

Órgano de Información de la LVI Legislatura

C RÓNICA LEGISLATIVA

H. Cámara de Diputados ▼ Poder Legislativo Federal

Año V / Nueva Época / N° 8 / abril-mayo 1996

NUEVA JUSTICIA CONSTITUCIONAL

José Luis Soberanes Fernández



MÁS HUMANOS

Luis de la Barreda Solórzano



EL ESTADO DE DERECHO MEXICANO

Moisés Moreno Hernández



**ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA
Y SEGURIDAD PÚBLICA**

Eduardo Andrade Sánchez



**LA PROCURACIÓN
DE JUSTICIA, HOY**

René González de la Vega



**LA DEMOCRACIA COMO
PROCEDIMIENTO Y RÉGIMEN**

Cornelius Castoriadis

**Francisco Peralta Burelo
Pedro Peñaloza
Alejandro Zapata Perogordo**



**José Eduardo Escobedo M.
Miguel A. García García
Ma. del Carmen Segura R.**

C **RÓNICA LEGISLATIVA**

Órgano de Información de la LVI Legislatura

C **RÓNICA LEGISLATIVA**

H. Cámara de Diputados Poder Legislativo Federal

LVI LEGISLATURA



CAMARA DE DIPUTADOS

1996

Comisión de Régimen Interno y Concertación Política



Dip. Humberto Roque Villanueva

Partido Revolucionario Institucional

Dip. Ricardo García Cervantes

Partido Acción Nacional

Dip. Jesús Ortega Martínez

Partido de la Revolución Democrática

Dip. Alfonso Primitivo Ríos Vázquez

Partido del Trabajo

Crónica Legislativa

Año V/nueva época/número 8/
abril-mayo 1996

Dip. Salvador Mikel Rivera

Director General

Joel Hernández Santiago

Subdirector Editorial

CONSEJO EDITORIAL

Dip. Martha Patricia Mendoza Peña, PAN; Dip. Francisco José Peniche Bolio, PAN; Dip. Jesús Sánchez Ochoa, PAN; Dip. Humberto Roque Villanueva, PRI; Dip. Luis Antonio Godina H., PRI; Dip. María del Rosario Guerra Díaz, PRI; Dip. Sebastián Lerdo de Tejada, PRI; Dip. Marco Antonio Michel Díaz, PRI; Dip. Jorge Efraín Moreno Collado, PRI; Dip. Jesús Rodríguez y Rodríguez, PRI; Dip. Dulce María Sauri Riancho, PRI; Dip. Víctor Samuel Palma César, PRI; Dip. Arnoldo Martínez Verdugo, PRD; Dip. Ezequiel Flores Rodríguez, PT; Mtro. Rafael Segovia, Dr. José Barragán Barragán, Mtro. Alonso Lujambio, Dr. Carlos Martínez Assad, Dr. Enrique Montalvo Ortega, Lic. Abraham Nuncio, Dr. José Luis Orozco, Dr. Ilán Semo, Dr. José Luis Soberanes Fernández, Dr. Miguel Ángel Valverde Loya, Joel Hernández Santiago, Secretario Técnico.

Gerardo Yong Villafuerte
Reyes Morales Rico
Comunicación Gráfica, S.A.
Víctor Manuel Reyna

Apoyo Editorial

Investigación

Formación Electrónica

Distribución

Las ideas expresadas en cada uno de los textos aquí publicados son responsabilidad exclusiva del firmante.

© D.R. Cámara de Diputados
LVI Legislatura
México D.F., mayo de 1996
Hecho en México

Crónica Legislativa, órgano de análisis e información de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, es una publicación bimestral y se distribuye de forma gratuita.

Domicilio: Av. Congreso de la Unión s/n, edificio H, segundo nivel, Palacio Legislativo en San Lázaro, Col. El Parque, C.P. 15969 México, D.F. Tel. y Fax (5) 522-3159.

Certificado de Licitud de Título No. 6486 y Certificado de Publicaciones y Revistas Ilustradas. Reserva de derechos al uso exclusivo del título, en trámite en la Dirección General de Derechos de Autor. Registro como publicación periódica expedido por la Dirección General de Correos, en trámite. Tanto el contenido como el diseño de **Crónica Legislativa** son propiedad legal de la Cámara de Diputados. Se prohíbe su reproducción parcial o total sin autorización escrita del editor. Para cualquier solicitud al respecto llamar al (5) 522-3159 o dirigirse a Av. Congreso de la Unión s/n, edificio H, segundo nivel, Palacio Legislativo.

Ilustración de portada:

Obra de David Alfaro Siqueiros, en **El 10 de Mayo**, Secretaría de Educación Pública/Martín Casillas Editores, México, D.F. 1982.

ÍNDICE

N UEVA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO <i>José Luis Soberanes Fernández</i>	13
L A JUSTICIA CRIMINAL EN EL DERECHO ROMANO CLÁSICO <i>Gumesindo Padilla Sahagún</i>	31
O RDEN Y SEGURIDAD PÚBLICA EN LA ANTIGUA GRECIA <i>Mariateresa Galaz</i>	41
M ÁS HUMANOS <i>Luis de la Barrera Solórzano</i>	49
E L ESTADO DE DERECHO MEXICANO <i>Moisés Moreno Hernández</i>	55
L A RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS <i>Marco Antonio Díaz de León</i>	83
E L NUEVO RÉGIMEN CONSTITUCIONAL <i>Eduardo Andrade Sánchez</i>	103

LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA, HOY

René González de la Vega 113

ESTADO DE DERECHO Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA

Mario Crosswell Arenas
Salomón Baltazar Samayoa 137

INSEGURIDAD EN JALISCO

Antonio de Jesús Mendoza Mejía 143

JUSTICIA PENDIENTE

Francisco Peralta Burelo 153

REFORMA CONSTITUCIONAL CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO

José Eduardo Escobedo Miramontes 161

SEGURIDAD PÚBLICA Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA

María del Carmen Segura Rangel 165

PROCURACIÓN DE JUSTICIA Y SEGURIDAD

Alejandro Zapata Perogordo 173

SEGURIDAD PÚBLICA

Pedro Peñaloza 179

LOS NUEVOS TIEMPOS DEL PENSAMIENTO POLÍTICO*Miguel Angel García García*189

¿QUÉ HACE DURABLES A LAS DEMOCRACIAS?*Adam Przeworski, et. al.*199

LLA DEMOCRACIA COMO PROCEDIMIENTO Y COMO RÉGIMEN*Cornelius Castoriadis*219

CRÓNICA LEGISLATIVA237

Nota: Por un error en el número 7 de *Crónica Legislativa*, en la página 177 relativa a los Acuerdos de Larráinzar,

Dice: Acuerdos de Larráinzar; Plenaria Resolutiva del Tema I sobre Derechos y Cultura Indígena; (*Cocopa*) Comisión de Concordia y Pacificación y el EZLN.

Debe decir: Acuerdos de Larráinzar, Plenaria Resolutiva del Tema I sobre Derechos y Cultura Indígena *entre el Gobierno y el EZLN.*

COLABORAN EN ESTE NÚMERO

- Eduardo Andrade Sánchez** Es licenciado y doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Actualmente es Senador de la República (PRI) por el estado de Veracruz.
- Salomón Baltazar Samoaya** Es licenciado y doctor en Derecho por la UNAM. Actualmente ocupa el cargo de delegado en Azcapotzalco de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Es autor de: *La víctima y el Procedimiento Penal* y *El Pensamiento de Enrico Ferri en su Sociología Criminal* en la Revista de la Fundación Mexicana de Asistencia a Víctimas.
- Luis de la Barreda Solórzano** Es licenciado y doctor en Derecho por la UNAM. Ha sido profesor de maestría en la Facultad de Ciencias Penales y Criminología de la Universidad de Zulia, en Maracaibo, Venezuela, en la materia de Teoría del Delito. Es miembro de número de la Academia Mexicana de Ciencias Penales. Autor de *Manual de Delitos contra la Salud* y de *La tortura en México*. Actualmente es presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- Cornelius Castoriadis** Es catedrático e investigador en la Escuela de Altos Estudios de París. Autor de: *Pouvoir, politique, autonomie* (1988); *Les intellectuels et l'histoire* (1987) y *Fait et à Faire en Autonomie et auto-transformation de la société, la philosophie militante de Cornelius Castoriadis* (1989)
- Mario Crosswell Arenas** Es licenciado en Derecho por la UNAM. Es coordinador general de Investigación de Robo de Vehículos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.
- Marco Antonio Díaz de León** Es miembro de número de la Academia Mexicana de Ciencias Penales. Actualmente es magistrado del Tribunal Superior Agrario.

- José Eduardo Escobedo Miramontes** Es licenciado en Derecho por la Universidad La Salle. Es diputado federal (PRI) por el Distrito Federal.
- Mariateresa Galaz** Es maestra en Letras por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y profesora investigadora en el área de Lengua y Literatura Clásicas del Instituto de Investigaciones Filológicas de la misma institución.
- Miguel Ángel García García** Es licenciado en Ciencias de la Comunicación por el ITESM y tiene estudios de maestría en Ciencias Políticas de la UNAM. Ha escrito ensayos y artículos en diversos diarios del D.F. y de Coahuila. Actualmente es diputado federal (PRI) por el estado de Coahuila.
- René González de la Vega** Es licenciado en Derecho por la UNAM. Ha sido Sub-Procurador de Averiguaciones Previas en la Procuraduría General de Justicia del D.F. y SubProcurador General en la Procuraduría General de la República. Autor de obras relativas a la Procuración de Justicia; es Director General del Instituto de Formación Profesional de la PGJDF.
- Antonio de Jesús Mendoza Mejía** Es investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Guadalajara y representante de la Sede Mexicana en Guadalajara del Consejo Latinoamericano de Investigaciones para la Paz.
- Moisés Moreno Hernández** Es licenciado en Derecho por la Universidad Veracruzana. Cuenta con doctorado en Derecho Penal por la Universidad de Bonn, Alemania. Es profesor de Derecho Penal Parte General y Especial en diversas instituciones de enseñanza superior de la República Mexicana. Actualmente ocupa el cargo de SubProcurador de Control de Procesos de la Procuraduría General de la República (PGR).
- Gumesindo Padilla Sahagún** Es licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Cuenta con estudios superiores en Derecho Romano por la Universidad de Navarra. Fue catedrático de la misma materia en la Universidad Panamericana (1991-1995). Actualmente es profesor de tiempo completo de Derecho Romano I y II en la UNAM.

Pedro Peñaloza

Es abogado egresado de la UNAM. Miembro del Consejo Nacional del PRD. Es articulista de los diarios *El Universal*, *Excélsior* y de las revistas *Época*, *Toque* y *La Crisis*. Actualmente es presidente de la Comisión de Seguridad Pública en la III Asamblea de Representantes del Distrito Federal (PRD) I Legislatura.

Francisco Peralta Burelo

Ha sido profesor de Derecho Constitucional en el Escuela de Derecho de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. Fue director general del Instituto de Cultura de Tabasco y presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Es diputado federal (PRI) por Tabasco en la LVI Legislatura.

Adam Przeworski

Es profesor de ciencias políticas en la Universidad de Nueva York

María del Carmen Segura Rangel

Es licenciada en Derecho por la Escuela Libre de Derecho. Es miembro del Consejo Nacional del Partido Acción Nacional (PAN); diputada federal de su partido por el D.F. y es Secretaria de la Comisión de Justicia en la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados.

José Luis Soberanes Fernández

Es director general del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Cuenta con doctorado en Derecho por la Universidad de Valencia, España. Es miembro de número del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano; además es consejero ciudadano suplente del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Es autor de 12 libros y coautor de quince, entre los que destacan: *Historia del sistema jurídico mexicano*; *El poder judicial federal en el siglo XIX* y *Evolución de la Ley de Amparo*.

Alejandro Zapata Perogordo

Es licenciado en Derecho. Es diputado federal (PAN) por San Luis Potosí, México.

NUEVA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

José Luis Soberanes Fernández

1. Planteamiento.

En 1994, año de elecciones federales y particularmente sensible a la problemática social, se generó una corriente favorable a tomar medidas radicales en materia de justicia constitucional en México. De particular importancia en esta cuestión resultaron las ideas y proposiciones del distinguido maestro mexicano Héctor Fix-Zamudio¹, quien a lo largo de varios años de contemplar la realidad jurídica mexicana y los sistemas jurídicos extranjeros, particularmente europeos y latinoamericanos, hubo de construir una propuesta muy sólida en este renglón fundamental de la vida pública del país.

Así llegamos al 14 de julio de 1994, en que el candidato a la presidencia de la República, doctor Ernesto Ze-

dillo Ponce de León, quien a la postre resultaría triunfador en la contienda electoral, pronunciara en el teatro Degollado de la ciudad de Guadalajara un discurso memorable en la clausura del "Foro Nacional Justicia y Seguridad", en el cual propuso, a través de diez puntos, sus líneas de acción sobre estos temas trascendentes para la convivencia social.

PROFESIONALIZACIÓN,
DIGNIFICACIÓN
Y MORALIZACIÓN DE
LOS CUERPOS
DE SEGURIDAD PÚBLICA

- 1° Profesionalización, dignificación y moralización de los cuerpos de seguridad pública.
- 2° Mejoramiento de la administración de los cuerpos de seguridad pública.
- 3° Eficiente coordinación policial.
- 4° Una gran campaña de prevención del delito.
- 5° Lucha firme y permanente contra el narcotráfico y los secuestros.
- 6° Modernización del Ministerio Público.

¹ Son muchos los trabajos publicados por Fix-Zamudio en esta materia sin embargo, el que pudiera sintetizar su pensamiento es **Los Problemas Contemporáneos del Poder Judicial**, México, UNAM, 1986, Pag. 46 Colecc. Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas, número 50.

7° Reforma integral del Poder Judicial.

8° Independencia de los jueces y calidad en la impartición de justicia.

9° Garantizar el acceso a la justicia para todos.

10° Mecanismos efectivos para el control de los actos de autoridad.

Como consecuencia lógica, el día primero de diciembre del mismo año, en su discurso de toma de posesión, el presidente Zedillo anunció que en días subsiguientes enviaría al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas constitucionales en materia de seguridad pública, procuración de justicia y administración de justicia, lo cual hizo cuatro días después. Dicha iniciativa, después de haber sido discutida y aprobada por el Constituyente Permanente, fue publicada el último día de ese mismo mes de diciembre, reforma constitucional que nos ocupará en las siguientes páginas.

2. Contenido de la Reforma.

Tal reforma abarca tres rubros principales:

- Seguridad pública;
- Procuración de justicia, y
- Administración de justicia.

Dentro de éstos, evidentemente, el más importante es el último, como veremos a continuación:

a) Por lo que se refiere al primero de los rubros, se establece un *Sistema*

Nacional de Seguridad Pública, señalando *que ésta es una función del Estado -en los tres niveles de gobierno- y que las instituciones policiales se registrarán por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.*

b) En lo que respecta a la procuración de justicia, lo más importante fue la adición al Artículo 21 constitucional. Este agregado señala que las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional, en los términos que establezca la Ley.

Este punto representa una verdadera innovación jurídica ya que, con el pretexto del monopolio de la acción penal por parte del Ministerio Público, se había creado un verdadero poder discrecional, regido por el principio de oportunidad en vez del principio de legalidad, de tal suerte que al establecer el principio de la revisión jurisdiccional del no ejercicio de la acción penal o su desistimiento, fortalecen, evidentemente, el Estado de derecho que tanto anhelamos todos.²

Es importante destacar que la iniciativa presidencial proponía este texto: "la Ley establecerá los casos en que podrán impugnarse..."; por lo tanto, el Constituyente Permanente se vio más espléndido al considerar como susceptible de revisar jurisdiccionalmente cualquier acuerdo de archivo o de desistimiento.

² La doctrina sustentada hasta ahora, de manera constante, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con la impugnación del ejercicio de la acción penal vía amparo, o sea actos del Ministerio Público, ha sido en el sentido de que cuando éste ejercita la acción penal en un proceso, tiene el carácter de parte, y no de autoridad, por lo tanto, es improcedente el juicio de garantías, ya que actúa como parte y no como autoridad, puesto que ni dicta ni ejecuta ni trata de ejecutar resolución alguna. Cfr. tesis de jurisprudencia número 679, Pag. 1240 del *Apéndice al tomo XCVII*.

El problema evidentemente se encuentra en la reglamentación de dicho precepto, ya que no resulta fácil determinar el órgano jurisdiccional encargado de resolver tal problema, ya que lógicamente no puede ser el que pueda conocer el fondo del asunto, o sea, dictar la sentencia definitiva, que será el tribunal ordinario; en consecuencia tendrá que ser un organismo jurisdiccional distinto, esto es, uno especializado. De igual manera se presenta el problema de la procedencia del amparo contra la resolución de tal tribunal, pues se correría el riesgo de que fuera el mismo juzgador de amparo quien conociera del juicio de garantías en contra de la sentencia definitiva, aspecto que habrá de cuidar la legislación ordinaria.

Por supuesto que con este nuevo párrafo cuarto del Artículo 21 constitucional se ha suprimido prácticamente el principio del monopolio de la acción penal, pues en muchos casos serán los tribunales quienes den la última palabra sobre si se ejerce o no tal derecho y no en forma exclusiva el Ministerio Público, como ha sido hasta ahora.

El siguiente punto en materia de procuración de justicia es separar de la Procuraduría General de la República la función de abogado del gobierno que hasta ahora venía ostentando, de manera más virtual que real, lo que unido a la

modalidad que esta misma reforma incluyó de requerir la ratificación del Senado, o al menos de la Comisión Permanente³, la designación del procurador por parte del Presidente de la República, va perfilando mejor la figura de tal institución como representante de la sociedad.

Durante la época colonial no había necesidad de que la sociedad tuviese un representante legal, mientras que la Corona sí que lo requería (eran precisamente los fiscales) pues estábamos en presencia del Estado patrimonialista, o sea, que era patrimonio particular de la Corona. Al independizarse nuestro país y reconocerse la soberanía popular, se concibió al gobierno como simple mandatario del pueblo; por lo tanto, estamos ante dos realidades jurídicas diferentes entre sí: el pueblo y el gobierno; en consecuencia, cada una de ellas requería de su propia representación. Así fue como surgieron en la Constitución de 1857, dentro de la propia Suprema Corte, las figuras de procurador y fiscal, aunque en la vida práctica no se tenía clara la diferencia entre ambos.

En la reforma constitucional de 1900⁴ se volvió la vista al sistema francés de Ministerio Público, encomendándose el mismo a la Procuraduría, enclavada, a su vez, dentro del Poder Ejecutivo; además, a partir de la Constitución de 1917, tal Procuraduría asumía las dos funciones, de representante social y abogado

**AL INDEPENDIZARSE NUESTRO
PAÍS Y RECONOCERSE LA
SOBERANÍA POPULAR, SE
CONCIBIÓ AL GOBIERNO COMO
SIMPLE MANDATARIO DEL PUEBLO**

³ Sin embargo, el Presidente de la República tiene la facultad para separar al procurador general de la República de manera discrecional; es decir, no requiere la aprobación del Congreso.

⁴ Cfr. Nuestro trabajo "La reforma judicial de 1900", Revista de Investigaciones Jurídicas, México, año 12, 1988, p.p. 281-294.

del gobierno.⁵ Desde septiembre de 1932, Luis Cabrera ⁶, en el Congreso Jurídico Nacional, había señalado la necesidad de separar dichas funciones, aunque en la práctica cada vez se iba dando más esa separación, precisamente porque en las dependencias del gobierno federal se iban creando departamentos legales o direcciones jurídicas, hasta que en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976 se dispuso que en todas ellas hubiera una dirección general de asuntos jurídicos, las cuales, a partir de 1982 son coordinadas por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República; con ello, en los hechos, se daba tal separación.

Pero no fue sino hasta la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994, que ahora comentamos, en que se modificó el último párrafo del apartado "A" del Artículo 102 constitucional, pues antes decía: "El procurador general de la República será el consejero jurídico del gobierno", para decir ahora: "La función de consejero jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo que, para tal efecto, establezca la Ley".

Dicha separación no fue planteada por el Ejecutivo Federal en su iniciativa, sino adicionada en el Senado, lo cual tiene su explicación en que el procurador general de la República es un destacado miembro del primer partido de oposición y se vería mal que el presidente hiciera esa propuesta que parecería desconfianza a su procurador, por lo cual la

misma vino de los senadores del partido al que pertenece el mismo.

En nuestra modesta opinión, pensamos que el *iter* no ha terminado, es preciso dar autonomía técnica y funcional al Ministerio Público; que éste ya no dependa del Poder Ejecutivo, que sea independiente, pues se trata del representante social no del representante del gobierno. Por ello proponemos que su titular sea designado por el Congreso de la Unión o alguna de sus cámaras, sin intervención del Ejecutivo, y que el mismo responda ante la Ley y ante la sociedad, no ante el titular del Ejecutivo; de la misma forma que sus agentes deben ser designados a través de métodos objetivos, no por designación discrecional, de tal manera que ambos, procurador y agentes, puedan asumir plenamente sus responsabilidades legales y en un momento determinado hacerlas efectivas. De la misma manera, sería conveniente que el procurador fuera neutral, o al menos no haberse destacado como dirigente de partido, ya que de lo contrario se corre el riesgo, como ahora, de señalar que el procurador se mueve por intereses partidarios, no por intereses de la sociedad.

También, dentro de este rubro se añadieron requisitos que debe satisfacer el procurador general de la República, lo cual es intrascendente y no ahondaremos sobre el particular.

c) Por lo que respecta al tercer gran rubro: administración de justicia, diremos que éste se compuso de cinco

⁵ Esa es la explicación por la cual el Ministerio Público Federal es parte en todos los juicios de amparo.

⁶ Cfr. Cabrera, Luis, **La Misión Constitucional del Procurador de la República**, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1982, 102 pp.

grandes temas: Suprema Corte de Justicia de la Nación; Consejo de la Judicatura Federal; controversias constitucionales; acción de inconstitucionalidad y reformas al juicio de amparo.

Debido a la importancia y trascendencia de estos temas, los trataremos aparte en incisos separados.

3. La Nueva Suprema Corte.

No fue sino con la Constitución de 1857 cuando nuestra Suprema Corte de Justicia adquirió el perfil con que la identificamos y le es tan propio, o sea, en su doble función de órgano de control de la constitucionalidad de las leyes y de control de la legalidad de los actos de la autoridad pública, ambos en su última y definitiva instancia.

Sin embargo, a partir de la reforma judicial de 1951 se inició una constante tendencia para quitarle poco a poco esas funciones de control de legalidad en favor de los tribunales de circuito, que entonces fueron creados, hasta que, finalmente, en la reforma de agosto de 1987 prácticamente quedó sin ellas (únicamente le restaban dos: el llamado derecho de atracción y la resolución de la contradicción de tesis de jurisprudencia establecidas por diversos tribunales colegiados de circuito) faltándole entonces únicamente la declaración general de inconstitucionalidad para ser plenamente un tribunal constitucional.

Otro aspecto que quedó pendiente en dicha reforma fue reducir el

número de ministros, ya que 26 era muy elevado para las funciones desempeñadas, que tenía justificación cuando la Corte era tribunal de casación; ahora que ya no lo es, lógicamente se tenía que modificar.

El otro gran problema era el relativo al gobierno y administración de todo el Poder Judicial Federal, facultad impropia para un tribunal de justicia y fuente de innumerables corrupciones y otras irregularidades.

Estas tres fueron las grandes líneas maestras que movían la reforma reciente al máximo tribunal del país. Veamos, brevemente, el contenido de éstas.

**NO FUE SINO CON LA
CONSTITUCIÓN DE 1857
CUANDO NUESTRA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA
ADQUIRIÓ EL PERFIL CON
QUE LA IDENTIFICAMOS**

a) Se redujo el número de ministros, de 26 a 11, que es el número histórico, ya que fue el que operó de 1824 a 1900 y de 1917 a 1926; pero,

sobre todo, como señalamos antes, era el número adecuado para la cantidad de asuntos por resolver, los cuales deben ser conocidos por el Pleno. En aquellos asuntos en que hubiere establecido jurisprudencia, pueden ser derivados no sólo a las salas, como antes sino, incluso, a los tribunales colegiales de circuito, de acuerdo con la reforma de 1994.

b) Anteriormente, el término de duración del encargo de ministro de la Suprema Corte era a la edad de 70 años, actualmente se quitó ese límite y se fijó un periodo de duración del mismo en 15 años. Asimismo, en un artículo transitorio se establece una escala para que los

designados puedan concluir en diversas fechas y no haya cambio de ministros en bloque.

c) Aquí llegamos a un problema: la designación de ministros, que a mi modo de ver no fue la más adecuada. Aunque en otra ocasión⁷ opiné lo contrario; sin embargo, he cambiado de opinión en virtud de los acontecimientos ocurridos en el año de 1995, según veremos más adelante. Siempre se había pensado que el anterior sistema, o sea, de la designación presidencial con aprobación del Senado, era inadecuada, pues había dado lugar a ciertos abusos del Ejecutivo, quien además nunca encontró resistencia en la Cámara de Senadores. Ahora se ha dispuesto que el Ejecutivo presente una terna al Senado para que, previa comparecencia de los señalados, la Cámara alta elija al que vaya a ocupar el cargo, con una votación calificada de dos terceras partes de senadores presentes; además, ahora ya no puede intervenir en recesos del Senado la Comisión Permanente, tanto para la designación en cualquiera de sus modalidades -definitivo, interino o provisional- así como para aceptar su renuncia o licencia.

Aquí hay una pequeña trampa y es la siguiente: el Senado tiene treinta días improrrogables para hacer la designación; si no lo hace, el presidente de la República hace la designación. De igual manera, la Cámara de Senadores puede rechazar la terna, en cuyo caso el Ejecutivo formula una nueva, si la Cámara la

vuelve a rechazar, el presidente de la República hará la designación.

Decíamos no estar de acuerdo con el sistema de ternas por dos motivos: o puede ser una farsa al poner junto con un candidato viable a dos no idóneos o, como hasta ahora el presidente de la República y la mayoría de los senadores pertenecen al mismo partido, el método de ternas es una mera formalidad y se somete a una severa humillación a dos ciudadanos mexicanos, al ser "reprobados" por el Senado, como señaló en enero de 1995 un periódico de cobertura nacional, aun cuando se trate de gente muy calificada. Por eso es que decíamos antes no estar ahora de acuerdo con tal forma de nominación de los ministros de la Corte.

Uno de los puntos más controvertidos de esta reforma judicial fueron los artículos segundo, tercero y quinto transitorios del Decreto de reformas constitucionales, que ordenaba la jubilación anticipada de todos los ministros de la Corte en funciones en ese momento y disponía la composición de una nueva planta de ministros. Básicamente estamos de acuerdo con la idea de haber renovado el conjunto de ministros, lo que no compartimos fue el método para lograrlo.⁸

El presidente Miguel de la Madrid pudo haber reducido el número de ministros de la Corte de forma no traumática, ya que se presentaron en su sexenio muchas bajas por haber llegado

⁷ Cfr. Nuestro trabajo "Informe sobre México", Correa Sutil, Jorge (cd.) **Situaciones Políticas Judiciales en América Latina**, Santiago de Chile, Escuela de Derecho Diego Portales, 1993, p.p. 429-469.

⁸ El Ejecutivo propuso dieciocho nombres, que luego quedaron en diecisiete, ya que uno de los nominados no satisfacía los requisitos constitucionales; dentro de esos diecisiete el Senado escogió once. Al día siguiente, algunos periódicos se mofaron injustamente de los que no salieron designados.

a la edad jubilatoria; sin embargo, no lo quiso hacer; ¿cómo hacerlo ahora?, sobre todo que algunos de ellos eran seriamente cuestionados. No se podía despedir a unos y conservar a otros; por ello solamente la renovación total era la forma más decente de señalar que se estaba entrando en una nueva etapa en el máximo tribunal del país y creemos que la inmensa mayoría de ellos así lo entendieron y lo aceptaron.

Otro aspecto particularmente sensible que se tomó en cuenta fue la vinculación que se venía dando entre actividades estrictamente políticas y las judiciales, por lo cual ahora debe transcurrir un año de haber renunciado como secretario de Estado, jefe de departamento, procurador general de la República o de Justicia del Distrito Federal, jefe del Distrito Federal, gobernador, senador o diputado federal antes de ser nombrado ministro de la Corte; de la misma manera que cuando dejen de serlo no podrán ocupar esos cargos en los dos años siguientes, ni durante el disfrute de una licencia, así como no podrán ejercer como abogados ante los tribunales federales (de igual manera los magistrados, jueces y consejeros de la Judicatura, están impedidos a ello durante los mismos dos años siguientes a su baja en su cargo judicial).

Un problema que quedó pendiente de resolver y que ha destacado en repetidas ocasiones el profesor Ignacio Borgo Orihuela es el de la dispersión de

la jurisprudencia, pues habiendo a esta fecha 83 tribunales colegiados de circuito, todos capacitados para establecer jurisprudencia, lo más lógico es que se den infinidad de contradicciones de tesis, aun dentro de un mismo circuito, más aparte el sistema tan obtuso para resolver tales contradicciones.

Quizá se debería ir pensando en un tribunal federal superior, por encima de los colegiados, especie de tribunal de casación, para que desarrolle aquella función unificadora de la jurisprudencia que Calamandrei llamara "nomofilaquia".

Finalmente, para concluir este inciso, enunciaremos que ahora el presidente de la Suprema Corte es elegido, igualmente por y entre los ministros, pero para un periodo de cuatro años, sin reelección inmediata.

4. El Consejo de la Judicatura Federal.

Como todos sabemos, al término de la Segunda Guerra Mundial y la derrota del fascismo que la misma representó, hubo en Europa continental un profundo movimiento de renovación constitucional que comenzó con la Carta Magna francesa de 1946 y prácticamente concluyó con la española de 1978. Esa misma tendencia renovadora la vamos a encontrar en América Latina en los años ochenta, precisamente con la caída sucesiva que se produjo de los regímenes autoritarios militares de facto, los cuales habían sur-

**EL PRESIDENTE MIGUEL
DE LA MADRID PUDO HABER
REDUCIDO EL NÚMERO DE
MINISTROS DE LA CORTE
DE FORMA NO TRAUMÁTICA**

* Calamandrei, Piero, **Casación civil**, traducido por Santiago Sentís Melendo, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1959, 277 p.p.

gido en la década anterior como una reacción a los populismos desbordantes e irresponsables. Dicha tendencia comenzó con la Constitución chilena de 1980, paradójicamente promovida por el régimen dictatorial, y concluyó con las reformas a la Constitución argentina en 1994, para lo cual las asambleas constituyentes latinoamericanas se inspiraron, en gran medida, en la Carta fundamental española de 1978.

Debido a que en México hemos disfrutado en los últimos 70 años de una normalidad institucional, no ha habido la oportunidad de que se produzca una renovación constitucional completa; más bien se han venido produciendo una serie de reformas que intentan actualizar el texto constitucional, pero en la mayoría de las ocasiones no tienen un carácter radical, sólo son cambios intermedios, muchas veces producto de la concertación entre varios puntos de vista opuestos, cuyo resultado son avances medianos, fruto del gradualismo tan característico del modo de proceder, en estos casos, por parte de los políticos mexicanos.

Dentro de estos movimientos de renovación constitucional destacan, de manera fundamental, tres instituciones relacionadas con el problema de la justicia: el tribunal constitucional, el Consejo de la Judicatura y el *ombudsman*; sin embargo, quedan todavía pendientes temas relacionados con una mejor administración de justicia, así como formas alternativas para la solución de controversias jurídicas y la simplificación procesal. En la historia de nuestro país, el tema de la justicia ha sido y sigue siendo un tema in-

acabado; siempre que se dan pasos hacia adelante, éstos son inseguros, como que se tiene miedo, o quizá temor reverencial, a entrar de lleno a la discusión de un tema tan importante y trascendente en la vida social como es el de la resolución de las controversias de orden jurídico. Pero, hagamos un poco de historia.

Por decreto del 30 de noviembre de 1714, con clara influencia francesa, se creó, entre otras cuatro, la Secretaría de Estado y el Despacho de Justicia para toda la Monarquía Española, en ambos lados del Atlántico. Posteriormente, el triunfo de la revolución liberal burguesa, entre cuyos paradigmas estaba el de la división de Poderes, hizo que tanto en España como en sus ex colonias de América recién independizadas, así como en el resto de los países del mundo occidental, se reforzaran las atribuciones de tales secretarías o ministerios de justicia, ya que los mismos se ocupaban de los aspectos administrativos de los tribunales, mientras que estos últimos se dedicaban exclusivamente a su función jurisdiccional. Así sucedió en nuestra patria hasta 1917 en que la Carta fundamental de Querétaro, en su Artículo 14 transitorio, suprimió la Secretaría de Justicia, encomendándose dicha función administrativa a los propios tribunales.

Aunque si bien hay antecedentes en Italia desde 1880,¹⁰ la preocupación por la autonomía e independencia del Poder Judicial como instrumento para una efectiva división de Poderes y, por ende, garantía del Estado de Derecho, no fue sino hasta el constitucionalismo de la segunda posguerra cuando se encontró la solución de tal problema, a

¹⁰ Giacobbe, Giovanni. **Autogobierno de la magistratura y la unidad de la jurisdicción en el ordenamiento constitucional de la República, Italiana, Justicia y Sociedad**, México, UNAM, 1994, pag. 103.

través de lo que se denominó autogobierno del Poder Judicial mediante consejos de la magistratura, de composición mixta y con facultades de nombramiento, promoción y disciplinarias respecto de todos los miembros de dicho Poder Judicial, precisamente por la Constitución de la República francesa, o sea, la de 1946. De ahí que el tiempo le haya dado la razón al Constituyente queretano de 1916-1917, aunque también al paso del tiempo se haya llegado al inconveniente, en nuestra patria, de que los tribunales se ocupen de su propia administración.

Los diversos países que han adoptado el sistema de consejo de judicatura o magistratura no han conseguido ponerse de acuerdo en una serie de aspectos que consideramos fundamentales para su correcto desempeño: integración, presidencia, alcance de sus facultades decisorias y posibilidad de su impugnación.

Por lo que toca a la integración, se tienen que resolver tres problemas:

**CONSIDERAMOS QUE LOS
FUNCIONARIOS JUDICIALES
DEBEN SER MINORÍA**

número de miembros, si dentro de éstos debe haber mayoría de jueces y si estos últimos deben ser electos por sus pares o designados por otro método.

En cuanto al número, la tendencia es a que sean pocos los integrantes, pues de lo contrario se corre el riesgo de perder agilidad y entrar en un asambleísmo nefasto. En México se adoptó el número de siete, que resulta muy conveniente. Por lo que se refiere a la proporción, si bien en derecho comparado podemos ver que se comenzó con que fueran minoría de funcionarios judiciales, como en el caso del Consejo de la Magistratura de Francia, según su Constitución de 1946, posteriormente se invirtió la tendencia pues precisamente el objeto de tales consejos era el "autogobierno de los jueces" como sucedió en Italia, España y Venezuela. Sin embargo, las corrientes más recientes postulan la minoría de jueces, empezando por Portugal,¹¹ en donde se da un equilibrio por mitad; Colombia, en que se integra con magistrados propios, hasta Paraguay y Perú, en que son franca minoría. En

¹¹ La Constitución, en su versión inicial de 1976 y su legislación complementaria, determinaban que el Consejo Superior de la Magistratura portugués se constituyera por miembros natos y por miembros electos. Miembros natos eran el Presidente de la República, el presidente del Supremo Tribunal de Justicia, los presidentes de los Tribunales de Relaciones y el procurador de Justicia. Los miembros electos—eran cuatro personalidades designadas por la Asamblea de la República, dos jueces del supremo Tribunal de Justicia, seis jueces de derecho y cuatro funcionarios de justicia. El Consejo era presidido por el Presidente de la República y tenía como vicepresidente, y vicepresidente adjunto, respectivamente, al presidente del Supremo Tribunal de Justicia y a uno de los jueces electos por el Supremo Tribunal de Justicia, este último en régimen de dedicación exclusiva.

La primera revisión a la Constitución de 1976, cuya entrada en vigor fue en septiembre de 1982, se hizo cargo del problema de la conformación del Consejo superior de la Magistratura. Así, pues, la Constitución estableció, en su Artículo 220, que el Consejo Superior de la Magistratura fuera presidido por el presidente del Supremo Tribunal de Justicia y conformado por los siguientes vocales: dos designados por el Presidente de la República, siendo uno de ellos magistrado judicial; siete elegidos por la Asamblea de la República, y siete jueces elegidos por sus colegas, en armonía con el principio de representación proporcional... La evolución legislativa en cuanto a la conformación del Consejo superior de la Magistratura presenta como más relevantes las siguientes características;

nuestro país, en el proyecto que presentó el Ejecutivo, se proponía minoría en cuanto al número de jueces, pero en el Senado se invirtió el planteamiento.

En nuestra modesta opinión, consideramos que los funcionarios judiciales deben ser minoría pues, de lo contrario, tarde o temprano, se reproducirán los vicios y corruptelas que con el Consejo se han tratado de superar, ya que es muy fácil que tales jueces se alienen para defender prácticas poco convenientes, pues es de todos conocido el "espíritu de cuerpo" que campea entre los jueces. Por otro lado, aunque en muchos casos se dispone que los consejeros-jueces sean electos por sus colegas, ello implica un problema grave de politización de la magistratura, por lo cual es más recomendable, como en el caso de México, dejar al azar tal problema mediante procesos de insaculación, salvo que se encuentre uno mejor.

En algunos ordenamientos constitucionales se prevé quién debe presidir el Consejo; así, por ejemplo, en Francia o Italia lo hace el presidente de la República, lo cual se explica por qué éste es el jefe de Estado en un régimen parlamentario, no el titular del Ejecutivo como en los regímenes presidenciales, como el nuestro. En otros casos, se dispone que lo sea el presidente del Tribunal Supremo, como en Grecia, España, Portugal y México. Ahora bien, aunque tal solución implica un principio de unidad en el Po-

der Judicial, la doctrina se empieza a manifestar en contra, pues estima que ambas presidencias -del tribunal y del consejo- tienen cada una tal cúmulo de actividades, que ello ha llevado a que se descuide una en beneficio de la otra, o de plano se descuiden ambas¹².

Más difícil resulta determinar el alcance de sus facultades, pues bien, como señalamos antes, tienen intervención en la designación, promoción, traslado, disciplina y vigilancia de los miembros del Poder Judicial, así como en la administración, creación y división de tribunales; en fin, en pocas palabras, tienen a su cargo el gobierno del Poder Judicial; sin embargo, hay que hacer algunas precisiones, y es que en ocasiones tienen la facultad de nombrar a todos los miembros del Poder Judicial, como es el caso de Italia, España y Portugal; en ocasiones se incluyen algunos cargos judiciales, como en Francia, Venezuela, Perú y México; en otras solamente tienen facultad de proponer el nombramiento a otro órgano, que es quien decide, como en ciertos casos Colombia, donde existe la captación, y Argentina, o a través de ternas como en Paraguay y Colombia, en otros casos.

En México, el problema es que el Consejo de la Judicatura Federal es el órgano de gobierno de los juzgados de distrito y tribunales colegiados y unitarios de circuito, quedando expresamente excluida la Suprema Corte de Justicia

La presidencia del Consejo dejó de ser competencia del presidente de la República, pasando, en consecuencia, al presidente del Supremo Tribunal de Justicia. El número de personalidades designadas por la Asamblea de la República se aumentó de cuatro a siete. Los presidentes de los tribunales de relaciones y el procurador de Justicia dejaron de formar parte del consejo. Cfr. Coelho, Augusto Victor, "Consejo Superior de la Magistratura. La experiencia portuguesa, *Justicia y sociedad*, cit. p.p. 71-78.

¹² Cfr. De la Oliva Santos, Andrés, "El consejo General del Poder Judicial en España", *Justicia y sociedad*, cit. pp. 50 y 51.

de la Nación de la competencia del Consejo. Pensamos que la explicación de ello está en el hecho de que nuestro máximo tribunal ha venido desarrollando un proceso de transformación, pues de ser un tribunal de casación ha venido a convertirse en un tribunal constitucional.

En efecto, los tribunales constitucionales, en donde los hay, son órganos jurisdiccionales especializados, autónomos e independientes del Poder Judicial; por lo tanto, no entran dentro de la esfera de competencia del Consejo de la magistratura, cuando lo hay¹³. Por otro lado, el método de designación de los correspondientes magistrados constitucionales se realiza por instancias políticas, debido a que las funciones que desempeñan conllevan profundas consecuencias políticas a través de sus resoluciones, por lo que se cuida en extremo de no alterar los equilibrios que deben existir en la conformación de la planta de esos magistrados constitucionales, además de cuidar la diversidad de origen de tales juzgadores.

Con la reforma del 31 de diciembre de 1994 se ahondó en el concepto de tribunal constitucional respecto de la Suprema Corte, al reducir el número de sus integrantes y crear la acción de constitucionalidad, junto con la introducción de los efectos generales de sus resoluciones cuando conocen de la constitucionalidad de las disposiciones generales secundarias; sin embargo, todavía conserva algunos aspectos de tribunal de casación, como hemos señalado antes: el derecho de atracción y la resolución de contradic-

ción de tesis de jurisprudencia, lo cual se hace más patente con el hecho de que carecemos de un tribunal único de casación, al cual corresponderían tales facultades. Creemos que también ahí está la razón que explica por qué el presidente de la Suprema Corte lo será también del Consejo de la Judicatura Federal.

Por otro lado, es claro que con la creación del Consejo de la Judicatura se pretendió acabar con la corruptela que se generó al encomendarse el gobierno y administración del Poder Judicial Federal a la Suprema Corte, pues en tal sistema cada ministro proponía discrecionalmente a "sus" jueces y magistrados de manera totalmente subjetiva, estableciendo unas redes de clientelismo y endogamia; vamos, cada ministro era la cabeza de un pequeño "poder judicial federal".

Un aspecto muy criticable del Consejo de la Judicatura Federal de México es la posibilidad de impugnar sus resoluciones referentes a la legalidad de las designaciones, adscripciones y remociones de jueces y magistrados, lo cual no deja de ser un punto de reminiscencia del antiguo sistema en que el gobierno y administración del Poder Judicial Federal correspondían a la propia Suprema Corte de Justicia. En efecto, debemos señalar que tales consejos no corresponden al modelo que hemos venido manejando, de órgano de gobierno de los tribunales.

Consideramos oportuno señalar, una vez más, que es un problemamuy

**DE SER UN TRIBUNAL
DE CASACIÓN HA VENIDO
A CONVERTIRSE EN UN
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

¹³ Es el caso de Italia, España, Portugal y Perú

serio que aún queda sin resolver en México, el de la enorme cantidad de tribunales especializados no dependientes del Poder Judicial sino del Ejecutivo, como son los fiscales, los contencioso-administrativos, los laborales, los agrarios y los electorales, los cuales, lógicamente, no caen en la esfera del Consejo de la Judicatura Federal y violentan flagrantemente los principios de unidad de la jurisdicción y de la división de Poderes.

5. La Nueva Ley Orgánica.

Con carácter provisional, el 3 de febrero de 1995, se publicó un Decreto de reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal (LOPJF) del 5 de enero de 1988, con el fin de poner a funcionar los nuevos organismos judiciales recientemente creados, pero, lógicamente, se requería una nueva Ley completa, lo cual se logró el 26 de mayo del mismo año en que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* con el mismo título que la anterior (LOPJF).

Es importante destacar que este nuevo ordenamiento legal logró avanzar en muchos aspectos señalados como obstáculos para una buena administración de justicia. Aspectos que queremos destacar en esta oportunidad.

Así, la LOPJF crea el Instituto de la Judicatura, como el organismo encargado de la investigación, formación, capacitación y actualización de los miembros del Poder Judicial Federal y sus aspirantes. De igual manera establece la Visitaduría Judicial para realizar las funciones de inspección en los tribunales y juzgados del mismo Poder. También se crea la Contraloría del Poder Judicial Federal, una verdadera necesidad, pues se carecía de ello, a di-

ferencia de los otros Poderes en que sí existe, a pesar de que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos había ordenado, desde 1983, que la Suprema Corte la creara y nunca la había hecho. Lo anterior tiene estrecha relación con el título octavo de la LOPJF que habla del régimen de responsabilidades, lo cual, indiscutiblemente, representa un avance positivo.

En este tenor, otro gran avance lo constituye el régimen de carrera judicial, que de forma tan enfática dispone la Constitución general de la República y que anteriormente quedaba al más amplio criterio de los ministros de la Corte, por no decir a su capricho, como hemos venido insistiendo a lo largo de este trabajo. Aquí se reglamentó el acceso y promoción de los magistrados y jueces, así como de sus colaboradores, estableciendo sistemas objetivos como lo son los concursos de oposición, libres e interinos, que equivalen a abiertos y cerrados, los exámenes de aptitud, así como de los jurados y procedimientos para llevarse a cabo.

Finalmente, la LOPJF da una serie de disposiciones generales para la buena marcha del Poder Judicial Federal, como son lo relativo a división territorial, impedimentos, protesta de Ley, actuaciones judiciales, vacaciones y días inhábiles, licencias, compilación y sistematización de jurisprudencia y régimen del personal de dicho Poder.

Como se habrá podido observar, nuestra opinión es muy positiva respecto a esta nueva Ley, pues consideramos, como señalamos antes, que se trata de un paso adelante en lo relativo a la administración de justicia en nuestro país por parte del Poder Judicial Federal.

6. La Acción de Inconstitucionalidad.

Cuando el llamado *Estado liberal de derecho* fue ganando terreno, principalmente en Europa y en América Latina, a finales de siglo XVIII y principios del XIX, el régimen constitucional moderno, junto con todo lo que ello apunta, como es la democracia, la división de Poderes, el principio de legalidad y el reconocimiento y positivización de los derechos humanos fundamentales, el mismo se impuso como una necesidad para cualquier convivencia social.

Ahora bien, en sus principios hubo la idea, un tanto cuanto romántica, que las disposiciones contenidas en la Constitución, por ese sólo hecho, iban a ser respetados por todos y particularmente por los órganos de autoridad. Sin embargo, la realidad se ocupó rápidamente de desmentir tal suposición, por lo cual hubo necesidad de establecer el orden constitucional cuando éste era violado, surgiendo lo que actualmente se conoce como garantías constitucionales, o sea, lo que en su conjunto se denomina como derecho procesal constitucional¹⁴.

El primer gran sistema de garantías constitucionales fue el que surgió en Estados Unidos a partir de 1802, en lo que se conoce como *Judicial Review*, mismo que sirvió de inspiración a lo largo

del siglo XIX, sobre todo en los países de nuestro continente americano y, por supuesto, en nuestro país a través del juicio de amparo.

El sistema estadounidense de *Judicial Review* es muy adecuado para el vecino país del norte y lo fue para los países latinoamericanos; sin embargo, en gran medida, y particularmente por lo que se refiere al control de la constitucionalidad de las leyes, ha sido superado, y más concretamente por la influencia europea, que en este campo ha tenido un gran avance en el siglo XX.

En efecto, a partir de la Constitución de Austria de 1920, la cual se debe al genio de uno de los más grandes juristas del presente siglo, Hans Kelsen, hicieron en este sentido aportaciones fundamentales a la evolución de la justicia constitucional a través del Tribunal Constitucional que dicha Ley fundamental austriaca creó, así como los recursos que dentro del mismo se establecieron para el control de la constitucionalidad y de forma singular los efectos generales de sus sentencias -*erga omnes*- en materia de revisión de constitucionalidad de las leyes. El modelo austriaco ha tenido una gran aceptación en el institucionalismo europeo después de la Segunda Guerra Mundial y en América Latina en los últimos lustros.

Con una lógica aplastante que le era característica, el ilustre maestro de

**EL SISTEMA ESTADOUNIDENSE
DE JUDICIAL REVIEW ES MUY
ADECUADO PARA EL VECINO PAÍS
DEL NORTE Y LO FUE PARA LOS
PAÍSES LATINOAMERICANOS**

¹⁴ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "La Constitución y su defensa" (Ponencia general, en el volumen colectivo del mismo nombre; México, UNAM, 1984, pp., 111-85.

Viena, Kelsen, pensaba que si un órgano jurisdiccional enjuicia la constitucionalidad de una norma general y abstracta como es la Ley, su sentencia, en consecuencia, deberá tener efectos generales. En Europa se ha considerado que es más conveniente que dicha revisión se hiciera por un órgano especializado, denominado generalmente tribunal o corte constitucional. En algunos países de América Latina, como Guatemala, Ecuador, Bolivia, Colombia, Perú y Chile, han adoptado el modelo austriaco creando tales tribunales; otros, sin embargo, han hecho una especie de sincretismo, pues han adoptado la declaración general de inconstitucionalidad pero encomendándosela a un tribunal ordinario, generalmente su Corte Suprema, como es el caso de Brasil, Argentina, a nivel provincial, Paraguay, Venezuela, Panamá, El Salvador, Costa Rica y ahora México; inclusive algunos de ellos, dentro de la propia Corte Suprema, han creado salas de constitucionalidad.

En México, desde hace aproximadamente unos treinta años, ha venido generándose una corriente doctrinal que aspira a la adopción de la declaración general de inconstitucionalidad, a través del juicio de amparo, lo que supondría abandonar el principio de relatividad de la sentencia o fórmula Otero. Dicha corriente fue encabezada y tiene su más ilustre exponente en la figura del maestro Héctor Fix-Zamudio¹⁵, quien cuenta con otros distinguidos seguidores como Juventino Castro y Castro, Horacio Aguilar Alvarez y otros más, junto con quien esto escribe.

En la reforma judicial de 1994, que ahora tenemos la oportunidad de comentar, no fue posible superar la Fórmula Otero, que en su tiempo fue muy eficiente y un elemento indiscutible de la consolidación del amparo; sin embargo, ahora se adoptó la declaración general de inconstitucionalidad a través de dos figuras procesales constitucionales nuevas: la acción de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales.

Ambas figuras son conocidas y resueltas por la Suprema Corte de Justicia, requiriéndose en ambos casos una votación de por lo menos ocho ministros a favor para tener efectos generales, los cuales siempre son *ex nunc*.

Indiscutiblemente se trata de un paso adelante digno de todo aplauso; sin embargo, como señalamos antes, pudo haber sido un cambio más trascendental, sobre todo a la luz del derecho comparado, ya que en esta materia otros países, particularmente de nuestra región latinoamericana, han alcanzado una mayor perfección, por lo cual no nos explicamos una actitud tan tímida por parte del Constituyente Permanente.

Para nosotros hubiera sido deseable que se llevara la declaración general de inconstitucionalidad al juicio de amparo. Ojalá que en un futuro próximo podamos tenerla. Pero ahora ocupémonos de la acción de inconstitucionalidad.

Pues bien, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 105, fracción

¹⁵ Fix-Zamudio, Héctor, La justicia constitucional en Iberoamérica y la declaración general de inconstitucionalidad; Revista de la Facultad de Derecho de México, México, núm. 111, septiembre-diciembre de 1978, p.p. 641-694.

II, de nuestra Constitución Federal, la acción de inconstitucionalidad tiene por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esa Constitución, excepción hecha de las disposiciones en materia electoral; esto último, a nuestro entender, no tiene mucho sentido. Esta acción de inconstitucionalidad puede ser interpuesta dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha de emisión de la misma.

Sin embargo, el punto más criticable de esta nueva institución procesal es el reducido número de personas legitimadas para interponerla, entre las que encontramos:

a) La tercera parte de los diputados federales en contra de leyes expedidas por el Congreso de la Unión;

b) La tercera parte de los senadores contra las mismas leyes o los tratados internacionales;

c) La tercera parte de los diputados locales en contra de leyes expedidas por su propio congreso estatal;

d) La tercera parte de los miembros de representantes a la Asamblea del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea, y

e) El procurador general de la República en contra de cualquier Ley, federal o local, o tratados internacionales; esto último resulta un tanto curioso, ya que los tratados internacionales los celebra el Presidente de la República, quien es el superior jerárquico del procurador, por lo cual no nos explicamos cómo el subalterno impugna los actos del superior.

Como era de esperarse, en los primeros trabajos que se están produciendo, comentando la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994, se ha manifestado el sentido de ampliar el número de personas capacitadas para interponer esta acción de inconstitucionalidad. Esta crítica en lo absoluto deja de destacar la gran importancia y trascendencia de esta nueva y fundamental institución adjetiva constitucional en México.

7. Las Controversias Constitucionales

Como es lógico, de la mano de la acción de inconstitucionalidad caminan las llamadas controversias constitucionales, que se han establecido para resolver los litigios que se suscitan entre los Poderes u órganos de autoridad, dentro de los tres niveles de gobierno. Así, pues, procede la controversia constitucional en los siguientes supuestos de conflicto entre:

a) La Federación y un estado o el Distrito Federal;

b) La Federación y un municipio;

c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, (incluso cualquiera de sus cámaras o la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal);

d) Un estado y otro;

e) Un estado y el Distrito Federal;

f) El Distrito Federal y un municipio;

g) Dos municipios de diversos estados;

h) Dos poderes de un mismo estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

i) Un estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

j) Un estado y un municipio de otro estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y

k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Lo anterior contrasta con el texto que se aprobó originalmente por el Constituyente de Querétaro en 1917, en que únicamente hablaba de la controversia que se suscitase:

- Entre dos o más estados (después se agregó al Distrito Federal);

- Entre los poderes de un mismo estado (u órgano del Distrito Federal) sobre la constitucionalidad de sus actos;

- Conflictos entre la Federación y uno o más estados, y

- En aquello que la Federación sea parte y que así lo estableciera la Ley.

Como nunca se reglamentó el Artículo 105 constitucional hasta la

reforma constitucional que ahora comentamos (excepto tratándose de los conflictos que se suscitan con motivo de la aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal) no se tenía un procedimiento y mucho menos fijado el alcance de sus resoluciones.

José Ramón Cossío nos informa¹⁶ que de 1917 a 1994 se promovieron 55 controversias constitucionales, aunque el asunto más sonado fue el "caso Oaxaca" que ha sido ampliamente estudiado por don Antonio Carrillo Flores¹⁷. Después de la reforma constitucional de 1994 el único caso que se ha presentado fue el de Tabasco en contra de la Federación.

Es importante destacar que es improcedente la pretensión de controversia constitucional tratándose de conflictos de naturaleza electoral, lo cual se explica por ese cuidado que ha habido en nuestro país por no involucrar a la Suprema Corte en problemas de naturaleza política.

Pero más importante aún es el tema de los efectos de la sentencia en este tipo de procesos. Como señalamos antes, dicha materia puede tener efectos generales si es aprobado por lo menos por ocho ministros de la Corte y en los siguientes supuestos:

- Cuando la Federación impugne disposiciones generales de los estados o de los municipios;

¹⁶ Cossío D., José, "Comentario al Artículo 105 en la **Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos**, comentada. México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, tomo II, 1995, p.p. 1032-1056.

¹⁷ Carrillo Flores, Antonio, **La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos**, México, Porrúa, 1981, p.p. 57-84

- Cuando los estados impugnen las mismas disposiciones de los municipios;

- En controversias entre el Ejecutivo federal y el Congreso de la Unión o alguna de sus partes;

- Tratándose de una controversia entre dos poderes de un mismo estado o dos órganos de gobierno del Distrito Federal acerca de la constitucionalidad de una disposición general.

**EN PRIMER LUGAR, LA CORTE
DEBE DETERMINAR SI
EL INCUMPLIMIENTO DE
UNA SENTENCIA DE AMPARO
ES EXCUSABLE O INEXCUSABLE**

sentencia de amparo es excusable o inexcusable; si es inexcusable y la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratarse de eludir la sentencia, la autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al juez de distrito competente.

Si el incumplimiento fuera excusable, la Suprema Corte requerirá a la autoridad responsable otorgándole un plazo prudente para que ejecute la sentencia.

8. Reformas al Amparo.

Ya en su discurso de Guadalajara del 14 de julio de 1994, tantas veces aludido a lo largo de estas modestas páginas, el doctor Zedillo señalaba la importancia de mejorar la ejecución de las sentencias de amparo; así fue como se reformó la fracción XVI del Artículo 107 constitucional, dándole un nuevo tratamiento a la ejecución de las sentencias de amparo, la cual ahora está encomendada directamente a la Suprema Corte de Justicia.

En primer lugar, la Corte debe determinar si el incumplimiento de una

También se habla ahora del cumplimiento sustitutivo de las sentencias de amparo, el cual se puede dar, si la naturaleza del acto lo permite, en dos supuestos: que la ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pueda obtener el quejoso, o que el quejoso lo solicite.

Aparte de estas reformas se modificaron algunos puntos que omitimos por su escasa importancia y por la naturaleza del presente ensayo.

LA JUSTICIA CRIMINAL EN EL DERECHO ROMANO CLÁSICO

Gumesindo Padilla Sahagún

I. Introducción.

Del patrimonio cultural que Roma heredó al mundo, no cabe duda que el legado más importante es el Derecho, no sólo por su valor intrínseco, sino por la influencia que ha ejercido hasta la fecha, en la formación de los juristas y en la elaboración de los diversos Derechos de países pertenecientes a la cultura occidental y últimamente en algunos de Asia, incluida China¹, donde también ahora se estudia el Derecho romano; para constatarlo, basta con abrir el código civil alemán, el español, el francés o cualquiera de nuestra América latina.

Esta carta de presentación, permite al Derecho romano seguir hablando con la misma autoridad con la que lo hacía hace dos mil años y ser estudiado, no sólo como una excelente experiencia histórica, sino como una siempre vigente perfección técnica.

ESTA CARTA DE PRESENTACIÓN,
PERMITE AL DERECHO ROMANO
SEGUIR HABLANDO CON LA MISMA
AUTORIDAD CON LA QUE
LO HACÍA HACE DOS MIL AÑOS

Para hablar de la administración de la justicia en Roma es necesario hacer referencia a la periodificación del Derecho romano, ya que a lo largo del presente trabajo, nos reduciremos, por razones de espacio, a la época clásica.

II. Periodificación del Derecho Romano.

El primer período es el del Derecho antiguo o arcaico, que abarca desde la fundación de Roma, según la tradición, en el 753 a. de J.C., hasta el siglo I a. de J.C. lo que ocurre bajo dos diferentes formas de gobierno: monárquica y republicana. Roma inició su existencia con una monarquía que se prolongó 244 años, al cabo de los cuales, el séptimo de los reyes es destronado por el pueblo.

Así se inicia en el 509 a. de J.C. la República, que se caracteriza por grandes cambios en los órdenes jurídico, político y social. La nueva organización política instaura las magistraturas, que durante la República son colegiadas

¹ Desde 1979 fueron restablecidos los cursos de Derecho romano en China. Ping, Jian. La postura de la China Popular con respecto a la cultura jurídica romana. *Ars Iuris*. (7) 1992. p.309 (Revista de la Universidad Panamericana).

anuales y gratuitas; la colegialidad implica que siempre son dos o más magistrados con el mismo rango; la anualidad les impide perpetuarse en el poder y la gratuidad garantiza que el ejercicio del poder, es en beneficio del pueblo y no en el propio. El rey es reemplazado por dos magistrados de idéntica autoridad llamados cónsules. Para llegar a la más alta magistratura debía hacerse una verdadera carrera política².

Es en época republicana cuando los plebeyos comienzan a ejercer una fuerte presión para equipararse al patriciado y las concesiones comenzaron a hacerse paulatinamente. En 461 a. de J.C. Terentilio Arsa, tribuno de la plebe, propuso la creación de una ley escrita que rigiera a patricios y plebeyos por igual, ya que sólo el patriciado administraba la justicia y en provecho propio. Al principio la propuesta fue obstaculizada por el Senado, hasta que en 451 a. de J.C. se suspendieron todas las magistraturas y asumió el poder, un colegio integrado por diez patricios, los *decemviri*, quienes al cabo de un año redactaron una ley contenida en diez tablas, esto pareció insuficiente y se formó un nuevo decenvirato en el 450 que incluyó a tres plebeyos. Igualmente, en el término de un año concluyeron sus trabajos añadiendo dos tablas más, que desde entonces se conoce como Ley de las XII Tablas o Ley decenviral, por las comisiones que la elaboraron. Es en 449 a. de J.C. cuando los cónsules Lucio Valerio y Marco Horacio publicaron la primera ley escrita que tuvo Roma. El texto, que según la tradición, estaba expuesto en el foro de Roma,

se perdió cuando los galos incendiaron la ciudad en 387 a. de J.C. Lo que se nos ha conservado del texto de la ley es a través de citas textuales, o bien, por referencias que hacen juristas o autores de la literatura del final de la República e inicio del Principado.

El Derecho clásico aparece alrededor del año 130 a. de J.C. y discurre hasta el 230 d. de J.C. También el Derecho clásico se desarrolló bajo dos diferentes regímenes: la República y el Imperio. Es entonces cuando la Jurisprudencia alcanza su máximo esplendor, la época de los grandes jurisconsultos.

El jurista romano es el estudioso, el concededor del Derecho, y a él acude quien tiene un problema para consultarle, de ahí *iurisconsultus* (jurisconsulto), el que es consultado sobre el *ius* (Derecho); *iurisperitus* (jurisperito), el que es perito en el *ius*; *iurisprudens*, el que responde con prudencia. La actividad más importante del *iurisconsultus* es la de *respondere*, dar *responsa* (respuestas), siempre en forma gratuita a los problemas jurídicos que se le plantean. También aconseja (*cavere*) en la redacción de contratos, testamentos, etc. para conseguir los resultados deseados. Ocasionalmente interviene en un juicio ante un tribunal (*agere*) porque esta actividad era propia del abogado (*advocatus* u *orator*) de una brillante elocuencia, pero de reducidos conocimientos jurídicos.

Cuando surge un problema jurídico, el jurisconsulto es consultado por

² La *lex Villia annalis* de 180 a. de J. C. señala la edad para ocupar las magistraturas, el orden que debía guardarse se llamaba *cursus honorum*, es decir, el ascenso en la carrera política: cuestura 31 años; edilidad, 37; pretura, 40; consulado, 43. Para ocupar la censura y la dictadura, debía haberse ocupado antes el consulado. Se fijan dos años como intervalo, para ocupar otra magistratura. Cicerón, de off. 2, 17, 59.

el particular que lo tiene; por el pretor³, que frecuentemente no es un experto en Derecho y debe administrar la justicia, autorizando o no el inicio de un juicio; igualmente lo consulta el abogado que llevará el caso, así como el juez que deberá sentenciar; también los cónsules de época republicana se asesoran del jurisconsulto, cuando van a proponer una ley al pueblo e igual hacían los emperadores en época imperial, al grado que Adriano, quien gobernó del 117 al 138 d. de J.C., constituyó el *consilium principis* (consejo del Emperador), como un cuerpo permanente de asesores jurídicos, con lo que la Jurisprudencia comenzó a burocratizarse perdiendo la independencia de que antes gozaba. De esta manera, puede apreciarse cómo el jurisconsulto es el eje alrededor del cual gira la vida jurídica de Roma en la época clásica. Lo más importante de todo esto, es que la Jurisprudencia como fuente del Derecho, se produce de una manera autónoma, el jurisconsulto, como particular que es, emite sus opiniones sin sujeción al poder público o a las veleidades del gobernante en turno, da sus *responsa* respaldado por su *auctoritas*, ya que la autoridad es el saber socialmente reconocido, no tiene *potestas*, poder, sino saber. Aquí una de las tantas enseñanzas del Derecho romano: la *auctoritas* puede prescindir de la *potestas*, pero no al revés, quien tiene poder público para ejecutar, legislar o juzgar, ade-

**QUIEN TIENE PODER PÚBLICO
PARA EJECUTAR, LEGISLAR
O JUZGAR, ADEMÁS DEL PODER,
DEBE TENER EL SABER**

más del poder, debe tener el saber, lo que no es posible conseguir por elección ni designación.

Los escritos de los jurisconsultos clásicos nos han sido transmitidos en su gran mayoría a través del *Digesto* de Justiniano, obra que consta de 50 libros, publicada en el año 533 d. de J.C. es posible consultarlo en algunas de nuestras bibliotecas universitarias.

El Derecho postclásico del 230 al 527 d. de J.C. se caracteriza por una vulgarización del Derecho, la Jurisprudencia prácticamente ya no existe como tal y lo que queda de ella ha sido absorbida por la cancellería imperial, las leyes y plebiscitos tampoco se producen a causa de la desaparición de las asambleas del pueblo, ahora la única fuente creadora del Derecho es la voluntad del Emperador, expresada a través de lo que se denominó constituciones imperiales. En 527, Justiniano asciende al solio imperial de Constantinopla, capital del imperio romano de Oriente⁴, para entonces la producción jurídica acumulada durante siglos era tanta y se encontraba tan dispersa que se hacía necesaria una ordenación. Quizá uno de los mayores méritos de este Emperador, fue el ordenar la compilación del acervo jurídico existente, labor que se realizó en un breve lapso del 528 al 534 d. de J.C. Esta

³ El *praetor* es el magistrado que se encarga de la administración de la justicia, su actividad es la *iurisdictio* que, "consiste en la declaración de lo que es Derecho no en dictar sentencias. Por ello decide el magistrado si puede haber lugar y en qué forma a un proceso que se resuelva mediante sentencia" Kaser, Max. Derecho romano privado. Tr. José Santa Cruz Tejeiro. Madrid, Ed. Reus, 1968.

