformar el segundo párrafo del artículo 16 y el primero del artículo 19, ambos de

la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos.

La iniciativa revela, a mi juicio, que el Ministerio Público pretende ahorrarse la investigación para fundar en presunciones, la detención y procesamiento de una persona, lo cual resulta preocupante.

Quiero proponer al lector que no pierda de vista las probables consecuencias de reincidir en el camino de disminuir las garantías individuales. Entre ellas está la ya mencionada de propiciar una espiral de violencia y abuso gubernamental que eventualmente sea aprovechada por quienes lo desean, eso sí, a toda costa, para detener la transición a la democracia en México. Como mínimo, un sensible incremento en los abusos de autoridad, al menos en el corto plazo, sería prácticamente inevitable.

Ante la dicotomía autoritarismo o delito, que estimo, cuando no simplemente falsa, de plano dolosa, sostengo que es posible construir una seguridad pública democrática, que aún estamos a tiempo de hacer una revisión integral del procedimiento penal, a fin de corregir nuestro sistema de enjuiciamiento de manera que sea, a la vez, justo y expedito, que sea un proceso equilibrado entre las partes, donde sea el Poder Judicial quien juzgue, y no el Ministerio Público.

Lo anterior exige asumir la necesidad de enfrentar añejos problemas relacionados con el ejercicio de la autoridad, que tienen mucho que ver con los problemas de la justicia.

El primer problema es la irresponsabilidad, que muchas veces raya en la

impunidad con la que se conduce la gran mayoría de los gobernantes de este país, comenzando, naturalmente, con el propio Presidente de la República, condición estructural que deriva casi siempre en corrupción y abuso de poder.

Otra condición indispensable, es la atención emergente a los problemas del desempleo, la pobreza y la desigualdad, factores criminógenos de primerísimo orden, de acuerdo con los especialistas. Al respecto se consideran indispensables, al menos, algunas medidas de contención de estos problemas, en tanto se corrige la estrategia económica general. De otra suerte, las alternativas se limitarán a una infinita espiral delito-persecución-del-delito, por una parte, y al estado policiaco, por la otra.

Debe, desde luego, hacerse más eficiente el desempeño de los ministerios públicos, mas no a costa de la justicia; por ello, y dadas las condiciones de abrumadora desventaja social de la mayoría de la población, las cuales determinan sustantivas desventajas procesales, es imprescindible reforzar la parte del ciudadano, creando una defensoría de oficio digna de tal nombre.

Finalmente, aunque no de modo menos importante, la construcción de la seguridad pública democrática pasa por la construcción de una nueva cultura de la seguridad pública, por una nueva educación para el civismo de-

mocrático, la participación política y la corresponsabilidad entre gobernantes y gobernados. Recordando al más grande filósofo vivo, Jürgen Habermas, ante la creciente complejidad de las funciones de los gobiernos modernos, que amenazan con escapar a todo control, la escuela se erige como la mejor defensa de la sociedad.

Para lograr este propósito global de regenerar la justicia mexicana, es indispensable el concurso de todos aquellos que puedan aportar a la solución del problema; es preciso crear una instancia interinstitucional de análisis, diagnóstico y planteamiento de opciones, en la que se den cita la judicatura, los legisladores, las procuradurías y la sociedad organizada. Así lo exige la complejidad del problema, que hunde sus raíces en la forma en que la sociedad mexicana se ha relacionado históricamente con la idea y la práctica de la autoridad.

Por ello, las cámaras del Congreso de la Unión no pueden dar a la iniciativa de Zedillo, un trámite cualquiera y si, según la sentencia clásica, la ley sólo puede tocarse con mano trémula, en el caso que nos ocupa, que por su materia —la seguridad pública— y por su jerarquía —la Carta Magna— tendrá repercusiones drásticas sobre gran cantidad de vidas concretas, la reflexión cuidadosa resulta doblemente imperativa.

# LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

---

---

DIPUTADO JOSÉ ESPINA VON ROEHRICH\*

*“El Estado es, ante todo, productor de seguridad”  
José Ortega y Gasset*

## INTRODUCCIÓN

El tema de la seguridad pública es un tema de gran complejidad. Su conceptualización, el análisis de las causas que han generado el grave problema que hoy padecemos, así como las diversas propuestas que pudieran darse para encontrarle soluciones eficaces y confiables, requieren de un estudio y análisis profundos.

La seguridad pública es la primera y más sentida demanda de los ciudadanos a las autoridades; sin seguridad pública no hay, ni puede haber un desarrollo armónico de la sociedad. Un escenario social de inseguridad generalizado puede constituirse, en condición de inviabilidad para todo modelo de desarrollo y bienestar social. Por tal motivo, su tratamiento se debe dar desde una óptica integral, donde todos los actores que en él intervienen participan sin excepción para que generen propuestas viables de solución, que permitan las transformaciones en las estructuras de seguridad.

La inseguridad pública nos afecta a todos, nadie está exento de resentir sus efectos; por ello, una de las vías más eficaces para enfrentarla es la generación de políticas permanentes que involucren a la ciudadanía, particularmente en las acciones preventivas.

## SITUACIÓN ACTUAL

El marco jurídico que rige las políticas y estrategias de seguridad pública en nuestro país, no ha sido el más adecuado para impulsar mecanismos de coordinación, ni para determinar los lineamientos de acción entre las diversas instituciones de seguridad pública.

La política de seguridad pública en México ha sido manejada con objetivos y metas limitados, de corto plazo, con una visión parcial del problema, sin esquemas de planeación ni estrategias de mediano y largo plazo.

El deterioro existente en la eficacia de las políticas y estrategias en la materia, hace urgente la necesidad de

---

\* Secretario de la Comisión de Seguridad Pública. de la Cámara de Diputados, LVII Legislatura.

impulsar un importante y profundo cambio estructural que responda al reclamo, cada día mayor, de seguridad.

Asimismo, la corrupción e ineficiencia de los cuerpos policiales así como su falta de profesionalismo e impericia en su actuación han provocado una grave impunidad de los delincuentes y la desconfianza de los ciudadanos hacia las autoridades encargadas de prevenir, investigar y castigar los delitos.

Por otra parte, el hacinamiento, la sobrepoblación y las redes de corrupción, así como el inadecuado tratamiento penitenciario dentro del sistema carcelario han provocado que en los reclusorios y penales de nuestro país no existan posibilidades reales para una verdadera readaptación social.

Además, la sociedad no ha logrado generar una cultura de seguridad que permita a los ciudadanos tomar conciencia del problema y de la necesidad de participar en su solución, mediante el desarrollo de hábitos personales y comunitarios de prevención, así como la supervisión de la labor realizada por los agentes policíacos.

### *CONCEPCIÓN INTEGRAL DE SEGURIDAD PÚBLICA*

La seguridad pública va más allá de la prevención o persecución de las conductas antisociales y los delitos, no se trata solamente de un asunto de policías y ladrones. Por el contrario, se debe buscar la articulación con todo el aparato de justicia, conforme a una visión sistémica que privilegie el esfuerzo y la coordinación

entre las instituciones políticas, económicas y sociales de toda la Nación con objeto de lograr una política nacional congruente, coherente y sistematizada.

Una concepción integral de la seguridad, debe superar la limitación del concepto tradicional que la considera una simple aplicación del derecho penal, equiparándola con la eficacia policiaca. La seguridad pública requiere de todo un ambiente, de una cultura política, de educación cívica, de desarrollo económico, de niveles mínimos de bienestar social, de acceso a servicios públicos fundamentales, de Estado de Derecho, sin los cuales no puede existir tal seguridad.

En el artículo 3° de la Ley General que establece las Bases de Coordinación para el Sistema Nacional de Seguridad Pública se define a la seguridad pública como: "...función del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos...".

En esta definición encontramos dos de sus elementos esenciales: primero, la seguridad pública como función del Estado y segundo, los fines de la seguridad pública: salvaguardar la integridad y derechos de las personas, y preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

La seguridad pública es una función del Estado, resultado de las normas y acciones coherentes y articuladas, tendientes a garantizar o en su caso restablecer el orden y la paz públicos, mediante los sistemas de prevención administrativa, de procuración e impartición de justicia, así como de readapta-

ción social. Es la herramienta fundamental de la que se vale el estado moderno para, en apego estricto a las atribuciones asignadas a los órganos responsables, evitar la comisión de ilícitos, o bien, sancionar a quienes los hayan realizado.

La vigilancia preventiva en las calles por la policía uniformada, la investigación y persecución de los delitos cometidos que realiza la institución del Ministerio Público así como el conocimiento y determinación de la situación jurídica de los enjuiciados por parte de las autoridades judiciales son parte de la función del Estado para lograr la preservación de las libertades, del orden público y de la paz social.

Los órganos de la autoridad pueden lograr la protección efectiva de la ciudadanía al desarrollar un auténtico sistema que conceptualice a la seguridad pública como un servicio público que requiere de políticas y acciones para su desarrollo. Además, deberán integrarse, en el ámbito de la policía preventiva, modernos sistemas de investigación y análisis criminológicos, así como las técnicas más avanzadas de la criminalística.

### *EL RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS EN LA SEGURIDAD PÚBLICA*

*"Es falsa la ecuación, más respeto a los derechos humanos menos seguridad pública"*\*

En los últimos años, la incompetencia e ineficacia de las técnicas policiales

utilizadas en nuestro país, han tratado de ser justificadas bajo el falso pretexto de que el respeto a los derechos humanos por la autoridades encargadas de la investigación y persecución de los delitos es un obstáculo para hacer cumplir la ley y castigar debidamente a los delincuentes.

Cuando los agentes policiacos realizan actos que vulneran los derechos humanos de la población, como la tortura y las falsas acusaciones o las ejecuciones, están cometiendo actos antijurídicos que rompen el orden debidamente establecido.

Por eso, es importante insistir en que la autoridad pública sólo puede actuar en el marco irrestricto del respeto de la ley para que la sociedad pueda vivir en la certidumbre de su cumplimiento.

En consecuencia, sí es factible lograr eficiencia de los cuerpos y estrategias de seguridad pública con respeto a los derechos humanos, bajo una visión que abarque una estructura operativa racional, con elementos profesionales en la vigilancia preventiva, en la persecución de los delitos y en la procuración de justicia, en los que se comprenda a un Ministerio Público técnico y autónomo.

### *CONCLUSIONES Y PROPUESTAS*

México necesita un gobierno real, que cumpla la ley y que la haga cumplir. El

\* González Ruíz, Samuel. *et.al. Seguridad Pública en México*. UNAM, 1994. Pág. 55.

México que queremos es uno donde la ley sea justa y que sea cumplida lo mismo por sus gobernantes que por sus gobernados.

Requerimos una Seguridad Pública que recupere la tranquilidad de los mexicanos y que permita, además y en consecuencia, la llegada de la inversión, del turismo, del comercio y de los empleos. Para ello se requiere un sólido programa de recuperación de niveles de seguridad, que sea integral y que se base en los siguientes puntos:

- a) Eliminar la improvisación en los procesos de diseño, formulación, decisión, instrumentación y evaluación de los resultados de las políticas y acciones de gobierno.
- b) Modernizar los organismos del Ministerio Público y del aparato judicial, a fin de que cuenten con técnicas de investigación, con apoyo informático y con bases de datos suficientes para hacer frente a una delincuencia que, en ocasiones, ha demostrado estar mejor organizada y equipada que la policía.
- c) Reorganizar y depurar los ministerios públicos, para que al frente de los mismos estén abogados íntegros, profesionales y bien remunerados, sobre los cuales los ciudadanos puedan vigilar cada una de sus acciones, y así, empezar a recuperar la confianza hacia las autoridades.
- d) Renovar los cuerpos policiales. Necesitamos impulsar una sólida formación, técnica y ética, de jóvenes mexicanos que, formados intensamente en la mística del servicio público y del respeto a los derechos humanos, regeneren a las diversas policías que en el estado mexicano están penetradas claramente por la corrupción y en ocasiones en franca complicidad con las organizaciones delictivas.
- e) Operar con mayor celeridad las reformas al Poder Judicial, a fin de que se integre por jueces reconocidos en la sociedad por su honestidad y capacidad.
- f) Propiciar que los medios de comunicación ayuden a prevenir y combatir la comisión de delitos. Cambiar su visión comercializadora y violenta del problema, ya que pueden dar importantes aportaciones como:
  - difusión de valores cívicos y morales;
  - reconocimiento de las buenas acciones policiales;
  - campañas de orientación ciudadana y de prevención del delito; y
  - disminución de la violencia en su programación.
- g) Destinar urgentemente recursos para mejorar las condiciones físicas y operacionales en los reclusorios del país.
- h) Combatir la corrupción en los centros penitenciarios del país y exi-

gir que se cumplan los principios rectores del sistema penitenciario mexicano: educación, trabajo y capacitación para el trabajo.

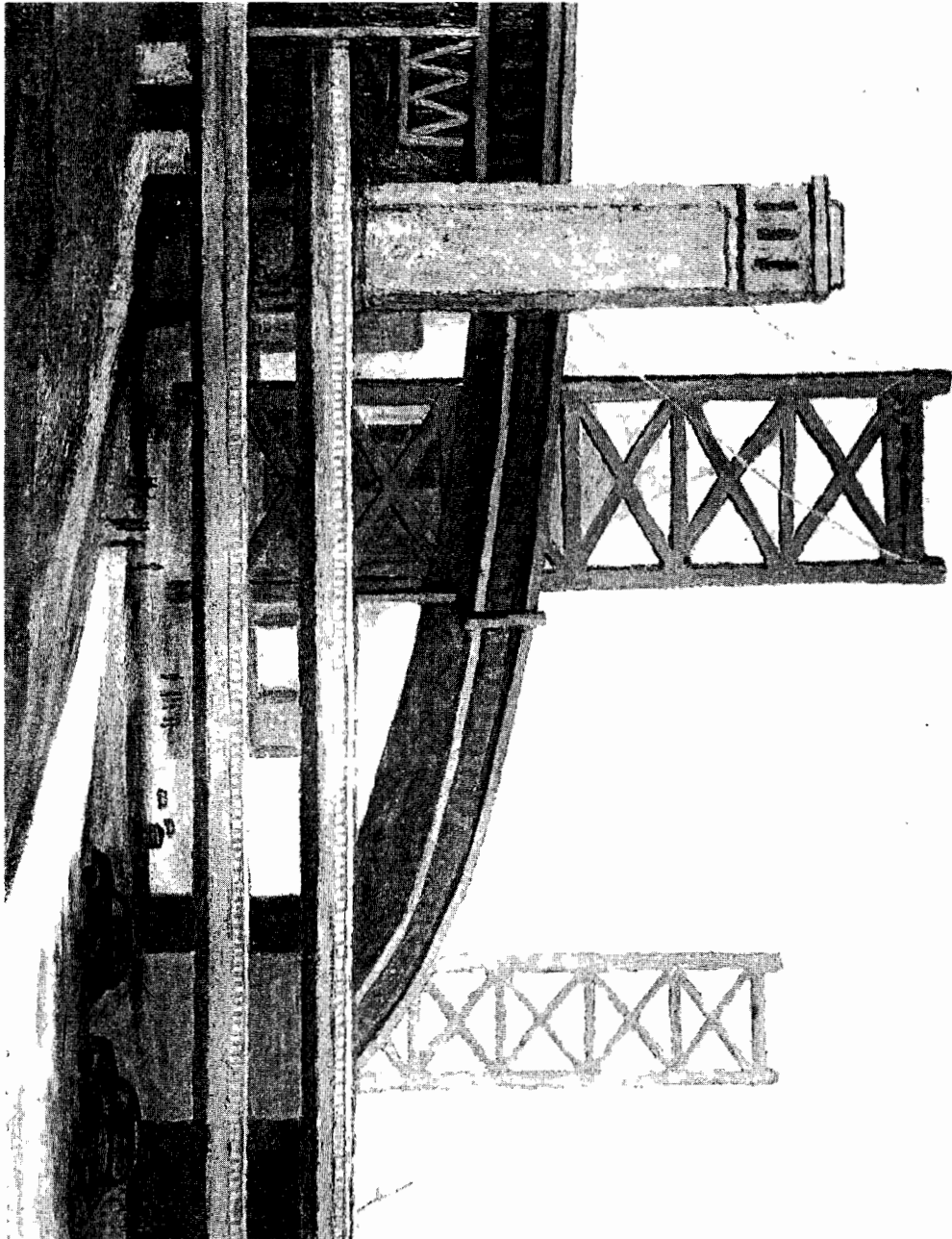
- i) Revalorar la formación ética de los servidores públicos encargados de la seguridad pública, y particularmente en los organismos policiales.
- j) Poner particular énfasis como elemento fundamental integrante del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a la participación ciudadana en la denuncia y prevención de actividades delictivas y en la recuperación de información que permita hacer eficaz el trabajo de las instituciones de seguridad pública.

A todo ello debe sumarse una reforma orgánica al Derecho Penal, Procesal Penal y Penitenciario, con estudios científicos sobre las políticas de seguridad pública y de readaptación social.

Desde una visión humanista, debe considerarse a la seguridad pública como un medio y no como un fin, puesto que por éste se evita la violabilidad del orden jurídico, de los derechos humanos, así como de las instituciones del estado y de los demás portadores de soberanía.

La seguridad en general, junto con la justicia y el bien común, son los fines propios del Derecho. Es incluso la seguridad un elemento previo que permite que un estado alcance la justicia y el bien común.





# LA EDAD PENAL, LOS JÓVENES Y LOS MENORES INFRACTORES

---

---

DIPUTADA LENIA BATRES GUADARRAMA\*

En los últimos años, nuestro país ha visto incrementar de manera escandalosa el fenómeno de la delincuencia. Ello ha ocasionado incertidumbre y desesperación en una gran cantidad de ciudadanos que en algún momento hemos sido víctimas directa o indirectamente de los actos de abuso de quienes, de manera alevosa, incurren en la violación de nuestra normatividad social.

Debido a esta situación, han vuelto a surgir voces que, apoderándose del clima de incertidumbre y de impotencia de la población, claman venganza y exigen el aniquilamiento del delincuente. La autoridad no logra hacerse cargo de la seguridad pública. En algunas comunidades, incluso, se han presentado, desde hace años, casos de linchamientos públicos, en pleno desconocimiento de las instituciones de impartición de justicia.

En medio de la alarma de la ciudadanía, la opinión pública se ha visto invadida por demandas de aumentos indiscriminados en las penas, implantación de pena de muerte y disminu-

ción de la edad penal. Pareciera que de nada han servido las experiencias de otros países en los que estas medidas no han tenido resultados. Hasta el gobierno se ha visto tentado a apoyar la implantación de tales penas.

Por lo pronto, queremos referirnos únicamente al asunto de la edad penal.

Se dice que son los jóvenes y adolescentes los que se encuentran cometiendo cada día más delitos. En términos absolutos esto podría ser cierto, es mayor la cantidad de infractores de la ley menores de 30 años, porque son más los mexicanos que conforman este segmento poblacional. Debido a esa simple apreciación, los jóvenes se han convertido en el blanco preferido cuando de asignar culpas se trata y, por ende, en el centro de las medidas represivas con que las autoridades policiacas sustentan el combate a la delincuencia. Razzias, detenciones masivas y hasta asesinatos se han aplicado contra los jóvenes. Dos casos llamaron la atención de la opinión pública

---

\* Diputada Federal, integrante de las comisiones de Asuntos de la Juventud y Justicia.

el año pasado: el de los cuatro jóvenes asesinados de la colonia Buenos Aires, en el Distrito Federal, y el de los 15 muchachos torturados en Jalisco. En ambos casos, fueron agentes policíacos los que se encargaron de "aplicar justicia", totalmente al margen de la ley.

Es un deber de los gobiernos, federal y estatales, atender el incremento de la delincuencia juvenil, pero no aniquilando a los posibles o, si es el caso, presumibles delincuentes, sino entendiendo que generaciones enteras están creciendo sin opciones de desarrollo. En vez de atacar el problema de raíz, las autoridades han renunciado a aplicar políticas que proporcionen a niños y adolescentes alternativas de desarrollo integral.

Independientemente de que aún queda esa gran deuda social de los poderes del Estado con sus ciudadanos, es un hecho que, en materia de delincuencia, a los jóvenes y adolescentes se les carga con más culpas de las que tienen, como cuando se les asigna el crecimiento de la delincuencia.

Para observar la situación de quienes violan la ley entre este segmento de la población, basta mencionar las cifras de menores infractores en el Distrito Federal, la ciudad que cuenta con los índices más altos de delincuencia en todo el país.

En los últimos cuatro años, los menores que han ingresado a la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores (DGPTM), de acuerdo con información de esa dependencia, han sido: 2,986 en 1994, 2,960

en 1995, 4,325 en 1996 y 4,699 en 1997. (En cada caso, la cantidad de actas levantadas o de hechos denunciados contra menores fue aproximadamente la misma que la de ingreso, debido a que los menores no fueron presentados o acusados ante la autoridad correspondiente.)

Estos datos reflejan que de 1995 a 1996 se presentó un aumento significativo en el ingreso de menores infractores, producto, en gran medida, de la crisis económica de ese año. Fuera de este periodo, las cifras se han mantenido básicamente estables.

Sin embargo, el número de acreedores a tratamiento en internación en resoluciones definitivas ha ido disminuyendo. En los dos últimos años, la autoridad competente resolvió, de acuerdo con la ley, que las infracciones de menores cometidas análogas a las que en adultos habrían ameritado prisión, pasara de 415 en 1996 a 381 en 1997. Igualmente, disminuyó el número de reingresos a la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores, que pasó de 93 en 1996 a 83 en 1997.

Otro de los argumentos que se utilizan cuando se pide la disminución de la edad penal es que cada día son más los menores que incurren en violaciones graves a la ley, como el homicidio.

Al revisar los tipos de infracciones que cometieron los menores en el último año, podemos observar que el robo permaneció en el primer lugar de incidencia, aumentando de 72.2% a

78.8%. De hecho, fue la única infracción que se incrementó. El segundo lugar fue ocupado por la tentativa de robo, que pasó de 4.5% a 4.4%; seguido por las lesiones, que bajaron de 3.8% a 3.2%. En 1996 se ubicó en cuarto lugar el encubrimiento con 3.1%, que se trasladó para 1997 al daño en propiedad ajena con 2.1%; y en ambos años se colocó en quinto lugar la portación de arma prohibida, pasando de 2.3% a 1.5%.

Ciertamente, el homicidio no figura dentro de los principales tipos de infracciones en que incurre mayormente el menor, incluso su incidencia en este segmento de población se ha venido reduciendo en los últimos años. Mientras en 1994 ocupó el 2.8% del total de infracciones cometidas, en 1995 pasó a 1.7%, en 1996 fue de 1.5%, para quedar en 1.3% en 1997. Si vemos que en 1973 esta infracción representaba el 2% del total, podemos afirmar que actualmente la proporción de menores que incurren en homicidio es inferior a la de hace 25 años.

Otra infracción en que se cree que incurren mayoritariamente los menores, es el referido al equivalente a delitos contra la salud. Sin embargo, volvemos a observar que esa impresión no se encuentra sustentada con los datos. En los últimos años su incidencia se ha mantenido estable, entre 7% y 9%. Destaca que esas faltas se refieren en su mayoría a la posesión, y no al tráfico, de enervantes, por lo que la propia DGPTM las considera de manera diversa a las demás infracciones cometidas.

Si además de observar estos datos, nos detenemos en la situación social de los menores que tienden a incurrir en las infracciones mencionadas, podemos comprender las circunstancias en que son cometidas.

En toda la República suman casi 21 millones los mexicanos entre 10 y 18 años de edad, aproximadamente el 23% de la población total. El 60% no ha concluido la secundaria. El desempleo abierto en este grupo poblacional tiene una tasa de 6% nacional, misma que asciende a 12.7% en el Estado de México y a 15% en el Distrito Federal.

En la Ciudad de México y la zona conurbada vive aproximadamente la mitad de esos adolescentes. Cifras de la UNICEF y el antes Departamento del Distrito Federal muestran que en 1995 más de 13,000 menores se encontraban en "situación de calle", es decir, allí realizaban sus actividades de subsistencia, por lo que su ámbito escolar era o bien irregular o definitivamente habían desertado de la escuela.

De acuerdo con la DGPTM, en los últimos cinco años, ha coincidido que los adolescentes presuntos infractores tengan su domicilio en las delegaciones Cuauhtémoc e Iztapalapa, en primer y segundo lugares, respectivamente; los municipios conurbados del área metropolitana, en tercer lugar; seguidos por las delegaciones Gustavo A. Madero y Venustiano Carranza.

En suma, podemos comprender que el robo sea la infracción más frecuente en que incurren los menores, debido, en gran medida, a las condi-

ciones de marginalidad que predominan en determinadas zonas del área metropolitana; e infracciones de gravedad, como el homicidio, la violación y el secuestro, afortunadamente, son las que menos cometen los menores. Sucede, eso sí, que los medios de comunicación tienden a exacerbar los casos graves en que llegan a participar adolescentes.

Analizar la situación de la incidencia de los menores infractores fuera de contexto, sólo ha provocado efectos contraproducentes, tales como condenar a menores de 18 años a purgar penas en prisiones para adultos, como sucede actualmente en 13 estados de la República en los que la edad penal es de 16 años de edad.

En esas entidades no se ha reducido la delincuencia, como se encuentra documentado, y sí, en cambio, las oportunidades que pudieran brindar instituciones encargadas de un tratamiento especializado a los adolescentes. Al ser considerados como adultos, no sólo se les ha expuesto a todo tipo de abusos, sino también se les han cancelado oportunidades de vida para conducirse conforme a derecho, multiplicándose los costos sociales para los grupos marginados.

Porque, si se ha de creer en la existencia de la rehabilitación de quienes infringen la ley, con el sistema de rehabilitación actual, esa posibilidad se encuentra en quienes no han concluido su proceso social y cívico formativo.

Es cierto que la minoría de edad no puede ser excusa para sancionar a

un infractor, pero lo idóneo es que, como a cualquier otro mexicano, se castigue al menor de manera justa, digna y proporcional, priorizando que se le dote de los elementos formativos que le ayuden a no volver a cometer una infracción.

Justamente fue el espíritu de la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de la ONU el 20 de noviembre de 1989, ratificada por México el 21 de septiembre de 1990 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de enero de 1991. En ella se estipuló como uno de los principios básicos el *interés superior y la vulnerabilidad del niño*. Su artículo 40.1 reconoce, respecto de aquellos niños y adolescentes "...de quienes se alegue que han infringido las leyes penales o a quienes se acuse o declare culpables de haber infringido esas leyes, a ser tratados de manera acorde con el fomento de su sentido de la dignidad y el valor, que fortalezca el respeto del niño por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros, y en el que se tome en cuenta su edad y la importancia de promover su reintegración, asumiendo una función constructiva en la sociedad".

Esta Convención, así como la Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores y las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, mejor conocidas, respectivamente, como "Reglas de Beijing" y "Directrices de Riad", reite-

ran, en relación con el límite inferior de la edad penal, su intención de que se consideren sujetos de un derecho diferencial a niños y adolescentes, debido a que son más vulnerables que los adultos desde el punto de vista social, económico, político y cultural.

La condición de *vulnerabilidad social* del menor se sustenta en que se encuentra en un proceso de maduración física e intelectual. Por eso, es necesario tomar las decisiones jurídicas que más lo beneficien, puesto que no sería equitativo tratar por iguales a quienes no lo son. De ahí que el trato justo para el menor sea el trato diferenciado en su beneficio.

Algunos estados de la República, en sus sistemas tutelares para el menor, relacionan la condición de vulnerabilidad del niño y el adolescente con una conducta antisocial arraigada. Las Directrices de Riad, en cambio, acentúan la necesidad de que se reconozca como una clave imperativa el hecho de que el comportamiento de los jóvenes que no se ajusta a los valores y normas generales de la sociedad, con frecuencia, es parte de su proceso de maduración y tiende a desaparecer espontáneamente en la mayoría de las personas cuando alcanzan cierta madurez. De esta manera, debemos presumir que las personas entre 12 y 18 años aún no han alcanzado la capacidad psíquica de comprensión del delito, pues no se hallan todavía en el momento psicológico de abstracción requerida para establecer plenamente el vínculo entre conducta violatoria de la realidad normativa y el reproche penal.

Otras legislaciones estatales, como la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, se basan en el irrestricto respeto a los Tratados Internacionales, en su carácter de fuentes legislativas de jerarquía superior.

Sin embargo, en su conjunto, las legislaciones de los estados poseen criterios un tanto arbitrarios para el establecimiento de la edad penal mínima —a partir de la cual existe la posibilidad de que el Estado intervenga—, y máxima —a partir de la cual las personas puedan ser sometidas a la jurisdicción penal de los adultos.

De un estado a otro existe una enorme variación en la fijación de esas edades. En la edad penal mínima, llaman la atención: Tamaulipas, donde a partir de los 6 años, un niño puede ser sujeto de la intervención estatal; Aguascalientes y el Estado de México, que marcan los 7 años; San Luis Potosí y Tabasco, a los 8 años, y Coahuila, desde los 10.

Un Estado que considera el desarrollo de los menores como un asunto de interés nacional tendería a protegerlos desde su legislación federal y no a dejarlos al arbitrio de las legislaturas de los estados. Desgraciadamente, el nuestro aún no toma cartas en el asunto.

Para hacerlo, es de vital importancia que se establezca un criterio común para toda la legislación respectiva en el país, con el fin de evitar, con base en la vigencia de las garantías penales en materia de administración de justicia para menores, que niños y adolescentes sean sometidos a un sistema que

puede afectar, de forma negativa y de por vida, su desarrollo psicosocial.

Respecto de la edad penal máxima, el artículo 1º de la Convención sobre los Derechos del Niño establece que se entenderá por niño todo ser humano menor de 18 años de edad, "salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad".

Es claro que tal regla expresa, por una parte, el concepto de menor que reconoce la comunidad internacional para todos los efectos de intervención forzada y asistencial del Estado y, por la otra, el respeto a la soberanía de los Estados firmantes. No obstante, la Convención se pronuncia por reconocer como niño a todo menor de edad, puesto que es la solución más conveniente para la protección de los derechos humanos de los menores.

En una serie de foros realizados a lo largo del país por la Comisión de Asuntos de la Juventud, los participantes reiteraron la preocupación de que este Congreso no ha tomado medidas en cuanto a este asunto de la edad penal. Debido a ello, se conformó una subcomisión que trabaja ya en ese sentido.

En ella, hemos propuesto que se eleve a nivel constitucional la edad de 18 años para poder ser sujeto a un proceso penal, pues creemos injusto y desproporcional que se endurezca el rigor de la justicia contra quienes no poseen ni siquiera una participación plena en el ejercicio de sus derechos ciudadanos. No resulta equitativo que

algunos estados continúen considerando al menor como objeto de derecho, incapaz en el ámbito civil y, por tanto, sometido a la esfera jurídica de sus padres o tutores, y, a la vez, personas imputables en el ámbito penal.

Aun con los defectos de los sistemas de tratamiento para menores infractores, es preferible que niños y adolescentes sean sometidos a una intervención del Estado, especial, que a la misma que los adultos en materia penal.

Por ello, también estamos instando a que se legisle respecto de los rangos de edad para ser considerado menor infractor y se establezcan las bases para una justicia de menores, acorde con sus derechos humanos.

Ello va de la mano con la obligación que deberán tener la Federación y los estados para establecer instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores, con el fin de asentar también la obligación constitucional de los poderes legislativos federal y de los estados de crear procedimientos especiales para menores que garanticen que los menores cuenten con las correspondientes garantías especiales, enfatizando el derecho a una asistencia especializada, protección y asesoría legal.

Pretendemos incorporar a nuestra legislación una doctrina fundada en la protección integral del niño y el adolescente, tendiente a fortalecer todos los procesos de desarrollo humano y la consolidación de la cultura democrática.

Quizás quepa la posibilidad de estudiar, de manera diferenciada, la legislación respecto de los menores que incurrir en infracciones graves. Pero daría como resultado una normatividad de excepción.

Cabe insistir: La respuesta a la problemática que enfrentan la niñez y la juventud no se encuentra en la repre-

sión, sino en una política económica y social que tienda a facilitar el acceso a la educación, la salud, la vivienda y el trabajo; elementos indispensables para un desarrollo integral, y definitivos en la consolidación de los procesos de socialización y de las relaciones con las instituciones del Estado. Esa debería ser la regla.





# PROPUESTA PARA LA CREACIÓN DE LA GUARDIA NACIONAL: EXPOSICIÓN DE MOTIVOS, FUNCIONAMIENTO Y REGLAMENTACIÓN

---

---

DIPUTADO ALBERTO LÓPEZ ROSAS\*

México ha vivido las más graves contradicciones en cuanto a su normatividad jurídica, siendo un país abundante en leyes con base en las cuales pudiéramos normar nuestra vida institucional, nos hemos alejado de principios jurídicos básicos. Es común invocar sin fundamento legal alguno, reglas no escritas; asimismo, por desgracia, existen normas vigentes en nuestras legislaciones sin aplicación efectiva, situaciones ambas que reducen la eficacia del derecho positivo, no obstante la intensión clara, tanto del Constituyente original, como del Constituyente permanente.

Un ejemplo conspicuo de tales señalamientos es la norma constitucional que establece en nuestros textos vigentes la posibilidad de creación de una GUARDIA NACIONAL. En efecto, los artículos 31 fracción III, 35 fracción IV, 36 fracción II, 73 fracción XV, 76 fracción IV y 89 fracción VII, conciben a la GUARDIA NACIONAL como una institución que debió haber formado parte de nuestras instituciones nacionales, sin embargo, el manifiesto desinterés de los gobiernos de la República,

han aplazado sin justificación alguna, la creación de tal institución.

Su creación nunca más será oportuna como en estos momentos en los que la nación ha padecido graves desastres en su territorio nacional, si bien han sido algunos por causas de fenómenos naturales, otros serían atribuibles a fallas humanas, así tenemos entre los casos más relevantes: la erupción del volcán Chichón en el año de 1982, el desastre de San Juan Ixhuatepec en 1984, el terremoto en la Ciudad de México en 1985, el huracán Gilberto en 1988, la erupción del volcán de Colima en 1991, la explosión en la Ciudad de Guadalajara en 1992, el huracán Gert en 1993, la amenaza latente del volcán Popocatepetl, los huracanes que han afectado constantemente nuestras costas, como los recientes y dolorosos casos de Oaxaca y Guerrero, por los huracanes Paulina y Rich.

En la función de tales tragedias, se invoca constantemente la intervención de organizaciones gubernamentales, como el sistema nacional de PROTECCIÓN CIVIL, y las comisiones

---

\* Secretario del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados

estatales del mismo nombre, en los respectivos estados de la República. En realidad pocos resultados favorables se han obtenido a través de estos sistemas puesto que éstos ejercen una tarea fundamentalmente normativa, más que operativa, siendo ésta última encomendada invariablemente al Ejército Mexicano, quien de conformidad con el plan DN3, acuden a labores de rescate, salvamento y atención a damnificados.

Es, por supuesto, de interés nacional la conformación de organizaciones ciudadanas que se comprometan en los trabajos, no sólo normativos o de opinión, sino específicamente en los operativos de rescate, salvamento y atención a damnificados, con disciplina, profesionalismo y espíritu solidario. Estas organizaciones surgirían precisamente de la sociedad descansando en ella las partes esenciales del trabajo operativo. A tales necesidades se encuadra la GUARDIA NACIONAL como organización de ciudadanos dedicada a dar garantías de seguridad a la comunidad, como se consideró y discutió en el seno del Congreso Constituyente, destacando en su participación el DIP. ALBERTO M. GONZÁLEZ, quien definió a la GUARDIA NACIONAL de la siguiente manera:

*“Vamos a darle la creación real, la vamos a tener como guardia ciudadana, que tiene que cuidar el honor, los intereses o integridad del territorio de los estados.”*

Así también definió, que la GUARDIA NACIONAL sirva para salvaguar-

dar los intereses y la integridad de los estados.

Nos encontramos ante la circunstancia de analizar y debatir la importancia que mantiene en nuestros días la GUARDIA NACIONAL, una institución que en esencia estará conformada por ciudadanos bajo una disciplina y organización orientada a salvaguardar la vida, el patrimonio y la tranquilidad de los mismos, sobre todo ahora que los cauces democráticos están más consolidados. El artículo 73 fracción XV constitucional establece textualmente:

ART. 73- El Congreso tiene facultad...

FRAC. XV.- Para dar reglamentos con objetivo de organizar, armar y disciplinar la GUARDIA NACIONAL, reservándose a los ciudadanos que la forman el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los estados la facultad de instrumentarla conforme a la disciplina prescrita por dicho reglamento.

En sentido estricto, la GUARDIA NACIONAL está considerada en nuestra norma vigente. La falta de reglamentación ha impedido su organización y obviamente su existencia, y ante los momentos de alto riesgo que constantemente hacen presencia en nuestro país, y los peligros latentes, se hace inaplazable su formación a fin de que sea la GUARDIA NACIONAL, como organización ciudadana, reglamentada por el legislativo federal y ejecutivos estatales, quien salvaguarde a la población de los efectos siniestrales. Es de reconocer que el ejército mexicano ha intervenido heroicamente en actividades

de ayuda a la población, por lo que ante la existencia de la GUARDIA NACIONAL, las labores del ejército se concentrarían en las que expresamente les otorga la Constitución, sin menoscabar su energía y la superior misión que tiene encomendada.

En diversos países de Europa y en los Estados Unidos, la GUARDIA NACIONAL es una estructura fundamental para la protección frente a las catástrofes naturales, donde se tiene la experiencia de que ante la despiadada fuerza de tales fenómenos, se pueden llegar a perder bienes, pero siempre se salvaguarda la vida, lo cual es el propósito fundamental de gobierno y sociedad. La actividad de esta GUARDIA NACIONAL, en el caso estadounidense, tiene una historia de más de trescientos años, desde que este país era colonia y con el tiempo se ha ido perfeccionado esta institución hasta hacerse indispensable en la vida de la unión americana.

¿Por qué la necesidad de una GUARDIA NACIONAL en México? La respuesta es inmediata, el país requiere de la participación de hombres y mujeres que reciban instrucción especializada para atender con prontitud y eficacia los trabajos preventivos y de auxilio a la población, pero además, es indispensable que se fomente en la conciencia de esos hombres y mujeres un espíritu de servicio, de fraternidad y de solidaridad, por ello se propone que a través de la institucionalidad de la GUARDIA NACIONAL se reglamente el servicio social como obligatorio para ciudadanos y ciudadanas del territorio

nacional, salvo en aquellos casos en que por condiciones físicas u otros impedimentos insalvables no pueda exigirse la prestación del servicio social. Bajo este esquema se irá integrando y agrupando la GUARDIA NACIONAL, con jóvenes instruidos y capacitados para actuar ante las eventualidades catastróficas, reservando a las reglamentaciones secundarias los casos en que los integrantes de la GUARDIA NACIONAL deban permanecer armados, de acuerdo al tiempo y a las necesidades que estrictamente así lo requieran.

Conviene puntualizar que ningún esfuerzo del poder público podrá tener resultado óptimo, sino se cuenta con la más amplia participación ciudadana. Las catástrofes deben de ser prevenidas y atendidas fundamentalmente por los ciudadanos, de manera organizada con el concurso del poder público. Es la GUARDIA NACIONAL una institución que deberá estar compuesta por ciudadanos preparados, conscientes de la necesidad de contar con una organización civil, orientada a proteger la vida, el patrimonio y el honor de los mexicanos.

Es oportuno invocar las resoluciones 42/169 y 44/169 aprobadas por la O.N.U., dentro del contexto del "Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales", las que nos señalan que los desastres naturales, tales como los terremotos, vendavales (cyclones, huracanes, tornados, tifones), maremotos, inundaciones, deslizamientos de tierra, erupciones volcánicas, incendios y otras calamidades de ori-

gen natural, han costado la vida a unos 3 millones de personas en el mundo durante los últimos veinte años, perjudicando asimismo la existencia de por lo menos 800 millones de seres más, ocasionando daños inmediatos que superan los 23,000 millones de dólares por lo que se exhorta a los gobiernos para que:

- a) Formulen programas nacionales que mitiguen los efectos de los desastres naturales, así como políticas económicas, de aprovechamiento del suelo y disposiciones relativas a los seguros para prevenir estos efectos y particularmente en los países en desarrollo, se integren plenamente en sus programas nacionales de desarrollo.
  - b) Participen durante el Decenio en una acción internacional concertada para reducir los efectos provocados por desastres naturales y, según proceda, establezcan comités nacionales en cooperación con las comunidades científicas y tecnológicas pertinentes y otros sectores interesados, con miras a alcanzar el objetivo y las metas del Decenio;
  - c) Se fomenten a través de las administraciones locales la adopción de medidas apropiadas para movilizar el apoyo necesario de los sectores público y privado que contribuyan al cumplimiento de los propósitos del Decenio;
  - d) Desarrollen una adecuada educación cívica a través de la cual
- la ciudadanía cobre mayor conciencia del riesgo de los daños y de la importancia de la preparación para casos de desastres, la prevención de los mismos y el socorro y las actividades de recuperación a corto plazo, así como para la educación ya existente, a través de la capacitación y de la destacada función que desempeñan los medios de comunicación;
  - e) Presten la debida atención a los efectos que los desastres naturales tienen en la atención de la salud, especialmente a las actividades para reducir la vulnerabilidad de los hospitales y los centros de salud, así como a los efectos en el almacenamiento de alimentos, las viviendas y otras infraestructuras sociales.
  - f) Mejoren la pronta disponibilidad internacional de suministros de emergencia, adecuados mediante el almacenamiento o la reserva de esos suministros cerca de zonas expuestas a desastres.

En consideración a la exposición de motivos, se elabora la siguiente:

***LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 73  
FRACCIÓN XV DE LA CONSTITUCIÓN  
GENERAL DE LA REPÚBLICA.  
DE LA GUARDIA NACIONAL***

ART. 1.- Esta ley es de orden público y de observancia general en todo el te-

territorio nacional y establece las bases de organización de la GUARDIA NACIONAL en las entidades de la federación.

ART. 2.- La GUARDIA NACIONAL es una institución de carácter social integrada por hombres y mujeres mexicanos por nacimiento y naturalización, mayores de 18 años y en pleno ejercicio de sus derechos.

ART. 3.- Cada estado de la federación organizará la GUARDIA NACIONAL en los términos y con las atribuciones contenidas en las leyes respectivas.

ART. 4.- Los ciudadanos hombres y mujeres al cumplir la edad de 18 años están obligados a prestar su servicio militar y de servicio social, pasando a formar parte de la reserva del ejército y fuerza aérea mexicanos en los términos previstos por la ley, asimismo formarán parte de la GUARDIA NACIONAL para los fines y propuestas contenidas en la presente ley. Esta podrá portar armas sólo para la defensa e integridad del territorio nacional y cuando, por excepción, sea necesario en labores de prevención de tumultos o vandalismos, en caso de desastres naturales. El armamento destinado a la GUARDIA NACIONAL estará bajo custodia del ejército mexicano, cuando sea del uso exclusivo del ejército y las fuerzas armadas.

ART. 5.- El servicio social para la GUARDIA NACIONAL deberá presentarse por el término de un año en la forma,

lugares y condiciones que establezca el reglamento correspondiente.

ART. 6.- Los nombramientos de jefes y oficiales de la GUARDIA NACIONAL estarán reservados a los ciudadanos que la integren, de conformidad con la reglamentación en vigor, quienes deberán desempeñar su cargo de tiempo completo sin que puedan dedicarse a otra actividad remunerativa, a no ser académica o literaria. Sus emolumentos serán determinados por el Congreso del estado respectivo.

ART. 7.- Los miembros de la GUARDIA NACIONAL deberán someterse a las instrucciones, disciplina y ordenamiento de quienes ostenten cargos oficiales y de jefatura, de acuerdo a la reglamentación vigente, obligándose a respetar la disciplina y los programas respectivos.

ART. 8.- Los gobiernos estatales establecerán de acuerdo a su presupuesto los recursos materiales necesarios para la operación y funcionamiento de la GUARDIA NACIONAL, estableciendo zonas destinadas a la capacitación y adiestramiento de sus integrantes, de común acuerdo con el ejército mexicano que tiene a su cargo el servicio militar obligatorio, estando facultados para celebrar convenio de colaboración con la Secretaría de la Defensa Nacional en materia de Protección Civil por casos de desastres.

ART. 9.- La GUARDIA NACIONAL tendrá entre sus atribuciones la elaboración de programas de trabajos, relativos

a la prevención de desastres por fenómenos naturales o humanos. Elaborarán sus insignias, distintivos, uniformes, lemas, manuales y demás instructivos útiles para su integración e identificación.

ART. 10.- Deberá prevenir oportunamente a la población, a través de los medios idóneos y a su alcance, de fenómenos naturales cuando sean previsibles, a fin de que se tomen las medidas necesarias para mantenerse alerta. Los medios de comunicación electrónicos proporcionarán las facilidades para esos efectos, en términos de la Ley Federal de Radio y Televisión.

ART. 11.- Podrá proponer a las autoridades municipales y estatales, el desalojo de habitantes asentados en áreas o poblaciones donde pudiera ocasionarse algún daño como consecuencia de un fenómeno determinado, debiendo prevenir a la autoridad respectiva para que acate su recomendación en el menor tiempo posible; deberá coadyuvar la GUARDIA NACIONAL para que los desalojos se realicen en un lapso perentorio. Las autoridades o personas que obstruyan las medidas de prevención y auxilio tomadas, serán sancionadas en los términos que prevenga el reglamento.

ART. 12.- Las autoridades del municipio y del estado deberán destinar, dentro de sus respectivas áreas, albergues funcionales para alojar a los habitantes que hayan sido prevenidos por la posible afectación de una fenómeno natural o humano. La GUARDIA NACIONAL a

través de sus oficiales tendrá a su cargo la atención y vigilancia de los albergues respectivos, procurando su buen funcionamiento y garantizando la tranquilidad de los albergados, cuidando también de la alimentación, servicio hidráulico y sanitario, dando preferencia en la atención a los menores, ancianos y mujeres embarazadas. En ningún albergue o centro de atención podrá, bajo ningún concepto, restringirse la libertad personal.

ART. 13.- La GUARDIA NACIONAL, en la medida que sea posible, hará el acordonamiento, protección y patrullaje de las áreas que hayan sido desalojadas, a fin de evitar saqueos, pillajes o cualquier otro acto que haga peligrar el patrimonio de los desalojados de los lugares de riesgo, poniendo inmediatamente a disposición de la autoridad competente a las personas que sean sorprendidas cometiendo actos vandálicos y de rapiña.

ART. 14.- La GUARDIA NACIONAL fomentará la concientización en la comunidad, sobre los riesgos susceptibles que puedan sobrevenir y afectar a la población, a través de los medios de comunicación masivos, foros u otros que lleguen a la gente.

ART. 15.- La GUARDIA NACIONAL organizará, periódicamente, sesiones de simulacros y orientación en instituciones públicas y privadas, a fin de prevenir e ilustrar lo que se debe hacer ante la eventualidad de un siniestro natural o humano.

ART. 16.- La *GUARDIA NACIONAL* deberá organizarse en grupos debidamente coordinados, a fin de tener contemplado, los diversos riesgos: volcánicos, sísmicos, hidrometeorológicos, industriales, socio organizativos y sanitarios. Establecerá los operativos adecuados de acuerdo al siniestro que se presente.