⁴ El emperador Teodosio dividió el imperio romano en 395 d. de J.C. entre sus dos hijos: Arcadio a quien correspondió el Oriente y Honorio, que gobernó en Occidente. El imperio de Occidente cayó en 476 y el de Oriente en 1453.

magna obra se conoce con el nombre de *Corpus Iuris Civilis* (Cuerpo del Derecho Civil) desde la Edad Media, denominación con que los juristas llamados glosadores la distinguieron de la legislación de la Iglesia *Corpus Iuris Canonici*, (Cuerpo del Derecho Canónico). La obra consta del *Codex* (Código), que contiene Constituciones imperiales ordenadas cronológicamente, desde Adriano, quien reinó del 117 al 138 d.de J.C. hasta una constitución de Justiniano del 4 de noviembre de 534, se divide en 12 libros; *Digesta* o *Pandectae* (Digesto o Pandectas) contiene extractos de escritos de los jurisconsultos de la época clásica y se contiene en 50 libros; las *Institutiones* (Instituciones) llamada "Instituta" en la tradición escolar hispánica⁵, destinadas a servir como libro de texto para el primer curso en la enseñanza del Derecho; las constituciones publicadas por Justiniano con posterioridad al *Codex*, hasta su muerte, esto es, del 534 al 565 fueron compiladas en forma privada y añadidas a la compilación oficial, esta obra se conoce con el nombre de las *Novellae* (nuevas "leyes") contiene 168.

III. El Derecho Procesal en los Juicios Privados.

En Derecho romano suele hacerse la distinción entre *delictum* y *crimen*⁶.

Los *crimina* ofenden a la comunidad como tal y dan lugar a un juicio público, de los que nos ocuparemos adelante. Los *delicta* son ilícitos que lesionan fundamentalmente a un particular en su persona o su patrimonio, dan lugar a un juicio privado, que se inicia a petición de la víctima y se castiga con una *poena*⁷, que el delincuente debe pagar al ofendido. El proceso se lleva a cabo en dos fases, en el procedimiento formulario de la época clásica: la primera ante el pretor, llamada *in iure*; la segunda ante el *iudex* (juez) denominada *apud iudicem*⁸ o *in iudicio*. En la fase *in iure* el actor expone al magistrado su pretensión (*intentio*) y, por su parte, el demandado opondrá sus *exceptiones*, esto es, todos los medios jurídicos a su alcance para neutralizar la pretensión del demandante. Con base en esto, el pretor hace su *causae cognitio*, que es el examen de los presupuestos para admitir la acción que le solicita el actor (*postulatio actionis*), así el magistrado, concederá la acción (*datio actionis*) o la denegará (*denegatio actionis*). El pretor intentará todavía, que los litigantes lleguen a un acuerdo (*transactio*) y con ello evitar el juicio; si no ocurre así, se procederá al nombramiento del *iudex unus*, (juez único) o de los *recuperatores* (recuperadores)⁹, que es un tribunal integrado por tres o cinco jueces, establecido en un tiempo, para litigios entre

⁵ D'Ors, Alvaro. Derecho privado romano. 8a. ed. Pamplona, Ediciones Universidad de Navarra, 1991. p.106

⁶ La distinción terminológica entre *delictum* y *crimen*, de todos modos, no es muy rigurosa: se trata de términos del lenguaje corriente que los juristas utilizan en un sentido u otro tan sólo preferentemente. D'Ors, Alvaro. DPR. p.415.

⁷ La pena es una cantidad de dinero en que se tasa el daño causado, frecuentemente un múltiplo, al doble (*duplum*), triple (*tripulum*), cuádruple (*quadrumplum*).

⁸ *Apud iudicem* (ante el juez). Apud: cerca de, junto a, en casa de. La traducción pudiera ser literalmente "en casa del juez" teniendo en cuenta que en los juicios privados no hay jueces preestablecidos y por lo tanto no había lugares destinados para juzgar.

⁹ El nombre de estos jueces se debe a que en un principio fueron creados, como tribunales especiales para decidir sobre la reparación de daños de guerra. Kunkel, Wolfgang. Historia del Derecho romano. Tr. Juan Miquel, 5a. ed. Barcelona, Ariel, 1975. p.95 n.36

ciudadanos romanos y extranjeros; en época clásica decidían sobre ciertos delitos como la *iniuria*, *damnum iniuria datum* y la *rapina*, a los que más adelante haremos referencia. Al parecer, eran las partes quienes decidían si sometían el litigio a la decisión de un *iudex* o de los *recuperatores*.

Para los juicios privados no había jueces preestablecidos, por lo que al haber un litigio, se nombraba un juez, cuya función terminaba al dictar sentencia. De esta manera, las partes de común acuerdo nombraban al *iudex* que, de no ocurrir así, el pretor lo nombraba de entre los que aparecían en la lista oficial (*album iudicium*), en este caso actor y demandado tenían derecho de recusar (*reiectio*) alternativamente al nombrado, aunque como hace notar d'Ors¹⁰, uno al menos no podía ser recusado y nunca se acudía al sorteo. Los *recuperatores* se designaban de una forma parecida, aunque al menos, siete de los propuestos no podían ser recusados, de éstos se sorteaban (*sortitio*) tres o cinco según el caso. Una vez que se había nombrado al juez, el pretor le envía la fórmula, que es una instrucción por escrito para que absuelva o condene al demandado si se comprueban determinados supuestos. La fórmula había sido previamente elaborada con base en la *intentio* (pretensión) del actor y las *exceptiones* del demandado, en este momento tiene lugar el decreto del magistrado llamado *litis contestatio* (atestiguamiento del litigio), con ello se cierra la

fase *in iure* ante el magistrado y se abre la fase *apud iudicem* ante el *iudex*. El actor ya no podrá añadir nuevas pretensiones, ni el demandado argumentar otras excepciones, pues ha aceptado el juicio (*iudicium acceptum*). El demandado tampoco podrá ser juzgado por la misma causa posteriormente, lo que se expresa con la regla *non bis in idem* (no dos veces por lo mismo), porque se ha operado la consumación de la acción.

IV. Delitos que dan Lugar a un Juicio Privado.

Los *delicta* pueden estar previstos en el *ius civile* (Derecho civil)¹¹ o en el *ius praetorium* (Derecho pretorio). Los derechos de las personas están protegidos por el Derecho civil mediante acciones (*actiones civiles*), por su parte, el pretor puede conceder *actiones in factum*, éstas las concede con base en un hecho (*factum*), que le parece digno de protección y no en un derecho reconocido por el *ius civile*, de esta manera puede sancionar situaciones no previstas en el Derecho civil.

Desde la ley de las XII Tablas es sancionado el *furtum* (hurto), que consiste en el apoderamiento de una cosa mueble, ya que muy pronto se descartó la posibilidad de robar inmuebles¹². Para que se configure el delito, la Jurisprudencia exige que haya *contrectatio*, es decir, el desplazamiento de la cosa; el ele-

NO DOS VECES POR LO MISMO

¹⁰ D'Ors, DPR. p. 143

¹¹ El Derecho civil es el de la *civitas* (ciudad), el que rige a los *cives* (ciudadanos), contiene disposiciones de diversas materias que hoy hemos dividido en Derecho constitucional, penal, agrario, laboral, administrativo, electoral, etc.

¹² Gai.2,51; D.47,2,25,pr.

mento subjetivo del *furtum* es el dolo (*dolus*), la Jurisprudencia se refiere al *animus furandi*, para calificar la conducta dolosa en el robo. Cabe la posibilidad de robar una cosa propia (*furtum rei suae*) p. ej. cuando el pignorante subtrae la cosa al acreedor pignoraticio; así como el acreedor pignoraticio comete *furtum possessionis*, por disponer de una posesión que no le dieron, cuando usa la prenda que le entregaron; igualmente se puede robar el uso de una cosa (*furtum usus*), lo que sucede cuando el depositario usa la cosa que le confiaron, o también, cuando el comodatario usa la cosa que le prestaron, de un modo diferente al convenido.

La *actio furti* (acción de hurto) es la que se ejercita contra el delincuente. Desde la ley decenviral se distinguió entre *furtum manifestum*, cuando el ladrón era cogido en el momento de cometer el robo y *furtum nec manifestum*, el *fur manifestus* (ladrón manifiesto o flagrante) era sancionado con una *poena* de cuatro (*quadruplum*) veces el valor de lo sustraído, el *fur nec manifestus* con una pena al doble (*duplum*). El pretor añadió otras acciones *in factum*, para diversas modalidades de robo, p. ej. una *actio furti prohibiti*, con pena al *quadruplum*, contra el que se niega al registro domiciliario; otra contra los *nautae* (dueños de embarcaciones), *caupones* (lo que hoy llamaríamos hoteleros) y *stabularii* (estableros) por los robos cometidos por sus dependientes, la pena es por el *duplum* de lo robado; el aumento de robos cometidos con violencia por bandas armadas hace que el pretor conceda una *actio vi bonorum raptorum*, con una pena agravada al *quadruplum*, y así algunas más.

La víctima del robo podía dar muerte al ladrón, cuando la sorprendía de noche (*fur nocturnus*) o cuando el ladrón lo hacía de día (*fur diurnus*) y se defendía con un arma, siempre y cuando se pidiera auxilio a gritos (*endoplorare*). Entre cónyuges no se configura el robo, el magistrado concede una *actio rerum amotarum* (por las cosas removidas) cuando la mujer, en previsión de una separación sustrae cosas de la casa, no se consideran *res furtivae* (cosas robadas) sino *res amotas*, cosas que fueron movidas de su lugar.

Damnum iniuria datum (daño injustamente causado) lo que hoy llamaríamos daño en propiedad ajena, es un delito tipificado por un plebiscito del 286 a. de J.C. aprox. llamado *lex Aquilia de damno*¹³. En este delito se reprime, no sólo el dolo de quien lo comete, sino la responsabilidad por conducta negligente, torpe, inexperta u omisa, este tipo de conductas se definen bajo le designación de culpa, de esta manera la Jurisprudencia clásica interpreta la palabra *iniuria* en esta Ley, esto hace que en el Derecho se distinga entre delitos dolosos, que se cometen con la intención de delinquir, como el robo y delitos culposos, en donde no hay necesariamente intención, pero dan lugar a la responsabilidad, p. ej. el atropellamiento accidental de un esclavo.

La Ley concede una *actio legis Aquiliae* (a. de la ley Aquilia) para reclamar por la muerte del esclavo o animal ajeno, fijando una pena por el valor más alto que el esclavo o animal llegó a tener durante el último año, contado desde que el daño se cometió, igualmente sanciona todo tipo de daño causado a una cosa

¹³ D.9,2.

animal o esclavo; aquí se extiende a cosas inanimadas, por lo que se contemplan además de heridas y fracturas, el quemar, romper o deteriorar en cualquier forma. La pena se puede agravar al *duplum*, contra el *infitians*, esto es, contra el que niega el hecho y es vencido en juicio, pero no contra el que discute la cuantía del daño.

En este delito se tiene en cuenta, no sólo el detrimento patrimonial por la pérdida o deterioro de la cosa, animal o esclavo, sino el lucro indirectamente perdido, es decir, el lucro cesante, p. ej. quien se había obligado a entregar una cantidad de trigo y no puede cumplir con lo contratado a causa de la lesión o muerte del esclavo que la iba a realizar.

El delito de *iniuria* cuya traducción literal es injuria¹⁴. Consiste en el ataque de palabra o de obra contra una persona libre, esto es, se incluye lo que hoy denominamos delito de lesiones y el de injurias, delito abrogado de nuestro código penal en 1985. Se concede a la víctima del delito una *actio iniuriarum*, para perseguir la pena; la estimación se hace con base en la ofensa moral inferida por la *iniuria*, lo que se llama *contumelia*, ya que la integridad corporal de una persona libre al igual que su libertad es *res inestimabilis* (cosa inestimable),

por eso dice Ulpiano que “en un hombre libre no puede hacerse ninguna estimación del cuerpo”¹⁵, en atención a este razonamiento es que aumenta la cuantía, en proporción a la dignidad de la persona, de tal manera que la pena no será la misma si se insulta o se hiere a un senador que a un plebeyo. Para la estimación de la pena es el mismo ofendido quien la hace y el juez suele aceptarla, a menos que se trate de una *iniuria atrox* (injuria atroz, grave), entonces es el pretor quien acostumbra hacer la estimación y el juez, por respeto a su autoridad, no suele disminuirla.

También reprime el pretor otros casos específicos de injuria, como el *adtemptare pudicitiam* (atentado al pudor), en donde el sujeto pasivo del delito debe ser una mujer honesta o un varón impúber¹⁶ aquí, la calidad moral de la víctima es relevante para la comisión, ya que Paulo aclara: “Se dice que hay atentado al pudor cuando se trata de que lo pierda el que lo tiene”¹⁷, el delito se comete cuando se dirige a ella o la sigue procazmente o también, cuando se le aparta del acompañante. Como se puede apreciar, el criterio sustentado por el Derecho romano, es muy otro del que priva en nuestro Derecho penal, con el ahora llamado, abuso sexual que se contiene en el Art. 260 del código penal. Otro caso específico de

LOS CRÍMENES SON ILÍCITOS

QUE AFECTAN DIRECTAMENTE

LA SEGURIDAD Y CONVIVENCIA

DE LA REPÚBLICA

¹⁴ En castellano usamos injuria para referirnos a la ofensa de palabra y lesión para la de obra, en cambio la palabra *iniuria* pasó al inglés con el mismo sentido del latín, así *injure*, es injuriar, lesionar, herir; *injured*, es injuriado, lesionado, herido.

¹⁵ *In homine libero nulla corporis aestimatio fieri potest.* D.9,3,1,5.

¹⁶ Inst.4,4,1.

¹⁷ D.47.10,10.

iniuria es el *convicium*¹⁸, que es la reunión de un grupo de personas para insultar a alguien a gritos. Igualmente se sufre injuria por los insultos hechos a otras personas, por lo que el padre se siente injuriado por las ofensas a sus hijos; el marido, por su mujer; el novio, por su novia; etc.

V. *Crimina* que dan lugar a un Juicio Público.

Los crímenes son ilícitos que afectan directamente la seguridad y convivencia de la República por lo que dan lugar a un juicio público, que se inicia a petición del magistrado o de cualquier otro ciudadano, pero que representa el interés de la colectividad. Para juzgar de estos *crimina* se instituyen tribunales públicos permanentes llamados *quaestiones perpetuae*, que en un principio se integraban de senadores y posteriormente de ciudadanos del orden ecuestre, bajo la dirección del magistrado. La pena era de muerte, aunque parece que nunca se aplicó, pues el magistrado daba la oportunidad de escoger el exilio para sustraerse a la muerte.

La primera fue la *quaestio de repetundis* para castigar el *crimen repetundarum*, consistente en un principio, en las concusiones de los gobernadores provinciales, en perjuicio de una comunidad o de un individuo en particular. "La ley *Iulia repetundarum* se refiere a aquellas cantidades que alguien cobró siendo magistrado o teniendo alguna potestad administración o legación, o algún otro

oficio cargo o servicio público, o estando en la comitiva de alguno de ellos"¹⁹, de este tenor es el principio de la ley de César del año 59 a. de J.C. Si el acusado resulta culpable, se le condenara a resarcir al doble lo sustraído y si el acusador es extranjero, obtendrá la ciudadanía.

Se instauró otra *quaestio* para sancionar el *ambitus*²⁰, que es la corrupción electoral, obteniendo votos a través de banquetes o espectáculos; varias leyes se ocuparon de este crimen, entre ellas, la *lex Iulia de ambitu* votada durante el consulado de Cicerón en 63 a. de J.C. que sancionaba los casos graves con la relegación por 10 años.

Otro crimen muy grave es el *crimen maiestatis*, la denominación viene de *maiestas populi Romani* que significa la soberanía ciudadana, todo abuso de autoridad o extralimitación de poder, se incluye la alta traición, la sedición, el ataque criminal contra un magistrado, etc. en época imperial, también las ofensas al Emperador o su familia. De este delito se ocupó la *lex Cornelia de maiestate* de Sila en el 81 a. de J.C. que originalmente estaba dirigida contra los tribunos de la plebe, frecuentemente acusados por abuso.

Un crimen que desde entonces se cometía con mucha frecuencia y no poca ambición, era el *peculatus*, que es la sustracción del dinero público, por ello también llamado *furtum pecuniae publicae*.

¹⁸ D.47,10,15,3 y 4.

¹⁹ D.48,11,1,pr.

²⁰ Llamado así "porque los traficantes de votos merodeaban alrededor de los votantes y de las asambleas" Fuenteseca, Pablo. Lecciones de historia del Derecho romano, Madrid, Ed. Unión Gráfica, 1978. p.130

La *lex Cornelia de sicariis et veneficis* que trata de los asesinos y envenenadores, reprimía principalmente las cuadrillas de bandoleros con fines homicidas, así como a quienes elaboran o vendan medicamentos nocivos, también para este caso se integró una *quaestio perpetua*.

VI. Penas.

Algunas de las penas impuestas con más frecuencia eran: la flagelación, que podía ser agravada con puntas de plomo en el látigo (*plumbatae*); condena a muerte para ser echado a las bestias (*ad bestias*), a trabajos en las minas (*ad metalla*), internamiento en una escuela de gladiadores (*ad ludum gladiatorum*), en estos tres últimos casos lleva aparejada la re-

**UN CRIMEN QUE DESDE
ENTONCES SE COMETÍA CON
MUCHA FRECUENCIA Y NO POCA
AMBICIÓN, ERA EL *PECULATUS*,
QUE ES LA SUSTRACCIÓN
DEL DINERO PÚBLICO**

ducción a la esclavitud, lo que a primera vista pudiera parecer ocioso; sin embargo, hay que tener en cuenta que el ejecutado así, muere como esclavo y su testamento será ineficaz. Con la crucifixión (*ad crucem*) se castigaba a esclavos,

por eso se decía que era *servile supplicium* y en época del Imperio también para ciudadanos de clase social muy baja (humiliores). La decapitación por hacha y después reemplazada por la espada. La *deportatio in insulam* (deportación a una isla) con carácter perpetuo; en algunas provincias de África se les enviaba a algún oasis del desierto de Libia. La *relegatio* era el confinamiento temporal en un determinado lugar, que también podía ser una isla, o igualmente, la prohibición de residir en el lugar o lugares que se determinarían.

ORDEN Y SEGURIDAD PÚBLICA EN LA ANTIGUA GRECIA

Mariateresa Galaz

En nuestro sistema político occidental, cuyos fundamentos provienen de la democracia griega, nos hemos jactado durante muchos años de gozar de la libertad más amplia que haya existido en toda la historia de la humanidad. Sin duda, hemos producido las más grandes cantidades de alimentos, y la gente puede adquirir casi cualquier producto que pueda imaginarse.

Sin embargo, aún no hemos podido descubrir la fórmula para alcanzar la felicidad y, paradójicamente, los países más ricos tienen el promedio más alto de suicidios. A pesar de nuestra riqueza, naciones enteras siguen siendo asoladas por el hambre, y esa preciada libertad se convierte entonces en un boleto inmoral hacia el placer y las ganancias individuales a costa de los grupos más desprotegidos, incluidos los niños.

De esta manera, sin conocer formalmente la esclavitud, hemos ido encadenando nuestra voluntad y a nosotros mismos a una dependencia en artículos

innecesarios, al fanatismo, a una compulsión egoísta de vivir el aquí y ahora sin mirar al pasado y, por lo tanto, sin planear seriamente nuestro futuro. En este preciso momento histórico, en el que se supone que gozamos del cúmulo de libertad más grande, traducido en acuerdos de libre comercio, los habitantes del Tercer Mundo aún vivimos bajo el yugo del autoritarismo, la pobreza y la prostitución infantil, mientras los países desarrollados endurecen sus posiciones y, como antaño, vuelven a los senderos de la discriminación racial y del *apartheid*. Parecería que el mundo entero sufre lo que en Latinoamérica se conoce como el proceso de "colombianización", refiriéndose por aquello del imperio de las drogas.

En ese contexto de violencia, valdría la pena preguntarnos en qué se sustenta la institución en la que se fundamenta nuestro sistema de seguridad, el cual supuestamente fue creado para proteger a la ciudadanía y que existe en cualquier país del mundo: la policía.

En efecto, si ésta significa mantener el "orden" en la sociedad, entonces, ¿qué clase de orden es el que apoya?

**AÚN NO HEMOS PODIDO
DESCUBRIR LA FÓRMULA
PARA ALCANZAR LA FELICIDAD**

Sin duda, no se mantiene el orden para el bienestar de la mayoría, sino más bien para los individuos, los grupos, las corporaciones y los gobiernos. No obstante, dependiendo de las diversas condiciones estructurales que imperan en cada sociedad en determinado período histórico, los "instrumentos" para mantener el orden social han variado. En la actualidad, no cabe la menor duda de que la principal característica de nuestra policía es su función represiva, incluso más dura que la del ejército, -otro instrumento social, más polifacético que el primero, el cual, teóricamente, al menos, se supone que opera bajo circunstancias extraordinarias y que, en general, aunque no siempre, actúa contra fuerzas extranjeras en su país, por lo que se ve coronado con una aureola patriótica.

Sin embargo, al parecer, desde hace varias décadas, el radio de acción de la policía se ha ampliado considerablemente, hasta el grado de que se han creado algunos grupos policíacos sofisticados, desde el oficial de uniforme azul, que persigue a los ladrones en la calle, hasta los cuerpos especiales que se disputan la posesión y la manipulación de tecnología nueva para aumentar la crueldad y el sufrimiento humano. Todos ellos, en el buen sentido de la palabra, han "inspirado" muchas novelas y películas, y han coadyuvado a crear el género literario del "thriller". Desafortunadamente, en la vida real han protagonizado algunos de los papeles más cruentos y represivos de la obra, desde abortar movimientos democráticos estudiantiles o huelgas de trabajadores, hasta implantar verdaderos planes de genocidio, ya sea que nos refiramos a la policía política de Ceaucescu o a los cientos de escuadrones de la muerte en Latinoamérica, como los que operan con el

financiamiento de la burguesía brasileña para matar a los niños de la calle.

En contraste, los griegos no tenían un cuerpo policíaco oficial, lo mismo que en el período clásico, tampoco poseían un ejército profesional y en su lugar eran los ciudadanos armados quienes lo constituían, como parte de la autonomía (*autarkheía*). Fue un poco antes, en el siglo VI, cuando se dio el fenómeno de la retribución por los servicios de un soldado, el *misthóphoros*, como en el caso del poeta Arquíloco, o después, en el siglo IV, cuando para los griegos, incluso los atenienses, era muy común el alistamiento voluntario en las diversas expediciones emprendidas en Asia menor, como lo testimonian los discursos forenses de Iseo y Demóstenes.

Por supuesto que los griegos establecieron instancias a las que se podía pedir auxilio, como los *Once* o los *astynómoi* en Atenas, magistrados que se encargaban de mantener la paz en la ciudad con la ayuda de sus numerosos esclavos públicos. Aunque estas instancias eran comunes en Grecia, de ningún modo podemos afirmar que eran un organismo institucional en el sentido de nuestro actual sistema policíaco.

Más bien haremos una reflexión en la primera parte de este ensayo, sobre cuál habría sido el concepto griego de "orden" (o que podría significar nuestra expresión actual de "mantener la paz en la ciudad"), para poder apreciar cómo esas instancias cumplían con su deber de mantener el orden. En la segunda parte nos referiremos concretamente a las instancias mencionadas, especialmente a *Los Once*.

En español, la palabra "orden" proviene del vocablo latino *ordo*, *ordinis*,

que abarca el concepto de “buena colocación”, “disposición” y “distribución”, que se refiere en particular a los cuerpos militares: lo que en griego se denomina como *táxis*. Al mismo tiempo, *ordo*, *ordinis* proviene de la palabra griega *orthós*, que significa “recto”, “derecho”, “correcto” o incluso “justo”. Ambos términos griegos parecen ser opuestos al adjetivo *átaktos*, *átaktón*, que abarca los conceptos de “desorden”, “irregularidad”, “insubordinación”, referentes a cualquier ámbito: ejército, sexo, medicina, música, civilización e incluso matemáticas.

Por otro lado, tenemos que la única palabra que podría designar “orden” por excelencia, *kosmos*, comprende significados que van desde “buen orden” o “buen comportamiento” hasta “adorno” o “decoración”, del cual procede nuestro vocablo actual y casi indispensable de “cosmético”.

De esta manera, debido a que *kosmos* no sólo se refería estrictamente al “orden” o al “buen orden”, sino que era susceptible de convertirse en “adorno” -podemos pensar que para los griegos la idea de *kosmos* involucraba, *per se*, la idea de *kállos*, “belleza”. Principalmente, debido a que *kosmos* es el estado que sigue al *khaos*, concepto éste último ontológicamente ajeno al pensamiento griego que, de acuerdo con las acepciones que de él dá el Greek-English Lexicon, de Lidell-Scott, se refiere al “primer estado del universo”, a un abismo, a una grieta, a una infinita oscuri-

dad. Esto es, un mundo de exceso en el que criaturas monstruosas se dominan entre sí mediante la brutalidad y la violencia (*bía kai hybris*), donde los niños combaten contra sus padres, donde las relaciones son antinaturales y, lo peor de todo, siempre en medio de la oscuridad.¹

De esta manera, si en la utopía el estado real de las cosas es de cabeza -de Aristófanes a Alicia en el País de las Maravillas-, en el *khaos*, ya que es sinónimo de oscuridad, y en él ningún hecho puede ser visto o siquiera imaginado por la mente del hombre, se puede pensar en las criaturas más inverosímiles en las situaciones más desagradables. El *khaós* significaba una batalla de fuerza entre los seres más poderosos, pero que para un ser humano común debe haber sido causa de angustia, de horror.

En estas circunstancias, el *kosmos* debió haberse convertido en un estado ideal, pacífico en comparación con el anterior, no perfecto en sí mismo, pero susceptible de mejorar. Por ejemplo, el ideal de *kosmos* para Hesíodo habría sido la buena distribución de bienes; para Sócrates habría sido el respeto a las leyes; Tucídides estuvo a punto de conseguir ese estado ideal en el retrato que Pericles hizo de Atenas.² Así pues, las diferentes concepciones del *kosmos* debieron haber variado, pero seguramente todas ellas tenían una cosa en común: que aspiraban a una situación de balance, de equilibrio, que,

**EL KHAÓS SIGNIFICABA UNA
BATALLA DE FUERZA ENTRE
LOS SERES MÁS PODEROSOS**

¹ Cfr. **Teogonía**, del beocio Hesíodo (S. VI A. C.)

² Cfr. respectivamente Hes., **Los trabajos y los días**, 203 y ss.; Platón, Critón; Tuc. 2.37 ss.

en su esencia, pudo haber sido *kalé* respecto a su antecedente.

Podríamos afirmar lo mismo respecto a *táxis*, el orden formal, la organización visible que, en esencia, habría tenido un encanto estético, frente al concepto de *átaktos*. El hecho de que entre sus significados el verbo derivado *orthóo* denote “erigirse”, “restaurar la salud o la felicidad”, nos da una señal de que para los griegos el concepto de “orden” tiene algo que ver con el bienestar humano, con la posibilidad de permitir al hombre el desarrollo de su vida en un medio ambiente pacífico para alcanzar la felicidad en condiciones favorables.

Así, cuando Critón³ intenta persuadir a Sócrates de que escape de la prisión y de la ciudad, Sócrates se rehusa con dos argumentos: En primer lugar, ¿por qué habría de rechazar ahora, al final de su vida, el orden del que disfrutó mientras vivió en él? En segundo lugar, si aceptara la propuesta de Critón ¿dónde encontraría un orden similar bajo cuyo amparo pudiera vivir feliz? Sócrates analiza sus posibilidades y concluye que ninguna vida sería digna fuera de su ciudad. Así, escoge una muerte *kalé*, en lugar de una vida miserable. Una especie de decisión heroica similar a la de Aquiles, cuando optó por una breve pero heroica existencia en lugar de una larga y penosa, por completo diferente a la de Alcibiades, cuyo desprecio a todo tipo de orden terminó quebrantando su genio y lo arrojó fuera del género humano.

En cuanto a la palabra moderna “policía” -no al concepto- ésta proviene del griego *politeía*, que varía de significado desde “ciudadanía” o “derechos de los ciudadanos” hasta “vida diaria en la ciudad” o incluso “gobierno” o “administración”; este término tiene su origen, a su vez, en *pólis*, la ciudad-estado cuya principal característica, de acuerdo con Aristóteles⁴, era la “autonomía en todos los aspectos”, es decir, económica, política y social. Por tanto la base social, organizada adecuadamente para velar por sus intereses, constituye la *pólis*, y tiene su realización en la *politeía*.

En su esencia, esta concepción es muy diferente a los ideales que fundamentan el **Contrato Social** de Rousseau, cuyos principios sostienen que todo hombre debe enajenar su propia libertad y someterse a la voluntad de la mayoría, por lo que, el hombre solo y aislado se convierte en ciudadano mediante el contrato que constituye, propiamente hablando, la ciudad.

Para los griegos, el hombre solo y aislado no era un hombre. Así que, de acuerdo con Aristóteles⁵ aquél que, por naturaleza y no por casualidad, no pertenece a ninguna ciudad, es superior o inferior a la humanidad y sólo puede ser o una bestia o un dios, ya que el hombre por naturaleza es un animal político. Y tan lógicamente como el todo existe antes que sus partes, de igual manera, la ciudad debe existir antes que el hombre, y un hombre solo y aislado no sólo no pue-

³ Cfr. Plat., Op. cit., 45 A ss.

⁴ **Política** 125b 29 ss.

⁵ Cfr. *Ibidem* 1253a y ss.

de sobrevivir: más aún, no se puede concebir.

Podemos observar que los griegos, desde un principio, no vieron una oposición entre el hombre y la ciudad, sino que concebían ambos términos como una amalgama perfecta. De igual forma, no establecían una oposición entre la sociedad -como conjunto de hombres particulares- y el Estado, y así se da la *pólis*, fenómeno cuya traducción moderna involucra dos conceptos: ciudad -que es, la *ásty* o residencia de los poderes políticos y el *khóra* o territorio, y el Estado, visto como la sociedad activa políticamente⁶.

Si volvemos al **Contrato Social** de Rousseau, veremos que allí el hombre somete su voluntad particular al de la mayoría, lo que lo convierte, en la sociedad moderna, en una víctima de su propio error: el hombre depositó su único tesoro, su libertad, a una mayoría que, en adelante, será la que rija y califique sus acciones. Más aún, no es la mayoría en su conjunto, sino sólo parte de la misma, es decir, el Estado, el que ha sido teórica o supuestamente comisionado para decidir lo que es bueno y lo que no lo es para la reunión de los hombres aislados que constituyen nuestro cuerpo civil.

**EN LA CIUDAD-ESTADO, EN
CUALQUIER CIUDAD-ESTADO
CUYO GOBIERNO RESPETE
LA VOLUNTAD DEL PUEBLO,
NO EXISTEN LOS CUERPOS
INSTITUCIONALES DE REPRESIÓN**

No estoy afirmando que los griegos desconocieran el autoritarismo, sobre todo en algunos periodos de su historia, sino que tuvieron como principio rector la capacidad de juzgar hasta qué punto un hombre solo o un grupo de hombres aislados podían abusar del permiso colectivo que se les había otorgado para tomar decisiones públicas. En Herodoto⁷ encontramos una discusión interesante acerca de las tres formas de gobierno conocidas: monarquía, oligarquía y democracia, y sobre las ventajas de cada una, como antecedente del extenso análisis de Aristóteles en la **Política**,⁸ sobre los regímenes correctos y sobre sus particulares desviaciones, son producto de las imperfecciones humanas.

Partiendo de la concepción griega de los orígenes de la ciudad, podemos deducir por qué, en contraste con los regímenes autoritarios orientales, en la ciudad-estado, en cualquier ciudad-estado cuyo gobierno respete la voluntad del pueblo, no existen los cuerpos institucionales de represión, y si ocasionalmente los hubo, fue bajo circunstancias especiales, como sucedió al inicio de las tiranías personales.⁹

De esta manera, el cuerpo especial, muy diferente del ejército o de la armada, cuya función específica es la de

⁶ Cfr. A. Córdoba, **Estado y sociedad en el mundo moderno**. Méx., De. Grijalbo, 1976, y M.I. Finley, **La ciudad antigua**, Barcelona, De. Crítica-Grijalbo, 1984.

⁷ Cfr. 3.80 ss.

⁸ Cfr. especialmente los libros IV y V

⁹ Como, por ejemplo, el caso de Pisistrato, cuando pidió al pueblo autorización para tener una guardia personal. Cfr. Hdt. 1. 60; Arist., **Const. Ar. 14**

preservar el orden público local, lo que conocemos como "policía", en Grecia constituía solamente una función pública más. Así pues, en Atenas los *Once*, un grupo de ciudadanos elegidos en comicios como cualquier otro inspector público, tenía la obligación de vigilar a los culpables en la prisión: imponía la pena capital a los ladrones y a aquellos que hubieran vendido a ciudadanos como esclavos, siempre y cuando estuvieran seguros de su culpabilidad; de no ser así, los enviaban con un tribunal y, dependiendo de la decisión de éste, los liberaban o los ejecutaban. Los Once también podían recibir denuncias acerca de robos en casas o en el campo, o delaciones personales, y las transmitían a los tribunales.¹⁰

Como podemos ver, los Once tenían funciones mixtas como custodios o como empleados del tribunal, donde también actuaban como una especie de fiscal o ministerio público. Tenemos testimonios de sus funciones en los discursos forenses 11 o en la obra de Platón. Por ejemplo, cuando Sócrates fue declarado culpable por primera vez, rechazó vivir en prisión, "siempre esclavizado a los *Once*".¹²

Claro que estos magistrados algunas veces tenían una imagen sombría, especialmente cuando estaban vincula-

dos a regímenes despóticos como el de Los Treinta, en Atenas.¹³ Pero estos regímenes fueron una excepción, un exceso. Lo mismo pasa respecto al único caso de una especie de cuerpo especial de policía que conocemos como las *Krypteia* en Esparta, que se organizaba una vez al año contra los Iotas, en un tipo de ritual religioso de iniciación masculina. Sin embargo, podemos considerar a Esparta como un sistema principalmente arcaizante durante los siglos V y IV, sobre todo en comparación con el gobierno democrático ateniense, cuyo trato a los extranjeros y a los esclavos fue bastante humanitario para un sistema esclavista de la antigüedad.¹⁴

En Atenas, había un tipo de magistrado que se encargaba del buen orden y de la limpieza en la ciudad y en el puerto del Pireo, los *astynómoi*, equivalentes a los *sediles* en Roma. Cinco de ellos supervisaban la ciudad y otro tanto el puerto, respaldados por sus arqueros escitas¹⁵; de ese modo, controlaban desde las tarifas de los flautistas que amenizaban los banquetes hasta el buen mantenimiento de las calles.¹⁶ Es importante recordar que los miembros que integraban la policía eran aquellos esclavos públicos a los que todo el mundo reconocía como instrumentos de la autoridad y por lo tanto respetaban sus acciones.

10 Cfr. Arist., Op. cit., 52

11 Cfr. Lisias 10.10. 13.86, 14.17, 15.3; Iseo 4.28, etc.

12 **Apología** 36c 1-2

13 Cfr. Antifonte 5. 70; Andócides 1. 90

14 Cfr. Tuc. 2.1.39; Ps.-Xen., **La constitución de los atenienses** 10-12

15 Cfr. Aristófanes, **Lisistrata** 433 ss.

16 Cfr. Aristóteles, Op. cit. 50.

Mi propósito en este artículo ha sido mostrar cómo los pocos elementos de "policía" que existieron en la Grecia antigua estaban sometidos al bienestar de la gente. Asimismo, que los conceptos de "bienestar" y de "orden" no constituían una antítesis. En tercer lugar, que cada individuo de la polis merecía respeto y que sólo en un ambiente respetuoso la ciudadanía pudo haber otorgado voluntariamente su libertad por el bien de su comunidad. Tenemos pruebas fehacientes de esta voluntad: en el año 403 A. C., inmediatamente después de la tiranía de los Treinta, la gente se unió para arrepentirse de su *hybris* colectiva, y firmó el Tratado de Amnistía, mediante el cual se prohibían, de allí en adelante, todo tipo de acusaciones

personales y de venganzas que pudieran dañar la integridad personal o pública.

En la actualidad, cuando presenciemos la desintegración de muchos sistemas y espacios que creíamos que existirían para siempre, tenemos un motivo para una reflexión colectiva sobre sí, en algunas ocasiones, es mejor rendirse y empezar nuevamente, como lo hicieron los atenienses en el 403, en lugar de seguir luchando por imponer nuestros puntos de vista. De los ejemplos de tolerancia y de auténtica preocupación por el pueblo que nos legó la antigüedad, ahora, en el albor del siglo XXI, deberíamos aprender cómo llegar a mejores soluciones, que nos hagan realmente libres, realmente felices.

**DEBERÍAMOS APRENDER CÓMO
LLEGAR A MEJORES SOLUCIONES,
QUE NOS HAGAN REALMENTE
LIBRES; REALMENTE FELICES**

MÁS HUMANOS

Luis de la Barreda Solórzano

La necesaria y afortunada creación del sistema del *ombudsman* en México marcó un cambio definitivo en las relaciones entre los gobernantes y la sociedad, es decir, entre el necesario ejercicio del poder y el ciudadano, muchas veces indefenso ante los actos de autoridad.

Los avances en materia de derechos humanos han sido notorios durante la última década del siglo XX pero, por inaudito que parezca, aún existen -y son más notorias por lo discordantes- personas y grupos contrarios a esa noble causa. Empero, insertas en todos los ámbitos de la sociedad, sus contrapartes también actúan con inflexibilidad en la contención de los embates de quienes han perdido sus privilegios, con los que hasta ahora habían creado su indebida forma de vida.

Es en este contexto que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal actúa y seguirá actuando en defensa de los dos valores centrales de los derechos humanos, a saber, la vida y la libertad, de donde parten la justicia, la igualdad, la solidaridad y el resto de los principios

morales cuyo conjunto conforma lo que llamamos dignidad humana.

Eficacia versus Incredulidad.

Cuando surgió la Comisión de Derechos Humanos capitalina, algunas voces externaron su incredulidad acerca de que una institución *creada por el gobierno* viniera a tratar de cambiar la irremediable cotidianidad: el abuso del poder. Pero no todo el panorama era negro. También hubo -dicen que la esperanza muere al último- quienes sí creyeron que el trabajo del defensor de los derechos humanos era imprescindible para combatir ese mal hado.

Entonces, la actuación del *ombudsman* se inició a contracorriente: había que bregar contra los malos funcionarios y hacerse de un lugar en la debilitada credibilidad de los ciudadanos. Así, para dar la batalla, el defensor del pueblo recurrió a la calidad profesional de su personal y a la autonomía de su institución. Complemento de estas cualidades, la eficacia vino a convertir las buenas intenciones en victorias reales.

La calidad profesional, la autonomía y la eficacia forman un triángulo

**LOS AVANCES EN MATERIA DE
DERECHOS HUMANOS HAN SIDO
NOTORIOS DURANTE LA ÚLTIMA
DÉCADA DEL SIGLO XX**

en el que la ausencia de uno solo de los vértices afecta a la figura toda. Los dos primeros son al *ombudsman* lo que la lanza y el escudo a un caballero andante: sin ellos no puede siquiera afrontar los lances. El tercero es el eslabón que cierra la cadena; es el elemento que, si bien no depende sino en medida limitada de quienes laboran en la institución, le puede dar a ésta no sólo la simpatía y la confianza de la colectividad, sino la credibilidad en su capacidad transformadora del segmento de la realidad sobre el cual le toca actuar, a saber, el de los derechos humanos y su contraparte malhadado: el abuso del poder.

Los resultados son evidentes: en dos años y medio de vida la Comisión ha propiciado que 478 servidores públicos hayan sido sancionados. De ellos, a 52 se les inició averiguación previa, contra 54 se ejerció acción penal y cinco fueron condenados por resolución judicial. Hemos encontrado casi siempre en las más altas autoridades comprensión y apoyo a nuestras tareas. Ello ha permitido que durante el trámite, incluyendo la vía conciliatoria -sin llegar a la Recomendación-, se hayan concluido satisfactoriamente para el quejoso 6 mil 343 expedientes, el 67 por ciento de los 9 mil 511 desahogados en estos 30 meses. En una buena cantidad de casos -jamás cuando se trata de asuntos graves o de lesa humanidad- esta opción, por ágil y breve, es deseable.

La Recomendación es el arma más espectacular del defensor de los derechos humanos. Paraliza los excesos de poder, al tiempo que muestra a los servidores públicos abusivos la avidez contorsionada de su propia imagen, tal como Perseo hizo con la Gorgona. De 30 recomendaciones emitidas, 25 (el 83.3 por

ciento) se han cumplido totalmente. Además de la colaboración de los titulares de las instituciones destinatarias, estas victorias también se deben a la autoridad moral del *ombudsman*, al respaldo prácticamente unánime de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, de los medios de comunicación, de los organismos no gubernamentales -con los que hemos formado una red de apoyo mutuo- y de la sociedad en su conjunto. En los casos más difíciles y delicados, las deliberaciones, las sugerencias, las resoluciones y la solidaridad de nuestro Consejo han constituido un invaluable soporte.

Por todos ellos, cuando la Comisión de Derechos Humanos recurre a uno de los últimos recursos que le provee su propia Ley, pone todo su ahínco en lograr que todos y cada uno de sus puntos sean cumplidos a cabalidad.

Por la confianza que ahora les inspira y los logros que se observan, cada día más personas acuden a solicitar los servicios de la Comisión. Hemos recibido casi 10 mil quejas y brindado orientación jurídica a cerca de 40 mil personas.

Este cambio de actitud es ejemplar y pone de manifiesto una singular mudanza en el comportamiento ciudadano: la sociedad ha ido transitando de la resignación resentida a la lucha por los derechos de cada quien, que a final de cuentas se traduce en la defensa de las garantías de todos.

En sus primeros 30 meses de labores, de 9 mil 703 casos abiertos, la Comisión concluyó 9 mil 511, esto es, el 98 por ciento del total, el 63 por ciento en menos de un mes contado a partir de haberse iniciado.

Los tipos de quejas más frecuentes fueron: dilación en la procuración de justicia, con mil 131 asuntos; abuso de autoridad, con mil 067, y responsabilidad de servidores públicos, con 913.

La tortura ocupa un bajo esca-lón, con 30 denuncias, lo que la coloca en el sitio número 25. Sólo en cinco casos - que dieron lugar a otras tantas recomendaciones- se pudo comprobar que existió tortura. Las cifras ponen de manifiesto que se le está ganando la batalla a este abuso de poder. La importancia de ello, por obvia, no requeriría subrayarse y, sin embargo, hay que hacerlo para evitar el *gatopardismo* y para alimentar fundamentalmente la esperanza. Hace sólo cinco años se torturaba todos los días en los separos policiacos y en las prisiones. Muchos estaban convencidos de que esa práctica era tan inevitable como los movimientos de rotación y de traslación de nuestro planeta.

En un lustro el cambio ha sido espectacular en cuanto a la cantidad de casos. ¿Por qué no decirlo? No hacerlo es soslayar un dato de realidad y fomentar la impresión de que la lucha es inútil, lo que conduce a la parálisis desencantada. Hacerlo significa reconocer que *no todos los gatos son pardos* y abrirle la puerta a la esperanza al darnos cuenta de que aun ciertas luchas que parecen imposibles pueden ganarse.

Entonces, digámoslo con justa emoción: entre las violaciones a los derechos humanos en la ciudad de México, la tortura ya no es la campeona ni una de las punteras.

Crimen y Castigo.

La criminalidad apaga muchas luces, destroza muchas esperanzas, destruye muchos anhelos y la hemos visto atónitos crecer vertiginosamente. Si ese crecimiento es alarmante, más lo es la poca eficacia en la prevención y la persecución de los delitos. Una razonable eficacia no se conseguirá sólo con el fetiche de las continuas -y a veces inexplicablemente apresuradas- reformas a la Ley, sino con el combate a los factores sociales que la propician, la asignación de recursos suficientes a la seguridad pública, y la profesionalización de la policía preventiva, la Policía Judicial y el Ministerio Público. Así se reconoce en el Programa de procuración de justicia para el Distrito Federal.

La seguridad pública es un derecho de todos de la mayor importancia, que nos permite disfrutar de los demás. Por ello, no deben escatimarse esfuerzos por reencontrar la seguridad perdida.

Uno de los obstáculos más graves para ello es el de la impunidad, agujero negro de nuestro sistema de justicia. Esta afirmación de ninguna manera es una hipótesis; se trata de una insultante práctica común entre algunos servidores públicos, de la que el *ombudsman* tiene pruebas fehacientes.

Numerosos crímenes sin castigo son el objeto de la primera Recomendación de 1996 emitida por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, producto de una exhaustiva investigación sobre el incumplimiento injustificado de 26 órdenes de aprehensión.

LA SEGURIDAD PÚBLICA
ES UN DERECHO DE TODOS,
DE LA MAYOR IMPORTANCIA

El incumplimiento de los mandatos de captura atenta contra los tres fines supremos del derecho: la justicia, la seguridad jurídica y el bien común. Los motivos de dichas omisiones, sean la negligencia, la mala fe y/o la corrupción, reprobadas en sí mismos, dan lugar a un mal todavía mayor: la impunidad, que destruye la confianza social y multiplica las conductas antisociales. Esta Recomendación es uno de los muchos ejemplos de que -como lo advirtió el lúcido jurista José Ovalle Favela- "los derechos humanos no sólo no propician la impunidad, sino que su ejercicio es un medio para combatirla".

Siempre la hemos combatido. De las 3 mil 346 quejas atendidas en el ámbito de procuración de justicia, en dos mil 644 (79 por ciento) nuestro quejoso fue víctima del delito. La queja más frecuente, como ya se dijo -mil 131 expedientes-, es por dilación en la procuración de justicia. ¿Por qué, entonces, la cantaleta de que obstruimos la persecución de los delitos?

La Trinchera Troglodita.

Nadie puede señalar un solo caso en que tal cosa haya ocurrido. ¿A qué se debe el infundio? Dado que no se apoya en indicio, argumento ni demostración algunos, la única hipótesis que podría formularse sobre su oriundez es la de que esa patraña mece su cuna en un deliberado propósito de engañar o confundir por parte de quienes han visto afectados sus mezquinos intereses o de quienes abominan de la causa de los derechos humanos.

Negar los derechos humanos equivale a negarnos a nosotros mismos como sujetos civilizados. El precio de esa

dimisión es la consagración del peor de los nihilismos, de cuyas consecuencias tenemos en este siglo espeluznantes ejemplos.

Así pues, los derechos humanos sólo pueden ser negados o combatidos desde una trinchera troglodita. Luis González de Alba nos recuerda que el cerebro humano creció como las pirámides americanas: una mayor y más bella capa sobre la antigua que soporta a la nueva. La última, la corteza cerebral, es la responsable, entre otras cosas, de la poesía, la filosofía, la medicina, la ética, la música y los derechos humanos. Bajo esa capa coexisten las del simio y del reptil. La razón apacigua y contiene a estas dos, tranquiliza su miedo, detiene su agresión. Pero el cerebro del reptil sigue allí. Es precisamente de ese compartimiento de donde provienen las voces contra los derechos humanos y, en general, los ataques a los avances civilizatorios.

¿Comerse a los Caníbales?

También en el lado oscuro del corazón del hombre se engendran las insinuaciones y sugerencias, veladas o abiertas, de responder al incremento de la criminalidad con la pena de muerte. Me ruboriza intelectualmente descender a una polémica que debió quedar superada, para siempre, hace dos centurias, en el Siglo de las Luces.

Se ha demostrado que ni desde una óptica exclusivamente práctica es aconsejable la pena de muerte, pues hay datos de que allí donde existen los crímenes graves no son menos que en donde se han suprimido. Además, por su índole, no permite subsanar el error judicial. Pero los argumentos más fuertes en con-

tra son humanitarios. El Estado, representante jurídico de la sociedad, no puede ponerse al nivel de los delinquentes.

El Estado está obligado a combatir la delincuencia, atacando los factores que la propician y castigando a los culpables de los delitos, pero carece de legitimidad para aniquilar la vida de un ser humano, medida que se contrapone a la naturaleza misma de los derechos humanos.

Daniel Sueiro escribió con tino que si consideramos válido que el Estado mate, también tendríamos que justificar que torture, mutile o imponga penas infamantes. Es verdad que la delincuencia es aborrecible. También lo es la antropofagia, y no por ello hay que comerse a los caníbales.

Esa Pared.

Difícil fue el inicio de nuestra relación con el Consejo de la Judicatura. En todos los asuntos que planteábamos recibíamos la respuesta de que esta Comisión o el propio Consejo no eran competentes para conocer de ellos, y el resultado de esas contestaciones era la impunidad absoluta para miembros del Poder Judicial que habían incurrido en alguna falta.

Planteábamos en varias conversaciones y en diversos textos nuestro punto de vista en el sentido de que esa posición resultaba violatoria de la Constitución y desconocía nuestra facultad de conocer de quejas contra servidores de la administración de justicia.

Con actitud de excepcional apertura intelectual, los consejeros de la Judicatura nos escucharon y aceptaron nuestra opinión, a partir de los cual los casos que les hacemos llegar han tenido un tratamiento diligente y apegado a derecho.

Más Humanos.

Afirma Fernando Savater que “los derechos humanos son la contribución axiológica más efectiva a la institución de la sociedad razonablemente emancipada”.

Parafraseando al Sade de Peter Weiss, admitamos que los derechos humanos no ayudan a pescar más, a conseguir un buen marido o a adquirir talento poético. Ni siquiera podemos tener la certeza de que nos hacen más humanos y precisamente por esto son una conquista irrenunciable.

A su consolidación y fortalecimiento se consagra el trabajo de nuestra Comisión. Sin embargo, los derechos que disfrutamos no son derechos eternos, conquistados de una vez y para siempre, sino derechos siempre frágiles que hay que defender día con día.

Al hacerlo, sabemos que somos molestos para mentecatos y bribones. Lo seguiremos siendo.

Nuestros zapatos tienen hoy las arrugas valiosísimas de la experiencia de treinta meses y renuevan sus suelas anímicas diariamente para seguir caminando hacia la meta de la plena vigencia fáctica de los derechos humanos.

EL ESTADO ESTÁ OBLIGADO A COMBATIR LA DELINCENCIA

En ese camino nos acompañan los mejores hombres y mujeres de la ciudad de México. Al andarío, ¿soñamos o actuamos? Soñamos. Estamos hechos -descubrió Shakespeare- de la urdimbre con que

se forman los sueños, y el sueño de los derechos humanos es de los más apetecibles. Actuamos. Sabemos que los objetivos más elevados se empiezan a alcanzar con un paso hacia ellos, y otro y otro.

EL ESTADO DE DERECHO MEXICANO

Moisés Moreno Hernández

I. Reclamos Sociales y Respuesta Estatal.

En México, como sin duda en muchos otros países del mundo, el reclamo social por nuevos sistemas, bajo los cuales se organice con más justicia, equidad y seguridad la sociedad humana, se ha convertido en una constante. La inconformidad se acrecienta por el *statu quo* prevaleciente en diversos ámbitos de la vida, so-

bre todo en los tiempos actuales en que, por razón de las transformaciones que de manera vertiginosa se producen en distintos campos, se agudiza la desconexión entre los planos formal y material y se cuestiona la vigencia de instituciones, principios y criterios que

hasta ahora han regido nuestra vida, individual y colectivamente considerada.

Ante los constantes y fuertes reclamos sociales por mayor seguridad pública, porque se acabe la impunidad y la corrupción, por un real acceso a la justicia y mejor calidad en la procuración y administración de ésta, las respuestas oficiales han sido variadas; no siempre adecuadas y oportunas.

**LA VIOLENCIA HA ATACADO
GRAVEMENTE TANTO AL CORAZÓN
DEL PAÍS COMO A SUS DIVERSOS
PUNTOS VITALES**

De ahí que las exigencias continúan y se insiste en la existencia de una **crisis de la justicia**;¹ pero también en la crisis en materia económica y en materia política

ca y, consecuentemente, en la **crisis del Estado**.²

¹ Los medios de comunicación se han encargado de resaltar esto en los últimos tiempos. En la doctrina es frecuente también este señalamiento; véase, por ejemplo: Rico, José M., "*Crimen y Justicia en América Latina*", Siglo XXI, 2a. ed., México, 1981. Quiroz Cuarón, A., "*Crisis de la administración de justicia penal*", en Ovalle Favela, J., *Temas y problemas de la administración de justicia en México*, México, UNAM, 1988, pp. 263 y ss.; Rodríguez Manzanera, L., "*La crisis penitenciaria y los substitutivos de la prisión*", Cuaderno del INACIPE Nr. 21, México, 1985; Moreno Hernández, M., "*Orientaciones político-criminales de las recientes reformas del Código Penal Del Distrito Federal*", en Revista del Instituto de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, ILANUD, Año 8, Nos. 21-22, p. 34, San José, C., Rica.

² Sobre la crisis que se observa en diversos ámbitos del quehacer estatal, puede verse: González Casanova, Pablo y Aguilar Camín, Héctor (Coords.), *México ante la crisis*, Tomos 1 y 2, cuarta edición, Siglo XXI, México, 1990, en donde se analiza **el contexto internacional y la crisis económica, el impacto social y cultural, así como las alternativas ante la crisis**.

En efecto, la violencia ha atacado gravemente tanto al corazón del país como sus diversos puntos vitales, provocando cada vez más un fuerte sentimiento de inseguridad de la población y, ante la palpable imposibilidad de que el aparato estatal frene dicho fenómeno y restablezca el orden y la seguridad ciudadana, es también visible la tendencia desesperada de muchas personas de hacerse justicia por sí mismas o de pedir mayor represión del Estado. De ahí que, si no hay respuesta adecuada y oportuna del Estado, este tipo de reacción puede tornarse, incluso, en un peligro para el bienestar colectivo, junto al que ya provoca el propio delito que la motiva, y que puede conducir a una situación caótica más difícil de controlar.³

Se requiere, por otra parte, que la respuesta estatal, además de oportuna, sea adecuada, es decir, que sea funcional pero que no se extralimite, que no se abuse del poder, que se observen los derechos humanos, para que la delincuencia no se combata generando delincuencia. En definitiva, lo que se requiere es que el Estado, a través de sus órganos, a través de sus autoridades, se maneje dentro del marco de la Ley, como lo exige todo sistema de justicia penal propio de un **Estado de Derecho**.

La pregunta ahora sería: ¿qué es lo que se ha hecho ante estos reclamos sociales? ¿podemos hablar en los tiempos actuales realmente de la vigencia del Estado de Derecho y de la existencia de

un sistema de justicia, sobre todo de justicia penal, que se corresponda a las exigencias del mismo?

Antes de pasar a considerar estos aspectos, que son centrales para el tema que tratamos, quisiera hacer alguna referencia a la actual actitud gubernamental frente a esta problemática, pues resulta importante conocer cuál es la voluntad política ante este tipo de reclamos.

II.- Pronunciamientos Partidistas y Gubernamentales.

En este punto destacaremos únicamente aquellos pronunciamientos en torno al Estado de Derecho y al sistema de justicia penal, hechos por el Ejecutivo Federal, por medio del cual se trata de fortalecer a aquél, así como los formulados por quienes participaron en la pasada contienda electoral, cuyo tema recurrente fue precisamente éste.

1. Puntos de coincidencia partidista.

Aunque no es muy común que en las contiendas políticas se den las coincidencias de ideas, en los discursos políticos de la pasada contienda electoral por la presidencia de la República se observaron algunas de ellas, frecuentemente reiteradas por los candidatos, que tratan de alguna manera de responder al sentir de la sociedad. De entre esas coincidencias destacan las siguientes:

³ Sobre esto véase: Rico, José M., "La inseguridad ciudadana", en "10º Aniversario 1976-1986 del Instituto Nacional de Ciencias Penales", t. II, México, 1986, pp. 545 y ss.; Feierabend, Rosalind L., "El papel de los gobiernos en las investigaciones sobre justicia", en "Revista Internacional de Ciencias Sociales" (La Violencia), vol. XXX, n° 4, UNESCO, París, 1978, pp. 838 y ss.

- a) Mayor certidumbre y seguridad jurídica;
- b) Respeto a la legalidad;
- c) Conducción de las relaciones sociales y de los conflictos de intereses en el marco de la Ley y, sobre todo,
- d) Supeditación de las autoridades a lo dispuesto por las normas jurídicas.
- e) En fin, la vigencia plena y el fortalecimiento del Estado de Derecho.⁴

Lo anterior quiere decir que, no obstante la diferencia partidista y la divergencia de ideologías, se encuentran puntos de convergencia, motivados por la innegable situación en que vive el pueblo de México y la convicción de que el Estado de Derecho es la mejor opción. Las divergencias se darán, seguramente, en cuanto a la forma y a los métodos para lograrlo.

2. Pronunciamientos del Presidente Zedillo:

a) Así, por ejemplo, el doctor Ernesto Zedillo, durante su campaña política, manifestó en Guadalajara, Jalisco (14 de julio de 1994), su preocupación por encontrar **"mejores vías para fortalecer nuestro Estado de Derecho"**, partiendo, como él lo expresó, "de los postulados básicos de nuestra Constitución y de la propia voluntad de los mexicanos para vivir en ese marco de convivencia". De esta manera adoptó, a través de pronunciamientos claros y directos, un compro-

miso fundamental con la ciudadanía, recogiendo y haciendo suyo una de las demandas sociales más importantes: **el acceso real a la justicia.**

Dicho pronunciamiento se expresa en los siguientes diez puntos en materia de seguridad pública y justicia:

- 1) Profesionalización, dignificación y moralización de los cuerpos de seguridad pública;
- 2) Mejorar la administración de los cuerpos de seguridad pública;
- 3) Por una eficiente coordinación policial;
- 4) Por una campaña de prevención del delito;
- 5) Por una lucha firme y permanente contra el narcotráfico y los secuestros;
- 6) Modernización de la función del Ministerio Público;
- 7) Por una reforma integral del Poder Judicial;
- 8) Independencia de los jueces y calidad de la impartición de justicia;
- 9) Garantizar para todos el acceso a la justicia, y
- 10) Establecimiento de mecanismos efectivos para controlar los actos de autoridad.⁵

Realmente planteó el entonces candidato una **propuesta integral** de transformación del sistema de justicia y seguridad pública, para abatir la ineficiencia que se observa en cada uno de los órganos del Estado en relación con sus respectivas intervenciones, que hacen

**NO OBSTANTE LA DIFERENCIA
PARTIDISTA Y LA DIVERGENCIA
DE IDEOLOGÍAS, SE ENCUENTRAN
PUNTOS DE CONVERGENCIA**

⁴ Véase sobre esto los discursos de campaña de los distintos candidatos.

⁵ Cfr. Discurso pronunciado en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, el 14 de julio de 1994.

que éste caiga en una crisis, y que prevea además la necesidad de revisar y mejorar los mecanismos para controlar los actos de autoridad y abatir la impunidad y la corrupción, como formas para lograr que el Estado de Derecho tenga real vigencia.

Esta propuesta global tiene como columna vertebral: "por un lado, hacer de la real vigencia y aplicación de la norma un parámetro cotidiano para la convivencia segura, armónica y respetuosa y, por el otro, hacer de la justicia un fin en sí mismo, para instaurar la plena vigencia del Estado de Derecho"⁶.

b) Siendo ya titular del Poder Ejecutivo, el doctor Zedillo continúa con la idea de reforzar el Estado de Derecho en los diversos campos de la actividad estatal y una de las primeras acciones que asumió fue la iniciativa que presentó al Congreso de la Unión en materia de procuración e impartición de justicia y que culminó con las reformas constitucionales de varios Artículos, aparecidos en el Decreto publicado en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1994, en las que se refuerza particularmente el Poder Judicial Federal. Por otra parte, en posteriores manifestaciones establece que "los mexicanos estamos decididos a vivir en un país de leyes y de justicia. Los mexicanos sabemos que la plena vigencia del Estado de Derecho es una condición necesaria para conservar la paz social que tanto tiempo hemos mantenido y que

tanto apreciamos. Los mexicanos sabemos que el Estado de Derecho y la preservación de la estabilidad social son condiciones necesarias para la construcción de una mejor democracia. Por eso estamos edificando un país donde la Ley sea igual para todos, donde nadie pueda sentirse por encima de ella, donde se combata el crimen y se castigue la arbitrariedad y la impunidad. México quiere ser, debe ser y puede ser un país de leyes, en el que se concilie la justicia con el ejercicio de las garantías individuales y el respeto de los derechos humanos; un país unido por la Ley e integrado por las oportunidades de superación para todos"⁷.

"Sólo la preeminencia del Estado de Derecho, la aplicación de la Ley y el acceso igualitario y oportuno a la justicia garantizan a todos el disfrute de los derechos fundamentales y la certidumbre en el ejercicio de nuestras libertades.

"Sólo la preeminencia del Estado de Derecho garantiza el despliegue de las potencialidades de cada persona, de cada comunidad y de la sociedad en su conjunto.

"Por convicción personal, por mandato de la ciudadanía y por compromisos con el imperio de la Ley, tengo la firme determinación de cumplir mi responsabilidad para dar al Estado de Derecho la vigencia que exige con toda razón la sociedad mexicana..."⁸

⁶ Lozano Gracia, F. Antonio, "*La procuración de justicia en el desarrollo nacional*", conferencia pronunciada en el Colegio Superior de Defensa el 1° de marzo de 1995.

⁷ Pronunciamiento que hizo el Presidente de la República en la ceremonia del II Informe de Labores de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, el 19 de octubre de 1995.

⁸ Discurso pronunciado por el Dr. Zedillo Ponce de León en la clausura del XIX Congreso Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, en Cancún, Q.Roo, el 25 de noviembre de 1995.

3. Pronunciamientos del Procurador Lozano Gracia.

El Procurador General de la República, por su parte, ante la afirmación de que en México se observan dos tipos de Estados:

a) el de las prácticas de corrupción, impunidad y abuso del poder, que vive al margen del marco legal que nos rige, y

b) el del Estado de Derecho, en el que el Poder Público actúa conforme a las normas que lo regulan, con lo que garantiza la protección de los bienes jurídicos esenciales para la convivencia social (tales como la vida, la libertad, la salud, la seguridad, etc.), ha manifestado reiteradamente que ha comprometido todo su esfuerzo "para contribuir a consolidar en México un Estado de leyes"; "un Estado en el que el cumplimiento de la Ley sea paradigma de convivencia, y en el que la autoridad no tenga otra opción más que acatarla cabalmente y promover su observancia por parte de los particulares, en un marco de respeto a las instituciones, de seguridad para los ciudadanos y de armonía entre los diversos intereses"⁹.

Reconoce, por supuesto, lo difícil que es la tarea, debido a la crisis que se manifiesta en varios órdenes de convi-

venia —políticos, económicos y sociales— "que han afectado directamente nuestro Estado de Derecho". Crisis del Estado de Derecho que "ha encontrado una de sus causas fundamentales en el sometimiento de la Ley a presiones de orden político, que anulan el sistema de justicia. Esto, a su vez, ha provocado que, en muchos casos, las instituciones no hayan cumplido con el papel asignado, en el marco de nuestro sistema de gobierno republicano, representativo, democrático y federal.

Otro factor ha sido que los otros dos Poderes de la Unión han abdicado, en cierta medida, sus funciones. Es así como el principio de división de Poderes, uno de los fundamentos esenciales del Estado de Derecho, se ha visto francamente cuestionado". "En la teoría del Estado moderno, que es fundamentalmente el Estado de Derecho, la soberanía es un poder legítimo, sometido al imperio de las normas jurídicas". "En el planteamiento del modelo jurídico para acceder al pleno Estado de Derecho, el procurador general de la República ha sido conceptualizado como un promotor de la constitucionalidad", mientras que entre los principales retos de la Procuraduría General de la República está el de "coadyuvar al pleno Estado de Derecho en el marco de un Federalismo más vigoroso"¹⁰.

ESTO HA PROVOCADO QUE,
EN MUCHOS CASOS, LAS
INSTITUCIONES NO HAYAN
CUMPLIDO CON EL PAPEL
ASIGNADO, EN EL MARCO
DE NUESTRO SISTEMA DE
GOBIERNO REPUBLICANO

⁹ Lozano Gracia, F. Antonio, "La procuración de justicia en el desarrollo nacional".

¹⁰ Op. cit.

4. El PND 1995-2000 y el Estado de Derecho.

En el **Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000**, documento preparado por el Ejecutivo Federal “para normar obligatoriamente sus programas institucionales y sectoriales, así como para guiar la concertación de sus tareas con los otros Poderes de la Unión y con los órdenes estatal y municipal de gobierno”, uno de sus cinco objetivos fundamentales consiste en **consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la Ley sea aplicable a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos; para lo cual se propone fortalecer la vigencia del Estado de Derecho.** Y como estrategias: “crear, a través de la adecuación normativa correspondiente, las condiciones legales institucionales y administrativas para asegurar a toda persona la protección efectiva de sus derechos, la aplicación oportuna e imparcial de la Ley y el acceso a la justicia. Asimismo, se propone la revisión sistemática de las normas procesales, el establecimiento de mecanismos más expeditos para la resolución de los conflictos a través de la justicia de paz, y el mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo que fortalezcan la independencia y calidad profesional de los miembros del Poder Judicial”. También se propone “crear las condiciones que permitan al Estado prevenir eficazmente la delincuencia, combatir frontalmente las organizaciones criminales, perseguir y castigar oportunamente los delitos”, observando estrictamente las atribuciones que confiere el

orden jurídico y salvaguardando los derechos humanos¹¹.