ART. 17.- La *GUARDIA NACIONAL* podrá recomendar por escrito a las autoridades, municipales, federales y estatales, la suspensión temporal o clausura definitiva de establecimientos que puedan constituir un riesgo a la vida, al patrimonio o a ambos, en la comunidad, o denunciar su existencia en caso de operar sin autorización.

ART. 18.- La *GUARDIA NACIONAL*, tendrá bajo su más estricta responsabilidad los centros de acopio de víveres y otra clase de ayuda no económica, destinada a los damnificados, organizando su distribución de manera equitativa a los damnificados. Debiendo presentar denuncia inmediatamente ante las autoridades competentes cuando tenga conocimiento de presuntos desvíos o mal uso de los apoyos destinados para las personas afectadas por el siniestro. La omisión a esta disposición, será imputable al jefe u oficial que se haya abstenido de hacer la denuncia respectiva, haciéndose acreedor a la sanción disciplinaria que el reglamento respectivo establezca, independientemente de las acciones punibles que deriven.

ART. 19.- El gobierno municipal y estatal de conformidad con su presupuesto, habrá de aprobar los estímulos y recompensas a favor de los miembros de la *GUARDIA NACIONAL*, por lo que quedará prohibido otorgar cualquier clase de emolumentos que no esté previamente aprobado por la instancia correspondiente.

ART. 20.- La *GUARDIA NACIONAL*, previa evaluación con el gobierno municipal y del estado, declarará estado de emergencia en las comunidades y poblaciones en que así se amerite por motivo de algún siniestro.

ART. 21.- El estado de emergencia tiene como efecto que las corporaciones del orden público y de salud, con excepción del ejército y las fuerzas armadas, queden bajo el mando e instrucción de la *GUARDIA NACIONAL*, cesando tal subordinación una vez que superado el riesgo, sea levantado el estado de emergencia.

ART. 22.- La federación deberá destinar recursos financieros de acuerdo a su presupuesto para el auxilio, atención y rehabilitación de los damnificados y de las zonas afectadas por el siniestro.

ART. 23.- El sistema educativo tanto público como privado, incluirá en sus planes de estudios orientación de salvamento y primeros auxilios fomentando el espíritu solidario y de cooperación entre los educandos por causas de siniestros.



ART. 24.- Los jefes y oficiales de la Guardia Nacional no podrán por ninguna causa participar en actos políticos o expresiones partidistas, ni aspirar a cargos de elección popular a menos que se separen, con un año de anticipación, de la Guardia Nacional.

ART. 25.- Los miembros de la Guardia Nacional, formarán parte del ejército mexicano en los términos de los artículos 5, 6, 8 y 9 de la Ley del Servicio Militar.

ART. 26.- Los patrones, que tengan bajo su subordinación a miembros de la Guardia Nacional que deban ser adiestrados o presten servicios específicos en tareas de orientación, prevención o rescate, darán las facilidades para que éstos desempeñen sus labores en términos del artículo 132 fracción X de la

Ley Federal del Trabajo, sin que exceda de términos razonables.

ART. 27.- El ciudadano, para alistarse en la Guardia Nacional, deberá acudir a las Juntas Municipales de reclutamiento en los periodos en que así lo disponga el reglamento respectivo.

### *TRANSITORIO*

PRIMERO.- Esta ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Los gobiernos de los estados deberán instrumentar la GUARDIA NACIONAL dentro de los primeros 180 días, a partir de la entrada en vigor de la presente ley.

# LA SEGURIDAD PÚBLICA

---

---

DIPUTADO RICARDO CANTÚ GARZA\*

*Colaboración del Partido del Trabajo a la  
Revista QUORUM sobre el tema relativo a la  
Seguridad Pública.*

Nuestras comunidades de fin de siglo han conocido un incremento desmesurado de la inseguridad pública. En todas las grandes urbes del país se ha elevado el número de hechos delictivos y las ciudades mexicanas se han convertido en territorios de nadie. La ciudad de México se ha transformado en una de las macrópolis más violentas e inseguras del planeta. Estamos claros que la violencia creciente de las ciudades y conglomerados urbanos es un fenómeno internacional. Que algunas de sus causas tendríamos que buscarlas en los procesos de descomposición que viven las sociedades en nuestro tiempo. El caso es que México lejos de escapar a esta tendencia mundial, sólo reafirma dicha situación. Han crecido los índices de robos, asaltos, homicidios, secuestros. Y parece que todo eso queda impune ante la incapacidad de los organismos protectores y de la ciudadanía para neutralizar y combatir la delincuencia.

Las razones de la creciente inseguridad pública son múltiples. En un

mundo donde la sociedad se ha polarizado hasta el exceso, se ha creado una franja cada vez más fuerte de minorías enriquecidas en tanto que la mayoría de la población se ve empujada al empobrecimiento, la exclusión social y la marginalidad. Las formas de convivencia social se ven deterioradas cuando se cierran y estrechan los canales que antes garantizaban la movilidad social o permitían mantener una esperanza de vida mejor. Las formas ilícitas de enriquecimiento que se vuelven habituales entre los núcleos poderosos en una economía salvaje, permiten el florecimiento hacia abajo de toda una economía subterránea que linda con la ilegalidad y la informalidad. En estas áreas la delincuencia se va convirtiendo en un *modus vivendi* de algunos estratos marginales de las comunidades actuales.

De igual manera, el monopolio de la fuerza legítima que ejerce el Estado se diluye ante el surgimiento de formas de poder fáctico que llegan a penetrar todas las áreas y espacios del poder

---

\* Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo

público. Se construyen así redes ilícitas y de delincuencia organizada que penetran y obstruyen la legalidad en las áreas de interés público. La inseguridad creciente tiene que ver con el aumento de la delincuencia espontánea y natural que crece con la crisis económica, la desesperanza y la vacuidad del fin de siglo. Pero también tiene que ver con el incremento de la impunidad y la ampliación de la influencia de las redes de delincuencia organizada que amenazan desbordar los Estados de derecho y someterlos al imperio de la fuerza y la violencia. El riesgo que se vive en ese sentido es para que todos los mexicanos nos preocupemos del asunto de la inseguridad pública.

De hecho éste se ha convertido en uno de los temas centrales en las propuestas concretas de gobierno. El malestar de la ciudadanía ante la inseguridad pública es evidente. Y es que forma parte del paquete de cuestiones definidas como asuntos de calidad de vida. A los partidos y organizaciones políticas nos debe interesar tanto garantizarle al ciudadano un nivel económico y de vida suficiente para resolver sus necesidades, como dar las condiciones de seguridad y orden público, que mantengan las condiciones de sobrevivencia de una comunidad organizada. En la ciudad de México, Guadalajara, Cd. Juárez, Tijuana o Culiacán es crucial resolver el asunto de la seguridad de las calles o las viviendas y la integridad de las personas.

La corrupción ha puesto su parte para este incremento inusitado de los fenómenos de delincuencia en el or-

den nacional. Si consideramos que los negocios ilícitos se vuelven rentables y que las actividades lícitas se están viendo rebasadas por el crecimiento exponencial de la delincuencia, se da con cierta facilidad el contubernio de los grupos delincuentes con los organismos encargados de combatir el crimen y preservar la legalidad. La corrupción carcome el Estado de derecho y permite que las redes ilícitas amplíen su capacidad de influencia y asedien al Estado desde afuera y desde adentro. Por eso es que el asunto de la inseguridad pública es un tema que compete a todos los mexicanos y todas las vertientes políticas y sociales debemos sensibilizarnos ante este problema, puesto que nadie está exento de sufrir y padecer un acto delictivo.

Pensar en atacar la inseguridad pública implica considerar que forma parte de un fenómeno global. Se puede hablar, incluso, de cómo se ha trasnacionalizado también. Existen redes internacionales para el tráfico de drogas o redes regionales para el robo de vehículos. La respuesta a este lacerante problema sólo puede ser más definitiva si se pensase en un cambio de las políticas económicas y de los mecanismos de distribución y asignación de riqueza entre las naciones del mundo y al interior de éstas. La mejor respuesta a la delincuencia y a la inseguridad pública que ésta genera, está en el fortalecimiento de las políticas sociales y públicas, así como en lograr que se garantice que las actividades lícitas y honestas tengan una retribución económica y social lo bastante satisfac-

toria como para inhibir las prácticas corruptas y cerrarle el camino a la delincuencia. Eso sólo es posible con cambios internacionales y nacionales que no depende sólo de la voluntad de una fuerza política.

De la misma manera creer que la delincuencia y los problemas de descomposición social que ella provoca, se deben sólo al aumento de la maldad humana, es reducir la discusión a un problema de orden moral. Ver las cosas así amerita una respuesta de fortalecimiento de los aparatos represivos y coercitivos. Sin desdeñar que existen elementos morales y éticos en el recrudescimiento de la violencia y la inseguridad pública, esta forma de abordar el problema sólo conduce al fortalecimiento de los cuerpos represivos con la consiguiente fascitización de las sociedades. Si la delincuencia y la violencia crecen se pide cada día más mano dura y represión sobre los hechos delictivos. Se crea un círculo vicioso donde el ciudadano común y corriente queda atrapado entre las redes de los ladrones y cuerpos coercitivos que amenazan endurecer el Estado entero. Es la forma como la derecha ha visto el asunto de la inseguridad pública. En pocas palabras, ante la gran masa de pobres, marginales y delincuentes que crean, lo que hacen es construir una fortaleza inexpugnable para ellos, mientras el ciudadano padece la violencia de todo tipo en las calles de nuestro país. Sufre los asaltos, robos y luego tiene que padecer por las redadas indiscriminadas de los cuerpos policíacos. Queda atrapado en el círculo vi-

cioso de la violencia, el crimen y la represión.

Aunque las respuestas al asunto de la inseguridad pública habría que buscarlas en las propuestas de orden económico, social y político, se requiere un tratamiento específico ante los niveles alarmantes que adquiere el problema. La mejor manera de romper y desenredar la madeja de intereses entre la delincuencia y los organismos policíacos y las entidades encargadas de preservar la seguridad pública es fortaleciendo los vínculos y redes entre la sociedad civil, los organismos ciudadanos, los cuerpos policíacos y los organismos encargados de la administración de la justicia. Quebrar la red delinencial, creando una red ciudadana y vecinal que haga del asunto de la seguridad pública un tema capital. Eso amerita desarrollar una cultura de la seguridad ciudadana. Se pueden revisar experiencias internacionales en que las mismas asociaciones de barrio, comunidad o vecinal, lograron dotarse de mecanismos para autoprotgerse y neutralizar el crimen. Si bien los vecinos por si solos no pueden vencer a la delincuencia organizada, si pueden conformarse como organismos vigilantes de poder ciudadano que estreche vínculos con la policía honesta y responsable. Todo ello dentro de un marco de respeto a los derechos humanos y a la integridad de los individuos.

El otro remedio es la moralización, especialización y profesionalización de los organismos policíacos y de los organismos procuradores de justicia. Se debe reconocer que existen policías y

servidores públicos que actúan con honestidad y responsabilidad en un medio donde ello es la excepción. La actividad policíaca y procuradora de justicia se ha desvalorizado demasiado. Sea por las corruptelas, la ineficiencia, la incapacidad, la brutalidad, es un hecho que la ciudadanía ha perdido la confianza en las instituciones que administran la justicia en México. El asesinato de Colosio y los crímenes famosos que cimbraron a México en los últimos años nos hablan que la justicia en el país es un ave fénix. Si a esos niveles se actúa con deficiencias por decir lo menos, que se puede esperar de un ciudadano común y corriente que está deseoso de encontrar un policía honrado que resuelva un delito o un agente del ministerio público que atienda con prontitud una demanda. Restaurar la credibilidad de la justicia en México es restañar una de las heridas más dolorosas de nuestro país.

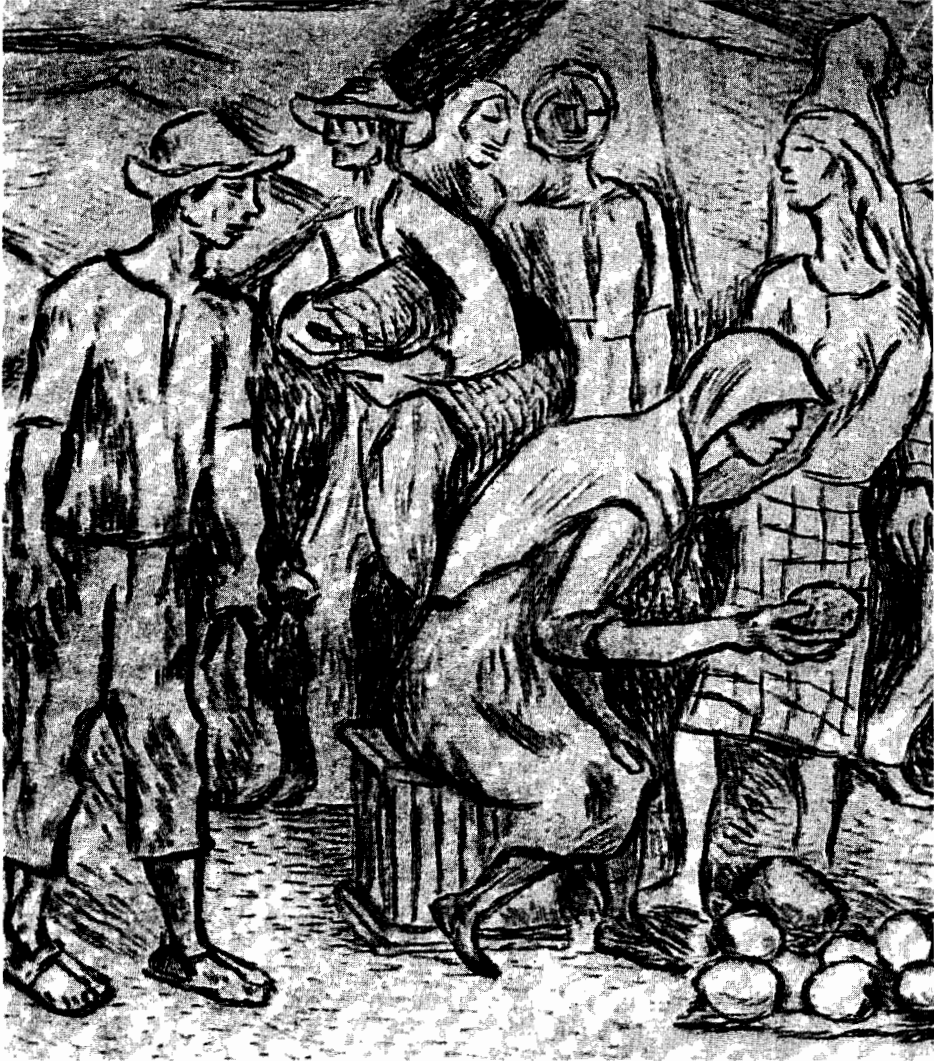
Los organismos policíacos deben estar constituidos por ciudadanos educados, informados y capacitados. Moralizar los cuerpos policíacos implica reformar y actualizar los criterios de reclutamiento y formación del personal. También requiere garantizarle al servidor público un ingreso decente que compense los riesgos de la actividad asignada. Si se profesionalizan y se garantizan los ingresos económicos de los núcleos policíacos es posible emprender una política de moralización y de fomento del servicio a la ciudadanía. Eso acompañado de mecanismos para castigar e inhibir las prácticas corruptas, acabar con el "entre",

el cohecho, la mordida, el soborno, el chantaje y todas las formas peculiares con la que los malos servidores públicos se hacen de ingresos informales a costa de la credibilidad de las instituciones públicas. Esta lucha contra la corrupción y por la dignificación de la actividad policíaca es una tarea difícil y llena de dificultades, pero es la única manera de quebrar las redes de la delincuencia y generar una alianza entre los ciudadanos organizados y la policía honrada.

Los organismos encargados de la procuración de la justicia tienen que especializarse. Si el crimen ha crecido a niveles exponenciales y se ha ido especializando, lo menos que se puede esperar es que el Estado haga lo propio. Tiene que ir por delante de la delincuencia, no atrás. Se trata de dotarse de técnicas y métodos más avanzados para prevenir y combatir la delincuencia en todas sus manifestaciones. Eso considerando que se deben respetar los derechos humanos y que la mejor manera de combatir a la delincuencia no es con la brutalidad, o con el ojo por ojo diente por diente, que es común a las formas de barbarismo, sino con herramientas científicas y personal altamente capacitado y especializado que combata el crimen. De igual manera queremos insistir en la autonomía de las procuradurías como una manera de garantizar la imparcialidad y la objetividad de la justicia mexicana. La justicia requiere de neutralidad y trato equitativo con los ciudadanos. Para eso se necesita que la Procuraduría se forme como un espacio autónomo e in-

dependiente del Poder Ejecutivo. Lo mismo opera para la Comisión Nacional de Derechos Humanos que debe constituirse como una entidad autónoma para preservar el respeto a los derechos humanos por parte de los organismos de poder. Un verdadero régimen republicano es aquél donde el gobierno hace de la cosa pública su

razón de ser y se garantizan las libertades y derechos de los individuos. Combatir la delincuencia y preservar la integridad personal es la gran tarea que todo gobierno democrático debe cumplir. Lograr hacer lo uno sin que lo otro se vea afectado es uno de los objetivos a cumplir en la política de seguridad pública.



# II

## ACADÉMICOS



# LA POLICÍA EN EL MUNICIPIO MEXICANO

---

---

JOSÉ ARTURO YAÑEZ ROMERO\*

*¿De dónde nace la cruel esperanza de impunidad de los malhechores? ella es hija de la mala organización de nuestra policía*

Francisco Zarco, 1852

En nuestro país, el conocimiento, estudio e investigación científica que fundamente la creación de políticas públicas integrales con altas probabilidades de mejorar la institución policial es todavía una asignatura pendiente en la agenda de las universidades, institutos y centros de investigación.

El desconocimiento sistemático de esta función pública es más notable por la precariedad argumentativa, pobreza conceptual, reiteración de ideas y lugares comunes que cíclicamente aparecen en el discurso político con la intención de tener una policía profesional. Las coordenadas del simplismo con el que los servidores públicos de los tres poderes del sistema político apuntan sus "soluciones" son: En el eje "X" (las reformas) está el discurso jurídico y el discurso de la "profesionalización"; en el eje "Y" (los beneficios) está la mayor dotación de personal y armamento y la petición de restar garantías individuales.

Estas coordenadas para hablar de la policía, en sí mismas erróneas, son también utilizadas para "analizar" y "atacar" la violencia delictiva, fenómeno éste que requiere otros conceptos y estrategias metodológicas; así se cree "medir" a la policía a través de la mayor o menor "incidencia delictiva". Esto es parecido a tratar de medir la temperatura de un organismo mediante una regla métrica. Después de esto cualquier error es previsible.

Para salir del actual callejón sin salida conceptual en que se encuentra la explicación sobre lo policial, requiere analizar a la policía en sí misma y después reflexionar en torno al conjunto de instituciones que forman la Seguridad Pública. Las bases de una reflexión seria y de fondo en torno al problema institucional de la policía se encuentran en el "ecosistema" donde la policía adquiere su historia, su configuración normativa, su carácter administrativo y espacio territorial de operación y desarrollo: el Municipio.

---

\* Investigador del Instituto Nacional de Ciencias Penales

## LA POLICÍA EN EL MUNICIPIO MEXICANO DEL SIGLO XIX

La actual policía mexicana es el resultado, *grosso modo*, del modelo gestado en el país durante el siglo XIX, dentro del marco jurídico y político municipal que se formó en el territorio nacional, después de 1812, como resultado de la confluencia de tradiciones virreinales y novedades liberales.

La matriz conceptual del municipio mexicano fue la Constitución liberal de Cádiz de 1812 que definía en, artículo 321, que a cargo del Ayuntamiento, estaba, primero: *<La policía de salubridad y comodidad>*; segundo *<auxiliar al Alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y la conservación del orden público>* y Octavo: formar las ordenanzas municipales del pueblo... (Tena, 1957:96). Desde luego esta concepción tenía origen en el Código de los Delitos francés de 1793 que definía que “la policía está instituida para mantener el orden público, la libertad, la propiedad, la seguridad individual” (Decocq, 1990:379).

A los Alcaldes de los pueblos, artículo 282, se les otorgó una esencial facultad de justicia: “El alcalde de cada pueblo ejercerá en él el oficio de conciliador, y en el que tenga que demandar por negocio civiles o por injurias, deberá presentarse a él con ese objeto... Artículo 275. En todos los pueblos se establecerán alcaldes y las leyes determinarán la extensión de sus facultades, así en lo contencioso como en lo

económico”. Sin duda esta función cuasi jurisdiccional o de hecho jurisdiccional, tendría gran importancia en el esquema político mexicano, pues en algunas constituciones nacionales se la mantendría.

Así, a las tradicionales funciones de “policía pública” (vigilancia de la aplicación de los reglamentos administrativos) del ayuntamiento virreinal, se suman los conceptos de *<seguridad de las personas>* y *<conservación del orden público>* como facultades no propias, sino para-auxiliar-al-alcalde, facultades que asumirían también los prefectos o jefes políticos. Poco después, aplicando la Constitución de Cádiz, se publica el 23 de junio de 1813 un decreto de las Cortes sobre las *<obligaciones>* de los ayuntamientos:

“De las Obligaciones de los Ayuntamientos...”

X. Las medidas generales de buen gobierno que deban tomarse para asegurar y proteger a las personas y bienes de los habitantes, serán acordadas en el ayuntamiento y ejecutadas por el alcalde o alcaldes; pero en tanto en estas providencias como en las que los alcaldes están autorizados por las leyes a tomar por sí para conservar el orden y la tranquilidad de los pueblos, serán auxiliados por el ayuntamiento y por cada uno de sus individuos cuando para ello sean requeridos...” (Gortari, 1988-I:220-222; también en Castillo, 1869 :490).

Destaca que lo relativo a “asegurar a las personas y bienes” es una competencia no “orgánica” del ayuntamien-

to sino de los alcaldes, pero que en último lugar se entendía como parte extensiva del “buen gobierno”.

Posteriormente, entre la supresión de la constitución de Cádiz entre 1814 y 1820 y su vigencia formal entre 1820 y 1824 en México, no hay referencias normativas sobre el ayuntamiento. En la *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos* de 1824, no se definen los derechos ciudadanos, ni se menciona a los ayuntamientos. Pero, en lo relativo a la administración de justicia, sí aparece implícitamente la figura del Alcalde en el Art.155. “No se podrá entablar pleito alguno en lo civil ni en lo criminal, sobre injurias, sin hacer constar haberse intentado legalmente el medio de la conciliación” (Tena, 1957: 190).

No obstante la omisión sobre los ayuntamientos y la ausencia de una ley o reglamento que perfilara a estos, se reconoce la vigencia del modelo gaditano imperante entre los constituyentes del 824, y en la sociedad y gobierno mexicano del siglo XIX, a partir de la propuesta del Dr. José María Luis Mora ante el congreso del Estado de México. En el *Dictamen Presentado al Congreso del Estado de México para la Organización de Ayuntamientos*, (Mora, 1824: 79-89).

Es notable la división de funciones entre el Alcalde, que tendrá una función de seguridad y justicia preponderante, y el Ayuntamiento municipal que conserva sus facultades sobre el conjunto de la “policía pública”.

En el Artículo 51 del capítulo VI, *Facultades de los Alcaldes en los térmi-*

*nos de sus Municipalidades*, se define que los alcaldes <ejercerán el oficio de conciliadores>. En el 52, se otorgaba a los Alcaldes “jurisdicción” sobre demandas civiles “que no pasen de 100 pesos y de los negocios criminales sobre injurias y faltas leves que no merezcan otra pena que alguna represión o corrección ligera, determinando unas y otras en juicio verbal”. Muy importante fue, sin duda, que se les dotara de la facultad de proceder “de oficio o a instancia de partes a instruir las primeras diligencias de la sumaria averiguación sobre cualquiera delito que se cometa en los términos de su Municipalidad; aprehenderán a los que de ellas resulten reos de algún hecho, por el que merezcan, según la ley, ser castigados con pena corporal, e inmediatamente darán cuenta al Juez del Partido”

Ya en el artículo 60 se les atribuye la facultad de multar <gubernativamente> a los que “desobedezcan y falten al respeto, o turben de otra manera el orden y sosiego público; y exigir, del mismo modo, todas las establecidas por los reglamentos de policía y bandos de buen gobierno cualquiera que sea su cuantía”, pero si la multa excediere los 100 pesos, “y la parte reclamare, se le oirá en juicio conforme las leyes, después de haberlo asegurado legalmente”. Esta es la facultad de aplicar las infracciones a los bandos de policía y buen gobierno. Asimismo tenían facultad para “imponer correccionalmente hasta quince días de obras públicas, y un mes de arresto o de hospital” al sujeto infractor. En el artículo

65 se coronaban sus facultades de justicia y seguridad: "Pondrán en ejecución las medidas generales o de buen gobierno que se tomen para asegurar y proteger las personas y bienes de los habitantes de la Municipalidad".

Complementariamente las facultades que se mantenían para el Cabildo, en el capítulo VII, eran "cuidar" de la limpieza de las calles, hospitales y cárceles; "velarán de la calidad de los alimentos y bebidas, que haya cementerio"; "procurará" que las calles estén rectas, empedradas y alumbradas"; etc. En asuntos de seguridad se le facultaba para "acordar las medidas de buen gobierno para asegurar las personas de los habitantes de la municipalidad...", pero su situación pasiva en esta función se describe en el artículo 94: "El ayuntamiento y sus individuos en particular auxiliarán a los Alcaldes en orden a la ejecución de las leyes, reglamentos de policía y acuerdos del mismo ayuntamiento" (Mora, 1824: 79-89).

Para el pensamiento constituyente de 1824, influido por el liberalismo gaditano, la función de <seguridad y orden público> estaba depositada en el Alcalde, no en el Ayuntamiento, pues a éste último sólo le estaba encomendada la <policía pública>.

En congruencia con lo anterior, en abril de 1826, Mora presenta un *Proyecto de Constitución Política para el Estado de México*: una de las facultades del gobernador era, según el 121, "cuidar de la tranquilidad y el orden público en lo interior del estado", y se señalaba que la administración interior de los pueblos "está a cargo de los pre-

fectos, subprefectos y ayuntamientos", según el Artículo 141; pero bajo los prefectos y subprefectos estaba el gobierno "político". A los alcaldes se continúa facultándolos cuasi judicialmente: "Artículo 172. No se podrá establecer pleito alguno en lo civil ni en lo criminal sobre injurias, sin hacer constar haberse intentado legalmente el medio de la conciliación. Artículo 173. El que tenga que demandar por negocios civiles o de injurias deberá presentarse ante el alcalde constitucional para la conciliación" (Mora, 1824: 134, 137-141).

El Alcalde debía ejercer la función cuasi jurisdiccional de *conciliación*, debía "instruir las primeras diligencias de la sumaria averiguación sobre cualquier delito que se cometa en los términos de su Municipalidad; *aprehenderán* a los que de ellas resulten reos de algún hecho, por el que merezcan, según la ley, ser castigados con pena corporal", y especialmente debía "asegurar y proteger las personas y bienes de los habitantes" de la Municipalidad.

Pero, atención, ni en la Constitución de Cádiz, ni aquí ni en algún otro documento constitucional, se creaba algún órgano o institución o <corporación> ejecutora, operadora que estuviera al mando del Alcalde para ejercer sus facultades. Aunque tenía la capacidad de tomar las <providencias> necesarias para ello. Ni en la ley sobre ayuntamientos ni en la constitución estatal o nacional se menciona algún < cuerpo de seguridad >, órgano o institución a cargo de la <policía de personas> y al mando del Alcalde.

¿Dónde estaba tal cuerpo de seguridad, cual era su encuadramiento jurídico y administrativo? En la ciudad de México se gestaba en el acto administrativo virreinal de las <providencias> y <ordenanzas> dictadas no por el ayuntamiento, sino por el Virrey y luego, en la postindependencia, por el Gobernador; pero no en la facultades expresas.

Esta es la matriz conceptual que definirá las funciones de seguridad pública de los alcaldes en los ayuntamientos mexicanos del siglo XIX y la existencia de *facto* y no de *jure* de la policía mexicana, pues de cualquier manera los agrupamientos encargados de aplicar las disposiciones que sobre <seguridad de personas> emitían discrecionalmente en los Bandos de Policía y Buen Gobierno los presidentes de la Nación y los gobernadores de los Estados, tuvieron pleno poder coactivo y “legal” sobre los ciudadanos: Guardias de Seguridad Pública, Batallones de Seguridad, Cuerpo de Policía y Orden Público, Cuerpo de Celadores Públicos, etc.

En los varios documentos constitucionales federales o centralistas del siglo XIX, el tema del Alcalde municipal aparece ocasionalmente, como se aprecia en la primera constitución centralista llamada *Bases Constitucionales de 1836*, o también conocida como *Las Siete Leyes* (por estar dividida en siete secciones); ahí se enuncian facultades de los alcaldes y ayuntamientos desde la perspectiva gaditana (pero también se definen derechos para los ciudadanos y se establece el Supremo Poder Conservador):

#### QUINTA

Art. 40. Para entablar cualquier pleito civil o criminal, sobre injurias puramente personales, debe intentarse antes el medio de la conciliación. La ley arreglará la forma con que deba procederse en estos actos, los casos en que no tenga lugar, y todo lo demás relativo a esta materia.

#### SEXTA

Art.25. Estará a cargo de los ayuntamientos: la policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales... y auxiliar al alcalde en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos.

Art. 26. Estará a cargo de los alcaldes: ejercer en sus pueblos el oficio de conciliadores, determinar en los juicios verbales, dictar, en los asuntos contenciosos, las providencias urgentísimas que no den lugar a ocurrir al juez de primera instancia, instruir en el mismo caso las primeras diligencias en las causas criminales, practicar las que les encarguen los tribunales o jueces respectivos, y velar sobre la tranquilidad y el orden público, con sujeción en esta parte a los subprefectos, y por su medio a las autoridades superiores respectivas...” (Tena, 1957: 237, 244).

Ahí por primera vez se establece en una Constitución la “función” de

<orden público> como parte del “universo administrativo” del alcalde municipal.

Estando en el poder central Anastacio Bustamante como presidente de un gobierno “conservador, partidario de la ley y el orden, con apoyo considerable de las clases superiores”(Di Tella, 1994:259), en 1840, se emite un documento adscrito a la concepción gaudiana del ayuntamiento de la ciudad de México: *Ordenanzas Formadas por la Junta Departamental en el año 1840* que constituyeron, un instrumento de obligada referencia para los gobernantes de la ciudad, por lo menos hasta 1903, para racionalizar y formalizar la dependencia del ayuntamiento de la ciudad y sus leyes a la autoridad del gobernador. Notablemente en el primer artículo de esta Ordenanza se dice que:

“Estará a cargo de los Ayuntamientos, con sujeción al subprefecto y, por su medio, al Prefecto y Gobernador, la policía de salubridad, de comodidad y ornato, de *orden y seguridad* en los términos de su comarca” (Castillo, 1869: 491); sin embargo, al establecer 8 ramos del ayuntamiento no está el de policía “de orden y seguridad”. En el capítulo VII, existen 11 artículos “para el desempeño de la policía de seguridad”, que hace a los Celadores de policía dependientes de los Alcaldes y Regidores durante las 4 rondas nocturnas diarias, mientras que los auxiliares y sus ayudantes lo harían alternadamente; en caso de realizar alguna aprehensión se apoyarían en los Guarda-faroles

para remitir a los “reos” (Castillo, *idem*: 518).

Junto a la característica de la existencia discrecional de los <cueros de policía de personas> aparece otra de no menor importancia. Debido al origen virreinal de los Bandos de Policía y Buen Gobierno, que tampoco se subsumieron a la lógica jurídica de la legalidad del liberalismo, mediante los que los gobernantes creaban sus <cueros de policía>, estas entidades coactivas no tenían como límite las garantías individuales de los ciudadanos. Tanto jurídica como temporalmente, derechos humanos y policía mexicana nacieron separados y no se les “sincronizó”.

Si en el discurso normativo no apareció la policía, fue el contexto político y la necesidad de los gobernantes la que la hizo aparecer por encima de cualquier ley virreinal o municipal. Fue el virrey Venegas, quien injertó la idea de policía como cuerpo específico al servicio del gobierno pues, imitando a Napoleón y sus prácticas policiales impuestas en España, creó, el 17 de agosto de 1811, la figura del *Superintendente de Policía y Tranquilidad Pública* que con más de 20 personas a su mando debía perseguir a los sospechosos de infidencia (entendida como cualquier acto contrario al orden público, esto es, contra los gobernantes), vigilar las garitas y hacer las rondas, así como la vigilancia de portación de “pasaportes” obligatorio para los ciudadanos. Más aún, “al superintendente se le otorgó un fondo para que

podiera pagar a espías que le dieran noticias...” (Nacif, 1986:230).

“Eran obligaciones del superintendente de policía cuidar del sosiego y la tranquilidad pública, saber qué gentes llegaban de fuera de la capital, dar pasaporte a los que salieran de ella, evitar todo desorden público, celar y perseguir las cosas sospechosas, cuidar de que en las casas de juegos permitidos, en las vinaterías y pulquerías no hubiese reuniones numerosas, excesos ni alborotos, haciendo que se observasen los bandos de buen <gobierno> y dando noticia al gobierno de cuantas providencias y reformas se pudiesen hacer que sirvieran al bien común y remedio de la situación” (Lozano 1987:37).

Este origen metajurídico marcaría la existencia de la policía mexicana más allá del siglo XIX, pues como se ha visto, para darle alguna legitimidad normativa se le inscribió en el Bando de Policía y Buen Gobierno que devino en el instrumento jurídico específico del municipio. Con este instrumento los Alcaldes, los Jefes Políticos y los Gobernadores eran quienes comandaban, creaban o desaparecían discrecionalmente a los cuerpos policiales. Así la policía mexicana nace al margen de la modernidad del Estado de derecho del liberalismo del siglo XIX y de los intereses ciudadanos.

Del punto de vista constitucional, su ausencia de inclusión en las normas constitucionales, al menos, de 1824 y 1857, así como tampoco de la garan-

tía de seguridad como garantía ciudadana en cuanto la protección de la persona, garantías o derechos y contra las acciones ilegales de los gobernantes, es una de las más grandes fallas jurídicas del siglo XIX.

Precisamente, la seguridad proporcionada por las leyes y sus instituciones es una de las apuestas de la política moderna que ha basado su apuesta en la eficacia y legalidad de sus instituciones, como lo afirmaba el gran pensador del liberalismo del siglo XIX Benjamín Constant: “Las instituciones políticas no son sino contrato; la naturaleza de los contratos exige límites fijos; pero siendo precisamente la arbitrariedad lo más opuesto a lo que constituye un contrato, quebranta en su base toda institución política” (Constant, 1830:170).

La descontextualización jurídica es la debilidad básica de nuestra policía explica su escasa organicidad no sólo con el Estado de derecho sino con su función de garantía ciudadana, esto es, de protección no sólo de vidas y propiedades sino además de los derechos y libertades ciudadanas; pero también apunta la contradicción de su doble existencia municipal: como un servicio más y como una función básica del estado.

## *MUNICIPIO SIN POLÍTICA*

### *DE POLICÍA*

El municipio mexicano ha sido objeto de los debates que ya se han converti-

do en tradición: el municipio ante el federalismo, la iniquidad fiscal, normatividad municipal y recientemente se han incorporado los temas de la gobernabilidad, innovación en la gestión administrativa y en la hacienda municipal (Cabrero, 1995 y 1996; Ziccardi, 1995). Aunque actualmente es una demanda social, el servicio de policía municipal no ha sido incorporado ni observado como parte trascendente de la agenda municipal.

Esta situación resultaría paradójica, pues ante la superación que la delincuencia ha realizado frente a las procuradurías de justicia, la presión ciudadana pidiendo más "seguridad" se ha dirigido a las policías municipales. Sin embargo, esta demanda, que encuentra su límite en la incompetencia jurídica del municipio sobre lo penal, hace tambalear el delicado equilibrio entre el gobierno estatal y el municipal e inspira iniciativas de consecuencias inequívocamente contrarias a nuestro ordenamiento jurídico y la paz social (creación de "inteligencia policial", militarización, paramilitarización policial, agrupamientos de elite, etc.).

El erróneo discurso gubernamental, coincide con la confusa imagen popular que imagina a la policía preventiva como la síntesis de policía judicial y ministerio público, ha contribuido a crear un circuito directo entre las policías preventivas y las procuradurías estatales, dejando a las otras autoridades municipales ajenas al fenómeno y a la gestión del servicio de policía. Por ejemplo, las autoridades mexicanas, a diferencia de las europeas y norteamericanas,

no han sabido introducir el tema de la administración policial ni la perspectiva organizacional como parte de la innovación administrativa de este servicio, pues se ha mantenido aislada y ajena, regida por la arcaica visión militarista (saber mandar y saber obedecer) reforzada por comandantes y jefes de policía municipal formados en esa tradición.

Carente de una política administrativa moderna para la protección policial para los ciudadanos, el gasto público federal de apoyo a estas áreas ha sido más que pobre. El gasto federal promedio de apoyo a la formación, equipamiento y operación de las policías preventivas y procuradurías del país en el periodo 1989-1992 fue equivalente a 1 peso anual por habitante. Para 1997 esta partida presupuestal creció a 1,905 millones de pesos para gasto en policía, procuración de justicia y prisiones, más 455 millones aportado por los estados, cifra que, en promedio, equivale a \$ 0.07 diarios por habitante. Para el presente año el gasto federal y estatal será de 3,465 millones. En este contexto subsiste la interrogante sobre si efectivamente los recursos destinados a municipios efectivamente se los hacen llegar sus autoridades estatales.

En el caso del gasto que los estados, independientemente del apoyo federal "etiquetado", destinan a su policía municipal y a sus procuradurías, así como el que los municipios destinan a la policía municipal también carece de alguna política coherente pues, los estados reciben más recursos fisca-



les (16%) que los municipios (4%). Inversamente, destaca que el porcentaje respecto del Gasto Administrativo Municipal destinado a la policía (9.6%) ha sido mucho mayor que el destina-

do a policía y procuración de justicia de las entidades federadas respecto del Gasto Administrativo Estatal (2.3%), al menos, durante el periodo 1990-1994.

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO  
EN SEGURIDAD ESTATAL Y MUNICIPAL  
1990-1994  
(MILES DE PESOS)

Gasto Administrativo Estatal	Gasto Administrativo Municipal	Procuración de Justicia	Seguridad Estatal	Seguridad Municipal
93,730,272	35,437,064	1,206,080	935,757	3,425,120

Nota: Aquí no se considera el gasto del Distrito Federal. La Seguridad Estatal y Municipal comprenden Policía Preventiva, Tránsito y Cárcel. ( INEGI, 1996).

El problema de establecer los criterios de eficiencia y eficacia para la asignación federal, estatal y municipal de los recursos financieros de los contribuyentes mexicanos sigue pendiente pues, hasta ahora, se ha carecido de ellos y las asignaciones presupuestales han sido fundadas en la arbitrariedad e improvisación, con el criterio de "nunca es suficiente".

Esta es una de las condiciones de los bajos salarios que tradicionalmente han recibido los policías mexicanos, aun cuando el 14% de los más de 2,400 municipios del país no cuentan con policía, cerca del 60 por ciento de los más de 230 mil policías preventivos del país, sin contar el Distrito Federal ni policías federales, están en las nóminas

municipales y 26 mil policías judiciales están en las nóminas estatales.

Aunque esta perspectiva de análisis puede y debe ampliarse, el hecho es que la policía no parece constituir parte relevante de la agenda municipal, como lo muestra el análisis de las actas de Cabildo de 5 municipios. En la agenda de servicios municipales la policía y el tránsito ocuparon los lugares séptimo y octavo entre las prioridades del ayuntamiento; mientras que de la entrevista con los presidentes de esos municipios, sólo uno declara a la policía como una de las demandas más frecuentes de la ciudadanía (Cabrero, 1995: 344-347).

Independientemente de la policía, y del presidente municipal, quien pre-

side a la policía local, en los municipios del país, también es urgente profesionalizar a los Síndicos, Regidores y Auxiliares que tienen, además de otras, facultades relativas a seguridad pública: vigilar a los responsables de las comisarías, vigilar el cumplimiento de bando municipal, mantener el orden y la seguridad, representar al ayuntamiento ante autoridades judiciales, fungir o sustituir al ministerio público, sancionar infractores, aprehender delincuentes, informar de alteraciones al orden público, vigilar el reclusorio municipal, ejecutar acuerdos de jueces municipales, etc.

Una hipótesis al respecto es que a pesar de que en más de la mitad de los 300 municipios más importantes del

país, la policía se ha convertido en objeto de crítica y demanda social, desde el punto de vista técnico de la gestión municipal, pero para más del 90 por ciento de los municipios, la policía no ha sido objeto relevante, sea porque cubre las expectativas ciudadanas o porque los administradores municipales no la definen como de su competencia directa (¿función metadministrativa?)

Por tanto es relevante preguntarse por las condiciones de gestión pública de los síndicos, regidores y policía de aquellos municipios cuya población no rebasa los 500 mil habitantes y que, según el censo de 1990, deben dar "seguridad" al 77 por ciento de los mexicanos.

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN  
POR PAMAÑO DE LOCALIDAD, 1990

1 - 2.499	2.500 - 14.999	15.000 - 99.999	100.000 - 499.999	500.000
28.7	13.9	13.0	22.6	22.9

Fuente: Programa 100 Ciudades, Sedesol, 1995.

Los proyectos y operación de una reforma viable de la policía mexicana especialmente debe partir del conocimiento y estudio empírico de las instituciones de policía y de su contexto institucional (Bandos de Policía o Gubernativos, Juzgados Calificadores, Cárcel Municipal, Ayuntamiento) que denomino Sistema Municipal de Seguridad Pública (SMSP). La policía ha es-

tado fuera del discurso municipalista, pues se le considera sólo un servicio municipal más y difícilmente las reformas constitucionales irán más allá mientras se carezca del conocimiento de la realidad municipal de la policía mexicana.

Sin conceptos especiales destinados a la organización y gestión pública profesional sobre la policía municipal,

el planteamiento predominante en México sobre la policía ha sido de carácter reglamentario. El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) publicó un manual refiriendo las características de la policía desde el punto de vista de la administración pública: “guardar el orden, la credibilidad, la confianza de los actos de la vida pública y particular, garantizando la protección a la integridad física de las personas y al conjunto de bienes morales, materiales particulares y colectivos, así como el resguardo de los principios éticos, jurídicos, culturales, políticos y sociales de la comunidad” (INAP, 1988); además de proporcionar el perfil del policía: reconocida honradez, madurez y serenidad, altruismo, disposición para la disciplina, etc. (INAP, 1987:145).

En otro manual, se describen las características de los Bandos de Policía y Buen Gobierno, y también se muestra el reglamento de Policía y Seguridad Pública (INAP, 1989) que se propone como modelo a seguir. Como se aprecia nada hay sobre gestión pública policial.

### *LA POLICÍA CÍVICA MEXICANA DEL SIGLO XXI*

Para pensar en una policía moderna, que incorpore nuestra historia y características culturales y jurídicas es necesario no confundir las competencias policiales sobre las infracciones administrativas por alterar el orden público con las antidelictivas o penales, pues

hacerlo es contrario a nuestro estado de derecho y atribuirle características “preventivas” escapa a su función administrativa y conocimientos profesionales.

La relación legal que la policía municipal tiene respecto del delito es secundaria, pues se observa sólo en 4 hipótesis: flagrancia, probable disuasión, a petición expresa del Ministerio Público y en atención a denuncia ciudadana de algún probable ilícito.

La policía real, la policía municipal para ser profesional es aquella que hace cumplir la ley de su competencia directa y no basa su actividad en nociones confusas y metajurídicas como <orden público>, <orden social>, <prevención>, <lucha>, <alterar el orden>, <faltas a la moral>, <mística de servicio> y demás léxico “policíaco”. Actúa en relación con leyes, criterios profesionales y principios deontológicos. Así en este caso la policía municipal o Policía Cívica del siglo XXI está enmarcada, tanto por el contexto histórico, político y administrativo del municipio, como por su contexto institucional específico formado por el SMSP.

El enfoque, diagnóstico, planeación, administración, evaluación e innovación integral sobre las instituciones de seguridad pública municipal requiere de un enfoque sistémico porque se analiza como un conjunto interactuante e interdependiente, en lo interno y lo externo. En lo interno está formado por entidades autónomas y especializadas en contribuir a los fines de la seguridad pública, como la policía; en lo externo por que su funcionamiento requiere del concurso y las aportaciones de los otros sistemas e instituciones.

*¿CUÁLES SON TRES DE LAS  
PRINCIPALES ÁREAS DEL TRABAJO  
DE LA POLICÍA CÍVICA?*

La primer área del trabajo policial consiste en salvaguardar los derechos y libertades ciudadanas garantizadas por la constitución, la constitución estatal y los señalados en Bandos Municipales en los espacios públicos, buscando siempre la aplicación imparcial de las leyes de su competencia. Al mismo tiempo coadyuvando con la ciudadanía en la gestión oportuna de sus obligaciones ciudadanas enunciadas en las mencionadas leyes.

La segunda área del trabajo policial es aplicar y hacer observar a los ciudadanos la ley municipal o Bando gubernativo y presentar ante el juez calificador a aquellas personas que incurran en las conductas tipificadas en esos instrumentos jurídicos como falta administrativas motivo de infracción para que no exista la impunidad infraccional. Aquí procede la detención en flagrancia infraccional y presentación ante el juez calificador del presunto infractor. Si procede, se arresta administrativamente en la cárcel municipal al infractor o se le multa, y si no hay elementos suficientes, el juez calificador deberá sólo reconvenir al sujeto o bien dejarlo ir.

La tercera área del trabajo policial es coordinar el desarrollo del Programa Contra las Adicciones, la Violencia Urbana y Familiar. La razón de este programa es crear estrategias cuyo efecto sea reducir el riesgo de ser víctima o victimario y disminuir el uso de la

coacción y la punición de las instituciones penales, que tiene como sujetos preferentes a niños, adolescentes y mujeres.

Las líneas de acción de esta política cívica son:

1. Prevención de los riesgos de muerte violenta y accidental en la vía pública y carreteras.
2. Atención y manejo de violencia intrafamiliar y en la vía pública.
3. Educación a servidores públicos sobre derechos y garantías individuales.
4. Apoyo a la difusión de la cultura cívica en las escuelas primarias y secundarias.
5. Gestión y orientación a la ciudadanía sobre problemas de conductas violencia, adicciones y convivencia comunitaria.
6. Comunicación contra violencia.
7. Gestión inmediata a la solicitud ciudadana.

Estrategia condicional es que la institución de la policía preventiva desarrolle habilidades de comunicación contra las conductas infraccionales y secundariamente contra la actividad delictiva. Desaparecer el aislamiento e incomunicación de la policía con la ciudadanía es objetivo insoslayable para una profunda y efectiva política nacional de Policía Cívica sustanciada por estudios e investigaciones empíricas que apliquen metodologías cuantitativas y cualitativas de investigación.

## COMENTARIO FINAL

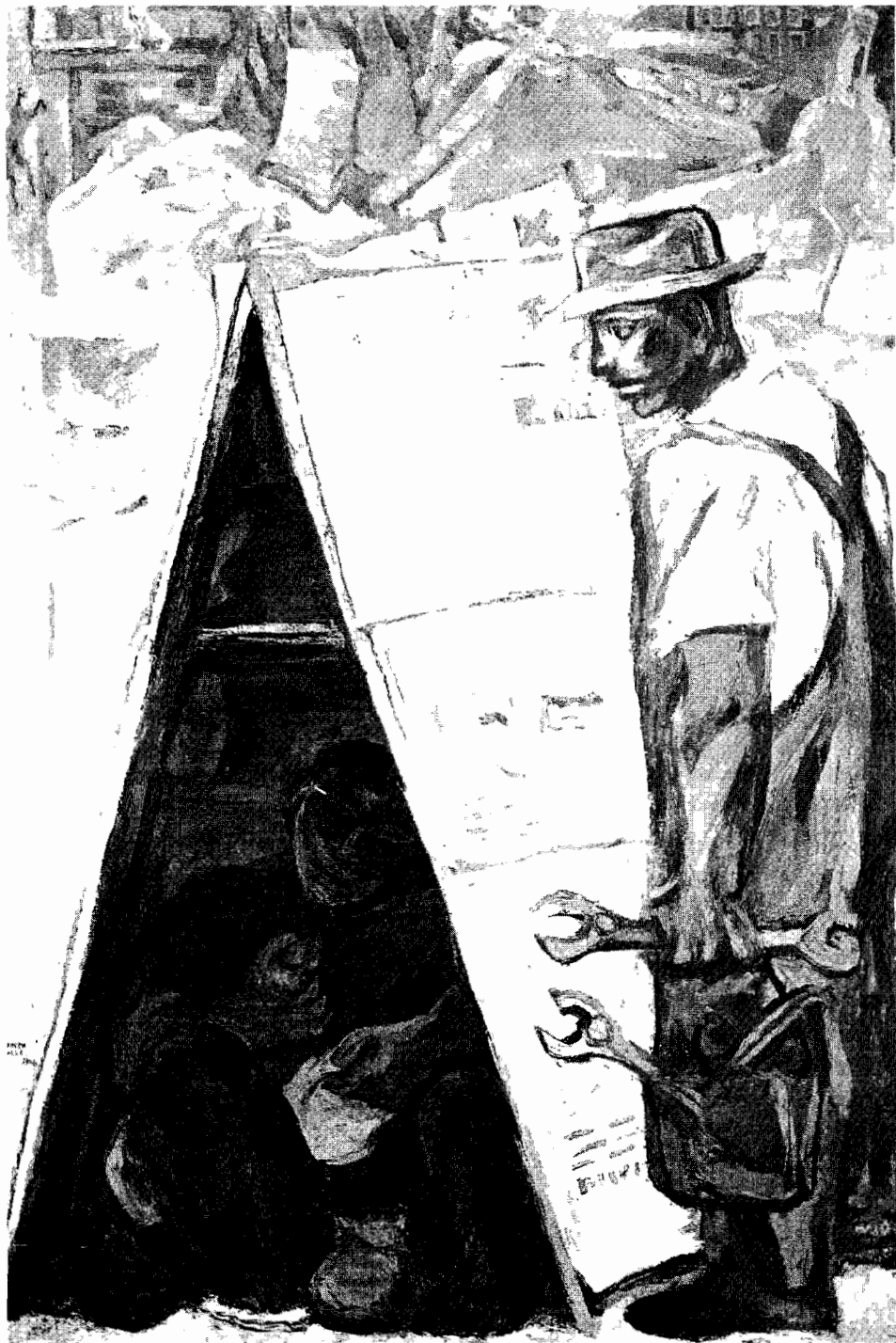
La historia municipal de la policía indica que es urgente incorporarla plenamente a las políticas de modernización e innovación administrativa que el gobierno municipal mexicano está emprendiendo actualmente, especialmente bajo el influjo de los cambios democráticos que se observan en ellos. La rotación de los partidos políticos que gobiernan municipios y la "cohabitación" partidaria dentro de un mismo estado, es un motivo más para sentar las bases de una política de modernización policial que garantice su total imparcialidad profesional y política.

Una de las acciones indispensables, entre otras, es configurar y limitar jurídicamente las funciones, acciones, operaciones y condiciones del trabajo policial; además de constituir la carrera policial. Esto sólo significa que se debe institucionalizar el servicio público de policía. El servicio de policía debe considerarse plenamente como una de las políticas de desarrollo y bienestar social por su incidencia en la calidad de vida de los ciudadanos.

Al mismo tiempo se deben crear criterios específicos, municipales, de la calidad, productividad, eficiencia y eficacia de la administración de la policía. La mayor seguridad ciudadana es que la policía haga respetar la ley y actúe limitada por la ley (y los derechos humanos) como condición para que la convivencia comunitaria se desenvuelva dentro de la vigencia de los derechos, libertades y deberes ciudadanos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Cabrero M, Enrique *La nueva gestión municipal en México*. México. M.A. Porrúa-CIDE, 1995.
- Los dilemas de la modernización municipal*. México. M.A. Porrúa-CIDE. 1996.
- Castillo V., J.M<sup>º</sup>. *Colección de bandos, disposiciones de policía y reglamentos municipales de administración del D.F.* México. Imprenta de V.G Torres. 1869.
- Constant, Benjamin. *Principios de política, 1830*. Buenos Aires, Ed. América Lee. 1943.
- Decocq, André.(et.al) *Le droit de la police*. París. Litec. 1990.
- Di Tella, Tocuato. *Política nacional y popular en México 1820-1847*. México. F.C.E. 1994.
- Gortari R., Hira de. *La ciudad de México y el Distrito Federal: una historia compartida*. México. DDF-Instituto Mora. 1988.
- Memoria y encuentros: la Ciudad de México y el Distrito Federal 1824-1928*, 3 tomos, I, II y III. México. DDF-Instituto Mora. 1989.
- INEGI. *Finanzas públicas estatales y municipales de México 1990-1994*. México. INEGI. 1996.
- Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). *Manual de reglamentación municipal*. México. INAP. 1987.
- La seguridad pública municipal*. México. I NAP, Guía Tec. 24. 1988.
- Manual de servicios públicos municipales*. México. INAP. 1989.
- Lozano A. Teresa. *La criminalidad en la Ciudad de México 1800-1821*. México. IIH-UNAM. 1987.
- Nacif Mina, Jorge. *La policía en la historia de la Ciudad de México 1524-1928*. México. DDF-Socicultur. 1986.
- Mora, J.M<sup>º</sup> Luis. *Obras completas, volumen II, obra política II*. México. SEP-Instituto Mora. 1986.
- Riccheri, Ovidio P (et.al). *Síntesis histórica de la policía de Buenos Aires 1580-1980*. Buenos Aires. Ed. Universidad. 1984.
- Tena R, Felipe. *Leyes fundamentales de México 1808-1964*. México. Ed. Porrúa. 1964.
- Ziccardi, Alicia. *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. México. M.A. Porrúa IIS-UNAM. 1995.



# EL JUICIO EN AUSENCIA

RAÚL GONZÁLEZ SCHMAL\*

El día 10 de diciembre del año pasado, el presidente de la República envió a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión una *Iniciativa de decreto que reforma los artículos 16, 19, 20, 22 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, la cual fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; y de Estudios Legislativos primera. Dicha iniciativa está pendiente de dictamen y discusión a la fecha.

El presente trabajo se contrae exclusivamente al análisis de la reforma del artículo 20 constitucional, que se contiene dentro de la iniciativa de referencia, y la cual consiste en una adición al antepenúltimo párrafo de dicho dispositivo, redactada en los siguientes términos: “En el evento de que el inculpado se evada en cualquier momento después de que haya rendido su declaración preparatoria, el proceso no se suspenderá y en estos casos todas las actuaciones procesales previstas en las fracciones I, IV, V, VII y IX de este artículo deberá llevarlas a cabo de

manera personal y no podrá hacerlo a través de representante”

## I. CUESTIONES PRELIMINARES

En toda nuestra historia legislativa penal hasta la fecha, la sustracción a la acción de la justicia de un acusado ha constituido una causa de suspensión del proceso judicial. Nuestro vigente *Código Federal de Procedimientos Penales*, fiel a esa tradición en su artículo 468 dispone que: “Iniciado el procedimiento judicial, no podrá suspenderse sino en los siguientes casos: I. Cuando el responsable se hubiere sustraído a la acción de la justicia” Y en su numeral 470, establece que: “Lograda la captura del prófugo, el proceso continuará su curso, sin que se repitan las diligencias ya practicadas, a menos que el tribunal lo estime indispensable”.

Esta tradición y estas previsiones legales responden a un criterio de justicia. No están orientadas, como desde una observación superficial pudiera

\* Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Iberoamericana

aparecer, a estimular ni menos a premiar a quien ilegítimamente se ha evadido para impedir ser enjuiciado y, probablemente, castigado por los órganos competentes del Estado.

A mi entender el no castigo para la fuga y la suspensión del procedimiento se sustenta en una doble consideración: el reconocimiento de la condición humana y la preservación de la garantía de un derecho humano fundamental.

Trato de explicarme: es condición de la naturaleza humana el procurar evitar el dolor, el sufrimiento, el castigo, la reclusión, la pérdida de la libertad; no digo que un hombre con una conciencia moralmente formada no deba aceptar estas situaciones penosas, cuando por ejemplo, es condenado por un juez por la comisión de una conducta ilícita, lo que quiero poner de manifiesto es que así es la forma de reaccionar de las personas humanas en la mayoría de los casos cuando se ven confrontadas con esas situaciones. Como enseña el Dr. Sergio García Ramírez, “la primera, instintiva reacción del delincuente, lo mueve a eludir el contacto con la autoridad. Teme las consecuencias de su conducta. Trata de evitar el castigo. Por lo tanto, huye. Lo hace cuando ha cometido el delito, para burlar la persecución, o tras haber sido condenado, para impedir la ejecución. Por lo tanto —concluye García Ramírez— su relación con la autoridad es precisamente la no-relación, hasta donde pueda conseguirla”\*

Atendiendo a esas consideraciones de carácter bio-psíquico del hombre, a la que quizá debía añadirse que la sustracción a la justicia efectuada por el delincuente es de por sí un sufrimiento, nuestro Código Penal Federal establece la excusa de pena al reo que logra su fuga, a menos que obre de concierto con otros presos y se fugue con alguno de ellos o ejerciere violencia en las personas. Dice así el Art. 154 del mencionado Código: “Al preso que se fugue no se le aplicará sanción alguna, sino cuando obre de concierto con otro u otros presos y se fugue con alguno de ellos o ejerciere violencia en las personas, en cuyo caso la pena aplicable será de seis meses a tres años de prisión”.

En cuanto a la segunda razón que, a mi parecer, sustenta la suspensión del procedimiento judicial por la evasión del inculcado, esto es, la de preservación de un derecho humano fundamental, podría formularse así: el hecho de que un presunto delincuente decida fugarse, obliga naturalmente a la autoridad a desplegar todos los medios a su alcance para capturar al prófugo, pero lo cual no significa que pueda juzgársele y, en su caso, condenársele en ausencia. El legislador, hasta ahora, ha considerado preferible el riesgo eventual de la impunidad de un probable responsable de un delito, a la situación indeseable de que mediante la simulación de un juicio —a eso equivale un proceso en ausencia del reo— se

\* *El Sistema Penal Mexicano*, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 18



le violenten de hecho —supuesto en el cual no las podrá ejercer por su situación de prófugo— las garantías constitucionales que se encuentran consagradas, sobre todo, en los artículos 14 y 20 de nuestra Carta Magna, y que son elementos consustanciales a todo Estado de derecho.

Parece, empero, que la óptica y los criterios han cambiado. Por lo menos desde la perspectiva del Ejecutivo Federal, toda vez que pretende la reforma del Art. 20 constitucional en los términos que han quedado asentados arriba; reforma que —según el Ejecutivo— se inscribiría dentro de otras varias dirigidas “al sustancial mejoramiento del sistema de justicia de nuestro país”.

## II. CONSIDERACIONES

1) La reforma sería violatoria del Art. 14 constitucional que dispone que: “Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”. Entre estas formalidades están la garantía de audiencia, que fundamentalmente consiste en rendir pruebas y producir alegatos. El Art. 20, fracc. IX, por su lado, especifica las garantías contenidas en la de audiencia, y consagra como garantía consustancial con aquella, entre otras, las de que el inculpado pueda realizar su defensa por sí, por aboga-

do, o por persona de su confianza. Si no quiere o no puede nombrar defensor, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará defensor de oficio.

Si como lo pretende la adición en comento, al inculpado que se evada no se le suspende el proceso ni se le permite nombrar defensor y se prohíbe implícitamente que el juez le designe uno de oficio, en realidad lisa y llanamente se le está suprimiendo la garantía de audiencia. Y no sería válido argumentar que al procesado ya se le habría respetado dicha garantía en su declaración preparatoria, pues es inconcuso que la garantía de audiencia debe desplegarse a lo largo de todo el proceso hasta la sentencia definitiva.

Y en esta hipótesis, no se ve como el juez podría cumplir, por ejemplo, con su estricta obligación, de tomar conocimiento directo del procesado, y de observar todas sus circunstancias peculiares, según lo ordena el Art. 146 del Código Federal de Procedimientos Penales, y el 52 del Distrito Federal, exigencia que constituye un elemento imprescindible para que el juzgador esté en condiciones de dictar una sentencia justa. Este último artículo ordena, además, que “el juez requerirá los dictámenes periciales tendientes a conocer la personalidad del sujeto y los demás elementos conducentes, en su caso, a la aplicación de las sanciones penales”.

No hay duda de que una sentencia dictada en un juicio seguido en ausencia del inculpado y sin que se le permita designar abogado que lo de-

fienda, casi por definición sería una sentencia injusta. Se propiciaría, además, la posibilidad de los testigos falsos, los documentos apócrifos, los peritajes amañados, para obtener una sentencia condenatoria y la máxima penalidad al sujeto prófugo.

Si como dice García Ramírez, toda la actividad procesal tiene como único objetivo: alcanzar la verdad y resolver en consecuencia, la prueba podría ser el medio para la adquisición de la verdad. Es el sustento racional y moral de la sentencia. Y si esto es así, habría que cuestionarse si este objetivo único del proceso podría alcanzarse sin la aportación de pruebas del procesado.

2) Parecería que el supuesto implícito del que parte la reforma que se propone en la iniciativa, es que el inculpado que se sustrae a la acción de la justicia, es un delincuente al que hay que privarlo de sus garantías constitucionales en materia penal. En la exposición de motivos se considera que la fuga se ha convertido en un medio de defensa más, por falta de disposiciones que desalienten este tipo de acciones. Y frente a este hipotético "medio de defensa" del acusado, el Estado reacciona legalizando la posibilidad de que a un individuo se le procese en ausencia y se le condene sin defensa. Frente a la injusticia de un probable —nada más probable— responsable de un hecho ilícito se le combate con otra injusticia elevada a rango constitucional. Es la misma lógica de la pena de muerte. Al delincuente que comete homicidio se opone el homicidio del delincuente

ejecutado y legalizado por el poder público. Violación de derechos contra violación de derechos. A ver quien gana.

3) De aprobarse la reforma constitucional, ésta sería violatoria de derechos y garantías establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966, y en la Convención Americana de Derechos Humanos, de 1969, ambos suscritos por México y promulgados mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 12 de mayo de 1981, por tanto, parte sustantiva de nuestro ordenamiento constitucional.

En su artículo 8, destinado a consagrar las garantías judiciales, la Convención Americana establece que: "toda persona inculpada de delito, durante el proceso, tiene derecho, en plena igualdad, de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección o de comunicarse libre y privadamente con su defensor" y "el derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no, según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombra defensor dentro del plazo establecido por la misma ley". En semejantes términos se consignan también los mismos derechos en el Pacto Internacional.

Ambos instrumentos establecen la obligación para los estados parte de no realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en ellos o a su limitación en mayor medida que la prevista en los mismos. Ni podrá admitir-

se restricción o menoscabo de ninguno de los derechos fundamentales reconocidos o vigentes en un estado parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que en dichos documentos no lo reconoce o lo reconoce en menor grado.

4) Independientemente de “la inconstitucionalidad de la reforma constitucional”, me parece que sería pertinente preguntarse o, mejor dicho, preguntar a los propios autores de la iniciativa, a los especialistas en materia penal y en el juicio de amparo, cuestiones como éstas: ¿Cómo podría el juez de la causa determinar, por ejemplo, si el inculcado es capaz o no, es decir, si es inimputable? ¿Y si el prófugo es un sordomudo, se le nombraría intérprete (Art. 31 CFPP)?, ¿O si es un indígena o extranjero que no hable o entienda suficientemente el idioma castellano, se les designaría un traductor (Art. 128-IV, CFPP)? ¿Y si existieran excluyentes de responsabilidad quien las haría valer? ¿Y si se le otorga el perdón en el caso de delitos que se persigan por querrela del ofendido no se requeriría la aceptación del inculcado para concluir el proceso? ¿Y si interpone recursos o apela de la sentencia o de cualquier auto, o promueve un incidente de desvanecimiento de datos, sería condición para que se le admitiera que el inculcado la llevara personalmente a la oficialía de partes del juzgado? ¿Qué debe entenderse por los términos que usa la reforma de que todas las actuaciones procesales previstas en las fracciones I, IV, V, VII y IX

del Art. 20 constitucional, el inculcado “debe llevarlas a cabo de manera personal? ¿Significa que aun los escritos y promociones los tendría que presentar “*in corpore*”, es decir, para que se le admitan a trámite deberá comparecer físicamente ante la oficialía de partes del juzgado? Y fuera de las hipótesis previstas en las fracciones señaladas, ¿En todos los demás casos sí podría el inculcado prófugo actuar por medio de su defensor? Y en lo que atañe al juicio de amparo ¿Lo podría interponer el inculcado aunque se haya sustraído respecto del proceso? ¿Y si interpone el amparo le estará vedado hacerlo a través de representante como pretendería la reforma o, como lo previene el Art. 4o. de la Ley de Amparo, ¿Podría promoverlo por su representante, por su defensor o, incluso, como lo autoriza el dispositivo citado, por medio de algún pariente? ¿Y si el prófugo se encuentra en un país extranjero y se ha solicitado su extradición tampoco se suspendería el proceso? Y en el caso del jurado popular o de ciudadanos a que se refiere la fracción V del mismo artículo 20 constitucional ¿También proseguiría el juicio si el acusado huye?

5) La **ratio legis**, o razón del porqué, de la ley, es una noción fundamental en derecho y, más aún, en derecho positivo, porque es el único concepto en que se puede basar un ordenamiento positivo, y máxime si se trata de una disposición constitucional.

La **ratio legis** tiene relación con el llamado espíritu de la ley, de su promulgación y de su contenido, tiene que responder a la necesidad intrínse-

ca de la comunidad en que dicha ley es dictada. La exposición de motivos manifiesta el espíritu de la ley. En las exposiciones de motivos es donde deben hacer constar los legisladores el espíritu de la norma.

La finalidad de la exposición de motivos tiene que estar en relación con la finalidad de la norma puesto que es una parte de ella. En su estructura formal, la norma contiene una parte dispositiva y una parte expositiva. La parte expositiva será la que muestre, de la manera más correcta, la finalidad de bien común que atañe a la norma. La parte dispositiva se dirigirá concretamente a determinar los casos concretos en que el mandato debe realizarse, sin poder entrar en contradicción con este bien común general.

Es en la exposición de motivos donde deben relatarse los valores jurídicos a proteger y alcanzar, valores tales como justicia, seguridad, orden, paz, validez, etc.

Ahora bien, en la exposición de motivos de la iniciativa de reformas constitucionales que es objeto de estos comentarios, se señala como finalidad genérica la de mejorar el sistema de procuración de justicia, para lo cual se propone revisar el marco constitucional de actuación de las autoridades responsables de procurar justicia, a fin afrontar el fenómeno de la delincuencia que ha venido aumentando a índices alarmantes, que produce un sentimiento social de que vivimos en una profunda inseguridad por la impunidad de los delincuentes y la percepción de que las autoridades no actúan para combatir la situación.

En lo que corresponde a la proposición de reforma del artículo 20 constitucional, que es la única de que nos ocupamos en el presente trabajo, la exposición de motivos le asigna una finalidad específica: la de desalentar la evasión mediante el establecimiento de disposiciones adecuadas para que el procedimiento penal no sea suspendido ante la decisión unilateral del presunto responsable de sustraerse a la acción de la justicia. Con lo cual, según la exposición de motivos, se conseguirían estos tres objetivos: a) una importante disminución de la impunidad representada por el evadido; b) una más expedita impartición de justicia para la víctima de los delitos; y c) un gran ahorro de recursos para el Estado.

Me parece que aun en la hipótesis de que la reforma no violentara derechos fundamentales —que en mi opinión sí los violenta, como lo he tratado de demostrar arriba— ninguno de los mencionados tres objetivos se conseguirían con la reforma, atentas las siguientes consideraciones:

A) No habría una apreciable disminución de la impunidad, en virtud de que los presuntos responsables de delitos graves no tendrían derecho a la libertad provisional bajo caución y, por tanto, no estarían en condiciones de sustraerse a la acción de la justicia, y en cuanto a los inculpados por delitos no graves, que además de ser los que preocupan en menor grado que los otros y que, por lo general, son los que cometen las personas de menor nivel socioeconómico, aquí como en el caso de la pena de muerte jamás se ha demostrado la eficacia disuasiva que se

suele atribuir a la pena capital, como principal argumento pragmático para permitirla. El delincuente que huye no se hace ninguna otra consideración que el de no pisar la prisión; la impunidad, es el impulso sicológico —a veces irresistible— que lo hace evadirse.

Pero aún en caso de los delitos no graves, cabe la posibilidad de que, como lo dispone la fracción I del artículo 20 constitucional, a solicitud del Ministerio Público, el juez podría negar la libertad provisional, cuando el inculpado haya sido condenado con anterioridad, por algún delito calificado como grave por la ley o, cuando el Ministerio Público aporte elementos al juez para establecer que la libertad del inculpado representa, por su conducta precedente o por las circunstancias y del delito cometido, un riesgo para el ofendido o para la sociedad.

Por otro lado, una simple percepción directa de las cosas nos indica que el problema de la impunidad por sustracción de la acción de la justicia, radica en la incapacidad de la policía judicial para ejecutar las órdenes de aprehensión. El anterior Procurador de Justicia del DF Lic. Lorenzo Thomas, poco antes de dejar el cargo hablaba de un rezago de 60,000 órdenes de aprehensión no ejecutadas. Sería interesante conocer la cifra de los sujetos a proceso que se fugan; tengo la impresión de que quizá no llegue al uno por ciento de la anterior.

No se ve, por otro lado, cuál es el sustento lógico de la iniciativa de reformas para considerar que un individuo que se ha fugado y no ha podido

ser aprehendido, una vez que se le condenara en un proceso en el que no participó, se reducirían sus posibilidades de permanecer en la impunidad. Es pertinente preguntar, en virtud de qué consideración se piensa que a un individuo que no se le ha podido aprehender en su condición de procesado, sí se le pueda aprehender en su condición de sentenciado. Francamente da la impresión que la ineficacia de la policía judicial se atribuye a la insuficiencia de una norma constitucional. Da la impresión de que se piensa que reformando la Constitución se transformaría la realidad.

B) Parece que tampoco la reforma que se propone resultaría idónea para obtener una más expedita impartición de justicia para las víctimas de los delitos. En primer lugar, porque la evasión del inculpado no impide que se tomen las providencias precautorias para garantizar la reparación del daño exigible, además de que se deberá hacer efectiva la caución otorgada, en segundo lugar, porque si bien es cierto que al no haber quien defienda al inculpado prófugo, será más fácil y más rápido que se le dicte sentencia condenatoria, también lo es que éste podrá en cualquier tiempo interponer el juicio de amparo en contra de la sentencia definitiva (Art. 22.II, Ley de Amparo), y eventualmente obtener la reposición del proceso o aun una sentencia absolutoria, con lo que la supuesta impartición de justicia expedita para la víctima que pretende la iniciativa, se podría revertir y resultar aún más dilatada.

C) Tampoco parece viable que mediante la reforma se consiguiera un “gran ahorro de recursos para el Estado”. En primer término, porque al ocupar al personal de un juzgado para atender un proceso con ausencia del inculpado, en que en el mejor de los casos la ejecución de la sentencia sería incierta, obviamente se estaría desatendiendo o desplazando otro proceso con presencia del presunto responsable en el cual, en su caso, sin duda se aplicaría al sentenciado la pena correspondiente. En segundo término, como ya se dijo arriba, el sentenciado prófugo podría acudir al juicio de amparo y anular las actuaciones del proceso a partir del acto de formal prisión, que traería como consecuencia la obligación de reponer el procedimiento, con la consiguiente erogación de recursos para el Estado, o sea, para el contribuyente. En tercer lugar, porque —como también ya se apuntó antes— no hay ninguna razón para pensar que al prófugo que no se le pudo aprehender durante el proceso, se le pudiera aprehender cuando hubiere concluido éste. Y en esta hipótesis más que pro-

bable, habría que preguntarse: ¿dónde estaría el “gran ahorro de recursos para el Estado”?

### *III. CONCLUSIONES*

La adición al artículo 20 constitucional que se pretende en la iniciativa, vulneraría garantías constitucionales, acción que no podría justificarse por el hecho de que fuera el propio órgano reformador de la Constitución quien consumara y “constitucionalizara” el atentado. Sería violatoria de instrumentos internacionales suscritos por México, que forman parte de nuestro orden jurídico supremo. Se coloca a contracorriente de nuestra sana tradición jurídico-penal en esta materia, sin que haya una razón consistente para ello. No sería, tampoco, un medio para disminuir en nuestro país la impunidad, ni para impartir justicia para las víctimas ni mucho menos representaría un gran ahorro de recursos para el Estado. Sería, eso sí, una de las tantas, innecesarias y contraproducentes reformas a nuestro texto constitucional.

# LA SEGURIDAD PÚBLICA: UNA POLÍTICA IMPOSTERGABLE

RUBÉN G. MUÑOZ ÁLVAREZ\*

## CONTEXTO GENERAL

Cuando uno quiere inquietarse por alguno de los retos que indefectiblemente deberán afrontarse en la actualidad, no requiere más que preguntarse qué es lo que ocurre con la compleja carpeta de la inseguridad pública que hoy vivimos. La tradicional paz y tranquilidad que envolvía a nuestras ciudades, tanto en el centro del país como en la provincia mexicana, ha sido gravemente trastocada por el espectro de la violencia que se ha manifestado de muy distintas maneras: asaltos, secuestros, violaciones, crímenes, narcotráfico, en fin, un sinnúmero de desviaciones sociales que afectan la integridad y el patrimonio de los ciudadanos y que han puesto en duda, por un lado, la capacidad de respuesta del Estado, y por el otro, la posibilidad de cooperación de la agraviada sociedad para erradicar este profundo mal, lo que en consecuencia, ha ampliado la franja de desconfianza de la ciudadanía sobre la actuación de sus gobernantes.

Junto al desarrollo vertiginoso de las economías y mercados, la cuestión de la inseguridad pública tiende a globalizarse por encima de las leyes y más allá de los límites y fronteras estatales o nacionales, ello plantea por lo tanto, que además de una estrategia de carácter general, deben discutirse planes y programas que unifiquen esfuerzos, recursos y voluntades para empezar a dar una solución puntual a esta situación que a todos atañe, lesiona y mortifica.

En nuestro país, junto a la creciente problemática económica y política que va desde una recurrente crisis fiscal hasta la incapacidad gubernamental por atenuar el preocupante rostro de la pobreza, este otro fenómeno de la inseguridad pública continúa agudizándose por razones diversas. No son pocas las voces que han expresado que la costumbre de violentar la ley se inicia por los primeros obligados a cumplirla: sus depositarios. Desde el modesto policía de barrio o comunidad hasta la más alta autoridad del país,

\* Maestrante en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

son frecuentemente acusados con pruebas y sin ellas, de algún acto, decisión u omisión que trastoca el imperio de la ley. Aquí debemos cuestionarnos ¿cómo empezar a proponer políticas o soluciones si los encargados de impulsarlas y llevarlas a cabo no cuentan del todo con la confiabilidad ciudadana para promoverlas? Sin duda, la estrategia debe ineludiblemente, empezar con acciones que generen confianza y expectativa al interior de los grupos de la sociedad sobre los encargados de velar por el estricto cumplimiento de la norma. Iniciar con una conducción transparente en el gobierno que esté implacablemente sujeta al arbitrio de la ley puede ser un buen principio.

Una solución integral que comprenda la depuración del personal, la revisión del actual sistema de incentivos, la selección y capacitación de los recursos humanos, sueldos y prestaciones, adecuación del sistema legal entre otros aspectos, pareciera ser la mejor alternativa, el punto es que debemos plantearnos varias interrogantes para aproximarnos a ella: ¿cuáles son algunas de las causas que originan este agudo problema? ¿es una problemática que sólo aqueja a las grandes concentraciones urbanas o también se manifiesta en ciudades medias y pequeñas? ¿es la seguridad pública en verdad un asunto inmanejable para los gobiernos? ¿qué políticas públicas pueden impulsarse para atender con prontitud esta cuestión?

Éstas y muchas otras preguntas comprenden esta retorcida problemática que nos aqueja, pero la certeza

parece compartida: la delincuencia en todas sus manifestaciones, empieza a ganar una tras otra, las batallas a la sociedad y a sus autoridades que la representan. ¿cómo podemos empezar a ordenar este complejo rompecabezas que a todos preocupa?

Si bien, este es un fenómeno que rebasa sistemas de gobiernos, formas de organización social, credos e ideologías, pareciera que su crecimiento, es más intensivo en aquellas regiones donde el subdesarrollo es una lacerante realidad. Sin embargo, lo que puede observarse es que aunado a los problemas de marginación y pobreza extrema, los delitos suelen incrementarse ante la ausencia de oportunidades para la educación, el empleo y mejores condiciones de bienestar. Este fenómeno entonces es más frecuente donde se acrecienta la injusta distribución del ingreso, los bajos salarios y el desempleo. En estas regiones, empero, la delincuencia se produce por rezago social sumándose como expresión más dramática con la nula respuesta de los gobiernos para ofrecer políticas públicas que ataquen las causas y las manifestaciones de este creciente mal.

### *LOS NÚMEROS DE LA PREOCUPACIÓN*

Si observamos detenidamente las últimas estadísticas sobre la incidencia del crimen en toda clase de delitos, resulta sorprendente comprobar que aparejado con el crecimiento poblacional y aunado a los problemas subsecuentes de oferta de trabajo y educación, los



índices de delincuencia se multiplican gravemente. Si hoy esto representa un gran reto, lo que continua decir es ¿cómo lo será en los próximos años si hoy no se actúa eficazmente?

Para situarnos en un caso concreto, podemos revisar lo que acontece en la Ciudad de México. En 1970, la población de la gran urbe, era de 6.8 millones de habitantes. Para 1995, el número se situó en los 8 millones 483 mil 623 habitantes en el Distrito Federal, sin contar la influencia de más de 16 millones que se encuentran asentados en el área metropolitana. Con una tasa de crecimiento del 1.83 por ciento, en el año 2000, dicha población andará aproximadamente en los linderos de los 9 millones de habitantes. En la actualidad, el promedio es de 5 mil 660 habitantes por kilómetro cuadrado, y cerca de un 45.58 por ciento vive en condiciones de marginación y hacinamiento,<sup>1</sup> por todo ello, el asunto de la seguridad pública se convierte en una de las prioridades más urgentes para la capital del país, razón vital para poder seguir garantizando una mediana gobernabilidad y convivencia social estable. Una somera revisión de algunas de las estadísticas delictivas nos muestra que el ritmo de crecimiento en delitos es mayor en grado sumo a la tasa poblacional.

Por ejemplo, entre 1930 y 1992 el promedio de delincuencia fue del 3.25, mientras que para el corto lapso de 1993 a 1996 la delincuencia creció en un 80 por ciento. En el periodo de 1993 a 1996 tenemos que el crecimiento anual de la delincuencia fue del

21.65 por ciento, del cual en una disgregación fortuita, encontramos que en el año de 1996 el promedio diario de homicidios fue de 5.41 y para 1997 de 4.83.

En otra muestra tomada de la información delictiva correspondiente a la capital del país, podemos mencionar un ejemplo adicional que ilustra la gravedad de los hechos. Para 1990 el total de robos diversos denunciados fue de 58 mil 635 casos y para 1996 el número casi se triplicó llegando a la exorbitante suma de 158 mil 324, esto significa 433.7 robos diarios en promedio. Estos datos por supuesto, no contemplan todos aquellos casos que por alguna causa ya sea esta desconfianza, desinterés o temor, no son denunciados ante la instancia respectiva. En lo que se refiere a otro gran campo de las agravantes delictivas, el referido al continuo robo de vehículos, baste decir que el incremento en este rubro fue del 200 por ciento en los últimos siete años y que los ingresos por esta actividad la ubican en la segunda de mayor importancia después del narcotráfico. Para ilustrar el dato, esta industria obtuvo mil 700 millones en 1995,<sup>2</sup> únicamente en la zona conurbada del Distrito Federal. La contundencia de esta numeralia motiva a diversas reflexiones: ¿se ha convertido la violencia y el delito en una enfermedad incurable en nuestras ciudades? ¿no tendremos acaso el derecho o la posibilidad de vivir con las elementales normas de seguridad y tranquilidad social?

En el primer balance realizado en el mes de febrero del presente año por

las nuevas autoridades del Departamento del Distrito Federal, pudimos conocer que la población de los reclusorios de la capital del país, creció de 7 mil en 1994, a más de 13 mil para 1997.<sup>3</sup> Es decir, hubo un alarmante crecimiento de casi 2 mil reos por cada año en este periodo, llegando a casi el doble de la población interna ya existente. En este aspecto, podemos apuntar que los llamados centros de readaptación social no sólo no están cumpliendo con su cometido de lograr la plena integración de los internos a la normalidad de la vida social luego de purgar sus faltas, si no que han sido convertidos en lugares de reunión adiestramiento y especialización de la delincuencia organizada,<sup>4</sup> lo anterior, sin menoscabo de señalar las condiciones de sobrepoblación, irregularidad, y corrupción que priva en la mayoría de las cárceles mexicanas.

En este caso de acercamiento podemos observar algunas de las tendencias que presenta esta difícil problemática, a decir: incremento desproporcionado en la incidencia del crimen, incapacidad gubernamental ante el problema, inadecuados sistemas de castigo y sanciones, distorsión en el sistema carcelario, y fundamentalmente, la permanente violación de los derechos humanos que sufre el ciudadano común con el desbordado crecimiento que cotidianamente padece. La problemática ya no es privativa de las grandes concentraciones urbanas, es una cuestión que se presenta en ciudades medianas y en pequeñas, quizás en estas últimas, no con la crudeza y los

niveles de escándalo que en las zonas metropolitanas se ha alcanzado.

La relevancia del número y tipos de delitos que se cometen en todos los lugares y que continua elevándose, obligan a proponer algunas posibles alternativas que lleven a esta cuestión formar parte inmediata de las prioridades en la agenda gubernamental. Omitir la trascendencia y repercusiones de estas violaciones ciudadanas, es colusión en la responsabilidad misma que todos tenemos en la obligatoriedad de asumir éste principalísimo asunto como una prioridad urgente e indiscutible de estos convulsos tiempos.

### *LINEAMIENTOS Y PERSPECTIVAS PARA UNA NUEVA POLÍTICA DE SEGURIDAD PÚBLICA*

De acuerdo con los datos hechos públicos por las propias autoridades de seguridad pública, el sueldo promedio de un agente de seguridad que trabaja cinco días por semana, fluctúa entre 2 800 y 3 200 pesos al mes. Dicho ingreso puede crecer si el agente dispone de un arma, ubicándose entre 3 700 a 4 500 pesos. Este no es asunto menor, puesto que si no existe un adecuado y justo sistema de remuneración, garantías y derechos laborales del personal adscrito a las áreas de seguridad, vigilancia y protección, procuración de justicia y sistemas carcelarios, no puede alentarse una solución a este problema. En tal sentido, para hacer manejable con los instrumentos que dispone

el estado tal cuestión debe de considerarse la atención al primer eslabón de la cadena: el personal humano que atiende estas tareas.

La creación de un comité supervisor de los programas de seguridad pública focalizados para las distintas regiones del país y para cada problemática en la materia, debe discutirse en el seno del poder legislativo como una opción que debe valorarse cabalmente. Los cuerpos de seguridad y policía requieren de una supervisión urgente para que se evalúe el tipo y calidad del servicio que brindan a los contribuyentes.

La reestructuración de mandos y cuerpos policíacos que ha sido propuesta como alternativa en diversas entidades, debe por su parte, contener un programa de dignificación y capacitación del aparato policial, creando el servicio civil policial que cuente con un instituto nacional de formación y preparación del personal con el más adelantado equipo técnico y científico de investigación y que pueda coordinarse con las academias de policía que ya funcionan en algunos estados del país. Aunado a ello, pudiera establecerse un sistema de incentivos que comprenda el impulsar el honor, mérito y calidad en el servicio, gratificando económicamente y con distintas prestaciones el desarrollo profesional de los cuerpos policíacos.

Por otra parte, la necesidad de reformar y actualizar el marco jurídico vigente es otra de las vertientes que exige una urgente atención y debate, toda vez, que la legislación adolece de

una serie de preventivos y sanciones para castigar el delito de acuerdo a la gravedad del mismo. Conceder tolerancia a quien infringe la ley, independientemente del lugar que ocupe en la estructura social, conduce a generar comportamientos desviados que conforman una cultura de impunidad y prepotencia hacia los límites de la norma. En opinión de varios especialistas en el tema, la gran cantidad de privilegios que se les otorga a un variado tipo de infractores, tienen como consecuencia que un elevado número de delitos sea perpetrado por delincuentes que ya habían sido detenidos por alguna falta considerada menor lo que genera un alto grado de reincidencia delictual.

Igualmente, conviene revisar con la opinión de expertos en la materia, la reducción de la edad penal a 16 años, valorándose las causas y efectos de esta particular expresión de delincuencia puesto que los indicativos de ilícitos recientes, muestran que un gran porcentaje es realizado por infractores menores de edad. Una consulta pública sobre la posible modificación resultaría muy saludable porque la participación de distintos grupos sociales en el análisis y discusión de las políticas puede lograr un mejor resultado de las mismas.<sup>5</sup>

En las medianas y grandes ciudades una de las opciones que podría implementarse pudiera ser una especie de *sectorización* de las unidades de policía por zonas y regiones con mandos descentralizados, esto es, que se regionalice la operación, coordinación

y organización de los cuerpos policíacos, dotándoles de una mayor autonomía con mayor nivel de confianza, pero mayor responsabilidad. En este aspecto, la dotación de equipo, sistemas de información, recursos para operación, armamento, uniformes y patrullas distintivas, adquieren una señalada relevancia. Si se busca eficientar los esquemas de seguridad pública, la ciudadanía debe conocer de cerca a sus servidores públicos, debe contar con mecanismos claros que le informen a quien puede acudir en caso necesario, cerca de su zona o lugar de residencia, pero también debe tener perfectamente establecidos los canales de expresión y responsabilidad en los supuestos que no se le brinde un eficiente servicio que vele por su seguridad por la que paga como contribuyente. Una policía más confiable, responsable y de mejor honorabilidad ante la sociedad, es una necesidad insoslayable.

Un factor colateral que impacta a la cuestión de la seguridad, es la sobrada aceptación que por muchos años prevaleció en nuestra sociedad de una arraigada cultura de la corrupción. Los frecuentes desvíos de los líderes y gobernantes permearon hondamente esta actitud en los distintos grupos sociales. Era más fácil hacer funcionar cualquier arreglo por encima de la norma que dentro de ella. La irrupción de una sociedad civil vigilante y agraviada parece dar testimonio de nuevos comportamientos. El escrutinio público sobre lo que realiza el gobierno y como lo lleva a cabo, es un fenómeno emergente. La ciudadanía exige un cambio radical en

la forma como opera la maquinaria del gobierno y pide cuentas sobre lo que funciona y lo que no funciona. Que cada oficina o dependencia que tenga que ver con la seguridad y protección replantee su proceso básico de trabajo, es una condición que se demanda asiduamente. Una manera de enfrentar este añoso mal, es impulsar un cambio en la conducta de la organización social por medio de la libre manifestación de grupos y organismos que deriven en un proceso de educación social sobre la pertinencia de la legalidad. Esta nueva costumbre cívica, debe impedir negociar el cumplimiento de la ley, ni el poderoso, ni el gobierno deben manipularla como instrumento discrecional para sus intereses. Castigar ejemplarmente la impunidad, la corrupción y el abuso de poder puede ser un buen principio.

De la misma manera, desmembrar acuerdos subrepticios, complicidades e influencias deleznable entre bandas criminales y cuerpos públicos del orden, significará arrancar de tajo, una práctica oficiosa que ha prevalecido amalgamada por varios lustros y que ha dañado la credibilidad de las instituciones de seguridad, nulificando su desempeño. Se trata aquí de renovar la confianza de la relación entre sociedad y gobierno, se trata también de ver los avances en la efectividad del combate a los delitos, es pues una condición necesaria, el cotejar resultados en la verdadera depuración del aparato de justicia y seguridad. El papel de los medios de comunicación en esta tarea es de singular importancia, puesto que

de su aportación puede lograrse derribar mitos que parecen irrompibles como por ejemplo, desterrar la política de la *charola* que produce desigualdades ante la ley y motiva prepotencias. Además el escrutinio exacto sobre la conducción de autoridades, contribuirá a no solapar más esta perversa relación entre quien rompe la norma y quien debe de vigilarla. La moralidad en la vida se asegura si es consustancial a todos los individuos, por ello, fortalecer los principios éticos en la función pública y reafirmar los valores morales en la sociedad civil, de esta manera se afirmaría el respeto a la norma elemental como eje de conducta, permitirá edificar un verdadero Estado de derecho.

### CONCLUSIONES PRELIMINARES

En un problema social de este tipo no puede haber soluciones finales, lo que funciona para una determinada circunstancia puede no ser útil en otra, sin embargo, no puede uno sentarse en la poltrona de la indiferencia y ver que algo que nos atañe a todos siga sin ser resuelto. Ante lo visto, conviene explorar estas propuestas.

La solución planteada debe ser, sin duda, integral y completa, estos y otros puntos de la madeja, deben ser tomados en cuenta para paliar al problema que nos ocupa. La seguridad no es sólo un asunto de vigilancia o captura de delincuentes, incluye también,

reforma a las normas vigentes, penas y sanciones acordes a la gravedad de la falta, procesamiento, confinamiento y readaptación de los violadores de la ley así como su futura integración a la sociedad dentro del campo productivo. Pero también, es liderazgo gubernamental con fuerza moral que oriente a la nueva política de seguridad pública a partir del ejemplo. Estamos ciertos que el abanico es amplio y complejo, pero en todo momento, debe consultarse y orientarse con la opinión de la sociedad sobre los caminos que habrán de recorrerse en esta materia, es la sociedad la que debe fijar los contenidos de esta política impostergable y necesaria.

### NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- <sup>1</sup> Estos datos fueron obtenidos del análisis *Todo el DF* presentado en el suplemento *Enfoque* del periódico *Reforma*, 8 de junio de 1997.
- <sup>2</sup> *Enfoque*, *op cit*, 1997.
- <sup>3</sup> Declaración de Pedro Peñaloza, Coordinador de la prevención del delito, en *Reforma*, 20 febrero de 1998.
- <sup>4</sup> Según el análisis ya citado, el 30 por ciento de los internos recluidos en los CERZOS, son adictos a algún tipo de droga, *Reforma*, Junio de 1997.
- <sup>5</sup> Mark Moore propone una interesante idea para que se incorpore la participación de la sociedad en la definición de los problemas públicos, ver "Anatomía del problema de la heroína", en: *Problemas públicos y agenda de gobierno*, de la serie *Antología de Políticas Públicas*, Luis F. Aguilar, Editorial Porrúa, 1996.



# PROCESO LEGISLATIVO Y DIVISIÓN DE PODERES EN MÉXICO: EL CASO DE LA LEY DE SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS EN OCTUBRE DE 1917

IGNACIO MARVÁN LABORDE  
Y FERNANDA MORA ZENTENO\*

Pese a lo que comúnmente se cree, el control del congreso por el ejecutivo no se dio inmediatamente después de la aprobación de la constitución presidencialista de 1917. Casos, como el que ahora presentamos, de iniciativas del ejecutivo substancialmente modificadas, suspendidas o de plano desechadas fueron muy frecuentes, sobre todo durante el periodo 1917-1924. Poco a poco estas situaciones disminuyeron hasta que desaparecieron en la década de los años treinta. Ello sucedió después de las reformas constitucionales para controlar la Corte y disminuir el número de miembros del legislativo realizadas en 1928; de la fundación del PNR en 1929; y, desde luego, de las reformas relativas a la no reelección inmediata de los legisladores publicadas en 1933.

El 10 de octubre de 1917, después de haber sido aprobada por el senado, se presentó en la cámara de diputados la iniciativa del ejecutivo relativa a la suspensión de garantías individuales (Apéndice 1). Ante las dificultades que presentaba la pacificación del país y el incremento de los asaltos en los cami-

nos y la proliferación de la industria del plagio, Carranza envió al congreso una iniciativa para facilitar la aprehensión de los delincuentes y, de acuerdo con el artículo 29 de la constitución, suspender temporalmente—hasta el 31 de agosto de 1918— las garantías. La iniciativa proponía adoptar la pena de muerte para asaltantes de trenes, incendiarios, plagiarios y salteadores de caminos; prisión para autoridades y jueces negligentes en estos casos, así como también para quienes proporcionaran informes falsos que protegieran a los delincuentes. En el artículo octavo sentenciaba:

“Se suspenden contra salteadores de caminos, incendiarios, plagiarios y demás delincuentes a que se refiere esta ley, las garantías individuales que otorga la constitución, en todo lo que dichas garantías se opongan al exacto cumplimiento y ejecución de la expresada ley.”

Para los integrantes de las comisiones unidas de Justicia y Puntos Constitucionales la situación en la que se encontraba el país, sí ameritaba la

\* División de Estudios Políticos del CIDE

suspensión de las garantías individuales, por lo que recomendaban se aprobara la ley. Sin embargo, en los debates que se suscitaron posteriormente en la cámara de diputados no todos aceptaron la ley sin cierto temor, pues para algunos era drástica y no resolvería el problema, ya que —argumentaban— los motivos que llevaban a las personas a robar eran la miseria y el hambre. Además, era en extremo peligrosa, pues se prestaba a que los militares, encargados de aplicar la ley, cometieran más abusos de los que ya de por sí cometían.

Los diputados que estaban a favor de aprobar sin modificaciones la iniciativa del ejecutivo admitían, también, que la ley era enérgica, pero necesaria. En la mayoría de los delitos, afirmaban, se robaba por el simple hecho de robar, se trataba de delincuentes reincidentes que no mostraban intenciones de rectificar su conducta aún después de haberseles otorgado el perdón y una segunda (o tercera) oportunidad, por lo que la ley serviría para disminuir la criminalidad por temor al castigo, que en este caso era la pena máxima, la pena de muerte.