En virtud de la importancia de lo anterior, el PND le dedica todo un capítulo al objetivo **“Por un Estado de Derecho y un país de leyes”**, pues se considera que “el Estado de Derecho constituye la solución que los mexicanos nos hemos dado ante el reto de constituir un orden jurídico que nos dé certidumbre y seguridad en el goce de nuestros derechos y en el ejercicio de nuestras libertades. Sólo el Estado de Derecho es garantía para una convivencia social armónica y el pleno desarrollo nacional. Por definición, el Estado de Derecho excluye la imposición unilateral de la voluntad de unos sobre otros, la violencia y el ejercicio de la justicia por propia mano. Exige, por el contrario, que todos reconozcan los derechos y obligaciones de cada uno y que las controversias se resuelvan por la vía legal. Sólo el Estado de Derecho permite el despliegue en la libertad de las potencialidades de cada individuo y de la sociedad en su conjunto”¹².

III. El Estado de Derecho.

¿Qué es? ¿Cuáles son sus rasgos característicos?

Como se observa de lo anteriormente expuesto, una de las preocupaciones centrales, tanto de los diversos sectores de la sociedad como del gobierno mexicano, la constituye la necesidad de vigencia y de fortalecimiento del Estado de Derecho. Sin embargo, si bien se observa mu-

¹¹ Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1995, pp. X y XI.

¹² Op. cit. p. 19

cha claridad sobre el particular tanto en el PND como en otros diversos documentos y discursos, de los contenidos de ciertas manifestaciones no siempre se deriva una idea precisa, sobre todo para el común de la gente, respecto de lo que debe entenderse por **Estado de Derecho**. De ahí que, aunque de manera muy breve, quisiéramos dar algunos puntos de vista sobre el particular, para un mayor acercamiento a eso del que con mucha frecuencia se habla y por el que tanto se lucha.

1. Concepción General del Estado de Derecho.

a) Es indudable que el **hombre**, individual y grupalmente considerado, tiene una idea clara de su propia existencia y de cuáles son sus necesidades, tanto para su subsistencia como para que su vida tenga una razón de ser y revista una cierta calidad, se desarrolle con dignidad y de manera ordenada en comunidad. Tiene también, aunque no siempre se le reconozca, una idea amplia de cuáles son sus derechos y cuáles sus obligaciones frente a los demás y frente al Estado.

El hombre tiene la concepción de que muchos de esos derechos los puede hacer valer frente a los demás miembros de la colectividad y muchos otros

frente al propio Estado; y que puede exigir su observancia, tanto individual como grupalmente.

El hombre común tiene la sensación, y en virtud de ello actúa, de que el **Estado** es un ente creado por alguna razón; no tiene, en cambio, la idea clara de que ha sido creado por la propia voluntad del hombre, como desde el plano de la especulación teórica se plantea. Esta última es una concepción que se aviene con la idea del **Estado democrático** y, por ello, se acude a ella para explicar el origen del Estado.¹³ Conforme a ella, el hombre ha diseñado al Estado y le ha atribuido una serie de funciones. Y, se afirma, lo ha creado no para que el Estado se sirva de él y lo subyugue, sino para que le sirva, para que atienda a sus necesidades, para que lo respete.

El hombre, pues, se autoestima. Se reconoce a sí mismo como "persona", como un "fin en sí mismo", como un "ser con dignidad", "libre" y "capaz", revestido de una serie de características que son inherentes a su condición humana. Éles, en definitiva, el centro de atención, y lo es, fundamentalmente, del quehacer estatal. Esta es la concepción antropocéntrica que está detrás de todo.¹⁴

b) El **Estado**, entonces, surge para atender al hombre. Y en virtud de

**EL HOMBRE HA DISEÑADO
AL ESTADO Y LE HA ATRIBUIDO
UNA SERIE DE FUNCIONES**

¹³ Véase sobre esto, Elías Díaz, "*Estado de Derecho y sociedad democrática*", Madrid, 1979; Garrarena Morales, Ángel, "*El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*", Ed. Tecnos, Madrid, 1992; Baratta, A., "*El Estado de Derecho, Historia del concepto y problemática actual*", traducción de Barbero Santos, en *Sistemas* 17/18, 1977, pp. 22 y ss.

¹⁴ Moreno Hernández, Moisés, "*Algunas bases para la política criminal del Estado mexicano*", en *Revista Mexicana de Justicia*, N° 2, vol. III, abril-junio 1985, pp. 117 y s.

ello, se le atribuye una serie de funciones que se vinculan con los diversos aspectos de la vida del hombre, ya sea en su individualidad o como parte del grupo social. Adquiere, de esta manera, ciertas potestades o facultades y se le dota de poder.

Es así como el Estado atiende, por ejemplo: problemas de salud, de seguridad social, de educación, de seguridad pública, de justicia, económicos, agrarios, etc.

Para el cumplimiento de esas funciones, el Estado, a su vez, adopta medidas y estrategias y se hace de diversos medios y da origen a políticas. Así se originan las políticas en materia de salud, en materia laboral, educativa, de seguridad pública, agraria, económica, etc., que implican el ejercicio de esa potestad o poder de que se encuentra investido. De igual manera, surge la política para enfrentar el fenómeno de la delincuencia que, por ello, se conoce como **política criminal**, dentro de la cual se conforma, igualmente, lo que es el **sistema de justicia penal**.

c) **El ejercicio de esa potestad o poder**, por otra parte, puede realizarse observando ciertos límites o sin observar límite alguno, o bien extralimitándose. Los límites se derivan, en primer lugar, de la propia consideración del hombre y, en segundo lugar, de la misma concepción del Estado: si se parte de la idea de que el hombre es una persona, un fin en sí mismo, con una serie de derechos inherentes a su propia naturaleza humana, entonces el reconocimien-

to y respeto de esos derechos autolimita al Estado.¹⁵ Si, por otro lado, el Estado es creación del hombre para su beneficio, tampoco es admisible que se extralimite en perjuicio del hombre, vulnerando sus derechos.¹⁶

Por lo tanto, el ejercicio del poder debe hacerse siempre atendiendo al hombre y a sus derechos, de suerte que éstos no resulten afectados.

Ahora bien, el propio hombre ha ideado que uno de los medios o instrumentos, a través de los cuales el Estado puede cumplir su función de manera adecuada, es el **Derecho**, entendido éste como conjunto de normas o reglas de conducta, que rigen no sólo la conducta de los hombres, sino el propio comportamiento del Estado. Surge así la idea de que el Estado debe contar con un orden jurídico y regirse por él y, de esta manera, surge también el concepto original del **Estado de Derecho**, como aquél que cuenta, precisamente, con un orden jurídico y se rige por el Derecho, además de otros rasgos, como se planteó de manera clara a partir de la segunda mitad del siglo XVIII, en cuyo diseño mucho tuvieron que ver las ideas de grandes filósofos y otros pensadores (Montesquieu, Voltaire, Rousseau, etcétera), y que es el concepto por el que en la actualidad se pugna su vigencia.

Paralelamente a la necesidad de sujetar el Estado al Derecho, se plantea el problema de la **legitimación del poder** que tiene el Estado. ¿De dónde viene el poder o la potestad que tiene el Es-

¹⁵ Cfr. Pérez Luño, A. E., "*Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*", Ed. Tecnos, Madrid 1984.

¹⁶ *Ibidem*; Moreno Hernández, Moisés, op. cit., loc. cit.

tado para hacer o dejar de hacer tal o cual cosa? Después de un largo desarrollo, que ha importado siglos, en que se han hecho valer diversidad de criterios, entre los que destaca la explicación del origen divino, se fue imponiendo la idea de que la **voluntad popular** constituye el factor principal de legitimación del poder estatal.¹⁷ Explicación que sirve de base a la **concepción democrática** del Estado, conforme a la cual, no puede admitirse que el ejercicio del poder se realice en perjuicio de quienes le dieron origen.

Es esta la concepción que se va plasmando en las constituciones políticas que empiezan a surgir desde hace poco más de dos siglos, la del **Estado democrático de derecho o la del Estado social y democrático de derecho**¹⁸, cuya opción se presenta como la más deseable para el cercano siglo XXI, según puede observarse sobre todo en las manifestaciones que hace la doctrina que se ocupa de esta materia.¹⁹ Habría ahora que ver si es por este tipo de Estado que se manifiestan los diversos grupos sociales, según puede desprenderse de los discursos, sobre todo de los políticos;

**TIENE EL HOMBRE COMÚN
-Y EL NO TAN COMÚN- LA IDEA
DE QUE VIVIENDO EN UN ESTADO
DE DERECHO, SUS DERECHOS
HUMANOS SERÁN RESPETADOS**

entre ellos no han de faltar, por supuesto, los que seguramente suspiran y pugnan por la vigencia de un Estado autoritario o absolutista.²⁰

d) Ahora bien, una vez esbozado lo anterior, ¿cuál es la concepción que los miembros de la colectividad tienen respecto del Estado de Derecho? y ¿qué concepción se maneja en los discursos?

Aunque el hombre, sobre todo el hombre común, no tiene una idea precisa, clara, de lo que técnicamente es el **Estado de Derecho** y cuáles son sus rasgos característicos, es indudable que sí tiene una concepción sobre las bondades que su existencia y vigencia representan; por lo que, sin duda, en el fondo de su ser anida la idea de que seguramente el llamado "Estado de Derecho" es la mejor opción. Lo anterior, como se ha dicho, tampoco descarta la posibilidad de existencia de sectores que quisieran la vigencia de sistemas autoritarios; planteándose, por ello, una lucha entre los propios hombres, sobre todo en torno a las formas de gobierno que desean tener.²¹

¹⁷ Véase sobre esto, B. de Jouvenal, "*La soberanía*", Trad. al español de L. Benavides, Rialp, Madrid, 1957; E. Reibstein, "*Volkssouveränität und Freiheitsrechte*", Texte und Studien zur politischen Theorie des 14-18 Jahrhunderts, Karl Albert, München, 1972.

¹⁸ Expresión que utiliza, por ejemplo, la vigente Constitución española.

¹⁹ Detrás de toda construcción teórica en torno al Estado existe indudablemente una determinada ideología; en virtud de ello es que con frecuencia se utilizan las expresiones "Estados capitalistas" o "Estados socialistas", o "concepción marxista" del Estado, etcétera. Sobre esto, véase, por ejemplo, León Olivé, "*Estado, legitimación y crisis*", Siglo Veintiuno Editores, México, 1985.

²⁰ En casi todas las épocas y lugares hay este tipo de manifestaciones.

²¹ Como dice R. Miliband. "Por la atención del Estado, o por su control, compiten los hombres; y contra el Estado rompen las olas del conflicto social. En grado cada vez mayor, el Estado es aquello con lo cual los hombres tropiezan al enfrentarse a otros hombres. Por esto, porque son sociales, son también seres políticos, lo sepan o no" (*El estado en la sociedad capitalista*), México, Siglo XXI, 1970, p.3).

Fuera de esa salvedad, tiene el hombre común -y el no tan común- la idea de que viviendo en un Estado de Derecho sus derechos humanos serán respetados, que se le reconocerá su dignidad humana, que no será objeto de arbitrariedades por parte de la autoridad, que vivirá en paz y tranquilidad, que podrá desenvolverse con libertad y con seguridad para su persona y su familia, que se le hará justicia en los casos conflictivos, en fin, que se le atenderá adecuada y oportunamente, sin despotismo, sin prepotencia, sin discriminación por razón de raza, religión, sexo, preferencia política o condición social, etcétera.²²

Esas aspiraciones del hombre común -de "los de abajo", de "los menos favorecidos"-, sin duda alguna las serán también de la gran mayoría de quienes tienen una noción clara y precisa de cuáles son sus derechos, de cómo hacerlos valer, de ante quién exigir su observancia, de qué exigencias se pueden plantear a los órganos del Estado y de cuáles son los recursos que pueden obligar a éstos a ajustar su proceder a la constitucionalidad y a la legalidad.

Esas aspiraciones mayoritarias del hombre difícilmente pueden ser satisfechas en un sistema autoritario o dictatorial, en un Estado que no reconoce -o sólo los reconoce en pequeña medida- derechos del hombre, que no permite el desarrollo de libertades, que no garantiza la seguridad jurídica para los individuos ni seguridad pública para la colectividad.

Por lo que, se considera que seguramente el hombre seguirá optando por el Estado de Derecho y, más concretamente, por el **Estado democrático de derecho**, así como por el sistema de justicia que más se acomode a ese tipo de Estado.

e) Aparte de la concepción que el común de la gente tiene respecto de lo que es el Estado de Derecho, también se observa -sobre todo en los últimos tiempos, como se difunde en los medios de comunicación-, que la expresión Estado de Derecho está presente en todos los discursos, particularmente en todos los de carácter político, es decir, en los discursos de los hombres públicos. En ellos puede observarse en muchas ocasiones, según se ha dicho, falta de claridad o de precisión o, en todo caso, diversidad de connotaciones, que no siempre coinciden con las aspiraciones del pueblo.

Por lo general, lo que sucede en el ámbito político y que sin duda orienta el proceder de las instituciones y dependencias públicas, son los titulares de los Poderes de la Unión los que delinean las directrices sobre este particular, es decir, sobre las connotaciones y alcances que habrá que darle al Estado de Derecho, los que no pocas veces poseen un firme y adecuado sustento teórico; a veces falta ese sustento, y de ahí la inconsistencia del concepto y la carencia de compaginación con las expectativas sociales.

Sobre esto debe destacarse lo que en los últimos tiempos se ha veni-

²² Esos y otros ideales son los que han motivado sus luchas constantes y con distintas intensidades en su devenir histórico, que se han venido plasmando en las Constituciones Políticas y otros instrumentos jurídicos.

do reiterando en torno al Estado de Derecho:

El Estado de Derecho en un Estado de leyes, es decir, un Estado de legalidad;

El Estado de Derecho es en donde la población vive bajo normas previamente establecidas;

El Estado de Derecho es respecto a las garantías individuales;

- Es dar cumplimiento a la Ley;
- Es igualdad ante la Ley;
- Que "nadie esté por encima de la Ley", ni la autoridad ni los particulares;
- Que no haya impunidad;
- Que se respete la división de Poderes;
- Que el poder judicial sea autónomo;
- Que haya más justicia, etcétera.²³

Consecuentemente, si tales exigencias no se observan, se estará actuando al margen de lo que es el Estado de Derecho.

2. Características del Estado de Derecho.

En el plano teórico y formal se resaltan algunos rasgos que son característicos

del Estado de Derecho que, en gran medida, se correspondan con los anteriormente señalados y que son recurrentes en los diversos tipos de discursos.

a) Exigencias para caracterizarlo como tal.

En la actualidad, según se desprende de lo anteriormente dicho, es aún válida la distinción general entre **Estado de Derecho** y **Estado Autoritario o Absolutista**,²⁴ como dos extremos hacia los cuales se puede tender o entre los cuales se pueden mover los sistemas de gobierno.

Mientras que en otros tiempos el punto de referencia para hablar de uno o de otro tipo de Estado lo era fundamentalmente el **Derecho**, en la actualidad no resulta suficiente ese referente, sobre todo si entendemos por Derecho todo aquello que es producto de la actividad legislativa, sin importar su contenido.

En efecto, mientras que tradicionalmente se ha afirmado que el Estado de Derecho es aquel que cuenta con un orden jurídico, es decir, con el derecho, y se gobierna por él, esto es, rige su proceder — el de cada uno de los órganos que lo estructuran— por los cauces jurídicos

EL ESTADO DE DERECHO

ES RESPETO A LAS

GARANTÍAS INDIVIDUALES

²³ Véase el contenido de los diversos discursos, sobre todo políticos, así como del Plan Nacional de Desarrollo 1995-200.

²⁴ Véase sobre esto, Pérez Luño, Antonio E., "*Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*", Ed. Tecnos, Madrid, 1984, sobre todo pp. 187 y ss.; Nicos Poulantzas, "*Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*", Siglo XXI, México, 1976; R.H.S. Grossman, "*Bibliografía del Estado moderno*", Fondo de Cultura Económica, 1977; Garrorena Morales, Ángel, "*El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*", Ed. Tecnos, Madrid, 1992, sobre todo pp. 155 y ss.; Bettiol G., "*Instituciones de Derecho penal y procesal*", Bosch, Barcelona, 1977, pp. 51 y ss.; entre otros.

(que es un requisito que se considera indiscutible en todo Estado moderno), y que el Estado autoritario o absolutista es el que no se rige por el Derecho y que no tiene límites en el ejercicio de su poder, moderadamente se plantean otras exigencias.

Toda vez que en los tiempos actuales la existencia del Derecho es algo que se observa en todo Estado moderno, es decir, que resulta ya inconcebible un Estado que no cuente con un orden jurídico. Por ello, podría afirmarse —siguiendo el punto de referencia tradicional— que todo Estado es un Estado de Derecho. De ahí que se hayan articulado otras exigencias, como son, entre otros:

a) La consideración de los **derechos humanos** y

b) **El Contenido de Derecho.**

Conforme a esto, el Estado de Derecho es aquél que, además de contar con un orden jurídico y regirse por él, reconoce y respeta ampliamente los derechos humanos; para lo cual se orienta

por una serie de principios fundamentales los que, aparte de constituir autolimitantes a su propio poder, en virtud precisamente del reconocimiento y respeto de los derechos del hombre, se traducen en garantizadores de esos derechos frente a los órganos del Estado.

b) Principios Rectores del Estado de Derecho.

Entre los principios que le establecen límites a la potestad que tiene el Estado de Derecho, y que se han venido acuñando desde hace más de doscientos años²⁵, destacan los siguientes:

1) El principio de **división de Poderes**, conforme al cual, para el ejercicio de la soberanía, que esencialmente reside en el pueblo (soberanía popular), el Estado se estructura de diversos órganos, cada uno de los cuales tiene delimitada su función por la propia Ley para proteger a los hombres frente al despotismo²⁶, y origina otros principios, como son el de reserva y el de legalidad.

²⁵ Que es precisamente cuando se empieza a diseñar lo que es el Estado moderno, el Estado de Derecho, a raíz de la Revolución Francesa y de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), bajo la inspiración de Montesquieu, Voltaire y Rousseau, entre otros. Véase sobre este tema: Elías Díaz, "*Estado de Derecho y sociedad democrática*", 7a. ed., Madrid, 1979; del mismo, "*El Estado democrático de Derecho en la Constitución española de 1978*", en *Sistema*, N° 41, marzo, 1981; Lucas Verdú, *La lucha por el Estado de Derecho*, Bolonia, 1975; Cascajo Castro, "*Consideraciones sobre el Estado de Derecho*", en *Rev. Estudios Políticos*, núms. 189-190, 1973; Baratta, A., "*El Estado de Derecho. Historia del concepto y problemática actual*", trad. de Barbero Santos, en *Sistema* 17/18, 1977, pp. 22-23; Pérez Luño, Antonio E., "*Sobre el Estado de Derecho y su significación constitucional*", en *Sistema* N° 57, 1983.

²⁶ Véase sobre esto, Montesquieu, "*El espíritu de las leyes*", trad. de Nicolás Estevez, B. Aires, Ed. Claridad, 1971, sobre todo pp. 187 y sigs; Pedraz Pensalva, Ernesto, "*La jurisdicción en la teoría de la división de poderes de Montesquieu*", en "Revista de Derecho Procesal Iberoamericano", Madrid, núm. 4, 1976, p. 915; Carpizo, Jorge, "*La Constitución mexicana de 1917*", 4a. ed., México, 1980, pp. 194 y ss.; De la Madrid Hurtado, Miguel, "*La división de poderes en los estados de la federación mexicana*" en *Estudios de derecho constitucional*, México, UNAM, 1977, pp. 117 y ss.; García Pelayo, Manuel, "*La división de poderes y su control jurisdiccional*", en "Revista de Derecho Político de la UNED", N° 18-19, 1983; B. de Jouvenal, "*La soberanía*", Trad. al español de L. Benavides, Rialp, Madrid, 1957; Fix-Zamudio, Héctor, "*Valor actual del principio*

2) **El principio de reserva** que establece que, a cada órgano del Estado le está reservada una determinada facultad, que no debe ser ejercida por otro órgano.

**EL HOMBRE MISMO NO ES
CONCEBIDO COMO UNA PERSONA
Y, POR ELLO, TAMPOCO COMO
UN FIN EN SÍ MISMO, SINO COMO
UN INSTRUMENTO AL SERVICIO
DEL PROPIO ESTADO**

pero para ello debe conducirse por los cauces de la legalidad. Legitimidad y legalidad, por ello, se entrecruzan y complementan, y se orientan, a su vez, por los principios de justicia.

3) **El principio de legalidad**, conforme al cual cada órgano del Estado, en el ejercicio de su poder, debe moverse dentro del marco de legalidad, que le fijan tanto la Constitución como las leyes secundarias²⁷; esto es, los actos provenientes del Estado —de cada uno de sus órganos— deben ser actos fundados en el Derecho, no deben ser actos arbitrarios o caprichosos.

4) **El principio de legitimidad**, que señala que el Estado, como expresión de la voluntad popular que es, está legitimado para el ejercicio de su poder²⁸;

5) **El principio de igualdad ante la Ley**, según el cual el Derecho es igual para todos; es decir, el Derecho debe aplicarse a todos sin discriminación por razón de raza, religión, sexo, preferencia política o condición social²⁹. En virtud de este principio, **todos deben tener acceso a la justicia**³⁰; entre otros principios.

El propio Derecho establece los medios de control de los actos de gobierno y los procedimientos de protección a los gobernados frente al despotismo proveniente de dichos actos.

de la decisión de poderes y su consagración en las Constituciones de 1857 y 1917, en *Boletín del Instituto Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 58-59, enero-agosto de 1967, pp. 64 y ss.; Moreno Hernández, Moisés, *“Algunas bases para la política criminal del Estado mexicano”*, en *“Revista Mexicana de Justicia”*, N° 2, Vol. III, abril-junio 1985, pp. 111 y ss.

²⁷ Cfr. Elías Díaz, *“Estado de Derecho y sociedad democrática”*, p. 29; Garrarena Morales, Ángel, op. cit. pp. 181 y ss.;

²⁸ Véase Elías Díaz, op. cit.; B de Jouvenal, op. cit.

²⁹ Sobre este punto véase: Jiménez Campo, Javier, *“La igualdad jurídica como límite frente al legislador”*, en *“Revista Española de Derecho Constitucional”*, N° 9, sept.-dic. 1983;

³⁰ Sobre el problema del acceso a la justicia Fix-Zamudio, Héctor, señala que “de acuerdo con los principios tradicionales del proceso liberal e individualista que imperó en el siglo XIX, toda persona tenía derecho a acudir a los tribunales para hacer valer sus derechos en condiciones de plena igualdad, y cuando carecía de ellos para obtener el auxilio de un abogado defensor y cubrir los gastos que originaba el proceso, si demostraba esta situación de “pobreza”, se le designaba un abogado que prestaba sus servicios en forma gratuita y voluntaria, y se le eximía de los gastos del juicio. Pero, agrega, “la experiencia ha demostrado, inclusive en los países de mayor desarrollo jurídico, económico y social, que estos instrumentos tradicionales son insuficientes en nuestra época para resolver el angustioso problema de un sector importante de los gobernados, cuya proporción aumenta en forma considerable en los países en vías de desarrollo como el nuestro que no pueden defender sus derechos e intereses legítimos ante los órganos jurisdiccionales, por carecer de los recursos necesarios para hacerlo, lo que afecta no sólo a los que se han calificado como “pobres”, es decir, a los que se encuentran en una situación de desamparo económico, sino también respecto de los justificables que perciben ingresos medios, pero insuficientes para acudir a la vía judicial”. *“(La administración de justicia”* en Ovalle Favela, J., *“Temas y problemas de la administración de justicia en México”*, UNAM, México, 1982, pp. 147 y s.).

Tales principios, en cambio, no son los que rigen en un **Estado absolutista o autoritario**. En éste es característica la **concentración de Poderes** en una o en pocas manos, en lugar de la “división de Poderes”; en un Estado así, por tanto, no puede hablarse de “independencia del Poder Judicial”, pero tampoco de “independencia del Poder Legislativo”. En lugar del principio de legalidad, se impone la observancia del **principio de oportunidad o de utilidad**. Y todo lo anterior, en virtud de que los derechos humanos no se encuentran en un primer plano y por tanto, no constituyen un factor de limitación del poder que tiene el Estado; el hombre mismo no es concebido como una personay, por ello, tampoco como un fin en sí mismo, sino como un instrumento al servicio del propio Estado, independientemente de que éste cuente con un orden jurídico, pues éste también es utilizado como instrumento al servicio del Estado y para someter al hombre.

Debe aclararse que en los tiempos actuales no puede hablarse de la existencia de auténticos “Estados de Derecho” o de “Estados autoritarios” puros; podría decirse, más bien, que la mayoría se encuentra en los puntos intermedios, con mayores o menores rasgos característicos de uno u otro tipo de Estado.

Es decir, Estados que tienden más hacia el ideal Estado de Derecho y, por tanto, se alejan del tipo de Estado autoritario, y otros que se acercan más al de tipo autoritario, en la medida en que hay una menor observancia y respeto de los derechos humanos y, consecuentemente, un uso ilimitado del poder.

3. Resumen.

De lo dicho se desprende, como se ha afirmado ya, que no sea admisible la idea de que todo Estado, por el mero hecho de serlo o por el hecho de poseer un orden jurídico, sea un Estado de Derecho. Mientras Estado y Derecho conciban al hombre como una “cosa”, como un “instrumento”, y lo utilicen para sus propios fines, no puede darse el calificativo de “Estado de Derecho”. Será merecedor de este calificativo, sólo en la medida en que Estado y Derecho reconozcan y respeten los derechos humanos; lo que quiere decir, reconocer al hombre como “persona”, como “fin en sí mismo” (concepción antropocéntrica), al que le son inherentes una serie de derechos.

Ese reconocimiento y garantía de los derechos humanos debe hacerlo el Estado a través de cauces formales, que se derivan de los principios anteriormente mencionados que, por supuesto, no son los únicos. Mas la libertad e igualdad y demás derechos que supone el Estado de Derecho no deben manifestarse únicamente en el **plano formal**, sino, y sobre todo, en el **plano material**, en el de la realidad social, económica, jurídica, etc.; es decir, debe buscarse la correspondencia de los planos formal y real³¹, de suerte que no se quede en pura **utopía**, aun cuando a ésta la necesite el pueblo para alimentar sus aspiraciones; es necesario que las aspiraciones, plasmadas en la Constitución y en las leyes, se vean satisfechas en la mayoría de las veces.

Lo anterior quiere decir que **la vigencia del Estado de Derecho no sólo**

³¹ Moreno Hernández, Moisés, “**Algunas bases...**” p.116.

debe prevalecer en los discursos, sino debe manifestarse constantemente en todo proceder estatal, es decir, en todo acto de gobierno, que implica el ejercicio del poder del Estado a través de sus órganos.

El Estado de Derecho, concebido de esta manera, debe tener una función que no puede traducirse en otra cosa que no sea la realización de fines consistentes en crear y asegurar las condiciones de existencia que satisfagan las necesidades del grupo de individuos que le dieron origen y posibilitar la vida ordenada en comunidad³².

IV. El Estado Mexicano.

Una vez desarrolladas algunas ideas generales en torno al Estado de Derecho y haber resaltado algunos de sus rasgos característicos, veamos ahora, también en forma muy general: ¿Qué tipo de Estado es el Estado Mexicano? ¿dónde encuentra su fundamentación?

1. El Estado Mexicano según la Constitución - (Plano formal)

El pueblo mexicano, después de una larga historia y de una constante lucha por la libertad, la justicia, la igualdad y la seguridad jurídica y pública, y de experimentar diversos modelos de organización política, tanto antes como durante y, sobre todo, después de la conquista, llega a los albores de este siglo, sacudiéndose el peso de una insoportable dictadura y resuelve "constituirse en una república representativa, demo-

crática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos". Asimismo, decide tener como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre. Y para que ello se hiciera realidad, lo plasma en su Constitución Política de 1917³³.

Por ello, la Constitución Política es la Ley fundamental del Estado Mexicano, y es ella la que establece que éste es un Estado democrático y de derecho, así como las bases de su estruc-

**"ENTRE LOS HOMBRE
COMO ENTRE LAS NACIONES,
EL RESPETO AL DERECHO
AJENO ES LA PAZ**

³² Idem, p. 117.

³³ Cfr. Artículos 40 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sobre los alcances del Artículo 40 constitucional, véase el comentario de Amador Rodríguez Lozano, en "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada", PGR y UNAM, México, 1994; pp. 178 y ss.; véase, también, Carpizo, Jorge, "La Constitución mexicana de 1917", 2a. ed., México, UNAM, México, 1973, pp. 231 y ss.; del mismo, "Sistema federal mexicano", en "Los sistemas federales del continente americano", México, UNAM-CFE, 1972, pp. 473 y ss.; Schmill, Ulises, "El sistema de la Constitución mexicana", 2a. ed., México, Textos Universitarios, 1977, pp. 117 y ss.; Tena Ramírez, Felipe, "Derecho constitucional mexicano", 17a. ed., México, Ed. Porrúa, 1980, pp. 87 y ss. Por lo que hace al Artículo 115 constitucional, véase Carpizo, Jorge, "Evolución y perspectivas del régimen municipal en México", en "Nuevo derecho constitucional mexicano", México, Porrúa, 1983, pp. 233-242; González, María del Refugio, "Debates sobre el régimen del municipio en México en siglo XIX", en "Nuevo derecho constitucional mexicano", México, Porrúa, 1983, pp. 199-219; Sayeg Helú, Jorge, "Marco histórico jurídico del artículo 115 constitucional", en "La reforma municipal en la Constitución", México, Porrúa, 1986, pp. 5-48; entre otros.

³⁴ Cfr. Art. 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

tura orgánica y funcional. Es ella, la Constitución, la que establece y propicia el Federalismo mexicano; por lo que, México es la suma armónica de sus estados libres y soberanos, con características propias pero con objetivos e intereses comunes; el pacto federal viene a ser factor de cohesión y de armoniosa convivencia entre los mexicanos y reafirma la tesis juarista de que, **“entre los hombres como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz”**.

El Estado Mexicano, según la Constitución, es un Estado **“democrático”**, porque en él “todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”³⁴, el cual se ejerce a través de los distintos órganos que estructuran al Estado, en base al principio fundamental de la **división de Poderes**.³⁵ El Estado viene a ser, por tanto, una entidad, una estructura, creada por el mismo pueblo, el que le ha asignado una serie diversa de funciones, las que se deben realizar, naturalmente, para su beneficio; no puede entenderse de otra manera. Entre esas funciones fundamentales, se encuentran: la seguridad social, la seguridad jurídica, la justicia, la educación, la salud, el respeto de la dignidad humana y de las libertades individuales, etc. La Constitución prevé todo esto, señalando para ello las bases del sistema político, económico, cultural, de salud, laboral, de justicia y seguridad pública, entre otros, y considera a la igualdad como principio de convivencia,

a la seguridad social como garantía de realización humana, a la educación y a la salud como derecho de todos, el acceso al trabajo como oportunidad de todos, la justicia como fin primordial, etc.³⁶ Para el logro de las funciones anteriormente señaladas, el Estado cuenta con el Derecho como su principal instrumento.

El Estado Mexicano es, por ello, también un **Estado de “Derecho”**. Y lo es así, en virtud de regirse por un orden jurídico y, sobre todo, por reconocer y respetar los derechos del hombre. El Derecho, como regulador de la estructura orgánica y funcional del Estado, es también un instrumento al servicio del hombre, por lo que sus fines no deben traducirse en perjuicio de éste.

La Constitución de 1917 constituye, por tanto, una de las manifestaciones trascendentales del pueblo mexicano en su larga historia de lucha por sus valores superiores. Por ello, en su contenido reconoce y plasma los **derechos fundamentales del hombre**³⁷, cuya observancia y respeto es exigible a los diversos órganos que estructuran al Estado Mexicano, lo que implica que el poder que corresponde ejercer a cada uno de esos órganos es limitado.

Consecuentemente, el Estado Mexicano no es un Estado “absolutista”, no es un Estado con poder ilimitado, como tampoco dicho poder debe ejercerse arbitrariamente³⁸.

³⁵ Cfr. Art. 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁶ Moreno Hernández, Moisés, **“La Constitución de 1917”**, en **Presencia**, Año 1, núm. 9, órgano de la P.G.J.D.F., México, D.F., febrero de 1990, pp. 22 y ss.

³⁷ Obsérvese el catálogo de garantías individuales contenido en el capítulo I, Título Primero (Art. 1º-29) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁸ Moreno Hernández, Moisés, op. cit., loc., cit.

Ahora bien, si la Constitución de 1917 constituyó la resultante de las aspiraciones de los mexicanos de fines del siglo pasado y de principios de éste y ha regido los destinos de México por más de setenta y cinco años, la interrogante necesaria que ahora se formula es, si ella ha alcanzado sus objetivos y, por tanto, si puede seguir siendo la vía por la que se canalicen las aspiraciones actuales y futuras de las nuevas generaciones de mexicanos.

Lamentablemente, después de más de setenta y cinco años de vigencia, debe admitirse que las aspiraciones de los revolucionarios de 1910 y los ideales de los Constituyentes de 1916-17 no han sido del todo satisfechos; el pueblo aún aspira por un ideal, o al menos por un sistema político mejor así como también un mejor sistema económico, laboral, educativo, de justicia y seguridad pública, etcétera.

Por eso, en la actualidad se insiste, y cada vez con más reiteración, por la vigencia de la Revolución y de la Constitución: ambas siguen siendo los baluartes para los vigentes y futuros procesos de renovación y modernización, los pilares sobre los que puede seguir descansando el futuro desarrollo del

**EL PUEBLO AÚN ASPIRA POR
UN IDEAL, O AL MENOS POR UN
SISTEMA POLÍTICO MEJOR**

país, aunque dicho desarrollo lleve aparejado, de vez en cuando, alguno que otro ajuste al instrumento fundamental³⁹.

Los ideales plasmados en la Constitución siguen siendo aspiraciones de las generaciones de ahora, pues en la actualidad se sigue pugnando válidamente por libertad, justicia, igualdad, seguridad, etc., y porque se respeten los derechos humanos.

En fin, el pueblo sigue luchando por los ideales de ayer, **por la vigencia plena del Estado democrático de derecho**. Y, seguramente, el pueblo de mañana luchará también por los ideales de ahora, mientras no renuncie a sus valores o esto no cambie radicalmente, que en todo caso sería renuncia de aquéllos.

Mientras el hombre mexicano no desee ser reducido a un mero instrumento del Estado y, consecuentemente, a una cosa, como seguramente no lo desearía; "mientras él quiera seguir siendo considerado como una persona humana, como un fin en sí mismo, que es precisamente la concepción que orienta el espíritu de la Constitución de 1917, seguirá viva su aspiración y, sin duda, lu-

³⁹ En efecto, la Constitución de 1917 ha sido objeto de múltiples reformas a lo largo de su historia, las que se han incrementado en los últimos años y, no obstante que el procedimiento de reforma que prevé el artículo 135 constitucional es regido, ha llegado a límites insospechados que han originado críticas severas. Sobre este particular véase Carpizo, Jorge, "Las reformas constitucionales en México", en *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980, pp. 303-310; Madrazo, Jorge, "El problema de la reforma constitucional en México", en *Las ciencias sociales y El Colegio Nacional*, México, El Colegio Nacional, 1985, pp. 155-167. Valadés, Diego, "La Constitución reformada", en *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 2a. ed., México, Librería Manuel Porrúa, 1979, T. XII, pp. 18 y ss.

chará con más fuerza para que cada día se reafirme su condición humana”.

Y mientras haya opresión, desigualdad, injusticia, falta de condiciones adecuadas de vida, deseo de ser, la Constitución seguirá vigente y continuará inspirando tanto a gobernados como a gobernantes: a aquéllos, para exigir a éstos su observancia; a éstos, para que hagan uso de su poder dentro del marco de la legalidad y para beneficio del hombre”.⁴⁰

V. El Sistema de Justicia Penal en un Estado de Derecho.

Una vez expuesto algunos criterios generales que informan el Estado de Derecho, queremos ahora desarrollar algunas ideas sobre el **sistema de justicia penal** que corresponde al mismo, pues en la realidad resulta ser este sistema el que más sirve de parámetro para caracterizar al Estado.

En este punto nos planteamos las siguientes interrogantes: ¿Cómo debe ser la justicia penal en un Estado de Derecho? ¿Cuáles son sus rasgos característicos? ¿Cómo es la justicia penal en el Estado Mexicano? ¿Qué se ha hecho en los últimos tiempos en torno a la justicia penal en México? ¿Qué vinculación existe entre la justicia penal y los derechos humanos? ¿Cuáles son las perspectivas para la justicia penal del Siglo XXI? ¿Cómo debe ser la legislación penal, la

procuración, la administración de justicia? ¿Cómo debe ser el problema penitenciario? ¿qué hay de la justicia de menores infractores?

1. El sistema Penal y sus Sub-sistemas.

El sistema penal comprende el conjunto de medidas de control social de carácter penal. Estas, a su vez, son parte del conjunto de medidas de carácter político-criminal que el Estado adopta para el logro de sus objetivos en materia criminal.

Al sistema de justicia penal corresponden los siguientes subsistemas.⁴¹

a) El subsistema legislativo que, a su vez, abarca: la legislación penal sustantiva (Códigos penales y leyes penales especiales), la legislación procesal (Códigos de Procedimientos Penales) y la legislación ejecutiva (leyes de ejecución de sanciones).

b) El subsistema de procuración de justicia, en el que habrá que considerar la estructura orgánica y funcional del Ministerio Público y de sus auxiliares (policía judicial y servicios periciales).

c) El subsistema de administración de justicia, que comprende todo

⁴⁰ Moreno Hernández, Moisés, op. cit., p. 5.

⁴¹ Véase sobre esto, Zaffaroni, E. R., “*Sistemas Penales y Derechos Humanos en América Latina*”, Primer Informe del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Ed. Depalme, Buenos Aires, 1984, pp. 7 y ss.; Moreno Hernández, Moisés, “*Algunas bases ...*”, pp. 117 y ss.; del mismo, “*El sistema de justicia penal mexicano*”, en *Aequitas*, Revista jurídica del Poder Judicial, Sinaloa, N° 21, 1994, pp. 3 y ss.

lo relativo a la estructura orgánica y funcional del poder judicial.

d) El **subsistema de ejecución de sanciones**, en el que destaca sobre todo el sistema penitenciario.

Vinculado con el sistema penal habrá que considerar también el **sistema de justicia para menores infractores**.⁴²

2. Características del Sistema Penal en un Estado de Derecho.

Dicho sistema penal -como la política criminal también-, reviste ciertas características que le imprimen una determinada fisonomía y revelan la imagen de la concepción filosófica y política que está detrás. Esa concepción puede corresponderse, a su vez, con la de un Estado de Derecho o con la de un Estado autoritario o absolutista⁴³.

Nos ocuparemos, por ahora, solamente de resaltar los rasgos característicos de lo que consideramos que es un **sistema de justicia penal propio de un Estado democrático de derecho**.

De la misma manera que es la Constitución Política la que contiene lineamientos respecto de las características del Estado de Derecho, también es ella la que por lo general contiene principios fundamentales que orientan el sistema de justicia penal. De ello se des-

prende que, tanto la política criminal como el sistema de justicia penal no están exentos de ideología; al contrario, ésta es la que les da sentido, como sentido le da a toda decisión política. Por lo que, la ideología que debe animar al sistema de justicia penal de un Estado de Derecho debe ser una ideología que esté en concordancia con la que caracteriza al Estado de Derecho en el sentido anteriormente expuesto, máxime que en la mayoría de las veces la caracterización del Estado depende mucho del tipo de su sistema penal.

En términos generales, puede decirse que el sistema de justicia penal de un Estado de Derecho debe respetar, por una parte, la concepción que la propia Constitución encierra en torno al hombre, al hombre como "persona", como "fin en sí mismo", como un ser "racional", "libre" y "capaz", respecto de quien habría que reconocer una serie de características inherentes a su naturaleza humana, características que, a su vez, determinarán los contenidos conceptuales y el sentido de diversas categorías que se manejan en todo el sistema penal.

En el sistema de justicia penal de un Estado de Derecho el **ius puniendi** es limitado, y esa limitación obedece fundamentalmente al reconocimiento y respeto de los derechos humanos que han de prevalecer. En virtud de que el **ius puniendi**, o sea, la potestad o el poder penal, o el "derecho a castigar", es ejercido por cada uno de los órganos que

⁴² Cfr. Moreno Hernández, Moisés, "*Realidad y ficción en materia justicia de menores* (en México)", en "Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas", Año IV, N° 10, enero-abril 1989, UNAM, México, pp. 181 y ss.

⁴³ Cfr. Moreno Hernández, Moisés, "*Algunas bases ...*" pp. 117 y ss.; Zaffaroni, E.R., op. cit., pp. 11 y ss.

estructuran el Estado, en su respectivas intervenciones, en atención al principio de **división de Poderes**, al **dereserva** y al **de legalidad**, la limitación rige para todos los órganos del Estado.

Entre los principios que informan el sistema de justicia de un Estado de Derecho, que se hacen valer ahora y que seguramente se pugnarán por ellos en el futuro⁴⁴, se mencionan los siguientes:

- a) Principio de legalidad;
- b) Principio de legitimidad;
- c) Principio de intervención mínima o de ultima ratio;
- d) Principio del bien jurídico;
- e) Principio de acto o de conducta;
- f) Principio de tipicidad;
- g) Principio de culpabilidad;
- h) Principio de presunción de inocencia;
- i) Principio de racionalidad de las penas y medidas de seguridad;
- j) Principio de jurisdiccionalidad;
- k) Principio del previo y debido proceso;
- l) Principio de defensa; entre otros⁴⁵.

Un tipo de sistema de justicia penal como el señalado, que es amplia-

mente respetuoso de los derechos del hombre y, por ello, que le establece límites precisos al ejercicio del **ius puniendi**, no obstante que sus rasgos se han reconfigurado desde hace más de 200 años -al igual que ha sucedido con el Estado de Derecho-, es por el que en la actualidad se orienta gran parte de las propuestas, pues es el que más se acomoda al ideal del Estado democrático de derecho.

En virtud de que un tipo de sistema penal así es el que proporciona mayor seguridad para el reconocimiento y respeto de los derechos del hombre frente al propio Estado, será por el que seguramente en el futuro se pugne. Pues se considera que será el sistema penal que no instrumentalice o mediatice al hombre, sino el que lo considere como persona, como "fin en sí mismo" y en torno al cual se explique la existencia misma del Estado y del Derecho, por el que se siga optando. Conforme a esa concepción, tanto el Estado como el Derecho, y el propio sistema de justicia penal, deben estar al servicio del hombre y no para servirse del hombre.

3. El Sistema Penal del Estado de Derecho Mexicano.

Ahora bien, ¿qué características debe revestir el sistema de justicia penal mexicano, para que se ajuste a las exigencias de un Estado democrático de derecho?

⁴⁴ En el futuro sistema, el del Siglo XXI, seguramente se seguirá hablando de principios, de **principios rectores del Derecho penal**, pues son los principios los que garantizan mejor la protección de la libertad. En efecto, como manifiesta Hayek, "sólo los principios salvaguardan la libertad: el culto al pragmatismo la aniquila"; cfr. Friedrich A. Hayek, "**Derecho, legislación y libertad**", Unión Editorial, S.A., Madrid, 1985, p. 111.

⁴⁵ Véase sobre esto, por ejemplo, Bettioli, G., "**Instituciones de Derecho penal y procesal**", Barcelona, 1977; Rodríguez Mourullo, G., "**Derecho Penal. Parte General**", Ed. Civitas, S.A., Madrid, 1978, pp. 18 y ss.; Moreno Hernández, M., "**Algunas bases...**", pp. 119 y s.; entre otros.

Como hemos afirmado con anterioridad, el Estado mexicano es un Estado democrático de derecho, según se deriva de su *Ley Fundamental*; por lo que su poder es limitado, por el reconocimiento y respeto de los derechos del hombre. La Constitución Política establece los principios y criterios fundamentales de la política criminal y del sistema de justicia que debe regir en el Estado mexicano. El sistema penal mexicano y los diferentes niveles de la política criminal deben, conforme a lo anterior, revestir las características que impone un sistema propio de un Estado democrático de derecho.⁴⁶ En virtud de lo anterior, todo el sistema de justicia, como conjunto de mecanismos o medidas de control, para el cumplimiento de ciertas funciones que competen al Estado (como son: la justicia, la seguridad jurídica, etc.), debe instrumentarse para atender al hombre, no para servirse del hombre. Un sistema de justicia que instrumenta o cosifica al hombre, se torna automáticamente en autoritaria, porque permite desbordarse por sobre o a costa del hombre, desconociendo la naturaleza de éste y los derechos inherentes a ella.

Con base en lo anterior, nos permitimos hacer las siguientes propuestas

más concretas, para que en México pueda hablarse de un sistema de justicia penal coherente y que se ajuste a las exigencias de un Estado democrático de derecho:

a).- Planificar la política criminal del Estado mexicano y coordinar el funcionamiento de cada uno de sus sectores, bajo criterios y directrices uniformes.

b).- Vincular más estrechamente el sector de la política criminal con los otros sectores de la política social general, de la cual debe ser considerada parte importante.

c).- Estructurar de manera integral la política criminal, comprendiendo en ella no sólo el aspecto puramente legislativo, sino la problemática de la procuración y administración de justicia, así como la relativa a la ejecución de sanciones y a los menores infractores.⁴⁷

d).- Considerar dentro de las medidas político-criminales, las de prevención general y, dentro de éstas, en primer lugar, las de carácter no penal, procurando reducir la intervención de las medidas penales a sus límites mayores.

⁴⁶ Tal como se deriva de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Véase, sobre esto: Moreno Hernández, M., "*Algunas bases ...*", loc. cit., pp. 117 y ss.; Hormazábal, H., "*Política penal en el Estado democrático*", en "*El Poder Penal del Estado*", Ed. Depalma, B. Aires, 1985, pp. 155 y ss.; Mir Puig, S., "*Función de la pena y teoría del delito en el Estado social y democrático de Derecho*", Barcelona, 1979.

⁴⁷ Tal ha sido el objetivo central del programa que en 1992 impulsaron, entre otros, la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados y la Procuraduría General de la República "*Hacia una Reforma Penal Integral*", que el suscrito coordinó. Véase, en este sentido: Moreno Hernández, M., "*Por un sistema de justicia penal integral en el Distrito Federal*", ponencia presentada en el evento organizado por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en 1993, en las audiencias públicas de consulta sobre la Reforma Política del Distrito Federal, dentro del tema "Procuración y Administración de Justicia"; del mismo, "*Hacia una reforma integral de la legislación penal y sus principios rectores*", ponencia presentada en el Foro "Hacia una Reforma Penal Integral", organizado por la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados, julio-septiembre de 1992. En dicho Foro se presentaron múltiples ponencias, muchas de las cuales se pronunciaron por una reforma penal integral.

e).- Observar los principios y criterios que nuestra Constitución Política establece, que son característicos de un sistema de justicia penal propio de un Estado democrático de derecho.

En atención a este punto, se recomienda observar en cada uno de los sectores del sistema de justicia, según corresponde, los siguientes principios fundamentales:

ea) El principio de intervención mínima del Derecho Penal, que impone la necesidad de agotar previamente recursos no penales, cuyas consecuencias sean menos drásticas, pero que pueden resultar más eficaces que las penales; el Derecho penal sólo debe ser el **último recurso**.⁴⁸

eb) El principio de legitimidad, conforme al cual toda medida que adopte el Estado, en el ejercicio concreto de **suius**

puniendi, debe estar debidamente legitimado por la voluntad popular.⁴⁹

ec) El principio de legalidad, para que el ejercicio del poder punitivo se realice dentro del marco que fijan la Constitución y las leyes secundarias.

ed) El principio del bien jurídico, que nos indicará para qué sirve el Derecho penal y todo el sistema punitivo, así como sus límites de intervención.⁵⁰

ee) El principio de acto, que precisa el objeto de regulación de las normas penales y evita sancionar meros estados, situaciones o actitudes de la persona.

ef) El principio de culpabilidad, conforme al cual sólo se impondrá pena al que se demuestre su culpabilidad, y el límite de aquélla no rebasará el de ésta.⁵¹

⁴⁸Sobre el principio de la **ultima ratio** del Derecho penal se han ocupado muchos autores; véase, por ejemplo: Porte Petit, C., "**Hacia una Reforma del Sistema Penal**", Cuadernos del INACIPE N° 21, México, 1985; pp. 369 y ss.; García Ramírez, S., "**Justicia y Reformas Legales**", Cuadernos del INACIPE N° 14, México, 1985; Madrazo, Carlos, "**La Reforma Penal (1983-1985)**", Ed. Porrúa, S.A., México, 1989; Moreno Hernández, M., "**Algunas bases...**", loc. cit., p. 119; del mismo, "**Orientaciones políticas-criminales...**", loc. cit.

⁴⁹Este principio encuentra su fundamento en el Artículo 39 de nuestra Constitución Política, en donde se establece que la soberanía popular constituye un decisivo factor de legitimación del poder estatal y, consecuentemente, del poder penal.

⁵⁰Se entiende que la existencia de los tipos penales y, por lo tanto, del Derecho penal, se explica, en la medida en que de por medio hay un bien jurídico que proteger. Sobre la función político criminal del bien jurídico, véase: Polaino Navarrete, M., "**El bien jurídico en el derecho penal**", Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Serie Derecho, Núm. 19, 1974; Rudolph, H.J., "**Los diferentes aspectos del concepto de bien jurídico**", en "Nuevo Pensamiento Penal", Año 4, N°7, julio-septiembre, 1975, Depalma, B. Aires, pp. 329 y ss.; Moreno Hernández, Moisés, "**Penalización y despenalización en la reforma penal: importancia del principio del bien jurídico en la creación de los tipos penales**", en "Criminalia", Año LIX, N° 2, México, mayo-agosto, 1983, pp. 66-70.

⁵¹El derecho penal mexicano había sido caracterizado porque en él no se reconoce expresamente el "principio de culpabilidad"; se basa, más bien, en uno que se le contraponen, que es el "principio de peligrosidad", como se deriva, por ejemplo, del contenido original del Artículo 52 del Código Penal federal. Véase sobre este particular, críticamente: Moreno Hernández, M., "**Derecho humanos y legislación penal sustantiva**", en "Revista Mexicana de Justicia" N° 4, vol. V, octubre-diciembre 1987, pp. 99 y ss.; Bunster, Alvaro; "**Orientaciones político-criminales de una futura legislación penal mexicana**", en Cuaderno del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Año IV, N°

e*g*) El principio de **presunción de inocencia**, que establece que todo individuo que se vea involucrado en un hecho penalmente relevante debe ser tenido como inocente, mientras el órgano del Estado no acredite su culpabilidad.⁵²

e*h*) El principio de la **aplicación racional de las penas y medidas de seguridad**, para evitar penas excesivas o penas inútiles, así como medidas indeterminadas.⁵³

e*i*) El principio de **equilibrio entre las diversas partes procesales**.⁵⁴

e*j*) El principio **in dubio pro reo**.

e*k*) El principio de **inviolabilidad de la defensa**, que debe ser respetado en todo grado y estado de los procedimientos penales.

e*l*) El principio de **verdad real o material**, abandonando todo sistema legal de la prueba tazada y procurando un contacto más directo del juez con los elementos probatorios.

e*m*) El principio de la **prohibición de la tortura** y cualquier otro maltrato.

e*n*) El principio del **juez natural** y el del **juzgamiento único**, etcétera.

f) Procurar ampliar los programas de prevención general, en los que tengan mayor peso las medidas de carácter no penal y dar mayor participación a la comunidad en el diseño y desarrollo de tales programas.

g) Con relación al **aspecto legislativo**, se sugiere una **reforma integral** que comprenda tanto a la legislación penal sustantiva como a la procesal y a la ejecutiva, sin olvidar la que corresponda a los menores infractores.

g*a*) Por lo que hace a la legislación penal sustantiva, la idea de la renovación y su ajuste a las exigencias de un sistema penal de un Estado de Derecho impone:

1) Revisar con profundidad la manera cómo hasta ahora se formulan

10, enero-abril 1989, pp. 3 y ss.; del mismo **"El principio de culpabilidad"**, en "Criminalia", Año LIX, N° 1, México, D.F., enero-abril 1993, pp. 148 y ss.

Debe, sin embargo, resaltarse que con las reformas al Código Penal federal, que entraron en vigor el 1° de febrero de 1994, se introduce el **principio de culpabilidad**, como puede verse de los nuevos contenidos de los Artículos 12, 13, 15 y 52.

⁵²Si bien este principio no se encuentra expresamente previsto ni en la Constitución Política ni en la legislación penal secundaria, sí en cambio en instrumentos internacionales que México ha suscrito, como son: "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Politicos" (Art. 14, 2), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1981; y "Convención Americana sobre Derechos Humanos" (Art. 8, 2), publicada en el D.O. el 7 de mayo de 1981.

⁵³En los últimos años nuestra legislación penal federal se ha caracterizado, por una parte, por haber incrementado enormemente la pena de prisión por algunos delitos, alcanzando límites no recomendables por la moderna política criminal; pero, por otra, también prevé penas privativas de la libertad sumamente cortas, las que, además de ser irracionales y absurdas, resultan ineficaces para los fines que se atribuyen al derecho penal.

⁵⁴Como lo exige un sistema procesal acusatorio, propio de un Estado de Derecho.

las reglas jurídicas en nuestros sistemas, para determinar cuáles son sus principios rectores, la causa de su falta de unidad, de su desbordante abundancia y desorden y, principalmente, de su falta de adaptación a las exigencias de una sociedad moderna o que aspira a serlo.

2) Superar las deficiencias y los defectos de las actuales regulaciones sobre diversas materias.

3) Procurar que las diversas garantías consagradas por el Constituyente de 1916-17, que aún aparecen desdibujadas dentro de la legislación penal y procesal penal, así como las contenidas en Pactos y Convenio Internacionales, que México ha suscrito, encuentren total cabida y clara expresión en los nuevos ordenamientos, desechando aquellos criterios que se les contraponen.

4) Incluir otras alternativas a la pena de prisión, ampliando la sustitución de aquellas de corta duración.

5) Descriminalizar y despenalizar aquellas conductas que no merecen estar reguladas por la Ley penal, confiando los hechos de poca monta a las regulaciones administrativas.⁵⁵

6) Criminalizar y penalizar aquellas conductas que implican afectaciones intolerables a bienes jurídicos fundamentales, que no puedan ser protegidos por otras áreas del derecho.⁵⁶

7) Establecer una mayor racionalidad de las penas, en atención al hecho y a la importancia del bien jurídico.

8) Combatir la dispersión legislativa, sobre todo la que existe en ordenamientos diferentes al Código Penal, y uniformar los criterios; etcétera.

Todo lo anterior y otros argumentos justifican la conveniencia de dar origen a un nuevo Código Penal federal, el que sin duda orientará a la legislación penal en el país.

gb) En cuanto a la **legislación procesal penal**, también se impone:

1) Revisar a fondo las líneas de pensamiento que privan en el enjuiciamiento penal mexicano (en sus ámbitos federal, distrital y estatal), para redefinir las bases que habrán de orientar la nueva legislación procesal penal, la que debe ser más acorde a los lineamientos constitucionales.

⁵⁵En los últimos diez años el Código Penal federal ha sufrido un importante proceso de descriminalización y despenalización, al salir de él como figuras delictivas: las injurias, los golpes simples, el ataque peligroso, el disparo de arma de fuego, la vagancia y la malvivencia, entre otras. Se ha incrementado, también, la posibilidad de sustituir la pena de prisión por penas no privativas de la libertad, aunque con las reformas recientemente aprobadas por el Congreso de la Unión al Código Penal federal (D.O., 13 de mayo de 1996) se de un paso atrás. Se espera que en el futuro el proceso de descriminalización continúe, hasta depurar ampliamente al Código Penal de todo aquello que no le corresponde.

⁵⁶Paralelamente al proceso anterior se plantea, también, un proceso de criminalización y penalización de conductas que, por su gravedad y por la importancia del bien jurídico que está de por medio, justifican la intervención del Derecho penal. Eso ha sucedido en los últimos tiempos con relación a la materia económica y ecológica, que cada vez demandan mayor protección

2) Conocer cuál es el funcionamiento efectivo de nuestros ordenamientos procesales, para proponer mejores alternativas.

3) Revisar la estructura y funcionalidad del procedimiento penal, para hacerla más dinámica y permita un mayor equilibrio entre las partes, propiciando el de carácter sumario para hechos de poca importancia.

4) Reducir al máximo el uso de la prisión preventiva, buscando otras alternativas.

5) Reivindicar el papel de la víctima dentro del sistema de justicia penal, particularmente en los sectores de procuración y administración de la justicia.⁵⁷

gc) La Ley de **ejecución de sanciones** o Ley de normas mínimas debe,

también, ser revisada a fondo, en atención a los nuevos criterios político-criminales y a los cambios que está experimentando sobre todo la legislación penal sustantiva en materia de penas y medidas de seguridad.⁵⁸ El área de ejecución penal debe igualmente estar revestida de limitantes precisas del poder punitivo.

h) Revisar a fondo la **estructura orgánica y funcional** de cada uno de los órganos del Estado encargados de la administración de justicia **lato sensu** (procuración, administración de justicia y ejecución penal), para hacerla más funcional y menos burocrática, actualizando las respectivas Leyes Orgánicas y Reglamentos⁵⁹.

i) **Capacitar y actualizar permanentemente al personal** de los diferentes sectores del sistema de justicia, estableciendo previamente para ello programas bajo criterios uniformes.⁶⁰ El

⁵⁷Un importante avance en este rubro se ha dado con la reforma al Artículo 20 de la Constitución que entró en vigor en septiembre de 1993, con la que se reconocen los derechos que la víctima o el ofendido por algún delito tendrá en todo proceso penal. Se requiere ahora que ese nuevo contenido constitucional se exprese con toda claridad y precisión en la legislación penal secundaria, para realmente reivindicar el papel de la llamada "cenicienta" del proceso penal.

⁵⁸Resulta inaplazable que la ley de ejecución de sanciones no se limite a regular solamente la pena privativa de libertad, sino que se ocupe de las otras que constituyen alternativas a la prisión, para que éstas tengan efectiva realidad en nuestro sistema penal.

⁵⁹ La Procuraduría General de la República ha actualizado recientemente su Ley Orgánica, con la finalidad de hacerla más funcional (cfr. Diario Oficial de 10 de mayo de 1996).

⁶⁰Si bien en la actualidad abundan los institutos o centros de formación y capacitación, como los vinculados a las procuradurías o al poder judicial, ellos funcionan aisladamente y bajo criterios no coincidentes, algunos dando respuestas oportunas -que no necesariamente adecuadas- y otras no a las instituciones de las cuales dependen. De ahí que se plantea la necesidad de la existencia de un centro globalizador de la formación, capacitación y profesionalización del personal de los diversos sectores del sistema de justicia penal, que diseñe programas con base en perfiles definidos, cuyos contenidos respondan a las exigencias de una justicia con las características que establece la Constitución y que el pueblo reclama. Para una tarea de esta magnitud, además de realizar investigaciones científicas en los campos relacionados con la justicia penal y con la política criminal del Estado mexicano, se requeriría de un centro como otrora lo fuera el Instituto Nacional de Ciencias Penales, respecto del cual lamentablemente se dio la decisión de desaparecerlo, no obstante la trascendencia de su función. El Presidente de la República y el Procurador General de la República han tomado la decisión de resurgirlo, fortalecerlo y reorientar sus programas, para que ofrezca

problema de la justicia no se resuelve con el simple incremento cuantitativo de personal, sino con el incremento cualitativo.

j) Adoptar medidas más adecuadas y efectivas frente al fenómeno de la corrupción administrativa, para lograr un más adecuado servicio público en lo que se refiere a la justicia penal.

La pura existencia de la amenaza penal, como hasta ahora sucede, no ha resultado ser la medida adecuada, menos si ella no se hace efectiva en los casos concretos más que excepcionalmente y respecto de casos poco significativos.⁶¹ La moral, tanto individual como social, no puede imponerse a través de sanciones penales; pueden haber alternativas mejores, como lo serían, por ejemplo, fomentar programas de introyección de valores, mística institucional y códigos de conducta ética⁶², así como medidas de carácter administrativo, pero siempre y cuando éstas también se hagan realmente efectivas.

k) Reducir al máximo la distancia entre el contenido del discurso político y la realidad; entre el plano formal y el plano material.

l) Vincular más las decisiones políticas a las aportaciones de la ciencia, ya que éstas deben construir la base científica para una adecuada política en materia criminal.

m) Por lo que hace a los menores infractores y a la justicia instaurada para ello, cabe sugerir:

ma) No considerar al sistema de justicia de menores desvinculado del sistema de justicia en general, pues ello conduce a una visión parcial del problema y lo desprovee de las ventajas que éste establece para los mayores.

mb) Desmitificar la idea de que el menor ha salido del ámbito del Derecho Penal, para posibilitar la validez de las diversas garantías en favor del menor y, así, limitar las arbitrariedades del Estado frente al menor que infringe la norma.⁶³

mc) Superar la idea falsa de que el menor de edad está fuera del Derecho Penal porque es "inimputable", pues, al igual que con relación a los adultos, hay menores que son imputables y quienes son o pueden ser inimputables. La razón

respuestas adecuadas a las distintas áreas del sistema de justicia penal, y evitar así la dispersión y el dispendio innecesario que representa el que cada dependencia cuente con su propio centro de capacitación. (Cfr. Diario Oficial de la Federación de 11 de abril de 1996).

⁶¹ Es palpable la existencia de los llamados "chivos expiatorios", y la idea de que el Derecho penal se aplica con mayor fuerza a los menos favorecidos resulta también evidente.

⁶² Como lo ha venido haciendo últimamente la PGR.

⁶³ Véase sobre este particular: Moreno Hernández, M., "*Realidad y ficción en materia de justicia de menores (en México)*", en "Cuaderno del Instituto de Investigaciones Jurídicas", Año IV, N° 10, enero-abril, 1989, UNAM, pp. 181 y ss.; véase, también, "*Informe de la Reunión Preparatoria Internacional para el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente*", Tema IV: "*Juventud, delito y justicia*", Beijing, Naciones Unidas, 1984; Barbero Santos, M., "*Delincuencia juvenil: Tratamiento*", en "Marginación social y derecho depresivo", Barcelona, 1980, pp. 87 y ss.

política por la que no se les impone pena es otra.⁶⁴

md) Desmitificar, igualmente, la concepción "paternalista" que prevalece en el sistema mexicano de justicia de menores, y ubicarse más en el plano de la realidad, a partir del cual se puedan diseñar medidas más racionales y funcionales, así como más ventajosas para el menor:

me) Las legislaciones sobre menores infractores deben consagrar, de manera expresa, el reconocimiento de los derechos que el menor puede hacer valer frente al órgano del Estado. Debe, para ello, hacerse una revisión a fondo de los actuales sistemas legislativos y adecuarlos a los lineamientos señalados por la propia Ley Fundamental.

mf) Deben revisarse, asimismo, los procedimientos que se siguen a los menores infractores, para desechar aquellos criterios que implican violaciones a los derechos humanos.

mg) En definitiva, debe diseñarse un **sistema integral de justicia para menores infractores**.

En resumen, el sistema penal del Estado Mexicano, que pueda ofrecer mayor justicia y seguridad pública y ju-

rídica, no debe ser otro que el que se acomode a las exigencias de un **Estado democrático de derecho**.

Debe, por tanto, ser un sistema de justicia que esté animado por la ideología que se encuentra plasmada en la Ley Fundamental, que parte de una precisa concepción del hombre y que se autolimita, en virtud del reconocimiento y respecto de los derechos fundamentales del hombre. Debe, además, ser un sistema de justicia que responda de manera efectiva a las exigencias de la realidad social actual.