La iniciativa también estaba pensada para evitar situaciones en las que el criminal después de ser puesto a disposición de las autoridades, encontraba medios para salir libre con el simple hecho de pagar una multa, aunque muchos como el diputado García Vigil, argumentaban que el primer problema a resolver era encontrar métodos efectivos para realizar la captura, pues de nada serviría cualquier ley, si por ineficiencia de los militares o la policía no se aprehendía al delincuente.

El diputado Rivera Cabrera, también en contra de la iniciativa, argumentó que la suspensión de garantías era un método que ya se había aplicado con anterioridad en los gobiernos de Díaz, Madero y Huerta, y sin embargo de nada sirvieron. Además, la situación del país no era la misma, pues en algunos estados de la República la pacificación ya se había logrado.

El diputado potosino Aurelio Manrique sostuvo, como principal motivo contra la iniciativa, la desconfianza y terror que infundían los militares:

“¿Qué podemos inferir, señores diputados, estudiando con todo desapasionamiento esta situación, sino que el Ejército Constitucionalista es en gran parte culpable de la actual situación militar? En lugar de impartir garantías, buena parte de este Ejército, claro que no la totalidad, sólo siembra en los pueblos la desconfianza, la inseguridad, el terror. ¿No es esto un poderoso estímulo, no es también esto un poderosísimo incentivo para que muchos hombres que habían permanecido hasta el momento quietos, hostigados verdaderamente por las tropas constitucionalistas se lancen ahora con las armas en la mano a combatir al Gobierno al que antes respetaban mientras creyeron que habría de darles garantías?

Y añadía,

...es más fácil, señores diputados, fusilar; pero esto no es resolver el problema, es tomar la espada de Alejandro para cortar vigorosamente el nudo gordiano; esto no es resolver la dificultad, es esto solamente alejar la resolución del problema...



...‘Nada de estado de sitio, cualquiera gobierna así.’ Efectivamente, es más fácil gobernar a una nación con una Ley de Suspensión de garantías, pero no es así como se resuelven los grandes problemas históricos...”

Luis Cabrera, diputado muy cercano a Carranza, usó los mismos elementos que Rivera Cabrera, pero para apoyar la iniciativa: que cuando la usaron Juárez y Díaz hubo disminución de criminalidad, y que en los momentos de la discusión la situación no era de normalidad, por lo que era necesario suspender las garantías ya que la misma constitución en el artículo 29 lo prescribía para casos en que está en peligro la Patria, las instituciones o la sociedad; que la ley no se podía aplicar sólo a unos estados, pues la consecuencia lógica sería que el criminal cambiara de estado para cometer los delitos. Proponía además, que antes de votar la ley en lo general, se tomara en cuenta que no se hablaba de hechos aislados de robo, asesinato u otros crímenes, sino de reiterados delitos, por lo que había que ser enérgicos con los “cerebros” que estaban detrás de la criminalidad y aplicar sanciones a éstas personas “poderosas” también, no sólo aplicar leyes que afectaran al “bajo pueblo” que era incapaz de defenderse por no tener los medios suficientes para hacerlo. Por eso propone aceptarla en lo general y modificarla, principalmente el artículo primero, en la discusión en lo particular.

Manifestó además, que era un buen momento para corregir los errores en que incurrieron los constituyentes al precipitar la puesta en vigor de la nueva constitución:

“...la vigencia de la Constitución estaba en suspenso; pero en un momento dado, complicaciones de orden político y de orden internacional nos obligaron —y todavía creo que hicimos bien—, nos obligaron a reunirnos en Querétaro, dictar precipitadamente una Constitución, lo mejor que pudimos hacer de Constitución, e inmediatamente restablecer un Gobierno que tuviera el nombre de constitucional, porque era preciso que el enfermo, en un momento de angustia, se levantara de la cama y fuera a atender los asuntos sagrados de la Patria. Si lo que pedimos no es la suspensión de las garantías, lo que pedimos es la corrección del error que hicimos habiendo puesto inmediatamente, si está en todo justificado, la constitución de un régimen, que, sin repulgos ni gazmoñerías, debería llamarse régimen dictatorial que fue el que seguimos, lo que pedimos hacer no es un resurgimiento de este régimen dictatorial, sino el reconocimiento de una necesidad palpante; si no pedimos absolutamente que se derogue la Constitución, si no pedimos simplemente que se reconozca qué garantías no podemos garantizar, no es que nosotros vayamos a dar nuestra sanción a tales o cuales principios, sino que simplemente nosotros vamos a remediar las necesidades de que por determinado tiempo y en determinado lugar, subsiste todavía un período preconstitucional, porque el período constitucional absolutamente estamos convencidos de que es difícil poder llevarlo a cabo.”

Desde la tribuna, García Vigil dirigió al ejecutivo un interrogatorio directo y conciso que en realidad era una interpelación política dividida en tres apartados referentes a los actos del

ejecutivo en: política interna; hacienda; y guerra y marina. Exigía respuestas para conocer los detalles que Carranza tuvo para fundar su proposición. Aprovechando la presencia del subsecretario del interior, Sr. Aguirre Berlanga, en la cámara de diputados, le solicitó que respondiera a esta interpelación al ejecutivo. Para desgracia del presidente, Aguirre Berlanga no fue muy convincente en sus respuestas; argumentó, por ejemplo, que los datos que solicitan sobre hacienda y guerra y marina nada tenían que ver con la ley que se discutía y que, en todo caso, la información sobre el estado de pacificación del país era confidencial y en nada beneficiaría el debate (sic). Ante el titubeo, el diputado Rivera Cabrera afirmó que las respuestas mostraban la falta de cooperación del subsecretario, y que Carranza no podía gobernar, ya que necesitaba que “el periodo constitucional” se convirtiera en una prolongación del “periodo preconstitucional”, con sus atributos de “Primer Jefe”, que se habían terminado el 1º de mayo de 1917, al instalarse la XXVII legislatura y promulgarse la nueva constitución.

Hilario Medina y Siurob, tratando de mediar, argumentaron que no se trataba de aprobar la ley tal cual la presentó el ejecutivo —argumento en contra que usó García Vigil—, sino que para eso estaba el poder legislativo, para estudiar y proponer soluciones, pero que era necesaria la cooperación entre poderes en casos que como este afectaban al país, que era obligación de la cámara apoyar al presidente otorgándole mecanismos para atacar la delincuencia, además de que ésta ser-

viría también para que con la pacificación del país los inversionistas en México recuperaran la confianza. Por lo tanto, las modificaciones propusieron que se hicieran en la discusión en lo particular, pero instaron a los miembros de la cámara a apoyarla en lo general.

No obstante lo enconado los debates, el día 20 de octubre de 1917, fue aprobada en lo general la ley de suspensión de garantías individuales con un amplia mayoría de 105 votos a favor, y 61 en contra. Se puso entonces a discusión en lo particular, donde las dificultades se volverían insalvables desde el artículo primero de la iniciativa:

“Serán castigados con la pena de muerte:

“I. Los que en las líneas férreas, dentro o fuera de las poblaciones, asalten los trenes para robar o cometer cualquiera atentado contra las personas; interrumpan la marcha de dichos trenes con los mismos objetos, destruyan o levanten la vía, pongan obstáculos en ella, quiten las uniones o planchuelas, o de cualquiera manera la descompongan, para impedir su uso o procurar descarrilamientos; dinamiten los trenes o coloquen bombas o explosivos en la vía, aunque no se produzca la voladura de aquellos, hagan disparos o lancen proyectiles sobre los trenes, asalten las estaciones o destruyan y deterioren éstas o las líneas telegráficas o telefónicas al servicio de las compañías ferrocarrileras o de la Federación;

“II. Los incendiarios o plagiaros;

“III. Los salteadores de caminos, con el objeto de cometer delitos contra las personas, el honor o la propiedad;

“IV. Los que asalten las haciendas, ranchos, caseríos y demás centros de trabajadores en los campos, con el objeto de cometer atentados contra las personas; y

“V. Los que asaltaren en despoblado, para cometer robos con violencia o cualquier atentado contra las personas.”

Para el diputado Rocha este artículo estaba incompleto, se debía añadir la pena para los reaccionarios que conspiran contra el gobierno y a los políticos ineptos que estaban en el gabinete, además era necesario especificarla aún más para evitar abusos por parte de los militares. Al terminar su intervención, el subsecretario Aguirre Berlanga informó que el ejecutivo acababa de enviar al senado una modificación al artículo en discusión, conteniendo precisamente las sugerencias que acababa de proponer el diputado.

El diputado Cabrera, entonces, propuso a la cámara que dada la estructura de la ley, se discutiera primeramente el artículo octavo, ya que a pesar de ser el último era el más importante, pues era el que contenía la cuestión de la suspensión de garantías. La propuesta fue aceptada en virtud de la necesidad de saber cuáles serían las garantías que se suspenderían.

En el debate los diputados mostraron confusión respecto a quiénes se aplicarían y qué garantías se suspenderían, por lo que las comisiones unidas de Justicia y Puntos Constitucionales solicitaron retirar la iniciativa para redactarla nuevamente con el fin de aclarar el mayor número posible de dudas y así poder continuar el debate (Apéndice 2).

La nueva ley que propuso la comisión con vigencia máxima hasta el 30 de abril, no tuvo muchos adeptos, incluyendo a tres de los integrantes de dicha comisión. Los diputados Pérez Gasca, Rueda Magro y Berlanga emitieron un voto particular en el que plantearon que no estaban a favor de algunas partes de la iniciativa, tales como la obligación de prestar ayuda a las fuerzas públicas, ya que se podían cometer grandes abusos; tampoco estaban de acuerdo en que la suspensión se aplicara inmediatamente al delincuente, sino que primero revisara el caso un juez y fuera él quien determinara si se aplicaba la ley o no, para evitar que se tratara de alguna venganza (Apéndice 2B).

Entre los argumentos en contra de la iniciativa de la comisión, estuvo el que señaló el diputado colimense, Salvador Saucedo, quien dijo que aplicar la ley sería violar la constitución que apenas llevaba vigente un año, que era el funeral de las libertades que se habían conseguido con la Revolución; Carranza antes de pedir una ley como la de la suspensión de garantías, debía rodearse en su gabinete por gente realmente capaz de cumplir las metas revolucionarias, además de que la ley debía limitarse en tiempo y lugar. Manrique también dijo que aceptar la ley, era confirmar que la constitución no servía, y que sólo los débiles para actuar necesitaban armas... o facultades extraordinarias. El diputado Alonzo Romero se unió al debate y argumentó que el presidente no había cumplido lo que prometió a los revolucionarios ni ninguna otra promesa, y que era por eso que la gente insatisfecha salía con

armas para luchar, que si él hubiera cumplido, la ley sería innecesaria.

En el pro, Cepeda Medrano pidió a los diputados que se pusieran en el lugar de sus representados, pues éstos exigían que se castigara a los ladrones, violadores (que no actuaban por la miseria en que se pudieran encontrar), etc. Debían aceptar la ley para que los ciudadanos se sintieran protegidos.

Salvador Saucedo cada vez más inconforme con los poderes que solicitaba el presidente, —pues éste ya contaba con facultades extraordinarias en el ramo de hacienda—, solicitó la presencia del subsecretario de guerra y marina ante la cámara de diputados, para que informara de la situación real en que estaba el país y defendiera los argumentos por los que se pedía la suspensión de garantías, esta proposición fue aceptada y una comisión designada para que informara del asunto al subsecretario.

El 14 de diciembre al referir ante la cámara lo sucedido con el subsecretario, la comisión se mostró francamente decepcionada por la poca disposición que mostró el representante de dicha subsecretaría para cooperar con los diputados, pues en abierto desacato al artículo 93 de la nueva constitución, se negó a ir. Argumentó que él no tenía por que presentarse a declarar, que le preguntaría al ejecutivo y el consejo de ministros decidiría. Inmediatamente el subsecretario del Interior informaba que el ejecutivo retiraba la iniciativa de suspensión de garantías, exponiendo los motivos de esto dos días después (Apéndice 3). El Sr. Aguirre Berlanga dijo que la ley no tenía otro fin que combatir a los criminales, que el sena-

do había aprobado la ley con algunas modificaciones y también lo había hecho la cámara de diputados en lo general, pero que el ejecutivo al ver que tardaban en dar el dictamen y que se habían originado muchas divisiones dentro del congreso —que ya estaban reflejándose en la opinión pública—, prefirió retirarla para evitar agitaciones. Carranza no obstante mostrar enorme descontento por el fracaso de su iniciativa, debe reconocerse que sí tuvo la sensatez política de retirarla para evitar una mayor división en el congreso y en el país.

Es difícil saber hoy si realmente Carranza, con esa ley de suspensión de garantías hubiera estado en mejores condiciones para acabar con la delincuencia y pacificar al país o si, simplemente, con ella hubiera legalizado la impunidad con que posteriormente actuaron Obregón y Calles. Lo que debe resaltarse de este caso, además del dilema de optar entre respeto a las libertades y eficiencia gubernamental que vivieron el ejecutivo y el congreso, es que el funcionamiento de situaciones efectivas de separación de poderes resulta muy eficaz para evitar la concentración del poder y exigir mayor eficacia y responsabilidad al ejecutivo en sus responsabilidades constitucionales.

## APÉNDICE I

11 de octubre de 1917

“PROYECTO DE LEY

“Artículo 1º. Serán castigados con la pena de muerte:

- “I. Los que en las líneas férreas, dentro o fuera de las poblaciones, asalten los trenes para robar o cometer cualquiera atentado contra las personas; interrumpen la marcha de dichos trenes con los mismos objetos, destruyan o levanten la vía, pongan obstáculos en ella, quiten las uniones o planchuelas, o de cualquiera manera la descompongan, para impedir su uso o procurar descarrilamientos; dinamiten los trenes o coloquen bombas o explosivos en la vía, aunque no se produzca la voladura de aquellos, hagan disparos o lancen proyectiles sobre los trenes, asalten las estaciones o destruyan y deterioren éstas o las líneas telegráficas o telefónicas al servicio de las compañías ferrocarrileras o de la Federación;
- “II. Los incendiarios o plagiaros;
- “III. Los salteadores de caminos, con el objeto de cometer delitos contra las personas, el honor o la propiedad;
- “IV. Los que asalten las haciendas, ranchos, caseríos y demás centros de trabajadores en los campos, con el objeto de cometer atentados contra las personas; y
- “V. Los que asaltaren en despoblado, para cometer robos con violencia o cualquier atentado contra las personas.

“Artículo 2º. Los jefes o jueces auxiliares, comisarios o tenientes de las haciendas, ranchos y demás poblados, y los propietarios, arrendatarios o encargados de fincas rústicas, estarán obligados a poner inmediatamente en

conocimiento de la autoridad municipal correspondiente, los delitos de que trata esta ley, que hubieren sido cometidos en sus respectivas jurisdicciones o dentro de los límites de sus propiedades, administrándoles cuantos datos le fuere posible recoger, con el objeto de que se haga pronta y eficazmente la persecución de los delincuentes, bajo la pena de cien a quinientos pesos de multa, en caso de que fueren negligentes en el cumplimiento de su deber.

“Igual obligación tendrán, bajo la misma pena, los particulares que hubiesen sido víctimas de alguno de esos delitos.

“Artículo 3º. Los vecinos de las haciendas, ranchos y demás poblados, tienen obligación de prestar auxilio a la fuerza pública que se encargue de la persecución de los malhechores responsables de alguno de los delitos comprendidos en el artículo 1º de esta ley, y en caso de que se negaren a hacerlo, siendo expresamente requeridos para ellos, serán castigados con prisión, que no bajará de uno, ni excederá de cinco años.

“Artículo 4º. Serán castigados con pena que no baje de cinco ni exceda de diez años de prisión, que se hará efectiva en el lugar que designare el Gobierno de la Nación:

- “I. Las autoridades o particulares que dieren informes falsos al jefe de una fuerza de seguridad, encargado de perseguir a los infractores del artículo 1º de esta ley, o que ocultaren a éste, para evitar que sean aprehendidos, o que protejan su fuga;

“II. Los que recibieren cosas robadas para su venta u ocultación, o las compraren, sabiendo su origen, o tuvieren la costumbre de comerciar con objetos de esa procedencia.

“Artículo 5º. Conocerá de los delitos que se castigan con esta ley, el Juez de primera Instancia del Municipio en cuya comprensión se cometieren y, en su defecto, la autoridad judicial que hubiere en el lugar, conforme a las reglas siguientes:

- “I. Si el delincuente fuere aprehendido infraganti, la autoridad judicial que conozca del caso le impondrá inmediatamente la pena que corresponda, sin más formalidades que levantar una acta en que conste la comprobación del cuerpo del delito, la declaración del acusado, el testimonio del aprehensor o aprehensores y demás personas que hayan presenciado la comisión del hecho criminoso de que se trata, y el fusilamiento, en su caso;
- “II. Si el delincuente no fuere aprehendido infraganti, el Juez que conozca del caso deberá dejar concluida la averiguación respectiva, dentro de setenta y dos horas, a contar desde que el acusado estuviere a su disposición. Concluido este término, el juez citará para una audiencia pública, que se verificará dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, en la que se oirá al reo, a los testigos que depongan en su contra, a los que presentaren a su favor, y se darán a conocer todos los datos que arroje el proceso, oyéndose, acto continuo, al

Agente del Ministerio Público y al defensor del acusado, dictándose inmediatamente la sentencia que corresponda.

“Artículo 6º. Las sentencias que se dictaren en los casos de la fracción II del artículo anterior, serán revisadas por el Tribunal Superior correspondiente, a efecto de confirmarlas, modificarlas o revocarlas, para lo cual el juez que hubiese pronunciado la sentencia, remitirá dentro de cuarenta y ocho horas, testimonio de todo lo actuado, para que, sin más trámite que la vista de la causa, que se verificará dentro del tercer día y en la que informará el representante del ministerio público, se pronuncie sentencia definitiva dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes.

“Artículo 7º. El Ministerio Público interpondrá en todas las diligencias que se practiquen en los casos de la fracción II del artículo 5º de esta ley; y en los lugares donde no hubiere, desempeñará las funciones del Ministerio Público, el Síndico del Ayuntamiento y, en su defecto, el Regidor que sea nombrado.

“Artículo 8º. Se suspenden contra los salteadores de caminos incendiarios, plagiarios y demás delincuentes a que se refiere esta ley, las garantías individuales que otorga la Constitución, en todo lo que dichas garantías se pongan al exacto cumplimiento y ejecución de la expresada ley.

“Artículo 9º. Esta ley regirá desde la fecha de su promulgación, hasta el 31 de agosto de 1918 y será obligatoria en toda la República.

APÉNDICE 2

18 de noviembre

“Comisiones unidas de Justicia y de Puntos Constitucionales.

“Proyecto de ley.

“Artículo 1o. Se suspenden en todo el territorio de la República, exclusivamente para los responsables de los delitos a que se refiere esta ley y en los casos y términos que la misma expresa, las garantías individuales a que se refieren los artículos 5, 14, párrafos primero y segundo, párrafo segundo, 19, primero 20, fracciones I, II y IX, 21, segunda parte del párrafo primero, 22, párrafo tercero y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículos 2o. Quedan sujetos a las disposiciones de esta ley:

“I. Los salteadores de caminos, teniéndose como tales.

“(a.) Los que dentro o fuera de las poblaciones asalten los trenes para robar o cometer cualquiera atentado contra las personas: interrumpan la marcha de dichos trenes con el mismo objeto; destruyan o levanten la vía, o pongan obstáculos en ella, quiten uniones o planchuelas o de cualquiera manera la descompongan para impedir su uso o para ocasionar descarrilamientos: a los que cambien las señales, siempre que

de los cambios resulten algunos daños o accidentes; a los que pongan en la vía explosivos destinados a destruir los trenes, aunque no se produzca la voladura; los que disparen armas de fuego sobre los trenes: los que provoquen derrumbes de piedra u otros objetos sobre la vía con el fin de impedir la marcha de los trenes o producir su descarrilamiento, y los que, sin emplear medios violentos, detengan un tren para que se cometa un asalto.

“(b.) Los que interrumpan las comunicaciones, destruyendo o inutilizando los postes, alambres, aparatos o cualquiera parte de una línea telegráfica o telefónica o de transmisión de energía eléctrica, ya sea que pertenezcan a la Federación, a los Estados o a particulares.

“(c.) Los que ejecuten actos de violencia con el objeto de robar o cometer atentados contra las personas, en los caminos o en despoblado.

“(d.) Los que ataquen las haciendas, ranchos, caseríos y demás centros de trabajadores en el campo o cometan o traten de cometer en ellos, por medios violentos, el delito de robo o cualesquiera otros atentados contra las personas.

“II. Los que bajo cualesquiera forma cometan el delito de plagio previs-

to en el artículo 626 del Código Penal del Distrito Federal.

- “III. Los que intencionalmente destruyan en todo o en parte las propiedades por medio del incendio, y.
- “IV. Los que por cualquier otro medio destruyan las sementeras, aunque no sea con el objeto de apoderarse de los frutos, y los que roben éstos, aún cuando no lleven a cabo la destrucción de aquéllas, ni empleen la violencia.

“Artículo 3o. Los delitos comprendidos en el artículo anterior serán castigados con la pena de muerte.

“Artículo 4o. Serán castigados con la pena de cinco a diez años de prisión:

- “I. Las autoridades o particulares que dieren informes falsos al jefe de una fuerza de seguridad encargada de perseguir a los responsables de los hechos previstos por el artículo 2o. de esta ley, ocultaren a éstos para impedir que sean aprehendidos, o protejan su fuga.
- “II. Los que recibieren cosas robadas para su venta, o las compraren sabiendo su procedencia, y aunque no se pruebe que la sabían, si tuvieren la costumbre de comerciar con objetos de este origen.

“Artículo 5o. Los jefes o jueces auxiliares, comisarios o tenientes de las haciendas, ranchos y demás poblados, y los propietarios o encargados de fincas rústicas, estarán obligados a poner inmediatamente en conocimiento de la autoridad municipal correspondiente,

los delitos de que trata esta ley, que hubieren sido cometidos en sus respectivas jurisdicciones o dentro de los límites de sus propiedades, ministrándoles cuantos datos les fuere posible recoger, con el objeto de que se haga pronta y eficazmente la persecución de los delincuentes, bajo la pena de diez a mil pesos de multa o arresto de ocho días a seis meses, en caso de que fueren negligentes en el cumplimiento de su deber.

“Artículo 6o. Los vecinos de las haciendas, ranchos y demás poblados, tienen obligación de prestar auxilio a la fuerza pública que se encargue de la persecución de los malhechores responsables de algunos de los delitos comprendidos en el artículo 1o. de esta ley, y en caso de que se negaren a hacerlo, siendo expresamente requeridos para ello, serán castigados con prisión, que no bajará de uno, ni excederá de cinco años.

“Artículo 7o. De los delitos comprendidos en esta ley conocerá el Juez de Primera Instancia del Partido o Distrito judicial en cuya jurisdicción se cometieren, y sólo en caso de delito infraganti, y en defecto del Juez de Primera Instancia, conocerá la autoridad judicial que hubiese en el lugar de la comisión del delito, conforme a las reglas siguientes:

- “1. Si el delincuente fuere aprehendido infraganti, la autoridad judicial que conozca del caso procederá desde luego a levantar una acta en que conste: la comprobación del cuerpo del delito, la declaración del denunciante si lo hubiere, la del



acusado, la del aprehensor o aprehensores y demás personas que hayan presenciado la comisión del hecho criminoso, el cargo entre el acusado y su acusador o acusadores y testigos de cargo, y la imposición de la pena que corresponda conforme a esta ley; y sin más formalidad que dicha acta, ordenará que se proceda inmediatamente a la ejecución de la pena.

- “II. Si el delincuente no fuere aprehendido infraganti, el Juez de Primera Instancia del Partido o Distrito judicial correspondiente, procederá a practicar desde luego la averiguación respectiva, la que deberá concluir dentro de ocho días desde que el acusado estuviese a su disposición. Concluido este término, el Juez citará inmediatamente a una audiencia pública, que se verificará dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, oyéndose en ella al reo, a los testigos que depongan en su contra, si estuvieren presentes; a los que presentare el acusado en su favor, para cuyo efecto se darán a conocer a éste todos los datos que arroje el proceso. Acto continuo se oirá al Agente del Ministerio Público y al defensor o defensores del acusado, dictándose inmediatamente después y en el mismo acto, la sentencia que corresponda. La audiencia a que se refiere este artículo será pública.
- “III. Tratándose de los delitos comprendidos en esta ley, no procederá en ningún caso la libertad provisional, bajo protesta, bajo caución o por

desvanecimiento de mérito, y sólo podrá decretarse en la sentencia definitiva.

“Artículo 8o. Contra los procedimientos y decisiones judiciales en el caso de la fracción I del artículo anterior, no cabe recurso alguno ordinario. Contra las sentencias que se dicten en el caso de la fracción II, procede el de revisión forzosa por el Tribunal Superior correspondiente. Para este fin, el juez que hubiese pronunciado la sentencia en Primera Instancia, remitirá dentro de cuarenta y ocho horas el expediente respectivo al Tribunal Superior, el que inmediatamente que reciba los autos, citará para vista dentro del tercer día. Para esa diligencia, que se verificará, en audiencia pública, serán citados previamente el Ministerio Público y el defensor del acusado que éste hubiese nombrado oportunamente, y, en su caso, el que de oficio se le nombrará para ese acto: Se oirá a dichas partes si asistieren a la diligencia y se pronunciará la sentencia que corresponda dentro de tres días.

“Artículo 9o. El Ministerio Público intervendrá en todas las diligencias que se practicaren en el caso de la fracción II del artículo 5o. de esta ley, y si en el lugar no hubiera Agente del Ministerio Público, desempeñará sus funciones el Síndico del Ayuntamiento, o, en su defecto, el Regidor que designe la corporación municipal.

“Igual intervención tendrá el defensor del acusado; pero tanto ésta como la del Agente del Ministerio Público, o la falta de dicha intervención,

no podrán ser obstáculo para la substanciación del proceso dentro de los términos marcados por esta ley.

“Artículo 10. Esta propia ley regirá desde la fecha de su promulgación, hasta el día 30 de abril de 1918.

“Sala de Comisiones de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. - México, 13 de noviembre de 1917. - H. Medina. - C. Garza González. - Eugenio Méndez. - Enrique Parra. - Emilio Araujo.”

“Conformes, con excepción de la parte del artículo 1o., que suspende las garantías consignadas en los artículos 5o. y 26 de la Constitución Política de la República; del artículo 6o., que es la consecuencia de tal suspensión, y del artículo 7o., en la parte que da jurisdicción y competencia a autoridades judiciales distintas de los jueces de Primera Instancia, para aplicar la ley de que se trata en casos de delitos infraganti.

“Flavio Pérez Gasga. - Ramón Blancarte. - Manuel Rueda Magro.

“Conforme, con excepción de la parte del artículo 1o., que suspende las garantías consignadas en el artículo 5o. - Enrique Suárez.”

7 de diciembre

Aclaración del art. 1°

Aparece en el impreso una equivocación. El artículo dice así: “Se suspenden en todo el territorio de la República, exclusivamente para los responsables de los delitos a que se refiere esta ley y en los casos y términos

que la misma expresa, las garantías individuales a que se refieren los artículos 5, 14, Párrafos I y II; 16, párrafo II; 19, párrafo I; 20, fracciones I, II y IX; 21, segunda parte del párrafo I; 22, párrafo III, y 26, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

## APÉNDICE 2B

22 de noviembre

Voto particular formulado por los CC. Pérez Gasga, Rueda Magro y Blancarte, relativo al proyecto de ley de Suspensión de Garantías.

“Comisiones unidas, de Justicia y 2a. de Puntos Constitucionales.

“Señor:

“Los subscriptos, miembros de las Comisiones unidas de Justicia y Puntos Constitucionales, encargadas de dictaminar acerca del proyecto de ley sobre suspensión de garantías individuales remitido a esta H. Cámara por el Senado de la República, hemos tenido la pena de disentir de la mayoría de nuestros compañeros de Comisión, y de formular nuestro voto particular sobre los puntos de inconformidad que pasamos a puntualizar.

“Aun cuando está fuera de toda discusión la necesidad de la ley de que se trata, según el acuerdo relativo de la Asamblea, que la aprobó en lo general, no dejamos de comprender que hay casos en que los beneficios que una ley de esta naturaleza puede aportar a la colectividad, son menores que los

males que a ésta puedan causarse, cuando los efectos de dicha ley no se meditan suficientemente o se hacen de posible extensión a casos distintos de los que se han pretendido comprender en ella. Tal es la condición en que se encuentra el artículo 1o. de la expresada ley de suspensión de garantías, en la parte que se refiere a los artículos 5o. y 26 de la Constitución de la República; el 6o., que es consecuencia del anterior, y el 7o., que establece un procedimiento que no consideramos conveniente, por las razones que a continuación expondremos. En efecto, la suspensión de las garantías consignadas en los artículos 5o. y 26 de la Constitución Política de la República, sólo se hizo indispensable a las Comisiones para poder establecer las prescripciones del artículo 6o. de la ley de que se trata. Dicho artículo impone a los vecinos de los ranchos, haciendas y de más poblados, la obligación de prestar auxilio a la fuerza pública para la persecución de los delitos a que se refiere el artículo 1o.

“Ahora bien, las palabras “fuerza pública,” pueden comprender desde la policía, hasta una poderosa columna del Ejército y, por lo mismo, la obligación de prestar el auxilio queda impuesta de una manera imprecisa y da lugar a que los comandantes de fuerza y jefes de columnas expedicionarias, lleven a cabo una verdadera leva, obligando bajo pretexto del artículo en cuestión, a los vecinos de los poblados, a tomar las armas e incorporarse a sus respectivas fuerzas. Por otra parte, es bien sabido que los individuos que en alguna ocasión acompañan a las fuerzas perseguidoras de malhechores prestándo-

les el auxilio de sus personas, quedan; de hecho, imposibilitados para continuar viviendo en el lugar de su residencia, supuesto que tan pronto como la fuerza armada abandona dichos lugares, son aquéllos las primeras víctimas de los facciosos y pagan indefectiblemente con su vida, la ayuda prestada a los defensores del orden. La condición de dichos individuos se reduce, por fuerza, o una constante peregrinación oculta por los montes y lugares inaccesibles a los malhechores, o por su ingreso forzoso a las filas del Ejecutivo. El efecto o resultado del precepto a que aludimos, no sería otro, por lo dicho, que el de dar lugar a innumerables abusos por parte de los jefes militares o de policía, y ahuyentar de los poblados a todos o a la mayor parte de los individuos, que habrían de abandonar en tales casos, el cultivo y cuidado de los campos, más necesario hoy que nunca, dada la situación económica por que atraviesa el país y, por ende, el que se acentúe más terriblemente la miseria que ya hace sentir sus consecuencias sobre el proletariado de los campos.

“En cuanto al artículo 7o., que da jurisdicción y competencia para conocer de los delitos comprendidos en la Ley de Suspensión de Garantías a cualquier autoridad judicial, tratándose de delitos infraganti, hemos disentido del parecer de los demás compañeros, porque, dadas la ignorancia, falta de carácter, pusilanimidad y no muy elevado nivel moral de los alcaldes, Jueces de Paz y funcionarios judiciales inferiores, es seguro que en muchos casos —y no es aventurado decir que en la mayor parte de ellos—, procederán bajo la presión de los poderosos,

siendo éstos los latifundistas o los militares con mando de fuerza, y en vez de hacer una obra justificada de represión, serán únicamente instrumentos de odiosas venganzas y de incombustibles crueldades, que exaltarán prontamente la opinión en contra del Gobierno de que la Ley de Suspensión de Garantías emane, y, por un fenómeno natural y explicable, en pro, no sólo de las víctimas de la mala aplicación de la ley, sino de todos aquellos comprendidos en sus preceptos. En tal caso el mal que trata de remediarse se agravaría más. Por esta circunstancia creemos que hay que precaverse en lo posible contra esos perjudiciales resultados que traería consigo la aplicación de la ley por las autoridades judiciales inferiores, siendo, en nuestro concepto, el medio de conseguirlo, uno de éstos: o encomendar el conocimiento de todos los casos de aplicación de la ley, aun en los de delitos infraganti, a los Jueces de Primera Instancia de los diversos Partidos Judiciales de la República, o dar jurisdicción y competencia, como lo hace al artículo 7o. de que tratamos, a autoridades judiciales distintas de los Jueces de Primera Instancia para casos de delitos infraganti, pero con la restricción de que las determinaciones de tales autoridades no se ejecuten sino después de haber sido revisadas por el Juez de Primera Instancia, mediante un procedimiento rápido que se establecería al efecto.

“En virtud de todo lo expuesto, nos permitimos someter a vuestra deliberación, el siguiente.

“Proyecto de ley:

“Artículo 1o. Se suspenden en todo el territorio de la República, exclusivamente para los responsables de los delitos que se refiera esta ley y en los casos y términos que la misma expresa, las garantías individuales a que se refieren los artículos 14, párrafo I y II, 16, párrafo II; 19, párrafo I; 20, fracciones I, II y IX; 21, segunda parte del párrafo I; 22, párrafo III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.... .”

“Artículo 6o. De los delitos comprendidos en esta ley conocerá el Juez de Primera Instancia del Partido o Distrito Judicial en cuya jurisdicción se cometieren, y sólo en caso de delito infraganti, y en efecto del Juez de Primera Instancia, conocerá la autoridad judicial que hubiese en el lugar de la comisión del delito, conforme a las reglas siguientes:

- “1. Si el delincuente fuere aprehendido infraganti, la autoridad judicial que conozca del caso procederá desde luego a levantar una acta en que conste: la comprobación del cuerpo del delito, la declaración del denunciante, si lo hubiere, la del acusado, la del aprehensores o aprehensor y demás personas que hayan presenciado la comisión del hecho criminoso, y la imposición de la pena que corresponda, conforme a esta ley.

“Dicha acta será remitida sin pérdida de tiempo al Juez de Primera Instancia

del Partido de Distrito Judicial, dejando copia autorizada de ella en poder de la autoridad que la haya levantado. El Juez de Primera Instancia, inmediatamente que reciba el acta, y con vista de su contenido, la aprobará o declarará que ha lugar a la ratificación de los testigos de cargo. En el primer caso, determinará que se lleve a cabo desde luego la ejecución de la pena. En el segundo, hará comparecer ante él, a los testigos de cargo, y ratificadas que sean las declaraciones, decretará la aprobación, si procede, en su concepto, y ordenará que sea ejecutada la pena inmediatamente. El Juez declarará, en todo caso, que ha lugar a la ratificación de las declaraciones de los testigos de cargo, cuando se le manifieste verbalmente o por escrito y bajo protesta de decir verdad, que dichas declaraciones son supuestas o arrancadas por la violencia.

“Fuera de estos casos, podrá hacer tal declaración, cuando a su juicio, haya motivos para ello.” “Artículo 7o. Contra los procedimientos y decisiones judiciales en el caso de la fracción I del artículo anterior, no cabe recurso alguno. Contra las sentencias que se dicten en el caso de la fracción II, procederá el de revisión forzosa por el Tribunal Superior correspondiente. Para este fin, el Juez que hubiese pronunciado la sentencia en primera Instancia, remitirá dentro de cuarenta y ocho horas el expediente respectivo al Tribunal Superior, el que inmediatamente que reciba los autos, citará para vista dentro del tercer día. Para esa diligencia, que se verificará en audiencia pública, serán citados previamente el Ministerio Público y el defensor del acusado que

éste hubiese nombrado oportunamente o, en su caso, el que de oficio se le nombrara para este caso: se oirá a dichas partes si asistieren a la diligencia, y se pronunciará la sentencia que corresponda, dentro de tres días.”

“Sala de Comisiones de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.- México, 19 de noviembre de 1917.- Flavio Pérez Gasga.- M. Rueda Magro.- Ramón Blancarte.”

### APÉNDICE 3

16 de diciembre

Exposición de motivos para retirar la iniciativa

“Cumpliendo con la formalidad que tuve el honor de anunciar a esa respetable Cámara en su sesión de ayer, paso a exponer las razones de diversa índole que movieron al ciudadano Presidente de la República, de acuerdo con el Consejo de Ministros, a retirar la ley contra incendiarios, plagiarios y salteadores de caminos, promovida en defensa de la sociedad y para castigo de los enemigos de ella y que fue enviada al H. Congreso de la Unión para los efectos constitucionales, el 21 de junio del año en curso.

“Previos los requisitos establecidos en el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ejecutivo, en la citada fecha de 21 de junio, envió por conducto del subscripto a la H. Cámara de Senadores la aludida ley, destinada a combatir los amenazadores fermentos de criminalidad común que daña el organismo colectivo, en sus propias raíces, des-

pués de guerra civil tan honda como la que fue preciso llevar a término para restituir a la República al orden legal, trastornada por los reos del cuartelazo de 1913. Con algunas modificaciones, el Senado la aprobó, y para los efectos correspondientes, pasó el día 11 de agosto a la H. Cámara de Diputados. El 9 de octubre se puso a discusión el dictamen correspondiente aprobándose en lo general, y el 19 de noviembre la mayoría de los miembros de la comisión lo produjo de nuevo y hubo también un voto particular. El 6 del mes en curso la discusión se reanudó y ha proseguido en la forma que el "Diario de los Debates" ha ido registrando.

"Ahora bien: medidas la naturaleza perentoria que es evidente en las disposiciones de suspensión de garantías, reclamen, por mandato patriótico, por elemental sistema legislativo y por estricto acatamiento a la urgencia del recurso a que se trata de acudir, una resolución expedita, que, sin perjuicio del estudio esmerado de la grave materia consultada, la decida en cualquier sentido afirmativo, condicional o francamente negativo, pero siempre con la rapidez que exige la prontitud y unidad de acción del Poder Público en los problemas apremiantes. El criterio y la conducta de la entidad moral del Gobierno, indivisible en cualquiera crisis nacional, no pueden quedar indefinidamente inciertos ni dispersos, sin que se falte a la salud social, que demanda fórmulas terminantes e inapelables, procedimientos expeditos, medios coercitivos enérgicos para satisfacerse, según las circunstancias, en las vías del Código Supremo. En el caso que motiva la presente explicación, se descubre un

ejemplo inexplicable de la verdad de las afirmaciones precedentes, pues aun suponiendo, por un forzado cálculo, que en este mismo mes de diciembre entrase en vigor la suspensión de garantías, su aplicación distaría mucho de llenar sus fines, porque señalándose en el dictamen el mes de abril entrante como límite de sí vigencia, se han perdido ya numerosas condiciones de oportunidad y de circunstancia, indispensables para esperar racionalmente los beneficios que, en un año de imperio de la ley de referencia, podían lograrse.

"En la marcha moral de la vida de los pueblos, no afectando la delincuencia común el bienestar colectivo con ataques directos, el castigo de los delincuentes se ajusta a las reglas tutelares del procedimiento, y las penas se amoldan al carácter ordinario de los delitos; pero sucede que, en el desenvolvimiento de las naciones se presentan peligrosas crisis de desarrollo, en las cuales la sociedad está en peligro de sufrir grandes trastornos y en ocasiones abocadas a perecer, y la delincuencia vulgar asume una importancia mortal que es preciso combatir en formas enérgicas y sumarlas y con castigos excepcionales. Entonces, según mandato del artículo 29 de la Carta Magna, "solamente el Presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado, las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación...."

“Indudablemente, las leyes fundamentales de cualquier Estado, al adoptar un sistema especial de Gobierno, suponen, como razón de existir de los distintos ramos del Poder, la satisfacción por ellos, de las necesidades populares; y es bien sabido que, las sociedades, al organizarse políticamente y delegar su potestad en el Gobierno, imponen a éste, de modo implícito, la obligación consiguiente a su institución.

“Ni el artículo 29 constitucional, que previene el recurso para hacer frente a la situación en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, ni el artículo 49 de la propia Ley Suprema, que enumera los órganos capitales en que se divide el Poder de la Federación, presumen la desorganización del mismo, sino al contrario, su armónica estructura y el deber de concurrir a la marcha general. En el asunto que nos ocupa, el Ejecutivo ha desempeñado su papel de la manera que juzgo más leal, más adecuada y más eficiente; faltaba sólo que el Poder Legislativo agotase su función, para que el Judicial actuara cuando fuese el momento. Desgraciadamente la disposición manifiesta de una posición de los miembros de la XXVII Legislatura, ha frustrado por completo la previsión constitucional y los propósitos, concordes con ella, del Ejecutivo. L. simple lectura del “Diario de los Debates,” muestra que la actitud explícita de algunos ciudadanos diputados, por el celo así entendido de su cargo, ha diferido de la mente de las constituciones de 1857 y 1917. Estas dos Leyes

Fundamentales han resuelto de idéntica manera y en armonía con la naturaleza de las cosas, tales crisis; su previsión responde sabiamente a las necesidades reales de la vida del pueblo mexicano, originadas por su idiosincrasia peculiar y por el estado social en que se encuentra. La exaltación de algunos representantes orillados a la indiscreción, se ha traducido a últimas fechas en la Cámara de Diputados, en el tenor desacertado de que la ley cuya aprobación se consultó, vaya a ser aplicada a los mismos representantes y a servir de instrumento para imponer en la próxima renovación de la Legislatura Federal a personas incondicionales al Poder Ejecutivo, declarados en divorcio. El Ejecutivo, por su parte, consagrado totalmente a la reconstrucción del país, y sin otro pensamiento, por lo que toca a los demás Poderes, que el de cultivar la armonía legal para ir con ellos por un mismo cauce de prudencia y de alteza de miras, confía en la colaboración constante de los órganos constitucionales en que el Poder Público se halla dividido para su ejercicio.

“Mas esta confianza no debe llegar al extremo de sustentar una iniciativa que hiera los escrúpulos de algunos bien definidos componentes del Congreso de la Unión, temerosos por la integridad de su fuero y vigilantes de la pureza del sufragio.

“El acuerdo de desistir de la suspensión de garantías, ley que es sui géneris, por las condiciones especialmente prevenidas que la apartan del molde ordinario, se aquilatará con sólo medir los motivos que asistieron al Primer Magistrado de la Unión, para usar

el arbitrio exclusivo que le concede el citado artículo 29, precepto que, en los casos de invasión, perturbación grave de la paz, peligro o conflicto sociales de magnitud, señala los remedios adecuados para conjurar el mal.

“Durante el lapso corrido desde la fecha en que el Ejecutivo envió al H. Senado la Ley de Suspensión de Garantías, la convicción del ciudadano Presidente se ha visto diariamente justificada por los atentados vulgares en la ciudad y en los campos y por los actos de pretensión política con que en el país y fuera de él enconan las heridas de la patria los elementos clericales y reaccionarios, inconscientemente secundados por individuos poco expertos que, militando bajo las banderas de la revolución, coadyuvan, con deplorable ceguera, a retardar la pacificación del territorio nacional. Otros sujetos, con menor inconsciencia, y por ello más responsables que los anteriores, convirtiéndose en víctimas de la veleidad y de la ambición, se dedican a mantener la desconfianza y el disturbio, prestándose inevitablemente para semejante labor el movimiento electoral que hasta hoy, por la falta de ecuanimidad de algunos, se ha vuelto semillero frecuente de rencores y desahogos en los vencidos, que no se conforman con los resultados de la pugna electoral, decidida por el pueblo. Subsisten, además, las consideraciones primitivas que sirvieron de base a la iniciativa de suspensión de garantías. Y entre esos fundamentos originales, se robustece cada día el de la imposibilidad de proceder, amoldándose a las reglas habituales de los Códigos, en un momento histórico en que el bandole-

rismo se exagera. La experiencia de los últimos meses, ha patentizado la urgencia de proteger a la sociedad contra la delincuencia ordinaria, que tomó caracteres de epidemia, fomentada por el soplo de los elementos sediciosos. El Ejecutivo ha procurado reprimir los gérmenes disolventes, mientras la iniciativa de suspensión de garantías sufría retardos sucesivos, y, puede decir, que ha venido logrando, aunque sin la rapidez y facilidad que acuerda el Código Supremo, salvar, en lo que cabe, los intereses generales y personales que le están encomendados. para el futuro espera, mediante el mismo supremo esfuerzo, seguir asegurando la vida del pueblo mexicano en todos los órdenes, sí bien reconoce que los riesgos y desastres de los asociados se habrían reducido fácilmente y con prontitud, si se hubiera contado con una Ley de Suspensión de Garantías expedida oportunamente.

“El Primer Magistrado, luchando arduamente dentro de los cañones del Derecho Constitucional, ha venido atendiendo las dolencias que aquejan a la familia mexicana, y lo ha realizado sin más restricciones que las impuestas por el apego a las leyes de que jamás se ha apartado. Las desventajas que implica la falta de una Ley de Suspensión de Garantías, dado el rumbo que ha tomado la discusión relativa y considerando que está por fenecer el plazo que se consulta por la Comisión dictaminadora para la vigencia de la ley, han llegado a compensarse con la conveniencia política de retirarla, según antes he puntualizado, y por ello el Ejecutivo, firmemente resuelto a evitar cualquier margen de agitación y de



desorden, no ha vacilado en prescindir de la aprobación de la suspensión de garantías de que se trata.

“Visto el apartamiento que se ha revelado en la H. Cámara de Diputados, de la colaboración formal con el Poder Ejecutivo, en el asunto referido, insistir en la aprobación equivaldría a volver más profunda la división que se ha iniciado entre órganos del Poder, el cual tropezaría cada vez con más serios escollos para cubrir sus compromisos con el pueblo.

“El ciudadano presidente, en atención a los hechos y razonamientos que preceden, desiste de la aprobación de la suspensión de garantías, y al hacerlo, se propone continuar impartiendo las a la sociedad y practicando su resolución de suprimir cualquiera causa o pretexto que, siquiera con apariencia levísima de razón se pudiese aducir para dificultar la pacificación completa del país y procederá en tales términos, que ni los bandoleros, ni los que atenten perturbar el orden público encubiertos con velos de paz, cuenten jamás con motivos para su disolvente actitud,

bajo el concepto de que el mismo Primer Magistrado usará de sus facultades legales, para evitar los efectos funestos de las especies que se inventen y propalen con tendencia de violar las leyes y de prolongar las adversidades de la Nación.

“Tales son, en suma, el criterio del ciudadano Presidente de la República y las intenciones que lo animan, que por su acuerdo, he tenido la honra de exponer a esa R. Cámara, fundando el desistimiento de la aprobación de la Ley de Suspensión de Garantías, enviada el 21 de junio último.

“Lo que me es satisfactorio comunicar a ustedes para los efectos consiguientes, reiterándoles las seguridades de mi consideración y aprecio muy distinguidos.

“Constitución y Reformas. - México, 14 de diciembre de 1917.- El Subsecretario de Estado, Encargado del despacho del Interior. - Aguirre Berlanga. - A los ciudadanos Secretarios de la H. Cámara de Diputados. - Presente.” - A las comisiones unidas de Justicia y 2a. de Puntos Constitucionales, que tienen antecedentes.



# EN TORNO AL DESARROLLO DE UN MODELO DE DISEÑO, PLANEACIÓN, GESTIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICA DE SEGURIDAD PÚBLICA

---

---

JULIO CÉSAR KALA\*

## I. *EL COMPLEJO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA*

¡Seguridad Pública! tal vez el reclamo social más reiterado en los últimos años. Sin embargo, los esfuerzos por crear las condiciones de viabilidad no han tenido el éxito deseado, debido probablemente a la multiplicidad de circunstancias sociales que la involucran, descritos por tres argumentos principales:

1. Dinámica ciudadana, que al conjugar la diversidad de conductas de los actores sociales involucrados en eventos en los que se transgrede la normatividad, potencian la problemática generada por el conflicto de intereses entre victimarios, víctimas, servidores públicos y representantes de la sociedad civil.
2. Escasa incursión académica en la construcción teórica, lo que ha favorecido la vaga delimitación del

complejo conceptual, con las consecuentes limitaciones analíticas. No obstante se han generado los primeros ejercicios que permiten descubrir la complejidad conceptual —congruente con la realidad social— que requieren los ensayos analíticos tendientes a explorar este campo.

3. Dinámica institucional de la administración pública en la que se gestan, formulan, deciden, realizan y evalúan tanto los resultados como la orientación —al interior y exterior de las propias instituciones— de las estrategias de política pública.

La convergencia de estas circunstancias, apenas esbozadas, ha provocado que la discusión sobre el tema se oriente preponderantemente sólo a una de las situaciones problemáticas, tal vez, más próximas al sentir de la experiencia ciudadana: POLICÍAS Y DELINCUENTES convencionales.

---

\* Profesor e investigador en Ciencias Penales

## II. ENTORNO A LA SEGURIDAD PÚBLICA

Es innegable que el problema de Seguridad Pública es en esencia complejo y sólo en apariencia puede describirse como un conflicto entre instituciones policiales y delincuencia. El reconocimiento de que para atender la demanda ciudadana de Seguridad Pública, es indispensable enfrentar el problema social de manera integral, tal vez permita aproximarse al por qué, el Estado Mexicano ha asumido a *"la Seguridad Pública como función del Estado Mexicano, tiene por finalidad salvaguardar la integridad, los derechos de las personas y preservar sus libertades, el orden y la paz públicos"*, asimismo, *"la Seguridad Pública es un derecho colectivo y debe verse como factor para lograr el bienestar de la ciudadanía, hay que partir de una concepción más amplia de la Seguridad Pública, que la considere como producto de mejores condiciones de vida para la población"*.

## III. SIN EMBARGO...

En el ámbito de las ciencias penales parece ser que la estadística-matemáticas aplicadas —no ha hecho blanco preciso, puesto que el impacto logrado no ha mostrado las bondades que ofrece el empleo de la estadística robusta, que facilita la toma de decisiones racionales ante situaciones de inseguridad, así como planear preguntas complejas: verbigracia, el comportamiento de la

delincuencia (Kala, Gorenc, Ramírez y Rodríguez, 1991).

Muchos de los ejercicios de investigación presentan serios defectos, frecuentemente los datos son pobres en calidad. Sólo recientemente se han empleado métodos analíticos sofisticados; sin embargo, aún no han sido desarrolladas estrategias específicas o aún no son conocidas por los científicos sociales que se abocan al análisis de los fenómenos delictivos, debido probablemente a las limitaciones que en los métodos de investigación encuentran por la considerable dificultad para la interpretación de datos, por lo que la investigación empírica ha jugado un papel muy limitado en el desarrollo conceptual de la criminología y de la gestión en Seguridad Pública.

Las preguntas que inicialmente se desprenden de la incursión de la estadística en el campo de la política de seguridad pública, puede traducirse como: ¿Qué acciones de política pública han modificado el comportamiento de la actividad delictiva en forma significativa? y ¿Cuál será el comportamiento del fenómeno en el futuro —a partir de la modificación del medio?, una interrogante más surge como consecuencia del planteamiento anterior, traduciéndose en: ¿Qué acciones políticas de prevención han influido en la aparición del evento delictivo? Por ello, es necesario subrayar que el empleo de la estadística —robusta—, permite realizar un acercamiento comprensivo de la actividad delictiva: descubre la posible relación entre las variables incluidas y facilita la toma de decisiones

—políticas— ante situaciones problemáticas y de inseguridad —actividad delictiva.

La planificación de la política criminal es factible definirla en términos de un análisis operacional continuo, del que no se puede esperar una reducción espectacular de la criminalidad, pero sí una reducción razonable respecto a un buen número de delitos (López-Rey, 1978). La política criminal es una parte de la política general, por lo tanto, es una consideración sociopolítica.

Asimismo, el autor referido, anota en sus conclusiones respecto al análisis de la política criminal en el tercer punto: "Por criminal ha de entenderse la criminalidad en la extensión antes dicha y entraña la consideración de la criminalidad el delincuente y la víctima. Las llamadas políticas penitenciarias, policiales y otras, deben tomarse como aspectos de la criminalidad. La tesis de la llamada profilaxis criminal debe abandonarse pese a la pretendida distinción entre pena y medida de seguridad y los respectivos recipientes de una y otra.

Nadie puede casualmente asegurar que la desaparición o introducción de una determinada sanción penal tendrá por sí sola el efecto de prevenir o reducir ciertos delitos. El problema es mucho más complejo, puesto que el delito evidentemente es parte del fenómeno sociopolítico de la criminalidad en el que la condición humana no juega el papel más importante (López-Rey, 1978).

En un enfoque científico de política criminal se entiende ésta, sistemá-

ticamente como la exposición ordenada de las estrategias tácticas y medidas sociales para la consecución del óptimo control del crimen (López-Rey, 1978).

No obstante, partiendo del supuesto que el mejor aspecto teórico, es aquél que presente capacidad de generalizar la explicación de la delincuencia y de que existe una limitación en las posibilidades de conocimiento en el ser humano, no es posible desarrollar una teoría de la criminalidad que sea completa y verdadera.

Bajo el influjo de las circunstancias brevemente descritas en este apartado, es factible presentar a continuación los lineamientos que pretenden orientar el desarrollo de un modelo racional que guíe la gestión en seguridad pública, desde las perspectivas analíticas que mejor describan la realidad fáctica del evento delictivo.

#### *IV. NOTAS PARA EL DESARROLLO DE UN MODELO DE ACERCAMIENTO A LA SEGURIDAD PÚBLICA*

##### *PRESENTACIÓN*

El éxito de las intervenciones realizadas en los sucesos que ocurren en la realidad (en sí misma hipotética, Popper, 1982), está en función de la congruencia existente entre la estructura del modelo desarrollado y las peculiaridades del segmento de la realidad que pretende representar.

Es necesario resaltar que el modelo: proceso de construcción de representaciones cada vez más cercanas a la realidad, es lento y arduo, máxime cuando el objeto de estudio está definido por la complejidad del espectro conductual humano vinculado a la construcción social de la seguridad pública.

La estructura del modelo está conformada por tres elementos:

1. *Problema.* Caracterizado por la objetivación de la situación conflictiva que origina el ejercicio de investigación.
2. *Necesidades.* Relativas a los referentes requeridos para enmarcar el problema y establecer las directrices analíticas, divididas en dos grupos:
  - a) *Materiales.* En este caso descritas por los artículos 38, 39 y 40 *Sección Tercera: De la Estadística de Seguridad Pública, Capítulo IV: De la información nacional sobre Seguridad Pública, del Título Segundo: Del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.*
  - b) *Formales.* Integradas por el concurso de cuatro grandes plataformas teóricas:
    - Sustrato conceptual que permite identificar la magnitud de los diversos objetos de análisis que constituyen la Seguridad Pública, a partir entre otras, de categorías jurídicas, criminológicas, criminalísticas, policiales y filosó-

ficas, sin descuidar el concurso de otras ramas de conocimiento, como ciencias de la educación, ciencia política, etc.

- Orientación gnoseológica de los ensayos parciales para acercarse a la realidad.
  - Informática, y
  - Directriz analítica, que permite evaluar la generación de la información necesaria para tratar de satisfacer las necesidades reales de Seguridad Pública.
- c) *Objetivos.* Identificación de los grandes propósitos:
- Sistematizar la información relevante de servicios de seguridad preventiva, procuración y administración de justicia, sistema penitenciario nacional, tratamiento de menores, y factores asociados a la seguridad pública.
  - Analizar la incidencia delictiva.
  - Analizar la problemática de seguridad pública en los ámbitos de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.
  - Planear las estrategias de las políticas en materia de seguridad pública.
  - Evaluar y reorientar en su caso, las políticas de seguridad pública.

La complejidad del modelo está en función de:

- Contenido de las cuatro esferas referidas en el apartado de necesidades,

- Nivel de especificidad empleado al operacionalizar la información correspondiente al sustrato conceptual en el diseño de la base de datos (primer sector operativo del espectro teórico), que albergará la información empírica (fáctica) del modelo.
- Orientación analítica seleccionada para el procesamiento de datos (segundo sector operativo del espectro teórico) y
- Metas del modelo.

Es necesario resaltar que la unidad lógica del modelo, está referida a la consistencia establecida entre objetivos (o metas) de modificación del medio y los esquemas teóricos empleados.

Asimismo, la solidez del modelo, está referida al establecimiento de la integridad formal, lograda a partir de la integración del nivel de complejidad y la unidad lógica.

### *CARACTERÍSTICAS FUNCIONALES*

La integración de los referentes analíticos de investigación, en la estructura del modelo, otorga mayores posibilidades analíticas, por ejemplo, en el terrero fáctico, la incursión de la investigación empírica (estadística), permite evaluar la solidez de los supuestos implícitos en la seguridad pública, a través del empleo de pruebas estadística de hipótesis.

Asimismo, el modelo opera bajo el principio de modularidad, lo que

permite ejecutar procedimientos parciales en paralelo, por ejemplo, atender a solicitudes específicas tales como reportes de información, sin interferir con los propósitos de investigación, aumentando el rendimiento integral del modelo.

El entorno operativo del modelo está definido por complejos grupos de procesos dirigidos a la operacionalización de hipótesis, descripción de escenarios, generación de estrategias políticas, etc., con el empleo de modelos analíticos lineales, no lineales y dinámicos, para construir el acervo formal necesario que retroalimente y adecue el modelo a las exigencias sociales que le dieron origen, es decir, que garantice formalmente el diseño más adecuado de estrategias de seguridad pública.

### *PRODUCTOS*

A corto plazo, los productos estarán referidos a proporcionar información sobre aspectos específicos de la seguridad pública, básicamente en el nivel descriptivo, por ejemplo en la identificación de grupos de alto riesgo, no obstante, representa el primer paso en el proceso de investigación previamente referido; en el mediano plazo se inicia la integración analítica de modelo, es aquí donde los resultados del procesamiento modular permiten por ejemplo, incrementar el nivel de estratificación y complejidad de análisis de los factores vinculados a la seguridad pública; finalmente en el largo plazo se contem-

plan los ejercicios tendientes al diseño y evaluación de estrategias de seguridad pública, debido a que únicamente en esa etapa el modelo integra la información obtenida en los procedimientos modulares previos.

Con esta etapa, culmina el primer ciclo del modelo: operación integral, e inicia el proceso de optimización, con la retroalimentación que proporciona la operación misma del modelo (resultados) objetivada por los ajustes realizados en torno a los factores asociados al modelado. Una vez llegado a este punto, la generación de productos se caracterizará por la constancia y permanencia, con las restricciones temporales inherentes a la operación de los ejercicios estadísticos.

## MODELO

### V. INCURSIÓN DE LA PERSPECTIVA EMPÍRICA EN LA NORMATIVIDAD DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

Probablemente con el propósito de contrarrestar los impactos de la escasa tradición de registro y análisis en el diseño de políticas públicas, el discurso oficial ha resaltado, por lo menos en dos documentos, la relevancia de la perspectiva fáctica en el examen de la realidad. Debido probablemente a que en la actualidad, la Seguridad Pública, como necesidad urbana, agrupa a un sector importante de los reclamos sociales, entre los que destacan los rela-

cionados con la Procuración de Justicia, que como función de Estado tiene entre sus objetivos: "...La Investigación de los delitos cometidos; la persecución de los delincuentes ante los Tribunales y la imposición de penas correspondientes; la representación de la sociedad y de los grupos vulnerables en asuntos no sólo del orden penal, sino también del orden civil y de lo familiar; la atención a las víctimas u ofendidos por los delitos y la obtención de la indemnización por los daños y perjuicios causados; la realización de estudios en materia de Política Criminal y la aplicación de medidas de prevención del delito. Todo ello con miras a preservar la Seguridad Pública dentro de un marco de participación de la comunidad y de un escrupuloso respeto a los derechos humanos y al principio de legalidad".

En este contexto, la preservación de la Seguridad Pública requiere del análisis de los factores que le dan vida social e institucional, con el propósito de identificar las limitaciones para corregirlas y fortalecer los aciertos. Para ello, el examen minucioso de los factores asociados a la compleja problemática de Seguridad Pública resulta imprescindible, puesto que únicamente a partir del análisis de la realidad será factible diseñar estrategias políticas acordes a la dinámica que caracterizan a estos problemas.

En este sentido, la estadística, como conjunto de procedimientos analíticos de la investigación empírica, resalta como estrategia adecuada para incursionar en el análisis de los factores asociados a la problemática de la Seguridad Pública.



Asimismo, la preocupación por resolver los problemas de Seguridad Pública ha generado múltiples acciones, en la esfera ciudadana y en la institucional. Al respecto cabe mencionar el despliegue de acciones desarrolladas entre ellas, en el ámbito legislativo, con la publicación de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, (1995). En ella, se regulan entre otros aspectos, los vinculados a la Seguridad Pública, las directrices que han de normar el proceso que inicia con el acopio de información y culmina con el diseño de estrategias políticas tendientes a preservar la Seguridad Pública.

Por ello, es necesario acercarse un poco a las expectativas del marco jurídico. La normatividad que sustenta la operacionalización de la directriz que rige la Estadística de Seguridad Pública, se encuentra plasmada en los artículos 38, 39 y 40 de la Ley General referida.

El primero de los artículos citados (38) está dirigido a la regulación de los instrumentos para el acopio de datos, los aspectos a examinar los ámbitos en que se realizarán los ejercicios estadísticos, así como los propósitos de los mismos.

Por su parte, el artículo 39 establece las directrices generales de coordinación interinstitucional respecto a la recepción de la información requerida.

Finalmente, el tercero de ellos (40) está dirigido a la sistematización de la información relativa a la problemática de la Seguridad Pública.

El contenido de estos tres artículos posibilita delinear los objetivos de la estadística de Seguridad Pública del Sistema Nacional de Seguridad Pública en el siguiente sentido:

### OBJETIVOS

1. Sistematizar la información relevante de Servicios de Seguridad Preventiva, Procuración y Administración de Justicia, Sistema Penitenciario Nacional, Tratamiento de Menores, y de los factores asociados a la Seguridad Pública.
2. Analizar la incidencia delictiva.
3. Analizar la problemática y Seguridad Pública en los ámbitos de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.
4. Planear las estrategias de las Políticas en materia de Seguridad Pública.
5. Evaluar y reorientar en su caso, las Políticas de Seguridad Pública.

La importancia de la sistematización, radica en la posibilidad de sentar las bases para iniciar la tan necesaria cultura de registro, sin la que es prácticamente imposible iniciar cualquier intento de describir la problemática en la que se encuentra inmersa la Seguridad Pública. Es asimismo importante destacar que se generará la posibilidad de contar con un marco conceptual homogéneo que permitirá examinar la realidad a partir de datos pertenecien-

tes a la misma categoría conceptual. Con ello, podrán evitarse algunos problemas implícitos en los intentos por comparar información. Si bien pertenece a la Seguridad Pública la estratificación llevada a cabo por las diversas Instituciones involucradas en la generación de información, dificultan enormemente la realización de ejercicios analíticos serios, verbigracia, los intentos por comparar número de delincuentes con número de averiguaciones previas y éstas con el número de procesados, etc.

De igual manera posibilita la construcción de medidas que permitan comparar información valiosa entre entidades con diferencias en la magnitud de los fenómenos observados, por ejemplo, el empleo de tasas, que permitan contrastar fenómenos en poblaciones con distintos valores con respecto al fenómeno observado.

Respecto al análisis de la Incidencia Delictiva será posible, con la información captada, para identificar los perfiles delictivos de las entidades, regiones y municipios que integran el territorio nacional, tan finos, como el nivel de estratificación empleado en el registro de información lo permita. Asimismo, permitirá la construcción de imágenes más nítidas de la realidad delictiva del país debido, entre otros aspectos, a que se deben detectar los bienes jurídicos afectados por la delincuencia así como la modalidad con que son lesionados.

El análisis de la problemática de seguridad pública en los tres niveles de gobierno permitirá observar en su conjunto la dinámica en la que se desen-

vuelve este suceso, que posibilite la inclusión de datos ricos en información que hasta la fecha no se han valorado debidamente, entre los que se encuentran, por ejemplo, los referidos a las faltas administrativas, personal y condiciones laborales del poder judicial, etc.

En el mismo sentido, por la naturaleza de los objetivos anteriores, es posible agrupar las metas de la Estadística de Seguridad Pública en tres rubros.

### *METAS*

1. Sistematización de la información:
  - Catalogación de fuentes de datos
  - Homologación de los Procesos de Generación de Información, y
  - Presentación de Información.
2. Análisis de Información
  - Construir el modelo analítico que permita explotar al máximo la información disponible.
3. Diseño, evaluación y modificación de las estrategias políticas en materia de Seguridad Pública.
  - Diseñar, operar y evaluar, proyectos de investigación empírica.

El logro de las metas permitirá resolver la problemática ocasionada por la multiplicidad de fuentes de datos y la variedad de presentaciones con que los ofrecen, al establecer normas en la presentación de datos (información).

Del mismo modo, permitirá responder a las necesidades de informa-

ción inherentes al proceso de toma de decisiones, en Seguridad Pública, cumpliendo los requisitos mínimos de información estadística, cuando el objetivo está referido a las necesidades de investigación en la que es imprescindible conocer (probar) la relación existente entre variables y el posible impacto de éstas o su combinación, en el desempeño del evento en análisis. Por esto, los productos esperados del análisis estadístico están estrechamente vinculados al empleo de pruebas estadísticas, debido a que sólo así es posible descubrir la información oculta tras los números.

### ESTRATEGIA

Al incursionar en el campo de la política de Seguridad Pública el binomio investigación estadística, permite evaluar la información desde la perspectiva de los modelos estocásticos (probabilidad), se descubre la posible relación entre las variables asociadas a la problemática examinada, y se apoya con ello la toma de decisiones (políticas) ante situaciones de incertidumbre. Esta perspectiva analítica, se presenta como estrategia adecuada para orientar el examen de la información de Seguridad Pública.

En este sentido el criterio que permite valuar la fortaleza de la estrategia política de Seguridad Pública es su impacto (modificación) en el medio.

Sin embargo, las estrategias políticas en términos generales son operaciones de construcción teórica, por ello, es

necesario evaluar también las plataformas conceptuales que pretenden explicar el problema de la Seguridad Pública. Por ello, el poder descriptivo, explicativo y predictivo son indicadores idóneos en el afán de contrastar (evaluar), las diferentes propuestas.

Finalmente, en este esquema de Seguridad Pública, sólo el desarrollo de modelos formales y reales, generados a partir de la investigación científica, permitirá enfrentar racionalmente el problema de Seguridad Pública.

El análisis de la política pública merece la mayor de las atenciones, es decir, encuadrar la problemática particular de la procuración de justicia, con el propósito de construir los escenarios que permitan atender los reclamos sociales, en los que sin abandonar la reflexión teórica —**única posibilidad de resolver problemas sociales**—, permita atacar el problema social de seguridad pública.

### BIBLIOGRAFÍA

- Brunswick, New Jersey, 1979.
- CRUZ TORRERO, CARLOS. *Seguridad, Sociedad y Derechos Humanos*. México, Trillas, 1995.
- GONZÁLEZ-VIDAURRI, E.A.: *Alternativas la prisión preventiva. En el sistema de justicia penal: su crisis y el discurso criminológico contemporáneo*. S. Castro (Ed). Universidad.
- GREENBERG. D.F. *Mathematical criminology*. Rutgers University Press. New , 1985
- JAGER, J. *Kriminalpravention. Polizei-Führung-sakadenie*. Munster, 1990.
- KALA, J. C., GORENC, K-D., RAMÍREZ C. y RODRÍGUEZ, R. *Dos variaciones sobre el asalto ban-*

cario en el Banco Nacional de México. Revista Imagen, 1991.

LÓPEZ-REY, A.M.: *Criminología, Tomo II Criminalidad y Planificación de la política criminal*. España. Biblioteca Jurídica Aguilar. 1978.

SCHWIND, H.D.: *Zur Kriminalpolitischen Lage in der Bundesrepublik Deutschland*. En: *Präventive Kriminalpolitik*. H.D. Schindwind, F. Berckhauer y G. Steinhilper (Eds). Kriminalistik Verlag. Heidelberg, 1980.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *La Procuración de Justicia: Problemas, restos y perspectivas*, México, 1993.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Órgano del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Departamento del Distrito Federal. *Programa de Procuración de Justicia para el Distrito Federal 1995-2000*. Secretaría de Gobernación. México. 11 de marzo de 1996.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Poder Ejecutivo. Secretaría de Gobernación. México. 11 de diciembre de 1995.

PODER EJECUTIVO FEDERAL "Programa Nacional de Seguridad Pública", 1995-2000.

# GUARDIA NACIONAL

## ¿POSIBILIDADES DE UTILIZACIÓN?

---

---

JORGE MAYES\*

### *EL CÍRCULO VICIOSO*

En los últimos años la Delegación Iztapalapa se ha mantenido constante en el segundo lugar de la clasificación de Delegaciones por índice delictivo, siempre detrás de la Cuauhtémoc. En 1995 se registraron 30 mil 600 delitos, en 1996 la suma alcanzó 37 mil 203 y en 1997, de enero a noviembre, se cometieron 34 mil 506. Aunque el índice desciende en este último año, siempre aparece la Delegación Iztapalapa en segundo lugar.<sup>1</sup>

Al analizar los indicadores con que se cuenta para medir la incidencia delictiva, en la Delegación Iztapalapa se observa que de los 34 mil 506 delitos cometidos entre enero y noviembre de 1997, 18 mil 821 se distribuyen en 84 colonias de la Delegación, entre cuyas características están las de ser comunidades con alto grado de marginación o ser limítrofes con los municipios conurbados del Estado de México.<sup>2</sup>

En 1997, los delitos de mayor incidencia en esta Delegación fueron los de tipo patrimonial en sus modalidades de robo de auto (en muchos casos con violencia) 28.81%, lesiones (11.05%) robo a repartidor (10.41%), daño en propiedad ajena (8.18%) y robo a transeúnte (7.24%); y dentro de los delitos no patrimoniales el de las lesiones es el más frecuente.<sup>3</sup>

En cuanto a los delitos perpetrados por menores, tenemos que los más frecuentes son el robo (agravado y simple) 60.48% y las lesiones (simples o que ponen en peligro la vida) en 16.8% de los casos.<sup>4</sup>

De acuerdo con un sondeo entre la población de Iztapalapa, el 62% ha sufrido un asalto en los últimos tres años. El 40% de dichos actos ocurren cuando el ciudadano se transporta (en pesero, taxi, autobús y metro) y mientras transita por las calles el 37%. En menor medida se presentan los asaltos a domicilios (10%), en el automóvil (8%) y en los negocios o fuera de los bancos (7%).<sup>5</sup>

---

\* Asesor en materia de Seguridad Pública de la Delegación Iztapalapa

## *ASPECTOS SOBRE LA FUNCIONALIDAD DEL COMITÉ DELEGACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA*

Ante esta problemática el Comité Delegacional de Seguridad Pública en Iztapalapa no pudo hacer mucho en el pasado.

Estos comités, de acuerdo con la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, constituyen órganos de análisis, vigilancia, consulta y opinión,<sup>6</sup> y son los espacios previstos para la acción concertada de autoridades, fuerza pública y ciudadanos, en materia de seguridad.

Sin embargo, durante la pasada administración, los comités funcionaron de manera desigual y con mínima eficacia. De acuerdo con un análisis de sus reuniones mensuales,<sup>7</sup> los Delegados no ejercieron su facultad de dirigir la seguridad pública en su Delegación y, en general, su actuación fue más protocolaria que ejecutiva. Asimismo, fue regla general una escasa participación ciudadana, junto con una excesiva presencia de funcionarios delegacionales.

En el caso específico de Iztapalapa, el Comité nunca se asumió como un verdadero instrumento de combate a la inseguridad. El Delegado no le dio la debida importancia y más bien se mantuvo al margen de los responsables de la policía preventiva y la PGJDF en esta demarcación. Además de la escasa coordinación, poco se procuró la eficiencia en el trabajo de la policía (de ahí que se trajo a los militares para cubrir esta deficiencia) y dignificar

el trabajo de ésta, tampoco se le dio seguimiento a su desempeño, ni se logró incorporar a los sectores, afectados por la inseguridad, al esfuerzo del gobierno.

En la práctica no se ejercieron las facultades del Comité Delegacional de Seguridad Pública. La escasa participación de la ciudadanía y la deficiente atención institucional a las pocas participaciones, impidieron darle seguimiento al plan delegacional de seguridad, así como apoyar y vigilar el desempeño de la policía.

El Comité nunca logró convertirse en una instancia de coordinación. El Delegado jugó un papel ritual, la información se manejó de manera compartimentada y la ciudadanía permaneció distante.

## *LA PERCEPCIÓN DE LA CIUDADANÍA*

La opinión pública de nuestra ciudad, al mismo tiempo que percibe un fuerte incremento delictivo, atestigua una creciente ineficiencia policial y una ínfima calidad en el desempeño de ésta. "Los capitalinos —señala Ernesto López Portillo Vargas— emiten, a través de encuestas, opiniones en las que expresan censura y desconfianza casi totales. Por otro lado, los recursos se incrementan y la inseguridad no disminuye."<sup>8</sup>

La mayoría de los capitalinos considera que el problema de inseguridad que se vive en la Ciudad de México se ha agravado (64%). En particular en la Delegación Iztapalapa, el 62% considera que la delincuencia se ha venido incrementado de manera consistente.<sup>9</sup>

Asimismo, los capitalinos colocan el asunto de la inseguridad como problema prioritario a resolver. La población de Iztapalapa ubica en primer lugar, con 27% de menciones, el tema de la seguridad pública como rubro en el que es necesario que el gobierno del DF destine mayores recursos.<sup>10</sup>

En suma, cerca de la mitad de los iztapalapenses (43%) considera a la inseguridad como el principal problema que existe en su comunidad.<sup>11</sup>

El eje de la organización de las "Jornadas por la Seguridad en Iztapalapa" consistió en reconocer la gravedad del nivel de desconfianza entre la ciudadanía, respecto al gobierno y los cuerpos de seguridad. En el documento final se apunta que para cambiar el actual estado de cosas en materia de seguridad pública, es necesario inaugurar un nuevo tipo de relación entre gobierno, cuerpos de seguridad y ciudadanía. Desde esta perspectiva se insistió en la importancia de abrir el debate, de tender puentes y entablar el diálogo "(...) para crear las condiciones de confianza y acercamiento mínimas para enfrentar el problema de la inseguridad en Iztapalapa".<sup>12</sup>

Más allá de los datos específicos, como señala Ernesto López Portillo Vargas, "(...) la prevención del delito, la procuración e impartición de justicia, la ejecución de penas y medidas de seguridad, se desarrollan en un contexto de simulación, falta de controles, nula profesionalización, ínfima calidad en el desempeño, ausencia de mecanismos de corresponsabilidad efectivos y ágiles, carencia de información siste-

mática y oportuna, casi total desvinculación con la comunidad y corrupción e impunidad insertas como reglas, no como excepciones."<sup>13</sup>

Rehenes de la ineficiencia y atrapados en la lógica de la desconfianza los iztapalapenses, al igual que el resto de los habitantes del Distrito Federal, demandan una nueva forma de entender el problema y de plantear las soluciones.

### *DESAFÍOS QUE TENEMOS QUE ENFRENTAR*

Iztapalapa plantea un enorme reto en materia de seguridad. Primero por las dimensiones de su población, cantidad de viviendas y colonias; por el número y diversidad de sus establecimientos económicos; por la enorme red de vialidades por las que transitan ciudadanos y se transportan todo tipo de bienes y mercancías; por la gran cantidad de planteles escolares y número de alumnos.

En segundo lugar, por las precarias condiciones en las que se combate a la delincuencia desde el punto de vista del equipamiento como de los recursos humanos. En las condiciones actuales, es difícil obtener buenos resultados si no aparece un nuevo planteamiento.

El gobierno, en tercer lugar, tiene la obligación de remontar inercias y reorientar su esfuerzo teniendo como prioridad el problema de la seguridad pública. La acción del gobierno se aprecia desligada del tema de la seguridad; las diversas áreas trabajan sin tomar en

cuenta este concepto para la planeación de sus acciones. Asimismo, el mal funcionamiento del Comité Delegacional de Seguridad Pública en el pasado, refleja el desprestigio del gobierno en materia de seguridad.

En este marco, habrá que considerar las siguientes directrices:

1. Resulta de primera importancia rediseñar al Comité Delegacional de Seguridad Pública, con el fin de hacer de éste un verdadero instrumento en la lucha contra la inseguridad. Elevar el nivel de eficiencia y eficacia de los cuerpos de seguridad, pasa por aproximar al policía al ciudadano y por poner al alcance de toda la población los medios para participar realmente.

El Comité Delegacional de Seguridad debe contar con una presencia territorial mucho más fuerte que en el pasado, con el fin de estar cerca de la problemática y captar los puntos de vista de los vecinos ahí donde ocurren las cosas.

Debemos subrayar que es desde el nivel micro donde se hace posible la coordinación entre las autoridades (tanto delegacionales, como del sector III Oriente de la Secretaría de Seguridad Pública y la delegación de la Procuraduría General de Justicia del DF) para el control del trabajo policiaco y el combate a la corrupción.

En esa línea, tenemos el reto de crear las condiciones necesarias para establecer mecanismos de monitoreo y evaluación que impacten en un mejor servicio.

2. De acuerdo con un sondeo de opinión, el 78% de los vecinos de la ciudad de México se muestra a favor

de la organización de vecinos para combatir la delincuencia y 73% considera que con esta medida realmente se puede aminorar el problema.<sup>14</sup> La calidad y cantidad de la participación ciudadana durante las Jornadas por la Seguridad en Iztapalapa, confirman la existencia de importantes sectores deseosos de cooperar y comprometerse.

Se requiere un gran esfuerzo de comunicación con la ciudadanía. La sociedad de Iztapalapa no sólo demanda seguridad, sino también la aportación de soluciones potenciales. Así lo mostraron las Jornadas por la Seguridad en Iztapalapa en las que, además de servidores públicos y fuerzas de seguridad, participaron activamente organizaciones sociales y políticas, las iglesias y las escuelas, empresarios y comerciantes, profesionistas y trabajadores.

Si no se incorpora a los sectores demandantes de seguridad poco podremos hacer frente a las enormes dimensiones de la tarea. Las soluciones efectivas deben incorporar y hacer corresponsables a todos los ciudadanos en el esfuerzo por garantizar el orden y la paz pública.

3. La situación actual exige optimizar los recursos disponibles, hasta donde lo permitan las atribuciones de la autoridad delegacional.

Se requiere tomar medidas inmediatas que incidan en el mejoramiento de las condiciones de trabajo de los policías. Los módulos de vigilancia existentes, requieren ser acondicionados de inmediato, y los de nueva creación, ser ubicados de acuerdo con criterios que permitan su adecuada distribución territorial (índices delictivos, inexistencia de



módulos, etc.). Lo mismo ocurre con otra clase de equipo, como patrullas y armas.

Asimismo, se requiere hacer el esfuerzo de mejorar las condiciones de vida del policía, así como establecer un mecanismo de estímulos y compensaciones a los buenos elementos, con base en evaluaciones permanentes de la ciudadanía.

El problema es de recursos financieros, pero no sólo de eso. Si no se capacita al policía y se mejoran sus condiciones, sus recursos caerán en saco roto y los índices delictivos seguirán en aumento.

4. Si verdaderamente entendemos el problema de la inseguridad como prioritario, la Delegación debe incorporar a su esfuerzo de gobierno la perspectiva de atacar desde todos los frentes de su actividad el problema de la inseguridad. La tarea de construir una demarcación más segura, también implica concebir la acción del gobierno en materia de seguridad, vinculada al trabajo que se impulsa desde las áreas de desarrollo social, obras y servicios urbanos.

El desarrollo social está llamado a jugar un papel preponderante en la promoción y ejecución del plan de seguridad. Sensibilizar a la población, reconstruir tejido social, impulsar actividades relacionadas con la cultura cívica y de prevención del delito, deben ser tareas consideradas como fundamentales en cualquier plan de seguridad.

Asimismo, el esfuerzo de servicios urbanos y de obras deben incluir siempre la dimensión de la seguridad. Sabemos que con alumbrado y limpieza de todo tipo de sitios públicos, dos demandas principales de la ciudadanía, los niveles de seguridad aumentan de manera

notable e inmediata, al reducirse los espacios propicios para la delincuencia.

El 72% de los vecinos del DF, de acuerdo con un estudio de Consultores en Investigación y Comunicación,<sup>15</sup> perciben que iluminar adecuadamente las entradas de sus casas ayudaría a resolver el problema de inseguridad. Esta propuesta se ubica en primer lugar de menciones cuando se preguntó cómo podrían participar los vecinos en la lucha contra la inseguridad. Asimismo, de acuerdo con la investigación arriba mencionada, el 55% estima que los vecinos se pueden organizar para limpiar entre todos los lotes baldíos y así evitar que en esos lugares se escondan asaltantes.<sup>16</sup>

Las Jornadas por la Seguridad en Iztapalapa confirman la importancia de limpia y alumbrado desde el punto de vista de la seguridad. De acuerdo con los propios vecinos, según se menciona en la Memoria de esas Jornadas, el esfuerzo en estos dos terrenos condujo a que “los niveles de seguridad aumentaran de manera notable e inmediata, al reducirse los espacios propicios para la delincuencia.”<sup>17</sup>

## *PARTICIPACIÓN ORGANIZADA DE LA CIUDADANÍA*

Sin la real y dedicada participación ciudadana en los asuntos de la seguridad pública no será posible remontar alarmantes niveles de inseguridad pública en la demarcación.

No es tarea sencilla hablar de participación ciudadana si consideramos los años de manipulación ideológica

que han generado desconfianza y apatía entre la población. El nuestro corre el riesgo de ser considerado un discurso más. Sin embargo, el empeño primero de la actividad delegacional es involucrar a los ciudadanos en este esfuerzo conjunto de gobernar con todos y para todos.

Sabemos que la participación ciudadana cumple una función interpellante, de crítica a la posible ineficiencia y particularismo de las administraciones públicas; al mismo tiempo es expresión y defensa de intereses locales legítimos. Para que tal participación se dé en un marco de recreación del espíritu colectivo, hace falta considerar al gobierno como democrático, honesto y eficiente.

La ciudadanía responderá en la medida en que la Administración sea igualmente justa y activa; hemos presentado un ambicioso plan delegacional de seguridad pública destinado a incrementar los niveles de seguridad en la demarcación con la decidida participación ciudadana.

Es una meta de la presente Administración hacer de la participación ciudadana un método de gobierno, un estilo de hacer política; en ese tenor, ampliaremos la explicación de las líneas de acción de participación ciudadana:

#### **A) Plan de Acción de Seguridad Vecinal y Prevención del Delito**

En coordinación con la Subprocuraduría de Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad, se inició el curso-taller de preparación para los promotores comunitarios que, a su vez, promoverán la organización vecinal calle por calle hasta crear una red de

ciudadanos concientes y participativos que velen por su seguridad.

Como parte de este Plan, realizaremos las Jornadas por la Seguridad en cada una de las subdelegaciones territoriales, con el afán de involucrar a la población de las colonias más delictivas en acciones concretas de deporte, cultura, recreación, salud y educación que ofrezcan distintas alternativas a jóvenes y niños. Con estas jornadas acercaremos a la población a los servicios que preste la PGJDF, la SSP y las instancias delegacionales.

#### **B) Programa de Seguridad Escolar**

Como elemento primordial de la cultura de la seguridad, trabajaremos con asociaciones de padres de familia y profesores interesados en la prevención de conductas delictivas en sus alumnos. Capacitaremos a padres y madres de familia para colaborar de manera conciente y responsable en los comités escolares de seguridad y vialidad.

#### **C) Formación de Comités Ciudadanos de Seguridad Territorial**

Promoveremos la creación de múltiples comités ciudadanos de seguridad en sus propios territorios o por sectores (jóvenes, deportistas, comerciantes, etc.) para que los ciudadanos formen parte decisiva de los subcomités territoriales de seguridad pública.

#### **D) Capacitación y asesoría de ONG'S**

La Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH) apoyará la sensibilización y creación de promotores de

los derechos humanos, en especial orientándose al trabajo de los niños de la calle. Esto se realizará en la sierra de Santa Catarina y el paraje de San Juan, donde se han suscitado lamentables actos delictivos.

Con éstas, entre otras reflexiones que se concretarán en acciones, nos planteamos el esfuerzo de gobernar para todos y con todos. De parte del gobierno en Iztapalapa, estará siempre la disposición para fortalecer y acompañar las iniciativas ciudadanas de participación y organización en el importante tema de la seguridad pública.

## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- <sup>1</sup> Los datos de 1995 y 1996 fueron tomados de: Plan de acción de seguridad vecinal y prevención del delito, Subprocuraduría de Atención a Víctimas y servicios a la Comunidad, PGJ-DF, 1997, s/p. Los datos de 1997 fueron tomados de: "Total de delitos por delegación", en: Programa de seguridad y justicia para la Ciudad de México, PGJ-DF, enero, 1998, s/p.
- <sup>2</sup> *Incidencia delictiva por colonia, enero-diciembre de 1997*, PGJ-DF, Departamento de Informática, 1998. Se destacan, en particular: Santa Martha Acatitla, Buenavista, Juan Escutia, Paraje San Juan, Iztapalapa zona urbana, Escuadrón 201, U.H. Vicente Guerrero, Santa María Aztahuacán, Tepalcates, Esmeralda, San Andrés Tetepilco, San Lorenzo Tezonco, Guadalupe del Moral y Lomas de la Estancia.
- <sup>3</sup> *Incidencia delictiva por colonia, enero-diciembre de 1997*, PGJ-DF, Departamento de Informática, 1998.
- <sup>4</sup> INEGI, *Cuaderno estadístico delegacional, Iztapalapa*, DF, edición 1996, p. 70
- <sup>5</sup> "¿Usted o su familia han sufrido un asalto en los últimos tres años?" y "¿Dónde se realizó el asalto?", en: Delegación Iztapalapa, diciembre de 1997, *Fondo y Forma*, p. 1, mimeo.
- <sup>6</sup> Véase: *Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal*, artículos del 63 al 66.
- <sup>7</sup> "Los Comités Delegacionales de Seguridad Pública", Dirección de Coordinación Metropolitana, mimeo, s/f.
- <sup>8</sup> Ernesto López Portillo Vargas. "Seguridad pública y seguridad ciudadana", en: *Nexos*, Núm. 240, diciembre, 1997, p. 14.
- <sup>9</sup> Percepción y expectativas ciudadanas ante el problema de seguridad en la Ciudad de México. *Consultores en Investigación y Comunicación*, noviembre, 1997, p. 5 y 9.
- <sup>10</sup> "¿Dónde cree usted que debe invertir más recursos el gobierno del DF?", en: *Delegación Iztapalapa*, diciembre de 1997, *Fondo y Forma*, p. 1, mimeo.
- <sup>11</sup> *Ibid.* "¿Cuáles son los principales problemas que existen en su comunidad?", p. 2
- <sup>12</sup> *Jornadas por la Seguridad en Iztapalapa*. 10 al 20 de enero de 1998. Memoria, Iztapalapa, 27 de enero, 1998, p. 6.
- <sup>13</sup> Ernesto López Portillo Vargas. *Op. cit.*, p. 14.
- <sup>14</sup> Percepción y expectativas ciudadanas ante el problema de seguridad en la ciudad de México. *Op. cit.*, p. 13.
- <sup>15</sup> Percepción y expectativas ciudadanas ante el problema de seguridad en la Ciudad de México. *Consultores en Investigación y Comunicación*, noviembre, 1997, mimeo, p. 13.
- <sup>16</sup> *Ibid.*
- <sup>17</sup> *Jornadas por la Seguridad en Iztapalapa*. 10 al 20 de enero. Memoria, Iztapalapa, 27 de enero, 1998, p. 9. Asesor en materia de Seguridad Pública de la Delegación Iztapalapa.



# LA SEGURIDAD PÚBLICA QUE NOS FALTA

---

---

TOMÁS MENDOZA JUAN DE DIOS\*

El presente artículo pretende conformar un ensayo que no busca agotar con estadísticas ni pesados razonamientos el tema de la seguridad pública desde aspectos teóricos, mucho menos filosóficos, pues sería como demeritar a la barbarie y a la civilización de la historia humana, no obstante la frialdad que de por sí no es su materia prima y sí está revestida de acción suprema. También sería como cuestionar solamente, sin aceptar los logros, a los Estados que a toda costa han buscado, buscan y buscarán corresponder a los ciudadanos demandantes de la seguridad pública inscrita en los compromisos de gobierno.

Se dice que la seguridad pública está cargada de acción suprema porque generalmente es precedida, cuando se pierde, de miedo y de violencia. Hoy en día, podría decirse, que nadie se ha exceptuado de perderla, pues son muchos los universos demandantes de esta protección, que suele no satisfacerse.

## *UNA DEFINICIÓN SEGURA*

“La Seguridad Pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos<sup>1</sup>”.

La Constitución, en su artículo 21 dispone que la obligación del Estado es velar por la seguridad pública. Señala dicho artículo que todas las instituciones del país se organicen bajo los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. En este sentido, se contempla la obligación de la Federación, de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, para coordinarse en la materia, dando lugar a la creación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 recogió en la consulta popular<sup>2</sup> las aportaciones de la sociedad, definiéndose los objetivos de:

“Crear las condiciones legales, institucionales, administrativas y de

---

\* Licenciado en Periodismo y Comunicación Colectiva

comportamiento ético de los cuerpos policiales que aseguren a los individuos la debida protección de su integridad física y patrimonial y un ambiente propicio para su desarrollo. Esto implica no sólo emprender un esfuerzo sin precedentes en materia de prevención del delito, sino una reestructuración a fondo del sistema de seguridad pública, de manera que la población encuentre una respuesta profesional, honesta y expedita a sus demandas de seguridad.

Crear las condiciones que permitan al Estado combatir de manera frontal y más eficiente la delincuencia organizada, con una mayor y mejor profesionalización de los cuerpos de seguridad pública, una mayor cooperación entre los tres órdenes de gobierno y con otros países, y una amplia revisión del marco legal y las disposiciones penales aplicables a este tipo de delincuencia”.

A decir del PNSP (Plan Nacional de Seguridad Pública), ésta no debe ser comprendida exclusivamente bajo criterios policiales. Va más allá de la prevención o persecución de conductas antisociales y delictivas y se articula a todo proceso de justicia, desde una comprensión sistematizada que privilegia el esfuerzo y la coordinación entre las instituciones políticas, económicas y sociales de todo el país y que deriva en una política nacional congruente, coherente y sistematizada.

Por ello, también la actuación de los poderes judicial federal, del Distrito Federal y de las entidades federativas es relevante en los resultados de las políticas integrales del combate a la delincuencia.

Su fin último es consolidar un sistema de seguridad pública, en el que la eficiencia, profesionalismo, legalidad y honradez de los integrantes de las instituciones de seguridad, reviste un valor estratégico de enorme trascendencia para el país, puesto que implica recuperar la confianza en la ley y sus instituciones, para que la legalidad sea la norma real de la convivencia social.

El Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000<sup>3</sup> se establece como el principal elemento de coordinación programática para que los tres órdenes de gobierno constitucionales unan sus esfuerzos para abatir las incidencias delictivas, den mayor seguridad a las personas, sus bienes y sus derechos y logren dar respuesta a una de las demandas más sentidas de la población, involucrando en sus acciones a los núcleos comunitarios que componen la dinámica social mexicana. Una sociedad que tiene cerca de 92 millones de mexicanos, de los cuales aproximadamente 65 millones habitan en zonas urbanas y 27 millones en áreas rurales. Existen 50 ciudades que tienen más de 100 mil habitantes y en 145 municipios se registra la mayor concentración demográfica y las actividades económicas, políticas, sociales y culturales de más dinamismo en el mosaico geográfico de la Nación. En donde los delitos de mayor incidencia se cometen en contra del patrimonio (robo y daños), la integridad corporal (lesiones) y los ilícitos contra la vida (homicidios), así también destacan los delitos que atentan contra la salud.

Asimismo, en los Estados Unidos Mexicanos hay 2,413<sup>4</sup> municipios en

sus 31 entidades federativas, así como 16 Delegaciones Políticas en el Distrito Federal.

Por falta de políticas claras, sistemáticas y coherentes para la toma de decisiones en materia de seguridad, existe una enorme disparidad y desproporción en cuanto al número de policías por población o por necesidades de la localidad.

Esto significa que al carecerse de criterios racionales de planeación para decidir, proyectar, emplear y capacitar a los elementos de la seguridad pública municipal, existan 335 municipios que carecen de policías; 749 municipios cuentan con una fuerza de seguridad entre uno y diez elementos; 77 municipios tienen entre 1,001 y 5,000 policías; y 10 municipios poseen una población policial entre 5,001 y 13,100 elementos. El resto cuenta con una fuerza entre 11 y 1000 policías.

En resumen, 1990 municipios tienen de 0 a 100 policías (82.53%) y 318 municipios (13.18%) están el rango de 101 a 1,000 elementos y en 87 municipios se concentra el 68.7% de las policías preventivas del país. A nivel estatal, la más alta participación policial se tiene en el Distrito Federal, Estado de México, Jalisco, Nuevo León y Veracruz<sup>5</sup>. Solamente el Distrito Federal tiene aproximadamente a 70,000 policías como fuerzas preventivas, de las cuales cerca de 25 mil pertenecen a la Secretaría de Seguridad Pública y el resto se ubica en las instituciones complementarias de la Policía Auxiliar y la Policía Bancaria e Industrial<sup>6</sup>.

Los policías preventivos locales se estiman en aproximadamente 400,000 elementos; y las policías federales, con la Federal de Caminos, Forestales y del Medio Ambiente, así como la Fiscal y Migratoria, se estiman en alrededor de 7,000 agentes<sup>7</sup>.

### *APROXIMACIÓN A LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA POLICIAL PREVENTIVA*

No sólo las cantidades financieras que apoyan el trabajo policial son precarias. Tampoco existen criterios específicos para decidir cuánto, dónde, cómo, en qué y para qué invertir o no el presupuesto asignado al rubro. Esta situación adquiere una relevancia muy significativa en el caso de las policías preventivas de los municipios que componen la República Mexicana.

Durante el sexenio 1989-1994, la inversión en infraestructura policial preventiva —no considerando a las corporaciones de policía judicial— por cada mexicano, fue de 1.00 peso anual<sup>8</sup> por habitante.

Si esta cifra se ubica respecto a su porcentaje de participación en el Producto Interno Bruto del País, se observa que el gasto destinado a la infraestructura policial en ese periodo representó solamente el .008 del PIB, desde luego sin considerar el gasto administrativo y en salarios de las corporaciones policiales.