Lo anterior, como es natural -atendiendo también a la propia naturaleza del hombre, que entre otras cosas es falible-, no descartará la existencia -como en toda época de la historia del hombre ha sucedido- de hombres que seguramente optarán o prefieran optar por otros tipos de sistemas y que -sobre todo detentando el poder- desearán -e incluso se esforzarán- a encauzar al Estado, al Derecho y al sistema penal, para someter al hombre y servirse de él. Pero aquéllos seguramente no serán la gente común; ésta en su mayoría seguirá siendo, mientras mantenga su dignidad, la más sensible, la que no permita que sus derechos sean minimizados o anulados. Es decir, mientras el hombre goce de esas cualidades que hasta ahora lo han caracterizado, seguirá dándose esa pugna entre

⁶⁴Ha sido casi unánime la opinión de la doctrina penal mexicana, de que la minoridad de edad es una causa de inimputabilidad; véase, por ejemplo: Solís Quiroga, H., "*Justicia de menores*", Cuaderno núm. 10 del INACIPE, México, 1983; García Ramírez, S., "*La imputabilidad en el derecho penal mexicano*", México, UNAM, 1981; Pavón Vasconcelos, Fco., "*Imputabilidad e inimputabilidad*", México, Ed. Porrúa, S.A., 1983; Franco Guzmán, R., "*Ensayo de una teoría sobre la culpabilidad de los menores*", Criminalia, 1957; entre otros. Opinión diferente sostienen: Islas, O. "*Contenido de las normas penales*", en "Memoria del Primer Congreso Mexicano de Derecho Penal (1981)", UNAM, México, 1982, pp. 47 y ss.; Ramírez, E. "*Fuentes reales de las normas penales*", en "Memoria del Primer Congreso Mexicano de Derecho Penal (1981)", UNAM, México, 1982, pp. 7 y ss.; Moreno Hernández, M., "*Realidad y ficción...*", loc. cit., pp. 185 y s.

unos y otros, e incluso consigo mismo; el hombre seguirá luchando, por una parte, contra el lobo que lleva dentro y, por otra, contra el lobo que tiene en frente; algunas veces vencerá y otras resultará vencido; algunas veces logrará el equilibrio y podrá vivir en paz, consigo mismo y en comunidad, y otras veces no. Pero en toda esa lucha, mientras el hom-

**SIEMPRE HABRÁ UN IDEAL,
UNA RAZÓN DEL POR QUÉ
DE LA LUCHA Y ES PREDECIBLE
QUE EL IDEAL IMPERANTE
LO SEA DE LA JUSTICIA**

bre no se animalice o cosifique, siempre habrá un ideal, una razón del por qué de la lucha; y es predecible que el ideal imperante lo sea el de la justicia, el de la paz, de la seguridad, del bien común, etcétera; es decir, no el ideal mezquino, no el ideal pobre o el insensato, sino el enaltecedor, el creativo, el edificante, el humanista en definitiva.

LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Marco Antonio Díaz de León

1.- Generalidades.

De sobra es conocida la pertinaz lucha librada contra los funcionarios corruptos, el enriquecimiento ilícito y el abuso de poder, en toda clase de Estados y por la mayoría de los sistemas jurídicos de éstos. Tales lacras existen y existirán en la comunidad, mientras la mayoría de los hombres no pierdan ese maligno instinto atávico, consistente en aprovechar el ejercicio del poder político para fines particulares, de grupo o en beneficio propio.

Por ello, casi en la mayoría de los Estados de Derecho modernos, el **abuso de poder** es tema imprescindible del Derecho Constitucional. Es, además, integrador de un Derecho Penal (especial) aplicable sólo a funcionarios. Se sanciona penalmente a éstos cuando, en ejercicio de sus competencias públicas, utilizan el **poder** de manera corrupta o espuria. El mal uso de este **poder**, pues, constituye la fuente real de la que emana tal Derecho Penal.

**CASI EN LA MAYORÍA DE LOS
ESTADOS DE DERECHO
MODERNOS, EL ABUSO DE PODER
ES TEMA IMPRESCINDIBLE DEL
DERECHO CONSTITUCIONAL**

Dicho **poder** comúnmente se considera como el tercer elemento del Estado; los otros dos son el territorio y la población. En términos generales, por lo menos actualmente, para designarlos no se requiere indispensablemente emplear expresiones como v. gr., dominio o poder coercitivo, habida cuenta tales connotaciones hacen remembranzas de situaciones despóticas. Ciertamente en los modernos gobiernos democráticos -como el mexicano- la expresión del poder político tiene menos yuxtaposición con el concepto de fuerza, en su acepción de violencia, que de articulación con las nociones de ordenar y administrar, jurídicamente, al territorio, a la sociedad y al gobernado.

En ciencia política, pues, no es la fuerza el medio óptimo del poder del Estado para controlar a sus elementos y al individuo sino ello se obtiene básicamente mediante la ordenación jurídica. Sin embargo, ya en la práctica de la política, aunque en forma extrema, es indudable que el Estado requiere asimismo, de la coerción o el poder político como último recurso

para el sostenimiento de dicha ordenación jurídica. Esto es así porque resulta completamente imposible imaginar el poder del Estado sin la solidaridad de fuerza, extendida ésta en el sentido indicado. Es decir, no se puede negar la existencia real y efectiva de una *vis* compulsiva, potencia de hecho o poder político, ejercitable por los órganos de gobierno, conforme a la competencia de éstos y dentro del esquema tradicional de la división de Poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial).

Ahora bien, lejos del autoritarismo y de los gobiernos de *facto*, dentro del Estado de Derecho las presencias vitales del poder político y de la ordenación jurídica no son autónomos ni, menos aún, están descoyuntados: racionalmente y de hecho el poder político está, deberá estar siempre, indisolublemente ligado a la norma jurídica en un mismo texto llamado Constitución; en esta idea no cabe siquiera imaginar el ejercicio corrupto o descontrolado del poder, de parte del órgano público que lo ejerza. Esto es, si bien es cierto que el poder político es considerado como competencia exclusiva de los órganos del Estado, al hablarse de que aquél le pertenece a éste soberanamente, también lo es que su objetivo, ámbito y control están demarcados en la Constitución. Significa que la limitación constitucional del poder del Estado lo hace legítimo en función de las situaciones que excluye:

- a) el abuso del poder, y
- b) poder espurio de una autoridad no procedente de la Constitución.

El único poder legítimo ejercitable es, en consecuencia, el poder lícito con validez constitucional. Y si, para la

realización del Derecho, según hemos afirmado, es necesaria la fuerza, el ejercicio de esta forma de poder (coacción) debe indispensablemente encontrar su origen en la Constitución.

2.- Introducción.

Allí donde el poder político no esté restringido y controlado o no exista *punición* -en términos de sanción penal- para quienes realicen su ejercicio, el poder excederá con fines corruptos. Tal es el estigma del *poder*; sin su adecuada limitación constitucional, de seguro todo servidor público abusará de él.

Significa aceptar que, así como *objetivamente* hemos señalado al poder político en su aspecto de elemento del Estado, sin ninguna calificación moral -en cuanto a que sea bueno o malo-, sino más bien, visto desde el punto utilitario -en cuanto debe ser útil a los fines del Estado-, de la misma manera debemos entender, dentro de su *gnoseología subjetiva*, que en la práctica el ejercicio de dicho poder, de parte del funcionario, sí debe encontrar su legitimación igualmente en la axiología. En la realidad política del Estado sí importa que el uso del poder sea moral y no amoral; para impedir ésto último sólo existe un camino conocido: el control Constitucional-penal del ejercicio del poder.

Quiero decir, según lo prueba fehacientemente la historia de las ideas políticas, que el uso incontrolado del poder es, por su propia naturaleza malo. De ahí que frecuentemente el poder ilimitado sea no sólo amoral, sino, acaso lo más grave, igualmente tiránico, despótico, corrupto, pero, además apolítico. Tal vez Aristóteles no se equivocó cuando careó las formas puras del gobierno con

las formas degeneradas: las primeras tienen como fin común servir al bienestar del pueblo; las segundas, a los intereses egoístas de los servidores públicos abusantes del poder.

Con objeto de eludir los riesgos inmanentes del poder, los Estados de Derecho organizados exigen la presencia imperativa de un sistema de control constitucional limitante de su ejercicio. Sujetar el uso del poder político significa limitar a los funcionarios públicos que lo ejercitan, bajo la amenaza de una sanción penal.

Tal sistema de control del poder consiste en una serie de reglas constitucionales de diversa índole, dentro de las que destacan las enmarcadas en el capítulo de las responsabilidades de los servidores públicos. Estas normas son de variada naturaleza, aunque concurren en un fin común: impedir el abuso del poder y, en su caso, sancionar al servidor público corrupto o que ilegalmente lo ejercite.

Así, por ejemplo, dicho capítulo -indispensable en toda Carta Magna- normalmente contempla reglas:

a) de carácter constitucional, señalando, v. gr., quién es el servidor público y quién es el órgano competente para juzgarlos;

b) de carácter administrativo que indican, por ejemplo, las sanciones de ese nivel;

c) de índole procesal, mismas, como su nombre indica, dan las pautas y formalidades esenciales de los procedimientos.

Al respecto, todas las constituciones políticas modernas de los Estados de Derecho incluyen, en su capitulado y

en los términos preindicados, normas sobre responsabilidades de los servidores públicos de los cuales, si bien es cierto, contemplan ciertas características propias -más bien de forma que de fondo-, en concordancia con la idiosincrasia, costumbre y sistema político de cada país, también lo es que toda normatividad coincide en un objetivo común: controlar el poder para impedir su ejercicio abusivo y corrupto.

El Estado mexicano, como Estado de Derecho, mantiene firmemente delineado en el Título Cuarto de su Constitución un sistema político y jurídico completo, sirviendo para establecer e imponer las responsabilidades penales de los servidores públicos, cuya finalidad es impedir toda posibilidad de abuso de poder de los funcionarios.

3.- Situación en México.

Ciertamente, el Estado mexicano es una situación de convivencia social y política de sus habitantes en la forma más elevada, dentro de las condiciones de cada época y de cada uno de sus regímenes de gobierno propio e independiente.

Lo antes asentado no implica que México, en su expresión moderna de Estado de Derecho, como unidad democrática -dotada de aptitud constitucional para autoorganizarse y autodeterminarse-, equivalga a la última fase de dicha forma de desarrollo; actualmente no es posible predecir, ni siquiera remotamente, a dónde conducirá esta evolución de leyes e instituciones que le rigen favorablemente y que trata de preservar del abuso del poder.

CONTROLAR EL PODER PARA IMPEDIR SU EJERCICIO ABUSIVO Y CORRUPTO

Históricamente considerado, el Estado mexicano es la resultante de una evolución constitucional de la coexistencia de su pueblo en su territorio. El vínculo jurídico que entre ambos elementos existe ha sido, seguirá siendo, siempre, la voluntad política de constituir una nación democrática y soberana.

México, no obstante los embates del desorden monetario internacional y de sus grandes esfuerzos y sacrificios hacia su economía doméstica en recuperación, sigue empeñado en ser un país libre e independiente, con capacidad suficiente para decidir sobre el presente y futuro de la República, así como para continuar desarrollándose dentro de los marcos de la justicia social, de la legalidad, de la ausencia de corrupción y de la definitiva condena al enriquecimiento ilícito de funcionarios.

La esencia del Estado mexicano puede cifrarse en la circunstancia irrefutable a la luz de los Artículos 30, 42 y 49 de su Carta Magna- de constituir una organización jurídica regulante de la convivencia de su pueblo asentado sobre su territorio, mediante una voluntad política que gobierna. Pese a que dicho Estado se constituye de esa manera, con sus elementos concretos: pueblo, territorio y gobierno propio, no se trata únicamente de una mera abstracción jurídica, sino de una nación real con historia, cultura e idiosincrasia, que se desenvuelve políticamente, eso sí, por la concurrencia de los tres factores aludidos.

Así pues, inquirir sobre el origen y desarrollo de México sólo se logra, con resultados firmes, y la investigación de sus elementos particulares que lo sostiene como Estado.

Cuál de los tres elementos es el esencial y en qué medida prepondere alguno de ellos en nuestro Estado mexicano, es asunto que está sujeto a las más amplias discusiones sociológicas y políticas.

Sin embargo, situándonos dentro de la realidad política mexicana, es posible hablar de un margen de mayor relevancia, del gobierno, respecto de los otros dos elementos.

No obstante, preceptuar el Artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que "la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo", y de que "todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste", así como "el pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno", lo cierto es, conforme al Artículo 41 de este ordenamiento supremo, "el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores", es decir, finalmente, es el gobierno constituido, y no el pueblo, a quien constitucionalmente corresponde ejercer la soberanía y la política nacional. Tan alta responsabilidad justifica que se castigue penalmente al funcionario que abuse del poder.

Y es que siendo el gobierno el único que puede tener la mejor visión de las realidades y objetivos del Estado mexicano, para así ejercer el poder conforme al Artículo 49 Constitucional, por lo mismo resulta ser el único al cual puede responsabilizarse de la buena o mala gestión gubernamental, e inclusive hacerle responder de la buena o mala aplicación y utilización del poder públi-

co, e inclusive sancionársele penalmente.

4.- El Gobierno Visto Como Elemento del Estado de Derecho.

En cierta medida, desde siempre, la ciencia política ha justificado las más variadas acciones al gobierno, en virtud de la razón de Estado. (Punto de partida: El Príncipe, de Maquiavelo, *ragione di stato*).

También es verdad que, de alguna manera, debe aceptarse que el gobierno, y más bien sus dirigentes, en su quehacer político no siempre debe detenerse o cohibirse ante algún género de escrúpulos nimios; sólo que asimismo, constitucionalmente, en ningún caso puede hacerse uso arbitrario o corrupto del poder político encomendado, so pena de incurrir en delito.

Lo contrario a esta concepción del Estado de Derecho mexicano respecto del ejercicio del poder, de parte del gobierno, es decir, la idea de abusar de aquél para la arbitrariedad y la obtención de prebendas ilegítimas, no cabe en nuestro sistema político, pues ello sólo se presenta en los gobiernos de Estados totalitarios y autoritarios. Estos gobiernos tienen rasgos distintivos que coinciden con la utilización bastarda de dicho poder público para obtener alguno o algunos de los objetos despóticos que les son comunes, tales como adueñarse del mayor número posible de ámbitos de vida del gobernado, implantación que consolidan mediante agentes del poder políti-

co de un dogmatismo ideológico oficial, identificación demagógica del partido dominante con la población y el sostenimiento de un sistema de represión para mantenerse en el poder. Esto les permite enriquecerse corruptamente y someter a la población, lo cual es ajeno al sentir democrático de nuestro país.

Cosa muy distinta es aceptar que en nuestro país existen casos aislados de funcionarios corruptos que han abusado del poder; mas estas situaciones de desvío en el poder no constituyen la generalidad del actuar gubernamental ni, menos aún, constituyen la única finalidad de su ejercicio; esto es así porque, sencillamente, el gobierno de México no es totalitario.

La afirmación anterior es irrefutable. Baste como simple ejemplo señalar que en México existe el Juicio de Amparo, con el

cual se tutelan las prerrogativas del gobernado frente a los abusos y transgresiones de las autoridades responsables. Además, en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se prevén normas regulantes de las responsabilidades de los servidores públicos; dentro de éstas, se comprenden las de carácter penal. En la actualidad existe, además, una Comisión Nacional de Derechos Humanos elevada a rango constitucional.

En conclusión, esto significa que el gobierno del Estado de Derecho mexicano se caracteriza en que toda su actividad, incluyendo la judicial, está sometida a la Constitución (principio de legalidad).

**EN NINGÚN CASO PUEDE
HACERSE USO ARBITRARIO O
CORRUPTO DEL PODER
POLÍTICO ENCOMENDADO, SO
PENA DE INCURRIR EN DELITO**

5.- Antecedentes en México de las Responsabilidades Penales de los Servidores Públicos.

La historia de México demuestra la voluntad política inquebrantable de su pueblo, para impedir el abuso del poder de parte de los servidores públicos; a continuación haremos un señalamiento somero de leyes que así lo evidencian:

5.1. Constitución de 1857.

La Constitución de 1857 instituyó la responsabilidad de los funcionarios públicos. Su Título Cuarto, intitulado "De la responsabilidad de los Funcionarios Públicos", al respecto preceptuaba en alguno de sus Artículos lo siguiente:

"Artículo 103. Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho son responsables por los delitos comunes que cometen durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurrían en el ejercicio de ese mismo cargo. Los gobernadores de los estados lo son, igualmente, por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la Patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Artículo 104.- Si el delito fuere común, el Congreso erigido en Gran Jurado declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afir-

mativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

Artículo 105.- De los delitos oficiales conocerán: el Congreso, como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia, como jurado de sentencia.

El jurado de acusación tendrá por objeto declarar, a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria quedará inmediatamente separado de dicho encargo y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Esta, en tribunal pleno y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena que la Ley designe.

Artículo 105.- Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales no puede concederse al reo la gracia del indulto.

Artículo 107.- La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo y un año después.

Artículo 108.- En demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público".

5.2.- Ley sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación, del 3 de Noviembre de 1870.

Acerca de las infracciones de carácter penal atribuibles a los funcionarios cita-

dos en la preindicada Constitución de 1857, la "Ley del Congreso sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación", de 3 de noviembre de 1870, establecía lo siguiente:

"Benito Juárez, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el Congreso de la Unión ha tenido a bien decretar lo siguiente:

Artículo 1º. Son delitos oficiales en los altos funcionarios de la Federación el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo, federal y a la libertad del sufragio, la usurpación de atribuciones; la violación de las garantías individuales, y cualquier infracción de la Constitución o leyes federales en punto de gravedad.

Artículo 2º La infracción de la Constitución o leyes federales en materia de poca importancia constituye una falta oficial en las funciones a que se refiere el artículo anterior.

Artículo 3º. Los mismos funcionarios incurren en omisión por la negligencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus respectivos encargos, lo cual, tratándose de los gobernadores de los estados, se entiende sólo en lo relativo a los deberes que le imponga la Constitución o leyes federales.

Artículo 4º. El delito oficial se castigará con la destitución del encargo en cuyo desempeño se haya cometido y con la inhabilidad para obtener el mismo u otro encargo o empleo de la Federación por un tiempo que no sea menor de cinco ni exceda de diez años.

"...Por lo tanto, mando se imprima, publique, circule y se dé el debido cumplimiento.- Palacio de Gobierno Nacional de México a 3 de noviembre de 1870".- Benito Juárez.

5.3.- Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 106 de la Constitución Federal, del 6 de Junio de 1896.

En materia de delitos oficiales, se siguió legislando; tocante al fuero federal se reglamentaron las disposiciones relativas de la Constitución de 1857. De esta manera, por Decreto del Congreso, de 6 de junio de 1896, se dictó la Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 106 de la Constitución Federal, en la cual, al efecto, se determinaba:

"Porfirio Díaz, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el Congreso de la Unión ha tenido a bien decretar:

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta:

Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 106 de la Constitución Federal. Capítulo I.

Responsabilidad y Fuero Constitucional de los Altos Funcionarios Federales.

Artículo 1º. Los Diputados, los Senadores, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho son responsables por los delitos comunes que cometan durante el

tiempo de sus respectivos encargos, y por los delitos, faltas u omisiones oficiales en que incurran en el ejercicio de esos mismos encargos.

Artículo 2°. También es responsable el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la Patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Artículo 3°. Los gobernadores de los estados, como agentes de la Federación, son responsables por infracciones de la Constitución y leyes federales.

Artículo 4°. Sólo el Congreso General, en el modo y forma prescritos de la Constitución y en esta ley, es competente para conocer de la responsabilidad oficial de los altos funcionarios a que se refiere el Artículo 103 de aquélla; aunque dicha responsabilidad se exija después de haber cesado los funcionarios en el ejercicio de su encargo, pero dentro del término que señala el Artículo 107 Constitucional.

Artículo 5°. Para proceder contra los delitos los altos funcionarios de que habla el artículo anterior por delitos y faltas del orden común, es indispensable que el Gran Jurado declare previamente que ha lugar a proceder consta el acusado.

Artículo 6°. Los Diputados y los Senadores propietarios, el Presidente de la República, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia y los Gobernadores de los Estados suplentes, desde el que fueron llamados al seno de sus respectivas Cámaras, gozarán de fuero constitucional.

Artículo 7°. Los altos funcionarios de la Federación ya referidos no gozan de fuero constitucional por los delitos comunes, delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran durante el desempeño y con motivo de algún empleo, cargo público o comisión que hubieren aceptado en el periodo en que se disfruta de aquel fuero, a no ser que al propio tiempo estuvieren ejerciendo sus funciones propias.

En este último caso, se les juzgará por quien corresponda, previa declaración del Gran Jurado, de haber lugar a proceder.

Artículo 8°. En dichos casos, para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto al ejercicio de sus funciones propias, deberá proceder como lo prescriben los Artículos 104 y 105 Constitucionales.

Artículo 9°. En demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.

...**Dado** en el Palacio del Poder Ejecutivo Federal, en México, a 6 de junio de 1896.- Porfirio Díaz.- Al C. General Manuel González Cosío, Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación.- Presente."

5.4.- Constitución de 1917.

Nuestro Constituyente de Querétaro, en 1917, instituyó en el Título Cuarto y bajo el rubro "De las responsabilidades de los funcionarios públicos", el aspecto delictivo de estos servidores públicos. El articulado original de este Título Cuarto es el siguiente:

“Artículo 108. Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo.

Los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaciones Locales son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común.

Artículo 109. Si el delito fuere común, la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, declarará por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la forman, si ha o no lugar a proceder contra el acusado.

En caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto, desde luego, a la acción de los tribunales comunes, a menos que se trate del Presidente de la República, pues en tal caso sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratara de un delito oficial.

Artículo 110. No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación por los delitos oficiales faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión que hayan aceptado durante el período en que, conforme a la ley, se disfrute de fuero. Lo mismo sucederá res-

pecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse para cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el Artículo anterior.

Artículo 111. De los delitos oficiales conocerá el Senado, originado en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente sin previa acusación de la Cámara de Diputados.

Si la Cámara de Senadores declarase por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de oír al acusado y de practicar las diligencias que estime convenientes, que éste es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración e inhabilitado para obtener otro, por el tiempo que determinare la Ley.

Cuando el mismo hecho tuviera señalada otra pena en la Ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes, para que lo juzguen y castiguen con arreglo a él.

En los casos de este Artículo y en los del anterior, las resoluciones del Gran Jurado y la declaración, en su caso, de la Cámara de Diputados, son inatacables.

Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y cuando la Cámara mencionada declare que ha lugar a acusar ante el Senado nombrará una comisión de su seno para que sostenga ante aquél la acusación de que se trate.

El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación, determinando como faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aunque hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos serán siempre juzgados por un jurado popular, en los términos que para los delitos de imprenta prevé el Artículo 20.

Artículo 112. Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales no puede concederse al reo la gracia de indulto.

Artículo 113. La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo y dentro de un año después.

Artículo 114. En demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público."

5.5. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de 21 de Febrero de 1940.

Tras haberse reconocido la responsabilidad penal de los funcionarios respecto de los delitos comunes y oficiales, en nuestro Texto Político de 1917 la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de 21 de febrero de 1940, reglamentó la normatividad relativa a estos aspectos delictivos:

"Artículo 1°. Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal son responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan en el desempeño de los cargos que tengan encomendados, en los términos de la presente ley y de las leyes especiales a que se refiere.

Artículo 2°. Para los efectos de esta Ley se conceptúan como altos funcionarios de la Federación el Presidente de la República, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamento autónomo y el Procurador General de la República.

También quedarán comprendidos en esta Ley los Gobernadores y Diputados a las Legislaturas de los Estados.

Artículo 3°. - El Presidente de la República sólo podrá ser acusado, durante el tiempo de su encargo, por traición a la Patria y delitos graves del orden común.

Artículo 4°. - La responsabilidad por delitos o faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el período en que el funcionario o empleado ejerza su encargo y dentro de un año después.

Artículo 5°. - La imposición de las sanciones a que se refiere esta Ley por delitos o faltas oficiales deberá extenderse sin perjuicio de la reparación del daño, quedando expedido, en su caso, el derecho de la Federación o de los particulares para hacerla efectiva o para exigir ante los Tribunales competentes la responsabilidad pecuniaria que hubiese contraído el funcionario o empleado, por daños y perjuicios, al cometer los hechos y omisiones que se le imputen.

Esta posibilidad será exigible siempre que se comprueben los daños y perjuicios ocasionados con dichos actos u omisiones, aun cuando se absuelva al inculcado en el procedimiento penal.

Artículo 6°. En demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para los funcionarios públicos:”

5.6.- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, del 27 de diciembre de 1979.

La Ley de 1940, antes citada, fue abrogada por la Nueva Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y Altos Funcionarios de los Estados, del 27 de diciembre de 1979:

“Artículo 1°. Los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal son responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo o con motivo del mismo, en los términos de Ley.

Artículo 2°. Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador de la República son responsables de los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo. Los Gobernadores de los Estados

y los Diputados a las legislaturas locales son responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, y por los delitos y faltas tipificados en esta Ley.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común.

Artículo 3°. Son delitos oficiales los actos u omisiones de los Funcionarios o Empleados de la Federación o del Distrito Federal cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos del buen despacho.

Redundan en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho:

I.- El ataque a las instituciones democráticas;

II.- El ataque a la forma de gobierno republicano representativo federal;

III.- El ataque a la libertad del sufragio;

IV.- La usurpación de atribuciones;

V.- Cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno de varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las Instituciones;

VI.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior;

**EL PRESIDENTE
DE LA REPÚBLICA, DURANTE
EL TIEMPO DE SU ENCARGO,
SÓLO PODRÁ SER ACUSADO POR
TRAICIÓN A LA PATRIA Y DELITOS
GRAVES DEL ORDEN COMÚN**

VII.- Las violaciones sistemáticas a las garantías individuales o sociales, y

VIII.- En general, los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes.

Los delitos a que se refiere este Artículo no se cometerán mediante la expresión de las ideas.

Artículo 4°. Son faltas oficiales las infracciones que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho y no trasciendan al funcionamiento de las Instituciones y del gobierno, en que incurran los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo.

Artículo 5°. La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo o después de un año de su ejercicio. Se tendrá por exigida la responsabilidad desde el día que las autoridades, los partidos o las asociaciones políticas o los particulares, se dirijan a la Cámara de Diputados formulando acusación.

La de los particulares, para que surta efectos, deberá ser ratificada ante algunos Secretarios de esa Cámara o de la Comisión permanente durante el receso. La prescripción de la acción penal, en lo que se refiere a los delitos comunes, se regirá por las reglas establecidas en el Código Penal.

Artículo 6°. El Presidente de la República, los Diputados y los Senado-

res propietarios, los Gobernadores de los estados y los Diputados locales gozan de fuero constitucional desde el día de su elección, y los Diputados y Senadores suplentes desde que fueren llamados al seno de sus respectivas Cámaras.

Artículo 7°. Los Ministros de la Suprema Corte de la Nación gozarán de fuero constitucional desde el día de su designación.

Artículo 8°. No gozarán de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período en que, conforme a la Ley, se disfrute de fuero. Lo mismo sucederá respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión.

Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo mandado por los Artículos 109 y 110 Constitucionales.

Artículo 9°. De los delitos oficiales de los funcionarios que estén en ejercicio, mencionados en el Artículo 2°, conocerá el Senado erigido en Gran jurado; pero no podrá abrirse la Averiguación correspondiente sin previa acusación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declarase por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de practicar las diligencias que estime convenientes y de oír al acusado, que éste es culpable, quedará privado de su cargo, por virtud de tal declaración, e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determine esta Ley.

Cuando el mismo hecho tuviese señalada otra pena en la Ley, después de declarada la culpabilidad por el delito oficial, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes, para que lo juzguen con arreglo a ella.

Las faltas oficiales de los funcionarios enumerados en el primer párrafo del Artículo 108 Constitucional serán sancionadas, por mayoría de votos, con amonestación por los cuerpos colegiados a que pertenezcan y por el Presidente de la República, tratándose de los de su nombramiento.

Artículo 10. La sanción de los delitos oficiales para la destitución del cargo de que el responsable se encuentre investido e inhabilitación por un término no menor de cinco ni mayor de 10 años.

Las faltas oficiales de los funcionarios y empleados que no gocen de fuero se sancionarán con la suspensión del cargo por un término no menor de un mes ni mayor de seis meses, o inhabilitación hasta por un año para obtener otro cargo.

La sanción se impondrá sin perjuicio de la reparación del daño, quedando expedito el derecho de la Federación o de los particulares para exigir ante los Tribunales competentes la responsabilidad pecuniaria que hubiese contraído el funcionario o empleado.

Artículo 11. En demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para los funcionarios públicos.

Artículo 12. Se concede acción popular para denunciar los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación ante la Cámara de Diputados.

Artículo 13. El Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal y los agentes del Ministerio Público de sus respectivas dependencias tendrán obligación de iniciar las averiguaciones que correspondan por los delitos o faltas oficiales, en los casos en que estén legalmente facultados para ello; de denunciar ante las autoridades competentes la comisión de dichos delitos o faltas, y de dar cuenta a sus respectivos superiores en los casos en que sea procedente.

Artículo 14. Pronunciada una declaración o sentencia de responsabilidad oficial no puede concederse al condenado la gracia del indulto.

Artículo 15. Para proceder por delitos comunes contra los funcionarios mencionados en el Artículo 2º es indispensable que la Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado declare, por mayoría absoluta de votos, el número total de miembros que la formen, si ha o no lugar a proceder contra el acusado.

En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior; pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no

**LAS FALTAS OFICIALES
DE LOS FUNCIONARIOS
Y EMPLEADOS QUE NO GOCEN
DE FUERO SE SANCIONARÁN
CON LA SUSPENSIÓN DEL CARGO**

prejuzga sobre los fundamentos de la acusación.

En caso afirmativo, el acusado queda separado de su encargo y sujeto, desde luego, a la acción de los Tribunales comunes, a menos que se trate del Presidente de la República, pues en tal caso sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratara de un delito oficial.

Artículo 16. Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal que no gocen de fuero y que durante su encargo o con motivo de éste cometan delitos comunes, serán juzgados por los Tribunales Penales competentes, incoándose los procedimientos en la forma ordinaria o con arreglo a las disposiciones del Código de Procedimientos Penales aplicables a cada caso.

Artículo 17. Los delitos o faltas oficiales, salvo en el caso de los funcionarios con fuero, serán procesados por un juzgado popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el Artículo 20 Constitucional.

5.7.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, del 30 de diciembre de 1982.

La referida Ley de 1979 fue abrogada por la hoy vigente Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, del 30 de diciembre de 1982.

6.- Definición.

La responsabilidad Penal Federal, Estatal y Municipal de los Funcionarios es la resultante criminosa, con sus consecuen-

cias punitivas atribuidas a éstos, por los delitos que realizan durante su encargo. Se trata de una manifestación del poder político de castigar -ex profeso manifestado como menoscabo penal de bienes jurídicos- destinado a sancionar y prevenir mediante la ejecución forzada de las penas, los delitos cometidos por los servidores públicos. Los fines perseguidos por el Estado, mediante esta responsabilidad, son proteger bienes jurídicos penalmente tutelados relacionados con el desempeño del servicio público.

Esta definición supone dar por admitido el carácter indivisible del poder del Estado de menoscabar penalmente bienes jurídicos a los servidores públicos federales, estatales y municipales, que realicen acciones tipificadas como delictivas. Sin embargo, con objeto de deslindar a los sujetos activos, debe reconocerse, el Artículo 108 Constitucional no establece ninguna responsabilidad para los servidores municipales. En cambio, aunque con el grave error de omitir a los procuradores generales de Justicia en los estados, en tanto, se les puede acusar penalmente sin ninguna consideración y directamente, dicho Artículo Constitucional sí la prevé contra los Gobernadores, Diputados locales y magistrados de los Tribunales de Justicia de las Entidades Federativas.

La definición que proponemos señala a dicha responsabilidad como una manifestación del poder político. Ciertamente lo es y, por conveniencia social, procede que siga siendo, en exclusiva, poder del Estado.

Con la finalidad de evitar la venganza privada en contra del funcionario, o acaso lo más grave, la impunidad de éste -atento a tener a su favor el ejercicio

mismo del poder público-, el orden constitucional, por voluntad democrática del Constituyente, le otorga al Estado -obviamente representado por las autoridades de gobierno competente- el poder de dañar penalmente bienes jurídicos a los servidores públicos que delincan. Sobre este punto puede sostenerse, tal poder admite un régimen de excepción respecto del Presidente de la República; se determina en su favor una inmunidad relativa, pues, no obstante, el Artículo 108 Constitucional ordena: dicho funcionario, “durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común”, el Artículo 111 no autoriza en su contra el juicio de procedencia, al establecer en su Párrafo Cuarto, “por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del Artículo 110. En este supuesto la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable”.

Finalmente, la referida definición fija la naturaleza de la aludida responsabilidad, misma que es penal. Por tanto, consiste en la privación deliberada de bienes jurídicos pertenecientes a los funcionarios que delincan. En consecuencia, esta responsabilidad penal derivada del *ius puniendi* o poder político con mayor solidaridad de fuerza con que cuenta el Estado sirve para castigar los delitos cometidos, en este caso, por servidores públicos. Su fin es tutelar bienes jurídicos que atañen directamente al Estado, pues trata de inducir al funcionario a cumplir con lo jurídicamente normado e impedir el abuso de autoridad. De esta ma-

nera, que simultáneamente proteja y dañe en exceso bienes jurídicos, o sea, de un lado se orienta a la salvaguarda de aquéllos, de tal importancia para su propia esencia, que una lesión de los mismos lo sea en sí a la existencia y seguridad del Estado (bienes jurídicos protegidos penalmente), y que por el otro, su imposición al funcionario culpable le represente una merma a sus derechos, de tal naturaleza grave; que cuando menos se traduzca en una limitación de su libertad personal.

7. Sujetos.

Los sujetos a quienes se destina y regula la normatividad sustantiva y procesal penal analizada son los servidores públicos. En México, éstos son quienes, trabajando para el Estado, desempeñan el servicio público en las diversas competencias del gobierno en sus distintos poderes, fueros y niveles, como lo determinan los Artículos 32, 41, 49, 108, 109, 111, 115 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Señalar la responsabilidad penal de los servidores públicos es hacer referencia a sujetos activos de delito calificados, o sea, aquellos desempeñantes del servicio público. La especialidad de esta responsabilidad penal de los sujetos que nos ocupan requiere de una doble explicación: una objetiva (el servicio público) y la otra subjetiva (servidores públicos).

En sentido objetivo, el servicio público denota toda la actividad del gobierno estatal. El Es-

**POR LO QUE TOCA AL
PRESIDENTE DE LA
REPÚBLICA, SÓLO HABRÁ LUGAR
A ACUSARLO ANTE LA CÁMARA
DE SENADORES EN LOS
TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 110**

tado, según la clásica división de poderes, actúa -presta el servicio público- como legislativo, ejecutivo y judicial. Todas las funciones entrantes en el campo de esos tres poderes forman, en sentido lato, el desempeño del gobierno como elemento del Estado.

Debido a que el gobierno equivale, además del concepto de elemento del Estado, a una función abstracta de orden superior a la cual atañe el régimen del Estado, en su conjunto unitario, nos queda: que la administración pública es una actividad ya concreta, derivada de las diversas competencias del gobierno, mismas que corresponde como objeto, intereses, funciones y fines circunscritos de los poderes del Estado. Tales serían las relaciones con los demás Estados, el aseguramiento del orden interno, el dictado de las leyes, el despacho jurisdiccional de los litigios y en general la realización de los actos para la obtención de los objetivos del Estado, permitientes de su sostén y progreso en las distintas áreas.

En el aspecto subjetivo, los servidores públicos son los sujetos o personas de quienes se sirve el Estado para que lo representen en el desempeño del gobierno y para conseguir los fines de que antes hablamos (secretarios de Estado, diputados o jueces, por ejemplo).

Esto es irrefutable. La existencia de los delitos de cohecho o peculado, por ejemplo, evidencian la calidad de sujeto pasivo de la administración pública en estos delitos. Por otro lado, al hablarse de una responsabilidad penal, federal, estatal y municipal de los servidores pú-

**LOS SERVIDORES PÚBLICOS SON
LOS SUJETOS O PERSONAS DE
QUIENES SE SIRVE EL ESTADO
PARA QUE LO REPRESENTEN EN
EL DESEMPEÑO DEL GOBIERNO**

blicos, ello implica una reprochabilidad a sujetos activos diversos.

Respecto de la catalogada de federal, el Artículo 108 de la Constitución del país indica, *in genere*, se reputarán servidores públicos regidos por este fuero: a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y en general a toda persona que desempeñe un empleo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal. De conformidad con el precepto constitucional en cita, estos servidores públicos "serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones".

El Presidente de la República está sujeto a un régimen especial, que comentaremos aparte.

Si bien es cierto que, constitucionalmente, los servidores públicos antes señalados serán responsables penalmente por los actos u omisiones constitutivas de delito, también lo es, que no todos ellos necesitan, para su procesamiento penal, de la declaración de procedencia señalada en el Artículo 111 de nuestra Carta Magna y Capítulo III del Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Sólo requieren de esta declaración los siguientes funcionarios: los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del Despacho, los jefes de Departamento Administrativo, el jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador Gene-

ral de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

Acerca de los servidores públicos de los Estados, el aludido Artículo 108 Constitucional señala como tales a los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las legislaturas locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales. Estos Funcionarios serán responsables por violaciones a la Constitución, indebido de fondos y recursos federales. Tal relación de servidores públicos puede ampliarse, de acuerdo con lo que determinen las constituciones de los estados, por autorizarlo así el último párrafo del mismo Artículo 108 Constitucional.

El Artículo 111 Constitucional señala que requieren de declaración de procedencia, para enjuiciamiento penal por delitos federales, los Gobernadores, los Diputados locales, y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados.

Sobre los servidores públicos de los municipios la Constitución del país no señala su responsabilidad penal por delitos federales. Sólo refiere en el último párrafo de su Artículo 108, que las constituciones de los estados precisarán el carácter de servidor público, para efecto de sus responsabilidades de quien desempeñe el empleo, cargo o comisión en los municipios.

Finalmente, el Presidente de la República durante el tiempo de su encargo, únicamente podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común. De conformidad con el Artículo 111 Constitucional, para proceder penalmente contra este funcionario no está prevista la declaración de proceden-

cia. "Sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del Artículo 110 Constitucional. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable. Por su lado, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos excluye su aplicación a este funcionario al indicar en su Artículo 2º que "son sujetos de esta Ley los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del Artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales". No obstante esta disposición, la fracción II del Artículo 80 de esta Ley señala al Presidente de la República la obligación de presentar su declaración anual de situación patrimonial.

8.- Legislación Aplicable

Desde luego, el tema se centra en la Legislación Constitucional y Penal aplicable a los servidores públicos señalados como sujetos en el inciso que antecede. Ciertamente, pues, se trata, aquí, de los derechos constitucional, penal objetivo y procesal relativo.

Por su trascendencia para el individuo y la sociedad, el *tus puniendi*, con mayor razón el aplicable a servidores públicos por la animadversión popular que despierta cuando delinquen, no únicamente habrá de ser el último reducto del poder estatal para proteger la ordenación jurídica y sus supremos bienes tutelados, sino debe inexcusablemente ser limitado y controlado, constitucionalmente, como garantía individual y competencia expresa otorgada a determinados órganos de gobierno.

En nuestro texto político existe el reconocimiento del *tus puniendi* como

régimen coactivo de excepción, como la *última ratio* del Derecho utilizable cuando se estima no existen otras formas jurídicas menos drásticas para regular las conductas a normar, destinado *ex professo* para agredir penalmente las garantías individuales, en este caso, los funcionarios que delinquen. Previsiones de esta índole se señalan en su ya aludido Título Cuarto.

En relación con el Derecho Penal objetivo, consecuentemente con la categoría de delitos aquí analizados, ciertamente hoy, como se desprende de la Constitución del país y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no se hace ya clasificación alguna de delitos oficiales y de delitos comunes. Debemos entender, sin embargo, que sí existe la diferencia de ambas clases de conductas punibles.

No podemos olvidar que los delitos oficiales son aquellos que perpetran los servidores públicos con motivo del ejercicio de sus funciones de gobierno y que corresponden, dentro de la clasificación genérica, a los considerados como de abuso de autoridad. Esto es, junto con el ataque sexual, el peligro de contagio, el lenocinio, el fraude o la violación, por ejemplo, como distinciones de los más variados delitos, puede contarse autónomamente la relativa de abuso de autoridad. Acerca de la categoría de este ilícito, son muchos, en efecto, los delitos que lo contienen; al vulnerar coincidentemente bienes jurídicos del Estado, aparte de la sola autoridad pública delegada por éste y de la cual abusan vulnerando el interés de la defensa social, con frecuencia también les nace

adquirir una naturaleza propia y una mayor gravedad. El peculado, el enriquecimiento ilícito o la concusión, por ejemplo, son conductas criminosas todas ellas que presuponen no únicamente la extralimitación o abuso de un servicio público, sino la lesión a los bienes jurídicamente tutelados de éste y más bien del Estado.

Más aún, en la escala descendente de importancia de los bienes jurídicamente tutelados, cierta especie de abuso de autoridad menos grave para el Estado, se presenta y castiga sólo en el campo político o administrativo; tales son las faltas y sanciones que prevén los Artículos 5°, 6°, 7°, 8°, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55 y 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Quiero decir que el interés por sancionar los actos de autoridad aquí marcados, aun cuando no se produzca la lesión de un tipo penal, deriva del acto abusivo en sí mismo, a fin de tutelar los valores ínsitos del servicio público como tal, en cuanto el incumplimiento o irregularidad de los actos de autoridad provocan graves trastornos a los bienes del Estado y al orden jurídico. Tal vez, en este respecto, Carrara no se equivocó cuando dijo: "Eliminad la venalidad y suponed el abuso de un poder público o daño del derecho de otro, sin que esta lesión del derecho constituya por sí misma delito, y tendréis el criterio constante del abuso de autoridad innominado".

**EL DELITO OFICIAL ES LA ACCIÓN
INDIVIDUAL DE UN FUNCIONARIO
CONTRA LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA Y EL ESTADO,
TIPIFICADA EN NORMAS PENALES**

Casi desde siempre, pues, el delito oficial es la acción individual de un funcionario contra la administración pública y el Estado, tipificada en normas penales. Se trata, en esencia, de la con-

ducta criminal más agravante al Estado, que más afecta a la sociedad y al gobernado. Ello es así, porque al no reducirse el Estado a ser un conglomerado fortuito de individuos o de voluntades teleológicamente desvinculadas, sino a una ordenación ética y política de la coexistencia que responde a la idea de una comunidad de fines -tendientes a preservar su propia existencia, del orden jurídico y del territorio, así como incrementar al bienestar de la población y el individuo-, los mismos se comprometen, al dañarse toda la identidad política estatal con esta clase de ilícito penal. Tan malo y grave en extremo es atentar contra el territorio, como ejercitar el poder en interés propio o usar dicho poder público para sojuzgar al pueblo o al individuo.

En consecuencia, hecha la distinción entre delitos oficiales (cometidos por funcionarios contra la administración pública) y delitos comunes cometidos por funcionarios durante su gestión en la administración pública, aunque no

con motivo de ésta, toca ahora ver estos últimos.

Respecto de los delitos comunes, es obvio, que igualmente pueden ser cometidos por funcionarios. Se trata de acciones punibles tipificadas en normas penales que no requieren, en su comisión u omisión, de sujetos activos calificados de servidores públicos. Significa reconocer que los servidores públicos pueden incurrir en delitos comunes, con independencia de su función pública, cuando actúan en razón de su vida privada.

En ambos casos de delitos, oficiales o comunes, por disposición del Artículo 111 Constitucional, se aplicará la legislación penal que corresponda, conforme a las reglas de competencia establecidas en los artículos 1° a 6° del Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal, así como en las disposiciones relativas de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

EL NUEVO RÉGIMEN CONSTITUCIONAL

(La Administración de Justicia y la Seguridad Social)

Eduardo Andrade Sánchez

Los problemas de la inseguridad pública y el de la deficiente administración de justicia constituyen preocupaciones que se manifestaron con insistencia en la campaña electoral de 1994. El entonces candidato a la Presidencia de la República por el Partido Revolucionario Institucional, Dr. Ernesto Zedillo, hizo pronunciamientos específicos al respecto y asumió compromisos cuyo cumplimiento empezó a poner en práctica desde los primeros días de su mandato iniciado el 10. de diciembre de 1994.

Durante el primer mes de su gestión, envió al Congreso una iniciativa de reformas constitucionales que permitieran mejorar la administración de justicia y el manejo coordinado de las diversas fuerzas de seguridad pública para atender la demanda ciudadana relativa a la disminución del índice delictivo en todo el país, particularmente en las grandes ciudades.

En lo relativo a justicia propuso una amplia modificación de la estructura y funciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, órgano supremo del Poder Judicial Federal. Los objetivos principales de esta transformación eran básicamente dos:

1° Concentrar a la Suprema Corte en la tarea del control constitucional para fortalecer el régimen de Derecho en el país, y

2° Crear las condiciones para mejorar el funcionamiento del Poder Judicial al establecer un órgano encargado exclusivamente de la administración, vigilancia y disciplina de dicho Poder. Este órgano es el actual Consejo de la Judicatura Federal.

**DICHO CAMBIO DEBÍA
CONCLUIR EL PROCESO DE
TRANSFORMACIÓN DE LA
SUPREMA CORTE DESDE SU
CONCEPCIÓN INICIAL EN LA
CONSTITUCIÓN DE 1917**

La concreción de estos propósitos requería un cambio en el modelo del órgano supremo en materia jurisdiccional. Dicho cambio debía concluir el proceso de transformación de la Suprema Corte desde su concepción inicial

en la Constitución de 1917, en la que coincidían la función de control constitu-

cional por medio del juicio de amparo, cuyas resoluciones carecen de efectos generales y sólo reparan la violación constitucional en el caso concreto y la tarea de control de la legalidad en la que fungía como tribunal de casación.

Como puede apreciarse, en este esquema se había seguido una pauta similar a la establecida en la Constitución estadounidense y en él no tenía cabida el llamado modelo europeo, en el que existe un órgano específico de control Constitucional que resuelve controversias entre órganos del Estado cuando está de por medio la interpretación de la norma suprema o se juzga acerca de la concordancia de las Leyes con la Constitución, pudiendo tomar resoluciones que dejen sin efecto una legislación viciada de inconstitucionalidad.

A lo largo de los años, el cúmulo de trabajo en la Suprema Corte obligó a la multiplicación de los tribunales colegiados de circuito, a los que se fue transfiriendo gradualmente el control de la legalidad el cual, por vía de amparo, permite incluso la revisión de las sentencias dictadas en segunda instancia por los tribunales superiores de justicia de las entidades que componen la Federación mexicana. La reforma de 1987 le dio prácticamente a la Corte la condición de órgano dedicado exclusivamente al control de la constitucionalidad pero no le confirió las atribuciones de un tribunal constitucional, propiamente dicho, al estilo europeo. Esta fue justamente la acción que se consumó con la reforma de diciembre de 1994, en la cual aparecen dos nuevas figuras jurídicas que perfeccionan el sistema de control constitucional, garantizando la supremacía de la Constitución y la sujeción de todas las autoridades a las disposiciones de la

misma, estas figuras son: la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad.

Las controversias constitucionales son aquellos conflictos que pueden surgir entre diversos órganos del Estado. La única materia que queda excluida del conocimiento de la Suprema Corte y que en consecuencia no puede dar lugar a una controversia constitucional es la materia electoral. Igualmente se excluyen del conocimiento de la Corte las acciones en las que se pretenda hacer valer la inconstitucionalidad de una norma general de carácter electoral.

Hasta el momento, ésta es una laguna que debe colmarse en el Derecho constitucional mexicano, porque los problemas electorales no quedan sujetos a un régimen de control constitucional prácticamente por ninguna vía, porque el amparo tampoco procede en dicha materia.

En el proceso de discusiones acerca de la reforma del Estado, que se ha venido desarrollando durante la primera mitad de 1996, en principio se ha llegado a un consenso entre los partidos en el sentido de que es indispensable que exista un mecanismo de control constitucional en la materia electoral, posición que han manifestado también algunos ministros de la Suprema Corte de Justicia. En la elaboración de las iniciativas que habrán de puntualizar dicho consenso, se definirá si será la propia Suprema Corte la que asuma la referida función de control o si lo hará el Tribunal Federal Electoral.

Volviendo a las controversias constitucionales, éstas pueden surgir entre:

- a) La Federación y un estado o el Distrito Federal;
- b) La Federación y un municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
- d) Un estado y otro;
- e) Un estado y el Distrito Federal;
- f) El Distrito Federal y un municipio;
- g) Dos municipios de diversos estados;
- h) Dos Poderes de un mismo estado;
- i) Un estado y uno de sus municipios;
- j) Un estado y un municipio de otro estado; y
- k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal.

En los casos de los incisos h) a k) la controversia deberá versar sobre la constitucionalidad de los actos o disposiciones generales de los entes involucrados.

De estas controversias sólo podrá conocer la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en algunos casos su resolución puede tener efectos generales y privar de validez la disposición de carácter general que hubiese sido impugnada. Pero esto sólo ocurre cuando se trata de disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnadas por la Federación, o del mismo tipo de disposiciones dictadas por los municipios e impugnadas por los estados. Igualmente cuando se trate de disposiciones

generales que sean materia de controversia en los casos de los incisos c), h) y k).

Como se desprende de lo apuntado, el efecto derogatorio de la resolución de la Corte opera solamente en un sentido que figurativamente denominaré *vertical descendente*, esto quiere decir que las impugnaciones de los ámbitos más amplios de validez, como el de la Federación contra un estado o de un estado contra un municipio, pueden dar lugar a que se deje sin efecto la disposición emitida por el ámbito de validez de menor extensión, es decir, el del estado frente a la Federación o el del municipio frente al estado. Empero no existe la posibilidad inversa, por ejemplo, si un estado impugna una norma general emitida por la Federación y la Suprema Corte concede la razón al estado, la resolución se aplica en relación con la referida entidad, pero no puede tener efectos generales. Lo mismo ocurre si un municipio impugna una disposición general emitida por un estado.

En los casos en los que se admite que la resolución de la Corte deje sin efectos a la disposición general, es necesario que la decisión jurisdiccional sea votada favorablemente por lo menos por ocho ministros de la Corte, integrada por once. Esto significa que se requiere una mayoría calificada; de no alcanzarse, la resolución sólo tendrá efecto entre las partes.

Por lo que toca a las acciones de inconstitucionalidad reguladas en la fracción II del Artículo 105, éstas tienen por objeto “plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución, con excepción de las que se refieran a la materia electoral”.

Las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto invalidar la norma que pugna con la Constitución y, como veremos, constituyen, en cierta forma, una garantía a los derechos de las minorías en los órganos legislativos para evitar que éstas sean aplastadas por la mayoría aun cuando tengan una razón jurídica a su favor. Este punto de vista se explica al analizar sobre quiénes están legitimados para ejercer las acciones de inconstitucionalidad.

En la fracción ya mencionada se establece que las aludidas acciones "podrán ejercitarse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

"a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;

"b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;

"c) El procurador general de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;

"d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de algunos de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y

"e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.

"Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos".

Cuando se declaren invalidadas, con motivo de controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad, disposiciones de carácter general, la resolución no tendrá efectos retroactivos salvo en materia penal en la que, como sabemos, rige el principio general de aplicación retroactiva de la Ley en todo lo que favorezca al procesado o al reo.

Vemos, cómo la Corte ha pasado a ser, de manera plena, un verdadero tribunal constitucional encargado de resolver estas nuevas figuras que hemos descrito.

Quedan en la Constitución sólo tres casos en los que la Corte puede actuar para resolver asuntos en los que no se implique directamente una cuestión de constitucionalidad, éstos son: el contenido en la fracción III del Artículo 105, la cual prevé que de oficio o a petición fundada del correspondiente tribunal unitario de circuito o del procurador general de la República, la Suprema Corte podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de jueces de distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten. El segundo caso aparece en el último párra-

fo de la fracción V del Artículo 107, según el cual "la Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente tribunal colegiado de circuito, o del procurador general de la República, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten". Y el tercero se encuentra en el penúltimo párrafo de la fracción VIII del propio Artículo 107, por virtud del cual la Suprema Corte puede decidir conocer de los amparos en revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

A esta capacidad de la Suprema Corte para conocer de tales asuntos se le conoce en la doctrina como *facultad de atracción* o *facultad atractiva* porque la Corte puede atraer dichos asuntos para conocer de ellos, en el primero de los casos señalados como tribunal de apelación, en el segundo prácticamente como tribunal de casación revisando sentencias definitivas de otros órganos jurisdiccionales y en el tercero como tribunal de amparo ejerciendo un control de legalidad, puesto que de los amparos en los que se plantean problemas de constitucionalidad debe necesariamente conocer la Suprema Corte de acuerdo con la fracción VIII del Artículo 107.

La propia Suprema Corte ha sentado jurisprudencia en el sentido de que la facultad de *atracción* se ejerce discrecionalmente, lo cual no quiere decir que se haga de manera arbitraria o caprichosa "sino invocando, sin alterar, las circunstancias que concretamente se refieren al caso de que se trate y sin apoyar la resolución en hechos inexac-

tos, sino en razonamientos que estén de acuerdo a la lógica". Pero no está obligada a conocer del asunto que le sometan los tribunales de circuito o el procurador general de la República, ya que tiene la potestad de determinar si atrae o no el caso que se le presente (véase *La Constitución y su Interpretación por el Poder Judicial de la Federación*, Suprema Corte de Justicia de la Nación y Fondo de Cultura Económica, México, 1992, volumen 1, páginas 675 a 678).

**LA PROPIA SUPREMA CORTE
HA SENTADO JURISPRUDENCIA
EN EL SENTIDO DE QUE LA
FACULTAD DE ATRACCIÓN SE
EJERCE DISCRECIONALMENTE**

Por otro lado, los casos previstos en los párrafos segundo y tercero del Artículo 97 constituyen, a mi juicio, problemas típicamente de carácter

constitucional, si bien con efectos *sui generis*. El primero relativo a la facultad de nombrar de entre los miembros del Poder Judicial o incluso fuera de él a personas que averigüen "algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual", tiene por objeto precisamente preservar la vigilancia de dichas garantías individuales. A mi manera de verlo éste es un caso excepcional en que miembros nombrados por la Corte deberían actuar en funciones de Ministerio Público, sustituyendo a quienes normalmente se ocupan de dicha tarea porque, evidentemente, han sido superados por las circunstancias. Pero este tema será materia de otro estudio.

En cuanto a la averiguación de hechos que puedan constituir la violación del voto público, si esto pone en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión, estamos también en un campo del más alto nivel constitucional.

Además de funcionar en el pasado como órgano de control constitucional, la Suprema Corte venía fungiendo como el organismo administrativo de todo el Poder Judicial Federal. A su cargo quedaba el nombramiento y asignación territorial de los jueces de distrito y los magistrados de circuito, así como la vigilancia de su conducta. Esta función administrativa, además de ser una carga adicional de trabajo que tiende a interferir con la función propiamente jurisdiccional, dio lugar a algunos vicios y al surgimiento de un sistema clientelar en el que cada ministro podía propiciar y favorecer la carrera judicial de personas que, de alguna manera, aparecían como sus protegidos. Para ser justo debe aclararse que, en general, los ministros ejercían con prudencia estas atribuciones que, parafraseando a Jorge Carpizo, podríamos llamar *metaconstitucionales* o *metalegales* y que no se sustentaban en prácticas de corrupción, pero de cualquier manera constituían un método que restaba objetividad a la selección y promoción del personal judicial y favorecía la creación de un espacio de cotos cerrados que impedían una adecuada permeabilidad en el sistema de ingreso al Poder Judicial y ascenso dentro del mismo, dándole poco espacio al real concurso de méritos entre quienes aspiraban a ascender o progresar en la carrera judicial.

Para superar estas dificultades se adoptó en nuestro país un sistema que ha venido operando en Europa y otras partes de Latinoamérica, consisten en adjudicar a un órgano especializado el gobierno y la administración del Poder Judicial. Este órgano forma parte del propio Poder y actúa con diferentes denominaciones, por ejemplo en Italia se denomina Consejo de la Magistratura; en

España, Consejo General del Poder Judicial; y en México se adoptó el nombre de Consejo de la Judicatura Federal. Este Consejo se integra por siete miembros: cuatro provenientes del propio Poder Judicial, dos designados por el Senado de la República y uno por el titular del Ejecutivo. De los provenientes del Poder Judicial, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia funge a la vez como Presidente del Consejo de la Judicatura. Además se integran a él un magistrado de tribunal unitario, un magistrado de tribunal colegiado y un juez de distrito.

Por otro lado, es necesario aclarar que los consejeros designados por el Senado y por el Presidente de la República no son personeros o representantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo; dichos Poderes constituyen la fuente de su designación, pero los consejeros así nombrados, inmediatamente se desligan y adquieren autonomía para actuar dentro de un órgano que a su vez es autónomo.

El replanteamiento de las funciones de la Suprema Corte de Justicia obligó a su reestructuración. Anteriormente estaba constituida por veintiún ministros numerarios y cinco supernumerarios, lo que hacía un total de veintiseis. Es claro que este número resulta excesivo para el nuevo modelo del tribunal constitucional en que se ha convertido la Corte, además de que ya no realizará funciones de tipo administrativo. Con este motivo se decidió volver, de acuerdo con la iniciativa presidencial, al esquema original de la Constitución de 1917, según el cual la Corte se constituía por once ministros. Se volvió, pues, a dicho número. Puede funcionar en pleno participando los once ministros o en salas. De acuerdo con el Artículo 15 de la Ley Orgá-

nica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial el 26 de mayo de 1995, la Suprema Corte contará con dos salas, cada una compuesta por cinco ministros.

Una importante modificación relativa a un mejor equilibrio entre los Poderes de la Unión fue introducida por el Senado de la República al texto original de la iniciativa presidencial. En ésta se mantenía el sistema vigente hasta 1994, en el que el Presidente designaba a los ministros y correspondía al Senado la ratificación de dichos nombramientos. Se introducían como novedades la comparecencia de los aspirantes ante el Senado y la ratificación por una mayoría calificada de dos tercios.

Los senadores modificaron el procedimiento a efecto de que ahora el Presidente *proponga* y el Senado *disponga*. Así los nombramientos futuros de los ministros de la Corte se harán mediante una terna que proponga el titular del Ejecutivo y de ella designará el Senado a quien deba ocupar el cargo por mayoría de dos tercios, previa comparecencia de los propuestos.

Para integrar la primera Suprema Corte que debería funcionar después de aprobada la reforma constitucional, se aplicó un sistema consistente en que el Presidente propuso a 18 juristas de entre los cuales el Senado seleccionó a once. La Suprema Corte se irá renovando gradualmente, de manera que dos de los once miembros designados a principios de 1995 terminarán su ejercicio en el año 2003; otros dos en el año 2006; dos más en el año 2009; dos en el año 2012 y,

finalmente, tres serán relevados en el año 2015. Se garantiza así un proceso de renovación parcial de este cuerpo colegiado a lo largo de los años.

Por lo que toca a la seguridad pública, ésta se definió por primera vez en el ámbito constitucional. Se incorporaron dos párrafos al Artículo 21 en el que se indica que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en las respectivas competencias que la 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.

En el Artículo 73 fracción XXIII se facultó al Congreso “para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal”. La sociedad mexicana ha expresado un verdadero clamor para solicitar un más eficiente combate contra la delincuencia. Ello implica acciones en diversos frentes pero, por supuesto, supone la necesidad de un marco constitucional y legislativo que sienta las bases para una operación eficaz de los cuerpos policíacos. Para eso

**LA ACTUACIÓN DE LAS
INSTITUCIONES POLICIALES
SE REGIRÁ POR LOS PRINCIPIOS
DE LEGALIDAD, EFICIENCIA,
PROFESIONALISMO Y HONRADEZ**

es necesario que participen coordinadamente diversas autoridades que tienen funciones en el ámbito de la seguridad pública y, como señala la Constitución, que se establezca un efectivo sistema de coordinación entre cuerpos encargados de prestar este servicio en las diferentes esferas competenciales del Estado mexicano, esto es, en los ámbitos federal, estatal y municipal.

La colaboración real de las organizaciones en las que se deposita la fuerza pública es una condición necesaria para lograr una eficiente persecución y sanción a los delincuentes.

Se planteron algunas objeciones surgidas de un prurito federalista mal entendido que hacía aparecer la coordinación a la que ahora obliga la Constitución, como un atentado contra el Pacto Federal, esta posición derivaba de una incomprensión de la esencia misma de cualquier federación. El Estado federal es una organización compleja en la que se distribuyen competencias otorgando unas a la Federación, esto quiere decir, a los órganos que actúan en todo el ámbito territorial del Estado en ciertas materias y asignando otras facultades a las entidades federativas, esto es a los órganos de gobierno de cada uno de los estados miembros de la Federación.

No existe un criterio fijo que señale de antemano cuáles atribuciones deben ser de la Federación y cuáles de los estados, esto deriva de la práctica y de las necesidades concretas de cada país e incluso cambia con el tiempo.

Las disposiciones constitucionales distribuyen estas competencias y pueden igualmente ordenar formas de coparticipación sin que ello implique una

afectación a la naturaleza federal del Estado. Un Estado federal sólo deja de serlo si todas las atribuciones se concentran en los órganos federales; en tal caso se convierte en un Estado unitario o central; o bien si todas las atribuciones se distribuyeran entre las entidades federativas y no quedara ninguna para la Federación, ello significaría la disolución de ésta y la conversión de cada estado, antes federado, en estado soberano.

Dentro de esos extremos todas las fórmulas de distribución son posibles según respondan a las necesidades prácticas que deban atenderse.

De ahí que el sistema adoptado en México no sólo es teóricamente sostenible sino funcionalmente adecuado. De las disposiciones constitucionales se desprendió la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1995. El Artículo 3° de esta Ley define a la seguridad pública como "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.

"Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor."

La legislación desarrolla el concepto constitucional original y presenta un concepto de seguridad pública que comprende diferentes acciones estatales que van desde la prevención del delito hasta la rehabilitación del infractor, pa-

sando por la persecución, que es facultad del Ministerio Público y la sanción que corresponde al Poder Judicial. En la Ley se definen los grandes propósitos y tareas del sistema nacional de seguridad pública, pero se adopta un sistema flexible para irlos concretando por virtud de la acción de las instancias de coordinación que son el Consejo Nacional de Seguridad Pública y los correspondientes consejos locales que actuarán en cada entidad federativa, municipal o delegacional en los municipios de los estados y en las delegaciones del Distrito Federal y los consejos regionales en los que pueden participar dos o más entidades federativas cuando las circunstancias hagan necesaria esta figura.

El Consejo Nacional de Seguridad Pública se integra por el secretario de Gobernación, quien es su Presidente; todos los gobernadores de los estados; el secretario de la Defensa Nacional; el secretario de Marina; el secretario de Comunicaciones y Transportes; el procurador general de la República, el jefe del gobierno del Distrito Federal y el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La presencia de los secretarios de Defensa Nacional y de Marina fue impugnada mediante una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ésta convalidó la constitucionalidad de la inclusión de dichos secretarios en el Consejo. Lo cual es lógico, pues no puede negarse que entre las funciones que les están encomendadas por la Constitución y por la Ley a las fuerzas armadas, figuran algunas

que tienen relación con la seguridad pública entendida según la dimensión del Artículo 3° de la Ley, ya citado, y por lo tanto es necesario su intervención en la instancia superior de coordinación del sistema nacional de seguridad pública.

**EN LA LEY SE DEFINEN LOS
GRANDES PROPÓSITOS Y TAREAS
DEL SISTEMA NACIONAL DE
SEGURIDAD PÚBLICA, PERO
SE ADOPTA UN SISTEMA FLEXIBLE**

Por último, es indispensable mencionar la importancia que se da en la Ley a dos aspectos fundamentales para el éxito de las tareas coor-

dinadas en esta materia: la formación de los miembros de los cuerpos de seguridad y la centralización y adecuado manejo de la información.

Así se dedica un capítulo a las obligaciones que deben cumplir los integrantes de las instituciones policiales y a las bases para el desarrollo de la carrera policial. En cuanto a la información, se establecen los registros Nacional del Personal de Seguridad Pública, Nacional de Armas y Equipo; así como las bases de la estadística en materia de seguridad pública y las reglas esenciales para la integración de una base nacional de datos sobre personas que sean probables responsables de delitos, indiciadas, procesadas o sentenciadas.

Las tareas de perfeccionamiento de la seguridad pública y la administración de justicia se han prolongado mediante la aprobación reciente de reformas constitucionales dirigidas a sentar los fundamentos para un eficiente combate contra la delincuencia organizada, así como la introducción de reformas en materia penal y procesal penal que elevan la penalidad de algunos delitos que generan mayor preocupación en la sociedad y sancionan con mayor rigor

las conductas delictivas reiteradas y el llamado lavado de dinero. A fin de continuar en este proceso, en la actualidad se trabaja en la elaboración de un proyecto de ley tendiente a luchar específicamente contra las formas organizadas de delincuencia.

Es obvio que la sola modificación del marco legal no habrá de resolver los problemas en estas áreas, pero constituye el cimiento sobre el que debe

levantarse una eficaz acción ejecutiva que, unida al mejoramiento de las condiciones generales de la economía y a la profundización de tareas educativas y culturales que refuercen los valores éticos de la comunidad, permitan alcanzar el *desideratum* de una sociedad razonablemente segura en la que se desenvuelva con tranquilidad la vida individual, familiar y comunitaria, sin las angustias y sobresaltos que ahora nos agobian.

LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA HOY

René González de la Vega

A la luz de las demandas populares de una eficiente política de Estado para combatir al delito y al delincuente -y de la evolución que se opera y consolida en el marco constitucional y legal dedicado al tratamiento de estos temas-, la procuración de justicia en México vive uno de sus momentos más dramáticos. De ahí la importancia de realizar esfuerzos para abordar los grandes temas de la impartición de justicia y a partir de ellos hallar propuestas viables, objetivas y actualizadas que coadyuven al cambio de México.

1. Planeación y Política Criminológica.

La Administración Pública mexicana se ha desarrollado notablemente en sus estructuras, fundamentos y concepciones, durante los últimos veinte años. Hay sectores del Gobierno Federal, con niveles de organización y eficiencia, capaces de competir o compararse a niveles internacionales, con los más avanzados; pensemos en el sector financiero, en el de comunicaciones y transportes o en algunos rubros del de salud.

LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO VIVE UNO DE SUS MOMENTOS MÁS DRAMÁTICOS

No habría, pues, razones para considerar que los cuadros y organizaciones gubernamentales de justicia y seguridad pública no puedan alcanzar esos niveles de desarrollo y eficiencia, de competitividad internacional, aspirando a la excelencia.

México cuenta con un buen arsenal jurídico para apoyar la planeación del desarrollo y la conducción de la administración pública y de los sectores social y privado, por los rumbos que exige su destino y las demandas populares.

El Artículo 26 constitucional establece que:

“El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá

las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlos al plan y los programas de desarrollo. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los Programas de la Administración Pública Federal”.

En su tercer párrafo, este artículo constitucional sigue diciendo:

“La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

“En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la Ley”.

La Ley de Planeación, reglamentaria de este precepto constitucional, establece la obligación de los gobiernos federales en el sentido de que sometan al Congreso, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) que les corresponda, dentro de los primeros seis meses de la Administración respectiva. Así, durante el primer semestre de la administración pública federal 1994-2000, se aprobó, publicó y divulgó el Plan relativo a ese periodo.

Este instrumento, con fuerza vinculatoria en el ámbito nacional, dice en sus párrafos iniciales:

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 propone cinco objetivos fundamentales:

“I. Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano.

“II. Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la Ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.

“III. Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.

“IV. Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.

“V. Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

“Para cumplir el objetivo de preservar la soberanía, el Plan Nacional de Desarrollo propone fortalecer la capacidad del Estado de garantizar la seguridad nacional, la vigencia del Estado de Derecho y la presencia de las instituciones de la República en todo el territorio nacional.

“Para consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho y edificar un país de leyes,

el Plan se apoya en las reformas constitucionales realizadas en diciembre de 1994 para ratificar la necesidad de una profunda transformación a nuestro sistema de justicia.

“Las estrategias propuestas comprenden crear, a través de la adecuación normativa correspondiente, las condiciones legales, institucionales y administrativas para asegurar a toda persona la protección efectiva de sus derechos, la aplicación oportuna e imparcial de la Ley y el acceso a la justicia. Asimismo, se propone la revisión sistemática de las normas procesales, el establecimiento de mecanismos más expeditos para la resolución de conflictos a través de la justicia de paz, y el mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo que fortalezcan la independencia y calidad profesional de los miembros del Poder Judicial.

“El Plan Nacional de Desarrollo propone avanzar resueltamente hasta consolidar un régimen de certidumbre jurídica para el patrimonio de las familias y las actividades productivas, y, a la vez, crear las condiciones que permitan al Estado prevenir eficazmente la delincuencia, combatir frontalmente las organizaciones criminales, perseguir y castigar oportunamente los delitos. Conforme a los lineamientos del Plan, estas tareas se realizarán ejerciendo estrictamente las atribuciones que confiere el orden jurídico y salvaguardando los derechos humanos.

“El Plan comprende estrategias específicas para el establecimiento de un

Sistema Nacional de Seguridad Pública con propósitos precisos de calidad, de impulso a una carrera policial profesional digna y respetada, así como para la adecuada coordinación de los tres órdenes de gobierno en la materia” (Hasta aquí la cita).

Por su parte, los asuntos de justicia conforman integran las funciones primigenias y originarias del Estado moderno; son indelegables, no pueden ni deben ser prestadas por nadie que no sea el Estado; es pues, bajo estas circunstancias, como el propio Estado debe autodefinirse y autocomprometerse a partir, precisamente, de una política criminológica bien delineada y plasmada en el Plan de Gobierno (Plan Nacional de Desarrollo).

La Constitución de la República, reformada en 1996, es clara al respecto:

“La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. (Artículo 21)”.

Bajo este lineamiento fundamental y en torno a la procuración e impartición de justicia, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 estableció que:

“A lo largo de la vida independiente del país, los mexicanos hemos aspirado a gobernarnos mediante leyes. En

EL PROPIO ESTADO

DEBE AUTODEFINIRSE Y

AUTOCOMPROMETERSE

A PARTIR, PRECISAMENTE, DE

UNA POLÍTICA CRIMINOLÓGICA

BIEN DELINEADA

todo momento, el ideal de hombres y mujeres ha sido que las conductas de los individuos y de las autoridades se guíen por lo dispuesto en las normas jurídicas. Hemos buscado construir un régimen en donde la plena eficacia de las normas aplicables a particulares y a gobernantes, la seguridad de personas y bienes y el pleno ejercicio de los derechos y libertades se encuentren garantizados por los órganos del Estado, en una sociedad crecientemente compleja.

“En todo el país, los mexicanos han expresado su preocupación por la creciente inseguridad pública a que se enfrentan en la vida cotidiana. A diario se cometen actos ilícitos que perturban la paz y la tranquilidad sociales, afectan el bienestar, la seguridad y el patrimonio de las familias y, en no pocas ocasiones, lesionan irreparablemente la integridad e incluso la vida de muchos mexicanos. Cuando estos delitos no se resuelven conforme a la Ley, se quebranta seriamente el Estado de Derecho.

“En el ámbito de la seguridad pública, es evidente la falta de una debida capacitación y de una remuneración adecuada, así como la ausencia de mecanismos eficaces de coordinación policial entre los tres órdenes de gobierno. A su vez, las acciones de los cuerpos de seguridad pública se han enfocado más a combatir los delitos consumados que a adoptar medidas de prevención. Por su parte, la sociedad, al percibir el incremento de la inseguridad y su relación con las ineficiencias, desviaciones y tolerancia de las instituciones de seguridad pública, ha optado por alejarse de las mismas por desconfianza o por temor.

“Paralelamente al aumento de la violencia y, estrechamente relaciona-

da con ella, se ha desarrollado una delincuencia cada vez mejor organizada que ha dado lugar el incremento del tráfico de armas, asaltos bancarios, narcotráfico y secuestros, entre otros. Combatir sus causas y efectos, acabar con la impunidad que genera y castigar a sus autores son tareas urgentes que debemos emprender sin dilaciones ni titubeos.

“Muchos de los atentados más graves contra el Estado de Derecho y la frustración de la población ante un ambiente de inseguridad creciente, se deben a la impunidad en el ámbito penal. La comisión frecuente de delitos, su deficiente investigación, los defectos en la integración de las averiguaciones, la ineficiencia para detener a los responsables, la falta de un adecuado seguimiento de los procesos, el rezago en el conocimiento y resolución de los juicios y la connivencia entre delincuentes y algunas autoridades que tienen la alta misión de aplicar las leyes, son problemas característicos que el ciudadano afronta con frecuencia en la procuración y administración de la justicia penal.

“Por lo que respecta a la impartición de justicia, no siempre contamos con un sistema que corresponda a los reclamos de la sociedad. En algunos tribunales se dictan fallos con ignorancia o parcialidad o se desarrollan con lentitud los procesos que conocen, en buena parte porque no siempre existen los mecanismos para que los particulares combatan tales proceder que deben ser sancionados, o porque los propios tribunales carecen de los elementos materiales y técnicos para desempeñar adecuadamente sus funciones.

“Si bien en los últimos años se han logrado avances importantes en la

modernización del marco jurídico, aún se observan rezagos que imposibilitan la plena seguridad jurídica. Así, diversas transacciones se realizan al amparo de normas que, por el transcurso del tiempo, resultan inadecuadas para satisfacer las necesidades actuales, originando falta de claridad y transparencia en las relaciones jurídicas u obligando a subsanar tales deficiencias mediante instrumentos privados complejos, poco accesibles para un gran número de personas y que no ofrecen garantías suficientes a las partes.

“En sus casi cinco años de vida, la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha avanzado en el fomento de una cultura de protección y defensa de los derechos humanos entre la población y las autoridades. La elevación a rango constitucional de estas actividades tutelares responde a una exigencia social de combatir el abuso y la violación de esos derechos por parte de las autoridades, así como de abatir la impunidad y auxiliar en la solución rápida y expedita de los conflictos entre particulares y autoridades, en instituciones administrativas y en corporaciones de seguridad pública. No obstante, aún no se ha arraigado una práctica de respeto pleno a los derechos humanos ni se ha consolidado cabalmente en las entidades federativas el sistema de organismos de protección a tales derechos”.

A continuación, el propio Plan diseña, en ocho bien delineados puntos, lo que el Estado considera como sus trazos mayores en materia de justicia y seguridad pública y que componen, por

tanto, la materia prima de la política criminológica del régimen.

**EN ALGUNOS TRIBUNALES SE
DICTAN FALLOS CON IGNORANCIA
O PARCIALIDAD O SE
DESARROLLAN CON LENTITUD LOS
PROCESOS DE QUE CONOCEN**

“Para mejorar la seguridad pública y la administración de justicia se atenderá a los siguientes objetivos:

“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 niveles 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 de 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 procu-

ración 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 inequidades y subterfugios que la población resiente.

“Otorgar a la población la confianza de que los recursos públicos se utilizan con legalidad, transparencia, honestidad y eficiencia; que existen mecanismos idóneos para prevenir y detectar acciones de corrupción, y que las infracciones son sancionadas pronta y oportunamente, con independencia del nivel jerárquico del infractor;

“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, cuando esto no acontezca, se sancione a los infractores; un régimen donde la calidad de los juzgadores y sus resoluciones esté por encima de toda sospecha;

“Consolidar un régimen de seguridad jurídica sobre la propiedad y posesión de los bienes y las transacciones de los particulares. Esto es requisito indispensable para promover la inversión, propiciar el sano desempeño de las actividades productivas y garantizar la transparencia en las relaciones jurídicas de las personas;

“Consolidar la reglamentación y el ejercicio de las funciones de los organismos que tienen a su cargo la protec-

ción no jurisdiccional de los derechos humanos. En especial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de las comisiones locales de la materia, 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; y

“Mejorar el acceso de los indígenas a las instituciones de procuración e impartición de justicia considerando su identidad cultural, para que no sufran menoscabo en la aplicación de la Ley. Impulsar el acceso igualitario a la justicia para los pueblos indígenas implica el fortalecimiento de mecanismos que garanticen procesos legales con apego a derecho, tales como la presencia sistemática de traductores para que los indígenas puedan seguir sus juicios en sus propias lenguas, o la difusión específica de los derechos y responsabilidades que les confiere la Ley”.

He aquí un completo y ambicioso Plan, que da estructura y destino a lo que debiera ser la Política Criminológica de México; el divorcio entre planeadores y hombres de justicia es palpable; estos no se han sumado en tiempo a los planteamientos surgidos de la sociedad misma; será propósito de este trabajo, revisar las estructuras de nuestra Política, sus alcances y realidades, así como sus desmayos y faltas de atención, para con modestia, pero con firme convencimiento, apuntar soluciones y sugerencias posibles, producto de más de veinte años de experiencia en asuntos de justicia y seguridad pública.

En esa virtud, durante el verano de 1995, fui invitado para organizar y coordinar los foros de consulta y debate en el Distrito Federal, para la formula-

ción de lo que habría de ser el primer Programa de Procuración de Justicia para el Distrito Federal, 1995-2000.

En efecto, el Plan Nacional de Desarrollo, a que ya se hizo referencia, dispuso, por primera vez, que la capital del país propusiera y expidiera un programa de procuración de justicia específico, que diseñara los objetivos, estrategias generales y específicas y líneas de acción a seguir en el Distrito Federal.

Desde luego redacté un primer documento que sirviera de base para el análisis y debate por parte de la ciudadanía, de los expertos, de los legisladores, de los miembros de la academia, de los sectores social y privado y, en general, de todo el que quisiera y pudiera hacer alguna aportación a este trabajo de planeación.

Finalmente, el Ejecutivo Federal, a propuesta de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal presentó, y ha puesto en práctica, el programa sectorial aludido, el cual contempla como sus objetivos generales:

Comportamiento ético de los servidores públicos;

-**Combate** a la delincuencia organizada;

-**Control** de la legalidad;

-**Efectiva** investigación de los delitos;

-**Acceso** a la justicia;

-**Prevención** de la corrupción;

-**Acceso** de los indígenas a la justicia, y

-**Reestructuración** del sistema de seguridad pública.

Como estrategias generales, este programa para el Distrito Federal precisó las de legalidad, profesionalización, especialización y modernización.

En concreto, este programa desarrolla profusamente las estrategias específicas que derivan de aquéllas, relacionadas en el párrafo anterior y logran un documento sólido, que permitirá una firme consolidación de las tareas de procuración de justicia en la capital del país.

A su vez, y por disposición expresa de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, en sus Artículos 12 y 13, en noviembre de 1995, el jefe del Departamento del Distrito Federal y el procurador general de justicia del Distrito Federal, expidieron y pusieron en práctica el Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal, 1995-2000, y en cuya concepción y redacción tuve también el privilegio de participar.

Este programa de seguridad pública establece como objetivo general del mismo "alcanzar una ciudad segura para todos, en la que se preserven los derechos de las personas, las libertades, el orden y la paz públicos, abatiendo la incidencia delictiva y la impunidad de los infractores en el ámbito del Distrito Federal".

Para lo anterior, este instrumento programático fijó diez objetivos específicos, y a cada uno de los cuales correspondió una línea de estrategia y las líneas de acción respectivas. Estos objetivos son:

1. Intensificar la vigilancia en la Ciudad de México;

2. Fortalecer los sistemas de justicia cívica;

3. Combatir y prevenir la delincuencia organizada y violenta;

4. Profesionalizar los cuerpos de seguridad pública;

5. Fortalecer la coordinación entre las instituciones policiales;

6. Preservar el respeto a los derechos humanos;

7. Abatir la impunidad y la corrupción en las instituciones policiales;

8. Desarrollar una administración eficiente de los cuerpos de seguridad pública;

9. Lograr la activa participación ciudadana en materia de seguridad pública, e

10. Informar prominentemente a la comunidad de los avances en las tareas realizadas.

Asimismo, de la consulta y análisis de este documento se desprende una sólida respuesta a los problemas que aquejan a la capital de la República en materia de seguridad pública y que, como se verá, resultan congruentes a los planteamientos ya vertidos en instrumentos anteriores y que contempla esta obra desde su primera edición.

2. Nueva Política de Coordinación en Materia de Seguridad Pública.

A finales de 1994, el Poder Constituyente permanente adicionó dos párrafos al Artículo 21 de la Constitución General de la República, *in fine*, que a la letra dicen:

“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”.

Por primera vez, se incorpora a nuestro régimen constitucional lo relativo a la seguridad pública, en tanto función exclusiva del Estado y garantía constitucional de los habitantes de México pues, con anterioridad, las únicas referencias constitucionales a esta materia se dieron en el Artículo 123, relativo a las garantías laborales y en el Artículo 115, que se refiere al fortalecimiento municipal.

A la luz de este nuevo dispositivo, el Congreso de la Unión aprobó la *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, del 11 de diciembre de 1995, la que entró en vigor al día siguiente y de cuyo contenido vale la pena, en este inciso, referirnos a sus principios generales.

Esta Ley reglamentaria de los dos párrafos ya transcritos del Artículo 21 constitucional, establece, en su Artículo 3º, que:

“Conforme al Artículo 21 constitucional y para los efectos de esta Ley, 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.

“Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pú-

blica mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.

“El Estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos que induzcan el respeto a la legalidad.

“La función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta Ley”.

Este ordenamiento, para resolver en el marco del federalismo mexicano, dispuesto en el precepto transcrito, refiere en su Artículo 4º, que:

“Cuando las disposiciones de esta Ley comprendan materias y acciones que incidan en diversos ámbitos de competencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal o de los Municipios, se aplicarán y ejecutarán mediante convenios generales y específicos entre las partes componentes del Sistema Nacional”.

Por lo que hace al Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley de referencia establece los objetivos de la coordinación entre las diversas autoridades competentes de los tres niveles de

gobierno, previendo en su Artículo 9º, lo siguiente:

“Las autoridades competentes de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, se coordinarán para:

I. Integrar el Sistema Nacional de Seguridad Pública;

II. Determinar las políticas de seguridad pública, así como ejecutar, dar seguimiento y evaluar sus acciones, a través de las instancias previstas en esta Ley:

III. Desarrollar los lineamientos, mecanismos e instrumentos para la mejor organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública y para la formación de sus integrantes;

IV. Establecer, supervisar, utilizar y mantener actualizados todos los instrumentos de información del Sistema Nacional;

V. Formular propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como para llevarlo a cabo y evaluar su desarrollo; y

VI. Tomar medidas y realizar acciones y operativos conjuntos”.

A su vez, el Artículo 10º, establece los contenidos y alcances de esa coordinación, diciendo a la letra:

“La coordinación comprenderá las materias siguientes:

I. Procedimientos e instrumentos de formación, reglas de ingreso, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales;

II. Sistemas disciplinarios, así como de estímulos y recompensas;

III. Organización, administración, operación y modernización tecno-

lógica de las instituciones de seguridad pública;

IV. Las propuestas de aplicación de recursos para la seguridad pública, incluido el financiamiento conjunto;

V. Suministro, intercambio y sistematización de todo tipo de información sobre seguridad pública;

VI. Acciones policiales conjuntas, en los términos del Artículo 5o. de esta Ley;

VII. Regulación y control de los servicios privados de seguridad y otros auxiliares;

VIII. Relaciones con la comunidad y fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos; y

IX. Las relacionadas con las anteriores, que sean necesarias para incrementar la eficacia de las medidas y acciones tendientes a alcanzar los fines de la seguridad pública”.

Como instancias de coordinación, la propia Ley previene que existirá un Consejo Nacional de Seguridad Pública y consejos locales y regionales. Al primero de ellos lo integra de la siguiente manera:

“Artículo 12.- El Consejo Nacional será la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional y será integrado por:

I. El Secretario de Gobernación, quien lo presidirá;

II. Los gobernadores de los Estados;

III. El secretario de la Defensa Nacional;

IV. El secretario de Marina;

V. El secretario de Comunicaciones y Transportes;

VI. El procurador general de la República;

VII. El jefe del Gobierno del Distrito Federal; y

VIII. El secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública”.

Y como atribuciones de este Consejo Nacional, la Ley señala en el Artículo 15, las siguientes:

“El Consejo conocerá y resolverá los asuntos siguientes:

I. La coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública;

II. La determinación de lineamientos para el establecimiento de políticas generales en materia de seguridad pública;

III. La formulación de propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como la evaluación periódica de éste y otros relacionados;

IV. La determinación de medidas para vincular el Sistema Nacional con otros nacionales, regionales o locales;

V. La emisión de bases y reglas para la realización de operativos conjuntos entre corporaciones policiales federales, locales y municipales;

VI. La realización de programas de cooperación internacional sobre seguridad pública, en coordinación con las entidades y dependencias competentes;

VII. La elaboración de propuestas de reformas a leyes y reglamentos en materia de seguridad pública;

VIII. El análisis de proyectos y estudios que se sometan a su consideración por conducto del Secretario Ejecutivo;

IX. La expedición de reglas para la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública; y

X. Los demás que sean necesarios para cumplir los objetivos de esta Ley”.

Por cuanto hace a los consejos locales y regionales, el Artículo 18 previene que:

“En el Distrito Federal y en los estados se establecerán consejos locales encargados de la coordinación, planeación y supervisión del Sistema Nacional de Seguridad Pública en sus respectivos ámbitos de gobierno. En el caso de los consejos estatales, participarán los municipios atendiendo a las características regionales y demográficas de cada entidad federativa.

“En las entidades federativas se establecerán consejos de coordinación delegacionales o municipales, según sus características, para la realización de dichas actividades”.

Y el Artículo 19, señala:

“Cuando para el cumplimiento de la función de seguridad pública sea necesaria la participación de dos o más entidades federativas, se establecerán instancias regionales de coordinación, con carácter temporal o permanente.

“Cuando se requiera la participación de dos o más municipios, ya sea de un mismo o de diferentes entidades federativas, también podrán establecerse instancias intermunicipales, con apego a los ordenamientos estatales correspondientes”.

Este ordenamiento legal regula en preceptos subsecuentes lo relativo a la actuación y formación de los inte-

grantes de las instituciones policiales y establece en su Artículo 22, que:

“Para que la actuación de los integrantes de las instituciones policiales se apegue a los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, las instancias de coordinación del Sistema Nacional promoverán que en las normas aplicables se prevean, como mínimo, los deberes siguientes:

I. Conducirse siempre con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos;

II. Prestar auxilio a las personas amenazadas por algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos. Su actuación será congruente, oportuna y proporcional al hecho;

III. Cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad, sin discriminar a persona alguna por su raza, religión, sexo, condición económica o social, preferencia sexual, ideología política o por algún otro motivo;

IV. Abstenerse en todo momento y bajo cualquier circunstancia de infligir, tolerar o permitir actos de tortura u otros tratos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes, aun cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenaza a la seguridad pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra; al conocimiento de ello, lo denunciará inmediatamente ante la autoridad competente;

V. Observar un trato respetuoso con todas las personas, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que, en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población;

VI. Desempeñar su misión sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente. En particular se opondrá a cualquier acto de corrupción;

VII. Abstenerse de realizar la detención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables;

VIII. Velar por la vida e integridad física de las personas detenidas en tanto se ponen a disposición del Ministerio Público o de la autoridad competente.

IX. Participar en operativos de coordinación con otras corporaciones policiales, así como brindarles, en su caso, el apoyo que conforme a derecho proceda;

X. Obedecer las órdenes de los superiores jerárquicos y cumplir con todas sus obligaciones, siempre y cuando sea conforme a derecho; y

XI. Preservar el secreto de los asuntos que por razón del desempeño de su función conozcan, con las excepciones que determinen las leyes”.

Vale la pena resaltar que hace obligatoria la carrera policial; y en sus Artículos 23 y 24, dice:

“La carrera policial es el elemento básico para la formación de los integrantes de las instituciones policiales, a fin de cumplir con los principios de actuación y desempeño. Comprenderá los requisitos y procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia, promoción y separación del servicio, así como su evaluación.

“La carrera policial, en sus diferentes niveles, se establecerá con carác-

ter de obligatoria y permanente. Deberá instrumentarse por la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios en sus respectivos ámbitos de competencia y de manera coordinada, a través de un servicio nacional de apoyo que homologue procedimientos y busque la equivalencia de los contenidos mínimos de planes y programas para la formación de los integrantes de las instituciones policiales.

“La dignificación de las corporaciones policiales será considerada por las legislaciones federal, estatales y del Distrito Federal, acorde con la calidad y riesgo de la función y las posibilidades de cada entidad”.

Regula lo relativo a la información nacional sobre seguridad pública y al registro nacional del personal, del armamento y equipo de seguridad pública. Asimismo, establece las bases para un sistema estadístico en esta materia y los apoyos de información a las tareas de procuración de justicia.

Por cuanto hace a los particulares, en sus últimos preceptos la Ley regula los servicios de atención a la población en materia de seguridad pública y las formas y medios para lograr en este ámbito la participación de la comunidad; y por último, da las reglas generales de actuación de los servicios privados de seguridad.

Este novedoso marco legal en materia de seguridad pública viene a colmar un antiguo vacío en nuestro régimen jurídico y, a la luz de los pasos de instrumentación que se han realizado durante los primeros meses de 1996, se permitirá madurar un eficaz y verdadero Sistema Nacional de Seguridad Pública.

3.- Ámbitos de la Criminalidad.

Para estudiar y combatir el delito con eficacia cabal, hemos de distinguir sus diversos ámbitos de manifestación y de efectos producidos. Desde los planteamientos de la estadística criminal, no es conveniente considerar toda la ilicitud penal en un mismo paquete o de manera integral, pues la óptica para el observador de los movimientos cuantitativos de los índices delictivos se perturbaría y no permitiría una adecuada toma de decisiones.

Asimismo, la investigación y combate operativo del delito, exige distinguir las diversas manifestaciones antisociales, pues los instrumentos, capacidades y estrategias de la autoridad persecutora han de ser distintos, según se trate de una manifestación delictiva u otra.

El proceso penal o juicio criminal también debe tender a la especialización, según se trate de manifestaciones delictivas de una naturaleza o de otra, lo que supone un sujeto enjuiciable diferente y un reproche y tipo de sanción también diversa.

Hoy en día, los sistemas penitenciarios y postpenitenciarios buscan soluciones de carácter intrínseco, ante el estrepitoso fracaso de la prisión como modelo readaptador y procuran mirar al encierro como segregación social, sólo para algún tipo de delincuente y para otro, cancelar la prisión como medio de tratamiento o de retribución social, explorándose medidas de otra naturaleza.

Es evidente, para abordar los temas apenas mencionados en líneas

anteriores, que la criminología moderna, a partir del catálogo de delitos que ofrecen las codificaciones y legislaciones penales vigentes debe sugerir *ámbitos de la criminalidad* específicos que faciliten el conocimiento, prevención, investigación, persecución y sanción de las comisiones delictuosas.

En efecto, no todas las infracciones penales que la Ley contempla son vistas o sentidas por la sociedad de la misma manera, aunque todas buscan ser resueltas con el instrumento punitivo, para evitar su reiteración y sancionar al culpable.

a) Así, hay manifestaciones delincuenciales que afectan de manera directa la seguridad pública, generando en la comunidad social reacciones de repulsa y temor, que es necesario combatir, pero fundamentalmente, prevenir. En esta categoría o ámbito se puede mencionar al homicidio intencional y las lesiones intencionales, los norteamericanos incluyen, así, su *murder*; también se incluye la violación o *forcible rape* anglosajón, o el robo con violencia, traducido a la legislación norteamericana en sus versiones de *robbery* o de *aggravated assault*.

En esta misma categoría, no dejamos de lado el robo a casa habitación o *burglary*, el robo a transeúnte o *larceny* y el robo de vehículo o motor *vehicle theft*.

Estos *serious crimes*, así clasificados en Estados Unidos y para nosotros, en la propuesta que hacemos, *delitos que afectan la seguridad pública* componen el grupo de infracciones que estadísticamente cuentan, para informar los índices delictivos que no sólo orientan la opinión pública, sino que sirven de ma-

terial básico para las campañas de prevención del delito y de combate al delito organizado y serial.

b) Otro tipo de infracciones penales deben considerarse como conductas que afectan la esfera directa de los particulares o personas jurídicas que aparecen como víctimas, pero sin incidir en la muy sensible seguridad pública. Tal es el caso de los delitos de querrela o que sólo se persiguen a petición del ofendido, tales como los fraudes, los abusos de confianza o en otro extremo, los estupros o adulterios, o bien, los hechos imprudenciales no graves.

Al igual que en otros países, estos delitos deben tener un trato diferente desde el punto de vista estadístico, operativo y persecutorio; lo relevante en ellos es la reparación del daño y el protagonismo elocuente de la víctima, en contraste con los ilícitos penales del grupo A, en los que la intervención de la representación social (Ministerio Público), es fundamental.

La característica de *cuasidelito* o de delito privado de estas infracciones, orilla a considerar acomodos realistas en los aparatos persecutores de la criminalidad. Involucrar en el mismo tratamiento a los grupos A y B, implica esfuerzos desperdiciados y perturbaciones severas en la prevención del delito, en la sensación pública de seguridad y en los procedimientos judiciales y penitenciarios.

c) Hay otro ámbito de la criminalidad, que si bien puede generar resul-

tados lesivos, su origen se encuentra en los riesgos inherentes a la convivencia social; el diario devenir de la vida comunitaria, implica riesgos de roce, de fricción, de confrontación que al producirse, hacen incurrir a sus actores en la comisión de figuras previstas en la Ley penal como infracciones.

Las estructuras sociales, económicas o culturales presentan desequilibrios propios de la condición humana y su espíritu gregario, aquéllos, los desequilibrios, son causa eficiente para que un mal encauzamiento del libre albedrío afecte directamente los bienes o derechos de otros.

Así, existen delitos como los robos simples, las amenazas, los allanamientos, las comisiones culposas más graves, los daños y otras figuras de similar textura, que la población enfrenta diariamente, sabiendo que son invasiones de terceros a su esfera personal, que no perturban gravemente la seguridad pública, que exigen ampliar la cultura cívica y que reclaman una justicia pronta para los demandantes.

Estas figuras, componentes del grupo C, no figuran en los esquemas mundiales de delitos que afectan la seguridad pública, y son tratados por una justicia de paz, inmediata y conciliadora.

No aspiran a la presencia de aparatos investigadores complejos ni a respuestas represivas consideradas como severas.

d) Existe un último grupo de figuras delictivas que atentan contra la

LA CARACTERÍSTICA DE
CUASIDELITO O DE DELITO
PRIVADO DE ESTAS
INFRACCIONES, ORILLA
A CONSIDERAR ACOMODOS
REALISTAS EN LOS
APARATOS PERSECUTORES
DE LA CRIMINALIDAD

seguridad nacional y en las que no puede identificarse una víctima en particular o una determinada comunidad como la ofendida; el daño se produce a la Nación o a la humanidad y su persecución y represión se demandan internacionalmente. De ahí, que, en el interés de prevenirlas o perseguirlas, también, al modo que en su comisión misma se genera, pueden darse atentados contra la soberanía nacional, ya por gobiernos extranjeros que, con el pretexto de luchar contra sus manifestaciones, invaden otras esferas nacionales o bien, por estructuras supranacionales, que pretenden inmiscuirse en asuntos internos de un país soberano.

El narcotráfico, el contrabando, el genocidio, el terrorismo, el sabotaje, los daños ecológicos o informáticos de carácter criminal y otras manifestaciones modernas de la delincuencia, no deben ser incorporadas en su concepción y enfoque a los que reciben los grupos anteriores (A, B y C) cada uno por separado. Su estadística, su prevención, su investigación, represión y tratamiento final requieren mecanismos especializados, que se mantengan alertas en materia de seguridad nacional, para evitar desestabilizaciones propiciadas por la actividad criminal en sí misma o por supuestos persecutores ajenos al ámbito nacional.

Estos cuatro ámbitos de la criminalidad requieren subprogramas de política criminológica especializados, así como instituciones, cuerpos legales y operativos específicos; su dimensionamiento cualitativo y cuantitativo a través de la estadística criminal no puede confundirse, so pena de generar distorsiones severas en la opinión pública y en los aparatos de gobierno.

4. Manifestaciones de la Criminalidad.

En pocos años, tal vez durante los últimos veinticinco, México ha trascendido de una delincuencia artesanal, verdaderamente arcaica, de tipo estrictamente convencional reflejada en comisiones más o menos graves de distintos tipos de delitos, pero todas producto innegable de la circunstancia socioeconómica y cultural, a una delincuencia organizada—verdaderos gangs o bandas profesionales de delincuentes—, a una delincuencia, por otro lado, sofisticada y dedicada al llamado delito de *cuello blanco* y se dirige a generar la delincuencia política, la delincuencia del poder y el terrorismo, de no desatar medidas de prevención y contención apropiadas y oportunas.

La delincuencia convencional no ha desaparecido, por el contrario, ha crecido en algunos rubros, pero ahora convive con las otras manifestaciones emergentes; está referida a las conductas personales y circunstanciales del infractor, no está asociada a deliberaciones o conspiraciones, surge, las más de las veces de la ocasión—delitos ocasionales— y aunque puede haber reincidencias, no se desubica de la convencionalidad, dados los medios empleados y su *modus operandi* ciertamente tradicional.

Este tipo de delincuente, normalmente responde a la trilogía criminógena en su personalidad criminal: labilidad afectiva, egoísmo acendrado y buena dosis de agresividad. No se manifiesta sólo en la comisión de delitos violentos, pues incursiona con buen éxito en comisiones más complejas o elabora-

das, como los fraudes u otros de estructura similar.

Los incisos A, B y C del subtema anterior, proporcionan material delictivo de esta clase delincencial; el infractor ocasional incursiona, mayoritariamente en delitos patrimoniales básicos, como el robo, ya con violencia o sin ella, pero en sus manifestaciones más elementales, como el robo a transeúnte o el asalto a negocios pequeños; también incursiona en los delitos contra la vida y la integridad corporal —homicidio y lesiones—, pero como producto de resistencia a robos, riñas, comisiones pasionales u otras de esta textura.

Los delitos sexuales, principalmente, violación, estupro y abusos deshonestos, son preferidos por este tipo de delincuente ocasional o convencional; no desdeña, esta categoría, algunas formas menores y de comisión personal, de delitos patrimoniales no violentos, como el fraude, la extorsión o el abuso de confianza.

La delincuencia organizada, que implica la profesionalización del delito, la antisocialidad como *modus vivendi*, la planeación y conspiración, la cohesión y estructura piramidal del grupo, la previa selección y estudio de la víctima y la acumulación de riqueza, en ocasiones de manera sorprendente, aparece en el escenario nacional, de manera franca y reconocible, en los mediados de la década de los setenta.

Su impulsor más vigoroso es, al mismo tiempo su vertiente más conspi-

cua: el narcotráfico. A partir de esta forma atroz de la delincuencia, se genera toda una secuela — la industria del delito — con plena eficacia y ramificaciones a toda la práctica delictiva.

El delito organizado reconoce bandas en las filas de los delincuentes más peligrosos, inteligentes y audaces, que cobraron experiencia en la delincuencia convencional y lograron relaciones de complicidad y coautoría durante su vida en las prisiones; estos grupos decididos a contravenir las normas por cualquier medio, las más de las veces son cooptados por los capos del narcotráfico u otras manifestaciones delictivas, siempre lucrativas.

También, se integran sus filas por policías o expolicías, dotados de capacitación por el Estado mismo y que las ganancias importantes de la delincuencia y su sentido de impunidad, invitan a la comisión organizada de delitos diversos, todos productores de ingresos.

La delincuencia organizada actúa, principalmente, en el narcotráfico, los secuestros, la extorsión, el contrabando, el robo a casa habitación y a negociaciones importantes; el homicidio, las lesiones y la violación son sólo subproductos, que no desdeñan, de las comisiones principales.

La delincuencia política, otra forma de ilicitud penal, la abordamos desde el enfoque de los atentados contra el Estado. Esta manifestación

EL DELITO ORGANIZADO
RECONOCE BANDAS EN LAS FILAS
DE LOS DELINCUENTES MÁS
PELIGROSOS, INTELIGENTES
Y AUDACES, QUE COBRARON
EXPERIENCIA EN LA
DELINCUENCIA CONVENCIONAL

delincuencial, que ha prosperado en otros países hispanoamericanos, pero que en México no se ha revelado con toda su potencialidad, aunque esto no significa que no hubiere existido o exista y que en cualquier momento se recrudezca, encuentra su razón de ser en las desigualdades y la injusticia social; en México, la apertura de espacios políticos a las minorías disidentes ha sido un bálsamo para evitar confrontaciones violentas.

Los delitos políticos, conforme a la tradición europea, suelen recibir un trato penal privilegiado, por cuanto a instituciones como el asilo, la prohibición de la pena de muerte, la no consideración de la reincidencia o el cumplimiento de la pena en lugar distinto al de los reos comunes. El problema consiste en distinguir cuáles son los delitos de estricto orden político y cuáles son comisiones que generan resultados dañosos, emboscadas en motivaciones sociales o políticas, que incluso admiten, desde 1989, el indulto por parte del Ejecutivo mexicano.

En términos estrictamente formales, la legislación penal mexicana, establece puntualmente que: *Se considerarán delitos de carácter político los de rebelión, sedición, motín y el de conspiración para cometerlos* (Art. 144 C.P. Mexicano).

La descripción penal para el delito de rebelión es: (Art. 132 C.P. Mexicano).

“Se aplicará la pena de dos a veinte años de prisión y multa de cinco mil a cincuenta mil pesos a los que, no siendo militares en ejercicio, con violencia y uso de armas traten de:

I. Abolir o reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Reformar, destruir o impedir la integración de las instituciones constitucionales de la Federación, o su libre ejercicio, y

III. Separar o impedir el desempeño de su cargo a alguno de los altos funcionarios de la Federación mencionados en el Artículo 2o de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados. (Esta Ley ha sido sustituida por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de 1983)”

El delito de sedición consiste, legalmente, en: (Art. 130 C.P. mexicano)

“Se aplicará la pena de seis meses a ocho años de prisión y multa hasta de diez mil pesos, a los que en forma tumultuaria, sin uso de armas, resistan o ataquen a la autoridad para impedir el libre ejercicio de sus funciones con alguna de las finalidades a que se refiere el Artículo 132 (ya transcrito).

“A quienes dirijan, organicen, inciten, compelan o patrocinen económicamente a otros para cometer el delito de sedición, se les aplicará la pena de cinco a quince años de prisión y multa hasta de veinte mil pesos”.

El delito de motín es definido por el Artículo 131 del Código Penal Federal de la siguiente manera:

“Se aplicará la pena de seis meses a siete años de prisión y multa hasta de cinco mil pesos, a quienes para hacer uso de un derecho o pretextando su

ejercicio o para evitar el cumplimiento de una Ley, se reúnan tumultuariamente y perturben el orden público con empleo de violencia en las personas o sobre las cosas, o amenacen a la autoridad para intimidarla u obligarla a tomar alguna determinación.

“A quienes dirijan, organicen, inciten, compelan o patrocinen económicamente a otros para cometer el delito de motín, se les aplicará la pena de dos a diez años de prisión y multa hasta de quince mil pesos”.

El delito de conspiración para cometer los anteriores tipos delictivos, que se acumularía a estos, es definido legalmente en el Artículo 141 del Código Penal Federal así:

“Se impondría pena de uno a nueve años de prisión y multa hasta de diez mil pesos a quienes resuelvan de concierto cometer uno o varios de los delitos del presente Título y acuerden los medios de llevar a cabo su determinación”.

A esta configuración formal de la delincuencia política se ha de agregar la que se da en la realidad cotidiana y que se traduce en la comisión de delitos comunes, claro, involucrados de un contenido social o político, real o simulado, tales como homicidios, lesiones, daños, robos, secuestros, acopios de armas, usurpaciones o falsedades.

La delincuencia política también se estructura de manera organizada, reconociendo mandos y jerarquías, aunque las más de las veces es una delin-

cuencia compartimentada, por células no mayores a tres o cuatro individuos. Existen, en su organización, burós políticos, ramas de ideología y propaganda, de reclutamiento, de logística y de acciones armadas o violentas. Otra manifestación de la delincuencia es la llamada *criminalidad del poder*, pues se ampara en el poder estatal, en su abuso o desviación. En otras latitudes, esta forma de criminalidad ha alcanzado niveles de barbarie, genocidio y represión brutales; no es el caso del México moderno.

Entre nosotros se presentan y combaten con persistencia dos vertientes básicas de esta manifestación criminal: los abusos, torturas y violaciones a los derechos humanos, en general, por parte de agentes de la autoridad contra la ciudadanía, delincuente o no, y las diversas formas de corrupción y enriquecimientos de servidores públicos.

Desde el punto de vista legal, en México se ha normado con severidad la persecución y represión de este tipo de conductas; el catálogo de delitos en la materia es realmente prolijo y dotado de penas severas. Los delitos de “ejercicio indebido de servicio público, de abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito” y más recientemente, el delito de Tortura, forman parte de la amenaza de pena a servidores públicos que delincan desde el Poder, pero, como siempre sucede, a estas manifestaciones de voluntad política y legislativa, debe aunarse una verdadera acción preventiva, vía selec-

LA DELINCUENCIA POLÍTICA

TAMBIÉN SE ESTRUCTURA DE

MANERA ORGANIZADA

ción y capacitación y represiva, vía encauzamientos de responsables, ejemplarizante e inhibitoria.

La acción popular en estos casos y la contraloría social, integrada por la ciudadanía responsable, deberían ser instrumentos de política criminológica que se aplicarán corrientemente, al lado de los instrumentos institucionales y públicos.

Por último, el terrorismo, como forma de delincuencia que merece ser tratado en forma aislada en nuestro enfoque, debido a su contexto actual e impresionante proliferación mundial, con todos sus rasgos de cobardía y eficacia lesiva, aparece en el elenco clasificatorio que ahora proponemos.

Ciertamente, el terrorismo debe combatirse con plena energía sin embargo, en el cumplimiento de esta tarea, algunos regímenes de *seguridad nacional* han desaparecido en diversos países el Estado de Derecho y han generado situaciones de emergencia que, en mucho, produjeron daños severos a su propia población.

La aplicación de una política criminológica equivocada en estos asuntos ha llevado a distintos regímenes a combatir el terrorismo fuera del *status* de delincuencia política a través de legislaciones de excepción, que muy pronto incurren en la persecución ciega de meros disidentes políticos o de delincuentes de opinión.

Es fácil caer, en la instrumentación de una política equivocada, en un verdadero terrorismo de Estado. La mo-

derna mezcla, muchas veces artificial, para justificar incursiones punitivas de narcotráfico y terrorismo, para formar el neologismo de *narcoterror*, ha creado verdaderos monstruos legislativos como el de los jueces sin rostro, la congelación financiera o el abuso de la suspensión de garantías constitucionales o de derechos humanos fundamentales.

5. Dimensionamiento del Problema.

Durante el último cuarto de este siglo, la delincuencia ha crecido desproporcionadamente en relación con épocas anteriores pero, sobretudo,

sobretudo, respecto de los aparatos públicos de prevención y represión del delito. En México, durante la década de los ochenta, ese crecimiento alcanzó un 20 por ciento anual, como producto de la se-

vera crisis económica que se vivió en el país durante el decenio referido. Sin embargo, actualmente, las tasas de crímenes violentos por 100 mil habitantes son ocho veces superiores en Estados Unidos que en México; bajo el mismo perfil comparativo, la delincuencia violenta en el país norteamericano es de tres a cuatro veces superior que en Canadá y las cifras de este país son dos o tres veces superiores a las europeas. A su vez, Europa tiene cifras que, en promedio, aunque varían de país a país, son tres veces superiores a las japonesas.

Para los expertos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), como el analista Irwin Waller, "los aumentos en las tasas de delincuencia se han debido en parte a que ésta se ha hecho más fácil a medida que los bienes de-

**EL TERRORISMO, COMO FORMA
DE DELINCUENCIA, MERECE
SER TRATADO EN FORMA
AISLADA EN NUESTRO ENFOQUE**

seables se hacían más disponibles y accesibles en automóviles y residencias cuyos propietarios están ausentes. Los homicidios aumentan cuando se eleva la cantidad de armas, especialmente las de fuego. La duplicación del número de policías o la cuadruplicación del número de agentes de seguridad privada en los últimos 30 años no parecen haber tenido un efecto considerable sobre la delincuencia. Las intervenciones policiales orientadas a problemas específicos pueden ser un elemento importante en la tarea de hacer que las comunidades sean más seguras, siempre y cuando su actividad se concentre en la reducción de la delincuencia”.

Estas aseveraciones de expertos internacionales, con sus adecuaciones al medio mexicano, son exactas; veremos en próximos incisos, en relación con las medidas adoptadas en nuestro país, cómo las causas señaladas y los remedios policiales especializados han sido la clave mexicana para desmantelar la delincuencia organizada y enfrentar la delincuencia ocasional, derivada de procesos descompuestos de orden cultural y socioeconómico.

Los gobiernos de los distintos países han reaccionado ante el incremento delincencial, a través de diversas medidas, a veces preventivas, en ocasiones estrictamente represivas; debemos decir que estas últimas han sido, lamentablemente, las más usadas, entre ellas la de la prisión, cuyo abuso ha generado resultados adversos en las políticas criminológicas adoptadas o, por lo menos, pretendidas.

**LOS GOBIERNOS DE LOS
DISTINTOS PAÍSES HAN
REACCIONADO ANTE
EL INCREMENTO DELINCUENCIAL,
A TRAVÉS DE DIVERSAS MEDIDAS,
A VECES PREVENTIVAS,
EN OCASIONES
ESTRICTAMENTE REPRESIVAS**

Entre 1960 y 1980, las poblaciones penitenciarias de los diversos países se mantuvieron relativamente estables, pero durante la década de los años 80, se dispararon las cifras de personas privadas de su libertad. En México, se mantiene hoy en día una relación alta de un preso, aproximadamente, por cada mil habitantes; en los Estados Unidos esta proporción rebasa cualquier cifra de otros países, pues alcanza una relación preso-habitante de cinco a seis por cada mil, según la región.

Esta práctica de abuso de la prisión, como lo decía, ha desembocado en problemas criminógenos; cifras internacionales nos señalan que entre un 50 por ciento y 70 por ciento de los liberados de prisión incurren nuevamente en

alguna comisión delictuosa, durante los tres años siguientes a su liberación. Este es el dato más elocuente sobre el fracaso de la pena de prisión como instrumento de uso universal (para todos y en todos los casos) y sobre todo, como supuesta solución para lograr la readaptación social de los delincuentes.

En México, con un porcentaje de población adulta muy reducida -apenas un 30 por ciento del total de habitantes, si hablamos de victimización-, aproximadamente un adulto de cada 60 ha sufrido algún asalto (robo con violencia) o robo domiciliario; en Estados Unidos esta proporción es cinco veces mayor, pues uno de cada 12 adultos ha sufrido un ataque de esa naturaleza; las cifras europeas coinciden con las mexicanas, en este renglón, pero hay que

considerar que su población adulta es proporcionalmente más extendida; de ahí que desprendamos que en números absolutos, los delitos en México son menos que en Europa, aunque afectan a un mayor número de adultos en nuestro país.

Si consideramos a la población en su conjunto, los habitantes de México tienen tantas posibilidades de ser víctimas de robos simples, robos con violencia, agresiones sexuales o robos domiciliarios, como los habitantes de Japón, pero tienen tres veces menos posibilidades de ser victimizados que los europeos y diez veces menos que los estadounidenses, por esas mismas causas.

En los Estados Unidos, durante la última década, los delitos violentos han observado un incremento del 23 por ciento, en cambio en México ese crecimiento se había dado en menos de un 5 por ciento y desde 1994 creció hasta 35 por ciento; el crecimiento mexicano se dio en ese periodo (20 por ciento anual) en relación con delitos menores de robo (robo simple) o robo de automóvil estacionado, también colaboraron a ese incremento algunas formas imprudenciales y la aparición de delitos contra la salud (comercio o tráfico de enervantes) y otros de los llamados de "cuello blanco".

Los homicidios son aún, en el mundo, los delitos más reducidos de entre los considerados graves; en la ciudad de México, con una población cercana a los nueve millones de habitantes, se cometen alrededor de mil homicidios anualmente, en tanto que en Nueva York, con menos de ocho millones de habitantes, se cometen al año 2 mil 250 homicidios. Estas cifras en Estados Unidos aventajan aún más que a México, a Euro-

pa, que conserva en materia de homicidios tasas muy inferiores.

En México, en 12 estados del país, se cometen más de mil delitos por cada 100 mil habitantes (dos del norte, cuatro del centro sin incluir al Distrito Federal, dos del sur y cuatro del sureste, resultando esta región del país, comparativamente con su población, la de mayor riesgo).

En nueve entidades federativas, incluido el Distrito Federal, se cometen entre 700 y mil delitos por cada 100 mil habitantes (dos del norte, seis del centro, ninguno del sur y uno del sureste).

Por último, en 11 Estados de la República se cometen menos de 700 delitos por cada 100 mil habitantes (seis del norte, con lo que se convierte esta región, bajo esta óptica, en la más segura; cuatro del centro, uno del sur y ninguno del sureste).

La incidencia delictiva en el Distrito Federal, que con 18 municipios conurbados del Estado de México, forma una de las comunidades urbanas más grandes del mundo con casi 20 millones de habitantes, ocupa el quinto lugar entre las 32 entidades federativas del país en número de delitos por habitante, con 7.4 delitos diarios por cada 100 mil habitantes. La media nacional es de 8.5 delitos diarios por cada 100 mil habitantes (considerando el universo total de delitos denunciados). En Estados Unidos se cometen 15.9 delitos diarios por cada 100 mil habitantes. Una de las ciudades norteamericanas más populosas, Nueva York, presenta una media de 20 delitos diarios por cada 100 mil habitantes.

El Distrito Federal, con su cifra de 7.4 delitos por día- de cada 100 mil

habitantes, se divide políticamente en 16 Delegaciones y por cuanto a densidad demográfica, permitiría la existencia de varios estados y ciudades importantes de México en su seno, así, Alvaro Obregón, con 642 mil 753 habitantes equivale en población al estado de Campeche; Azcapotzalco, con 474 mil 688, a Quintana Roo; Benito Juárez, con 407 mil 811, a Colima; Coyoacán, también a Campeche, con 640 mil 066; Cuajimalpa, con 119 mil 669, a la Ciudad de Oaxaca; Cuauhtémoc, con 595 mil 960, al Estado de Tlaxcala; Gustavo A. Madero, con un millón 268 mil 068, al estado de Zaca-tecas; Iztacalco, con 448 mil 322, a Quin-tana Roo; Iztapalapa, con un millón 490

Tlahuac, con 206 mil 700, a la Ciudad de Aguascalientes; Tlalpan, con 484 mil 866, al estado de Campeche; Venustiano Carranza, con 519 mil 628, al estado de Campeche, también, y Xochimilco, con 271 mil 151, a la Ciudad de Mérida.

A su vez, si comparamos delegaciones políticas del Distrito Federal, con ciudades norteamericanas equivalentes en población a cada una de ellas, veremos las diferencias en cuanto al delito diario por 100 mil habitantes:

Estas cifras nos ubican, rápidamente, en la calidad y volumen del problema delincinencial al que debe

Alvaro Obregón	5.0	San Francisco	26.5
Azcapotzalco	5.9	Boston	32.7
Benito Juárez	13.0	El Paso	30.8
Coyoacán	6.8	Austin	32.1
Cuajimalpa	4.7	Knoxville	21.8
Cuauhtémoc	16.0	Baltimore	29.0
Gustavo A. Madero	6.3	Houston	31.1
Iztacalco	6.0	Vermont	11.9
Iztapalapa	6.2	Oklahoma	19.3
Magdalena Contreras	3.6	Corpus Christi	28.2
Miguel Hidalgo	11.5	Nueva Orleans	34.1
Milpa Alta	3.5	Carrolton	17.3
Tláhuac	5.1	Newark	44.5
Tlalpan	6.2	Delaware	14.7
Venustiano Carranza	8.4	Milwaukee	25.5
Xochimilco	4.6	Fresno	28.8

mil 499, al estado de Tabasco; Magdalena Contreras, con 195 mil 041, a la Ciudad de Jalapa; Miguel Hidalgo, con 406 mil 868, al estado de Colima; Milpa Alta, 63 mil 654, a la Ciudad de La Paz, B.C.S.;

enfrentarse una moderna política criminológica mexicana.

Aunque las cifras mexicanas parecen muy por debajo de otras cifras

extranjerías, fundamentalmente de Estados Unidos y Europa, no es posible regodearse en ello, pues otras circunstancias califican nuestra circunstancia, como la confiabilidad de nuestra información, la cultura popular respecto de las cuestiones de justicia y el escaso desarrollo de muchas áreas urbanas y suburbanas o rurales.

El salto a niveles delincuenciales de naciones industrializadas puede presentarse en cualquier momento y para ello es preciso prever los instrumentos de Política criminológica adecuados y oportunos. La intercomunicación mun-

dial nos hace especialmente vulnerables para este salto, así como nuestra situación geopolítica, cuya contextura propicia para ello, ya se ha demostrado en el caso del narcotráfico.

El salto a niveles delincuenciales de naciones industrializadas, puede presentarse en cualquier momento y para ello es preciso prever los instrumentos de Política criminológica adecuados y oportunos. La intercomunicación mundial nos hace especialmente vulnerables para este salto, así como nuestra situación geopolítica, cuya contextura propicia para ello, ya se ha demostrado en el caso del narcotráfico.

ESTADO DE DERECHO Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA

**Mario Crosswell Arenas
Salomón Baltazar Samayoa**

El derecho no puede existir sin la sociedad ni ésta sin aquél; históricamente el derecho, en su génesis, ha precedido al Estado. El Estado de Derecho es una expresión propia del Estado moderno. Aun cuando Kelsen intenta sostener que el Estado es el que crea al derecho o que el Estado es el orden jurídico, ello no basta para fundar el Estado de Derecho¹.

El Estado absoluto o cualquier dictadura no puede identificarse con el Estado de Derecho por su recurrencia a la fuerza o al orden jurídico. El Estado absoluto es la antítesis del Estado de Derecho.

La conexión entre el Estado y el Derecho tiene un sentido determinado, es decir, en primer plano el Estado deriva del orden jurídico. Lo que monopoliza el Estado absoluto no es el Derecho sino la decisión, mientras que el Estado de Derecho monopoliza la creación del orden jurídico, al tiempo que restringe y limita la de-

cisión. En el Estado absoluto el poder se sobrepone siempre a través del Derecho como un instrumento a su servicio.

En efecto, el Estado de Derecho es expresión y producto del ordenamiento jurídico; ostenta un poder de formulación de normas jurídicas pero también el Estado se integra a ese orden jurídico que crea. En otras palabras, el Estado de Derecho se encuentra sometido y se limita al orden jurídico que de él emana.

Las notas distintivas del Estado de Derecho son la supremacía de la Ley como expresión de la voluntad general, el principio de la separación de Poderes para distribuir y limitar su ejercicio y el reconocimiento a la persona de sus derechos y libertades fundamentales anteriores al Estado y que éste ha de garantizar.

Nuestra tradición jurídica se caracteriza por Instituciones con una fuerte carga de identidad cultural e histórica.

EL ESTADO ABSOLUTO
ES LA ANTÍTESIS DEL ESTADO
DE DERECHO

¹ Véase Hernández Gil, Antonio. **La Constitución y su Entorno**. Edit. Espasa Calpe. Madrid, España, 1988. Tomo VII Págs. 544 y siguientes.

De esta forma, las diversas Constituciones establecieron principios básicos que, paso a paso, perfilaron al Estado mexicano.

El Constituyente de 1917 legó para la historia y para los años venideros un documento único en su tiempo. Preciso la existencia de derechos individuales, sociales y políticos y, al mismo tiempo, obligó al Estado a adecuar los actos de la autoridad a la satisfacción de determinados requisitos legales. Dio paso, entre otras, a la garantía de legalidad.

Bajo el Estado de Derecho, la norma jurídica es el eje sobre el cual gira la actuación de los Poderes y sus relaciones entre sí; fortalece el ejercicio de las funciones asignadas a los Poderes y les concede autonomía e independencia real.

Las recientes reformas al Poder Judicial Federal han contribuido, determinadamente, al fortalecimiento de un Poder Judicial autónomo e independiente.

Así, el Estado de Derecho se caracteriza por garantizar los derechos del hombre frente a los actos arbitrarios del poder público y los de la sociedad contra las acciones criminales.

Para ello, la Institución del Ministerio Público encamina su actividad a la investigación de los delitos y la persecución de los delincuentes.

Esta atribución que le asigna la Constitución y las leyes secundarias está orientada a la preservación del Estado de Derecho, por ser éste el instrumento único para lograr la convivencia, el respeto a

las garantías y la satisfacción de los derechos sociales para confluir en el imperio del orden jurídico y lograr certidumbre en una procuración de justicia pronta, gratuita, justa, humanista, técnica y científica.

En este sentido, la estructura del derecho penal mexicano ha girado sobre tres criterios básicos:

1.- La Ley define los hechos prohibidos y punibles;

2.- El que los comete es declarado responsable;

3.- La responsabilidad implica una sanción mediante la pena, la cual es proporcional al bien jurídico tutelado y al daño producido.

Entre otros elementos, para lograr el imperio de la Ley que exige el Estado de Derecho, nuestro país ratificó el 23 de enero de 1986 la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 10 de septiembre de 1984.

En el ámbito Constitucional, incorporó a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de tal suerte que todas las entidades federativas y el Distrito Federal han establecido sus respectivas instituciones para la preservación de los derechos humanos.

Su autonomía es garante de su buen funcionamiento.

Se dieron cambios legislativos para que el Ministerio Público, federal o

del orden común, ajuste las restricciones de la libertad personal a la flagrancia y caso urgente o notoria urgencia.

Fijó sanciones penales a los responsables de las detenciones ilegales y, al mismo tiempo, concedió al órgano jurisdiccional facultades para calificar la legalidad de la detención practicada por el Ministerio Público.

La prueba confesional dejó de ser la reina de las pruebas y fue sujeta a la nulidad de sus efectos cuando se obtiene con medios ilícitos.

Nuestro derecho penal mostró una marcada tendencia a ampliar la querrela de la parte ofendida a diversos delitos que antes se perseguían oficiosamente.

Suprimió el término medio aritmético como elemento determinante para la obtención de la libertad cautelar.

Estableció la libertad sin caución para determinados delitos, reservándose la prisión para otros delitos que afectan valores sociales trascendentales.

Frente al fenómeno antisocial, el Estado mexicano no ha permanecido inmóvil. En las reformas Constitucionales del 3 de septiembre de 1993, se reconoció la existencia de la delincuencia organizada como factor negativo a los fines de toda sociedad. Se fijó, con precisión, el tiempo en que el indiciado puede ser restringido de su libertad personal

por el Ministerio Público en la fase de la averiguación previa.

La exposición de motivos de las reformas a la Ley Penal, sustantiva y adjetiva de 1994, reconoce la necesidad de dar eficaz soporte y mayor agilidad a la lucha contra las tendencias de la delincuencia organizada que, por la magnitud de sus efectos dañosos y por sus alcances, llegan a ser internacionales y configuran un nuevo fenómeno de la criminalidad, particularmente en las acciones de narcotráfico.

En los Códigos de Procedimientos Penales, federal y del fuero común, se calificaron como graves determinados delitos.

Esto nos lleva a diferenciar la delincuencia tradicional o urbana de la delincuencia organizada y, como consecuencia, a establecer instrumentos idóneos en su investigación.

Es evidente que la legislación penal, como medida aislada, no es efectiva para contrarrestar la criminalidad. Se requiere la adopción de mecanismos alternos.

En materia de prevención, es saludable promover programas con el fin de disuadir a los delincuentes potenciales y reducir las oportunidades del delito.

Fortalecer los mecanismos de prevención y control de la delincuencia mediante la instrumentación de una

FRENTE AL FENÓMENO

ANTISOCIAL, EL ESTADO

MEXICANO NO HA

PERMANECIDO INMÓVIL

estrategia homogénea en la investigación de la delincuencia organizada, en las que se comprometan todas las entidades federativas y las instituciones del Estado.

Los avances de la tecnología nos permiten establecer un sistema computarizado de Seguridad Pública, con la digitalización de impresiones dactilares, firmas, fotografías y retratos hablados; la identificación y zonificación de zonas de riesgo y la actividad delictiva preponderante; el registro de elementos de seguridad pública y privada, mecanismos de evaluación y corrección oportuna de los investigadores asignados a los casos; registro de personas con orden de aprehensión y seguimiento de consignaciones a los órganos jurisdiccionales como indicador de la eficiencia y de los errores técnicos de la Procuraduría.

Las condiciones actuales de las corporaciones policiales han engendrado un fuerte agravio social que genera desconfianza en las instituciones, por ello, debemos insistir en que los mecanismos de selección sean rigurosos para incorporar a quienes tengan vocación de servicio.

La capacitación y actualización de la Policía Judicial y del Ministerio Público, es una demanda social permanente frente a su relación con la comunidad y ante la delincuencia organizada, promotora de la inseguridad pública.

Es conveniente reflexionar en la punibilidad atenuada para quienes contribuyan, determinantemente, a la identificación y aseguramiento de los probables responsables.

Asimismo, la punibilidad atenuada para quienes admitan su responsabilidad en su declaración ante el Ministerio Público o hasta su declaración preparatoria ante el juez.

Igualmente, nos invita a la reflexión, la propuesta para atribuir el carácter de delitos federales al robo a instituciones bancarias, secuestro y el robo de infantes, ya que la comisión de éstos ilícitos generan un fuerte impacto social, propician un clima de inseguridad pública y el beneficio económico que obtienen fortalece las estructuras del crimen organizado y al mismo tiempo, retroalimentan económicamente la comisión de otros delitos. Los grupos delictivos de estos ilícitos se distinguen por su dispersión geográfica en su actividad, operan tanto en uno como en otro estado de la República.

En los tiempos actuales, es necesario insistir en el carácter científico que debe prevalecer en la investigación de la delincuencia y alcanzar los niveles mínimos de confianza de la población.

En la otra cara del drama penal nos encontramos a la víctima del delito.

La historia del derecho penal nos muestra que su objeto de estudio ha sido el delincuente, lo que ha contribuido, considerablemente, a identificar al derecho penal como el derecho del delincuente.

La adición al último párrafo del Artículo 20 constitucional en el sentido de reconocer el derecho de la víctima a recibir asesoría jurídica, a que se le satisfaga la reparación del daño, a coadyuvar con el Ministerio Público y a recibir aten-

ción médica de urgencia, no soluciona el problema.

La reforma al Artículo 9 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, en el sentido de que el sistema de auxilio a la víctima del delito dependerá de la Procuraduría General de Justicia, es un avance significativo pero se requiere de mayores instrumentos jurídicos para que la víctima de delito tenga la oportunidad de contribuir al acreditamiento de la culpabilidad del sujeto y a justificar la existencia y monto del daño que le causó el delito.

La coadyuvancia que contempla la Ley procesal es una figura limitada para autorizar a la víctima su plena participación en el proceso penal. La víctima está facultada para interponer apelación únicamente por lo que hace a la reparación del daño, siempre y cuando, haya coadyuvado en la acción reparadora. Esto significa que si la víctima no se constituyó en coadyuvante del Ministerio Público por ignorancia de sus derechos, por exceso de confianza en la función del representante social o por carecer de un defensor, no podrá apelar.

Las recientes reformas a los códigos procesales, en materia federal y del fuero común, son un paso significativo en la construcción del derecho victimal, sin embargo, no son del todo feliz.

En materia federal, las víctimas tienen el derecho de interrogar al testigo,

lo cual no es autorizado en los procesos penales del fuero común. Es aquí donde observamos que en los delitos de competencia federal, en un número considerable de casos, la víctima es el propio Estado.

No se trata de misericordia para con la víctima; tampoco de que sea simplemente autorizada a participar con el Ministerio Público en la instrucción del proceso.²

La víctima, al igual que el delincuente, debe tener derecho a ser defendida por el defensor que ella designe; que su asesor jurídico tenga, verdaderamente, las mismas libertades procesales que el del victimario; como mínimo, debe tener derecho a los mismos recursos legales que tiene el delincuente.

**LA VÍCTIMA, AL IGUAL QUE EL
DELINCUENTE, DEBE TENER
DERECHO A SER DEFENDIDA POR
EL DEFENSOR QUE ELLA DESIGNE**

Apreciemos que la reforma Constitucional a su Artículo 20 es el punto de partida de una Ley que reglamente los derechos de las víctimas y la dero-

gación de los preceptos legales que no le conceden el carácter de parte.

La premisa es que la construcción del derecho victimal no entra en pugna con las conquistas legales en favor de los delincuentes.

En estas reflexiones, brevemente se reseñan diversos aspectos en los que se identifican la seguridad pública, la procuración de justicia y el Estado de Derecho como instrumento que garantiza un régimen de libertades y la eficaz tutela de los bienes jurídicos de la sociedad.

² Véase Baltazar Samayoa Salomón. **El Procedimiento Penal y la Víctima**. Revista Año II No. 2 Serie Victimológica de la Fundación Mexicana de Asistencia a Víctimas, I.A.P. México. 1994. Pág. 6.

INSEGURIDAD EN JALISCO

Antonio de Jesús Mendoza Mejía

Introducción.

El problema de la seguridad pública en el estado de Jalisco es demasiado complejo para tratar de resolverlo y dar una solución inmediata desde el punto de vista jurídico. Este conlleva decisiones políticas y económicas y se vincula con la administración y la procuración de la justicia donde, en muchas ocasiones, estas dos instituciones se manejan en desigualdad de circunstancias jurídicas, la procuración de justicia ejercitando la acción penal y la administración de la justicia buscando balancear la injusticia.

La seguridad pública es el punto de arranque para garantizar la paz social ya que se encuentra de manera implícita dentro de la seguridad nacional.

Los antecedentes más remotos dentro del siglo XIX en el México Independiente y en el nacimiento del estado de Jalisco, se pueden encontrar en el Decreto de prohibición de armas que el entonces gobernador de la entidad, Prisciliano Sánchez, realizó: Decreto que se encuentra con el numeral 10 de la Colección Leyes y Decretos.

Ahora bien, en lo que se refiere a la procuración de justicia y la seguridad pública, nos encontramos con que existen dos mandos de policía: uno dependiente del Ministerio Público y otro de la Dirección de Seguridad Pública, organismo que depende directamente de la Secretaría General de Gobierno de acuerdo con la Ley Orgánica en vigor.

Con todo, el objetivo que debe de tener la seguridad pública estatal es el de encaminar a una coordinación adecuada entre los mandos policíacos estatales y municipales, si se entiende completamente preventiva de los delitos y de una procuración de justicia con capacidad legal para ejercitar acción penal.

La Seguridad Pública como una Solución a la Delincuencia.

El problema de la seguridad pública estatal se ha incrementado en virtud de los altos índices de criminalidad en Jalisco, pero estos índices de criminalidad, desde el punto de vista sociológico, no son más que una consecuencia del orden económico, la violencia y la delincuencia caminan de la mano, misma que se incrementa

**LA SEGURIDAD PÚBLICA ES EL
PUNTO DE ARRANQUE PARA
GARANTIZAR LA PAZ SOCIAL**

día con día por la falta de oportunidades de trabajo y educación que tienen nuestros ciudadanos.

La eficacia y la funcionalidad de la seguridad pública se tiene en estos momentos un grave rezago, ya que la inversión en infraestructura policiaca se encuentra rebazada por el armamento tan sofisticado que han conseguido el hampa y el crimen organizado, mientras que la política de seguridad pública de Jalisco se encuentra desarticulado por falta de criterios integrales e insuficiencia de recursos. Mientras unos defienden los derechos humanos de los delincuentes otros se olvidan de que las víctimas también tienen derechos humanos.