*UNA PEQUEÑA VISIÓN**INTERNACIONAL*

El incremento de los índices de delincuencia es un fenómeno que en los últimos años ha afectado a varios países que cuentan con cuerpos policiales bien capacitados y remunerados.

Por ejemplo, en Francia la delincuencia ha aumentado más del 60%, durante los últimos 10 años, mientras que en la segunda mitad del decenio de 1980, la tasa de homicidios en Italia y Portugal se duplicó y la de Alemania se triplicó<sup>9</sup>.

La delincuencia organizada es tal vez la más preocupante expresión de conductas enfermizas que involucra a grupos criminales que actúan con estructuras equipadas, ordenadas y disciplinadas, sometidas a reglas rígidas; sus operativos no son producto de impulsos sino de previsiones meditadas y calculadas que desafortunadamente han rendido fruto a las bandas organizadas.

Esta delincuencia no tiene límites fronterizos; el proceso delictivo donde se inscribe, tiene orígenes y efectos transnacionales; se ha convertido en uno de los problemas más graves de la comunidad mundial, que sólo podrá combatirse globalmente sin intervencionismos, pero con firme cooperación conjunta. Es también un complejo sistema económico clandestino con ingresos que sobrepasan el producto nacional bruto de algunas naciones y cuya disimulación (lavado de dinero) provoca otro tipo de problemas nocivos.

Sólo recientemente la PGR elevó la duración de sus cursos de 4 a 12 meses para el curso básico de policía judicial, que es la duración más baja de las policías investigadoras de Europa (Italia), mientras que en España es de 2 años y en Alemania es de 3 años; sin embargo, la PGR y otras corporaciones mejoraron sus cursos en tiempo y calidad. Pero eso no ha sido la solución.

En cuanto a la planta docente de los institutos de formación, todas las policías europeas y de Estados Unidos de América, cuentan con docentes de tiempo completo, mientras que en México la planilla del profesorado es contratada generalmente por horas.

*SEGUIMOS CON LO NUESTRO*

En nuestro país, a últimas fechas, el número de presuntos delincuentes registrados en los juzgados de primera instancia, en ambos fueros a nivel nacional, se incrementó sin duda alguna.

En cuanto a la ocupación de los presuntos responsables, existe la impresión entre diversos sectores sociales de que el desempleo puede explicar el aumento de la incidencia criminal. Esto supondría que en las cifras, la proporción de desempleados en las averiguaciones previas iniciadas y en los sentenciados, fuera mayor respecto a los que contaban con trabajo.

Sin embargo, llama la atención que en un periodo reciente de 4 años sólo el 10.34% de los procesados del fuero común y 5.94% del federal se



consideraban desempleados. Esto es, que cerca de 94% y del 90% de los presuntos delincuentes, respectivamente, declararon que tenían empleo al momento de ser aprehendidos.

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal registró tan sólo en 1995 casi 600 delitos diarios, según el informe de labores del Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal en diciembre.

Puede decirse en general que en todos los años analizados existe un mayor número de detenidos que el de sentenciados y que esta proporción es aún más acusada con referencia a los ingresos que registran los centros penitenciarios del país.

Esta tendencia, que ha persistido a lo largo de la última década refuerza, desde varios ángulos, los motivos que animaron al Estado Mexicano a impulsar una reforma estructural que integrara en una sola conceptualización una política nacional sobre seguridad pública.

Un diagnóstico amplio de los factores que confluyen en esta problemática, ha de realizarse en el Programa de Prevención y Readaptación Social 1995-2000, con el que deberá procurarse amplia coordinación de acciones en el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

### *AUN LOS SERVICIOS PARTICULARES DE SEGURIDAD*

Los servicios de protección y seguridad, como elementos auxiliares en la pre-

vencción delictiva por parte de particulares, se ha convertido en un mercado en crecimiento, pero con serios problemas.

Muchos de ellos se han agudizado en la medida en que la intervención, asesoría y oferta de servicios de vigilancia, protección, equipo y sistemas para la seguridad patrimonial y personal, han elevado su participación, en el rubro de servicios y comercio.

Uno de sus efectos es la incertidumbre sobre el número de personas y empresas dedicadas a la vigilancia, protección, transporte de valores y custodia de personas particulares. Igualmente se duda de la capacitación, cantidad, ética y honorabilidad de buen número del personal patronal y operativo.

En el Distrito Federal, se tienen 121,066 elementos registrados en el banco de información sobre el personal policial del D.F., de las policías de las instituciones oficiales y privadas. Del total, 39,066 elementos pertenecen a las empresas de seguridad privada. De éstos, una proporción muy significativa carece de capacitación policial.

Los servicios ofrecidos para la protección tienen un rango de costo que va desde un mínimo mensual de un guardia de \$1,325 a \$2,650 por 12 horas, hasta la vigilancia de 24 horas con dos guardias durante el mes con el costo de \$6,600. O bien, el costo de un custodio personal oscila entre los \$2,000 y \$10,000 mensuales.

Se estima que existe un importante número de empresas sin autorización ni registro, que funcionan en el Distrito Federal y en el interior del país.

## *LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA*

### *PRESENTE*

La participación de la ciudadanía ha sido una iniciativa constante entre las autoridades federales y estatales, por ello se ha promovido la creación de los consejos consultivos estatales, municipales y distritales de protección ciudadana como órganos de colaboración social que apoyen las diferentes funciones gubernamentales en la materia. Sin embargo, es necesario reconocer que estos órganos no han logrado generar los resultados previstos, por varias razones.

Aun cuando actualmente 16 estados cuentan con ley de seguridad pública y 5 con ley orgánica en la materia, los Consejos no han definido nítidamente su campo de acción.

Existen más de 21 entidades federativas que tienen instalados órganos parecidos a los consejos de coordinación que prevé ahora la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reglamentaria del artículo 21 constitucional. A pesar de ello, sus proyectos, programas y resultados, así como la difusión de sus actividades cotidianas, tienen muy escasos niveles de penetración en la sociedad.

### *NÓTESE EL OBJETIVO GENERAL DEL PNSP*

La seguridad pública está en función de lo que establece la Constitución

Política en su artículo 21: “La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

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

Estos propósitos, al parecer de la Federación, se recogen de manera puntual en la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que dispone como objetivos: “salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. Estos fines, a su parecer, se alcanzarán mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor, a través de las autoridades competentes. Se afirma que el Estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, al desarrollar políticas, programas y acciones que fomenten en la sociedad, valores culturales y cívicos, e induzcan el respeto a la legalidad”.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, por su parte, señala como objetivos en materia de seguridad pública: “Crear las condiciones legales, institucionales, administrativas y de comportamiento ético de los cuerpos

policiales que aseguren a los individuos la debida protección de su integridad física y patrimonial y un ambiente propicio para su desarrollo. Esto implica no sólo emprender un esfuerzo sin precedentes en materia de prevención del delito, sino una reestructuración a fondo del sistema de seguridad pública, de manera que la población encuentre una respuesta profesional, honesta y expedita a sus demandas de seguridad”.

“Crear las condiciones que permitan al Estado combatir de manera frontal y más eficiente la delincuencia organizada, con una mayor y mejor profesionalización de los cuerpos de seguridad pública, una mayor cooperación entre los tres órdenes de gobierno y con otros países, y una amplia revisión del marco legal y las disposiciones penales aplicables a este tipo de delincuencia”.

“Lograr que los órganos responsables de la procuración de justicia se constituyan en auténticos vigilantes de la legalidad y la persecución de los delitos. Asimismo que realicen sus acciones con base en un correcto ejercicio de las atribuciones que el orden jurídico nacional les ha conferido. Que la ciudadanía vea en los órganos de procuración de justicia auténticos servidores públicos y no un obstáculo para la aplicación de la Ley o, inclusive, una causa más de delitos y agravios en su contra. Que la legislación penal establezca instrumentos modernos y ágiles para la investigación de los delitos y con ello se pueda castigar pronta y eficazmente a quienes delinquen, sin dar lugar a las peligrosas iniquidades y subterfugios que la población reciente”.

“Contar con un régimen en donde todos puedan tener acceso a la justicia y satisfacer sus justas demandas; un régimen donde los individuos y las autoridades se sometan a los mandatos de la Ley y, donde la calidad de los juzgadores y sus resoluciones esté por encima de toda sospecha”.

“Consolidar la reglamentación y el ejercicio de las funciones de los organismos que tienen a su cargo la protección no jurisdiccional de los derechos humanos, en especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de las comisiones locales que ven por esos derechos, de modo que se establezca y se extienda un verdadero sistema de defensa de esos derechos y de una cultura de respeto y promoción de los mismos”.

## *ESTRATEGIAS GENERALES*

### *PARA CONTINUAR*

Para encauzar los esfuerzos de la sociedad y su gobierno en la consecución de los objetivos mencionados, se establecen como líneas centrales de estrategia las siguientes:

Definir y promover la ejecución de una verdadera política nacional, que entienda a la seguridad pública como una función del Estado, cuyos propósitos, recoge el objetivo general del Programa Nacional de Seguridad Pública.

Concebir este Programa y los fines generales del Sistema Nacional de Seguridad Pública, como instrumentos jurídicos y operativos que aporten con-

diciones para la renovación del federalismo y la Reforma Política del Estado Mexicano.

Aplicar de manera coherente y sistematizada el conjunto de instrumentos y acciones de las autoridades que tienen atribución directa o indirecta en la materia, para combatir las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales.

Determinar políticas, programas locales y regionales, para establecer nuevas relaciones que fomenten en la sociedad valores culturales y cívicos que induzcan una actitud de respeto a la legalidad, derechos humanos y aseguren la coherencia de las acciones emprendidas.

Utilizar la coordinación como elemento medular para la ejecución de las acciones emprendidas.

Vigilar que la actuación de las instituciones policiales se rija por la legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

### *EN BUSCA DE UN MODELO DE SEGURIDAD PÚBLICA APLICABLE*

El Programa Nacional de Seguridad Pública se propone ser la guía de trabajo para lograr que el Sistema Nacional de Seguridad Pública cumpla con el propósito fundamental de instaurar una política nacional que tenga como objeto articular las funciones institucionales, normas y acciones para garantizar, mediante la justa aplicación de la ley, la seguridad de las personas y el

pleno goce de sus derechos, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. Su contenido ha de promover programas locales y regionales, a fin de establecer nuevas relaciones que fomenten en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan una actitud de respeto a la legalidad.

El mismo Programa considera que un modelo de seguridad pública debe concebir a ésta con una visión integral que comprenda la prevención, la persecución a través del Ministerio Público, la sanción de infracciones y delitos a través de la administración de justicia y la readaptación social. Tal modelo, asegura dicho Programa, en primer término, debe profesionalizar a los cuerpos de seguridad en el país, dotándoles de mejores instrumentos de información y equipamiento. También señala que se debe capacitar a los miembros de las instituciones policiales y obligar a que su actuación se rija por los principios éticos de legalidad, honestidad y eficacia en el ejercicio de sus obligaciones con la sociedad.

El programa señala que un nuevo modelo de seguridad requiere, para tener éxito, de una intensa participación ciudadana que coadyuve con su energía social organizada al cumplimiento de los compromisos pactados, entendiéndose que en el combate a la delincuencia, a la corrupción y a la impunidad, nadie puede ser ajeno. Exige probidad absoluta de sus miembros, eficacia en la función y clara voluntad para tener mejores actitudes y aptitudes en beneficio del pueblo de México.

*ALGUNAS NOTICIAS RECIENTES**PARA SU INTERPRETACIÓN*

Ernesto Zedillo informa que no habrá descanso hasta no dismantelar a las organizaciones criminales.

- La Cámara de Diputados aprueba las reformas a los artículos 30, 32 y 37 constitucionales. El Senado hace lo mismo con la Ley de Cámaras Empresariales.
- El grupo de Contacto de Alto Nivel para el Control de las Drogas define mecanismos para redoblar el combate a la producción, tráfico de enervantes y lavado de dinero en México y Estados Unidos.
- Acribillan en Tijuana a Armando Gutiérrez, Director de Procesos Penales de la Procuraduría General de Justicia de Baja California.
- El ex Procurador General Antonio Lozano Gracia da a conocer su disposición para comparecer ante la autoridad, con relación a la osamenta humana encontrada en la Finca El Encanto.
- El titular de la PGR, Jorge Madrazo encabeza en Querétaro el LXXX aniversario de la promulgación de la Constitución.
- En San Cristóbal de las Casas es agredida la hermana de Samuel Ruiz, María de la Luz, por Miguel Méndez Toporeck, ahijado de su hermano.
- El presidente Ernersto Zedillo expresa su satisfacción ante la decisión tomada por TV Azteca y Televisa en el sentido de cancelar los programas Fuera de la Ley y Ciudad Desnuda.
- La SCJN descalifica “los ataques que a últimas fechas se han desatado contra los jueces en general” y en especial, contra los órganos que constituyen el Poder Judicial de la Federación.
- En Monterrey, acusado por delito de fraude y asociación delictuosa, es aprehendido Jorge Lakenau Rocha, del Grupo Ábaco-Confía.
- La Procuraduría General de Justicia Militar de la Sedena informa que los jefes de los Grupos Zorros y Jaguares y del Agrupamiento de Motopatrullas se encuentran bajo arresto militar debido a que pudieron haber incurrido en alguna responsabilidad en el caso Buenos Aires.
- El presidente Zedillo al reunirse con magistrados del TSIDF señala que no se bajará la guardia hasta no recobrar la confianza por parte de la población, de que cada trasgresión a la ley será perseguida con eficacia.
- Son consignados al Reclusorio Oriente el General Lamberto Ponce Lara, jefe del grupo Zorros; el Coronel Jesús Alonso Valdés, titular de la unidad de Motopatrullas y el Teniente Moctezuma Ilhuicamina Cepeda, Director del grupo Jaguares.
- El presidente Ernesto Zedillo recibe a los participantes en la Reunión

Interamericana de Ministerio Público. Posteriormente se reúne en privado con la Procuradora de Estados Unidos.

- Se inaugura la reunión extraordinaria de la Asociación Interamericana de Ministerios Públicos. En ella participan: Jorge Madrazo, Janet Reno y Carla del Ponte, entre otros.

Alrededor de 20 mil personas de 50 organizaciones, “realizan una marcha silenciosa”, en contra de la inseguridad y la violencia que prevalece en la Ciudad de México. En este sentido, el presidente Zedillo envió una Iniciativa de Ley ante el Congreso de la Unión que revisaría, y cuatro meses después se vuelve a hacer el mismo reclamo por no ver resultados.

Se podría continuar con la lista de noticias de las que se deduce conjuntamente la existencia del gobierno con acciones (en anuncios) encaminadas a fortalecer la seguridad pública; pero destaca de igual manera, la corrupción de algunos de sus funcionarios, influyendo para que la seguridad se torne en lo contrario, hasta volverse enemigos acérrimos de la sociedad civil, al grado de tratar de volcarla en aras de este problema. Así, no se dejan esperar los que condenan a los grupos gestores del hampa con medidas drásticas como la exigencia de aplicar penas severas como la “capital” (de muerte) o reducir la edad penal; o en el último de los casos, provocan a los grupos de poder para que se tomen en serio, juicios en los que se diserta si son o no pobres los que militan en las filas de

las policías para pretender defenderse de la autoridad misma; cuestiones que se toman tan a pecho que se manipulan los problemas del hampa para impulsar medidas de represión, con lo que se reitera la búsqueda de la pena capital o la militarización del sistema.

Encontramos indudablemente en las *noticias* del acoso social, que en la propia casa se siente cualquiera inseguro y a expensas de quien pudo haber sido víctima o victimario, y que estigmatiza a cualquiera con la *señal* del terror.

Desgraciadamente este tipo de trabajos no se han podido evitar por nadie. Lejos de contribuir con beneficios a la sociedad, se presenta ante ella como el monigote de las cámaras que hacen una imagen nefasta de cualquier país. Pero si hay quienes invierten en este tipo de negocios, son aquellos interesados en provocar a los mexicanos para ser sometidos, a toda costa, por la verticalidad gubernamental.

## CONCLUSIONES PARA PENSAR

### Y ACTUAR

Es gratificante saber que el Estado y sus gobiernos definen claramente a la seguridad pública, y la procuran principalmente para los grupos sociales más pudientes; y hasta detectan bien las deficiencias para hacerla realidad a lo extenso de sus hijos.

Es también halagüeño, sobre todo, en estos tiempos de fiebre campañista electorera, ver y oír los ofrecimientos de los partidos políticos que ofertan la seguridad pública, en la mayoría de los

casos sin contemplar el panorama mundial en el que predominan las fortalezas para los magnates, dejando a su suerte a la generalidad de la población, pues es ella la que ocupa la mayor parte de los espacios de la nota roja. Es ella también la que ocupa el primer lugar del inquilinato penitenciario, y la carne de cañón de los “voraces hacedores de justicia” para el que más tiene.

Resulta reconfortante en las últimas fechas, que funcionarios corruptos sean destituidos y puestos a disposición de las autoridades por sus fechorías. Pero resulta más evidente, para los que viven de cerca con los dictadores que en aras de la seguridad pública, se agazapan y continúan impunes por falta de quien los ponga en su justa dimensión y debido lugar. Seguimos en espera de la aplicación de justicia para ver si se aplica el estado de derecho al que se refiere el Plan Nacional de Seguridad Pública.

Hay en aquel Plan, grandes aspiraciones por exigir probidad absoluta de los miembros encargados de brindar la seguridad pública; y existe además una fuerte demanda de eficacia en su función y clara voluntad para tener mejores actitudes y aptitudes en beneficio del pueblo de México.

Pero, existe sobre todo el horror a ser sorprendidos en cualquier día y a cualquier hora por personas y actos que atenten contra nuestra seguridad. A esto, al horror nos ha sometido el conjunto que componen los Estados, los gobiernos y los ciudadanos que buscan su bien sin mirar el perjuicio que se causa a quienes no tienen representación, pues si bien es cierto que “en la

política mexicana lo que existe es lo que está organizado y lo que no existe no está organizado”<sup>10</sup>, el trabajador no tiene lo necesario para hacer política, y hablan por él quienes se atribuyen su voz sin despecho y enarbolan de sus mezquinas inclinaciones.

A través de todo este trabajo, se presenta una sola definición de seguridad pública porque no se trata de ofertar ni de proponer otra, sino de incluirle la decidida participación del espíritu valiente, dejando primero de actuar egoístamente, puesto que la preocupación de ver las bases de la seguridad pública en las costumbres y la educación debieran de hacer renunciar al sólo velar por intereses particulares. Esta actitud es notoria cuando se pretende descalificar al mismo Presidente de la República, al apabullarlo voces con membrete o sin él, en aras de pedir retirar las provocaciones a la violencia intrafamiliar, la cual es un factor que acelera el desmembramiento familiar y con él, la violencia social que pone a todos contra todos. ¿Qué le espera a cualquier hijo de vecino en una sociedad así! ¿Reducirlo al valiente que silba en la obscuridad?

Destaca en todo el trayecto de esta exposición un cierto dejo, precisamente en lo que concierne a la voluntad de efectuar programas comprometidos con la conciencia social, que permita recuperar el espíritu solidario de ver por lo nuestro como un patrimonio auténtico. Estos programas estarían encaminados al aprovechamiento de la participación ciudadana y al ahorro de recursos.

Resulta necesario poner en alto frente al mundo y ante los mexicanos,

el nombre de México, no con gabinetes ganados en la dudosa vox populi, sino con funcionarios que practiquen la honestidad y ejemplaridad desde sus hogares, para que cada compatriota imponga el espíritu de lealtad a sus autoridades y sea motivado del amor al servicio público. La probidad debe ser el emblema práctico de México unido a favor de la paz y la tranquilidad nacional.

De lo contrario, a la luz del proverbio juarista: "tanto entre las naciones como entre los individuos, el respeto al derecho ajeno es la paz", buscará resguardarse, en lo propio sin pensar en el final que puede ser: "no acumular tesoros en la tierra, donde el mohíno y el ladrón acechan".

Tomás Mendoza Juan de Dios es licenciado en Periodismo y comunicación colectiva. Participó en el programa integral de adaptación social a niños de la calle, emprendido en Ciudad Nezahualcóyotl por Horizonte 2000, A. C. Fue ponente de la Consulta Pública en Materia de Comunicación Social, efectuada por la H. Cámara de Diputados durante 1995. Trabajó como reportero en el periódico *El día*. Actualmente es Vocero del Foro Nacional de Profesionistas y articulista del semanario *Claridades*, y del periódico mexicano *Conurbe*.

## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

<sup>1</sup> Definición extraída del Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, que editó la Secretaría de Gobernación en 1996.

<sup>2</sup> La consulta popular para integrar el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en el caso de la seguridad pública permitió la celebración de seis foros de consulta regional, en los cuales se abordaron los temas de la seguridad pública como derecho de los habitantes; el sistema de seguridad pública; profesionalización de los cuerpos policiales preventivos: revaloración y dignificación del policía; Sistema nacional de información policial; y Prestación de servicio de seguridad pública por particulares.

<sup>3</sup> El 31 de mayo de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto Ejecutivo Federal por el que se promulga el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, cuyo capítulo 2º "Por un estado de derecho y un país de leyes" establece la necesidad de consolidar en México un verdadero y efectivo estado de derecho.

<sup>4</sup> Información del Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación (no se consideran nuevos municipios en proceso de constitución).

<sup>5</sup> Datos de la Dirección General de Supervisión de los Servicios de Protección Ciudadana. Secretaría de Gobernación. 1994.

<sup>6</sup> Programa Nacional de Seguridad Pública del Distrito Federal. Noviembre de 1995.

<sup>7</sup> Datos obtenidos de las propias dependencias federales.

<sup>8</sup> Dirección General de Supervisión de los Servicios de Protección Ciudadana. 1994. Las cifras se refieren a inversión pública en armamento, academia, equipo antimotines, laboratorio, radiocomunicaciones y vehículos, que corresponden a la inversión federal y aportaciones estatales. Para este cálculo se estimó una población promedio de 85 millones de habitantes en el periodo de referencia, con base en las cifras del Consejo Nacional de Población.

<sup>9</sup> Informe sobre el Desarrollo Humano 1994. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. México 1994.

<sup>10</sup> *México hoy*. Pablo González Casanova y Enrique Florescano (coordinadores). De Siglo XXI. México, 1979. p. 389.



# III INTERNACIONAL

# UNA MIRADA A LA POLÍTICA DE INFORMACIÓN ANTIDROGAS (PROBLEMAS DEL DISCURSO Y LA COMUNICACIÓN SOBRE LAS DROGAS)

HUGO RODAS MORALES\*

## INTRODUCCIÓN

La (in)comprensión de la realidad de las drogas se enuncia desde las palabras y a través de un discurso ideológico-político dominante, el discurso antidrogas, por ejemplo señalando que “el problema —al decirlo se define como un problema— de las drogas es un problema de todos”. Sin embargo, esta manera de “conocer” la realidad de las drogas es la verdaderamente problemática en tanto manera única, porque si por el tema “drogas” hemos de entender la producción, distribución y consumo del conjunto arbitrario de sustancias alteradoras de la conciencia, legalmente prohibidas (que es lo que engloba la palabra “drogas”), resulta evidente la contradicción del discurso dominante (de la política norteamericana) con la realidad del fenómeno que enuncia.

Lo que importa considerar aquí es que el discurso antidrogas, se opone a

una realidad que desconoce, aunque ejerce la autoridad que le confiere el poseer información al respecto. A mi juicio, esto último no resuelve el problema de la reducción de los múltiples significados que comprende el tema “drogas”, no explora la pertinencia de ellos sino que clausura —e intenta que todos los que ingresan al tema lo hagan— la posibilidad misma de considerar desde diversos ángulos el fenómeno de las drogas, en particular desde consideraciones histórico-sociales. De esta manera, el resultado del dominio del discurso antidrogas es el del tratamiento unidimensional de esta problemática, cuyos fundamentos geopolíticos y militares deben explicarse a partir de una calificación política de la información.

En este trabajo se sugiere que, atendiendo a los dos supuestos de base del discurso antidrogas: su carácter performativo específico y la institucionalización de lo real a que da lugar, podemos entender cómo el poder modela o “informa” el tema “drogas”.

\* Político boliviano, Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA) de la Facultad de Filosofía y Letras (UNAM). Trabajo presentado al IX Congreso Nacional de Filosofía: *Textos, contextos y tareas críticas de la filosofía desde México*, realizado en Guanajuato, del 23 al 27 de febrero de 1998.

En otros términos, una mínima hermenéutica del discurso antidrogas es imprescindible para comprender su lógica interna y superar el efecto que busca como discurso dominante en función de su propia realización cual es homogeneizar el tema, ocultando la diversidad histórico-social del "mundo de las drogas".

En este marco, la cuestión política a desarrollar podría formularse bajo la siguiente pregunta: ¿por qué la existencia de mayor información sobre el tema "drogas" no deviene en un mejor tratamiento del mismo y, al contrario, a menudo lo oscurece? Responder a esta interrogante desde un punto de vista político, podría ayudar a establecer distinciones para esbozar una visión contextualizada de la cuestión "drogas", limitada al espacio de las relaciones entre los EUA y los países latinoamericanos comprendidos en esta problemática.

## *I. INFORMACIÓN Y POLÍTICA: REPRESENTACIÓN O DISTINCIÓN DE DIFERENCIAS*

La relación entre lenguaje y pensamiento, que articula la historia humana, es también la relación que existe entre el lenguaje y formas de comunicación tales como información y política. La relación existente es de simultaneidad entre unidad y diferencia (en el lenguaje y el pensamiento); las fábulas milenaristas hacían hablar a los animales, con lo que connotaban un dominio comuni-

cativo, del cual el lenguaje y el pensamiento eran formas de realización propiamente humanas. Por tanto, cabe recordar que las palabras no existen fuera del hombre y no son, en este sentido, propiedad suya. En otros términos, la esencia del lenguaje es la capacidad de representar una experiencia por medio de otro elemento; y en este sentido amplio en que se desarrolla la literatura, así como los mitos que explican ahistóricamente el origen de los hombres, no se trata más que de "vastas metáforas de la realidad".<sup>1</sup>

Con el tratamiento de la palabra por la semiótica o la filosofía del lenguaje, surge la explicación de la distancia entre objeto y significado, es decir, de la unidad y diferencia entre ambos y por lo tanto de la representación de los límites del lenguaje. Así, no sólo es innombrable lo que no conocemos, también es indecible lo que se encuentra entre objeto y significado, entre un significado cualquiera y una realidad separada del hombre: el lenguaje resulta ser "simultáneamente imposible y necesario";<sup>2</sup> se define en la indeterminación entre los extremos de la palabra imposible y la escritura que es la huella que conserva el carácter lineal del lenguaje.

La "realidad social", siendo resultado de la acción de los hombres, puede ser aludida metafóricamente (a través de la literatura) y explicada (a través de la ciencia) por el lenguaje, que le da sentido a través de las palabras. Preguntarse por el sentido de las palabras no es hacer otra metáfora de la realidad, sino analizar el lenguaje que

la constituye; no se trata por tanto, de una *sospecha de sinsentido*,<sup>3</sup> recurso religioso-polémico destinado a no tener respuesta, ni tampoco de un *síndrome de la sospecha* como mística de la interpretación ilimitada,<sup>4</sup> sino del desplazamiento de sentido que tiene lugar de manera continua en la construcción social de la realidad. En esta última dirección queremos destacar que la oscuridad de los significados resta sentido a la seguridad de nuestros actos, esto es, que la diversidad de lo social, donde interactúan múltiples significados, al observarse desde las distintas acciones posibles, se torna una situación política dando un sentido compartido a esta realidad diversa: "Porque, en la medida en que siempre percibimos el mundo desde la distinta posición que ocupamos en él, solo podemos experimentarlo como mundo común en el habla".<sup>5</sup>

Es políticamente relevante explicarse el sentido de las palabras en relación con ciertas acciones, en tanto lo propiamente político son las distinciones que pueden establecerse y que no dan cuenta simplemente de alteridad sino de pluralidad: "Pluralidad [es] *lo que se muestra a través de la acción y del discurso*".<sup>6</sup> Mientras las palabras juzgan —lo que es provechoso y lo nocivo—, su sentido debe establecerse en relación a una acción, es decir que analizar políticamente, implica distinguir sentidos a partir de las relaciones; por ejemplo, las palabras que son funcionales a una acción (sin nombrar, en sentido fuerte) simplemente se hacen "palabra que charla";<sup>7</sup> en este caso,

podríamos añadir, estamos ante palabras (palabras entendidas como unidades de enunciados, organizadas en un discurso y que son su materialidad) relativamente inofensivas. Ejemplares de esto último son, la gran mayoría de discursos que resultan funcionales al discurso antidrogas dominante, al caer en la repetición de metáforas y juicios del segundo. La pretensión apolítica de estos discursos, torna incomprendible el objeto que tratan, sea porque no se refieren a la pluralidad sino que homogeneizan la realidad; así como no se alude a *los hombres* sino al hombre;<sup>8</sup> palabras como "droga" cumplen con el objetivo de mostrar el tema de manera unidimensional, o se usan las metáforas del "mal" o la enfermedad, términos que invalidan el conocimiento posible del discurso en cuestión.

Estos discursos funcionales se pueden observar en gran medida en la información periodística, particularmente aquella de carácter tendencioso, pero en homenaje a la brevedad, ilustraré este asunto con solo dos textos "científicos" en los que se agregan cursivas a las palabras que reiteran las metáforas antidroga o son francamente oscurecedoras del tema tratado:

1. "En este juego [de las drogas] el dinero es verdadero, aunque detrás de él se oculta el montaje más *malévolo* e inquietante que haya concebido el hombre para enriquecerse. Habría que definir al *narcotráfico* como una empresa y un delirio. Además de ser empresa de la droga, también es

de producción de imágenes perversas [...]” (Armando Silva: “El cártel de Medellín y sus fantasmas. (La coca como cártel, como frontera y otras imaginarias más), en *Culturas políticas a fin de siglo*, México: FLACSO, 1997, p. 164).

2. “La mayoría de quienes *mascan* coca son indios peruanos y bolivianos de origen quechua y aymará. Para ellos mascar coca es parte integral de festividades ceremoniales; en algunos pueblos es habitual distribuir hojas a quienes participan en reuniones sociales [...]. El té de coca es considerado generalmente como una medicina tranquilizante y como tal, pueden tomarlo niños (*sic*), mujeres y ancianos, lo que cuenta con la aprobación social, particularmente entre mestizos y blancos”. (María Elena Medina Mora y María del Carmen Mariño: “El abuso de la droga en América Latina”, en *El combate a las drogas en América*, México: FCE, 1993, p. 95, cit. a J.C. Negrete: “Coca Chewing in the Andes and Coca Paste Smoking in the Cities”, en *Drug Dependence in Sociocultural Context*, Ginebra: OMS, 1978). Debe mencionarse la descontextualización del verbo “masticar” (*chewing*), porque ignorar que la hoja de coca no se masca impide entender el efecto diferente que produce el mantenerla de manera demorada en la boca.

Son también evidentes el sentido relativista atribuido a prácticas culturales tan alejadas como la del texto en inglés de referencia, que compara el *masticar* coca, con el *fumar* “pasta base” (de cocaína); o la caricaturización del “otro” al no connotarse su trasfondo cultural).

Pero además, las palabras pueden no solo ser funcionales a una acción sino motivarla agresivamente, precondicionarla, que es lo que se diría de las palabras utilizadas por el discurso antidrogas dominante, el discurso que estimula las acciones militares y geopolíticas norteamericanas con relación a las drogas. En la misma medida en que las palabras de este discurso, aluden metafóricamente al *mundo de las drogas* en términos de “mal social” o “cáncer de la sociedad”, significativas al juzgar de manera inequívocamente condenatoria, revelan además el sentido ideológico que portan y en consecuencia la incompreensión política del fenómeno en cuestión. Entendiendo que el *mundo de las drogas* es un ejemplo de realidad social, constituida como tal, recordemos que la idea política de *mundo común* al que da lugar el lenguaje, se define en función de la pluralidad de la realidad social y no operando su reducción o tornándola homogénea a través de las palabras.

Las metáforas del discurso antidrogas merecen un análisis más detallado de la hipérbole por la que terminan dando cuenta de sí antes que de su objeto. Baste decir que la metá-

fora de las drogas como “mal social”, es constitutiva de la prohibición antidrogas en un sentido absoluto, mientras la del “cáncer social” remite a una cierta vivencia “gris” propia del capitalismo. A diferencia de estas metáforas, otras palabras del mismo discurso, como “(la) droga” o “(el) narcotráfico” son ilustrativas del sentido apolítico de homogeneizar las realidades que designan; “droga” en realidad agrupa sustancias distintas (al menos en su composición y efectos, así como en su estatuto jurídico son legales o ilegales) y por tanto iguala problemáticas y contextos diferentes, el término “narcotráfico”, por su parte, también convierte en indistintas a sustancias diferentes, algunas de las cuales, por lo demás, no son narcóticas (como la cocaína).

Hasta aquí hemos aludido al lenguaje y los efectos de todo discurso, en tanto expresión de la indeterminación del lenguaje, debiendo distinguirse las reglas de su producción de las condiciones en que se puede realizar.<sup>9</sup> La existencia de lenguajes que *informan*<sup>10</sup> la realidad, nos permite reconocer el funcionamiento intercambiable de términos indistintos que homogeneizan escenarios y sujetos, como por ejemplo: “narcotráfico”, “crimen organizado” o “submundo de las drogas”, entre otros.

Resulta menos visible en cambio, la acumulación de información en función de una estrategia predefinida, de un cálculo de poder. Que las palabras mencionadas crean una realidad estigmatizándola, y se multiplican indiscri-

minando escenarios y sujetos sociales, es decir, la performatividad (del inglés *performative*) propia del lenguaje, en el discurso antidrogas, es otra característica por analizar. La confusión o ausencia deliberada del referente (“drogas”) en este discurso —a diferencia de la enunciación clásica— es lo que define que las palabras operen al interior del lenguaje, respondiendo al “impulso de una marca”;<sup>11</sup> si se quiere, son palabras que amplían la indeterminación propia del lenguaje, el resto inexpressado de cualquier comunicación —lo más importante, a decir de Wittgenstein.

Es destacable que la información antidrogas, que es una forma de poder porque produce una realidad unidimensional, constituya un “mundo común de las drogas” en el que no solo la comunicación no es horizontal o asimétrica por su propia estructura indeterminada, sino también la responsabilidad de las partes. Que en tanto parte, una de ellas tenga la autoridad de juicio sobre la(s) otra(s) implica que el proceso informativo afecta al concepto de comunicación (lat. *comunicare*), que en su acepción básica de “compartir”, remite siempre a un sujeto que es objeto de la información. En otras palabras, este lenguaje impone a la comunicación sus propios límites y, en tanto lenguaje organizado (discurso) como cálculo de poder, remodela la realidad, prescindiendo de su pluralidad constituyente en tanto “realidad humana”.

Sintetizo al respecto, algunos de los “límites fundamentales” de la comunicación: 1) No poder saber el sentido de la interpretación de los demás res-

pecto de la regla que guiaría su conducta, sino tan solo limitarla en función al sentido común, *requerimos de una señal de invalidación*. La infinitud y el carácter reflexivo de la comunicación estriban en que además de una intención informativa, existe otra, comunicativa (o informativa de segundo grado); 2) El sentido infinito de la comunicación valida por defecto, *confirmamos la invalidación por defecto*; 3) El convencionalismo comunicacional apela a las invalidaciones indirectas, *existe una enunciación política o protocolar*; 4) Las condiciones en que se satisfacen los actos del lenguaje no bastan para definir la comunicación, cuyos indicadores extremos serían la indiferencia o la sospecha total. Aunque la comunicación opera en las tres grandes dimensiones de la razón: objetivo-instrumental, normativo-reguladora y expresivo-dramatúrgica, *existe un límite pragmático para comunicar*; y, 5) La exigencia de la comunicación es *pedir el apoyo del otro*.<sup>12</sup>

La información noticiosa, estadística o de sondeos de lo real, se presenta no solo en nombre del lenguaje (como ocurría con la ficción antigua), sino más específicamente, como un lenguaje de los hechos, unilateralizando la comprensión del referente y tomando como propiedad suya lo que Certeau llamó “el gran silencio de las cosas”. En otras palabras, estamos en presencia de un juego del lenguaje organizado como único discurso posible y que construye una simulación que se presenta con la condición de “lo real”: *información de los hechos*, que hace

verosímil el supuesto de la realidad única.

Así, dejando ver lo que hay que creer, es decir, dando contenido normativo a la interpretación de la realidad, opera un *discurso de poder que informa a las prácticas sociales, definiendo por reducción la pluralidad ya que su discurso selectivo solo deja ver lo que hay que creer*; en última instancia significa que “existir es ser visto”.<sup>13</sup> Puede decirse entonces que la institución de lo real opera bajo la doble estrategia comunicativa de *representar* la realidad bajo un supuesto de objetividad y por tanto de verdad única, y de *ocultarla* desarrollando una política de la información. En este sentido, la cuestión de la objetividad merece una breve digresión en tanto horizonte mayor de la construcción social de la realidad en un sentido humano: expresa la construcción no natural que ejercitan los hombres, basándose en su propia naturaleza; es decir que la realidad humana, es producto de la intervención de determinadas prácticas sociales, producto artificial que en su duración permite hablar de objetividad (de “la realidad”).

En cuanto a la *representación* de “la realidad de las drogas”, en su referente discursivo, funciona informando sobre la implicación de “todos” en este problema, y a nivel nacional, estigmatizando y reduciendo los lugares de producción del circuito de las drogas: “cártel de Medellín o Cali” se vuelven sinónimos de Colombia; la coca de cocaína, y así otros sucedáneos del discurso antidrogas. A nivel general, la

aserción de que el problema de las drogas “es un problema de todos” ubica al tema en la cotidianidad de la vida. A partir de esta definición, se establece un marco comunicativo referido a una comunidad abstracta (“todos”), bajo un principio de implicación negativo que sirve para dar forma a las prácticas sociales, en función a la definición elegida que es solo una de las posibles.

Por tanto, resulta insoslayable observar que en comparación con otras problemáticas menores y a pesar de la enorme cantidad de información “disponible” sobre el tema “drogas”, destaca la escasa confiabilidad de los datos, situación solo parcialmente explicada por la prohibición jurídica absoluta que rige el negocio de las drogas. En favor de la diversidad de las drogas, debe mencionarse la ambigüedad constitutiva de éstas y que repercute en su tratamiento. Recuperamos aquí a manera de ejemplo, una comparación entre las matemáticas y los problemas sociales<sup>14</sup> por la cual se observa que mientras la primera pudo desarrollar su objeto hace tres siglos, con una simplicidad tal que sus categorías de juicio pueden ser al mismo principios de objetividad, los problemas sociales—como el las drogas en la actualidad—suelen carecer de datos estadísticos confiables en la misma medida en que se trata de un problema de escala y con una fuerte vinculación entre observador y fenómeno. Así, la declarada urgencia de soluciones al “problema de las drogas” destaca, al contrario, como el descuido en la atención del conocimiento de este fenómeno.

La de las drogas no es una ambigüedad que pueda ser reconocida por el Estado. El discurso estatal antidrogas tiene una razón poderosa, si bien ilegítima, para reducir el problema de las drogas a su *indistinción deliberada*, constituyendo “la realidad (negativa y única) de las drogas”. Esta razón (de Estado), es la necesidad de ocultar la variada realidad histórica y social de las drogas (y distintas formas de conocerlas, determinadas culturalmente) e invertir el carácter ambiguo de éstas por la homogeneización de la realidad. Si se propone una sola realidad es porque se atiende solo al propio poder, lo que implica que se domina pero no se puede dar sentido compartido a este dominio y esto queda ejemplificado en el tema de la “certificación”, discutida aun por Estados sujetos a la hegemonía geopolítica norteamericana.

Una visión unidimensional contradice la realidad diversa, mientras un tratamiento político de la simultaneidad unidad/diferencia de las “drogas”, permitiría reconstruir este fenómeno en términos de conocimiento. Veamos pues, para comenzar, los niveles de comunicación que se pueden formalizar en los ámbitos del mercado, el político y jurídico, considerando que los tres son sustanciales al fenómeno de las drogas. El mercado requiere superar su inestabilidad (indiferenciación o confusión de interpretación entre señales de primer y segundo grado), con el nivel político que brinda la posibilidad de acceder a diferenciar ambos niveles a través de un “tercero”, de una invalidación de primer grado, es decir,



una enunciación que pueda someterse y mantenerse a prueba de manera directa: “Lo político juega en los diferentes niveles de invalidación, pero sin borrar nunca sus diferencias, al revés del mercado, que no permite volver a encontrarlas”.<sup>15</sup>

Es decir que la dialéctica de unidad y diferencia del nivel político,<sup>16</sup> funciona en términos comunicacionales como reglas y diferencias, entre niveles de invalidación, que es la forma de proceder en comunicación, vistos los límites del lenguaje. Por su parte, el nivel político de invalidación, que junto a lo económico desarrolla un tipo de comunicación denominada convencional, entra en crisis cuando se captan señales de segundo grado detrás de los umbrales y requiere de lo jurídico, que se estructura como lo político, es decir, en el doble juego de exigencias y limitaciones.

El análisis de la política antidrogas, en este contexto problemático, debe reconocer la importancia de los medios de comunicación, y el desafío de pensar la política que imponen estos medios, esto es, desarrollar mayor capacidad propia para penetrar el espacio cotidiano de los ciudadanos.<sup>17</sup> La política no parece estar cumpliendo un papel satisfactorio al respecto, es decir, produciendo sentido para la construcción social de la realidad; el caso “drogas” es un ejemplo de ello, las sociedades en la actualidad, estarían saturándose de información indiscriminada —y conservando, al no ser valorada políticamente, su apariencia de indistinta— al tiempo que se vacían de sentido(s). En

general, las sociedades estarían “convirtiéndose en algo cuya existencia es ya solo estadística y cuya expresión última se hallaría en la simulación que la masa efectúa de lo social”.<sup>18</sup> Esta “estadística” no es más que la forma que encuentra la política de la información hoy en día, para mantenerse en la supuesta objetividad de “los datos fríos”. Lo que importa es que las limitaciones comunicacionales del lenguaje coinciden con el espacio que interesa a la política y con la idea no-natural de objetividad.

La política se desarrolla (es decir, asume los varios sentidos de la realidad diversa) en este ámbito inseguro que también podemos llamar ideológico, de interpretaciones diferentes de la realidad. La política es lo que está *entre* los hombres y lo que los relaciona en algún sentido a través de un *mundo común* constituido por las prácticas sociales. Este es también el espacio de la *objetividad*, entendida como construcción artificial de un marco de interacción que logra su “dureza” en su capacidad de perdurar. A la política le interesa la objetividad en este sentido y no como sinonimia entre realidad y datos (informática) como funciona por ejemplo, al interior del inglés, el término “información”, que se utiliza como un sustantivo de materia,<sup>19</sup> de manera que aún resulta irrelevante preguntarse por su existencia implícita. A diferencia de este ejemplo, la pregunta que nos planteamos inicialmente, debiera incluir la duda de si existe la información de que se habla.<sup>20</sup>

La comunicación es el espacio simbólico en el que los actores políti-

cos se constituyen y se funda en el ideal del reconocimiento mutuo. En términos de modelos comunicativos, conviene reconocer que, a diferencia del llamado “modelo-informacional”, basado en la transmisión de significados no constituibles en el proceso mismo, el “modelo-semiótico-textual” apuesta porque emisor y receptor sostengan la competencia comunicativa de que ambos están dotados.

Así, el problema de la información y la comunicación en los medios masivos, reproduce las alternativas de la relación emisor-receptor señaladas como de significante/significado (y sentido) líneas arriba: “De la misma manera en que el historiador que trata como *spie* (espía) su paradigma de indicios (Ginzburg) y el semiótico que ejemplifica la razón abductiva por el olfato del detective (Eco), las disciplinas de la comunicación, se vuelven hacia los sucesos [sin] una significación ‘inherente’. Se hacen cargo de un objeto de sentido opaco [...]”.<sup>21</sup> La definición política de la “información” corresponde a este fenómeno; más allá de la subordinación del concepto a su matriz informática, un análisis político de la información implica revalorar el carácter indisociable de observador y objeto, redefiniendo la información en relación a su materialidad (es decir, en función de la acumulación de datos) y como interacción de sujetos que establecen un “doble vínculo”.<sup>22</sup>

No se trata de la ausencia de distanciamiento, sino de comprender lo que se constituye en una relación dada, cuya característica es que une

tanto como separa, dialéctica que produce una realidad objetivada desde la relación. El objeto no es indiferente al poder referencial del lenguaje, de manera que “lo real” existe en una red interdiscursiva que no comporta un sentido único (atemporal) sino que lo produce y lo hace visible en el tiempo.<sup>23</sup> Existe, en síntesis, *una relación entre las diferencias de dos entidades, donde lo propiamente nuevo, la información, es la representación idealmente ilimitada de estas diferencias.*<sup>24</sup> Como la información no expresa directamente (no puede) el conocimiento de una realidad, selecciona contenidos a través de categorías integrativas que no explicitan los niveles de un mensaje.<sup>25</sup> El caso paradigmático del secreto, implica el ocultamiento de la información —susceptible de instrumentarse en una política, como veremos—, no siendo su valor mismo lo que amerita ocultarla y/o acumularla, sino la amenaza que representa.

## 2. *EL SECRETO EN LA POLÍTICA DE INFORMACIÓN “ANTIDROGA”*

Al principio de implicación de que las drogas “son un problema de todos”, producido “desde el lenguaje”, siguiendo con el carácter relacional de la política debe añadirse el principio de asimetría, relacionado al deseo de saber como estrategia de acumulación de información que inserta este deseo en un cálculo de poder. Según explica Lechner: “Uno valora al otro —bueno

o malo— de acuerdo con el saber sobre él: conocer *más* es conocerlo *mejor*. La “verdad” del otro depende de uno. Uno tiene el poder de calificar/ clasificar al otro frente a los demás. Ellos verán en él la imagen que uno ha hecho del otro. Estigmatizado, el otro ha sido expropiado de “ser él mismo”. El otro ya no puede rehusar la relación. [...] Ha de reconocer la autoridad porque no se conoce a sí mismo y no puede conocerse a sí mismo sin reconocer esa información ya transformada en juicio de autoridad. [...] Quien afirma saber más sobre mí que yo mismo [...] se está introduciendo dentro de mí”.<sup>26</sup>

Como la comunicación establece un “doble vínculo”, el ámbito del secreto es expresivo al respecto. Si alguien tiene un secreto sobre nosotros, algo de nosotros que no quiere que sepa, también es necesario que nos interese a nosotros, pues de otra manera solo se trataría de algo que no se sabe, no algo cuyo interés estratégico nos compromete. Se trata de un simulacro en el sentido de que el espía existe dentro de un sistema de apariencias y fuera de la verdad, por lo que su credibilidad depende de una estrategia.<sup>27</sup> El secreto no es un “lugar de sombra”, no es solo algo que no se conoce, sino un juego del lenguaje que no tiene carácter estático, su movimiento —que podría parecer contradictorio— tiene sentido, pues: “Lo que interesa es [...] no tanto la ontología del secreto (su estrategia de verdad) como su fuerza retórica”.<sup>28</sup> La comprensión del discurso antidrogas dominante, como un discurso que homogeneiza para ocultar

la diversidad del “mundo de las drogas” y las distintas interpretaciones que lo constituyen como tal, nos introduce en el importante aspecto de la política de la información que oculta lo que conoce, es decir, el ámbito que constituye el secreto del poder, ámbito que, a diferencia de la esfera pública que requiere de una comunicación simétrica, aplica el secreto a la información.