Según Datos Proporcionados por la Secretaría de Gobernación:

En 335 municipios del país no hay un sólo elemento de seguridad pública. En 749 municipios tienen entre uno y diez agentes de policía, rotación y fragilidad en la carrera policial de 12 mil 900 policías y 132 mil 800 judiciales capacitados, sólo se encuentran en activo siete mil y tres mil respectivamente.

La Federación destina a los gobiernos estatales 5.5 pesos por preso, cada preso representa un gasto diario de entre 38 y 78 pesos.

Las entidades con mayor frecuencia delictiva son: Distrito Federal (que no es estado), Estado de México, Jalisco, Veracruz, Tamaulipas, Sonora, Chihuahua, Tabasco, Guanajuato y San Luis Potosí.

Comparado el número de delitos en proporción con la población entre

1990 y 1994. Las entidades con mayor incidencia son: Baja California, Colima, Tamaulipas, Baja California Sur, Aguascalientes y Campeche.

Con mayor número de asaltos bancarios entre 1981 y 1991 aparecen: Jalisco, Distrito Federal, México, Sinaloa, Puebla y Michoacán.

Con más secuestros en 1995: Guerrero, Chiapas, Distrito Federal, Michoacán y Tabasco.

Averiguaciones previas del fuero federal entre 1990 y 1994, 51 mil 198 que implicó a 21 mil 235 personas.

De 1980 a 1994, el índice delictivo se duplicó en los delitos del fuero común y se cuadruplicó en el fuero federal, delitos contra la salud, y posesión de armas prohibidas. Delitos comunes: robo, lesiones y homicidios.

El Caso de Jalisco.

Jalisco se destaca como uno de los estados de mayor frecuencia delictiva y con mayor número de atracos bancarios.

De 1981 a 1995 hubo tres mil 456 asaltos a instituciones financieras en el país; de ellos sólo 420 ocurrieron en Jalisco, es decir uno de cada ocho robos bancarios.

De 1990 a 1995 fueron aprehendidas en Jalisco cuatro mil 819 personas por ser presuntos responsables de delitos contra la salud; el estado que le sigue es Sonora con tres mil 563 detenidos. El total de detenidos a nivel nacional en este rubro fue de 46 mil 77; en el mismo

período fueron sentenciados en Jalisco cinco mil 84 personas por delitos contra la salud, en tanto que el total nacional fue de 48 mil 254.

En otras cifras se con-
signa que Jalisco ocupó
en 1995 el noveno lugar
de secuestros con 21 de-
litos de ese tipo reportados en un total na-
cional de 548.

Los tres primeros lugares en se-
cuestros fueron ocupados por el estado
de Guerrero con 92, Chiapas con 70 y el
Distrito Federal con 56, en tanto que en
Jalisco en sobrepoblación carcelaria se-
gún estos datos de la Secretaría de Go-
bernación ocupa el noveno lugar.

En el país existen 435 centros
penitenciarios con capacidad para 91 mil
548 reos y habitan las cárceles 93 mil 574
personas.

En Jalisco se cuenta con 32 cen-
tros penitenciarios con una capacidad de
seis mil 543 reos y existen en las cárceles
jaliscienses cuatro mil 623 presos con lo
cual hay una ocupación de 71 por ciento
según un estudio de la Secretaría de Go-
bernación; la entidad jalisciense tiene un
presupuesto de 2.58 presos por cada
custodio encargado de la vigilancia de los
centros penitenciarios.

Guadalajara no es la excepción
dentro del problema de seguridad públi-
ca y de acuerdo con la nota del 7 de marzo
de 1996 en el periódico *Siglo XXI* el 79 por

ciento de los habitantes de Jalisco la con-
sideran una ciudad insegura, el 47.6 por
ciento cree que la inse-
guridad es la misma que
en los últimos meses y el
38.8 por ciento conside-
ra que ha empeorado.
46 por ciento contribu-
ye a la crisis económica
el aumento de la inse-
guridad en la ciudad, el 48.8 por ciento
considera que es posible reformar las po-
licías; 5 por ciento lo cree imposible, los
industriales jaliscienses pidieron al pro-
curador estatal que el ejército participe
en labores de seguridad pública.

La Prensa.

A continuación se presentan algunos en-
cabezados que han aparecido en el dia-
rio local **Siglo XXI**, con la finalidad de
mostrar que el problema de seguridad
pública no se resuelve únicamente con
las armas y buenos deseos, sino que debe
encontrarse de manera conjunta entre
las autoridades y ciudadanos.

*Piden orden de aprehensión contra 45
personas por los motines de mayo en el
Cereso.*

“Al día siguiente, el 4 de mayo, en el mis-
mo Cereso se suscitó otro motín, por lo
que a los 40 lesionados del día anterior se
sumaron 35 más, por golpes, proyectiles
de arma de fuego y quemaduras, pero en
esta ocasión hubo seis fallecidos a conse-
cuencia de disparos de arma de fuego que
desde el principio se dijo que habían sido
hechos por agentes de la Policía Judicial
Federal”¹.

¹ Periódico *Siglo 21*, viernes 22 de septiembre de 1995, Guadalajara, Jal., México, p. 19

Motín en el preventivo de Puente Grande.

Hubo dos muertos y catorce lesionados por golpes, "piquetes" e intoxicación.

Agobiados por el calor, la mala comida y los malos tratos de que aseguran ser víctimas, internos del Reclusorio Preventivo Metropolitano de Puente Grande, Jalisco, se amotinaron ayer en la mañana, como continuación de otro menor sucedido en la noche del domingo. Al grito de: "¡Queremos agua y comida!" se formó una trifulca que estuvo cerca de terminar en una fuga masiva de las instalaciones carcelarias.

Hacia el mediodía, 315 elementos del personal de la Dirección de Seguridad Pública del estado arribaron al lugar para sofocar la revuelta²

Capturaron a los asesinos de Larios

"El que fuera Procurador Estatal en los gobiernos de Cosío Vidaurri y Rivera Aceves, Leobardo Larios Guzmán, fue asesinado ayer por cuatro hombres al salir de su casa, poco antes de las 7:00 A.M. El Procurador Estatal, Jorge López Vergara, dijo que el homicidio fue porque el trabajo de Larios habría afectado actividades del narco. Anoche, la PGR informó que tres de los presuntos asesinos habían sido capturados, luego de que tomaron un vuelo comercial hacia Tijuana"³.

Error: no eran los asesinos de

Larios:

"Ustedes perdonen, los confundimos, les dijeron, y los devolvieron a Tijuana".

Un "terrible error" se cometió con la detención de tres personas como presuntos asesinos del exprocurador Leobardo Larios Guzmán, señaló el procurador estatal Jorge López Vergara. Añadió que, sin embargo, "la forma como se llevó a cabo el crimen hace presumir que estamos ante un problema del hampa organizada, fundamentalmente de delincuentes contra la salud"⁴

Aumentará el cultivo de drogas, vaticina la FEPR.

"Al mantenerse la crisis económica que perjudica al sector primario, la producción de estupefacientes en las zonas rurales de Jalisco tendrá seguramente un incremento sustancial en el próximo ciclo agrícola, advirtió en días pasados el dirigente de la Federación Estatal de Productores Rurales (FEPR), José Bugarín Torres.

"El dirigente de los parvifundistas priistas puso en relieve que 1996 se presenta con cuadros de desempleo graves por la falta de rentabilidad del campo, y además, "el año electoral en Estados Unidos impedirá que mucha de nuestra gente pueda emigrar a trabajar,

² Periódico *Siglo 21*, martes 25 de abril de 1995, Guadalajara, Jal., México, p. 1

³ Periódico *Siglo 21*, jueves 11 de mayo de 1995, Guadalajara, Jal., México, p. 1

⁴ Periódico *Siglo 21*, viernes 12 de mayo de 1995, Guadalajara, Jal., México, p. 1

entonces algunos tendrán que engrosar la actividad ilegal para sobrevivir.

“Bugarín Torres subrayó que antes de la crisis de 1994, la siembra de narcóticos se redujo fuertemente, pero el agravamiento de las carteras vencidas, la disminución del número de empleos y la depresión de la producción agropecuaria fueron factores para su repunte a partir de ese año.

“Las dificultades se han profundizado ante la permanencia de la crisis, entonces los ofrecimientos de los promotores de la droga son tomados en cuenta por agricultores desesperados”, indicó.

“El también regidor por Zapopan dijo que el temor a represalias impide que muchos productores denuncien esta clase de delitos, “por eso, nosotros asumimos la representación en la denuncia, para evitar problemas.

“Consideró contradictorio que, como primer productor agropecuario, Jalisco albergue esta actividad ilícita, pero la nula rentabilidad y la falta de autosuficiencia económica lo explican”⁵.

“César Coll Carabias, alcalde de Guadalajara reiteró que como la seguridad pública es el problema número uno del ayuntamiento y la población, se dará todo el apoyo económico y de recursos a la policía municipal” (28 de febrero de 1996).

“Alberto Cárdenas Jiménez, gobernador del estado de Jalisco: “Las autoridades demorarán más de lo previsto en afinar la estrategia para frenar la escalada de inseguridad pública que padece la zona metropolitana de Guadalajara, ante la permanencia de la crisis económica y la falta de recursos de los ayuntamientos” (19 de febrero de 1996)

“Héctor Córdova; exdirector de la Policía Judicial del Estado “La delincuencia es más brava ahora que antes. Los malhechores están mejor organizados y tienen mejores armas. Antes el delincuente en lo último que pensaba era en matar, era descabellado, pero ahora es lo primero que hacen.

Antes, traían navaja, manopla, armas de calibre .22, .38, ya el que traía un calibre .45 era de los pesados. Pero, ahora cualquiera trae R-15. Ahora a la delincuencia hay que atacarla de frente, más fuerte.

“Yo voy de acuerdo en que se respeten los derechos humanos, pero dicen que el derecho es muy elástico y su aplicación también debe ser así. Te tienes que salir para poder actuar. La delincuencia está muy alta y no se puede ser complaciente”⁶.

“No estábamos preparados en seguridad pública”: Jorge López Vergara

“La carencia de seguridad pública en el estado -el último año, 50 robos diarios de vehículos, las “ejecuciones”, el narcotráfico-, es el principal problema

⁵Periódico *Siglo 21*, miércoles 20 de marzo de 1996, Guadalajara, Jal. México, p. 6

⁶Periódico *Siglo 21*, jueves 7 de marzo de 1996, Guadalajara, Jal., México, p. 5

que enfrenta el gobierno, reconoce López Vergara y acepta la inexperiencia de las nuevas autoridades en esta área⁷.

Caso Elva Frank: la impreparación policiaca al desnudo.

“No importa si fueron policías judiciales o si fueron miembros del Departamento de Seguridad Pública del Estado (DSP) quienes el lunes 19 de febrero dispararon la bala que terminó con la vida de Elva Rosa Frank Ramírez, lo que se muestra con toda claridad es la falta de preparación y profesionalismo de los cuerpos policiacos en el estado⁸.”

La Seguridad Pública.

I.- Si entendemos que la palabra seguridad proviene de *securitas*, la cual deriva del adjetivo *securus* (de *secura*) que, en su sentido más general, significa estar libre de cuidados.

II.- En sentido amplio, la palabra seguridad indica la situación de estar alguien seguro frente a un peligro. Una persona dentro de una casa puede sentirse segura respecto de las inclemencias del tiempo; un combatiente puede estar seguro en una trinchera respecto del peligro de un ataque del enemigo. Esto nos muestra que el concepto de seguridad varía según sea el tipo de peligro con el cual se relaciona. En la vida social, el hombre necesita, por una parte, tener la seguridad de que los demás

respetarán sus bienes y, por otra, saber cómo ha de comportarse respecto de los bienes de los demás. Esta seguridad, referente a las relaciones con los semejantes, es la que puede denominarse seguridad jurídica.

El asegurar la existencia de ciertos comportamientos en la vida social es necesario para la subsistencia de la misma vida social. Para que exista paz hace falta que los miembros de la sociedad respeten los bienes y las vidas ajenas, y por eso es necesario que la sociedad asegure, conminando con la coacción pública, que dichos comportamientos habrán de llevarse a cabo. Recaséns Siches (pp. 121 y ss.) estima que es tan importante la seguridad en la vida social que su consecución es el motivo principal (histórico o sociológico) del nacimiento del derecho⁹.

El 7 de Marzo de 1996 el secretario de Gobernación, Emilio Chuayffet, instaló el Consejo Nacional de Seguridad Pública, donde manifestó: “*Hace seis meses el apremio económico era la preocupación de todos los mexicanos. Hoy siete de cada diez ven la inseguridad como el motivo principal de la angustia*”¹⁰.

Los fines del Consejo Nacional son: adecuar los marcos legislativos en los estados de la República para garantizar la creación de consejos de seguridad locales y diseñar mecanismos de financiamiento para los tres niveles de gobierno para el servicio de seguridad pública.

⁷ Periódico *Siglo 21*, jueves 28 de marzo de 1996, Guadalajara, Jal., México, p. 4

⁸ Periódico *Siglo 21*, jueves 28 de marzo de 1996, Guadalajara, Jal., México, p. 4

⁹ *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa : UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1989, T. IV., p. 2885.

¹⁰ Periódico *Siglo 21*, viernes 8 de marzo de 1996, Guadalajara, Jal., México, p. 1

Asimismo, crear la Academia de Seguridad Pública, reforzar la cooperación para el combate al crimen organizado y establecer programas de prevención de delito.

Pese a la voluntad política que existe por el Secretario de Gobernación, así como del gobernador estatal, la delincuencia en Jalisco y en la República Mexicana siguen en aumento como consecuencia también de la crisis económica.

Algunos Antecedentes Históricos en Materia de Seguridad Pública en el Estado de Jalisco.

Dentro de los antecedentes de Seguridad Pública encontramos los Decretos número 10 y 235, que tratan en gran medida de resolver en el Siglo XIX el problema de la Seguridad Pública en Jalisco; a continuación doy a conocer a ustedes estos dos Decretos:

El Gobernador del estado de Jalisco á todos sus habitantes, sabed:

Que el Congreso del mismo Estado ha decretado lo siguiente:

Núm. 10.- El Congreso Constitucional del Estado libre de Jalisco ha tenido á bien decretar lo que sigue:

1º.- Se prohíbe absolutamente portar en poblado las armas de

puñal, tranchete, malacate, mojarra, navaja y pistola, lo mismo que todo otro instrumento corto que sea capaz de herir.

2º.- Los contraventores á lo dispuesto por el artículo anterior serán castigados con ocho años de presidio en el Estado.

3º.- Este decreto se comunicará al Gobernador del Estado por los secretarios del Congreso, á fin de que disponga lo conveniente para su impresión, publicación y cumplimiento.

Dado en Guadalajara, á 29 de Marzo de 1825.- José María Castillo Portugal, presidente.- Urbano Sanroman y Gómez, diputado secretario.- Pedro Tames, diputado secretario.

Por tanto mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. **Dado en Guadalajara en el Palacio del Estado, á 2 de Abril de 1825.** 5º y 3º -Prisciliano Sánchez.- Por mandato de S:E:-José María Corro¹¹.

El Gobernador Constitucional del estado de Jalisco, á todos sus habitantes, sabed:

Que el Congreso del mismo Estado, ha decretado lo siguiente:

Núm. 235.- El Congreso del Estado libre y soberano de Jalisco, decreta:

**PESE A LA VOLUNTAD POLÍTICA,
LA DELINCUENCIA EN JALISCO
Y EN LA REPÚBLICA MEXICANA,
SIGUE EN AUMENTO COMO
CONSECUENCIA TAMBIÉN
DE LA CRISIS ECONÓMICA**

¹¹ Colección de Decretos, Circulares y Ordenes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco, Guadalajara, Jal., México, Congreso del Estado, XLIX Legislatura de Jalisco, 1981. T. II, p. 23

Art. 1º. Se faculta al Gobierno para criar una dirección general de policía del Estado, bajo la planta que estime mas conveniente á llenar los fines de semejante institución, y las obligaciones que impone la atribución primera del artículo 117 del tit. II. cap. 1º de la Constitución y todos los demás objetos análogos al ramo de policía.

Art. 2º. La fuerza de policía preventiva y de seguridad, la fijará el Gobierno conforme á las necesidades de su servicio, así como la planta de empleados, destinando para dicha dirección una sección especial en la Secretaría del Gobierno, á la que estará anexa la inspección de guardia nacional del Estado.

Art. 3º. Para los gastos que deben erogar la fuerza mencionada y sus empleados, ya sean de la clase preventiva ó de seguridad, ya sean de la Dirección General de Gobierno dispondrá de la partida que señala para seguridad pública el decreto núm. 208; de los diez mil pesos correspondientes á los guardas de la Aduana que se suprimirán, del total de las multas que se impongan en el Estado por cualquiera autoridad, y de las cantidades que se cobren por las conmutaciones pecuniarias.

Art. 4º. Todas las leyes y disposiciones que contraríen ó pugnen con el presente decreto, quedan derogadas.

Comuníquese al Ejecutivo del Estado, para su promulgación y observancia.

Dado en Guadalajara, á 26 de Enero de 1852.- Teodoro Marmolejo, diputado presidente.- Juan J. Tâmes, presidente del senado.- Miguel Romero, diputado secretario.- Camilo Gómez, senador secretario¹².

Algunos Comentarios sobre la Actual Ley de Seguridad Pública en Jalisco

El 2 de octubre de 1993 bajo el Decreto 15144 se reforma el Artículo 27 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y se creó la Subsecretaría de Seguridad Pública y Dirección de Seguridad Pública con la finalidad de armonizar los mandos policíacos.

El 9 de julio de 1977 se creó la Ley Reglamentaria de Seguridad Pública fundada dentro de la Fracción XII, del Artículo 37 de la Constitución Política del estado de Jalisco.

Asimismo el 13 de noviembre de 1984 bajo el Decreto 11676 se crea el Consejo Consultivo Estatal de Seguridad Pública mismo que se forma como un organismo técnico y de consulta para la planeación, organización, operación y control de programas de Seguridad Pública en el estado de Jalisco, mencionado Consejo estará integrado por un Presidente designado por el C. Gobernador Constitucional del Estado, tres representantes de C. Gobernador Constitucional del Estado, el Regidor comisionado del servicio de Seguridad Pública de cada uno de los Ayuntamientos de la zona

¹² Colección de los Decretos, Circulares y Ordenes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco, Guadalajara, Jal., México, Congreso del Estado XLIX Legislatura de Jalisco, 1981, T. XIII, pp. 46-47

metropolitana, del Ayuntamiento de Puerto Vallarta y de los Ayuntamientos que serán cabecera del Distrito Electoral en cada estado...

**EL HAMPA Y EL CRIMEN
ORGANIZADO HAN REBASADO
EN MUCHO EL CONSEJO
CONSULTIVO ESTATAL
DE SEGURIDAD PÚBLICA**

El mencionado Decreto de creación trata de vincular a todos los representantes de la sociedad jalisciense en la resolución del problema de la inseguridad pública que existe en el estado de Jalisco, no obstante el hampa y el crimen organizado han rebasado en mucho el Consejo Consultivo Estatal de Seguridad Pública, y aún hoy en día los delitos se siguen incrementando.

Sin embargo, con la creación del Consejo Consultivo de Seguridad Pública en el estado a través del Decreto 15310 se da la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco. Esta manifiesta dentro de su Artículo 1º, que tiene por objeto establecer las bases para la prestación del servicio de Seguridad Pública, así como regular los servicios privados de seguridad en el estado. Asimismo, dentro de su Artículo 2º, esta Ley respeta las garantías constitucionales de los ciudadanos, así como sus derechos humanos, teniendo como fin proteger y respetar la vida, mantener el orden y la tranquilidad, promover y coordinar los programas de prevención de delitos, establecer los mecanismos de coordinación con el Ministerio Público, disponer la coordinación entre diversas autoridades. De igual forma como responsable de llevar a efectos esta Ley dispone a la Secretaría General de Gobierno del Estado de Jalisco y por Secretario al titular de la misma a la Subsecretaría de Seguridad Pública, Protección Civil y Readaptación Social, a la Procuraduría General de Justicia del Estado y a los Cuerpos de Seguridad

Pública en el Estado, así como a los directores del Cuerpo de Seguridad Pública del Estado. Dentro de esta misma Ley de Seguridad Pública del Estado de Jalisco, Artículo 29 Título Quinto, Capi-

tulo Quinto, -Capítulo Unico-, establece la creación de órganos consultivos en materia de Seguridad Pública y se modifica el número y en regidores los miembros de consulta dentro de la Ley original.

Al parecer, la Ley de Seguridad Pública no ha sido eficaz para resolver los problemas de la inseguridad en el estado de Jalisco, ya que no basta crear una Ley de Seguridad Pública, sino aplicarla con todos los elementos que nos proporciona la justicia. La falta de coordinación dentro de los cuerpos policíacos actuales ha tenido como consecuencia la incidencia en crímenes que por una parte cometen los ladrones y por otra la policía no respetando en ninguno de los casos la vida, la integridad corporal y la dignidad de los derechos de las personas.

A Modo de Conclusión.

En materia de Seguridad Pública, el estado de Jalisco ha sido rebasado; el hampa y el crimen organizado han aterrizado a los ciudadanos que habitamos esta comunidad, la falta de oportunidades de trabajo y educación de una u otra manera han contribuido en aumentar los índices de criminalidad que hay en nuestro estado.

La falta de una política de readaptación social también han sido parte importante para aumentar estos

índices de criminalidad, porque las cárceles se han convertido en las escuelas del crimen y todo lo que se diga de readaptación social, tal como lo ha manifestado México en convenciones internacionales han quedado en el discurso.

Mientras en el estado de Jalisco no exista una capacitación policiaca, efectiva para transformar el pensamien-

to de los policías nunca formaremos buenos cuadros policiacos para la prevención del delito, asimismo la investigación de los delitos no solamente deben de quedar en el escritorio, se debe de castigar a través de una Ley penal justa a los delinquentes activos en nuestro territorio y la coordinación de mandos policiacos debe de estar en armonía en el municipio y en el estado.

JUSTICIA PENDIENTE

Francisco Peralta Burelo
Partido Revolucionario Institucional

La justicia sigue siendo una pretensión en México. Ni las instancias encargadas de la prevención del delito ni los órganos responsables de la procuración e impartición de la justicia penal están cumpliendo a plenitud con su alta función social.

México vive la paradoja de ser un país de leyes —porque las tiene, y buenas— pero aún está pendiente de ingresar al ámbito del derecho, tan hipotético éste en un país de contrasentidos jurídicos y de realidades a medias o aparentes.

En materias civil, laboral, agraria, mercantil, etcétera, existe la norma aplicable al caso concreto que no surte plenamente sus efectos jurídicos por toda una gama de circunstancias extrínsecas.

Con todo un sistema de leyes e instituciones, y siendo el mexicano, por esencia, un orden jurídico regular, sucede que la aplicación del derecho, así en unos campos como en otros, y particularmente en el penal —al que se contrae este breve texto—, acusa deficiencias y deja mucho que desear.

Los mexicanos tenemos buenas leyes. Habitamos un país que dispone, aún con sus imperfecciones (en ninguna parte del mundo se da perfecto), de un orden normativo lo suficientemente idóneo para instaurar y mantener un estricto Estado de Derecho. Las bases normativas están construidas y sentadas por un largo y atinado proceso de legislación histórica.

No obstante, y pese a la bondad de un orden jurídico que sería capaz de normar adecuadamente la relación humana, nuestro sistema justiciero acusa notorias fallas, tanto así que se le identifica más por sus deficiencias que por sus virtudes, cuando, en estricto rigor, debería de caracterizarse en sentido inverso.

No es la buena Ley lo único que el país requiere para que haya justicia en sus tribunales establecidos; ni tampoco es todo lo que necesita para que exista seguridad pública en las calles, en los domicilios particulares, en cualquier sitio al que concurren personas; ni sólo la que hace falta para que el Ministerio Público cumpla con su alta función. En México no es la ausencia de norma, su inequidad, su ineficacia, la razón última de la deficien-

**LOS MEXICANOS TENEMOS
BUENAS LEYES**

cia justiciera. No es la Ley excusa ni menos obstáculo; ésta existe en el régimen mexicano, y sin embargo, pese a ella, la justicia legal sigue despertando dudas, desconfianzas, incertidumbres y causando en no pocas veces desaliento o malestar social.

Aún con buenas leyes, la justicia no está como quisiera el pueblo mexicano. Su indeseado funcionamiento no estriba en la norma, la que luego es ajena a todo resultado nugatorio. La causa fatal está localizada en otros estratos, que seguramente poco habrán de comprometer la calidad del texto vigente, motivo por el que tendría que sostenerse que la plena instauración de un régimen de estricto derecho en México no depende necesariamente —y menos fundamentalmente— de un profundo y amplio trabajo de relegislación sino de otros mecanismos más pertinentes dirigidos a la conducta humana y a los aparatos gubernamentales *ad hoc*.

País de Leyes.

Y sin embargo, aunque el hecho de una justicia insuficiente o acaso denegada no esté en relación directa con una legislación sin acabar o de operación limitada, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en su rubro de justicia, titulado “Por un Estado de Derecho y un País de Leyes”, destaca la aspiración por conseguir ambos, cuando lo que se requiere para darle realidad concreta a ese Estado de Derecho no es un país de leyes (que ya lo tenemos), sino de un país donde se acaten éstas.

México siempre ha sido, vélgase el uso de la figura retórica construida por el autor del Plan Nacional de Desarrollo,

un país de leyes, en donde la rica legislación nacional es capaz de crear el marco adecuado para el surgimiento de todo un orden jurídico. Por leyes no ha quedado.

Lo paradójico es que siendo México un país de leyes no hayan vivido los mexicanos un estricto Estado de Derecho, lo que no podría ser imputable a la falta de aquellas sino a factores que han incidido de tal manera en su aplicación que las han hecho aparecer insuficientes o inoperantes.

No son leyes las que han faltado, y no es por ausencia de éstas que no se ha logrado trascender al Estado de Derecho. Aquellas poco tienen que ver en México con este estadio sin alcanzar aún. Serán responsables, si acaso, de la insuficiencia de medios de control para vigilar su cumplimiento y para sancionar a quienes les nieguen positividad; pero nada más.

A falta de la instauración de un Estado de Derecho, aún teniendo leyes buenas, los mexicanos no hemos alcanzado el pleno disfrute de la justicia conmutativa, que sigue siendo bella aspiración programática, debido a que los hombres encargados de hacer efectivas esas leyes y los instrumentos materiales creados para este propósito no han servido plenamente a sus elevados postulados.

Es obvio que sí requerimos buenas leyes para que con ellas se haga justicia, pero es inobjetable que lo que les da valor histórico a éstas es, mas que su bella redacción, su rígido cumplimiento, y que la gran falla del sistema jurídico mexicano se localiza precisamente en su acatamiento marginal u omiso.

Un Esfuerzo Legislativo Reciente.

Acorde con los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo, autor de cuantas iniciativas se han formulado recientemente al respecto, ha enviado a las Cámaras del Congreso de la Unión numerosas propuestas con intención de robustecer—el caso no sería crear, porque ya preexiste— ese país de leyes del que se habla en el documento nacional rector, fortaleciendo el marco legal para que llegue a imperar en México la justicia anhelada.

Así se aprobaron la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; las leyes orgánicas de las Procuradurías General de la República y General de Justicia del Distrito Federal; reformas a diversos artículos del Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal, del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales; y de algunas disposiciones constitucionales.

Con esto, se pretendió reforzar el andamiaje legal para adecuar los ordenamientos jurídicos a las circunstancias contemporáneas y disponer de mejores medios para garantizar la seguridad pública, prevenir el delito, facilitar la procuración de justicia y, todavía más en este caso, en donde se impulsó una reforma orgánica del Poder Judicial de la Federación, sentar las bases para que el trabajo de los jueces mejore considera-

blemente y la propia judicatura preste servicios valiosos.

La pretensión presidencial, acogida por las Cámaras del Legislativo Federal, vendría a darle una connotación diversa a la estructura legal que concierne a la prevención del delito y procuración e impartición de justicia. Construye, por así decirlo, otro escenario legal para combatir el crimen, prevenirlo desde luego, y para practicar investigaciones penales y regular el trabajo judicial, adaptándolo a las modernas tendencias y técnicas mundiales.

El país de leyes se reconstruye, así, para aspirar al Estado de Derecho, al que se intenta llegar a través del orden normativo vigente, tarea que seguirá inconclusa hasta que las viejas culturas de la prevención del delito y de la procuración e impartición de justicia, tan plagadas, todavía, de ineficiencias intencionales, de intereses deleznable, de actos de corrupción, de venalidades, de actitudes mercantilistas, de inequidad real (y no sólo procesal), de autoritarismos, de consignas, de negociaciones políticas, de impunidades y excesos, de falta de profesionalismo y de vocación, etcétera (la lista sería muy amplia) sean desterradas y otros comportamientos permitan realizar un trabajo serio y relevante.

Pero habrá que insistir en que no es la Ley lo que ha hecho falta para que se pueda prevenir y combatir el delito y para que sean posibles la procuración e impartición de justicia. Otros son

**EL PAÍS DE LEYES SE
RECONSTRUYE, ASÍ,
PARA ASPIRAR AL ESTADO DE
DERECHO, AL QUE SE INTENTA
LLEGAR A TRAVÉS DEL
ORDEN NORMATIVO VIGENTE**

los factores que mayormente deben ocupar la atención en la búsqueda de una justicia efectiva, además, por supuesto, de las buenas leyes que siempre se han tenido, y que, si nos atenemos al resultado del trabajo reciente del legislador mexicano, ahora se poseen en mayor medida.

Buenas leyes solas o marginales, incumplidas, desestimadas, violadas acaso, de poco o nada sirven para los fines de una justicia trascendente. Asociadas a personal competente, responsable, honesto, profesional, con vocación de servicio, imparcial, etcétera, éstas asegurarían otro destino final; vinculadas con procedimientos, técnicas, campañas, programas y con instancias públicas funcionales e idóneas permitirían la entrega de cuentas satisfactorias.

La vía hacia una justicia integral no ocupa sólo buenas leyes; necesita excelentes investigadores, jueces sabios e imparciales, personal apto y responsable. En fin: recursos humanos de elevada calidad profesional y ética e instrumentos científicamente avanzados. Tarea compleja y difícil, fatigosa, de largo plazo, que únicamente podrá cumplirse hasta que el país destierre las viejas cultura de la ineficiencia y la corrupción y consolide una nueva que tenga en alta estima social los valores humanos elevados.

Legislación Cuestionada.

Desde 1994, entonces con la pretendida reforma del Poder Judicial de la Federación, el Constituyente Permanente de la Unión ha emprendido una tarea que, por ardua y extensa, está lejana de agotarse. Ciertamente ha rendido frutos legislativos —aunque no paralelamente materiales— y que ha readecuado los marcos

legales de la seguridad pública, de la prevención del delito y de la procuración e impartición de la justicia, pero que no ha podido salvar la sospecha —quizá más infundada que razonada— de que su fin último no es el que se expone sino el de darle existencia a un Estado represor.

De esta manera, la legislación emergente ha sido combatida y puesta en entredicho por quienes dudan del fin declarado por el autor de las iniciativas, debido a que no han querido ver en ellas un instrumento útil para hacer más accesible la justicia sino un medio para fortalecer el control gubernamental sobre los ciudadanos.

La discusión sobre estas materias no ha pasado, hasta ahora, de lo hipotético, pero pronto, al calor de sus sucesivas interpretaciones y consecuentes aplicaciones, el mexicano habrá de estar en posibilidad de dictaminar, con apoyo en una realidad que le tocará vivir y que podrá confrontar con el nuevo orden jurídico, hasta dónde le favorecen en asuntos tan de su interés como la seguridad pública, la prevención del delito y la procuración e impartición de justicia.

Lo menos que se puede esperar es que si de suyo hemos tenido buenas leyes, ahora las tengamos mejores; sobre todo porque la escala de inseguridad pública ha alcanzado niveles muy preocupantes, al grado que la delincuencia ha proliferado, con su consecuente impunidad, de modo alarmante; el Ministerio Público se ha tornado ineficiente y ha caído en corrupción y la Judicatura no ha logrado salir por sus fueros ni aún con un aparato remozado ni con la recomposición de su plantilla de personal de mayor jerarquía.

A todo esto tendrá que decirse que la legislación instrumentada en fecha reciente sobre justicia no ha ganado pleno consenso social, aunque habrá que creer que la derogada y sustituida ya no era cabalmente idónea para normar el actual estado de cosas que prevalece en el ambiente criminal del país, pero que sólo podrá ganar credibilidad y confianza si sirve, y no a secas sino muy bien, para los fines que la sociedad está demandando incuestionable eficacia.

Justicia: Prioridad Marginal.

La justicia pública nunca ha sido prioridad nacional y menos gubernamental. El mexicano no ha exigido ésta más que otros satisfactores y tampoco de manera apremiante. Como que el gobernado y el gobernante, sin intentar prescindir de la justicia, la han colocado siempre en un término secundario.

El gobernado, porque tradicionalmente aún cuando no habría tenido justicia al ciento por ciento, la ha disfrutado en condiciones más o menos buenas, y quizá porque finalmente llegó a conformarse con lo que le era posible, de lo que alguna parte le tocaba. El gobernante, porque siempre encontró en otros servicios —las obras públicas, la educación, la salud, etcétera— su principal oferta política, pocas veces contradicha por una demanda sentida que colocara en primer lugar de preferencias y de urgencias sociales a aquélla.

La historia de siempre fue —y aquí habría que destacar que no privó un clima de injusticia, de inseguridad y de

**LOS TIEMPOS NUEVOS, CON
SU ENORME PROBLEMÁTICA
COYUNTURAL, HAN DADO PIE
PARA QUE LA JUSTICIA SE
MANTENGA A LA ZAGA**

delito en el México tradicional— que la justicia se mantuviera en segundo plano, desatendida luego, marginada otras veces, hasta ganarse el nada gratificante título de “patito feo” de la administración pública.

Los tiempos nuevos, con su enorme problemática coyuntural, han dado pie para que la justicia, ante una ola de delincuencia que genera falta de seguridad personal e ineficiencia y corrupción en las áreas de su procuración e impartición, se mantenga a la zaga, pese al gran reclamo de una sociedad indefensa y dolida que exige a gritos, y ya como urgentes, estos impostergables servicios.

Durante el sexenio anterior — que es cuando se hace más evidente la falla e incluso la quiebra de estos servicios— la delincuencia y la injusticia, esta última revestida de impunidad o de excesos de poder (situación que da aliento al surgimiento de las comisiones defensoras de derechos humanos en el país) dan carácter prioritario a todos estos rubros. Sin embargo, la opinión pública nacional y el propio gobierno se dedican a recrear la —ahora vemos que así fue— ilusoria recuperación económica del país, a la que destinan tantos recursos y preocupaciones, en olvido de otros reclamos desatendidos. La democratización del país se ubica como una segunda preocupación en detrimento, ambas, de la modernización del aparato de justicia y de su solvencia moral y profesional.

La desatención y el rezago, aún en un país donde la justicia estaba dejando de hacer justicia, fue el destino de este

renglón marginal de la administración pública.

¿Cuánto creció la delincuencia y la injusticia durante el pasado sexenio? Indudablemente mucho. Las estadísticas podrán dar respuestas aproximadas al respecto. La realidad, la que todos sentimos sin necesidad de aquellas, la que golpea a cada rato a los mexicanos, nos podrá indicar que su crecimiento fue mas allá de lo que un ciudadano común puede resistir y aceptar. No obstante lejos estuvo de convertirse, aunque fuese por excepción, en una prioridad nacional.

La crisis económica actual, derrumbe de ese castillo de naipes que construyó el gobierno anterior, obliga a darle tratamientos prioritarios —otra vez— a la economía, a las finanzas, a la producción, y quién sabe a cuántos rubros que se vuelven necesarios para garantizar la sobrevivencia del Estado mexicano.

La suerte de la justicia, pese a que ya México es un país que siente sus efectos negativos y que es un problema que ha caído, con el incremento de la delincuencia, de la impunidad, de la ineficiencia ministerial, de la corrupción judicial y de la violación de derechos humanos, en situación crítica, todavía sigue siendo de injusticia: hasta ahora no consigue lugar de preferencia.

La justicia siempre ha tenido un sitio marginal. Lo conserva aún, porque ahora, los mexicanos y su gobierno tienen que atender en primer término, hasta por razones de sobrevivencia física y política, otros menesteres relacionados con las finanzas públicas y la economía nacional.

Los Objetivos del Plan Nacional.

La siguiente es una cita textual de objetivos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000:

“Gobierno y sociedad debemos sumar voluntades y esfuerzos para construir un régimen de convivencia social regido plenamente por el Derecho, en donde todos veamos en la Ley el fundamento de nuestro actuar y el instrumento eficiente de resolución de los conflictos. Un régimen jurídico que recoja la pluralidad de nuestra sociedad, aspire a que todos guíen sus conductas por lo dispuesto en sus normas; un régimen que nos preserve como nación, y que sea capaz de reconocer y garantizar plenamente todos los derechos fundamentales conferidos por la Constitución. Este es el reclamo de la sociedad mexicana de nuestro país; éste es el compromiso que el Gobierno asume a fin de llevar a cabo las acciones y coordinar los esfuerzos de los sectores público, social y privado que hagan de la Ley la norma real de nuestra convivencia.

“Vivir en un Estado de Derecho requiere definir estrategias y líneas de acción que alcancen los siguientes objetivos específicos:

“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 niveles 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 de 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 él se pueda castigar pronta y eficazmente a quienes delinquen, sin dar lugar a las peligrosas inequidades y subterfugios que la población resiente.

“Otorgar a la población la confianza de que los recursos públicos se utilizan con legalidad, transparencia, honestidad y eficiencia; que existen mecanismos idóneos para prevenir y detectar acciones de corrupción, y que las infrac-

ciones son sancionadas pronta y oportunamente, con independencia del nivel jerárquico del infractor.

“Contar con un régimen en donde todos pueden 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, cuando esto no acontezca, se sancione a los infractores; un régimen donde la calidad de los juzgadores y sus resoluciones esté por encima de toda sospecha.

“Consolidar un régimen de seguridad pública sobre la propiedad y posesión de los bienes y las transacciones de los particulares. Esto es requisito indispensable para promover la inversión, propiciar el sano desempeño de las actividades productivas y garantizar la transparencia en las relaciones jurídicas de las personas.

“Consolidar la reglamentación y el ejercicio de las funciones de los organismos que tiene a su cargo la protección no jurisdiccional de los derechos humanos. En especial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de las comisiones locales de la materia, 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.

“Mejorar el acceso de los indígenas a las instituciones de procuración e impartición de justicia considerando su identidad cultural, para que no sufran menoscabo en la aplicación de la Ley. Im-

**UN RÉGIMEN DONDE LOS
INDIVIDUOS Y LAS AUTORIDADES
SE SOMETAN A LOS MANDATOS
DE LA LEY Y, CUANDO ESTO
NO ACONTEZCA, SE SANCIONE
A LOS INFRACTORES**

pulsar el acceso igualitario a la justicia para los pueblos indígenas implica el fortalecimiento de mecanismos que garanticen procesos legales con apego a derecho, tales como la presencia sistemática de traductores para que los indígenas puedan seguir sus juicios en sus propias lenguas, o la difusión específica de los derechos y responsabilidades que les confiere la Ley”.

En estos objetivos está contemplado el deber ser nacional en materia de justicia; lo que tenemos que construir, que hacer, que lograr en este terreno.

El trabajo por realizar es amplio y difícil, si nos atenemos a la prospección de su autor.

Ahí está—en esos objetivos plañificados— el más aproximado diagnóstico de una justicia deseada y aún pendiente, que quizá se consiga después de haberse satisfecho —y tal vez ni aún así— todas las condiciones, rutas, pro-

gramas, presupuestos, etcétera, que el propio Plan Nacional de Desarrollo contempla y que supone viables.

**LOS MEXICANOS YA NO
PODEMOS VIVIR CON UNA
JUSTICIA PENDIENTE**

Los objetivos ahí están; la justicia pendiente también está ahí. Habrá que esperar que esos objetivos, seguramente no irrealizables, aterricen

en una justicia realizable y vigente; no utópica ni pendiente.

Justicia que Haga Justicia.

Los mexicanos ya no podemos vivir con una justicia pendiente, hipotética. Demandamos la existencia real de una justicia que haga justicia; de cuerpos de seguridad pública que nos hagan sentir seguros; de agentes del Ministerio Público que sean eficientes y que actúen de buena fe; de jueces que sean rectos, probos, imparciales; y desde luego de leyes justas y equitativas.

Los mexicanos tenemos derecho a la justicia actual, no sólo a la seguridad pública, a los derechos humanos y a la justicia...: pendientes.

CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO

(Reforma Constitucional)

José Eduardo Escobedo Miramontes
Partido Revolucionario Institucional

La Reforma Constitucional tiene como principal sustento el reconocimiento de la indudable presencia del crimen organizado en nuestro país, cuya actuación se denota en hechos como narcotráfico, secuestros y asaltos, principalmente. Ante lo cual resulta ineludible que el Estado Mexicano deba promover políticas que permitan enfrentar y combatir eficazmente este tipo de delincuencia estableciendo, en el campo legislativo, las bases que hagan posible la adopción de estrategias para hacer frente eficaz a su moderno *modus operandi*.

El Congreso de la Unión, actuando como integrante del Poder Revisor de la Constitución, sancionó reformas sustanciales a los Artículos 16, 20, 21, 22 y 73 constitucionales, a fin de que su adecuación permita enfrentar cabalmente a la delincuencia.

De esta manera, al Artículo 16 se adicionó un párrafo noveno que regu-

la expresamente las intervenciones en las comunicaciones privadas; el Artículo 20 es reformado para establecer la procedencia de la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando no se trate de delitos en que, por su gravedad, la Ley expresamente prohíba conceder ese beneficio; igualmente se faculta al Ministerio Público para solicitar al juez que sea negada la libertad provisional en caso de delitos no graves, cuando el inculcado haya sido condenado con anterioridad por un delito grave, o bien le aporte elementos, para establecer que la libertad

del inculcado, por su conducta, circunstancias o características del delito, conforma un riesgo para el ofendido o para la sociedad; el Artículo 21, reafirma la subordinación de la policía al Ministerio Público, a quien incumbe la persecución de los deli-

tos y en ello se auxiliará de dicho cuerpo policial; el Artículo 22 se reforma para posibilitar la aplicación o decomiso de bienes involucrados con la delincuencia organizada; y finalmente, la fracción XXI del Artículo 73, establece la facultad del Congreso de la Unión para definir los delitos y

LA REFORMA CONSTITUCIONAL
TIENE COMO PRINCIPAL
SUSTENTO EL RECONOCIMIENTO
DE LA INUDABLE PRESENCIA
DEL CRIMEN ORGANIZADO
EN NUESTRO PAÍS

faltas contra la Federación, además de establecer las sanciones que deban imponerse por ellos, erigida en la base constitucional de la facultad de atracción de la jurisdicción federal sobre los delitos del fuero común.

En razón de que la reforma al Artículo 16 constitucional despertó gran inquietud entre los propios legisladores, los estudiosos del derecho, los medios de comunicación y la sociedad en general, la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, como órgano integrante del Constituyente Permanente, estimó necesario establecer expresamente posiciones y criterios de orientación para la legislación secundaria, con el fin de armonizar y compatibilizar la inviolabilidad de las comunicaciones privadas y la protección de los intereses superiores y generales por los que el Estado debe velar, sujetando la actuación de la autoridad a los límites y condiciones que como garantía la propia Constitución contiene, y que implica la injerencia externa de autoridades excepcionalmente, siempre que tales intervenciones estén contempladas en ley expedida por el Congreso de la Unión.

A continuación se expresan esas posiciones, alcances y orientaciones:

1.- No se trata de una reforma constitucional autoaplicativa, sino que las facultades que se otorgan conforme a la misma, sólo pueden ejercerse cuando entre en vigor la Ley o leyes secundarias que las precisen.

2.- La entrada en vigor de la reforma constitucional, únicamente facultó al Poder Legislativo Federal para expedir las leyes secundarias, en las cua-

les se regule específicamente la intervención de comunicaciones privadas.

3.- Ninguna autoridad, aun cuando estuviera facultada por la Ley para realizar la intervención, podrá llevarla a cabo sin estar previamente autorizada por el Poder Judicial de la Federación, aunque se alegue urgencia, notoria necesidad o cualquier otra razón.

4.- Sólo el Poder Judicial de la Federación, a través del órgano que determine la Ley que expida el Congreso de la Unión, estará facultado para autorizar la intervención de comunicaciones privadas.

5.- La ley secundaria contendrá determinaciones respecto de:

- **El** tipo idóneo de autoridad judicial federal que podrá autorizar una intervención.

- **La** estricta regulación de las materias o hechos en que se justifique la intervención.

- **La** ley secundaria deberá enumerar de manera expresa y limitativa, las causas legales de la solicitud. Los demás requisitos que se deriven de la naturaleza de ese acto de autoridad y los límites precisos de forma y espacio de su ejecución.

- **La** duración de las intervenciones, a la que se someterán tanto la autoridad solicitante como la judicial federal otorgante, con la prohibición de una determinación amplia que pudiera dar cabida a la indefinición o a prórrogas dependientes de la autoridad investigadora.

- **La imposibilidad** de contemplar solicitudes de intervenciones de comunicaciones privadas y su otorgamiento, tratándose de las materias electoral, fiscal, mercantil, laboral o administrativo.

- **Los requisitos y limitaciones** que contendrán las autorizaciones para intervenir comunicaciones privadas, así como las causas de su revocación, entre éstas se incluirán el no ajustarse a los términos, condiciones y requisitos de la autorización, el hacer uso indebido de la autorización y el incumplir las disposiciones de la Ley.

- **Los tipos de intervención.**

- **El condicionamiento** de la autorización al uso de los equipos, máquinas, aparatos y sistemas que garanticen el fiel registro del contenido de las comunicaciones útiles al sólo propósito de la investigación respectiva, (tales como el registro de la fecha y hora precisas; el lugar o lugares de las mismas; elementos de identificación de quienes las realizan; otras previsiones técnicas y de control que permitan confirmar la autenticidad de ellas).

- **Sanciones penales y administrativas** severas a quienes pretendan dar validez a las intervenciones realizadas en fechas distintas, anteriores o posteriores a las contempladas en la autorización.

- **Procedimientos para destruir** las comunicaciones que no guarden relación con los hechos objeto de la autorización, a satisfacción de la persona afectada.

- **Participación** en las diligencias de intervención y sus formalidades (incluyendo actas y responsabilidades)

- **La objeción** de los resultados de la intervención.

- **La reclamación** y, en su caso, la reparación de daños por eventuales irregularidades.

- **Control doble** de la ejecución de la autorización:

Interno. Se supervisará que la intervención se ajuste a la Ley y a las determinaciones judiciales, a través de personal especializado de investigación y la intervención de un perito calificado.

Externo. Control del Poder Judicial de la Federación para constatar en cualquier momento el uso de la autorización y en su caso, decidir su revocación.

6.- La atribución de los encargados del Ministerio Público de los estados y del Distrito Federal contenida en la norma constitucional para solicitar a los jueces federales autorizaciones de intervención en comunicaciones privadas, no tiene carácter autoaplicativo, su petición deberá contener las fundamentaciones y motivaciones de las causas previstas en las leyes federales, referirse a delitos calificados como graves en las leyes locales y cumpliendo los demás requisitos y condiciones que determinen estas últimas.

7.- Las intervenciones no suponen, implican o autorizan la violación domiciliaria. Ninguna autorización podrá extenderse a intervenciones e injerencias en los domicilios particulares.

SEGURIDAD PÚBLICA Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA

Ma. del Carmen Segura Rangel
Partido Acción Nacional

Los mexicanos contamos con un marco jurídico-político que prevé mecanismos e instrumentos para la convivencia entre gobernantes y gobernados, pero en la práctica, el incumplimiento del esquema de legalidad, el ambiente de corrupción, la constante agresión al ciudadano, la impunidad, el burocratismo -y deficiente preparación- de las autoridades, el entorpecimiento -y lentitud- del sistema de justicia, son deficiencias que denotan la ausencia real de un Estado de Derecho.

El monopolio del Ejecutivo sobre la administración y la supremacía que, de hecho, ejerce sobre los demás Poderes -Federales y Estatales-, destruye el Estado de Derecho, resta a todos dignidad y eficacia y rompe el fundamento de la organización democrática federal.

El diseño y cumplimiento del marco normativo, de planes y progra-

mas de gobierno, no debe sostenerse en el predominio del Presidente de la República, sino en el recto ejercicio de las funciones de cada uno de los Poderes.

Como bien lo señala René González de la Vega en su obra *La Justicia: Logros y Retos*, "Esta división no significa antagonismo total, los tres Poderes colaboran en la búsqueda del bienestar de la colectividad y en el mantenimiento del Estado de Derecho que finalmente son los objetivos fundamentales del Estado".

"Por ello Herman Heller afirma no hay factor alguno de integración del Estado que sea más imprescindible que el derecho."

Dotar de mecanismos e instrumentos eficaces a la sociedad, que posibiliten el mantenimiento de una relación armónica y un justo equilibrio entre la libertad individual y el orden social, parte importante en un Estado de Derecho, es una tarea cada vez más difícil de realizar.

La Seguridad Pública, servicio que corresponde al gobierno del Estado,

**EL DISEÑO Y CUMPLIMIENTO
DEL MARCO NORMATIVO,
DE PLANES Y PROGRAMAS DE
GOBIERNO, NO DEBE
SOSTENERSE EN EL
PREDOMINIO DEL PRESIDENTE
DE LA REPÚBLICA**

durante mucho tiempo se consideró como actividad exclusiva del mismo, pero con el desarrollo de una cultura de promoción y defensa de los Derechos Humanos, diversos sectores sociales han mostrado su inquietud y deseo de participar, involucrándose en tareas que contribuyan al mantenimiento del mencionado equilibrio entre el orden social y la libertad individual, dentro de un concepto moderno evolucionado de la seguridad pública como función rectora más no exclusiva del Estado.

Aunado a lo anterior, se ha comprobado que es en las pequeñas comunidades en donde el control social se puede ejercer plenamente y en pocas ocasiones interviene el control oficial, ya que son los mismos ciudadanos los encargados de cuidar el cumplimiento de las normas establecidas, colocándose en un plano de cooperación y participación activa respecto de los órganos oficiales.

Han surgido mecanismos y órganos gubernamentales y no gubernamentales *ex profeso* para asegurar el cumplimiento de los derechos humanos, defendiendo a la población aun del propio Estado; o bien, han surgido grupos dedicados a otras actividades que se deciden a participar en tareas comunitarias para contribuir a mejorar el sistema de seguridad pública y el aparato de justicia, como por ejemplo los sectores empresariales y educativos.

Como acertadamente lo afirma Gustavo Barreto Rangel, que la participación comunitaria ha sido un elemento muchas veces conflictivo, para representantes y dirigentes de la comunidad, sin embargo, la participación ciudadana es parte esencial de un verdadero sistema

democrático y un condicionante de su propia existencia.

Gobernantes y gobernados hemos convertido a la inseguridad pública en un tema cotidiano.

Los primeros ocupan buena parte de su actividad en diseñar formas para disminuir el rezago de impunidad y los porcentajes en la comisión de hechos antisociales y los gobernados, a su vez, exigiendo acciones de la autoridad que salvaguarden su persona, familia, bienes y domicilio. Lo cierto es que, a pesar de los esfuerzos desplegados, crece una delincuencia cada vez más peligrosa, más violenta y más organizada.

Han surgido diversas propuestas que buscan combatirla, entre ellas:

- Las que se pronuncian por un incremento en la penalidad tratándose de delitos violentos;
- Las que sugieren la disminución de la edad penal;
- Las que pugnan por la restricción de la libertad caucional;
- Las que piden que se implante la pena de muerte.

Pero, ¿será alguna de estas propuestas la solución para combatir eficazmente los hechos antisociales y mejorar la seguridad pública?

El incremento a las penas carece de sentido, cuando no se hace dentro de un contexto integral que parta de principios rectores, basados en los objetivos de la pena y en las formas de preservar los bienes más preciados para la sociedad, con énfasis en una política preventiva.

Tampoco tiene sentido ese incremento a la penalidad, si las instancias encargadas de procurar e impartir justicia no funcionan adecuadamente.

En cuanto a la disminución de la edad penal para sancionar a menores que incurrían en delincuencia peligrosa y organizada, carece de sentido si no se parte de una transformación integral del sistema penitenciario, y de los objetivos que deben motivar la disminución de la edad penal. Si el objetivo fundamental es proporcionar un tratamiento adecuado al menor para reorientar su conducta y que esté en condiciones de convivir con el resto de la sociedad, ello no se logrará, ya que los centros penitenciarios actualmente son escuelas de delinquentes. De manera que sería contraproducente.

En cuanto a la restricción de la libertad caucional ¿será conveniente que un individuo permanezca en prisión preventiva cuando sabemos que los reclusorios son escuelas que preparan para el crimen?

Y en el caso de la pena de muerte ¿tiene sentido en un mundo donde se ha desarrollado en las últimas décadas una cultura de defensa de los derechos humanos, siendo el máspreciado el de la vida, establecer como pena su privación, sobre todo cuando se ha probado su ineficacia en países que sí la establecen?

Las anteriores reflexiones llevan a concluir que no es con soluciones simples, aisladas y coyunturales como se abatirá el problema de la delincuencia.

Para llegar a esta conclusión no se requiere ser docto en la materia, sino haber sufrido sus embates. Integrantes de todos los sectores de la sociedad mexicana comparten la preocupación y el temor por la ola de delitos que a diario se cometen y por los mecanismos y acciones inadecuados para enfrentarla.

**TAMPOCO TIENE SENTIDO ESE
INCREMENTO A LA PENALIDAD, SI
LAS INSTANCIAS ENCARGADAS DE
PROCURAR E IMPARTIR JUSTICIA
NO FUNCIONAN ADECUADAMENTE**

A ello se suma la desconfianza en las corporaciones policíacas a las que, en lugar de considerar guardianes de la seguridad pública, se les identifica con la imagen de la

represión, corrupción e ineficiencia, convirtiéndose así en el punto más vulnerable del servicio de seguridad pública. Con el desarrollo de una cultura de promoción y defensa de los derechos humanos, crece la indignación por conductas deshonestas de policías.

Diversos factores, entre ellos la difusión en los medios de comunicación, contribuyen a arraigar un prejuicio que en muchas ocasiones se torna en actitud agresiva del ciudadano, como medio de defensa frente al policía, considerado como integrante de un grupo que revestido del uso de la violencia legitimada, ejerce coacción sobre los ciudadanos, transgredan o no las normas. A veces se cometen injusticias, ya que ese prejuicio impide reconocer el mérito de una corporación cuando el policía realiza un servicio a la comunidad.

Es indudable que un alto porcentaje de impunidad se origina por la falta de confianza en las autoridades encargadas de procurar justicia, producto de vicios caracterizados en la corrupción, burocratismo e ineficiencia, que la

sociedad ha padecido desde hace muchas décadas y continúa padeciendo. Lo confirma el hecho de que un gran porcentaje de recomendaciones que ha dirigido la Comisión Nacional de Derechos Humanos por violación a ellos, es a las autoridades encargadas de procurar justicia.

De junio de 1990 a mayo de 1993, dicha Comisión emitió un total de 529 recomendaciones, de las cuales fueron 90 por deficiencias en la integración de la averiguación previa, 54 por aprehensiones o detenciones ilegales, 43 por tortura y 38 por incumplimiento de órdenes de aprehensión. Es decir, en ese lapso, el 43 por ciento de recomendaciones.

Por lo que se refiere a los nombramientos de titulares del servicio de seguridad pública y de procuración de justicia se han determinado por conveniencias políticas más que por conocimientos y experiencias en el ramo, lo que ha originado falta de continuidad en los programas, falta de métodos y estrategias adecuados en las acciones y de coordinación entre las diversas áreas de una institución.

Para transformar este panorama, en la legislación mexicana, las disposiciones jurídicas han sustentado acciones aisladas y coyunturales que impiden eficacia en los resultados, una real transformación en las instituciones y hacen vulnerables el orden y la tranquilidad social. Versele, criminólogo belga, afirma que si no nos ocupamos de la modificación de estructuras político-sociales en las cuales se dan las conductas antisociales, no estamos resolviendo en realidad el problema, sólo es una lucha parcial y superficialmente inútil, es por tanto necesario vincular la prevención y lucha contra el crimen con la acción po-

lítica, en la cual se postulan metas a realizar por el Estado. Entendiendo por crimen no exclusivamente aquellos hechos tipificados por un Código Penal, sino en el sentido más amplio de conducta antisocial.

Con base en estas ideas de Versele, concluimos que establecer mecanismos e instituciones eficaces, que permitan armonizar el ejercicio de la libertad individual y el mantenimiento del orden en la sociedad, amerita la previa definición de una política criminológica en tres aspectos:

1. Preventivo: consistente en elaborar un diagnóstico de los factores y causas generadoras de delincuencia y con base en este conocimiento llevar a cabo acciones de política general.

2. Punitivo: consistente en un combate efectivo a la delincuencia a través de la reorganización, capacitación y especialización de los cuerpos encargados de la seguridad pública y del aparato de justicia.

3. Readaptativo: consistente en un análisis del sistema penitenciario, a efecto de promover una reforma integral erradicando el abuso de la prisión preventiva y de la pena privativa de libertad.

En reforma constitucional a los Artículos 21 y 73 fracción XXIII, aprobados por el Congreso de la Unión en diciembre de 1994, se introduce la posibilidad de abordar de manera integral y metódica los hechos antisociales y de crear un marco coincidente y coordinado que permitirá la transformación de las instituciones encargadas de la seguridad pública y del aparato de justicia, con el establecimiento de todo un Sistema

Nacional de Seguridad Pública, se introduce una posibilidad real de revertir la tendencia de combatir el hecho delictivo, más que las causas que lo producen o los factores que lo favorecen.

Los elementos que integran la reforma se constituyen por:

1) La atribución de la función de seguridad pública a la Federación, al Distrito Federal, a los estados y a los municipios, en el ámbito constitucional de competencia que les corresponde;

2) El establecimiento de un Sistema Nacional de Seguridad Pública;

3) Los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez que regirán la actuación de las instituciones policiales; y

4) La facultad del Congreso de la Unión, para expedir las leyes que establezcan las bases de la coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en materia de seguridad pública.

Dicha reforma consideró que el combate a la delincuencia y la preservación del Estado de Dere-

cho, requieren de una coordinación que debe entenderse como una función del Estado mexicano en su integridad, y por ello, con pleno respeto a la autonomía y a las funciones que el Artículo 115 constitucional otorga a los municipios en materia de seguridad

pública, las reformas al Artículo 21, establecen la necesaria colaboración entre las instituciones policiales, con el propósito primordial de obtener mayor certidumbre periódica en todos los habi-

tantes de la República Mexicana, bajo la idea fundamental de establecer medidas tendientes a hacer más eficiente la prevención del delito, el intercambio de experiencias y datos que apoyen operativos en la detención de delincuentes organizados que actúan en perjuicio de la sociedad, en diferentes entidades federativas y mejorar la administración de los elementos y recursos de las instituciones policiales.

La necesidad de hacer frente a la delincuencia con profesionalismo y de dignificar la imagen de los elementos encargados de la seguridad pública, motivó la adición al Artículo 73 fracción XXIII en la parte que le faculta al Congreso de la Unión a establecer las bases para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.

Asimismo, le faculta para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en materia de seguridad pública.

**EL COMBATE A LA DELINCUENCIA
Y LA PRESERVACIÓN DEL ESTADO
DE DERECHO, REQUIEREN DE
UNA COORDINACIÓN QUE DEBE
ENTENDERSE COMO UNA FUNCIÓN
DEL ESTADO MEXICANO
EN SU INTEGRIDAD**

En ejercicio de ella, expide la Ley general que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, del 11 de diciembre de 1995, que en su Artículo 12 prevé la creación del Consejo Nacional de Seguridad Pública, instalado el 7

de marzo de 1996.

Que ésta será la instancia superior de coordinación, competente para determinar lineamientos para el estable-

cimiento de políticas generales en materia de seguridad pública, entre otras funciones.

Sin embargo, el Legislador reconoce que este marco no es suficiente, que diversas disposiciones legales aplicables ameritan también su revisión y adecuación a las diversas circunstancias y factores relacionados con la actuación de la delincuencia organizada.

Las sociedades se transforman a gran velocidad, produciendo factores criminógenos y nuevas formas de criminalidad, en las que intervienen aspectos culturales y circunstancias de tiempo y espacio.

Es el caso del crimen organizado, calificado como uno de los problemas más graves por los que atraviesa la comunidad mundial, que se presenta en una gran diversidad de actividades ilícitas en su campo de acción, entre las principales: tráfico de personas, narcotráfico, los secuestros, comercio de órganos, robo a oficinas bancarias, terrorismo y el contrabando de armamento. Utilizando actividades paralelas como el lavado de dinero y la inversión en empresas lícitas para hacerle frente a la gran derrama de recursos que estas actividades generan, lo que además les posibilita hacer uso de la más avanzada tecnología, en medios de comunicación, de transporte y en armamento y al mismo tiempo traspasar fronteras fácilmente.

Tanto en la legislación como en las acciones de gobierno, se debe partir de una adecuada estrategia que tome en cuenta:

a) Que esta delincuencia se organiza de manera permanente;

b) Que opera fuera del control del gobierno y del pueblo, ya que involucra miles de delincuentes que trabajan dentro de estructuras tan complejas, ordenadas y disciplinadas como las de cualquier corporación, sujetas a la aplicación de reglas con gran rigidez;

c) Que sus acciones no son improvisadas, sino estudiadas cuidadosamente, con metas a corto, mediano y largo plazo;

d) Su propósito fundamental es ganar control sobre diversos campos de actividad para amasar grandes fortunas y poder real;

e) No le interesa alcanzar poder político como fin, sino utilizarlo como medio para su protección;

f) Que busca favorecerse para su internacionalización de los medios modernos de transporte, comunicaciones y transferencia de fondos y valores;

g) Que aprovecha en forma regular prácticamente todos los aspectos de los adelantos científicos.

Lamentablemente en México esta delincuencia no se aborda adecuadamente ya que:

- **Los Códigos de Procedimientos Penales** definen la delincuencia organizada, pero se identifica sólo para efectos de considerar plazos más amplios de retención por el Ministerio Público sobre presuntos responsables, pero no para otros fines;

- **No se considera como delito por sí misma**, por lo que en México no se

puede procesar a alguien sólo por pertenecer a una organización criminal con las características señaladas; y

- Sólo se puede procesar a un individuo cuando cometa un delito de los previstos como tal en la legislación penal.

Es urgente y necesario contar con una legislación amplia, que permita hacer frente a la delincuencia organizada con eficiencia y al mismo tiempo garantizar el respeto a los derechos humanos y derechos individuales contenidos en la Carta Magna, a partir de ese marco general de política criminológica integral.

La misma Organización de las Naciones Unidas, en diferentes foros, ha reiterado la necesidad de dotar de facultades suficientes a los órganos encargados de hacer cumplir la Ley con objeto de aumentar su eficiencia, sin menoscabo de la salvaguarda de los derechos humanos.

Actualmente se encuentran en proceso de expedición por el Constituyente Permanente, reformas a los Artículos 16, 20, fracción primera y penúltimo párrafo, 21, 22, y 73, fracción XXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que contienen importantes fundamentos para la expedición de legislación ordinaria, que de manera adecuada aborde la delincuencia organizada. También en la Cámara de Senadores se analiza la iniciativa de Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, enviada por el Ejecutivo Federal, que se debatirá en un próximo período de sesiones del Congreso Federal.

Pero el esfuerzo realizado en el ámbito legislativo deberá traducirse en acciones producto de la voluntad de gobernantes y gobernados, si de veras se quiere abatir el clima de inseguridad pública.

La Secretaría de Gobernación, por voz de su titular, Emilio Chuayffet, reconoce que la situación en el país es preocupante. Que los datos y estadísticas disponibles muestran dos movimientos contrarios: mientras la violencia delictiva se incrementa constantemente, la eficacia y la funcionalidad de las instituciones de seguridad pública disminuyen dramáticamente. El índice delictivo se ha duplicado entre 1980 y 1994 en los delitos del fuero común; en el fuero federal estos han crecido en cuatro tantos. Los delitos comunes que con mayor frecuencia se registran en México son: el robo, las lesiones y el homicidio. En el caso de los delitos federales los dos tipificados con mayor crecimiento son los delitos contra la salud y los vinculados a la posesión de armas prohibidas.

Por lo que respecta a las insuficiencias en el sistema de seguridad, también reconoce el mismo secretario de Gobernación que la situación es muy crítica: hay rezago, que se refleja en la inversión magra, en infraestructura para el equipamiento policial. Ha resultado grave también la aplicación de políticas coyunturales y desarticuladas. La falta de criterios integrales, insuficiencia de recursos financieros, deficiente distribución de la cobertura del servicio de seguridad pública, que se refleja en que en 335 municipios del país no hay un sólo elemento de seguridad pública; en 749

**ES URGENTE Y NECESARIO
CONTAR CON UNA LEGISLACIÓN
AMPLIA, QUE PERMITA HACER
FRENTE A LA DELINCUENCIA
ORGANIZADA CON EFICIENCIA**

tienen entre 1 y 10 agentes de policía. Aunque en los últimos 10 años se han hecho esfuerzos para capacitar a cerca de 12 mil 900 policías y a 32 mil 800 agentes judiciales federales, ambos grupos suman 45 mil 693 elementos, de ellos sólo, se encuentran en activo cerca de 7 mil policías y 3 mil agentes ministeriales, situación que evidencia el altísimo índice de rotación y la fragilidad de la carrera policial.

Este panorama indica que es enorme y difícil la tarea de lograr un justo equilibrio entre el orden social y la libertad individual, que permita mantener la estabilidad social. Dependerá fundamentalmente de la voluntad política en todos los niveles de gobierno y de los diversos

**ES ENORME Y DIFÍCIL LA TAREA
DE LOGRAR UN JUSTO EQUILIBRIO
ENTRE EL ORDEN SOCIAL
Y LA LIBERTAD INDIVIDUAL,
QUE PERMITA MANTENER
LA ESTABILIDAD SOCIAL**

actores que se desempeñan en las instituciones de justicia y seguridad pública, hacer realidad el Estado de Derecho y en el caso concreto de la procuración de justicia, alcanzar como objetivos una procuración pronta, moderna y profesional, con respeto absoluto a los derechos humanos, porque como lo señala el doctor Jorge Carpizo, "mejor procuración de justicia, mejor seguridad pública, mejor respeto a los derechos humanos y mejor lucha contra el delito federal y, particularmente contra el narcotráfico, no son conceptos antagónicos, por el contrario, responden a las mismas ideas de igualdad, libertad y seguridad jurídica. Su principio y su finalidad son exactamente el mismo: el reforzamiento de la dignidad humana".

PROCURACIÓN DE JUSTICIA Y SEGURIDAD

Alejandro Zapata Perogordo
Partido Acción Nacional

El tema por abordar es álgido, complejo, lacerante y doloroso. Mucho se ha dicho sobre el mismo, sin embargo la abundancia en su estudio, partiendo de realidades, puede significar alguna (por pequeña que sea), aportación en los caminos y alternativas que conduzcan a mejores soluciones.

La seguridad no es algo nuevo, es simplemente la búsqueda de una protección; es aquéllo que nos permite tener confianza, podría afirmar que se trata de algo inherente a los seres vivos que de manera instintiva nos hace realizar actos tendentes a eludir los peligros que nos puedan causar algún mal.

Así pues, podemos decir que la seguridad son aquellos mecanismos que buscan el bienestar. Pero no podríamos hablar en términos aparentemente sencillos, cuando existe una convivencia social que diversifica en lo individual el concepto bienestar, encontrando éste o tratando de alcanzarlo, causando males

a otros como vías o medios. Visto de otra manera, el león para tener una seguridad alimentaria y con ello alcanzar la subsistencia que le permita un nivel de bienestar, debe matar a otro animal. O bien, el individuo que asesina a otra persona con la intención de robarlo y apoderarse de su riqueza.

Existe la diferencia entonces, entre la seguridad instintiva, innata, inherente al ser y aquella cuya creación es del hombre racional como producto de reglas que posibilitan una armonía en la convivencia social.

**LA SEGURIDAD NO ES ALGO
NUEVO, ES SIMPLEMENTE LA
BÚSQUEDA DE UNA PROTECCIÓN**

El hombre por naturaleza tiene maldad, y se debe partir del reconocimiento de ese hecho a efecto de observar el problema en su magnitud y por lo tanto de verlo en su amplitud para las alternativas de solución.

Así, muchos estudiosos de las ciencias sociales se han avocado y adentrado al análisis del comportamiento de la persona y su relación con los demás. En principio, se determinó establecer una autoridad, es decir, un mando superior que velara por la seguridad de la

comunidad, bajo los principios de subordinación de los integrantes hacia la representación superior de ese gobierno. Después, se vio la necesidad de establecer reglas que ahora las denominamos leyes, que constituyen normas de conducta, nos dicen qué podemos o no hacer y cómo.

Bajo ese esquema, el concepto de **seguridad** es demasiado amplio ya que, en contraste con lo anterior, la persona no solamente tiene maldad, sino que cuenta con atributos y cualidades y, buscando su bienestar, requiere evidentemente de un desarrollo y un ambiente que le permita cumplir íntegramente sus objetivos de trascendencia, de tal forma que las conductas no deseadas constituyan la excepción y no la regla general. Entonces, las leyes como reglas de conducta deben ocuparse de aquellas antisociales por una parte y garantizar por otra el desenvolvimiento social.

En este ensayo solamente me ocuparé de lo relativo a la Seguridad Pública, con un enfoque hacia la Procuración de Justicia, considerando la necesidad de los comentarios anteriores, fundamentalmente por dos razones. La primera, en virtud de los objetivos que se persiguen, los cuales no permiten su extravío ni su permuta, y la segunda, que consiste en la visión integral del problema, pues si se observa de manera parcial, concluiríamos con alternativas de solución inadecuadas.

La seguridad pública, como incluyente de la prevención del delito, la procuración de justicia, la administración de la misma y, la rehabilitación del delincuente a efecto de su reinserción social, pretende abarcar lo referente a las

conductas consideradas como antisociales y que por lo tanto causan un mal directo a la sociedad.

Los objetivos, como ya los mencionamos anteriormente, consisten en la búsqueda de una convivencia armónica de la sociedad, mediante la erradicación del delito. Evidentemente que suena y es una utopía; es decir, mientras exista la humanidad va a existir el delito, sin embargo, aceptando esa realidad, no implica que se abandone el propio objetivo, pues aún, a sabiendas que el mismo no será cumplido nunca en su totalidad, es la manera hasta ahora, que nos permite encontrar los caminos conductores hacia la finalidad buscada.

Lo ideal sería que no existiesen conductas criminales, lo que no es posible, entonces, vista la imperfección de la sociedad, se deben buscar alternativas que den pie a quitar esas conductas delictivas, si no en su totalidad, si hasta los mínimos niveles posibles, estableciendo en principio el objetivo principal y posteriormente los programas, las estrategias y normatividades aplicables.

Viéndolo desde la perspectiva anterior, en principio nos encontramos que las ciencias penales no buscan como fin principal un castigo o sanción, sino que éstas van encaminadas a encontrar una armonía social y por lo tanto, su estudio se enfoca a los elementos que constituyen una alteración al orden de la vida comunitaria.

Así, se delimitan las conductas nocivas, estableciendo sus características, su peligrosidad, el bien jurídico tutelado, y se inserta en un cuaderno legal para denominarlo delito.

Las figuras delictivas en nuestro cotidiano quehacer, impiden vivir en paz, otorgan grandes niveles de intranquilidad y desconfianza y, en consecuencia constituyen un factor que incide de manera fundamental en el desarrollo integral de la persona humana y la sociedad.

**LAS FIGURAS DELICTIVAS EN
NUESTRO COTIDIANO QUEHACER,
IMPIDEN VIVIR EN PAZ**

Cada uno de los apartados que incluye la Seguridad Pública contiene una importante función. Tan sólo tres de ellos se encaminan a combatir los efectos. La Procuración de Justicia, encargada de investigar los delitos y la Administración de Justicia, que castiga al delincuente y busca la rehabilitación del criminal. Todas éstas, actúan cuando ya existe la falta, la transgresión a la Ley, sus funciones no se encuentran directamente vinculadas con la prevención, no les corresponde como objetivo principal el anticiparse a conductas criminales, aunque se debe reconocer, que la prevención de los delitos no solamente es un problema que deba resolver el Estado, sino que a diferencia también de los tres apartados en cuestión, que solamente le corresponden a la autoridad, en este particular se requiere la intervención de todos, tanto de la sociedad como del Gobierno. En consecuencia, la Procuración y la Administración de Justicia, juegan en la actualidad un importante papel de manera indirecta en la prevención de los delitos, igualmente lo relativo a la reinserción social del delincuente.

Veámoslo de esta manera, cuando existe una adecuada persecución de los delitos, cuando la autoridad encargada de administrar justicia otorga sanciones equitativas, son elementos que inhiben y desalientan la comisión de he-

chos delictuosos. Asimismo, complementado con un sistema que permita la rehabilitación del delincuente, es decir, un sistema penitenciario acorde con los objetivos, tanto en la segregación social del individuo desadaptado, que debe cumplir un castigo de privación de libertad y a la vez con un tratamiento que le permita regresar a la vida comunitaria sin que la sociedad se vea nuevamente afectada.

En la realidad mexicana, el índice de conductas antisociales se ha incrementado escandalosamente, y podemos aducir diferentes causas: carencia de valores, crisis económica, delincuencia organizada, corrupción impunidad, etc., y con ello, en principio, estaríamos justificando o tratando de explicar el fenómeno que se presenta en la actualidad.

Para enfrentar el problema se necesita el establecimiento de programas permanentes de largo plazo, fundamentalmente en la prevención del delito, ello necesariamente con la participación de sociedad y gobierno, tendentes a erradicar en lo futuro las conductas antisociales dentro de los límites posibles.

Sobre este particular, existen dos factores que desalientan a los programas preventivos y que solamente pueden provenir en la autoridad: **la corrupción y la impunidad.**

Menciono lo anterior, porque es menester afrontar nuestra propia realidad, para superar el problema que nos aqueja. Nuestro sistema político mexicano es singular por una serie de razones y reglas no escritas que la sociedad ha per-

cibido desde hace años. La corrupción forma parte de nuestra cultura. Desde los niveles más bajos se acostumbra esta práctica de manera institucionalizada, hasta aquellos de primer orden que permiten inclusive a los funcionarios públicos ocupar lugares destacados en las listas de los hombres más ricos del mundo. En contraste, con personas honestas que ni con el trabajo de varias generaciones pueden alcanzar el nivel de riqueza que un funcionario deshonesto de tercer orden logra en un sexenio.

Adicionalmente, la impunidad también contiene vertientes importantes. La primera se relaciona de manera íntima con la corrupción, pues ésta última va encaminada a burlar la Ley, la no aplicabilidad de las normas protectoras que procuran garantizar la convivencia armónica de la sociedad, y por lo tanto impide el castigo por la vinculación entre el corrupto y el corruptor. La segunda se debe a la incapacidad de la autoridad para actuar. Es tan alto el índice de criminalidad que difícilmente el órgano encargado de procurar justicia puede investigar todos por ser prácticamente imposible. Asimismo, si observamos las consignaciones que ante el Poder Judicial se realizan y cuántos de éstos salen libres y cuántos son sentenciados, nos encontramos también con cifras desagradables. Entonces podemos afirmar que la delincuencia ha rebasado a las instituciones de Seguridad Pública, y eso está provocando la impunidad a la que nos referimos.

Tanto corrupción como impunidad son factores que alientan la comisión de los delitos, por lo tanto constituyen elementos desintegradores de la sociedad y resulta verdaderamente necesario su combate, en la conjunción de

esfuerzos y recursos encaminados principalmente a la comisión de delito y conducta infractoras.

Una de las partes principales donde es necesario poner especial atención es en la Procuración de Justicia, en su función de investigador y persecutor de los delitos, particularmente en la reorganización de los sistemas que mediante la planeación legislativa permita un perfeccionamiento en la actuación de las Autoridades Ejecutivas.

Es indispensable el apego al orden jurídico, sin embargo éste debe ser concordante con las necesidades que exigen los tiempos actuales en la dotación de mejores instrumentos que permitan la eficacia y profesionalización de los cuerpos persecutorios e indagatorios de las conductas infractoras de orden penal y con ello contribuir al abatimiento de la impunidad.

Aunado a lo anterior, la coordinación y colaboración entre los diferentes niveles de gobierno e instituciones de Seguridad Pública en el intercambio de información es indispensable para la eficacia en dichas funciones.

Así pues, debemos estar conscientes de que los fenómenos delictivos son dinámicos y la Procuración de Justicia no puede quedar al margen de esa situación. Asimismo que el diseño de políticas, instrumentos, mecanismos y acciones deben reflejarse en la actividad constante tanto en el ámbito legislativo como en el actuar de las corporaciones ejecutivas. En ese orden, el Congreso de la Unión ha realizado diversas Reformas a la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos y a diversas Leyes Secundarias, creando otras, cuya orientación fundamental se encamina al orden social y consolidación del Estado de Derecho.

Por su parte, las instituciones que deben procurar justicia están obligadas a su transformación para estar en posibilidad de responder con eficacia a este complejo problema, particularmente en el fortalecimiento de la propia institución que se conforma de personas que comúnmente permutan o extravían la misión por negligencia, incapacidad o ambición y, ello conduce a la distorsión de los objetivos superiores que regularmente traen la desconfianza de la propia sociedad hacia las instituciones y, con ello su fragilidad.

En conclusión, es menester la elaboración de programas serios, con esfuerzos conjuntos, que incluyan una visión integral, que permitan un fortalecimiento a los organismos y las infraestructuras de coordinación y concertación, con periódicas evaluaciones y permanente profesionalización en el combate a la inseguridad pública sin soslayar

los derechos de la víctima ni los rezagos en el sistema penitenciario.

Es el Estado el que tiene la necesidad, el derecho y el deber de garantizar la seguridad de sus gobernados, y por lo tanto, la facultad de adoptar las medidas necesarias con el consejo social para prevenir los actos que puedan provocar la ruptura del orden social.

**ES EL ESTADO EL QUE TIENE
LA NECESIDAD, EL DERECHO Y
EL DEBER DE GARANTIZAR LA
SEGURIDAD DE SUS GOBERNADOS**

Ahora bien, para tener un concepto claro de seguridad pública tenemos que diferenciar entre la inseguridad subjetiva y la objetiva, la subjetiva se refiere a la persona que está en peligro y la objetiva, que es el peligro o daño real.

En nuestro Estado es mayor la inseguridad subjetiva porque pasamos del temor a la desconfianza ante la actuación de quienes deberán procurarnos seguridad, y donde no hay confianza no hay seguridad.

Mientras no se estimule la participación de todos en los hechos, en la corresponsabilidad que nos atañe, será imposible tener signos positivos en este complejo problema que nos afecta a todos.

SEGURIDAD PÚBLICA

Pedro Peñaloza

A LA VERDADERA SEGURIDAD, LA QUE SE RETROALIMENTA
CON LA SOBERANÍA, LA JUSTICIA SOCIAL, EL RESPETO
A LOS DERECHOS HUMANOS Y LA DEMOCRACIA.

LORENZO MEYER

En la pasada administración federal, fue expedido el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 que, sobre el tema expreso:

“El problema de la inseguridad que afecta hoy día a gran parte de la población tiene una génesis compleja, más allá de la normatividad y la administración (subrayado mío). La seguridad pública es necesariamente la consecución y mantenimiento de una efectiva y cotidiana vigencia de Estado de Derecho...”¹

En tanto, la capital del país estrenaba un órgano de representación popular denominado Asamblea de Representantes del Distrito Federal, cuyas facultades, de acuerdo al inciso a) Base 3a., de la Frac-

ción VI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, eran:

“Dictar bandos, ordenanzas y reglamento de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal, **en materia de... seguridad pública...**”²

En su inciso j), “conservaba” el derecho de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en materias relativas al Distrito Federal.

Limitadas como estaban sus facultades, representantes de esta Primera Asamblea, de los partidos PRI, PAN y PRD, presenta-

**EL PROBLEMA DE LA
INSEGURIDAD, QUE AFECTA
HOY DÍA A GRAN PARTE DE LA
POBLACIÓN, TIENE UNA GÉNESIS
COMPLEJA, MÁS ALLÁ
DE LA NORMATIVIDAD
Y DE LA ADMINISTRACIÓN**

¹ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Poder Ejecutivo Federal, mayo de 1989, pág. 101.

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, 1988, pág. 83.

ron ante el Pleno una propuesta sobre la materia que avanzaba en torno a:

“... los lineamientos principales sobre los que consideramos debe sustentarse la iniciativa de la Ley de Seguridad Pública que, en uso de las facultades que nos otorga el Artículo 73 constitucional, habremos de presentar a la H. Cámara de Diputados durante el próximo período de sesiones.

“Finalmente, en el espíritu de la iniciativa de Ley de Seguridad Pública que, luego de una nueva consulta con especialistas para su consideración, habremos de presentar al Pleno en el próximo periodo, y después a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión...”³

Los lineamientos y la iniciativa fueron turnados, para su estudio y dictamen, a las Comisiones Primera y Décima Segunda, sin que se tenga información documentada de alguna resolución de tales Comisiones.

Posteriormente, el 26 de junio de 1990, fue presentada al Pleno de la Primera Asamblea **La iniciativa de Reglamento de Seguridad Pública Para el Distrito Federal**, a solicitud de los integrantes de la Comisión de Seguridad Pública del PRI. El documento constaba de exposición de motivos e iniciativa de Ley; ésta última integrada por cien artículos del cuerpo del reglamento y tres transitorios.

La resolución sobre esta iniciativa de Reglamento de Seguridad Pública fue la misma que la anterior: turnarse a la Primera Comisión⁴.

En respuesta a la iniciativa de Reglamento sobre la materia, Representantes del PAN, el 10 de junio de 1990 propusieron ante el Pleno **“La iniciativa de reformas y adiciones al proyecto de Reglamento de Seguridad Pública para el Distrito Federal”**⁵.

Es necesario resaltar que ninguna de estas iniciativas tuvo vigencia jurídica y solamente quedaron como testimonios documentales que serían utilizados con posterioridad. En efecto, en la 1ª Asamblea de Representantes se recogieron estos antecedentes en la iniciativa que dio origen a la Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal en vigor.

El informe de actividades de la Primera Comisión de la 1ª Asamblea de Representantes, reseña:

“Desde los primeros meses del año de 1992, esta Comisión (Seguridad Pública y Protección Civil), recogiendo los trabajos realizados por la Primera Asamblea, y estudiando disposiciones de diversos países relacionados con la Seguridad Pública, ... el proyecto, para redactar por primera vez una Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal, cuya finalidad prioritaria era lograr el equilibrio entre la seguridad de las per-

³ **Diario de los Debates de la Asamblea de Representantes del D.F.**, México, D.F., martes 9 de enero de 1990, No. 18, págs. 7 y 9.

⁴ *Idem*, México, D.F., 26 de junio de 1990, No. 23, pág. 7 a 22.

⁵ *Op. Cit.*, 10 de julio de 1990, No. 27, pág. 79.

sonas y el respeto de sus derechos, fue elaborado por un grupo de trabajo *sui generis* "interparlamentario..."⁶ (subrayado mío).

Los días 23 y 24 de junio de 1993, se presentó, discutió y aprobó por unanimidad en la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el lunes 19 de julio de 1993.

Ya vigente, la Ley de Seguridad Pública, y con fundamento en el Artículo 2º transitorio de dicho ordenamiento legal, el Jefe del Departamento del Distrito Federal y el Procurador de Justicia de la misma entidad federativa, elaboraron el **Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 1993-1994**, publicado en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal el 18 de octubre de 1993.

El Programa de Seguridad Pública 1993-1994, para esta capital, es un **documento inédito**, toda vez que no existe antecedente específico alguno sobre el tema. Para su análisis, es necesario que consideremos el régimen jurídico-político en que nos encontramos los habitantes del Distrito Federal.

Sabemos que en la elaboración de Programas sobre la materia en los distintos Estados del Pacto Federal, es un asunto en el que la capital del país fue rebasada. Así tenemos que los programas estatales de seguridad pública de Guanajuato, Tabasco y Guerrero fueron

aprobados en el año de 1985 y el de Sonora en 1986, es decir, el Distrito Federal ha estado a la zaga por casi una década en esta materia.

En el primer programa sobre seguridad pública capitalina, destaca que por primera vez, de manera institucional, se hace del dominio público el índice delictivo de la ciudad de México:

Hechos Delictivos		
Año	Promedio Diario	Total
1988	487.7	178,487
1989	425.3	155,241
1990	365.3	133,352
1991	375.1	136,927
1992	383.1	140,226
Enero-septiembre de 1993	364.9	99,610

Es obvio que no está comprendida en esta estadística **la cifra negra**, es decir, no se contemplan los delitos no denunciados, que obviamente es muy superior a la cantidad de ilícitos denunciados o querrelados ante el Ministerio Público, que en un periodo de seis años, alcanza la suma de **843 mil 843** delitos cometidos en **2 mil 095 días**. No debemos olvidar que no se incluyen los delitos del orden federal y su cifra negra.

En el mismo año de 1993, la organización jurídica-política del Distrito Federal, habría de sufrir transformacio-

⁶ Informe de Actividades Sobresalientes Desarrolladas por la Primera Comisión de la Asamblea de Representantes del D.F., durante el periodo comprendido entre el mes de noviembre de 1991 y octubre de 1994, pág., 14 y 15.

nes: el 25 de octubre de 1993 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaban diversas disposiciones constitucionales, entre ellos los artículos 73 y 122 de la Carta Magna, cuyas características fundamentales se refieren a lo siguiente:

I.- Se considera a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como un órgano de Gobierno.

II.- La Asamblea de Representantes tiene facultades para legislar en lo relativo al Distrito Federal.

No obstante los avances que tuvo esta reforma, a los capitalinos **se nos siguió considerando como menores de edad en materia de seguridad pública.** Basta una simple lectura al inciso g) de la Fracción IV del Artículo 122 constitucional para confirmar nuestra tesis.

En dicho precepto legal, encontraremos facultades legislativas para la Asamblea de Representantes del más diverso tópico, pero no en la materia.

Como consecuencia de la ya mencionada reforma, los Poderes Federales no sólo conservaron la facultad para legislar en materia de seguridad pública, sino el mando de la fuerza pública en la Capital del país y la designación del servidor público que la tenga a su cargo, tal y como lo establece el inciso c) de la Fracción I del Artículo 122 de la Carta Magna.

Como resultado de la multicitada reforma, el Congreso de la Unión aprobó el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que fue publicado el 26 de julio de 1994 en el Diario Oficial de la Federa-

ción, y que no hace más que ratificar las reformas a los Artículos 73 y 122 constitucional.

La Primera Asamblea Legislativa del Distrito Federal, instalada el 15 de noviembre de 1994, entre sus primeras tareas, se abocó al proceso legislativo de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en cuyo artículo 13, Fracción IX, crea como dependencia a la **Secretaría de Seguridad Pública**, pero no la dota de atribuciones precisas, tal y como lo hizo con las demás dependencias de la Administración pública capitalina y, en el colmo de sus yerros, aprueba el Artículo Noveno Transitorio que dice:

“Hasta en tanto se expida la Ley por parte del Congreso de la Unión en materia de seguridad pública, en los términos del Artículo Décimo Transitorio del Decreto que reformó diversas disposiciones constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993, la Secretaría de Seguridad Pública **ejercerá las atribuciones y funciones que actualmente tiene a su cargo la Secretaría General de Protección y Vialidad** del Departamento de Distrito Federal, en los términos de la **Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal**, salvo aquellas que por virtud de esta Ley le han sido atribuidas a otra dependencia”.

Muchas expectativas generó, sin duda, la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, en la **Ley Orgánica de la Administración Pública de Distrito Federal**, pero sus facultades devienen de la derogada Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. La realidad nos ha demostrado que el único cambio que operó en materia de seguridad pública en la vigente Ley Orgánica fue la de-

nomiación de la dependencia encargada de la seguridad pública en esta Capital, de Secretaría General de Protección y Vialidad por la de Secretaría de Seguridad Pública, es decir, se aplicó la máxima de Lampedusa: que algo cambie para que todo siga igual.

En otro orden de ideas, el 29 de marzo de 1995 la Asamblea Legislativa aprobaba la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en cuyo Artículo 49 y para el cumplimiento de las atribuciones derivadas de la Constitución y del Estatuto de Gobierno, crea las Comisiones Ordinarias entre las que se encuentra **la de Seguridad Pública**, cuya Mesa Directiva me encuentro presidiendo, junto con los representantes José Espina del Partido Acción Nacional y Rafael Luviano, del Partido Revolucionario Institucional.

En el marco de un problema complejo, que abarca a la sociedad en general y requiere de fórmulas integrales impulsadas por un frente amplio e incluyente, nos planteamos en la Comisión de Seguridad Pública de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, **la transformación de los criterios con los cuales se aborda y concibe la Seguridad Pública.**

Fue así como la Comisión, realizó **El mes de la Seguridad Pública**, en febrero de 1995.

Las actividades desarrolladas durante ese mes, fueron las siguientes:

1.- Se realizó un Foro sobre la Seguridad Pública en el D.F., el cual se dividió en los siguientes temas:

a).- Las corporaciones policíacas en la ciudad de México, prácticas, alcances y limitaciones (6 de febrero).

b).- El ciudadano y la seguridad pública (7 de febrero).

c).- El marco legal de la Seguridad Pública en el D.F. (8 de febrero).

2.- Audiencias Públicas sobre el fenómeno social de la prostitución o sexo-servicio (13 y 14 de febrero).

3.- Recorridos delegacionales de seguridad pública (del 15 al 24 de febrero).

4.- Primera reunión Interparlamentaria sobre los problemas metropolitanos de seguridad pública (27 de febrero).

La organización temática de este trabajo se basó en la necesidad de obtener una visión integral del fenómeno, a fin de avanzar en el planteamiento de programas, planes, proyectos y presupuestos sobre seguridad pública.

Participaron en dicho foro, funcionarios encargados de la seguridad pública en la capital, el presidente de la Comisión de Derechos Humanos y el distinguido jurista Sergio García Ramírez.

También lo hicieron el presidente de la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México y el titular de la Cámara Nacional del Comercio en Pequeño de esta ciudad, el presidente de la Comisión Mexicana de Derechos Humanos y el Presidente de la junta vecinal en Benito Juárez, en el foro intitulado "El Ciudadano y la Seguridad Pública".

De igual manera estuvieron con nosotros en el Foro titulado "El marco legal de la Seguridad Pública en el Distrito Federal", diputados federales, exrepresentantes de la Asamblea e investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

En las audiencias públicas, contamos con la participación de delegados políticos, delegados regionales de la Procuraduría Capitalina, Jefes de Sector de la Policía Preventiva, representantes de organizaciones y grupos de trabajadores de sexo-servicio, así como investigadores y académicos.

En los recorridos por las 16 Delegaciones estuvimos con los titulares de éstas y los encargados de seguridad pública de los comités delegacionales de la materia, así como con ciudadanos vecinos de dichas demarcaciones.

Por último, en la reunión Interparlamentaria destacó la asistencia de los representantes del Congreso del estado de Morelos. En esta reunión se llegó a las siguientes conclusiones generales:

1.- Una parte significativa de la ciudadanía considera que la inseguridad pública es uno de los principales problemas dentro de las complejas relaciones sociales imperantes en la actualidad.

2.- Se planteó la necesidad de realizar una profunda depuración de los cuerpos policíacos del sistema de seguridad pública vigente, que permita combatir la corrupción frontalmente.

3.- Asimismo, se propuso una transformación que permita fundar la nueva cultura de la seguridad pública, para una sociedad que cada día exige mayor eficiencia y calidad en los servicios públicos.

4.- Se sugirió impulsar la licenciatura en Seguridad Pública, como una de las estrategias para avanzar hacia la modernización del aparato estatal de seguridad. Dicha licenciatura permitirá generar cuadros profesionales altamente calificados que formarán parte de la nueva concepción integral de seguridad pública.

5.- Se señaló que es fundamental realizar una transformación de la seguridad pública tradicional, para construir una nueva que esté basada en los principios de honor, justicia y respeto a los derechos humanos, de honradez, responsabilidad, de no discriminación, de respeto a las garantías individuales y del orden jurídico y de protección a los inocentes, los desamparados y los débiles.

6.- Se indicó que es necesario que el órgano legislativo del Distrito Federal tenga facultades para legislar en materia de seguridad pública. Esta capacidad permitirá fundar las bases de la nueva seguridad pública que demanda la sociedad del Distrito Federal

7.- En cuanto al fenómeno social de la prostitución o sexo-servicio, los ponentes y los participantes acordaron que este es un hecho social que tiene implicaciones de salud pública, culturales, laborales y legales.

**ES NECESARIO QUE EL ÓRGANO
LEGISLATIVO DEL DISTRITO
FEDERAL TENGA FACULTADES
PARA LEGISLAR EN MATERIA
DE SEGURIDAD PÚBLICA**

Este hecho social, se señaló, debe ser abordado con honestidad y realismo para poder reconocer su existencia como tal y la dinámica social que gira a su alrededor.

8.- Durante la realización del recorrido delegacional pudo constatar el profundo malestar de los ciudadanos ante la inseguridad pública cotidiana, así como la gran desconfianza de éstos en todo lo relacionado con los cuerpos de seguridad pública y de procuración de justicia. También se hizo manifiesta la presencia de los ciudadanos que señalaron su deseo por involucrarse y participar en la construcción de una nueva cultura de la seguridad pública.

9.- La realización de la Primera Reunión Interparlamentaria "Los problemas Metropolitanos de seguridad pública" permitió demostrar que es posible instrumentar acuerdos que involucren a las entidades federativas, respetando su soberanía, para abordar las estrategias comunes que lleven exitosamente a la construcción de un **órgano interlegislativo** que coadyuve al combate frontal de la delincuencia en la región.

10.- El mes de seguridad pública significó una rica experiencia, porque permitió conocer a fondo la gravedad de las limitaciones de este fundamental servicio del Estado. Asimismo, ayudó a conocer las posiciones de los actores, autoridades y ciudadanos que están interesados en abordar nuevas formas y medios para construir la nueva seguridad pública que reclama la sociedad mexicana de finales del siglo XX.

Los materiales recopilados en los trabajos del mes de seguridad pública fueron presentados y dados a conocer al Jefe del Gobierno del Distrito Federal, al Procurador Capitalino y al Secretario de Seguridad Pública, con el compromiso de que éstos serían observados en la elaboración de planes, programas, proyectos y propuestas en materia de seguridad pública para la Ciudad de México.

A nivel federal, el titular del Poder Ejecutivo dio a conocer en el mes de mayo el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, de donde nos importa destacar el reconocimiento respecto a que "si... existe una franca desconfianza hacia las Instituciones, los programas y los responsables de seguridad pública... es necesario administrar de manera eficaz y transparente las instituciones de seguridad pública y los recursos con los que cuenta... y es necesaria una política nacional que conciba a la seguridad pública como un derecho de todo individuo y una función de servicio, y a quienes la ejerzan, como servidores de la seguridad".⁷

Lo anterior se expresaba cinco meses después de que, en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1994, se publicara el decreto de reforma a diversas disposiciones constitucionales entre las que se encontraba el Artículo 21 que a la letra dice:

"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

⁷ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Poder Ejecutivo Federal, Mayo de 1995, Pág. 20 y 28.

por los principios de la legalidad, 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”.

Así como el Artículo 73, fracción XXIII, cuyo contenido es el siguiente:

“Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública, así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal”.

Tuvieron que transcurrir casi ocho décadas para que el Constituyente permanente, abordara a nivel constitucional a la seguridad pública, tal y como aconteció con la citada reforma.

El tratamiento constitucional sobre seguridad pública que había prevalecido en las etapas independiente, de la Reforma y en la época posrevolucionaria, habían recaído en disposiciones de carácter secundario o reglamentarias, identificadas, más bien, con la noción de policía y no al concepto moderno de la seguridad.

Al respecto, algunos autores señalan que:

UNA CIUDAD SEGURA, DONDE

LA INTEGRIDAD PERSONAL,

FAMILIAR Y PATRIMONIAL DE

QUIENES LA HABITAMOS,

SEA GARANTÍA LEGAL

Y REALIDAD COTIDIANA

“La ausencia, en nuestra Carta Magna, de un tratamiento jurídico de la policía y de la seguridad como un derecho o garantía individual... Es muestra de vigencia de la versión instrumentalista dominante de los liberales del siglo XIX y entre los constitucionalistas de 1917...”⁸

En el mes de marzo de 1995, compareció ante el pleno de la Asamblea el jefe del Gobierno de la ciudad de México, para informar acerca de las acciones y los programas de dicha dependencia en donde destaca:

“... una ciudad de leyes, entendida como una entidad en donde prevalezca el derecho vigente sobre las **discrecionalidad arbitraria** ... En donde las leyes se cumplan por voluntad del ciudadano y que la autoridad no se vea obligada a asegurar su acatamiento”.

En relación con la Seguridad se afirma:

“Una ciudad segura, donde la integridad personal, familiar y patrimonial de quienes la habitamos, sea garantía legal y realidad cotidiana, una ciudad donde los cuerpos policiacos sean respetables y respetados tanto por su apego estricto a la Ley como para recobrar en su actuación el papel que siempre debieron tener: servidores de la sociedad y no corporaciones alejadas de ellas. Una ciudad en donde la propia comunidad tenga espacios de participación y coordinación

⁸ González Ruiz Samuel y otros, **Seguridad Pública en México**, Problemas, Perspectivas y Propuestas, UNAM, México, 94, Pág. 41.

para contribuir a un funcionamiento más honesto y eficaz, de las instancias de seguridad pública.⁹

La actividad de la Comisión de Seguridad Pública de la Asamblea ha permitido generar las condiciones necesarias para que, con fundamento en el último párrafo del Artículo 13 de la Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal, este órgano legislativo cumpliendo con el mandato de la Ley, expida los lineamientos generales en materia de seguridad pública, que deberán ser atendidos por el Departamento y la Procuraduría en la formulación del Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 1995-2000. (Subrayado mío)

Por último, con fecha 11 de diciembre de 1995, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en donde tratamos de incidir sobre la mal llamada Ley de Seguridad Pública Nacional, para lo cual llevamos a cabo una reunión de trabajo entre las Comisiones de Seguridad Pública de la Asamblea y las Unidas de Gobernación, 11ª Sección, de Justicia y de Estudios Legislativos, 1ª Sección del Senado de la República, en donde presentamos nuestras propuestas para ser consideradas dentro de la Ley general antes mencionada.

El Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 1995-2000 fue publicado el 28 de noviembre de 1995 en el Diario Oficial de la Federación, dando cumplimiento con ello al Artículo 15 de la Ley de Seguridad Pública, ya que dicho precepto ordena la publicación en

el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Departamento, del Programa dentro de los seis meses siguientes a la publicación del Plan Nacional de Desarrollo.

Es necesario el conocimiento general de los antecedentes sobre seguridad pública para el Distrito Federal, atendiendo al régimen jurídico-político de nuestra capital, plasmado en el Artículo 122 de nuestra Constitución, que señala que el gobierno de la ciudad estará a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos del Gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, como lo dispone en su párrafo primero la Carta Magna.

Por lo tanto, el tratamiento de documentos jurídicos federales y del Distrito Federal es imperioso, máxime que en el marco para la Reforma Política del Distrito Federal han sido reconocidas algunas de nuestras propuestas como son: la facultad de la Asamblea de Representantes para legislar en materia de seguridad pública para el Distrito Federal y expedir la Ley orgánica de los cuerpos de seguridad pública.

No podemos dejar de señalar con preocupación el reconocimiento que hizo recientemente la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la legalidad del apoyo militar a la autoridad civil, respecto a la inconstitucionalidad que habían planteado a través del juicio de amparo diputados de las fracciones del PAN, PRD y PT, sobre todo que no se dio reforma alguna al Artículo 129 constitucional.

⁹ Comparecencia del Jefe del Departamento del Distrito Federal, marzo 16 de 1996, Versión Estenográfica, pág. 6 y 7.

En síntesis, requerimos una legislación local de seguridad pública que conciba de manera integral este fenómeno social, acorde a las condiciones específicas de una de las mayores urbes del mundo y en concordancia con el marco jurídico federal en la ma-

**REQUERIMOS UNA LEGISLACIÓN
LOCAL, DE SEGURIDAD PÚBLICA,
QUE CONCIBA DE MANERA
INTEGRAL ESTE FENÓMENO
SOCIAL, ACORDE CON LAS
CONDICIONES ESPECÍFICAS
DE UNA DE LAS MAYORES
URBES DEL MUNDO**

teria. Esta legislación debe ser resultado de la pluralidad de los actores políticos y sociales que habitamos el Distrito Federal, dejando atrás la insana práctica de que sea el Ejecutivo Federal quien determine las características de nuestras leyes.

LOS NUEVOS TIEMPOS DEL PENSAMIENTO POLÍTICO

Miguel Angel García García

Introducción.

La dinámica y profundidad de los cambios que se han suscitado en el mundo actual, coloca al análisis político ante la necesidad de responder con oportunidad y visión de futuro al reclamo de sociedades cada vez más complejas y dinámicas.

En los últimos años, los científicos sociales, los filósofos y pensadores en general se han visto obligados a debatir y discutir las transformaciones que están experimentando tanto las sociedades avanzadas como algunas subdesarrolladas; en este panorama, las teorías de corte marxista o del llamado socialismo real, parecieron resultar insuficientes.

Las teorías de inspiración democrática se orientan cada vez más en una misma dirección: el sistema capitalista como forma de convivencia humana cuasi natural.

En el período que algunos se atreven a llamar el fin de la historia, la

ciencia política adquiere una dimensión mayúscula; ya que sobre la explicación que dé la nueva realidad, dependerá en gran parte su futuro y validez como herramienta de análisis de pensamiento.

Resultan obvias y frecuentes las preguntas directas sobre las características de la democracia; sobre el funcionamiento y fisonomía de los sistemas políticos; respecto a los límites de los esquemas de representatividad y legitimación política actuales; acerca de la estabilidad de sociedades democráticas con fuertes rezagos sociales; en relación con la aparición de nuevos actores sociales, de

la permanencia de prácticas políticas arcaicas en países con sistemas económicos modernos, entre otros planteamientos.

En el análisis político contemporáneo confluyen diversas teorías y

enfoques cognoscitivos. Producto de la evaluación en este campo de ciencias sociales, existen esquemas que parten de la esencia de fenómenos físicos, biológicos o de los denominados de núcleo sólido, así como aquellas que sin caer en el eclecti-

**RESULTAN OBIAS Y
FRECUENTES LAS PREGUNTAS
DIRECTAS SOBRE LAS
CARACTERÍSTICAS DE
LA DEMOCRACIA**

cismo aplican categorías de análisis de la historia, la economía y la antropología, entre otras.

Este ensayo presenta, *grosso modo*, una descripción de las categorías más importantes de entre las teorías políticas representativas de esta rama del conocimiento social, las cuales aparecen en la primera parte de este trabajo; en un segundo capítulo se intentan abordar las ventajas y desventajas que representan estos paradigmas, y en una tercera parte del ensayo se dará cuenta de las condiciones y perspectivas derivadas del análisis ya mencionado.

Enfoques para el Análisis Político.

La ciencia política es una disciplina que a diferencia de otras, se ha fortalecido con la crisis de ideas que enfrenta el mundo contemporáneo. El derrumbe de paradigmas sociales y económicos excluyentes, la colocan ante un escenario difícil pero viable como corriente de pensamiento. Esto no quiere decir que la economía o la sociología ya no sean posibles como disciplinas, sino que es la ciencia política, a partir de nuevos enfoques, una disciplina posible y viable al mismo tiempo.

Nueva Escuela Francesa.

Es la escuela francesa, representada principalmente por Robert Fossaert, la que hace un intento por explicar la crisis desde una óptica global, genérica, es decir total. No caben en este enfoque parcializaciones o especificaciones de la realidad a partir de las cuales se explique la nueva realidad social. Más allá del economicismo marxista, la visión paretiana del sistema social como unidad indispen-

sable del análisis, o del estructural funcionalismo mertionano, Fossaert retoma todos aquellos aspectos que no fueron resueltos con el capitalismo o en el socialismo y que hoy han hecho crisis, para llegar a un esquema, más que histórico, y a partir de aproximaciones sucesivas, aportar conceptos o verdades casi absolutas.

En un primer acercamiento, Fossaert describe las diferentes etapas que ha enfrentado el sistema capitalista para vencer el inexorable paso del tiempo. Esta concepción de la historia es sin duda un análisis válido para interpretar cualquier realidad social, la revisión crítica del pasado permite al autor llegar a conclusiones y resultados contundentes; pero Fossaert no sólo intenta rehacer la historia, sino que propone una simbiosis entre presente-pasado y presente-futuro para explicar lo que está aconteciendo en las sociedades actuales.

La crisis, como un fenómeno global recurrente y como agente del cambio, es una categoría que permite desdibujar objetivamente al capitalismo para mostrar su verdadero rostro, pero esta interpretación no convierte a la crisis en un mero concepto cíclico como algunos sociólogos y economistas lo han propuesto, sino que conduce a una realidad sin nombre y apellido con enormes retos para la ciencia política.

Son, sin duda, la incertidumbre y la curiosidad por alcanzar lo desconocido de las situaciones críticas, lo que ha conducido a los grandes pensadores a elaborar esquemas para aprehender de la realidad. La nueva escuela francesa busca adentrarse en las complejidades del mundo real a través de categorías de fácil manejo y acceso simple.

No obstante, la claridad de conceptos como crisis global, capitalismo liberal, discurso dual, transición de la crisis, desdoblamiento estatal, aparatos ideológicos; es difícil desprender de este enfoque una alternativa social viable como muchos quisieran. Pero ello no le quita validez a una estructura de pensamiento que modifica la forma tradicional de abordar distintos problemas.

Teoría General de Sistemas.

El análisis sistemático es un intento serio por vincular las ciencias sociales con fenómenos físicos y biológicos que condicionan la conducta de los seres vivos en general. La permanencia de ciertos patrones de comportamiento y de respuesta son llevados por David Easton al sistema político para traducirlos en un modelo de estímulos y compensaciones que se reproducen mecánicamente.

La asignación autoritaria u obligatoria de valores es la variable esencial del sistema político que lo hace diferente de otro tipo de interacciones sociales. Ciertamente, como propone este método de análisis, la sociedad solicita demandas que el sistema político deberá responder con acciones o productos. Esta concepción de la realidad social se circunscribe a lo que los comunicólogos denominan modelo tradicional de comunicación, donde existe un emisor y un receptor que responde a los mensajes a través de una retroalimentación constante.

**LA ASIGNACIÓN AUTORITARIA
U OBLIGATORIA DE VALORES
ES LA VARIABLE ESENCIAL DEL
SISTEMA POLÍTICO QUE LO HACE
DIFERENTE DE OTRO TIPO DE
INTERACCIONES SOCIALES**

Se agrega a esta visión del sistema político un concepto relacionado con las tensiones internas y externas como condición indispensable para el cambio.

La afluencia de la cibernética o de procesos de lógica matemática parecieron formar la percepción que tiene Easton de los sistemas políticos.

En su enfoque no caben las desviaciones propias del ser humano que adopte comportamientos primarios y difícilmente cuantificables ante la diversidad de respuestas que emplean las instituciones de gobiernos.

Para Easton no existe una dimensión del tiempo ni del espacio; el comportamiento de cualquier sistema político obedece a conductas determinadas, fácilmente identificables. La ideología política por su parte es lo que menos importa, la sobrevivencia cobra relevancia cualquiera que sea su costo o su oferta.

El Accionalismo.

Alain Touraine propone como objeto de análisis la formación de la acción histórica; es decir, la forma en la que los hombres hacen su historia. Para empezar, con su enfoque desecha la utilidad del concepto de estructura económica propuesto por Marx como categoría única para explicar el crecimiento económico y social.

A partir del estudio de los factores geopolíticos, geográficos, ideológicos e históricos que inciden en las sociedades, Touraine expone una teoría global

donde la organización social, su funcionamiento y su relación con el cambio confluyen en los límites que un sistema determinado tiene para su evolución y/o estancamiento.

El pragmatismo de Touraine evidencia el rezago metodológico para entender lo que está sucediendo en la América de Bolívar o en la Cuba socialista; su concepto de crítica hacia el análisis de discurso viene a dimensionar el juego de la mascarada discursiva de muchos gobiernos latinoamericanos, para comprenderlo en su justa interpretación.

En esta misma perspectiva, Touraine es implacable al afirmar que la estructura tradicional de clases ya no funciona como categoría de análisis, pero va más allá al destacar la imposibilidad de que fueron objeto la burguesía y el movimiento obrero como actores, incapaces de reconocerse a sí mismos, y que además no respondieron a los conflictos del capitalismo ni pueden generar una nueva cultura política.

La aparición de nuevos movimientos y actores sociales constituyen en Touraine un avance notable en su manera de interpretar las complejas y cambiantes relaciones sociales y políticas; pero no sólo eso, sino que considera a la sociología política como la única ciencia que puede llegar a descubrir la realidad política actual. Pasa de los conceptos de transformación histórica para el cambio al enfoque de una sociedad en acción, que reconoce su propia historia y avances.

Escuela de Frankfurt.

La Escuela de Frankfurt es una forma de pensamiento que llegó a constituirse en

varios campos del conocimiento humano como un núcleo sólido que no se puede comprender sin la totalidad histórica y la estructura global.

En el campo sociopolítico, la escuela de Frankfurt cuenta con las aportaciones de Jurgen Habermas, quien plantea una reinterpretación de la crisis como un factor del cambio social, y es a partir de la introspección de este fenómeno cómo el sujeto percibe la adecuación necesaria de los sistemas sociales para obtener su permanencia como tal.

La integración social y sistemática que tienen que ver con las funciones de mantenimiento y adaptaciones sociales, respectivamente, permiten al autor abordar las diversas etapas del capitalismo. Es el grado de diferenciación entre estas categorías donde se expresa *la crisis recurrente* de las sociedades.

Para Habermas, sólo las comunidades altamente desarrolladas logran implantar mecanismos eficaces de autorregulación o autogobierno.

Los tipos de formación social propuestos por Habermas logran explicar la evolución de sociedades en estado avanzado, e intenta abordar de manera general a aquellas sociedades donde las actividades económicas *precapitalistas* tienen mucho aún del sistema feudal de cuotas y tributos, y al mismo tiempo la vida política.

El paso del capitalismo liberal al *tardío* se presenta en el autor como una realidad ineludible, con matices diferentes pero similares en el fondo, principalmente en sociedades desarrolladas. Sin embargo, el modelo descriptivo del *capiti-*

talismo tardío presenta para su explicación tres subsistemas que bien pueden servir para reinterpretar a los estados nacionales premodernos que durante un período largo de su historia se han anclado a la idea del Estado Rector de los procesos político-administrativos, económicos y como punto de equilibrio.

Es en esta parte del modelo de Habermas donde pueden encontrarse parámetros de análisis globalizadores, útiles para iniciar la resolución de la llamada producción socializada, que contradice la esencia del capitalismo tradicional.

Por otro lado, los problemas como el ecológico, la relación entre el Estado y el individuo o la guerra nuclear son circunstancias que están a la orden del día en las sociedades avanzadas; pero en una América Latina donde el hambre y el desempleo quitan el sueño por igual a dictaduras que a las recién inauguradas democracias, pasa a formar parte de un proceso secundario y hasta cierto punto tardío. De Habermas, quizá es preciso recuperar su visión del Estado Capitalista que ha estancado el desarrollo del mercado, esencia del Capitalismo, ya que esta conceptualización, por circunstancia histórica, ha permanecido muy ligada a la búsqueda del Estado Justicialista en nuestras sociedades.

El Neomarxismo.

El pensamiento político de Klaus Offe, a partir de una visión intermedia que recoge la versión weberiana del Estado y la

versión marxista, permite identificar la auténtica conformación del Estado capitalista, que no de la sociedad capitalista. Esta visión del Estado, que no admite un cambio estructural de fondo en el capitalismo, nos lleva a reafirmar las ya conocidas contradicciones y limitaciones del Estado para resolver los problemas económicos y sociales arraigados en el tiempo.

Offe introduce varios conceptos claves para entender el difícil problema de localizar antagonismos en el capitalismo tardío; uno de ellos es el denominado de *dependencia* que evidencia la contradicción de un sistema que no puede prescindir de las funciones protectoras del Estado ni éste, dependiente en buena medida de la acumulación de capital.

Esta disección, profunda y crítica del capitalismo, va más allá del análisis tradicional de la política económica, porque parte de procesos políticos y sociales que inciden directamente en los problemas económicos. La viabilidad del Estado aparece, para Offe, vinculada a una necesidad creciente de éstas por buscar su legitimación ideológica; pero es aquí donde la falacia de democracia representativa encuentra su propia limitación.

La democracia excluyente o selectiva, en términos de Offe, deja fuera a los grupos no integrables, por lo que el parlamentarismo y los partidos políticos resultan ser los aliados más acérrimos del sistema, que no sólo expresan la voluntad popular, sino que la conforman de hecho.

La agudeza del análisis político de Offe conduce a una salida poco pre-

EL PASO DEL CAPITALISMO

LIBERAL AL TARDÍO SE

PRESENTA EN EL AUTOR COMO

UNA REALIDAD INELUDIBLE

tenciosa, pero necesaria al fin: que el Estado habrá de asociarse al capital genérico para continuar su existencia; la de un compromiso con todos y con nadie, que logre consolidar una nueva burguesía estatal estabilizadora y promotora del bienestar político y social.

Pero Klaus Offe se resiste a desechar la ortodoxia marxista del conflicto de clases, no obstante que reconoce *el conservadurismo de la clase obrera y la radicalización de la clase media*; ya que al conceptualizar las nuevas iniciativas ciudadanas en movimientos sociales, deja abierta la posibilidad de una alianza con la izquierda tradicional orientada a la quiebra definitiva del sistema; sin embargo el escenario probable no tiene rostro ni fisonomía.

La Nueva Derecha.

El neoliberalismo o nueva derecha es la escuela de pensamiento que salta al escenario de la ideologías con la consigna de que Marx ha muerto, pero no puede descansar en paz porque hizo que los hombres perdieran su tiempo buscando lo imposible: la destrucción del capitalismo; aún más, Francis Fukuyama, con la soberbia intelectual que lo caracteriza receta el fin de las ideologías.

Como la ideología marxista-leninista, la nueva derecha surge como un enfoque de análisis, como ideología y como proyecto al mismo tiempo; ya que no sólo es escuela de pensamiento, sino autor de las circunstancias y las políticas neoliberales que se están suscitando en casi todo el orbe; Daniel Bell, su principal exponente, señala que la explicación de la crisis no tiene límites, falló el capitalismo por su tibieza y cayó el socialismo por inviable. La ruptura es total y deja

sin aliento a todos por igual, la humanidad tocó fondo y no tiene otra alternativa que aprender a vivir con sus problemas, aceptando al capitalismo como su única salida; el capitalismo salvaje con democracia aparente pero con libertad en lo económico, aspira a no agotar la oferta productiva en un marco más racional.

La nueva derecha cala hondo, ahí donde el paradigma sociológico tradicional se había quedado atrapado, en la revisión crítica de la historia, pero con una clara visión del futuro; para estos gladiadores del pensamiento moderno el mundo se equivocó y no hay vuelta de hoja, o se acepta el desequilibrio como algo inherente o perderemos el tiempo en opciones inexistentes.

La democracia liberal es ampliamente analizada por esta escuela debido a que por su naturaleza genera demandas que el sistema está imposibilitado para resolver. El capitalismo es un sistema natural al ser humano que no admite planteamientos ni parcializaciones.

En la relación Estado-Sociedad Civil ya no se da más la generación de centros de poder, por el contrario, el Estado es un nuevo administrador de la crisis que busca desarticular a los interlocutores tradicionales. Norberto Bobbio afirma que la tecnocracia es diametralmente opuesta a la democracia, por lo que la nueva derecha consigna que la política sólo compete al partido, el Estado tiene sólo funciones técnicas completamente despolitizadas o desideologizadas.

Hacia una Práctica Sociológica.

Después de esta sucinta apreciación de los diferentes enfoques para el análisis

político, queda la impresión de que son poco prácticos para utilizar sus categorías en situaciones concretas y particulares.

Intentaré presentar las categorías y conceptos que por su universalidad y flexibilidad metodológica pueden formar parte de una sociología política para la práctica, desde luego, sin caer en el eclecticismo.

Siguiendo el orden ya presentado, conviene retomar de la nueva escuela francesa el concepto de la crisis global propuesto por Fossaert, que por su alcance de corto y largo plazo, adquiere utilidad para entender la situación emergente por la que atraviesan en la actualidad las sociedades capitalistas. Ciertamente, nadie puede negar que la generalidad de la crisis trastoca todas las esferas de la vida económica, social, política y cultural.

El cisma que enfrenta el mundo de hoy derrumba los mitos del pasado, pero a la vez dificulta el tránsito al futuro. Y es precisamente, la perspectiva política de Fossaert la que permite desentrañar las limitaciones de los enfoques económicos y sociológicos que sólo revisan una parte de la problemática; en cambio, el análisis político de Fossaert supera esta visión parcial.

La desmovilización social que para Fossaert se traduce en despolitización y que, en consecuencia, podría conducir a una parálisis social, permiten tocar una fibra sensible en las sociedades de hoy: la imposibilidad de la

democracia representativa como salida institucional a la crisis del capitalismo.

Continuando con el esquema de Easton debo decir que, desde el punto de vista práctico, se dificulta la aplicación de la mayoría de sus categorías, con excepción de los conceptos de retroalimentación, *inputs* y *outputs*.

El ambiente interno o externo de un sistema político es dinámico y no todas las variables se traducen necesariamente en demandas y tampoco utilizan las correas de transmisión de siempre.

NORBERTO BOBBIO AFIRMA

QUE LA TECNOCRACIA

ES DIAMETRALMENTE OPUESTA

A LA DEMOCRACIA

Tal vez una situación particular puede explicarse a través de un modelo bidireccional, donde la retroalimentación juega

un importante papel; pero de ahí a generalizar este nuevo enfoque a sistemas completos puede traer serios problemas de interpretación al analista social.

La supervivencia de un sistema a largo plazo que puede pasar sin mayor dificultad del autoritarismo a la democracia dejando de lado los problemas de coyuntura, como se desprende del análisis de sistemas, no es objetivamente el mejor esquema para la observación.

De la teoría sociológica de la acción es preciso reconocer su intento por conformar una visión sociológica moderna que no sólo analiza las limitaciones de las escuelas marxistas, funcional y del cambio, sino que se propone llenar el espacio que ha dejado.

Alain Touraine considera que la sociología política es la única disciplina

con perfil propio y con capacidad suficiente para entender los cambios de la nueva sociedad. La tendencia a presentar la sociedad de manera global es componente esencial, aunque con elementos de estadios superiores de desarrollo como lo es el elemento ecológico.

De cualquier forma, la aplicación práctica de axiomas como la aparición de no sólo uno, sino de varios conflictos, permiten desechar viejos esquemas como el de la lucha de clases, puesto que ello viene a redimensionar la perspectiva sociológica para ubicarla en el curso de la acción.

Al analista político ya no le debe interesar la intencionalidad del discurso, puesto que éste es falso y enmascara lo real, lo trascendental es llegar a desarrollar niveles de ser y pensar que conduzcan a construir la historia del futuro. Recuperar, en otras palabras, el protagonismo perdido a través de formas sociológicas pragmáticas, menos vinculadas al historicismo o al ideologismo puro, sociedades programadas sin más.

El análisis de Habermas sobre el *capitalismo tardío* es una conceptualización que, desde el punto de vista práctico, explica en mucho la situación que por décadas ha prevalecido en sociedades subdesarrolladas; la estatolatría ha sido tema de discusión durante largos periodos en nuestra sociología política. Esta aportación de Habermas es muy elocuente para comprender no sólo que llegamos tarde al capitalismo, sino que poco se ha avanzado en su desarrollo.

Sin embargo, lo que no encuentra congruencia con Habermas es que nuestro capitalismo es tardío sin antes haber sido liberal, del alfabeto al transis-

tor, sin pasar por el bulbo; de lo rural a lo urbano, sin ser lo uno ni lo otro. La complejidad de las sociedades de tercer mundo, sus contradicciones y sus paradojas, difícilmente pueden entenderse cabalmente a través de la denominada Escuela de Frankfurt.

No obstante, valdría la pena retomar las posibles tendencias de la crisis en el *capitalismo tardío*, porque tal vez sin llegar a ser desarrolladas habremos de enfrentar realidades como la crisis de insumos que no será por diferencias en la productividad, sino por simple crecimiento de la población; o el concepto de crisis internacional.

El neomarxismo es una escuela de pensamiento que permite desentrañar las contradicciones inherentes al capitalismo, que en mucho padecen las sociedades menos desarrolladas. El concepto de imposibilidad del *Estado benefactor*, dependientemente de la generación de capital para responder plenamente a las demandas añejas de los grupos más rezagados de la sociedad, logra aplicarse a nuestra realidad. No existe la posibilidad real de superar los ancestrales problemas de la injusta distribución de la riqueza, por lo que la democracia, como diría Klaus Offe, tiene que ser limitativa.

Al capitalismo no le queda otra, el Estado debe buscar asociarse el capital genérico, es el que no tiene nombre ni ideología. De esta propuesta a la realidad en América Latina no hay diferencias, de ahí su validez como axioma metodológico. De la posible alianza de los grupos emergentes con la izquierda tradicional, quizás pueda rescatarse algo, para nuestro análisis cotidiano; pero de ahí a que estos nuevos autores puedan incidir en

una opción de cambio es ciertamente difícil.

Finalmente la llamada nueva derecha, pese a su carga ideológica, es un enfoque que logra explicar las perspectivas coyunturales actuales, aunque sin dejar de lado una revisión severa y estricta de la historia.

Nada es más parecido a las políticas de corte neoliberal que se están aplicando en América Latina que las propuestas de esta escuela; pero es obvio, una es consecuencia de la otra, o en otros términos, una explica y otra actúa.

Es drástico el análisis de Daniel Bell y Alain Benet, y pareciera no existir otra explicación, porque sencillamente proponen una salida a la incertidumbre y a este estado de la crisis: la vigencia del capitalismo cualquiera que sea su precio.

No hay argumento que valga, la democracia como principio es la que menos importa, los problemas estructurales nunca serán resueltos; así lo único que queda es la productividad y racionalidad del mercado. Sociológicamente, este enfoque choca con la carga ideológica e idiosincrasia tanto de las sociedades latinoamericanas como de la mayoría de sus sociólogos. La ofensiva neoliberal está en marcha y hasta hoy no hay quien se atreva a desafiarla, con excepción de Fidel Castro, desde luego.

Conclusiones y Perspectivas.

Ante el dilema de la crisis de las ideas, o las ideas de la crisis, la ciencia política

hace sus aportaciones. Globales o excluyentes, los diferentes esquemas para el análisis ponen en evidencia los avances y la evolución alcanzada por la sociología política.

La cátedra no es para demagogos ni para los profetas, contestaba Max

Weber a sus discípulos cuando lo interrogaban sobre el futuro de Alemania de la postguerra; y es que la dificultad para conocer la realidad por venir tiene sus riesgos, por eso quizás ninguna propuesta del

análisis político se ocupa de profecías; solo la crítica de la razón es permitible.

Con excepción de la nueva derecha, que acepta la proyección futura del capitalismo, las corrientes del pensamiento estudiadas se concretan sólo a extrapolar posibles tendencias de desarrollo de la sociedad.

Comprender la historia, aprender de sus errores es la única manera de llegar al entendimiento del presente y sus implicaciones *a posteriori*.

Excluyendo a Easton, puede afirmarse que estos enfoques coinciden en señalar la profundidad de la crisis social y sus irreversibles efectos en las condiciones de vida del ser humano. La ciencia política contribuye así a desdibujar la apariencia y la esencia de los sistemas políticos fallidos, pero sujetos a la adaptación y al cambio.

En la sociedad de hoy, el problema de certidumbre sobre el futuro recorre las conciencias de la mayoría de los pensadores y analistas políticos. Pero

**AL CAPITALISMO NO LE QUEDA
OTRA, EL ESTADO DEBE BUSCAR
ASOCIARSE EL CAPITAL
GENÉRICO, EL CUAL NO TIENE
NOMBRE NI IDEOLOGÍA**

esta preocupación es una necesidad insatisfecha que también incide en las organizaciones sociales, partidos políticos, medios de comunicación entre otros. De ahí que este reclamo exige la formulación de ideas y acciones lo más apegado posible a la realidad cotidiana y mundana, que convierte al intelectual al político y al político en ideólogo, ya que en una tarea de tal dimensión no hay diferencia entre lo que se piensa y lo que se hace. De esto último, basta revisar a la nueva derecha.

Sin duda, la ciencia política ha avanzado. Hoy se conocen posiciones, definiciones ideológicas y métodos de análisis que cuentan con ello. El debate teórico conceptual se ha intensificado como un ejercicio intelectual que agrega

nuevos elementos de juicio en la sistematización con forma de innovadoras visiones sociológicas para comprender lo que estamos viviendo.

Pero esta génesis de ideas y conceptos no es suficiente, es preciso que la ciencia política se vincule a realidades concretas de análisis para empezar a revertir la crítica

pura, por aportaciones vinculadas a lo cotidiano. Es decir, que esta rama del conocimiento contribuya a hacer realidad nuevas propuestas de cambio y de organización social. Parece difícil y arriesgado, pero no se debe dejar de nueva cuenta que los hombres de acción reemplacen al pensador crítico y comprometido; es tiempo de que los intelectuales no sólo preparen a los políticos, sino que participen activamente, al menos valdría la pena intentarlo.

**COMPRENDER LA HISTORIA,
APRENDER DE SUS ERRORES
ES LA ÚNICA MANERA DE LLEGAR
AL ENTENDIMIENTO DEL
PRESENTE Y SUS IMPLICACIONES
A POSTERIORI**

¿QUÉ HACE DURABLES A LAS DEMOCRACIAS?

**Adam Przeworski, Michael Alvarez,
José Antonio Cheibur y Fernando Limongi**

Si un país, seleccionado al azar, va a tener un régimen democrático el próximo año ¿qué condiciones deben estar presentes en ese país y en todo el mundo ese año? La respuesta es democracia, riqueza, crecimiento junto con un índice inflacionario moderado, desigualdad en descenso, clima internacional favorable e instituciones parlamentarias.

Esta respuesta se basa en ejemplos de supervivencia y muerte de regímenes políticos en 135 países observados cada año entre 1950, o el año de independencia o el primer año en que se dispuso de la información económica (año de "entrada") y 1990 o el último año

para el que está disponible la información (año de "salida"), para acumular un total de cuatro mil 318 años-país¹.

Hallamos 224 regímenes, de los cuales 101 eran democracias y 123, dictaduras; observando 40 transiciones al régimen dictatorial y 50 al democrático. De los regímenes democráticos, había 50 sistemas parlamentarios, 46 sistemas presidenciales y ocho sistemas mixtos².

Nuestra definición de democracia es minimalista. Aplicamos el mismo concepto que Robert A. Dahl emplea en su *Poliarquía clásico* en 1971, él define como democráticos a todos aquellos regímenes que celebran elecciones en las que la oposición tiene alguna oportuni-

Este artículo se publica con autorización del autor y The Johns Hopkins University, *Journal of Democracy*, según convenio.

¹ La mayoría de la información fue recopilada por los autores, pero parte de ella fue recogida de Arthur S. Banks, **Cross-National Time-Series Data Archive** (Binghamton, N.Y.: Centro para el Análisis Social, Universidad Estatal de Nueva York en Binghamton, cinta magnética, 1993). Están descritos en la "Clasificación de los Regímenes Políticos para la Información de la ACLP" de Alvarez, Cheibur, Limongi y Przeworski (Permiso Oficial No. 3, Centro para la Democracia de la Universidad de Chicago, 1994) La mayor parte de la información económica deriva de los Diagramas Mundiales de Penn, versión 5.6; otra parte de la información se obtuvo del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. En lo sucesivo denominaremos a toda esta información como la base de datos ACLP. Se excluyó a Arabia Saudita y a los cinco países del Golfo Pérsico debido a que, la mayoría de las veces, sus ingresos provenientes del petróleo ascienden a más del 50 por ciento de su PIB.

² Estas cifras ascienden a 104 sistemas institucionales democráticos debido a que hubo tres regímenes democráticos que cambiaron su marco institucional sin pasar a través de la dictadura.

dad de ganar y asumir el poder. Cuando es incierto, erramos en la dirección de denominar al régimen como dictatorial. Nuestra clasificación no es idiosincrática, pero está muy relacionada con varias escalas alternativas de democracia. El fundamento y las reglas para la clasificación de los regímenes se discuten en el apéndice posterior.

Democracia.

Resultaría redundante decir que un país debería tener un régimen democrático este año para alcanzar una democracia el próximo. Lo hacemos para disipar el mito, prevaleciente en algunos círculos intelectuales y políticos (especialmente de Estados Unidos) desde finales de la década de los 50, de que el camino hacia la democracia es tortuoso. La propuesta es que 1) las dictaduras favorecen el desarrollo económico en los países pobres, y que 2) una vez que se han desarrollado los países, sus regímenes dictatoriales abrirán el camino a la democracia. De esta manera, para alcanzar la democracia uno tiene que soportar, o al menos tolerar, las dictaduras.

Sin embargo, ambas propuestas son falsas:

1) Mientras los análisis del impacto de los regímenes en el crecimiento económico han dado origen a resultados divergentes, pruebas econométricas recientes no revelan efectos de régimen claro. De hecho, la tasa promedio de inversión es ligeramente superior en las democracias pobres que en las dictaduras pobres; el crecimiento de la población es mayor en las dictaduras pero la productividad laboral es inferior y la inversión está distribuida de manera más eficiente en las democracias. Las dictaduras no tienden a generar un mayor crecimiento económico que las democracias³.