Es lo que ocurre con la información sobre “drogas”. A nivel estatal, la información recabada por los EUA sobre y en los países latinoamericanos es de interés para los mismos y su importancia aparece resaltada mediante el permiso para obtenerla. Es en función de una estrategia que se condiciona el apoyo en la “lucha antidrogas”, estrategia que requiere que la información sea monopolizada y acumulada por los EUA y los países latinoamericanos adopten ciertas medidas internas; requisitos que descansan en el interés de otros por la información sobre sí mismos, información que supuestamente desconocen.

Entonces se hace más evidente la consistencia del discurso antidrogas como un discurso que, intentando presentarse como “realidad objetiva”, responde a un cálculo de poder. Para la “problemática de las drogas” —limitada a las relaciones EUA-América Latina—, puede afirmarse que la política antidrogas norteamericana modela esta realidad y la mantiene bajo control a través de la información que acumula al respecto. A la inversa, los países latinoamericanos implicados por el discurso antidrogas, son inevitablemente

subordinados desde la información que permiten sea obtenida. Una manera de modificar el principio asimétrico de esta relación, que delimita a los países latinoamericanos desde fuera pero con elementos propios de cada realidad nacional, bien puede empezar por explicar los juicios de los que derivada el uso de la información sobre drogas que siguen acumulando las agencias antidroga norteamericanas y es proyectada sobre los países latinoamericanos en forma de amenaza, lo que sería posible a través de considerar distintas interpretaciones del fenómeno de las drogas y comprensivas de los límites propios, es decir, *informándonos* al respecto. Por ejemplo, se diría que la imagen proyectada sobre Latinoamérica, referida a las drogas, remite al denominado Centro Multinacional Antidrogas (CMA) a instalarse en Panamá y que materializaría, conforme la estrategia norteamericana prevé, el que la (supuesta) autocrítica norteamericana del papel de la “certificación” se transforme en un actual anzuelo para que los gobiernos de la región aprueben este nuevo instrumento de la geopolítica norteamericana llamada “guerra a las drogas” y frente a la cual se presenta el inocente pedido de varios países del área, para que el Centro mencionado no vaya a cumplir un papel militar.

El secreto, en la forma enigmática en que se presenta, es y parece lo que es, resulta en una forma de presentarse de la verdad. El secreto de la “lucha antidrogas” no es una mentira: “*la guerra falsa*”<sup>29</sup> contra las drogas. Si atende-

mos a los datos de la producción, tráfico y consumo de drogas, el secreto del discurso antidrogas es una recuperación cínica de la verdad, una “verdad falsa”: la verdad de la guerra, la falsedad que ésta sea contra las drogas. Si el secreto, como dice Greimas, es interesante porque está “interdefinido”,<sup>30</sup> el “secreto” de las drogas no está en la información norteamericana o los discursos a favor o en contra, sino en otra parte, en el juego de implicación subordinada que se construye contra la realidad de estas sustancias, conocidas antes de las prohibiciones actuales. Y es que el mismo lenguaje antidrogas en juego, revela el carácter político del problema al dar razones internas de su acción; como escribiera Benjamin: “El lenguaje es solo un medio para la *preparación* más o menos sugestiva de los motivos que caracterizan a aquél que actúa, en el interior de su alma”;<sup>31</sup> el mantener en reserva cierta información implica que la misma asume un valor como verdad para el que es subordinado, de manera que el secreto opera virtualmente como una amenaza potencial sobre el otro.

Es conocido que la información responde a una rama de la matemática formal (Teoría de las probabilidades) pero que en otro sentido opera como *inteligencia*, en tanto comprende “lo que podría haberse comunicado”<sup>32</sup> de acuerdo con un contexto definido, información (noética) que connota una conciencia que sabe y que, en el caso del secreto, sabe que importa el ocultarla.<sup>33</sup> Este ámbito parece privilegiarse en el manejo de información y la política antidrogas.

Si reconstruimos ciertos hechos significativos al respecto, observaremos que la llamada *inteligencia* norteamericana construye su lado consciente como parte de una contraofensiva cultural de los EUA a fines de los años '30 y se desarrolla en el marco de una teoría geopolítica cuyo objetivo estratégico-militar se conceptualizaba como "defensa hemisférica". Denominada *black propaganda* por ex-combatientes de la Segunda Guerra Mundial, y *cover propaganda* en el sentido de operaciones clandestinas, se trata del ámbito que procesa estas "operaciones de información que recurren a las ideas para influir en las políticas".<sup>34</sup>

Paralelamente, cabe extender la reflexión al significado que tiene la comunicación —por principio no-simétrica— en el ámbito de las drogas, en tanto ejercicio de la *inteligencia* militar, y la importancia que ha tenido en esta última mitad del siglo XX. Se puede afirmar que la utilización de labores de *inteligencia* es hoy preponderante respecto a su objetivo inicial, es decir, su utilización para influir en ciertas políticas. Hoy existe la posibilidad de desestabilizar la forma de régimen democrático a través de la "razón de Estado" que constituye —en este nivel— el secreto de la información antidrogas. Si el imperativo militar entra en competencia con la pluralidad democrática, la niega y con ello impide una comunicación —que llamaremos ética— que tiene por principio "no separar la respuesta de su pregunta".<sup>35</sup>

La preocupación por lo que se ha llamado el "doble Estado"<sup>36</sup> en los regí-

menes democráticos, alude a la perspectiva democrática de hacer públicos los actos de gobierno, dando cierta preeminencia a la sociedad sobre el Estado<sup>37</sup> y logrando así un conocimiento ciudadano compartido —simétrico— sobre las decisiones políticas importantes. También alerta sobre un control máximo de los ciudadanos por parte del poder. El evitar que se publiciten ciertos actos del Estado en desmedro de los ciudadanos y la democracia, es un efecto político producido por una lógica militar (la del secreto como "razón de Estado"), que busca evitar lo que la opinión pública pudiera desarrollar sobre las acciones militares de un Estado. El secreto del poder (ocultar la información) se corresponde con la lógica de la "razón de Estado", eminentemente unilateral y altamente riesgosa para el desarrollo de la democracia, entendida ésta como "mundo común".

Si acordamos que el proceso por el que la democracia en América Latina se redefinió desde fines de los '70 como la institucionalización de un régimen de derechos restringido —reducción similar que la "política del realismo" se impuso a sí misma al considerar la realidad como única—, puede comprenderse que los discursos dominantes posteriores derivaran de esta definición política de la realidad y que desconociendo la posibilidad misma de la constitución de nuevos sujetos, considerara la política en los marcos de la institucionalización democrática de la competencia (lucha) de un número limitado y conocido de partidos, como si la información pudiera reemplazar al con-

flicto político.<sup>38</sup> Entre los discursos de la realidad única que niegan el conocimiento de ella, se encuentra el discurso antidrogas, con la diferencia de que el carácter secreto de la información de *inteligencia* (militar) termina conduciendo las políticas antidroga y, en su defecto, resolviendo violentamente —como corresponde a la concepción militar de “conflicto”— las diferencias que la información —ya que no el conocimiento— sobre las drogas, no puede evitar. Por tanto, *en lo que respecta al secreto en la información antidrogas, podemos constatar que opera una subordinación de la pluralidad democrática en que la recurrente acción violenta, en el ámbito de las drogas, es la impotencia del discurso estatal por dar forma pacífica a la realidad que refiere*. En otros términos, la realidad que refiere el discurso antidrogas motiva la multiplicación de esta problemática vía una lógica burocrática que el discurso ha institucionalizado; en este sentido podríamos hablar de una *ideológica* de las drogas que funciona al modo de una fuente sin fin de conflictos, limitados a una solución militar.

## CONCLUSIONES

1. La información antidrogas se constituye bajo el supuesto de realidad única, por lo que su efecto político general es antidemocrático pues reduce la pluralidad de lo diverso al seleccionar lo visible. De esta manera, así como mayor represión sobre el fenómeno no ga-

rantiza su reducción, un volumen mayor de información sobre drogas no garantiza su importancia, porque es el carácter de la relación que constituye esta información secreta lo que define el problema: más información no significa conocimiento sino reiteración de la representación unidimensional del tema “drogas”.

2. La política de información antidrogas —control sobre las drogas— subordina la pluralidad de lo diverso del tema al controlar toda otra interpretación de la realidad que difiera de la *ideo-lógica* estatal-norteamericana que es la dominante. La declaración del tema como “cuestión de seguridad nacional” por los EUA es una negación del papel de otros Estados como tales en la problemática de las drogas.
3. En la afirmación de que “las drogas constituyen un problema de todos”, el discurso dominante oculta la realidad de la información y su vinculación con el control unilateral antidrogas, lo que es una reducción del “mundo de las drogas” y del espacio democrático.

## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 Octavio Paz. *El arco y la lira*, México. FCE, 1956, pp. 26-48.
- 2 Roberto Esposito. *Confines de lo político*, Madrid. Trotta, 1996, p. 150.
- 3 Hans Blumenberg. *La inquietud que atraviesa el río. Un ensayo sobre la metáfora*, Barcelona. Península, 1992, pp. 48-52.

- <sup>4</sup> Umberto Eco. *Los límites de la interpretación*, México. Lumen, 1992, p. 63.
- <sup>5</sup> Hannah Arendt. *¿Qué es la política?*, Barcelona. Paidós, 1997, p. 18.
- <sup>6</sup> *Idem.*, p. 20 (cursivas mías).
- <sup>7</sup> Wálter Benjamin. *Angelus novus*, cit. en Esposito, *op. cit.*, p. 141.
- <sup>8</sup> “Dios ha creado al hombre [...], los hombres son un producto humano, terrenal”, en Arendt, *op. cit.*, p. 45.
- <sup>9</sup> Eliseo Verón. “Entre Peirce y Bateson. cierta idea del sentido”, en Winkin Ives (dir.). *Bateson. Primer inventario de una herencia*, Buenos Aires. Nueva Visión, 1991, p. 162.
- <sup>10</sup> Etimológicamente, “informar” (lat. *informare*) enriquece su acepción de “dar forma”, con la de “formar en el ánimo”. El primer significado coincide con la función esencial del lenguaje, cuya competencia en cambio termina, cuando se trata de transmitir un contenido noético (de conciencia). Ver Joan Corominas y José Pascual. *Diccionario crítico etimológico castellano e hispánico*, vol. II, Madrid. Gredos, 1989, p. 932; y, Víctor Gómez Pin. *Filosofía. El saber del esclavo*, Barcelona. Anagrama, 1989, p. 21.
- <sup>11</sup> Jacques Derrida. *Márgenes de la filosofía*, Madrid. Cátedra, 1989, p. 362.
- <sup>12</sup> Cf. Pierre Livet. “Convenciones y limitaciones de la comunicación”, en Jean-Louis Labarrière, Christian Lazzeri y otros. *Teoría política y comunicación*, Barcelona. Gedisa, 1992, pp. 151-178.
- <sup>13</sup> *Esse est percipi*, en Jorge Luis Borges y Bioy Casares. *Crónicas de Bustos Domeq*, cit. en Michel de Certeau. *La invención de lo cotidiano*. 1. Artes de Hacer, México. Universidad Iberoamericana, 1996, p. 194.
- <sup>14</sup> Isabelle Stengers. “Una lectura de Bateson”, en Winkin Ives *op. cit.*, pp. 105-106.
- <sup>15</sup> Livet, *op. cit.*, p. 176.
- <sup>16</sup> Norbert Lechner. “Información y política. Dos formas de comunicación”, en *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*, Santiago. FLACSO, 1984, p. 139.
- <sup>17</sup> Jesús Martín-Barbero. “Notas sobre el tejido comunicativo de la democracia”, en Javier Esteinou (ed.). *Comunicación y democracia*, México. CONEICC, 1992, cf. 21-24.
- <sup>18</sup> *Op. cit.*, p. 18.
- <sup>19</sup> Daniel C. Dennett. *La actitud intencional*, Barcelona, Gedisa, 1991, p. 186.
- <sup>20</sup> “La información [...] está implicada lógicamente por algo que está almacenado implícitamente”, en Dennett, *op. cit.*, p. 195.
- <sup>21</sup> Paolo Fabbri. *Tácticas de los signos*, Barcelona. Gedisa, 1995, p. 101.
- <sup>22</sup> El planteamiento del *Double Bind* corresponde a Gregory Bateson y a su idea de una *metarelación* entre lo que se dice y las condiciones en que se lo hace, es decir, debe interpretarse la relación misma para decodificar su sentido, sugiriéndose una “epistemología de la terceridad”, distinta a la “binaria” basada en la ilusión del sujeto como fuente del sentido, en Veron, *op. cit.*, pp. 161-164.
- <sup>23</sup> *Idem.*, cit. a Charles S. Peirce, en *Collected Papers*. “La existencia del pensamiento depende ahora de lo que será más tarde [...]. El pensamiento es lo que es gracias al hecho de que se dirige a un pensamiento futuro” (cursivas mías).
- <sup>24</sup> *Idem.*, cit. a Gregory Bateson, en *La nature y la Pensée*. “Para crear las ‘novedades’ de la diferencia, es decir, la información, se necesitan dos entidades [...]. El conjunto debe ser tal que la *información* así creada [...] pueda ser representada como una diferencia dentro de una entidad de tratamiento de la información, como un cerebro, o tal vez, una computadora”.
- <sup>25</sup> “El secreto, el malentendido, el *quid pro quo*, la divulgación, la maledicencia, la calumnia, la desinformación, la censura, la nostalgia.” En Jacques Miermont. “El concepto de esquizofrenia de Bleuler a Bateson. Las categorías de la comunicación”, en Winkin Ives (dir.), *op. cit.*, p. 264.
- <sup>26</sup> Lechner, *op. cit.*, pp. 121-122.
- <sup>27</sup> Las visitas que realizó Henri Kissinger en los ‘70 a algunos países latinoamericanos (Bolivia en 1974, por ejemplo), fueron en este sentido y bajo un ropaje diplomático, pioneras en solicitar mayor información sobre drogas, al tiempo que presionaba para ello con la información-base existente.
- <sup>28</sup> Fabbri, *op. cit.*, p. 18.

- <sup>29</sup> Traducción del libro del ex-agente de la DEA, Michael Levine, ejemplar en mostrar como el papel del "doble agente" permite que el juego del lenguaje se mantenga en la paradoja de que los dos lados le son útiles, así como conocen que deben atenerse a esta circunstancia. Según Fabbri, el "agente doble" permite más que un presentimiento, pero menos que una visión, *cf. op. cit.*, p. 117.
- <sup>30</sup> *Idem.*, p. 20.
- <sup>31</sup> *Cit.* en Esposito *op. cit.*, p. 141. Por ejemplo la denominada "guerra de baja intensidad", palabras recuperadas del Gral. Sir Franck Kitson. *Low Intensity Operations...*, Londres. Faber and Faber, 1971, *cit.* en Mattelart, *op. cit.* Al respecto, John Saxe-Fernández ha puntualizado que estos términos comprometen una violencia nada desdeñable y que más bien debiera considerarse típica de acciones de "contrainsurgencia" o de "terror de Estado", en revista *Proceso*, No.1106, 11 de enero de 1998, p. 6, México D.F.
- <sup>32</sup> Ver David L. Sills. *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*, vol. 6, Madrid. Aguilar, 1975, p. 49. Dennett denomina como información semántica este tipo de "información transmitida", pero agrega que la explicación de la misma es insuficiente, *op. cit.*, p. 186.
- <sup>33</sup> En la relación conciencia/información, destacan los efectos de la segunda en la primera. "Existen imágenes, pensamientos, sentimientos [...] tradicionalmente considerados como los contenidos de la conciencia, pero ahora tomados como objetos de la información [...]. Al igualar la conciencia con la información se disipa el misterio asociado con la visión de la conciencia como entidad [...]", en David Ballin Klein. *El concepto de la conciencia*, México. FCE, 1989, p. 201; 246-247.
- <sup>34</sup> Ladislav Farago. *War of wits. The anatomy of espionage and intelligence*, EUA. Funk & Wagnals, 1954, p. 323, *cit.* por Armand Mattelart. *La comunicación-mundo. Historia de las ideas y de las estrategias*, México. Siglo XXI, 1996, p. 170.
- <sup>35</sup> Livet, *op. cit.*, p. 152.
- <sup>36</sup> Alan Wolfe. *Los límites de la legalidad. Contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo*, México. Siglo XXI, 1992, *cit.* por Norberto Bobbio. "El poder invisible" en *El futuro de la democracia*, México. FCE, 1986, pp. 22-24.
- <sup>37</sup> "Que el *demos* precede a la *cracia*. La democracia existe, por tanto, cuando la relación entre los gobernados y el gobierno se rige por el principio de que el Estado está al servicio de los ciudadanos y no al revés [...]", en Giovanni Sartori. *Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo*, Madrid. Alianza, 1989, p. 59.
- <sup>38</sup> Lechner, *op. cit.*, pp. 136-137.





# LA TRANSNACIONALIZACIÓN DEL CRIMEN ORGANIZADO\*

LOUISE I. SHELLEY\*\*

Cada día más la transnacionalización del crimen organizado está siendo reconocido como un serio problema global que amenaza a la democracia y al desarrollo económico legítimo. Aunque éste ha sido un gran problema a lo largo de las últimas dos décadas, ha sido tan sólo con el fin de la Guerra Fría y la caída de las fronteras entre las naciones que los grupos de crimen organizado han sido capaces de colaborar entre sí de una manera sin precedente.

Hoy muchos países e instancias internacionales reconocen el ascenso del crimen organizado a nivel transnacional. Mientras en el pasado esto se había circunscrito a los ámbitos de seguridad pública nacional, ahora se ha convertido en una preocupación que cada vez más afecta las relaciones bilaterales y multilaterales. La incapacidad de impulsar políticas internacionales coordinadas y viables para enfrentar la siempre creciente criminalidad transnacional podría socavar muchos estados-

naciones en el siglo XXI. El crimen organizado a nivel transnacional representa el aspecto negativo de la globalización.

El crimen organizado a nivel transnacional proliferará durante el siguiente siglo porque los grupos criminales son de los principales beneficiarios de la globalización. Ellos se encuentran en una muy buena posición para su crecimiento puesto que el desarrollo del transporte, el comercio, las telecomunicaciones y la informática les ha beneficiado. El FMI recientemente ha estimado que las ganancias por concepto de transacciones en el mercado de las drogas representan en estos momentos el 2% de la economía mundial. Estimaciones recientes de la ONU, por su parte, sugieren que las drogas representan el 7.5% del comercio mundial, excediendo el comercio internacional en fierro y acero e igualando aproximadamente al comercio internacional en textiles. Si a esto se le agrega el dinero de la evasión de impuestos y el

\* Trabajo traducido del inglés por John Ackerman y Eréndira Sandoval Ballesteros.

\*\* Directora y profesora del Centro de Estudios del Crimen Organizado y Corrupción Transnacional, American University, Washington, D.C. Becaria de la Fundación Fulbright en México entre 1993 y 1994, periodo en el cual fue profesora del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) e investigadora del Instituto de Sociología de la Universidad Autónoma del Estado de Oaxaca.

proveniente de otras actividades ilícitas el total es varias veces más grande. Grupos de crimen organizado controlarán una parte cada vez más grande la economía internacional en el siguiente siglo, puesto que la parte ilícita de la economía mundial crece anualmente. Los negocios ilegales son generalmente más lucrativos que los legítimos y sus ganancias se mantienen libres de impuestos, manteniendo sus fondos en lugares económica y financieramente seguros.

Los grupos del crimen organizado internacional son por lo general el anverso de las corporaciones multinacionales legítimas. La mayoría de las corporaciones multinacionales tienen su base en el mundo industrializado y venden sus productos al mundo en desarrollo, mientras los grupos de crimen organizado transnacional tienen sus bases en los países en desarrollo y venden sus productos al mundo en desarrollo. Son extremadamente lucrativos y aún más difíciles de regular que las corporaciones multinacionales cuyas actividades abarcan diversos países, en función de que su crecimiento ha sido prolífico. Además no hay incentivos para su control.

Muchos países carecen de alternativas económicas y por lo tanto en ellos los grupos criminales se vuelven fuerzas económicas y políticas dominantes. Los bancos extranjeros prosperan en estos contextos atrayendo dinero constantemente desde los países con grupos criminales poderosos y evasores de impuestos. La corrupción en los altos niveles también impide la

acción en contra de estos grupos. La falta de una legislación armonizada y la ausencia de tratados de asistencia legal mutua hace imposible que los poderes extranjeros puedan actuar efectivamente en contra de estos grupos criminales.

La divergencia de las políticas de seguridad pública entre las naciones también contribuye al carácter transnacional del crimen organizado. Los grupos rápidamente cambian de lugar sus operaciones moviéndolas hacia regiones donde puedan eludir a las autoridades más fácilmente. Las recientes señales de alarma emitidas por el liderazgo de Sudáfrica, un país sin antecedentes de crimen organizado, revela que los grupos de crimen transnacional se han movido rápidamente para explotar el debilitamiento de los esfuerzos de la seguridad pública del país y su ubicación estratégica. Los más exitosos grupos de crimen organizado también están respondiendo rápidamente a los cambios en la capacidad de la seguridad pública. En tanto que programas de capacitación estadounidense han ayudado a los oficiales portuarios moscovitas para detener a los corredores de drogas, los traficantes de las mismas han cambiado las propias rutas de los corredores hacia otros aeropuertos cuyo personal no cuenta con tal capacitación.

### *EL CRIMEN TRANSNACIONAL DE HOY*

El Reporte Mundial sobre las Drogas de la ONU recientemente concluyó

que con la caída de fronteras internacionales las divisiones entre países productores y consumidores no existen más. Si alguna vez estas distinciones fueron cuestionables, hoy ellas son totalmente obsoletas. Los principales países consumidores pueden ser también países productores, particularmente en lo que se refiere a drogas sintéticas. Además los países productores desafortunadamente se están convirtiendo en países consumidores.

La división entre países como fuente, tránsito y lugar de establecimiento de los grupos de crimen organizado también es hoy obsoleta. Muchos países desarrollan todas estas funciones al interior del crimen organizado simultáneamente. Envían a sus criminales más allá de los mares. Su territorio es explotado por otros grupos de crimen para transportar bienes ilícitos y los grupos extranjeros se involucran en actividades ilícitas al interior de sus fronteras. Esto último es generalmente consecuencia del debilitamiento de la seguridad pública doméstica ocurrido por la corrupción que inevitablemente acompaña al crimen organizado.

Muchos estudios del crimen organizado identifican 5 o 6 grandes bandas criminales en el mundo. Entre las más comúnmente nombradas están las chinas, las colombianas, las italianas, las nigerianas y los grupos de habla rusa. Estos países que son identificados como fuentes de crimen organizado son también generalmente lugares de establecimiento de bandas criminales extranjeras. Por ejemplo en la Siberia

rusa operan bandas criminales de China, Japón, Corea, Mongolia y Vietnam comerciando armas, drogas y productos pesqueros y madereros. En Italia, grupos de crimen organizado venidos de los Balkanes y de África trafican con seres humanos y generalmente establecen cadenas con las bandas criminales domésticas.

En contra de los estereotipos populares que dicen que los grupos criminales organizados se desarrollan en ambientes específicos, el análisis de diversos países revela que grupos internacionales pueden emerger bajo una variedad de condiciones políticas y económicas incluyendo las superpotencias en descenso, las regiones menos desarrolladas de los grandes países industrializados del G/7, o un país alguna vez desarrollado democráticamente. No existe ninguna forma de gobierno inmune al desarrollo de una organización criminal transnacional, ni un sistema legal actualmente capaz de controlar plenamente el crecimiento del crimen organizado a nivel transnacional, ni un sistema económico o financiero capaz de resistir la tentación de las ganancias a niveles desproporcionados respecto de las que ofrece el sistema lícito.

Casi no hay país que se mantenga libre de este fenómeno, ninguna región del mundo que haya escapado de la epidemia del crimen organizado transnacional. Esta es una consecuencia de la globalización de la economía mundial, el declinamiento de la importancia de las fronteras nacionales y el creciente flujo de personas y bienes.

Todos estos factores han contribuido a la proliferación del comercio ilícito.

Las mercancías del crimen organizado son diversas y temibles incluyendo armas, drogas, especies en extinción, secretos industriales y militares, dinero falso, arte, antigüedades y seres humanos reducidos a la esclavitud en el comercio de la prostitución y de la mano de obra barata. Mucho de los problemas que nos preocupan a la mayoría en el mundo de hoy tales como la proliferación nuclear, la degradación del medio ambiente y el SIDA son exacerbados por los grupos de crimen transnacional. Las bandas criminales contribuyen a la proliferación nuclear, son destructores principales del medio ambiente, y el comercio a gran escala de mujeres y niños contribuye al despliegue del SIDA.

La expansión de las telecomunicaciones de alta velocidad hace más fácil de ejercer la actividad criminal y lavar dinero más allá de las fronteras criminales. Se estima que diariamente mil millones de dólares por concepto de ganancias del crimen organizado operan en transferencias financieras a través del mundo. El preponderante papel de los grupos de crimen organizado en los mercados financieros internacionales atenta contra la estabilidad del sistema económico mundial. Los recursos financieros en expansión de los criminales en el siglo XXI harán que estos jueguen un rol decisivo. La comunidad financiera ilícita, ya usando el internet para mover dinero a lugares seguros en otros países, aprovechará su actual ventaja estratégica,

lanzando retos aún más fuertes a la estabilidad de las instituciones financieras internacionales y a la capacidad del Estado para proteger a sus ciudadanos.

Estos problemas son particularmente fuertes en aquellas economías que están privatizando recursos del estado sin protecciones adecuadas. Se puede lavar dinero ilícito fácilmente en la privatización de industrias y bancos estatales de grande escala, permitiendo que grupos criminales puedan obtener una fuerte presencia en la economía legítima. La escala de la privatización que ha ocurrido en las sociedades anteriormente socialistas ha permitido que los grupos criminales penetren en la economía velozmente y a un nivel sin precedentes. Pero este problema no se limita tan sólo a los países anteriormente socialistas sino también existe en todos los países donde los estados se deshacen de recursos financieros en medio de un ambiente económico criminalizado y sin protecciones adecuadas.

El lavado de dinero por medio de la privatización socava las bases tanto del estado como de la nueva economía del mercado. La paradoja es que la privatización se realiza para mejorar la eficiencia pero, si está financiada criminalmente, podría resultar ser extremadamente ineficiente desde una perspectiva económica más amplia y de largo plazo.

Frecuentemente los medios de comunicación masivos describen las dinámicas internas de la economía criminal como algo oscuro e inspirado por una lógica misteriosa, eludiendo un

verdadero análisis. De hecho un gran número de estudios ha demostrado que nos enfrentamos a un fenómeno económico racional de "industrias" bien estructuradas que son parecidas en estructura y toma de decisiones a sus contrapartes en la economía lícita. Algunas formas más viejas del crimen organizado como la mafia siciliana son estructuradas como organizaciones jerárquicas con líderes reconocidos y una línea de comando estricta. Los nuevos grupos de crimen organizado como el crimen organizado possoviético tienen estructuras más flexibles parecidas a las compañías de alta tecnología. Con esta flexibilidad se coordinan con sus contrapartes tanto como se requiere y responden con velocidad a las oportunidades del mercado.

Los mercados ilegales tienen mucho en común con sus contrapartes legales. Hay compradores y vendedores, vendedores por mayoreo y menudeo, intermediarios, importadores y distribuidores. Tienen estructuras de precios y calculan sus ganancias y pérdidas. El mercado ilícito está dividido en dos tipos de empresas. El primero está constituido por una multiplicidad de pequeñas y medianas empresas, empresas semi independientes que proveen de bienes y servicios a consumidores. El otro tipo incluye empresas más grandes que comercian a gran escala, pareciéndose a las corporaciones multinacionales legítimas por sus políticas de contratación de personal y su carácter internacional.

Parece que los actores involucrados en actividades ilícitas son motiva-

dos por los mismos factores que se atribuyen a los empresarios legítimos, buscan las ganancias más altas posibles. Sin embargo, a diferencia de sus contrapartes legítimas pocas veces les interesa el desarrollo a largo plazo de su empresa o su comunidad. Es por eso que causan tanta destrucción del medio ambiente. Su resolución violenta de problemas deja un terrible saldo de cadáveres y de familias destruidas.

### *LOS COSTOS POLÍTICOS, ECONÓMICOS Y SOCIALES DEL CRIMEN TRANSNACIONAL*

Los grupos de crimen organizado, cárteles de narcotraficantes y grupos terroristas amenazan los principios mismos de la democracia. Los gobiernos caen presos de los intereses privados y por lo tanto no pueden proveer a los ciudadanos de servicios sociales ni asegurarles la seguridad pública y el orden social necesarios. La sociedad civil está destruida o usurpada. Las consecuencias para las sociedades en transición son particularmente trágicas porque sus esperanzas por lograr una democracia son destruidas por la corrupción y el crimen. Uno de los ejemplos más claros de un colapso por medio del crimen organizado es el caso de Albania. Ahí el caos y las pérdidas personales resultantes de los "esquemas piramidales" criminales arrasó con los ahorros de un país entero. Los esquemas piramidales ayudaron a los narcotraficantes, traficantes de armas y seres

humanos a lavar dinero en grandes cantidades. Simultáneamente destruyeron las perspectivas de inversión extranjera a largo plazo y por lo tanto el crecimiento económico.

Son numerosos los trágicos costos y los efectos negativos que sobre los derechos humanos han tenido los grupos criminales y los cárteles de la droga. Ellos tienen un importante impacto en el escenario nacional e internacional. Ellos son catalizadores de la violencia -violencia contra los individuos y violencia entre los grupos peligrosos. La violencia del crimen organizado socava la credibilidad de los gobiernos como una fuente y un guardián de la estabilidad nacional, atentando contra la libertad de los medios de comunicación, la libertad de expresión, los mercados financieros, las elecciones libres, la calidad de vida y los derechos humanos básicos.

La industria ilícita de la droga frecuentemente ha sido un catalizador de la deslegitimación del estado. Mientras el comercio de narcóticos se generaliza, las instituciones son socavadas, la estabilidad interna declina y el ambiente para las inversiones dejar de ser atractivo. Con un sistema judicial debilitado e incapaz de resolver efectivamente las disputas, se presenta una gran incertidumbre para las inversiones domésticas y extranjeras. La inseguridad promueve un clima de inversión enfocado a las ganancias de corto plazo, las cuales comprometen el crecimiento en el largo plazo. Aún concediendo que el problema de la droga no implique en sí mismo un alto rango como factor de riesgo para la inversión extran-

jera, éste tiene un impacto significativo sobre otros factores de riesgo considerados altos por los inversionistas, tales como el terrorismo, los conflictos agrarios, la violencia social y la corrupción.

Podría parecer que atraer las ganancias del crimen no es dañino sino que más bien genera ganancias en el corto plazo; pero el debilitamiento del control financiero inevitablemente socavará la credibilidad financiera, resultando en una reducción al acceso a fuentes legítimas de finanzas.

Muchos analistas del crimen organizado a nivel transnacional enfocan sus estudios en el comercio de la droga. Mientras esto es importante, este enfoque es sin duda insuficiente, pues existen muchas otras formas de crimen organizado, las cuales se incrementarán considerablemente en el siglo XXI. El incremento de la participación del crimen organizado en los mercados financieros, el tráfico de seres humanos y la destrucción del medio ambiente son problemas que requieren planteamientos más estratégicos. Las víctimas potenciales de estos crímenes son numerosas. Además muchos criminales enriquecidos por años en el comercio de la droga pueden desviar estos activos hacia aquellos ámbitos donde exista menos escrutinio internacional.

## *MERCADOS FINANCIEROS*

### *Y EL LAVADO DE DINERO*

Los fondos ilícitos globales, aunque muy lejos de ser insignificantes, todavía son modestos cuando los comparamos

con las economías de los países desarrollados. Estos fondos son, sin embargo, extremadamente grandes si se comparan con las economías de muchos países en desarrollo. Aún la estimación más baja de \$85 mil millones de dólares en ganancias del comercio de drogas significaría que el dinero disponible para el lavado de dinero venido tan sólo de esa única fuente de comercio ilícito es más grande que el PIB de tres cuartas partes de las 207 economías del mundo.

En el siglo veinte podríamos enfocarnos más en los costos del crimen económico que en los del violento. Podría ser que el cambio de enfoque es necesario por el hecho que los mercados globales tienen la posibilidad de marginar individuos en una escala internacional.

El impacto devastador de los esquemas piramidales de los 1990s que afectó a muchos países del Europa Occidental podría ser aumentado cuando muchos más jugadores quedan atrapados en esquemas complejos de fraude que sean facilitados por la alta tecnología. Millones de ciudadanos perdieron sus ahorros en la pirámide MMM en Rusia, por lo menos dos millones perdieron sus ahorros en Rumania, y Albania fue totalmente depredada por un esquema piramidal.

Fraude financiero internacional, fraude comercial, el lavado de dinero y la evasión de impuestos serán los crímenes económicos más importantes en el futuro. Estas violaciones cometidas por organizaciones criminales y negocios legítimos en búsqueda de ganan-

cias cada vez más grandes, en los mercados globales altamente competitivos nos obligarán a reevaluar la seriedad del crimen. Los costos multimillonarios de la penetración del crimen organizado japonés en los mercados financieros de ese país se hizo más evidente en la crisis financiera del otoño de 1997.

### *COMERCIO EN SERES HUMANOS*

La Organización Internacional de Migración calcula que el comercio en seres humanos es un negocio que lucra 6 mil millones de dólares anualmente. La Comisión Internacional de Juristas calcula que las ganancias de menores explotados sexualmente es por lo menos de 5 mil millones de dólares por año. Un reporte del gobierno de Noruega indica que cada año se introducen por lo menos un millón de niños y jóvenes a la industria del sexo. Esto no es tan sólo un problema para los países en desarrollo sino que también para los países ricos como los Estados Unidos. En Tailandia cálculos confiables indican que 40% de las prostitutas tailandesas tienen menos que dieciséis años de edad y en India el número paralelo es de 20%. De acuerdo con la Comisión de Derechos Humanos 600,000 niños venden servicios sexuales en Brasil.

El crecimiento de este comercio aumentará en el siglo XXI mientras las presiones sobre la población aumentan en muchos países en desarrollo. Los mercados lucrativos en el mundo industrializado y la ausencia de un en-



foque concertado en materia de seguridad pública sobre este asunto sugiere que aumentará en tamaño.

El comercio sexual de mujeres y niños es tan sólo una parte del problema. Cada año se comercia con miles de adultos para trabajar en condiciones que la Comisión de Derechos Humanos de la ONU define como formas modernas de la esclavitud. Frecuentemente grupos sofisticados de crimen organizado que establecen vínculos con grupos criminales en una región en particular ayudan a contrabandear individuos en distancias largas entre sus países y las sociedades desarrolladas. Ni la gente traficada ni sus familias alcanzan a pagar los pagos demandados por los traficantes criminales. Por esto ellos muchas veces terminan en un estado de servidumbre, endeudados y trabajando en condiciones de esclavitud en el lugar donde llegan. Sin el conocimiento sobre el idioma nativo ni el derecho de estar en el país anfitrión están fuera de la protección de la ley y sujetos a una explotación por los traficantes.

### *EL CRIMEN ORGANIZADO Y EL MEDIO AMBIENTE*

El ecocrimen es la actividad criminal organizada que resulta en daños mayores del medio ambiente. Es una amenaza a la calidad de vida tanto en América del Norte como en Europa. Tanto en Asia Nororiental y Suroriental, América Latina y África como en el

mundo desarrollado los elementos criminales se burlan de las preocupaciones ambientales, descargando desechos y materiales peligrosos, e deforestando ilegalmente en búsqueda de ganancias, y así mismo traficando con especies en extinción.

Los beneficios provenientes del ecocrimen organizado no son generalmente tan grandes como aquellos que vienen del tráfico de las drogas, la falsificación de monedas, o el contrabando de extranjeros, pero en efecto son sustanciales. Hay también costos no monetarios importantes asociados con el crimen. El tráfico en materiales peligrosos, tales como las materias radioactivas, pueden tener consecuencias muy graves a la salud. El comercio ilegal en especies en extinción resulta en daños ecológicos y atenta contra la biodiversidad. El daño atmosférico resultante de la extracción ilegal de madera tiene consecuencias más allá de la comunidad inmediata. La descarga de desechos tóxicos y químicos precursores usados en la producción de drogas causa daños de largo plazo al suelo.

En el mundo desarrollado hay dos áreas principales en que se enfoca el ecocrimen; el deshecho de basura y los residuos peligrosos, así como la importación de especies en extinción. Grupos criminales basados en países desarrollados desechan residuos dentro de sus propios países o bien transportan el material a terceros, por lo general a países menos desarrollados.

En el mundo en desarrollo el ecocrimen es muchas veces una fuente

te importante de ingresos, en particular en mercancías que son regulados por acuerdos internacionales. La sobrepesca en el Mar Caspian y la recolección ilegal en el sureste de Asia son ejemplos de este fenómeno.

En las regiones forestales de los trópicos y de las altas montañas de América Latina está emergiendo el cultivo de amapola en tierra frágil y aislada. Los cultivadores de coca, sin vinculaciones de largo plazo con la tierra, destruyen al medio ambiente más que los agricultores nativos.

Los grupos del ecocrimen organizado operan con los típicos métodos para proteger sus actividades. Usan violencia contra los oficiales que intentan combatir los círculos de contrabandistas o actividades de deshecho ilegal de residuos.

### *ENFRENTANDO LOS PROBLEMAS*

El control del crimen organizado internacional no depende tan sólo de las actividades de un solo país. La experiencia estadounidense debería ser una lección desalentadora para cualquiera que quisiera animar a otros países a ser más agresivos en la lucha en contra del crimen organizado. Aún una seguridad pública altamente calificada, eficiente y honesta equipada con las herramientas legales necesarias no ha podido eliminar ni el comercio internacional de drogas ni el problema nacional del crimen organizado.

Sólo los esfuerzos bilaterales y multilaterales podrán funcionar efectivamente en contra del crimen organi-

zado transnacional. Esto porque la fortaleza del crimen organizado transnacional es también su debilidad. Aunque el crimen organizado puede explotar los hoyos en la legislación y la seguridad pública internacional, también pueden ser debilitados por medio de acciones coordinadas entre varios países. Sus redes son brutales pero frágiles. El congelamiento de cuentas bancarias en el extranjero, la detención de sospechosos en otras tierras y la negación de visas pueden limitar la capacidad de acción de los grupos de crimen organizado.

El crimen organizado es un cáncer que afecta a cualquier región del mundo, pero adopta distintas formas en función de las sociedades. Tanto como el cáncer del colon requiere de un tratamiento distinto a la leucemia, las estrategias para luchar en contra del crimen organizado deben ser dirigidas a regiones y grupos específicos. Los esfuerzos para luchar en contra del crimen organizado deben considerar todas las dimensiones del problema, yendo más allá del simple combate al lavado de dinero.

Una política exitosa debe también buscar la armonización internacional de una legislación en las áreas del crimen, el banco, las finanzas y las prácticas aduaneras para reducir las oportunidades para la actividad criminal y para minimizar la infiltración de los grupos criminales en negocios legítimos. Tratados de extradición y asistencia legal mutua entre el número más grande posible de naciones hará esto más difícil para aquellos criminales que

traten de eludir las autoridades. Se debe ampliar el monitoreo de los derechos humanos para incluir las violaciones cometidas por grupos de crimen transnacional tales como el comercio en seres humanos, violaciones de los códigos laborales y la intimidación de los medios de comunicación. Los programas de asistencia deben orientarse hacia el fortalecimiento del poder ciudadano en su lucha contra el crimen organizado, buscando el desarrollo de la sociedad civil y un gobierno responsable. Estas son las protecciones más fuertes contra el crecimiento del crimen organizado. Un componente de un programa de este tipo debe ser el fortalecimien-

to de los jueces locales por medio del establecimiento de salarios justos, materiales adecuados y seguridad para el personal de la corte.

Los costos de no actuar ahora podrían dejar una herencia aún más negativa para nuestros hijos. Hasta que haya un compromiso mundial a contener el crimen transnacional ningún país estará completamente protegido de este mal. El hecho que cada día el mundo tenga menos fronteras significa que ningún país es capaz de enfrentar este problema aisladamente. Tan sólo los esfuerzos concertados y coordinados entre los países podrán ayudar al mundo enfrentar el problema.

# IV

ESTUDIOS SOBRE  
EL CONGRESO

# CONGRESO Y OPINIÓN PÚBLICA

---

---

VIDAL ROMERO\*

## *CONTEXTO*

El primero de septiembre de 1997, México amaneció con un Poder Legislativo radicalmente distinto al que había existido desde los congresos divididos de los años veintes. Ahora el partido del Presidente de la República no tiene la mayoría en la Cámara de Diputados, el Ejecutivo no cuenta con el apoyo suficiente para lograr sus iniciativas ante esa instancia, requiere del concurso de otras fuerzas políticas además de su partido, el Revolucionario Institucional.

El resultado de la votación de los ciudadanos fue, que cinco fuerzas de posturas diversas cohabitan ahora en San Lázaro. Los consensos y disensos para lograr coaliciones serán la condición necesaria para la aprobación de iniciativas.

Las consecuencias de esta transformación radical del Poder Legislativo, específicamente de la Cámara de Diputados, son de inmensa trascenden-

cia para la vida democrática del país, y marcan un giro completo en la conformación y funcionamiento del órgano que ha de crear y modificar las normas para la convivencia social y ha de vigilar la actuación del Ejecutivo.

Este nuevo contexto ha iniciado una modificación gradual e irreversible de la relación existente entre la opinión pública y el Congreso, con lo que la dinámica de medios de comunicación, opinión pública, agenda y Congreso adquiere nuevos matices.

## *LA INDIFERENCIA*

La hipótesis a comprobar indica que las condiciones estructurales del sistema político mexicano en el campo electoral y legislativo, no generaban incentivos suficientes para que la población se informara sobre el tema, de hecho existía un rechazo hacia la figura de diputados y senadores, en forma de desconfianza y de la percepción de no

---

\* Coordinador de Encuestas en el Departamento de Investigaciones del Diario *Reforma*

considerar al Congreso como una instancia de representación.

En una encuesta nacional realizada en 1987 y contenida en *Los Valores de los Mexicanos*, ordena a 29 ocupaciones y figuras públicas de acuerdo al grado de confianza de la población en

ellos. Los senadores ocupan el lugar 21 y los diputados el 26.

Datos de una encuesta nacional de marzo de 1997 realizada por Reforma, colocan en el último lugar a las figuras de diputados y senadores en la percepción de representación de los ciudadanos.

**Tabla 1**  
**Tasa de no respuesta\***

	Evaluación al Presidente	Evaluación al Congreso/ Cámara de Diputados
Reforma	10.4%	22.1%
Gallup	8.0%	10.8%

\* Gallup-Presidente: Promedio de marzo '95-marzo '98.

\* Gallup-Congreso: Promedio de enero '97-febrero '98.

\* Reforma-Presidente: Promedio de marzo '95-marzo '98.

\* Reforma Cámara de Diputados: Medición de Noviembre '97.

Estos datos apuntan a que el Congreso es una instancia ineficaz, cuya función ha sido desvirtuada y no cumple sus objetivos a los ojos de la opinión pública. De este sentimiento de ineficacia surge la desconfianza y un rechazo indiferente que se traduce en desinterés.

Existe evidencia empírica para sustentar el desinterés a la vida legislativa por parte de la opinión pública.

Un buen parámetro para medir y calificar comparativamente el interés e información disponible sobre la vida legislativa son los Estados Unidos.

La variable para realizar el análisis es la tasa de no respuesta. Si bien la no respuesta admite variadas causas y

difiere en función de la población y el tema bajo estudio, dos de sus facetas posibles son la carencia de información y el desinterés sobre el tema abordado. En este supuesto, a mayor tasa de no respuesta, menor información e interés sobre el tema.

Si comparamos las encuestas de evaluación presidencial y al Congreso realizadas en México y en Estados Unidos, podemos observar una gran similitud en la no respuesta de la evaluación presidencial entre México y los E.U.A., por el contrario, la tasa de no respuesta para la pregunta de aprobación al Congreso es mayor en México, comparada con los E.U.A. y con la del Ejecutivo en México y E.U.A.

Tabla 2

**En general, usted se siente representado por:**

	Sí	No	No contestó
Presidente Municipal	38 %	52 %	10 %
Presidente Zedillo	36	56	8
Gobernador	34	57	9
Organizaciones de ciudadanos	27	64	9
Líder de su colonia	26	65	9
Partidos políticos	25	67	8
Diputados	23	67	10
Senadores	20	69	11

El promedio de no respuesta de marzo de 1995 a la fecha (marzo 6-7) de la encuesta de Gallup sobre evaluación al Presidente Clinton es de 8.0%, mientras que el promedio en la encuesta que realiza Reforma para evaluar al Presidente Zedillo en el mismo periodo es de 10.4%, la diferencia no es significativa y en buena medida la diferencia puede deberse a que la encuesta de Gallup es aplicada por vía telefónica y la de Reforma en domicilios. Regularmente las encuestas telefónicas mantienen tasas de respuesta mayores a las de persona a persona.

Por el contrario, en el caso de la evaluación del Congreso, la tasa de no respuesta en México es mucho más elevada que en los EUA, asimismo, entre el porcentaje de no respuesta de la pregunta de evaluación a Congreso y de evaluación al Ejecutivo, la diferencia

es considerable. En el caso de México, está la medición realizada en noviembre de 1997 por Reforma en la que, a la pregunta de aprueba/desaprueba la labor de la Cámara de Diputados un 22.1% no respondió. Comparado con el promedio de 1997 y 1998 de las encuestas de Gallup que es de 10.8% para Congreso, el promedio en México es elevado.

El análisis con base en estos datos cuenta con restricciones, pero aún con ellas arroja significativos datos. La primera restricción es que para el caso de México sólo se dispone de una observación para la no respuesta de evaluación a la Cámara de Diputados, además la medición de Gallup es sobre Congreso y no específicamente sobre Cámara de Diputados, aunque la última no es una cuestión que necesariamente impacte en este análisis, ya

que se enfoca sólo a la no respuesta, independientemente de la evaluación a determinada figura.

## CAUSAS Y CONSECUENCIAS

### DE LA INEFICACIA

La percepción de ineficacia de la figura del Congreso en la opinión pública, es causa y consecuencia de otras variables que interactúan en la creación de agenda.

Previo a finales de los años ochenta, existe en México una lamentable carencia de estudios de medición de opinión pública en todos los rubros. A partir de la segunda mitad de la década de los ochentas, la cantidad y la calidad de la información disponible se ha incrementado gradualmente, especialmente en cuestiones relativas a imagen y evaluación de autoridades y a procesos electorales. Sin embargo, el tema del Congreso ha sido dejado de lado.

Las encuestas de opinión pública en medios de comunicación y en documentos académicos se han limitado al *horse racing* entre los partidos contendientes en la etapa electoral y a *termómetros* de la gestión administrativa.

Pero no sólo la medición de opinión pública ha discriminado la vida legislativa, también los medios de comunicación electrónicos y escritos, otorgan sólo espacios reducidos y de poco análisis sobre las cuestiones legislativas y las políticas que ahí se debaten. Especialmente hasta antes del inicio de esta Legislatura, el Congreso sólo es

nota cuando algún escándalo extraparlamentario surge.

Para los mismos políticos, el arribar a alguna de las Cámaras del Congreso es sólo un medio para lograr fines políticos distintos a la vida legislativa.

Así, está claro que el desencanto hacia el Congreso es generalizado. Pero, ¿Es racional dicha indiferencia?, la respuesta es afirmativa y tiene sustento.

Diversas variables han contribuido para que la opinión pública y los medios de comunicación no presten mayor atención al Congreso. La estructura del sistema político y el esquema del cargo de legislador, provocan que no existan incentivos suficientes en la opinión pública para informarse y sostener una opinión fundada sobre la actividad del Congreso.

En los medios de comunicación simplemente el tema no era tema, por consiguiente nunca ingresó en su agenda como un debate sistemático sobre opciones de políticas, ahora el esquema tiende a modificarse. Dos cuestiones influyeron en el estado del Poder Legislativo frente a la opinión pública:

Primero, las condiciones estructurales del sistema político mexicano implicaban un Ejecutivo omnipotente a través de amplias facultades legales y extralegales que restringían y manipulaban el accionar de los restantes órganos de gobierno.

El Poder Legislativo era controlado a través de diversos mecanismos ilícitos, y los lícitos eran en gran medida inequitativos. Los más comunes eran fraudes electorales y asignación irregular de recursos públicos y privados para



campañas políticas. Estas cuestiones aseguraban al PRI la mayoría en ambas Cámaras del Congreso y el Presidente de la República en turno, no debía preocuparse más del proceso legislativo como un obstáculo para llevar adelante su programa de gobierno, además, y, lo que es más trascendente, no debía preocuparse del Legislativo como una instancia fiscalizadora de los actos de gobierno.

La segunda cuestión que necesariamente influye aún en el desánimo de la opinión pública hacia el Congreso, fue la imposibilidad de la reelección consecutiva de los diputados. Aunque existe una fuerte tendencia a suprimir esta restricción, según una encuesta entre diputados de la LVII Legislatura en la que en 65% de ellos está a favor de la reelección en periodos consecutivos.

**Tabla 3**

**Indique con cuál de las siguientes afirmaciones está más de acuerdo:**

Debe existir la posibilidad de reelegir a los diputado(a)s por periodos consecutivos y de manera indefinida.	20 %
Debe existir la posibilidad de reelegir a los diputado(a)s por un número determinado de periodos consecutivos.	45
Debe existir la posibilidad de reelegir a los diputado(a)s sólo en periodos no consecutivos.	21
No debe existir la posibilidad de reelegir a los diputado(a)s.	14

Esta restricción refuerza la dependencia de los legisladores a sus partidos políticos, en perjuicio del electorado. Los legisladores no tienen incentivos para responder a los intereses de sus electores específicos en cada distrito. La situación es aún más grave en el caso de los diputados plurinominales, que no tienen distrito ni entidad federativa a la cual responder, sino al partido que los postuló.

Así, esto explica el porqué sistemáticamente el voto sobre iniciativas es

homogéneo al interior de cada grupo parlamentario y diferenciado entre los grupos como bloques. Las posturas de los legisladores así lo corroboran en una encuesta entre diputados de la actual legislatura, pues se observa que la varianza entre los diputados de un mismo partido es siempre menor a la varianza de la Cámara como un todo, lo que apunta a la homogeneidad de los grupos parlamentarios.

**Tabla 4**  
**Varianza en las posturas de los legisladores\***

	Diputados de todos los partidos	Diputados del PRI	Diputados del PRD	Diputados del PAN
Postura sobre la propiedad de los negocios y la industria	1.445	1.052	.993	1.340
Postura sobre la intervención de la Iglesia Católica en la educación básica	1.070	.838	.895	.675
Postura en el eje izquierda-derecha	.823	.474	.569	.740

\* Las preguntas se realizaron en una escala de 1 a 5. No se incluye a los legisladores del PVEM, PT e Independientes ya que el número de casos no es suficiente para el análisis.

## LA FISCALIZACIÓN

Al contar con una Cámara de Diputados en la que radican 5 distintos partidos políticos y la certeza de que los procesos electorales son más competitivos y equitativos, los incentivos en la opinión pública para informarse y adquirir posturas sobre el desempeño del Congreso y el diseño y evaluación de políticas se han incrementado notablemente.

Si bien en la práctica el voto de los legisladores es, y la evidencia apunta a que así seguirá al menos en el mediano plazo, motivado por los partidos políticos, formalmente, en una especie de *respuesta socialmente aceptada*, los diputados admiten la necesidad de tomar en cuenta las posiciones de los electores antes que las cuestiones partidistas, aunque la diferencia no es mayúscula y es claro que ocupa también un lugar preponderante en el esquema de los legisladores.

**Tabla 5**  
**Para sus labores legislativas ¿qué tan importante es lo siguiente?**  
**1 significa "nada importantes" y 5 "muy importantes"**

IMPORTANCIA	1	2	3	4	5
Consultar a las personas de mi distrito o circunscripción	0%	2%	15%	32%	51%
Coincidir con las posiciones de mi partido	2%	6%	23%	27%	42%

La retroalimentación, opinión pública y medios de comunicación, será cada vez más intensa en el tema de Congreso.

La dinámica legislativa necesariamente deberá considerar a la opinión pública como una variable con fuerte peso en la toma de decisiones de los legisladores, quizá no en lo individual por las condiciones ya señaladas, pero sí en los grupos parlamentarios como bloques homogéneos al momento de iniciar leyes, preparar proyectos, debatir iniciativas y emitir su voto.

Los partidos políticos, independientemente de su posición en el poder, tienen incentivos suficientes, especialmente de maximización de votos, para que la opinión pública sea considerada, quizá no en fragmentos geográficos como distritos o circunscripciones, pero sí como unidad, como el total de los electores potenciales.

Los partidos políticos deberán actuar en consecuencia, con el posicionamiento de sus electores y al mismo tiempo dejar en claro su posicionamiento en cada tema tratado. El costo de no mostrar sus posiciones frente al electorado es la pérdida de votos en elecciones, cuestión que es especialmente valiosa en estos momentos de cara a las elecciones presidenciales del año dos mil.

La opinión pública estará más atenta al quehacer legislativo y las opciones de política que ahí se discutan, los medios de comunicación, especialmente al medir opinión pública, deberán incidir en la creación de agenda de políticas, y los grupos parlamentarios

deberán considerar su posicionamiento y el del electorado frente a las diversas opciones de políticas a discusión, a fin de maximizar probables votos.

Esta intrincada relación no será en una dirección, sino que los distintos elementos se retroalimentarán constantemente en un proceso que incrementará la eficacia y la eficiencia del proceso legislativo.

## CONCLUSIONES

- 1) Dadas las condiciones estructurales del sistema político en México, los ciudadanos han actuado racionalmente al no invertir sus recursos en informarse y lograr opiniones informadas sobre el Congreso.
- 2) No obstante que algunas condiciones como la no reelección consecutiva permanece, otras cuestiones sí se han modificado, específicamente las referidas a competencia y competitividad electoral, cuyo fruto ha sido una Cámara de Diputados en la que el partido del Ejecutivo no es mayoría absoluta. Así, los incentivos son mayores en la opinión pública para informarse y estar en condiciones de mostrar una postura respecto al Congreso.
- 3) Los electores tendrán a cada momento opiniones más formadas sobre las opciones de políticas, y serán más claros los posicionamientos de los partidos políticos en los distintos ejes. Esto inducirá

a los partidos a ser más responsables, en el sentido de rendir cuentas ante el electorado con el incentivo de lograr mayores votos, por lo que los legisladores puedan normar su conducta con base en la opinión pública y la maximización de la votación de sus partidos, en una lógica geográfica nacional y no con la división de distritos, ni de circunscripciones.

- 4) La medición de opinión pública debe ir más allá de la evaluación de *termómetro* del Congreso, debe conceder elementos para que la opinión pública pueda expresar y crear parámetros para juzgar la ac-

tuación de los legisladores en la adopción de determinadas políticas públicas, con base en los posicionamientos en los distintos ejes del electorado y de los legisladores.

### NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alger, Dean E., Cook, Timothy E., et. al. *Crosstalk*. University of Chicago Press, Chicago Illinois, 1996.
- Brehm, John. *The phantom respondents*. University of Michigan Press, Ann Harbor, Michigan, 1993.
- Hibbing, John R. y Theiss-Morse, Elizabeth. *Congress as a public enemy*. Cambridge University Press, Cambridge, U.K., 1995.

V

RESEÑAS

**JUAN FEDERICO ARREOLA,**  
***LA PENA DE MUERTE EN MÉXICO.***  
**MÉXICO. 2ª EDICIÓN. EDITORIAL TRILLAS. 1995.**  
**124 PÁGS.**

---

GABRIEL GARCÍA COLORADO\*

Más allá de la simple explicación de la inutilidad de la pena de muerte, como instrumento de las sociedades para abatir la criminalidad, sanción que aún en nuestros tiempos goza de algunos adeptos, es necesario redefinir a la luz de la cultura actual, el por qué sigue existiendo la privación de la vida como medio de castigo de los estados a quienes transgreden las normas.

Como el autor señala a lo largo de los seis capítulos que integran esta obra, la eliminación física de los delinquentes mediante la muerte, fue una práctica común en las sociedades arcaicas, las cuales a la luz de sus valores eran parte de la impartición de justicia de éstas, la evolución de la sociedad humana en todas las áreas del planeta ha traído consigo una disminución de este castigo, aunque en algunos momentos ha sido nuevamente aumentada y utilizada por sociedades con grados extremos de fanatismo social, religioso o político —valga la pena sólo recordar los excesos del nazismo y el holocausto judío, los excesos del stalinismo y sus purgas a minorías y ene-

migos del régimen soviético—, pero el autor muestra sin duda, que en la actualidad existe una corriente hegemónica para no tener regresiones jurídicas en este terreno.

En el capítulo primero, destinado al análisis de dos casos de pena de muerte en el contexto occidental, la de Sócrates y la de Jesucristo; el autor nos muestra con exactitud el marco jurídico, cultural y político en que se dan estos dos casos, y como se utiliza una pena que en nada beneficia a la sociedad y las supuestas acciones preventiva y disuasiva, para otros posibles transgresores no sirve en realidad; siguiendo este camino el hombre transgrede los límites de lo prohibido, es decir, el respeto por la misma naturaleza.

El autor hace la presentación a la toma de conciencia cultural y filosófica, en que en una mirada crítica a los valores, se da un nuevo sentido a la vida misma, haciendo énfasis en el impulso civilizador de la cultura occidental.

Federico Arreola, recurre al estudio de la historia, a la literatura, a la sociología, la psicología, a la pedagogía y

---

\* Coordinador de eventos académicos. Instituto de Investigaciones Legislativas

a la teología para poder profundizar en su tesis sobre la inutilidad de la pena de muerte, marco intelectual indispensable, con el que se hace más fácil comprender y poder hacer un juicio ecuánime sobre el tema de estudio.

En el capítulo segundo, dedicado al delito como presupuesto de pena, el autor nos hace una amplia descripción de las escuelas; clásica del derecho penal, la positiva del derecho penal, la que se da a la luz del psicoanálisis y el delito en la legislación mexicana, lo que conlleva al análisis de la referencia de la muerte y a la muerte de uno mismo, puesto que como Edgar Morín ha señalado sobre el "traumatismo de la muerte", al morir otro, se adquiere conciencia de la muerte de uno mismo.

El capítulo tres, lo dedica a reflexiones filosóficas y jurídicas sobre la pena de muerte, en éste aborda las corrientes y pensadores más representativos en defensa o no de la pena de muerte y la validez de esta sanción, sin embargo, obliga a un análisis del miedo transcultural a la muerte y como el

paliarlo en nada beneficia a la sociedad, fenómeno que hoy se ve alterado cuando el verdugo se ha apropiado de tecnología que hace aún más grave esta pena, puesto que la ciencia y la tecnociencia ha exacerbado la conciencia del carácter de la muerte; a lo cual hace también la reflexión en un plano ético de la pena de muerte, recuperando el sentido de la vida misma.

El capítulo cuarto, se destina al estudio de la pena de muerte a la luz de los derechos humanos y el quinto a la pena de muerte en la legislación mexicana, ambos capítulos contienen un gran acervo de documentos a los que el autor hace referencia y establece parámetros para el análisis comparado.

Finalmente, en el último capítulo, el autor hace reflexiones sobre toda la obra, este libro es un excelente documento para iniciarse en el estudio de la pena de muerte, de fácil lectura y bien documentado podría considerarse un texto básico para interesados en el tema, que no necesariamente se dediquen a las ciencias jurídicas.

**CRUZ TORRERO, LUIS CARLOS.**  
***SEGURIDAD, SOCIEDAD Y DERECHOS HUMANOS.***  
**MÉXICO. TRILLAS. 1995.**

---

---

OCTAVIO CARLES\*

En el momento en que la inseguridad adquiere el carácter de “común denominador”, en torno a la diversidad de expresiones de lo social, aparece la inaplazable necesidad de enfrentar el fenómeno, desglosando el concepto de “Seguridad Pública”, desde su concepción etimológica hasta la frontera actual en el horizonte de un nuevo siglo que demandará el surgimiento de una policía comprometida como baluarte del Estado de Derecho.

Así, Cruz Torrero señala cómo para la sociedad causa malestar o, incluso, repudio el uso de la fuerza por parte del gobierno aun cuando dichas manifestaciones de poder ejercido, conllevan indudables beneficios. Es de esta manera como se nos propone el análisis para “valorar el costo de las incomodidades frente a los beneficios que trae la “Seguridad Pública”. En este tenor es obligada la descripción del actor principal, que es el policía; visto las más de las veces, como inepto o corrupto.

De esta manera se precisa la función del Estado en materia de seguridad pública, con especial énfasis en el ámbito jurídico, exponiendo un marco doctrinario de los derechos humanos a la par del compromiso que debe encontrarse en toda acción emprendida por parte de los elementos de la policía.

Al entrar en materia se encara la delimitación conceptual donde se define al Estado como “la Organización Social y Política por excelencia”, en la que bajo lazos de cohesión se comparten tradiciones y costumbres para posibilitar así la reproducción de la vida comunitaria dentro de un territorio determinado y bajo un régimen jurídico, con independencia y órganos de gobierno para su administración específica.

De lo anterior surgen los dos elementos del poder de dominación, a saber: hegemonía y coerción, de los cuales se nos presenta un breve, pero nutrido abanico de ejemplos, tanto como de tratadistas; de los cuales des-

---

\* Investigador Analista. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados LVII Legislatura.



tacan Galbaith, Weber, Lumina y Hauriau, de este último vale la pena la siguiente cita "...La Libertad tiene necesidad del orden...El orden y la libertad tienen necesidad del poder para protegerse contra los acontecimientos." De esta forma, el pensamiento de Hauriau, citado por Cruz Torrero, vislumbra la creación de condiciones tanto como de instrumentos de orden que garanticen la libertad en sociedad, como el fin máximo del Estado.

Ahora bien, hablando, de los medios para garantizar la seguridad frente a la libertad se presenta el antecedente del concepto: PODER POLÍTICA, donde se mentan ejemplos claros del mismo así como de los antecedentes históricos/Ideológicos para asimilar la evolución del Estado Policía; para lo que nos cita a Adam Smith y a Juan Jacobo Rousseau; si bien parece acertado el mencionar a estos personajes, no lo es, la forma tan escueta en que se correlacionan en torno a un asunto que me parece de la mayor relevancia. Me refiero al "Contrato Social"; en el que se proporcionan elementos vitales en cuanto a orden, libertad y seguridad.

Sin embargo debo reconocer por otra parte que la labor de investigación realizada por el autor es amplia y no fácil sobretodo tratándose de un tema como la seguridad pública, que no abunda en la literatura. Sin embargo el autor nos ofrece una buena muestra de conceptos jurídicos y su aplicabilidad en el terreno que nos ocupa.

Para continuar con la delimitación de las diferentes acepciones de la seguridad en el ámbito del Estado,

comenzaremos por la Seguridad Nacional, la Seguridad Jurídica y finalmente terminaremos con la Seguridad Pública, que se entiende como todas las condiciones de orden y poder que garantizan la paz, de una comunidad... comprende la prevención de toda clase de riesgos y calamidades, desde los acontecimientos naturales hasta los hechos del hombre, y es la acción que desarrollan los otorgantes de ésta a la ciudadanía, para evitar alteraciones del orden social, a la convivencia armónica entre los individuos y al respecto de sus derechos".

Luis Carlos Cruz Torrero realiza una aproximación en bloques, que metodológicamente nos permite encontrar diversas ventanas para el desarrollo de la investigación sobre Seguridad Pública. De tal modo separa el Tratamiento del Tema en bloques capitulares, que lo mismo se puede ir directo al manejo del marco jurídico—Capítulo 2, como también se puede trabajar en el apartado de los derechos humanos— Capítulo 3, en cualquier caso, cabe mencionar que la exposición de la reglamentación, su evolución en la legislación, así como las contradicciones que de pronto surgen, son concretas en cuanto a su observancia crítica por parte del autor. Lo más destacado en este trabajo es como, aunque de modo breve, se señala el origen de la inseguridad obviando que el problema de la delincuencia no es coyuntural ni producto de una deficiente actuación policiaca, sino un problema social multidiverso producto de esquemas y moldes socioeconómicos que ha

generado el desempleo y la miseria en la que viven millones de mexicanos, de donde se ha extraído al policía capitalino como un producto de un sistema desigual. Además se considera, en algunos sectores, que el Trabajo Policial, es propio de los extractos más bajos de nuestra sociedad. Así pues, la sociedad irresponsablemente a puesto a la seguridad pública en manos de perso-

nas incapaces, exigiéndoles contradictoriamente profesionalismo, lealtad y compromiso, que sólo son exigibles con base en una educación más prolongada, un salario menos injusto y, en suma, en un contexto cultural más elevado, donde la sensibilidad logre su aparición frente a la dignidad de los derechos humanos. Hay que recordar que el policía es humano.



# AA.VV. *TODO LO QUE DEBERÍA SABER SOBRE EL CRIMEN ORGANIZADO EN MÉXICO*, INSTITUTO MEXICANO DE ESTUDIOS DE LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA, MÉXICO. 1998. 295 PÁGS.

HUGO RODAS MORALES\*

Este texto, de responsabilidad colectiva, describe ampliamente las características generales del “crimen organizado” en México y con particular atención en el Distrito Federal, alrededor de tres niveles de la problemática indicada: las “mafias de estado”, los grupos autónomos (al estado) y, la delincuencia general con algún grado de organización (32-161). Además, en apartados particularmente recomendables (163-178 especialmente), se cuestionan las explicaciones más frecuentes del fenómeno de la criminalidad y se postulan reflexiones acerca de las verdaderas causas del mismo. Finalmente, al tiempo de plantear los distintos escenarios posibles (prospectiva política) y evaluar las políticas aplicadas, se desarrolla y desglosa una propuesta concreta para enfrentar al “crimen organizado” en México y el D.F. (201 y ss).

Como queda dicho, conviene detenerse en los apartados que contienen las hipótesis explicativas del tema, dejando para el final algunos apuntes

respecto a la variedad de “giros” criminales descritos, así como de las limitaciones formales que pudieran observarse al texto. La idea, sin duda central, propuesta por los (las) autores (as), es que no son causas económicas (pobreza) las que explican la actual existencia y desarrollo de la criminalidad en México, sino la descomposición de los cuerpos policiales desde fines de los ‘70 y el traslado de su corrupción desde el estado hacia la sociedad.

La base empírica de estas hipótesis se encuentra en dos tipos de indicadores: los indicadores económicos que señalan que existe mayor delincuencia en zonas ricas de México (D.F., Guadalajara, Tijuana, Ciudad Juárez) y no en las pobres exactamente; por otra parte los indicadores sociales por los cuales es posible afirmar que no son los más pobres los que delinquen. En conjunto, la hipótesis se explica si se asume qué importa más que la cantidad de delitos en un periodo determinado, la variación en su ritmo

\* Politólogo Boliviano con especialidad en Antropología por la Universidad Mayor de San Andrés, La Paz. Investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, Sede México.

de crecimiento: "El crecimiento de los delitos propios del crimen organizado, que implican grandes recursos y capacidad logística, rompe con el esquema del delito-por-hambre, y sólo puede explicarse por decisiones de los jefes de las organizaciones criminales y sus protectores" (170).

La descomposición o corrupción de las instituciones de seguridad pública en las últimas dos décadas, sería un resultado de la "guerra sucia" que se habría suscitado al enfrentar a los movimientos subversivos de los '70. Así, la extensión del carácter racional-instrumental de la violencia policial desde el estado, explicaría el crecimiento de la delincuencia en los más diversos ámbitos de la vida social. Se trata de un atisbo de explicación política adecuada, que en mi concepto sin embargo, el texto no desarrolla coherentemente, ni profundiza, porque solamente alude desordenadamente a una u otra personalidad política, o autoridad policial o militar (De la Madrid, López Portillo, Arturo Durazo, entre otros) disolviendo en decisiones personales inconexas la responsabilidad del fenómeno de la delincuencia organizada.

En vez de profundizar la hipótesis inicial, se avanza eso sí, en una crítica de las supuestas causas de la delincuencia (como el papel pretendidamente negativo de los medios masivos de comunicación, o de las organizaciones defensoras de los derechos humanos) para concluir en que los principales factores explicativos serían los siguientes: 1. Estructurales: en que se reitera la

importancia del papel policial en la articulación y actual crecimiento del "crimen organizado"; 2. Coyunturales: como la reforma del Código Penal, el incremento de la corrupción al final de cada sexenio, y la creciente importancia del narcotráfico; y, 3. Retroalimentadores: explicativos del mantenimiento e incremento de la actual crisis del control de la delincuencia. Con estos tres elementos y la distinción de algunas categorías funcionales a los mismos tales como: "Delincuencia", "hampa" y "crimen organizado en mafias", los autores explican el "poder criminal de los grupos delictivos" (76) y la tendencia principal relacionada a la hipótesis fuerte del libro, a saber, que la mayor autonomía creciente de grupos criminales, respecto al estado, aumenta la violencia entre ambos.

Es de notar la ausencia de categorías sociales que expliquen el lugar de cada uno de los grupos caracterizados, su rol según niveles macrosociales, es decir, en función de una explicación sobre las regularidades económicas, políticas y sociales. Esto evitaría la dispersión del fenómeno en los delitos descritos y de los que dan cuenta las recomendaciones finales del libro, al enfatizar una dimensión moral del problema que sólo puede ser resuelta en este sentido de manera absoluta. Se olvidan algunos supuestos importantes que al interior del estado dan cuenta del "crimen organizado" como el de autoritarismo y el final del texto oscila entre una condena moral a la delincuencia y un deseo de orden y paz anteriores, haciendo abstracción de la

historicidad o democratización del contexto: “Independientemente de las objeciones que puedan hacerse al régimen posrevolucionario desde una perspectiva democrática, el hecho es que, durante la mayor parte de su historia, ese régimen supo evitar los vacíos de poder o esa carencia de límites, que ha permitido el avance del crimen

organizado en los últimos tiempos” (293).

Finalmente, sin perjuicio de la reflexión que deja pendiente y abre la variada información que este libro proporciona al lector, cabe indicar la escasez de referencias bibliográficas como una otra manera de orientar indicativamente sobre “el estado de la cuestión”.



# RESEÑA DE LA INSTALACIÓN DEL CONSEJO EDITORIAL DE LA REVISTA *QUÓRUM*

FRANCISCO PALOMINO ORTEGA\*  
Y MARÍA DEL CARMEN LUNA LEÓN\*\*

Siendo las 10:30 hrs. del día 30 de marzo de 1998, en el Salón Libertadores de la H. Cámara de Diputados, se dio inicio a la Instalación del Consejo Editorial de la Revista *QUÓRUM*. El acto fue presidido por el Presidente del Instituto de Investigaciones Legislativas, Dip. Bernardo Bátiz Vázquez, contando además con la presencia del Dip. Porfirio Muñoz Ledo, en su carácter de Presidente de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, quien inauguró los trabajos; del Dip. Francisco Loyo Ramos, Presidente del Comité de Biblioteca en representación del Dip. Arturo Núñez Jiménez; de la Dip. Patricia Espinosa Torres, en representación del Dip. Carlos Medina Plascencia; y del Dip. Ricardo Cantú Garza, en representación del Dip. Alejandro González Yáñez.

Asimismo, asistieron al acto, el Dip. Eduardo Bernal Martínez, Secretario del Instituto por el Partido Revolucionario Institucional y el Lic. Alfredo Lechuga López, en representación del Dip. Alberto López Rosas, Secretario

del Instituto por el Partido de la Revolución Democrática. Como moderador fungió el Lic. Francisco Palomino Ortega, Secretario Técnico del Comité.

Los académicos integrantes del Consejo Editorial son los que al tenor se exponen:

- **DR. MIGUEL ACOSTA ROMERO**, Catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México;
- **DR. FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA**, Catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México;
- **DR. JOSÉ GONZÁLEZ TORRES**, Catedrático de la Escuela de Derecho de la Universidad Salesiana;
- **DRA. MARÍA DEL PILAR HERNÁNDEZ MARTÍNEZ**, Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México;
- **DR. ALONSO LUJAMBIO IRAZÁBAL**, Catedrático del Departamento de

\* Secretario Técnico del Instituto de Investigaciones Legislativas.

\*\* Correctora de Estilo de la Revista *QUORUM*



Ciencias Sociales del Instituto Tecnológico Autónomo de México;

- **DRA. BEATRIZ MAGALONI KERPEL**, Directora de la Licenciatura en Ciencia Política del Instituto Tecnológico Autónomo de México;
- **LIC. IGNACIO MARVÁN LABORDE**, Investigador de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas;
- **DR. JOSÉ LUIS MÉNDEZ MARTÍNEZ**, Investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México;
- **DRA. MARÍA DE LA LUZ MIJANGOS BORJA**, Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México;
- **LIC. PABLO RETES GONZÁLEZ-COS**, Director de Publicaciones de la Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.;
- **LIC. HUMBERTO QUINTANA MIRANDA**, Vicerrector Académico de la Universidad Marista;
- **DR. LUIS SANDOVAL RAMÍREZ**, Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México;
- **DR. JESÚS SILVA-HERZOG MÁRQUEZ**, Catedrático del Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México;
- **DR. JAVIER TORRES PARÉS**, Catedrático de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional Autónoma de México;
- **DR. JEFFREY ALLEN WELDON UITTI**, Catedrático del Departamento de

Ciencias Sociales del Instituto Tecnológico Autónomo de México;

- **DR. PEDRO ZORRILLA MARTÍNEZ**, Catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Esta primera reunión tuvo por objeto fijar los lineamientos básicos sobre los cuales se trabajará en la Legislatura, que son los que a continuación se detallan:

- Fijar las directrices de la Revista *QUÓRUM* junto con el Comité de Investigaciones Legislativas.
- Dictaminar los artículos de la Revista *QUÓRUM*, formando comisiones de dictaminación entre los académicos dependiendo del tema en el cual tengan conocimientos amplios o sean especialistas.
- Colaborar en la creación de una base de datos de académicos que nos permita contar con colaboradores de amplio prestigio para cada tema bimestral de la revista.
- Establecer el temario trianual de la Revista *QUÓRUM*, tanto de la sección general como de aquella vinculada con estudios sobre el Congreso.
- Promover el que académicos de prestigio internacional aporten contribuciones, ya sea en versión original o mediante traducciones.
- Auxiliar en la provisión de índices bibliográficos sobre los tópicos del temario para la elaboración de reseñas.
- Diseñar los productos que este Instituto debe aportar, de forma tal, que provea información y análisis simila-

- res a los de Institutos ya consolidados de distintas partes del mundo.
- Promover convenios de colaboración que vinculen de manera muy estrecha las actividades de este Instituto con las investigaciones que otros departamentos y facultades de disciplinas sociales de las distintas universidades del país se encuentran realizando, con el objeto de que la relación académica-política fructifique en análisis concretos, con visión de largo plazo y que resulten de utilidad en el momento de la toma de decisiones legislativas.
  - Fomentar audiencias de expertos sobre las actividades que debe realizar un Instituto como éste, además de sondeos entre los posibles consumidores de estos productos con el objeto de que nos señalen fortalezas y debilidades de nuestras ofertas.
  - Coadyuvar a las reformas del Reglamento Interno del Instituto de Investigaciones Legislativas, con el objeto de que se consolide para el año 2000 como prototipo para sus similares locales.

También se informó a los asistentes sobre aspectos relativos al tiraje de la edición, a su periodicidad, a su tamaño y número de páginas, así como a los cierres de edición, a la base de datos para distribución existente, al cuestionario cupón de evaluación que el área de Análisis Estadístico ha enviado a cada uno de los lectores con el objeto de conocer sus necesidades y

al temario anual propuesto por la Mesa Directiva de este Instituto.

Posteriormente a este informe, los académicos externaron sus opiniones, mismas que relacionamos a continuación:

1. Se propuso incluir secciones específicas sobre Derecho Comparado, Técnica Legislativa, Debates Históricos sobre los temas de coyuntura y otra abocada al estudio de las Instituciones Políticas desde una perspectiva de largo plazo.
2. Se sugirió que la temática de la Revista QUÓRUM esté acorde con los temas de la agenda legislativa, para que los artículos editados en esta publicación sirvan como fuente de información y antecedente a los Diputados para la toma de decisiones legislativas.
3. Comentaron que en igual forma que lo hace el American Congressional Quarterly, se presentara en las tres últimas páginas de la revista, un informe sobre el desarrollo de cada iniciativa de ley presentada por el Congreso o por el Ejecutivo, desde su presentación hasta su aprobación, o en su defecto, saber hasta dónde llegó del proceso.

La ceremonia concluyó con una comida de honor para los integrantes del Consejo Editorial, llevada a cabo en el Restaurante "La Terraza" de este Palacio Legislativo.



**VI**

DOCUMENTOS

# CARTA DE LA MODERNIZACIÓN PARLAMENTARIA IBEROAMERICANA

---

---

Los Presidentes de las Cámaras de Diputados, Cámaras de Representantes, Congresos y Asambleas Legislativas y Parlamentos Regionales de los Países Iberoamericanos, reunidos en la Sala de Sesiones de la Cámara de Diputados de Chile, entre los días 4 y 6 de septiembre de 1997, con el objeto de debatir sobre la modernización y la reforma parlamentarias, han concluido sus trabajos con la firma de la Carta de la Modernización Parlamentaria Iberoamericana, en la que enuncian los siguientes principios fundamentales que deben orientar los procesos de modernización de los Parlamentos de la Región.

La Conferencia de Presidentes de Parlamentos Iberoamericanos, foro nacido en 1983 y recuperado recientemente tras la reunión del pasado mes de mayo en Madrid, puede y debe constituir un mecanismo de gran utilidad a la hora de impulsar la modernización parlamentaria en Iberoamérica. La Declaración Final de esa reunión supone un programa de compromisos y de proyectos concretos tendente a fomentar la cooperación parlamentaria entre los pueblos iberoamericanos.

1. El objetivo de la modernización del Parlamento es dar profundidad y permanencia a su compromiso con los ciudadanos; sus aspiraciones e intereses, para fortalecer y dinamizar al sistema democrático.
2. La modernización de los Parlamentos forma parte fundamental de la modernización del Estado. Los intentos para alcanzar esta última serían incompletos, apuntarían exclusivamente a la gestión, y no al sistema democrático, y generarían Estados asimétricos y probablemente más ineficientes que los anteriores.
3. El debilitamiento de las funciones del Parlamento, entre las cuales su función de representación es fundamental, afecta el fortalecimiento del sistema democrático al deteriorar paulatinamente su relación con la ciudadanía. La representatividad del Parlamento podría ser sustituida por una función informal de enlace con el Ejecutivo. Llevándolo a convertirse en una especie de lobby del Ejecutivo.
4. El Parlamento ha de fortalecer en su función de autodirección de la

sociedad, constituyéndose como el epicentro del debate y de la integración de las diversas ideas e intereses de todos los grupos sociales étnicos.

5. América Latina vive profundas mutaciones en las dimensiones política, económica y social. Nuestros pueblos afrontan el reto integral de la consolidación de la democracia, la conquista de la equidad social y la construcción de mercados abiertos y competitivos, con el horizonte irrenunciable de cerrar la brecha del desarrollo. Visualizamos los Parlamentos Iberoamericanos del nuevo milenio como las instituciones capaces de impulsar y dirigir estos procesos de cambio. Los Parlamentos no eliminan el conflicto, pero posibilitan su canalización civilizada a través del debate, la deliberación y construcción de consensos, procurando a la vez la estabilidad y el cambio.

### *EN RAZÓN DE ELLO:*

Nuestra visión de un Parlamento Moderno exige decisión y constancia. Por ello, justamente, nos proponemos dar pasos prácticos y de aplicación cercana, que permitan llevar a los Parlamentos de Iberoamérica a la situación adecuada para concretar dicha visión. En este sentido:

1. El Parlamento debe asumir su representatividad; es decir, debe haber cercanía a las aspiraciones de la gente, pero, junto a ello, liderazgo para tomar las decisiones convenientes al interés general en las cuestiones públicas. No sólo de las encuestas y de los medios de comunicación debe provenir la opinión del parlamentario; por el contrario, debe reservarse siempre, como institución, la función de decidir de cara a la ciudadanía y por el beneficio público. De este modo, debe incorporar la función de relación con la ciudadanía como una necesidad y un deber prioritarios, contribuyendo al esfuerzo de acercamiento de las instituciones democráticas a las personas.
2. El fortalecimiento de la representatividad y legitimidad de los Parlamentos es inseparable, en muchos casos, de la modernización y reforma de los partidos políticos y del régimen electoral. Los Parlamentos deben constituirse en la instancia impulsora de la mejora permanente del sistema electoral así como de la reflexión, debate y auto reforma de los partidos políticos. Corresponde al liderazgo parlamentario generar las condiciones de consenso necesarias para impulsar las actividades favorecedoras de estos procesos.
3. El Parlamento debe perfeccionar, en el fondo y forma, el ejercicio de sus facultades fiscalizadoras con el objeto de profundizar y extender su control de los actos del Gobierno.

4. El Parlamento debe profundizar la transparencia y la publicidad de los debates de sus Comisiones y, en general, de las actividades que en la actualidad tienden a ser reservadas. La integración del Parlamento con la ciudadanía requiere que ésta tenga un conocimiento directo del intercambio de ideas y razones que dan base a las decisiones de sus representantes. Este intercambio se da sustantivamente en las Comisiones y no en las sesiones plenarias.  
Para ello, el Parlamento debe procurar una mejor comunicación entre éste y sus electores. La Prensa y el propio Parlamento deben informar, por todos los medios que permitan llegar a un mayor número de ciudadanos, sobre la acción diaria del legislador, su asistencia, su participación en el debate, su forma de votar; en resumen, sobre la coherencia de su acción con la ideología de su grupo o partido político, para que el elector tenga una visión real de la acción parlamentaria y una evaluación de sus representantes en la siguiente elección, ratificándose su apoyo o buscando otras alternativas.
5. El Parlamento debe tener un papel relevante en su función esencial de legislar. Se requiere ampliar equitativamente la iniciativa legislativa parlamentaria en la fijación de las prioridades legislativas, de acuerdo a las características institucionales de cada país.
6. El parlamento debe desarrollar una capacidad de asesoría política y técnica, capaz de nivelar sus potencialidades con las del Ejecutivo. Estimamos absolutamente indispensable contar con los recursos económicos, tecnológicos y humanos para un debate equilibrado y verdaderamente representativo de las diversas opiniones presentes en el Parlamento.
7. El Parlamento debe participar especialmente, de manera crítica y económico. Ello resulta fundamental para recuperar la injerencia de los representantes de los diversos sectores de la ciudadanía en el tema fundamental de la definición de políticas públicas y de la actividad económica general. Ello involucra, asimismo, la recuperación de un elemento fundamental de la función de representación.
8. El Parlamento debe revisar los procedimientos de legislación y toma de decisión, para lograr el equilibrio que requiere la sociedad actual entre la profundidad de la generación de consensos y la reducción de los tiempos de respuesta. Junto con un rediseño de organizaciones y procesos, es indispensable generalizar el empleo de la tecnología disponible y capacitar a los profesionales y parlamentarios para su empleo eficaz.
9. Deben invertirse los recursos y desarrollarse las capacidades necesarias para difundir y educar sobre las funciones, labor y trascendencia de nuestras Instituciones Parlamentarias.

- a) Resultan evidentes los problemas de imagen que presentan nuestras Corporaciones.
  - b) Junto a ello, debe asumirse de manera activa el hecho de que la labor parlamentaria, si no es conocida por la ciudadanía, no existe para ella. De modo que se debe hacer y dar a conocer paralelamente.
  - c) Debe asegurarse el derecho y la calidad de la educación cívica en todas las etapas de la enseñanza preuniversitaria. Y ella debe integrar, de manera vívida, la idea de la democracia y la función de los Parlamentos.
10. El Parlamento debe invertir en la integración de la gente a la labor parlamentaria. Ello importa que el proceso y las decisiones se vuelvan propias de los sectores sociales y no ajenas, como ocurre en muchas ocasiones actualmente. Esta integración se facilita:
- a) Estableciendo audiencias públicas previas al debate de todo proyecto de ley, en que se privilegie la participación de las organizaciones sociales en todos los niveles de la actividad nacional:
  - b) Empleando las tecnologías de las comunicaciones, para que las comunidades geográficamente distantes no queden marginadas del proceso de discusión pública de la ley, y,
  - c) Incorporando a los sectores más jóvenes a debates de las materias propias a sus intereses.
11. Nos proponemos la creación del Comité permanente de Modernización Parlamentaria en el marco de la Conferencia de Presidentes de Parlamento Iberoamericanos. Este Comité impulsará el intercambio de información y el apoyo mutuo entre los procesos de modernización en marcha. A tal efecto, establecerá un banco de datos informatizado e interconectado sobre procesos de modernización, propondrá seminarios, encuentros y actividades de formación de interés general, apoyará la realización de estudios, informes y publicaciones sobre temas clave de la modernización parlamentaria, todo ello conforme al plan de trabajo que se establezca.
12. Nos proponemos que la Revista Parlamentaria Iberoamericana, cuya reedición se acordó en la Reunión de Madrid, se convierta en un espacio de reflexión, debate e intercambio técnico y político que impulse y fomente los procesos de modernización parlamentaria en Iberoamérica.
13. Nos proponemos la creación del Parlamento Juvenil Iberoamericano. Éste será un aporte a la integración y vivienda de la labor



- parlamentaria en el mundo juvenil, donde la visión de su papel y de su sentido es más crítica. Asimismo, constituirá una contribución, con sentido de futuro, al conocimiento e integración de las sociedades iberoamericanas del tercer milenio.
14. Proponemos la creación de mecanismos de intercambio permanentes con el objeto de perfeccionar el conocimiento de la legislación doméstica de los Países Iberoamericanos en las materias más relevantes para los problemas de la sociedad contemporánea.
  15. Los procesos de modernización parlamentaria en Iberoamérica deben contribuir a perfeccionar la labor desarrollada por los Parlamentos regionales, en aras de solucionar los problemas de nuestras sociedades.
  16. Los Presidentes de la Cámaras de Diputados, Cámaras de Representantes, Congresos y Asambleas Legislativas de los Países Iberoamericanos, firmantes de esta Carta de la Modernización Parlamentaria Iberoamericana, se comprometen a difundir, en sus respectivos países, los principios que en ella se formulan.

**EXCMO. SEÑOR GUTENBERG MARTÍNEZ OCAMICA**

Presidente de la Cámara de Diputados en Chile

**EXCMO. SEÑOR ALBERTO REINALDO PIERRI**

Presidente Cámara de Diputados de Argentina.

**EXCMO. SEÑOR ROBERTO LONDOÑO CORTÉS**

Primer Vicepresidente Cámara de Representantes de Colombia.

**EXCMO. SEÑOR SAUL WEISLEDER**

Presidente Asamblea Legislativa de Costa Rica.

**EXCMO. SEÑOR RICARDO ALARCÓN DE QUEZADA**

Presidente Asamblea Nacional del Poder Popular de Cuba

**H. DIPUTADO SEÑOR ARQ. OSWALDO RIOFRÍO CORRAL**

Representante Presidente Congreso Nacional de Ecuador

**EXCMO. SEÑOR FEDERICO TRILLO-FIGUEROA MARTÍNEZ-CONDE**

Presidente Congreso de los Diputados de España

**H. DIPUTADO SEÑOR DOMINGO SALVADOR RODAS SOTO**

Representante Presidenta del Congreso de la República

**EXCMO. SEÑOR VASCO THERNELAN**

Vicepresidente Cámara de Diputados de Haití

**H. DIPUTADO SEÑOR CARLOS HEREDIA**

Representante Presidente de la Cámara de Diputados de México

**EXCMO. SEÑOR IVÁN ESCOBAR FORNBOS**

Presidente Asamblea Nacional de Nicaragua

**EXCMO. SEÑOR ATILIO MARTÍNEZ CASADO**

Presidente Cámara de Diputados de Paraguay

**EXCMA. SEÑORITA EDITH MELLADO CÉSPEDES**

Primera Vicepresidenta Congreso de la República del Perú

**EXCMO. SEÑOR ANTONIO DE ALMEIDA SANTOS**

Presidente Asamblea de la República de Portugal

**EXCMO. SEÑOR HÉCTOR RAFAEL PEGUERO MÉNDEZ**

Presidente Cámara de Diputados de República Dominicana

**EXCMO. SEÑOR CARLOS BARAIBAR**

Presidente Cámara de Representantes de Uruguay

**EXCMO. SEÑOR NELSO CARRASQUERO**

Vicepresidente Cámara de Diputados de Venezuela

**EXCMO. SEÑOR SENADOR FELIPE MONTILLA**

Vicepresidente Parlamento Andino

**EXCMO. SEÑOR DIPUTADO ERNESTO LIMA MENA**

Presidente Parlamento Centroamericano.



## CONVOCA

### A las instituciones educativas, de investigación, investigadores interesados y estudiosos en general a presentar Proyectos de Investigación y Estudios sobre el Congreso y Temas Parlamentarios

**OBJETIVO:** Con el fin de promover y difundir la producción académica que desde una perspectiva teórica, histórica, comparativa o técnica auspicie temas relacionados con el estudio de las funciones, la actividad y las prácticas de la vida parlamentaria de México y de otros países, y en la búsqueda de impulsar el desarrollo de un centro de documentación sobre el análisis de legislaturas se prevé brindar apoyo financiero y/o de publicación a proyectos de investigación que sobre Estudios del Congreso Mexicano y Temas Parlamentarios postulen investigadores independientes o instituciones académicas y de investigación.

#### I. BASES GENERALES DE PARTICIPACIÓN:

1. Podrán participar en la postulación todos los trabajos de investigadores mexicanos o residentes en el país o cualquier institución de educación superior mexicana y que sean acompañados de un proyecto de investigación rigurosamente estructurado, cuyos avances permanezcan inéditos para la fecha de cierre de esta convocatoria.

2. Los proyectos de investigación podrán tener de uno a tres coordinadores generales, en cuyos casos se indicará quien será en última instancia el responsable principal de continuar y finalizar la investigación.

#### II. TEMAS:

- *Historia del Congreso Mexicano*
- *Análisis Comparativos sobre Derecho Parlamentario*
- *Análisis sobre Reformas Constitucionales*
- *Consolidación del Poder Legislativo en la Historia Mexicana*
- *Evolución de la Organización y Práctica Legislativa*
- *Estructura y Funcionamiento de las Legislaturas*
- *Importancia del Poder Legislativo en los Procesos de Transición Democrática.*
- *Estudios Comparativos sobre Congresos a Nivel Nacional e Internacional.*
- *Prospectiva Política y Parlamentaria.*

#### III. PROCEDIMIENTO:

1. Deberán enviarse tres ejemplares del proyecto de investigación al Instituto de Investigaciones Legislativas ubicado en la Planta Baja del Edificio B de la H. Cámara de Diputados, con dirección en Av. Congreso de la Unión s/n Col. El Parque, Venustiano Carranza CP 15969. México, D.F., con atención a la Lic. Irma Eréndira Sandoval Ballesteros, Coordinadora de Investigaciones del Instituto o entregarse directamente en el domicilio señalado **antes del 31 de diciembre de 1999.**

2. Se tomarán en cuenta la claridad y la coherencia en el planteamiento de los objetivos, así como en la elaboración de los programas de trabajo y de difusión, y la estimación de los costos reales del proyecto, en todas sus etapas.

3. Todas las propuestas deberán incluir un programa detallado para la totalidad del trabajo que se propongan realizar, incluyendo las etapas de planeación, investigación, desarrollo, producción, obtención de recursos adicionales, difusión, etc., según el caso.

#### IV. FINANCIAMIENTO:

1. Los proyectos seleccionados recibirán un apoyo financiero que contemple las necesidades propias del

programa de trabajo de cada uno siendo entregado en función de su cronograma de actividades, así como un apoyo de publicación de los resultados finales del trabajo.

#### V. DOCUMENTACIÓN:

Todas las propuestas deberán estar acompañadas de la documentación que se indica enseguida. Las propuestas incompletas, o cuyo material no se ajuste a las especificaciones indicadas, no serán turnadas al Comité de Evaluación.

1. Original y dos copias del proyecto (máximo 20 cuartillas, a doble espacio, sin anexos y en todo caso sólo con un índice de los mismos).

2. Original y dos copias de la síntesis del proyecto (máximo 5 cuartillas, a doble espacio, sin anexos).

3. Original y dos copias del presupuesto detallado del costo total del proyecto.

4. Original y dos copias del cronograma de actividades que se contempla para la realización total del proyecto.

5. Original y dos copias de curriculum vitae, resumido (máximo 2 cuartillas) del coordinador y de todos los colaboradores del proyecto. Deberá destacarse la trayectoria previa en relación con la disciplina del proyecto que se pretende realizar.

#### VI. CONSIDERACIONES FINALES:

A partir de la fecha de entrega del proyecto, el Comité de Evaluación integrado por la Mesa Directiva del Instituto, quien a su vez podrá auxiliarse de especialistas y miembros, del Consejo y del Equipo Editorial de la Revista Quórum tendrá un plazo máximo de sesenta días hábiles para responder oficialmente a través de un dictamen sobre las posibilidades de financiamiento y/o publicación de la propuesta en cuestión.

Las propuestas deberán depositarse en el correo o servicios de mensajería, o entregarse personalmente en las oficinas del Instituto de Investigaciones Legislativas, a partir de la publicación de esta convocatoria y a más tardar **hasta el 31 de diciembre de 1999.**

Para mayor información comunicarse con la **Lic. Irma Eréndira Sandoval Ballesteros**, Coordinadora de Investigaciones del Instituto de Investigaciones Legislativas al 6281421 ext: 3129 o al 5423062 con dirección electrónica: **irmaeren@servidor.unam.mx**



**Instituto**  
**de Investigaciones Legislativas**