Las 56 dictaduras con un ingreso *per cápita* inferior a mil dólares simplemente no pudieron desarrollarse⁴ cuando las observamos por primera vez. En el año de salida, sólo 18 de ellas habían llegado (ya fuera que tuvieran un régimen democrático o continuaran con la dictadura) a mil dólares; seis a los dos mil y tres a más de tres mil. Corea del Sur y Taiwán son la excepción: son las únicas dictaduras que empezaron con menos de mil dólares en 1950 y tuvieron ingresos anuales *per cápita* que excedían cinco mil dólares en 1990. Si consideramos como "inicialmente pobres" a aquellos países con un ingreso *per cápita* inferior a dos

³ Adam Przeworski y Fernando Limongi, en "Democracia y Desarrollo" (documento presentado en el simposio Nobel sobre la Democracia, Uppsala, Suecia, del 27 al 30 de agosto de 1994). Para las evaluaciones divergentes sobre de cómo los regímenes afectan el crecimiento, consultar el artículo de Przeworski y Limongi, **Regímenes Políticos y Crecimiento Económico**, presentado en el *Journal of Economic Perspectives* 7 (1993): 51-69. Para pruebas econométricas recientes, consultar a John F. Helliwell en **Vinculos Empíricos entre la Democracia y el Crecimiento Económico**, publicado en el *British Journal of Political Science* 24 (1993): 225-48; a Robert J. Barro en **Democracia y Crecimiento** (Permiso Oficial No. 4099, Centro Nacional de Investigación Económica, Cambridge, Mass., 1994).

⁴ Todas las cifras del ingreso *per cápita* anual se expresan en paridad del poder adquisitivo en dólares estadounidenses tomando como marco referencial los precios internacionales de 1985, tal como lo proporciona la versión 5.5 de los Diagramas Mundiales de Penn. En algunos casos, estas cifras difieren significativamente de la versión 5.6 conocida, empleada en el resto de este documento para medir el "nivel de desarrollo".

mil dólares, hallamos que aproximadamente 98 dictaduras estaban por debajo de este nivel y en el año de salida sólo 26 llegaron a dos mil, 15 a tres mil, siete a cuatro mil y cuatro a cinco mil dólares. Estas cifras deberían bastar para disipar cualquier idea de que la dictadura en cierta forma promueve el crecimiento económico en los países pobres.

2) El desarrollo de las dictaduras⁵ no produce las democracias. Si así fuera, la velocidad con la que las dictaduras se transformarían en democracias aumentaría con el nivel de desarrollo; sin embargo, los análisis de las perspectivas de supervivencia de las dictaduras indican que este no es el caso. De hecho, las transiciones a la democracia rara vez se producen con base en el nivel de desarrollo: no se puede predecir una sola transición sólo por el nivel de desarrollo⁶.

La dictadura en general no ofrece ninguna ventaja para alcanzar la doble meta de desarrollo y democracia debido a que las dictaduras pobres no tienen más posibilidades de desarrollo que

**LAS TRANSICIONES A LA
DEMOCRACIA RARA VEZ SE
PRODUCEN CON BASE EN EL
NIVEL DE DESARROLLO**

las democracias pobres y que las dictaduras desarrolladas no son más propensas a convertirse en democracias como las dictaduras pobres. Para fortalecer la democracia, debemos fortalecer la democracia, no apoyar las dictaduras.

Riqueza.

Una vez que un país tiene un régimen democrático, su nivel de desarrollo económico tiene un efecto muy fuerte en la probabilidad de que la democracia sobreviva. Las democracias pobres, especialmente aquellas con un ingreso anual *per cápita* inferior a mil dólares, son extremadamente frágiles: según nuestro estudio, la probabilidad de que una muestra en un año específico es de 0.12. Esta tasa disminuye a 0.06 cuando el ingreso se sitúa entre mil y dos mil dólares; a 0.03 cuando es entre dos mil y cuatro mil dólares; y a 0.01 cuando está entre cuatro mil y seis mil dólares. Estas cifras indican que una democracia puede durar un promedio de aproximadamente 8.5 años en un país con un ingreso *per cápita* anual inferior a mil dólares; 16 años con uno en-

⁵ Los resultados registrados en este párrafo son comentados en el artículo **Modernización: Teorías y Hechos**, de Adam Przeworski y Fernando Limongi, (Permiso Oficial No. 8, Centro para la Democracia de la Universidad de Chicago, 1995).

⁶ Después de todo, podría parecer que el desarrollo conduce a la democracia. Suponga que observamos una dictadura con un ingreso *per cápita* de \$2,000 dólares anuales en un país que crece a un ritmo de 2.5 por ciento anual. Además, con \$2,000 dólares cualquier dictadura enfrenta cada año el mismo riesgo de perecer, igual a 0.025. Si esta dictadura muere exactamente 28 años después de su nacimiento, con \$4,000 dólares, nos veríamos tentados a atribuir su muerte al desarrollo. Pero este régimen dictatorial habría tenido una oportunidad del 50% de llegar a \$4,000 dólares, incluso si la oportunidad marginal de supervivencia (índice de peligro) fuera exactamente la misma con \$4,000 dólares que con \$2,000. Por el contrario, tomemos el caso de España que observamos por primera vez en 1950 con un ingreso *per cápita* de \$1,953 dólares y que creció bajo un régimen dictatorial a una tasa promedio de 5.25 por ciento anual, para llegar a \$7,531 dólares en 1976. Suponga que la dictadura española enfrentó todo el periodo una oportunidad de morir de 0.03 al año, por lo que, si asumimos una función de riesgo exponencial, tuvo aproximadamente una oportunidad del 50 por ciento de no existir para 1974 incluso si no se hubiera desarrollado.

tre mil y dos mil dólares; 33 años cuando está entre dos mil y cuatro mil dólares; y 100 años, cuando está entre cuatro mil y seis mil dólares.

Sin importar sus diferencias teóricas y políticas, Samuel P. Huntington y Guillermo O'Donnell afirman que existe un nivel más allá en el que un desarrollo más elevado disminuye la probabilidad de que sobreviva la democracia⁷. Huntington argumenta que las democracias y las dictaduras se vuelven inestables cuando un país pasa por la modernización, lo cual sucede en un nivel intermedio de desarrollo. A su vez, O'Donnell afirma que las democracias mueren cuando un país agota "la etapa fácil de sustitución de importaciones," una vez más en un nivel intermedio. Sin embargo, nuestro hallazgo es que no hay un nivel de ingreso en el que las democracias se vuelvan más frágiles de lo que eran cuando estaban más pobres. Sólo los países del Cono Sur de Latinoamérica tienen regímenes autoritarios que se elevan a los niveles intermedios de desarrollo. Cuatro de nueve transiciones al autoritarismo cuyos ingresos estaban por encima de los tres mil dólares se observaron en Argentina. Además de Chile y Uruguay, vemos que los ejemplos en los que la democracia cayó en los niveles medios

de desarrollo son en gran parte característicos del Cono Sur⁸.

Las democracias con un ingreso *per cápita* superior a seis mil dólares son fuertes y se puede esperar que duren toda la vida: jamás ha caído un régimen democrático en un país donde el ingreso *per cápita* excede seis mil 055 dólares (ingreso que tenía Argentina en 1976). De ahí que Seymour Martin Lipset estuviera en lo correcto al asegurar que "entre más próspero es un país, más oportunidades tiene de mantener la democracia."⁹ Una vez que se ha establecido en un país desarrollado, la democracia permanece sin importar cómo funciona y las condiciones exógenas en las que se presente.

El por qué las democracias duren más en los países más desarrollados ha sido objeto de polémica. Una razón, propuesta por Lipset en *Political Man*, es que la intensidad de los conflictos de distribución es menor cuando existen niveles de ingreso más altos.

Otra hipótesis plausible, sugerida por Larry Diamond, se centra en las instituciones: los actores políticos de los países más desarrollados pueden tener más posibilidades de adoptar un

⁷ *Political Order in Changing Societies* de Samuel P. Huntington (New Haven: Yale University Press, 1968); *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries* de Samuel P. Huntington y Joan Nelson (Cambridge: Harvard University Press, 1976); y *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics* de Guillermo O'Donnell (Berkeley: Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de California, 1973).

⁸ Además de las transiciones ocurridas en Argentina en 1955, 1962, 1966 y 1976, sucedieron en Chile en 1973, en Uruguay en 1973, en Surinam en 1980, en Turquía en 1967 y finalmente en Fiji en 1987.

⁹ El artículo *Algunos Requisitos Sociales de la Democracia: Desarrollo Económico y Legitimidad Política* de Seymour Martin Lipset, publicado en *American Political Science Review* 53 (1959): 56. Suponemos que los países europeos que sucumbieron al fascismo entre las guerras tenían un ingreso *per cápita* no mayor de \$2,000 dólares, tomando como referencia los precios internacionales de 1985. Consultar a Przeworski y a Limongi (1995).

marco institucional superior en el momento en que se establece la democracia. Más adelante analizaremos esta hipótesis con relación al parlamentarismo y al presidencialismo. Sin embargo, primero consideraremos nuestra tercera condición para el mantenimiento de la democracia: el desarrollo económico.

Desarrollo Económico.

Debido a eso, para algunos países la historia termina aquí: una vez que se tiene la democracia, la riqueza es una condición suficiente para que ésta sobreviva sin importar ninguna otra cosa. No obstante, las democracias pueden sobrevivir en países más pobres siempre y cuando generen crecimiento económico junto con una tasa inflacionaria moderada.

Lipset, el economista Mancur Olson y Huntington no pudieron estar más equivocados cuando afirmaron que la democracia se desestabiliza cuando un país crece rápido¹⁰. El crecimiento rápido no desestabiliza a las democracias (o a las dictaduras): de hecho, las democracias tienen más posibilidades de sobrevivir cuando su tasa de crecimiento es superior al 5 por ciento anual

que cuando crecen de manera más lenta. A su vez, la fragilidad de la democracia en niveles inferiores de desarrollo fluye en gran extremo a partir de su vulnerabilidad a pesar de las crisis económicas¹¹.

Las democracias pobres, aquellas con ingresos inferiores a mil dólares, tienen una probabilidad de 0.22 de morir en un año posterior a la caída de sus ingresos (dándoles una expectativa de vida de menos de cinco años) y una probabilidad de 0.08 (o una expectativa de vida de 12.5 años) si sus ingresos aumentan.

Entre mil y seis mil dólares, es decir, el rango intermedio, las democracias son menos sensibles al crecimiento, pero tienen más posibilidades de morir si se estancan: mueren a un índice de 0.059 cuando van en descenso, por lo que su expectativa de vida es de aproximadamente 17 años, y a un índice de 0.027, con una expectativa de vida de 37 años, cuando crecen. De este modo, Lorry Diamond y Juan Linz están en lo correcto cuando afirman que "la crisis económica representa una de las amenazas más comunes para la estabilidad democrática."¹²

**DEBIDO A ESO, PARA ALGUNOS
PAÍSES LA HISTORIA TERMINA
AQUÍ; UNA VEZ QUE SE TIENE LA
DEMOCRACIA, LA RIQUEZA ES UNA
CONDICIÓN SUFICIENTE PARA QUE
ÉSTA SOBREVIVA SIN IMPORTAR
NINGUNA OTRA COSA**

¹⁰ **Political Man: The Social Bases of Politics** de Lipset, (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1981 [orig. publ. en 1960]), esp. pág. 27-63, 459-76 y 488-503; **El Crecimiento Económico como una Fuerza Desestabilizadora** de Mancur Olson, publicado en el *Journal of Economic History* 23 (1963): 453-72; y *Political Order in Changing Societies* de Huntington.

¹¹ Este hallazgo iguala una vez más los resultados de John B. Londregan y Keith T. Poole con relación a los golpes de Estado, los cuales consideran que tienen menos posibilidades de suscitarse cuando la economía crece. Consultar **Pobreza, la Trampa de los Golpes de Estado y el Ataque del Poder Ejecutivo** de Londregan y Poole, publicado en el *World Politics* 42 (1990): 151-83.

¹² **Introducción: Política, Democracia y Sociedad en Latinoamérica** de Larry Diamond y Juan J. Linz, eds. de Diamond, Linz y Lipset, *Democracy in Developing Countries: Latin America* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 1989).

Por el contrario, el crecimiento económico es propicio para la supervivencia de la democracia. De hecho, mientras más rápido crece la economía, más posibilidades tiene la democracia de sobrevivir.

La inflación también amenaza la estabilidad democrática. Un régimen democrático tiene una posibilidad de morir de 0.023 y una expectativa de vida de 44 años cuando el índice inflacionario anual está por debajo del 6 por ciento, una posibilidad de 0.014 y una expectativa de vida de 71 años cuando la inflación está entre el 6 y el 30 por ciento; y una posibilidad de 0.064 y una expectativa de vida de aproximadamente 16 años cuando la inflación es superior al 30 por ciento. Estos resultados parecen confirmar la hipótesis que Albert Hirschman formuló en 1981 respecto a que un índice inflacionario moderado promueve la estabilidad de la democracia¹³.

Por consecuencia, el desarrollo económico es muy importante para la supervivencia de la democracia en los países menos ricos. La democracia tiene más posibilidades de sobrevivir, incluso en los países más pobres, cuando la economía crece rápidamente y su índice inflacionario es moderado.

Desigualdad de Ingresos.

El estudio de los efectos políticos de la desigualdad de ingresos se ve entorpecido

por la escasez y deficiencia de la información disponible. La mejor información internacionalmente comparable, proporcionada por el Banco Mundial, incluye 266 observaciones sobre 84 países en distintos periodos.

Tratamos de determinar el impacto de la desigualdad de ingresos (calculados de acuerdo con el promedio de ingresos de los más ricos y los más pobres) con base en la probabilidad de que una democracia sobrevivirá por tres o cuatro años a partir de la fecha en la que se dispuso de la información. A diferencia de Edward N. Muller, no pudimos encontrar un patrón general de este análisis¹⁴, debido a que la desigualdad de ingresos tiende a ser inferior en los países pobres, en donde gran parte de la fuerza laboral se emplea en la agricultura autosuficiente, y en los países ricos, donde la mayoría de los trabajadores son asalariados, y debido también a que la democracia es frágil en los países pobres y fuerte en los ricos. Además, la escasez de nuestra información nos limita para conocer el costo del nivel de desarrollo.

Por otra parte, descubrimos que la democracia es más propensa a sobrevivir en los países donde la desigualdad de ingresos ha ido en descenso con el paso de los años. En aquellos países para los que teníamos más de una observación de distribución de ingresos, consideramos la posibilidad de que la democracia moriría si la desigualdad aumentara o disminuiría. Descubrimos que la espec-

¹³ El argumento de Hirschman era que un índice inflacionario moderado permite a los gobiernos pacificar a los grupos más militantes. Consultar *La Matriz de Inflación Social y Política: Elaboraciones con base en la Experiencia Latinoamericana*, contenido en *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond* (New York: Cambridge University Press, 1981), 177-207.

¹⁴ *Democracia, Desarrollo Económico y Desigualdad de Ingresos*, de Edward N. Muller, publicado en el *American Sociological Review* 53 (1988): 50-68.

tativa de vida de la democracia en los países con una desigualdad pequeña es de aproximadamente 84 años, mientras que la expectativa de las democracias con una desigualdad de ingresos en aumento es de casi 22 años (estas cifras se basan en 599 años de democracia con una desigualdad en aumento durante 262 y en descenso durante 337). Es preciso explicar que estos hallazgos contradicen cualquier noción de que las presiones de distribución amenazan la sobrevivencia de la democracia: la gente espera que la democracia reduzca la desigualdad de ingresos y las democracias tienen más posibilidades de sobrevivir cuando lo hacen.

Clima Internacional.

Los factores económicos no son los únicos que intervienen en la permanencia de la democracia. De hecho, las condiciones internacionales predicen la sobrevivencia del régimen más que el nivel de desarrollo. Debido a que no podemos distinguir estadísticamente los diferentes mecanismos a través de los cuales se transmite el clima internacional a determinados países, las proporciones de otras democracias de la región y del mundo intervienen por separado en la sobrevivencia de la democracia en cualquier país determinado: mientras más grande sea la proporción de las democracias en el mundo y en la región durante un año específico, más posibilidades tiene la democracia de sobrevivir en ese país. El efecto global es doblemente poderoso al igual que el efecto regional, pero estos hallazgos indican que el contagio se produce independientemente de

la influencia directa de los gobiernos occidentales y de las diversas instituciones internacionales.

Aprendizaje Político.

Con frecuencia se dice que Rusia es el mejor ejemplo de que la ausencia de tradiciones democráticas impide la consolidación de instituciones democráticas nuevas y, por el contrario, que la democracia es más estable en los países (como Chile) que han disfrutado de ella en el pasado. Lo que le falta a este argumento es que si un país tuvo un régimen democrático (nótese el verbo en tiempo pasado) es un veterano no sólo de la democracia sino de la *subversión exitosa* de la democracia.

En otras palabras, el aprendizaje político es un arma de dos filos. Los demócratas descubren que el trabajo de la consolidación es mucho más sencillo cuando puede confiar en las tradiciones

pasadas, pero las fuerzas antidemocráticas también tienen de donde aprender: la gente sabe que es posible derribar la democracia e incluso puede saber cómo hacerlo. Si el fallido golpe de Estado de la línea dura de Rusia en 1991 fue más bien un

coup de théâtre que un *coup d'état*, quizás fue porque los conspiradores simplemente no sabían lo que estaban haciendo, ignorancia que los ridiculizó frente a sus compañeros espirituales más experimentados de Latinoamérica.

Un derrocamiento de la democracia en cualquier momento de la historia pasada de un país acorta la ex-

LA GENTE ESPERA QUE

LA DEMOCRACIA REDUZCA

LA DESIGUALDAD DE INGRESOS

Y LAS DEMOCRACIAS TIENEN

MÁS POSIBILIDADES DE

SOBREVIVIR CUANDO LO HACEN

pectativa de vida de cualquier régimen democrático en el mismo país. Por consecuencia, hasta donde se suscita el aprendizaje político, parece que las lecciones aprendidas por las fuerzas antidemocráticas de la pasada subversión de la democracia son más efectivas que las tradiciones en las que pueden confiar los demócratas¹⁵.

El Efecto de las Instituciones.

No todas las democracias son iguales. Los sistemas de representación, los acuerdos para la división y supervisión de los poderes y los métodos de organización de intereses, así como las doctrinas legales y los derechos y obligaciones asociados a la ciudadanía, pueden y, de hecho, varían mucho entre los regímenes que actualmente se conocen como democráticos. Estas diferencias expresadas en los pormenores de las instituciones producen efectos tan complicados que dos milenios de reflexión e investigación no nos han permitido comprenderlos en su totalidad. Estamos lejos de conocer cualquier respuesta clara a la pregunta formulada por Rousseau en su *Constitution of Poland*: ¿Qué instituciones tienen qué efectos bajo qué condiciones históricas?

¿Deberíamos esperar que la democracia durara más en un sistema

institucional que en otro? Nuestro análisis se limita a una serie de facciones institucionales resumidas como parlamentarismo contra presidencialismo (no incluimos a los sistemas "mixtos" ya que representan una proporción muy pequeña y no aportan datos confiables). De esta manera, analizamos las hipótesis de Juan J. Linz, quien ofrece algunas razones del porqué las democracias parlamentarias deberían ser más durables que las presidenciales¹⁶.

Uno de los argumentos de Linz señala que los obstáculos son mayores en el presidencialismo debido a que en la competencia por la Presidencia sólo puede aceptar un ganador. Linz señala que un candidato presidencial derrotado no tiene ningún puesto político oficial y con toda probabilidad, ni siquiera será miembro del cuerpo legislativo, mientras que en un sistema parlamentario, dicho candidato a ocupar el puesto de primer ministro será el dirigente de la oposición¹⁷. Además, es probable que el periodo fijo en el poder será más largo en el sistema presidencial que en el sistema parlamentario. Por último, en el presidencialismo, el primer mandatario es al mismo tiempo el jefe de Estado, pudiendo traducir el interés partidario del presidente en el interés nacional y, de este modo, socavar la legitimidad otorgada a la oposición.

¹⁵ Nótese una vez más la coincidencia de Londregan y Poole en **Pobreza, la Trampa del Golpe de Estado y el Ataque del Poder Ejecutivo** respecto a que las asonadas alimentan a los golpes de Estado.

¹⁶ **Los Riesgos del Presidencialismo** de Juan J. Linz publicado en el Journal of Democracy (Invierno de 1990): 51-69 y **Las Cualidades del Parlamentarismo** publicado en el Journal of Democracy (Otoño de 1990): 84-91.

¹⁷ **Democracia, Presidencialismo o Parlamentarismo ¿Existe una diferencia?** de Juan J. Linz (Documento escrito para el Taller sobre Partidos Políticos del Cono Sur, Centro Internacional Woodrow Wilson para Doctos, Washington, D.C., 1994). Scott Mainwaring y Matthew Shugart debaten la afirmación de Linz, **Juan Linz, el Presidencialismo y la Democracia: Una Apreciación Importante** (Permiso Oficial No. 200, Instituto para Estudios Internacionales Helen Kellogg, Universidad de Notre dame, 1993).

La segunda razón del por qué las democracias presidenciales pueden ser menos durables se debe a que tienen más probabilidades de generar parálisis legislativas, las que se pueden presentar en cualquier sistema: en el parlamentarismo, cuando no se puede formar una coalición de mayoría y en el presidencialismo, cuando el Poder Legislativo es controlado por una mayoría que es hostil al presidente pero no lo suficientemente grande para pasar por encima de los vetos presidenciales.

En los sistemas presidenciales el Poder Ejecutivo, en virtud del período fijo en el poder, puede sobrevivir junto con las legislaturas hostiles, dando como resultado los estancamientos entre el Poder Ejecutivo y la rama legislativa. Tal como señaló el escritor político inglés del siglo XIX Walter Bagehot "cuando surge una diferencia de opiniones, la Legislatura se ve obligada a pelear contra el Poder Ejecutivo, y éste a su vez contra la legislatura y sostienen una pelea de manera muy similar hasta el final de sus periodos respectivos."¹⁸ En varios sistemas presidenciales la línea principal del conflicto político es entre el presidente y el Congre-

so y no los partidos políticos. Bajo estas condiciones, nadie puede gobernar.

Las mayorías legislativas son más frecuentes en el presidencialismo que en el parlamentarismo: el 57.9 por ciento de las veces en el primero y el 49.0 por ciento en el segundo¹⁹, pero en el 24.2 por ciento de los años presidenciales, la porción del partido predominante en la Legislatura fue menos de la mitad y más

de una tercera parte. Estas cifras indican que las condiciones para el cuello de botella Ejecutivo-Legislativo son comunes en el presidencialismo debido a que la proporción necesaria para anular el veto presidencial es, por lo regular, de dos terceras

partes. El número promedio de partidos reales es aproximadamente el mismo en los dos sistemas: 3.10 en el parlamentarismo y 3.05 en el presidencialismo. No obstante, la extrema fraccionización, en la que ningún partido controla más de una tercera parte de los escaños, es más frecuente en el presidencialismo (sucede el 18 por ciento de las veces) que en el parlamentarismo (donde ocurre sólo el 8.9 por ciento de las veces).

**EN VARIOS SISTEMAS
PRESIDENCIALES, LA LÍNEA
PRINCIPAL DEL CONFLICTO
POLÍTICO ES ENTRE EL
PRESIDENTE Y EL CONGRESO
Y NO LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

¹⁸ **La Constitución Inglesa: El Gabinete** de Walter Bagehot, en Arend Lijphart, ed., *Parliamentary Versus Presidential Government* (Oxford: Oxford University Press, 1992), 18. ¿**Gobierno de Comité o de Gabinete?**, ensayo de Woodrow Wilson publicado en 1884 y reimpreso en el mismo volumen, señala un argumento similar al de Bagehot. En la colección de Lijphart también podemos encontrar un análisis de la estructura política de Estados Unidos realizado para fijar la Bicentenario de 1976 por parte del Comité del Sistema Constitucional de Estados Unidos. El Comité afirma que "la separación de poderes, como un principio de la estructura constitucional, nos ha ayudado a defendernos de la tiranía y del abuso del alto mando, pero lo ha logrado fomentando la confrontación, el cuello de botella y difundiendo la responsabilidad de los resultados.

¹⁹ Hasta ahora, sólo nos hemos referido a la porción de los partidos más predominantes en la legislatura, sin importar si es el mismo partido del presidente o no. Desde 1968, en Estados Unidos, el control de, al menos, una cámara del Congreso ha estado en manos de un partido diferente al del presidente el 80 por ciento de las veces.

Linz está en lo correcto respecto a la durabilidad de los acuerdos institucionales alternativos. Durante el periodo en estudio, 14 democracias (o el 28 por ciento de los 50 casos) murieron en un sistema parlamentario. Sólo uno (el 12.5% de 8 casos) murió en un sistema mixto y 24 (el 52 por ciento de 46 casos) murieron en el presidencialismo²⁰.

Entre las democracias que murieron durante el periodo de nuestro escrutinio, los sistemas parlamentarios duraron un promedio de ocho años, mientras que sus contrapartes presidenciales duraron nueve. Sin embargo, los sistemas parlamentarios que seguían en pie para 1990 eran mucho más antiguos: alrededor de 43 años en promedio, comparados con los 22 años de los regímenes presidenciales. La probabilidad de que una democracia muriera en el presidencialismo en cualquier año determinado de nuestro estudio era de 0.049; la probabilidad comparable en el parlamentarismo era de 0.014. Si esta diferencia le parece pequeña, piense en términos de expectativas de vida: en el presidencialismo es de menos de 20 años, mientras que en el parlamentarismo es de 71 años.

Esta diferencia en la durabilidad no es resultado de los niveles de desarrollo económico en los que operan los regímenes parlamentarios y presidenciales. Las democracias presidenciales son menos duraderas en casi

cualquier nivel, mientras que los sistemas parlamentarios los podemos encontrar en los países más ricos. No cambia nada el hecho de que se excluyan a los países cuya población en 1990 no llegaba al millón (muchos de los cuales tienen sistemas parlamentarios): los índices de riesgo, probabilidades condicionales de que un régimen muriera en dado caso de que hubiera sobrevivido hasta ese momento, son exactamente los mismos. Esta diferencia tampoco se produce en Latinoamérica debido a aspectos no previstos: de hecho, los regímenes presidenciales latinoamericanos viven mucho más tiempo que los de otras regiones, excepto Estados Unidos. De ahí que las democracias presidenciales no necesariamente tengan menos vida por estar en Latinoamérica.

Al igual que Alfred Stepan y Cindy Skach, Scott Mainwaring está en lo correcto: las democracias tienen menos probabilidades de sobrevivir cuando combinan el presidencialismo con un sistema de partido fragmentado²¹. La combinación del presidencialismo con una Legislatura donde ningún partido presenta un estado de mayoría es darle un beso a la muerte: estos sistemas tienen una expectativa de vida de tan sólo 15 años. Las democracias presidenciales en las que un sólo partido tiene una mayoría legislativa puede vivir 26 años.

El "Cuello de Botella", es decir, una situación en la que el porcentaje de

²⁰ Mainwaring contó los fracasos democráticos que se suscitaron desde 1945, halló 27 en el presidencialismo, 19 en el parlamentarismo y cuatro en otros tipos de regímenes. **El Presidencialismo, el Multipartidismo y la Democracia: La Combinación Difícil**, publicado en el *Comparative Political Studies* 26 (1993): 198-228.

²¹ **El Presidencialismo en Latinoamérica** de Mainwaring, publicado en el *Latin American Research Review* 25 (1990): 157-79. **Los Marcos Meta-Institucionales y la Consolidación Democrática**, de Alfred Stepan y Cindy Skach, publicado en el *World Politics* 46 (1993): 1-22.

escaños del partido prevaleciente oscila entre una tercera parte y la mitad, es incluso más mortal para los regímenes presidenciales. Mueren a una tasa de 0.038 (con una expectativa de vida de 26 años) cuando no hay cuello de botella y a una tasa de 0.091 (con una expectativa de vida de 11 años) cuando sí existe. Además, la información descriptiva sobre el parlamentarismo apoya el argumento de Scott Mainwaring y Matthew Shugart sobre que "los sistemas parlamentarios con partidos disciplinados y una mayoría de partido casi no vigilan al Poder Ejecutivo y, por ende, promueven la propuesta de el 'ganador se lleva' todo más que los sistemas presidenciales."²²

Las mayorías de un sólo partido no son propicias para la sobrevivencia de las democracias parlamentarias: aquellas en las que un partido tenía una mayoría de escaños en la Cámara Baja tienen una expectativa de vida de 55 años, mientras que la de los sistemas parlamentarios sin una mayoría de un sólo partido es de 111 años. Sin embargo, esta diferencia no es estadísticamente significativa.

¿Qué tan buenas son las medidas institucionales alternativas cuando se presentan crisis económicas? Cuando la economía desciende en un año específico, las democracias parlamentarias mueren a una tasa de 0.039; y pueden

vivir 26 años en estas condiciones. Cuando la economía crece, su tasa de mortalidad es de 0.007 y su expectativa de vida es de 143 años. De ahí que los sistemas parlamentarios sean vulnerables a las crisis económicas.

Los sistemas presidenciales son menos sensibles, pero mueren a tasas mucho más altas en cualquier tipo de condiciones. Cuando la economía desciende, mueren a una tasa de 0.064, con una expectativa de vida de 24 años. La democracia es vulnerable a las crisis económicas en cualquiera de los sistemas institucionales; sin embargo, los sistemas presidenciales tienen menos posibilidades de sobrevivir bajo condiciones económicas favorables que los sistemas parlamentarios que se encuentran en condiciones desfavorables.

LOS REGÍMENES

**PRESIDENCIALES TIENEN MENOS
POSIBILIDADES DE SOBREVIVIR
EN AQUELLOS PAÍSES QUE NO
ERAN INDEPENDIENTES EN 1950**

Los análisis estadísticos proporcionan pruebas más contundentes en favor del parlamentarismo. La expectativa de vida de los sistemas presidenciales depende del nivel

de desarrollo, el crecimiento económico y la presencia de las mayorías legislativas. Más alarmante es que los análisis estadísticos confirman que los sistemas presidenciales son muy vulnerables a los cuellos de botella Legislativo-Ejecutivo. Por el contrario, a pesar de las cifras descriptivas citadas anteriormente, para el sistema parlamentario ni la distribución de escaños ni el crecimiento económico re-

²² Juan Linz, *el Presidencialismo y la Democracia*, de Mainwaring y Shugart en donde se oponen a Linz: desde su punto de vista, es el parlamentarismo mayoritario y no el presidencialismo quien levanta los obstáculos políticos. Sin embargo, aun cuando los sistemas parlamentarios mayoritarios duren menos que los minoritarios, las democracias parlamentarias de cualquier tipo prevalecen sobre los regímenes presidenciales. No obstante, no sabemos si la diferencia se debe a la magnitud de los conflictos políticos.

presentan un mecanismo de predicción importante de la sobrevivencia de la democracia.

Las estadísticas también confirman que los regímenes presidenciales tienen menos posibilidades de sobrevivir en aquellos países que no eran independientes en 1950 (que es otra forma de decir "fuera de Latinoamérica"), mientras que los sistemas parlamentarios tienen las mismas posibilidades de sobrevivir, ya sea en los países "viejos" o en los "nuevos." A su vez, sólo los sistemas parlamentarios son sensibles a la fragmentación étnica de la población. Pero este resultado, estadísticamente importante, no influye mucho en sus expectativas de vida. De este modo, las democracias presidenciales son simplemente más frágiles.

Para resumir, la sobrevivencia de las democracias no depende de sus sistemas institucionales. Los regímenes parlamentarios duran más, mucho más, que los presidenciales. Las instituciones electorales creadoras de mayorías son propicias para la sobrevivencia de los sistemas presidenciales: los sistemas presidenciales que enfrentan el cuello de botella legislativo son muy frágiles.

Ambos sistemas son vulnerables al desarrollo económico deficiente; sin embargo, las democracias presidenciales tienen menos posibilidades de sobrevivir aun cuando la economía crezca en comparación con los sistemas parlamentarios cuando la economía descende. Parece indiscutible la prueba de que la democracia parlamentaria sobrevive más tiempo y bajo un espectro más amplio de condiciones que la democracia presidencial.

La Elección de las Instituciones.

Resulta confuso saber por qué tantas democracias adoptan el presidencialismo aun cuando las democracias parlamentarias duran más. ¿Qué determina la elección inicial de las instituciones democráticas? Gran parte de la respuesta se puede obtener echando un vistazo a la historia. Los países que tenían monarquías, pero que no experimentaron una revolución, transfirieron la responsabilidad gubernamental de la corona al Parlamento, culminando en los sistemas parlamentarios.

En los países donde se abolió la monarquía (Francia en 1848 y por segunda ocasión en 1875, Alemania en 1919) y las colonias que se revelaron en contra de los poderes monárquicos (Estados Unidos y Latinoamérica a finales del siglo XIX y principios del XX) cambiaron a los monarcas por presidentes. Tal como señaló Simón Bolívar, "elegimos monarcas a quienes llamamos presidentes".

Los países que surgieron del dominio colonial después de la Segunda Guerra Mundial, por lo regular, heredaron el parlamentarismo de los colonizadores. Sin embargo, estos mismos países establecieron los sistemas presidenciales siempre y cuando cayera la democracia inicial. Como siempre, la democratización de las dictaduras llevó a conservar el presidencialismo.

Según nuestro conteo, de los 35 países que se inclinaron por un régimen democrático entre 1974 y 1990, 19 adoptaron sistemas presidenciales, 13 eligieron el parlamentarismo y tres optaron por los sistemas mixtos. Si los obstáculos políticos son de hecho más grandes en

el presidencialismo, es difícil ver por qué estos sistemas surgieron bajo condiciones perfectamente bien conocidas por los partidos políticos y que no están propensos a los riesgos. Una explicación sería que los partidos están más optimistas de lo que deberían: cada uno se proyecta como un ganador en las urnas y da por hecho que ganará la Presidencia. Sin embargo, sospechamos que la elección del presidencialismo no es una decisión que le corresponda únicamente a los partidos políticos.

De los países que fueron democráticos en algún momento anterior a su actual transición a la democracia, casi todos eligieron el mismo sistema como la última vez²³. Esta continuidad, especialmente en Latinoamérica, puede complacer a aquellos que les gusta encontrar explicaciones en la cultura o en las tradiciones²⁴. Sin embargo, es más probable que refleje el continuo papel político que desempeña el ejército, quien parece tener una preferencia por los regímenes presidenciales quizás porque estos ofrecen una jerarquía más clara. Esta es razón suficiente para que el ejército opte por el presidencialismo cuando el tema de las instituciones democráticas aparece en el programa de transición.

Los patrones empíricos parecen apoyar esta expectativa: mientras 10

de los 17 regímenes democráticos que surgieron de las dictaduras civiles optaron por el presidencialismo, 22 de las 28 democracias que emergieron de las dictaduras militares hicieron la misma elección. De este modo, el presidencialismo parece ser, al menos en parte, un legado del mandato militar.

Una vez que se sabe que los sistemas presidenciales tienen más posibilidades de ser adoptados siempre que el régimen previo fuera militar, la pregunta obvia es si todos esos hallazgos concierne a la longevidad de las democracias presidenciales no son falsos. La democracia puede ser más frágil en el presidencialismo precisamente porque esta clase de instituciones es elegida en los países donde el ejército desempeña un papel activo en la política. Hasta cierto punto, este es el caso: los sistemas presidenciales que sucedieron a las dictaduras militares pueden tener una expectativa de vida de sólo 17 años, mientras que la expectativa de las democracias presidenciales que surgieron de las dictaduras civiles es de aproximadamente 24 años.

No obstante, las democracias parlamentarias que sucedieron al mandato militar simplemente tuvieron una existencia más larga: 71 años²⁵. De ahí que

²³ Sólo Pakistán pasó del parlamentarismo en 1950-55 al presidencialismo en 1972-76 para regresar nuevamente al primero en 1988. Mientras que Ghana, Nigeria, Corea del Sur (que fue una democracia parlamentaria durante un año en 1960) y Turquía eligieron un sistema presidencial después de haber experimentado las democracias parlamentarias. Finalmente, sólo Surinam optó por un sistema mixto después de haber experimentado el presidencialismo democrático.

²⁴ Este es un argumento del Comité Elaborador de la Constitución de Nigeria de 1976: "De hecho, la tendencia de toda la gente del mundo es elevar a una sola persona a la posición de gobernador. En el contexto africano, la división [de poderes] no sólo es insensata sino difícil de mantener en la práctica. No se conoce a ningún jefe de Estado africano que esté conforme con la posición de un mero dirigente títular". Consulte el reporte del Comité en Lijphart, *Parliamentary Versus Presidential Government*.

²⁵ Sólo dos democracias parlamentarias surgieron de una dictadura civil y murieron antes de 1991. Sus expectativas de vida son de 22 años; sin embargo, el número reducido de países involucrados disminuye mucho la confianza en este número.

parecería que el presidencialismo por sí mismo hace a la democracia más frágil.

Una vez que excluimos a las instituciones heredadas de los mandatos coloniales, el nivel de desarrollo en el que ocurre la transición hacia la democracia parece tener cierto impacto en las instituciones elegidas: entre 1950 y 1990, los ingresos promedio al momento de elegir a las instituciones parlamentarias eran de dos mil 945 dólares, mientras que al elegir a las instituciones presidenciales los ingresos fueron de dos mil 584 dólares. La forma de transición, al menos como lo indican los obstáculos y otras formas de desorden social (tal como lo cifra Arthur S. Banks) no parece afectar la elección de las instituciones.²⁶

Nos enfocamos en el momento de la transición debido a que los marcos institucionales específicos tienden a mantenerse, una vez establecidos, como si fueran "prueba de renegociación".

Tal como muestra el rechazo del plebiscito en el que se proponía un cambio al parlamentarismo en Brasil, la dificultad para cambiar planes institucionales complejos es que el *status quo*, sin importar lo que sea, se ve favorecido. Si los proponentes del cambio sólo ofrecen un lema "parlamentarismo," entonces los partidarios del *status quo* pue-

den exigir los detalles del nuevo acuerdo institucional; si los proponentes del cambio ofrecen estos detalles, entonces los partidarios encuentran innumerables fallas en el nuevo sistema.

Durante el período de 1950 a 1990, sólo se dieron tres casos en los que los regímenes democráticos pasaron de un sistema institucional a otro: en 1958 Francia cambió del sistema parlamentario al sistema mixto, mientras que en 1960 Brasil pasó de un sistema presidencial a uno mixto para regresar al primero en 1963. Ambos casos se dieron bajo circunstancias excepcionales. Los países que adoptaron instituciones presidenciales en el momento de su transición hacia la democracia están encantados con ellas²⁷.

Conclusiones.

Nuestro hallazgo principal es la importancia de los factores económicos en el mantenimiento de las democracias. Lipset estaba en lo correcto al afirmar que una vez establecida en un país rico, la democracia tiene más posibilidades de permanecer, mientras que la teoría de la modernización estaba en un gran error al creer que el desarrollo en un sistema dictatorial alimenta a las democracias. De hecho, descubrimos que, una vez que un país es lo suficientemente rico, con un

²⁶ Consultar a Banks en Cross-National Times-Series Data Archive. De las 35 transiciones que sucedieron después de 1973, en 13 casos se eligió instituciones parlamentarias con un ingreso promedio de \$3,414 dólares, en 19 casos, instituciones presidenciales con un ingreso promedio de \$2,591 dólares, haciendo que el efecto sea incluso más pronunciado.

²⁷ Esto no significa que los países que han adoptado instituciones presidenciales en las transiciones recientes hacia la democracia deberían inclinarse por el parlamentarismo de manera inmediata. Siempre que está presente la opción institucional en el programa político, tienden a surgir problemas importantes, aunque sean menores, en los resultados institucionales. Estas situaciones son peligrosas para la democracia, ya que eso significa que no hay reglas claras a través de las cuales se resuelva los problemas fuertes. De ahí que si se contara con un sistema institucional limpio y estable sería más importante que tener uno perfecto. Debemos esta observación a Hyug Baeg Im.

ingreso *per cápita* superior a los \$6 mil 000 dólares anuales, es seguro que la democracia sobreviva contra viento y marea.

El desarrollo económico sí es determinante, aun cuando los factores internacionales así como las instituciones políticas son importantes para la durabilidad de la democracia en los países menos ricos: de hecho, la democracia tiene más posibilidades de sobrevivir en una economía que está creciendo y cuyo ingreso *per cápita* es inferior a los mil dólares que en un país donde el ingreso *per cápita* se sitúa entre mil y cuatro mil dólares pero que económicamente va en descenso. Las democracias pueden sobrevivir incluso en las naciones más pobres siempre y cuando generen desarrollo, reduzcan la desigualdad, el clima internacional sea propicio y existan instituciones parlamentarias.

Sin embargo, por muchas razones esta no es una conclusión optimista. La pobreza es una trampa. Pocos países con ingresos *per cápita* inferiores a los \$1,000 dólares pueden generar desarrollo sin importar el régimen: su tasa promedio de crecimiento es inferior al uno por ciento anual; muchos experimentan descensos económicos prolongados. Cuando los países pobres se estancan, sin importar que las democracias acaben de surgir, éstas tienden a morir rápidamente.

**CUANDO LOS PAÍSES POBRES
SE ESTANCAN, SIN IMPORTAR
QUE LAS DEMOCRACIAS ACABEN
DE SURGIR, ÉSTAS TIENDEN
A MORIR RÁPIDAMENTE**

te. La pobreza alimenta a la pobreza y a la dictadura.

La elección institucional ofrece un escape parcial de esta trampa: los sistemas parlamentarios en los países más pobres, al mismo tiempo que siguen siendo muy frágiles, tienen casi el doble de posibilidades de sobrevivir como democracias presidenciales y cuatro veces cuando crecen en el sector económico. Sin embargo, como parece que los países pobres se ven más inclinados a elegir el presidencialismo, la posibilidad de un manejo institucional ofrece poco consuelo.

De manera similar, el aprendizaje político tampoco representa una alternativa muy alentadora. La mayoría de los países que regresan a la democracia por lo regular vuelven a adoptar cualquier constitución de las que ya habían tenido, incluso si ésta nunca funcionó, tal es el caso de Argentina, donde la primera alternancia democrática en el poder bajo los preceptos de la Constitución de 1853 violó su Ley.²⁸

Por último, no hallamos ninguna prueba de "consolidación." Una democracia se "consolida" si su ya mencionado "índice de riesgo" desciende con el tiempo, de manera que, tal como afirmó Robert Dahl, las democracias tienen más posibilidades de sobrevivir si ya han durado un determinado periodo.²⁹ En-

²⁸ La Constitución de 1853 fija el periodo entre la elección y la inauguración en nueve meses, ya que es el tiempo que les toma a los electores viajar del interior a Buenos Aires. La transferencia del puesto del Presidente Raúl Alfonsín al Presidente electo Carlos Menem se acortó como resultado de un acuerdo, mutuo fruto de la presión de una crisis inflacionaria.

²⁹ **La Transición a la Democracia** de Robert A. Dahl (en su discurso pronunciado en el simposio sobre "Voces de la Democracia", Universidad de Dayton, Centro para Estudios Internacionales, 16-17 Marzo de 1990).

contramos algunas pruebas de que esto es cierto, pero también de que las democracias son heterogéneas. Una vez que se consigue el control del nivel de desarrollo, la heterogeneidad desaparece y los índices de riesgo se vuelven independientes del tiempo, lo que significa que en un nivel de desarrollo determinado, las democracias presentan casi las mismas probabilidades de morir en cualquier momento.

Ya que las democracias tienen más posibilidades de sobrevivir cuando se presentan en los países desarrollados, estos hallazgos indicarían que los índices de riesgo (incorrectos por el nivel de desarrollo) declinan debido a que los países se desarrollan en el sector económico y no porque una democracia actual tenga más posibilidades de seguir vigente.

De manera clara, no creemos que la "consolidación" sea sólo un problema de tiempo, de algún tipo de "habituación" o "institucionalización" mecánica.³⁰ Así, pues, descubrimos que las democracias tienen más posibilidades de sobrevivir en niveles más altos de desarrollo, pero también hallamos que las democracias sobreviven si generan crecimiento económico y si controlan las presiones de distribución al permitir un cierto índice inflacionario y reducir la desigualdad de ingresos. Esto no quiere decir que las instituciones no sean im-

portantes; de hecho, sí lo son, y no sólo los sistemas parlamentarios o electorales sino otros que no hemos tomado en cuenta porque carecemos de información.

La capacidad de la democracia de sobrevivir es tanto un asunto de política como de suerte. Por el contrario, si una democracia, por la razón que sea, se consolida, entonces podemos observar que en cualquier nivel de desarrollo el simple paso del tiempo haría menos probable su fallecimiento. Sin embargo, esto no es lo que dedujimos y, por lo tanto, concluimos que la "consolidación" es un término carente de significado.

En resumen, el secreto de la duración democrática parece radicar en el desarrollo económico y no, según lo afirma la teoría prevaeciente en la década de los 60, en la dictadura, siempre y cuando la democracia se base en instituciones parlamentarias.

Apéndice: Clasificación de los Regímenes.

Definimos la democracia como un régimen en el que los cargos gubernamentales se ocupan como consecuencia de la celebración de elecciones. Es un régimen democrático sólo si se le permite a la oposición competir, ganar y asumir el poder. Hasta donde se centra en las elecciones,

³⁰ **La Institucionalización Parcial: Latinoamérica y Otras Partes**, de Guillermo O'Donnell (documento presentado en la conferencia sobre "Consolidación de las Democracias de la Tercera Ola: Tendencias y retos," Taipei, Taiwán, 27-30 agosto de 1995), indica que la "institucionalización" puede ser entendida de dos maneras: como un proceso de estabilización gradual de expectativas en el que un sistema institucional específico orientará acciones políticas o como un creciente ajuste entre las instituciones formales y las prácticas reales. Si la "institucionalización" se entiende de la primera manera, entonces se relaciona de manera tautológica con la "consolidación." Pero la pregunta empírica es si la democracia puede sobrevivir cuando las instituciones formales no describen las prácticas reales.

esta es obviamente una definición minimalista.

Esta definición tiene dos partes: "cargo" y "competencia." No existe un régimen en el que todos los cargos gubernamentales se ocupen como una consecuencia de las elecciones. La base para considerar a un régimen como democrático es que se ocupen dos tipos de cargos a través de las elecciones: el de primer mandatario y los escaños en el cuerpo legislativo efectivo.

La competencia se suscita cuando la oposición tiene cierta oportunidad de ganar en las elecciones. Tomemos de manera casi literaria la máxima de Przeworski: "La democracia es un sistema en el que los partidos pierden las elecciones". Cuando existía alguna duda, clasificamos como democracias sólo a aquellos sistemas en los que los partidos titulares perdieron las elecciones. La alternancia en el poder constituye una prueba suficiente de la competencia.

A su vez, la competencia conlleva tres características 1) ex ante incertidumbre, 2) ex post irrevocabilidad y 3) repetición. Por "ex ante incertidumbre," se entiende que existe una probabilidad positiva de que al menos un miembro de la coalición titular pierda el poder en una vuelta específica de las elecciones. La incertidumbre no es sinónimo de incierto: la probabilidad de distribución de las oportunidades electorales, por lo regular, es conocida. Todo lo que se necesita para que los resultados sean inciertos es que un funcionario del partido pierda.

Por "ex post irrevocabilidad" se entiende la garantía de que quien sea que gane las elecciones, se le permitirá asumir el poder. El resultado de las elecciones debe ser irrevocable en la democracia incluso si gana la oposición. La consecuencia práctica de esta característica es excluir las elecciones falsas al igual que los periodos de liberalización. Por lo regular, la liberalización es empleada por los regímenes dictatoriales para que sean una apertura controlada del espacio político. Cuando fracasa, es decir, cuando gana la oposición, por lo regular le sigue una *clampdown*. De ahí que no exista una seguridad de que la oposición podrá celebrar su victoria.

La característica final de la competencia es que debe esperarse que se repitan las elecciones. Quien sea que gane la ronda de elecciones, no puede emplear el poder para impedir que las fuerzas políticas competidoras ganen la próxima ocasión. La democracia, tal como lo dijo Juan J. Linz, es gobernar temporalmente. Todos los resultados políticos deben ser temporales: los perdedores no pierden el derecho a competir en el futuro, negociar una vez más, influir en la legislación, presionar a la burocracia o buscar ayuda en los tribunales. Incluso las provisiones constitucionales no son inalterables, también se pueden cambiar las leyes conforme a las leyes mismas.

**LA DEMOCRACIA ES UN SISTEMA
EN EL QUE LOS PARTIDOS
PIERDEN LAS ELECCIONES**

Un régimen se clasifica como una democracia si no cae en ninguna de las cuatro reglas que a continuación se mencionan: (ciframos el régimen que prevaleció al final del año, incluso si llegaba al poder el último día del año, como por ejemplo, la dictadura que adoptó

Nigeria en 1983. Las transiciones al autoritarismo están señaladas por un golpe de Estado. Las transiciones a la democracia tienen la fecha de inauguración del nuevo gobierno electo y no la fecha de la elección. En unos cuantos casos, como el de República Dominicana en 1963, donde un régimen democrático duró seis meses, o Bolivia en 1979, donde la situación cambió varias veces, la información de los regímenes que comenzaron y terminaron en el mismo año se perdió). Un régimen se clasifica como dictadura si al menos se presenta una de estas condiciones:

Regla 1: "Selección del Poder Ejecutivo." No se elige al primer mandatario

Regla 2: "Selección del Poder Legislativo." No se elige a la Legislatura.

Regla 3: "Partido." No hay más de un partido.

Específicamente, esta última regla se aplica si 1) no hubiera partidos, 2) hubiera un sólo partido, 3) el ejercicio del poder culminara en el establecimiento de la regla de no partido o de un sólo partido ó 4) los funcionarios institucionalmente cerraran la legislatura y reescribieran las reglas a su favor.

La alternancia en el poder anula la regla de partido: Jamaica, donde un sólo partido en una ocasión obtuvo el 100% de los escaños en la Legislatura y posteriormente tuvo que entregar el poder después de perder una elección, todo el tiempo fue clasificado como democrático.

Sin embargo, estas tres reglas no son suficientes para clasificar a aquellos regímenes en los que se celebran elecciones constantemente, que permiten grados variables de libertad a la oposición y que siempre ganan. Existen

algunos regímenes que no se pueden clasificar de manera inequívoca tomando como base todas las pruebas dadas por la historia: no podemos aclarar si los funcionarios hubieran celebrado elecciones si no estuvieran seguros de ganar. En estos casos, debemos decidir qué error preferimos evitar: clasificar como democracias a los regímenes que pueden no serlo o rechazar como democracias a los regímenes que de hecho pueden serlo. Debemos errar; la pregunta es en qué dirección. Decidimos errar en el lado conservador, descalificando como democracias a los regímenes que pasaron las tres primeras reglas pero no la siguiente:

Regla 4: "Error tipo II". Los funcionarios ocuparon el poder en el pasado inmediato durante más de dos periodos en virtud de las elecciones o si no son electos y hasta el presente o el día que fueron derrocados no habían perdido una elección.

En toda esta discusión nos hemos enfocado en la democracia. Tratamos a la dictadura como una categoría residual, quizás mejor denominada como "no democracia". Debido a que con frecuencia se nos dice que la democracia "es" una variable continua, aquí presentamos las razones de por qué insistimos en dicotomizar los regímenes políticos:

1) A pesar de que se compite por los cargos, ningún régimen debería considerarse como democrático en tanto que algunas democracias son más democráticas que otras. Kenneth A. Bollen y Robert W. Jackman, en su ensayo del *American Sociological Review* titulado "Democracia, Estabilidad y Dicotomías", confunden el argumento de que algunas democracias son más democráticas que otras con la afirmación de que uno puede

distinguir el grado de "democracia" en cualquier pareja de regímenes.

2) Nos hace parecer ridículos la idea de que deberíamos, tal como lo sugieren Bollen y Jackman en su discusión de los "casos en el límite," situar los casos que no pueden clasificarse de manera inequívoca, según nuestras reglas, en una categoría "intermedia", justo a la mitad de la democracia y la dictadura.

3) Los "casos en el límite" constituyen errores sistemáticos o casuales. Los errores sistemáticos pueden ser tratados por reglas explícitas, tal como lo muestra la regla del Error tipo II y sus consecuencias se pueden analizar de manera estadística. Una vez que se toma esta decisión, la clasificación ya no es ambigua.

4) A su vez, algunos errores casuales con relación a las reglas permanecerán y tenemos que vivir con ellos. Pero no existen razones a priori para pensar que una clasificación más meticulosa tendrá un rango de error menor. Una escala más meticulosa genera errores más pequeños pero más numerosos, una escala aproximada ocasiona errores más grandes pero en menor cantidad. Si la distribución de observaciones reales es unimodal y casi simétrica, una clasificación más refinada presentará un margen de error menor, pero en general, las observaciones de todas las escalas tienden a tomar forma de U, lo cual favorece una clasificación dicotómica.

Sin importar las peculiaridades de nuestras reglas, la clasificación resultante difiere un poco de los enfoques

**EN LOS SISTEMAS
PARLAMENTARIOS, LA
ASAMBLEA LEGISLATIVA PUEDE
DESTITUIR AL GOBERNANTE**

alternativos: la escala de Coppedge-Reinecke para 1978 pronostica el 92 por ciento de nuestros regímenes, la escala de Bollen de 1965 pronostica el 85 por ciento y

las escalas de autocracia y democracia de Gurr para 1950-86 conjuntamente pronostican el 91 por ciento. La escala Gastil de libertades políticas, que cubre desde 1972 hasta 1990, pronostica el 93.2 por ciento de nuestra clasificación, su escala de libertades civiles predice el 91.5 por ciento; y ambas escalas juntas pronostican el 94.2 por ciento de nuestros regímenes. De ahí que no exista una razón para pensar que nuestros resultados son idiosincráticos en lo que respecta a la clasificación específica de regímenes.

Debido a que la distribución entre el sistema parlamentario y el sistema presidencial no es controversial, nos referimos a ella sólo de manera breve. En los sistemas parlamentarios, la Asamblea Legislativa puede destituir al gobernante, mientras que en los sistemas presidenciales eso no es posible.

Este criterio coincide perfectamente con la forma de elegir al gobernante: en los sistemas parlamentarios a través de la Legislatura, en los sistemas presidenciales a través de los electores (directa o indirectamente). En cada uno de los anteriores existen diferencias importantes. Una de ellas es el sistema electoral, algunos están propensos a generar mayorías legislativas

Sin embargo, algunos acuerdos institucionales no encajan por completo en ningún tipo, como por ejemplo el "premier-presidentialism," el "semi-presidencial" o el "mixto," según ter-

minologías diferentes. En estos sistemas, el Presidente es electo por un periodo fijo y tiene algunos poderes del Ejecutivo; no obstante, los gobernantes están a expensas del Parlamento. Estos sistemas "mixtos" no son homogéneos, algunos se inclinan más hacia el presidencialismo en lo que respecta a que el gobernante es responsable para con la Legislatura, otros, como en Portugal entre 1976 y 1981, otorgaron al Presidente el poder de colocar y destituir gobernantes y, por ende, se inclinaba más hacia el presidencialismo.

Entre los 135 países que están incluidos en nuestra muestra, había 50

democracias parlamentarias, 46 presidenciales y ocho mixtas. Fuera de América, había nueve democracias presidenciales: Congo (1960-62), Ghana (1976-80), Nigeria (1979-82), Uganda (1980-84), Bangladesh (1986-90), Corea del Sur (1988-), Pakistán (1972-76) y las Filipinas (antes de 1964 y desde 1986-). En Latinoamérica, los únicos regímenes parlamentarios fueron los intentos de corta duración de Brasil antes del golpe de Estado de 1964 y Surinam. La mayoría de los países occidentales de Europa tienen sistemas parlamentarios; sin embargo, las democracias parlamentarias también se pueden encontrar en gran parte del resto del mundo.

LA DEMOCRACIA COMO PROCEDIMIENTO Y COMO RÉGIMEN

Cornelius Castoriadis

El tema mismo de nuestra discusión traduce y expresa la crisis que atraviesa actualmente el movimiento democrático. Su elección está condicionada, en efecto, por la aparición de una concepción de la "democracia" que hace de ella un simple conjunto de "procedimientos", y corta así con todo el pensamiento político previo. Este veía a la democracia como un *régimen*, indisociable de una concepción sustantivo de los fines de la institución política y de una visión, de una intención del tipo de ser humano que le corresponde. Cualesquiera que sean los ropajes filosóficos, es fácil ver que una concepción de mero procedimiento de la "democracia" encuentra su origen en la crisis de las significaciones imaginarias que conciernen a las finalidades de la vida colectiva, y apunta también a ocultar esta crisis al disociar toda discusión relativa a esas finalidades de la "forma del régimen", político, al eliminar en úl-

timo caso la idea misma de tales finalidades. Es manifiesto el lazo profundo que vincula a esta concepción con lo que llaman, de manera bastante irrisoria, el individualismo contemporáneo; volveré después a esto. Hay que empezar por el principio.

Uno.

Discutir acerca de la democracia es discutir acerca de política. Ahora bien, la política no existe en todas partes ni siempre; la verdadera política resulta de una creación social-histórica escasa y frágil. Lo que por necesidad existe en toda sociedad es lo político: la dimensión -explícita, implícita, a veces casi inasequible-, que tiene que ver con el poder, a saber, la instancia (o las instancias) instituidas que pueden emitir exhortaciones sancionables y que deben de incluir siempre, explícitamente, al menos lo que llamamos un poder judicial y un poder gubernamental¹. Puede haber sociedades sin Estado las ha habido, y espe-

**DISCUTIR ACERCA DE
LA DEMOCRACIA ES DISCUTIR
ACERCA DE POLÍTICA**

Este ensayo se reproduce con autorización de la revista española, *Leviatán, Revista de Hechos e Ideas*, y fue publicado originalmente en español en su edición No. 62, *II Época*, Invierno de 1995, pp. 65-83. Traducción de Aurelia Álvarez Urbajtel.

¹ Véase mi texto *Pouvoir, politique, autonomie*, (1988), retomado en *Le monde morcelé - Les carrefours du labyrinthe III*, Paris, Le Seuil, 1990, pp. 117-124.

ramos que las haya de nuevo-, a saber, sin aparato burocrático jerárquicamente organizado, separado de la sociedad y por encima de ella. El Estado es una creación histórica que podemos fechar y localizar; Mesopotamia, el Este y el Sureste asiáticos, la Mesoamérica precolombina. Es posible, concebible, deseable, una sociedad sin tal Estado. Pero una sociedad sin instituciones de poder explícitas es un absurdo, en el que cayeron tanto Marx como el anarquismo.

No hay ser humano extra-social; no lo hay ni como realidad, ni como ficción coherente de "individuo" humano como sustancia a-, extra- o pre-social. No podemos concebir un individuo sin lenguaje, por ejemplo, y sólo hay lenguaje como creación e institución social. Esa creación y esa institución no pueden verse, sin caer en el ridículo, como resultados de una cooperación deliberada de los "individuos" ni de una suma de redes "intersubjetivas". Para que haya intersubjetividad, debe haber sujetos humanos y la posibilidad de que comunique- dicho de otro modo, seres humanos ya socializados y un lenguaje que no podrían producir ellos mismos como individuos (uno o varios: "redes intersubjetivas") pero que deben recibir de su socialización. La misma consideración vale para mil facetas más de lo que llamamos individuo. La "filosofía política" contemporánea -como por cierto lo esencial de lo que se ve como ciencia económica- está fundada sobre esa ficción incoherente de un individuo-sustancia, bien definido en sus determinaciones esenciales fuera o antes de toda sociedad: sobre este absurdo se apoyan necesariamente tanto la idea de la democracia como simple "procedimiento" como el seudo "individualismo" contemporáneo. Pero fuera de la sociedad, el ser humano

no es ni bruto, ni Dios (Aristóteles); simplemente no es, no puede existir físicamente, ni sobre todo psíquicamente. El *hopeful and dreadful monster*-el recién nacido humano-, radicalmente inepto para la vida, debe ser humanizado, y esta humanización es su socialización, trabajo propio de la sociedad mediatizada e instrumentado por el entorno inmediato del *infans*. El ser-sociedad de la sociedad, son las instituciones y las significaciones imaginarias sociales que encarnan esas instituciones y que las hacen existir en la efectividad social. Esas significaciones le dan un sentido-sentido imaginario, en la acepción profunda del término, es decir, creación espontánea e inmotivada de la humanidad- a la vida, a la actividad, a las preferencias, a la muerte de los humanos, y al mundo que crean y en el cual los humanos deben vivir y morir. La polaridad no es la que hay entre individuo y sociedad -porque el individuo es sociedad, un fragmento al mismo tiempo que una miniatura o, más bien, una especie de holograma del mundo social-, sino la que hay entre psique y sociedad. La psique debe ser domada, mal que bien, debe aceptar una "realidad" que para empezar, y en cierto sentido hasta el final, le es radicalmente heterogéneo y ajena. Esa "realidad" y su aceptación son obra de la institución. Los griegos lo sabrían; los modernos lo ocultaron en gran parte en función del cristianismo.

La institución -y las significaciones imaginarias que implica sólo puede existir si se conserva, si es apta para sobrevivir: la tautología darwiniana, aquí también, encuentra un terreno de aplicación fecundo. Se conserva también por medio del poder -y ese poder existe primero como infra-poder radical, siempre implícito. Usted nació en Italia en 1954,

en Francia en 1930, en los Estados Unidos en 1945, en Grecia en 1922: no lo decidió, pero ese hecho determinará lo esencial de su existencia: su idioma, su religión, el 99 por ciento (en el mejor de los casos) de su pensamiento, aquello para lo cual desea vivir y acepta (o no acepta) morir. Esto es mucho más, e incluso otra cosa, que el simple "estar ahí en un mundo" no elegido (la *Geworfenheit* de Heidegger). Este mundo no es uno, o el mundo a secas, es un mundo social-histórico, formado por sus instituciones y que contiene, de modo indescriptible, innumerables transformados de la historia precedente.

Desde su nacimiento, el sujeto humano está atrapado en un campo social-histórico, colocado a la vez bajo el dominio del imaginario colectivo que instituye, de la sociedad instituida y de la historia cuya institución es el desenlace provisional. La sociedad sólo puede, en primer lugar, producir individuos sociales conformes a ella y que la producen a su vez. Aun si se nace en una sociedad conflictiva, el terreno del conflicto, lo que está en juego, las opciones, están dados de antemano; aun si hay que volverse filósofo, será esa historia de esa filosofía el punto de partida de la reflexión, y no otra. Aquí estamos mucho más allá, o más acá, de toda intención, voluntad, maniobra, conspiración, disposición de toda institución, ley, grupo o clase asignables.

Al lado, o "por encima" de este infra-poder implícito, siempre hubo y siempre habrá un poder explícito, instituido como tal, con sus dispositivos particulares, su funcionamiento definido,

las sanciones legítimas que puede establecer. La existencia necesaria de ese poder es el resultado de por lo menos cuatro elementos:

- el mundo "pre-social" como tal siempre amenaza el sentido instaurado por la sociedad;
- la psique de los humanos singulares no está y nunca puede estar completamente socializada

y exhaustivamente conforme a lo que las instituciones le piden:

- existen otras sociedades, que ponen en peligro el sentido instaurado por la sociedad considerada;
- la sociedad siempre contiene, en su institución y sus significaciones imaginarias, un impulso hacia el porvenir, y el porvenir excluye una codificación (o una mecanización) previa y exhaustiva de las decisiones que se deben tomar.

Resulta de ello la necesidad de instancias explícitamente instituidas que pueden tomar decisiones sancionables acerca de lo que se debe hacer y lo que no, es decir que puedan legislar "ejecutar", zanjar los litigios y gobernar. Las dos primeras funciones pueden estar -y han estado, en la mayoría de las sociedades arcaicas- enterradas en la regulación consuetudinaria, las dos últimas no. Finalmente y por encima de todo, ese poder explícito es la garantía instituida del monopolio de las significaciones legítimas en la sociedad considerada.

Lo político es todo lo que atañe a ese poder explícito (los modos de acceso a éste, la manera apropiada de gestionarlo, etcétera). Este tipo de institución de la sociedad abarca la casi totalidad de la historia humana. Son las sociedades he-

DESDE SU NACIMIENTO,
EL SUJETO HUMANO ESTÁ
ATRAPADO EN UN CAMPO
SOCIAL-HISTÓRICO, COLOCADO
A LA VEZ BAJO EL DOMINIO
DEL IMAGINARIO COLECTIVO

terónomas: ciertamente, crean sus propias instituciones y significaciones, pero ocultan esta auto-creación, cuando la imputan a un origen extra-social, exterior en todo caso, a la actividad efectiva de la colectividad con existencia efectiva: los antepasados, los héroes, los dioses, Dios, las leyes de la historia o las del mercado. En esas sociedades heterónomas, la institución de la sociedad se da en la clausura del sentido. Todas las preguntas que puede formular la sociedad considerada pueden encontrar respuesta en sus significaciones imaginarias y las que no pueden, no es tanto que estén prohibidas, sino que son imposibles, mental y psíquicamente, para los miembros de la sociedad.

Hasta donde se sabe, esta situación sólo fue quebrantada dos veces en la historia: en la Grecia antigua y en Europa occidental; somos los herederos de este rompimiento, y es lo que nos permite hablar como lo hacemos. El rompimiento se expresa con la creación de la política y de la filosofía (de la reflexión). Política: cuestionamiento de los *idola tribus*, de las representaciones admitidas por la colectividad.

En esas sociedades, la clausura del sentido se rompe, o al menos tiende a romperse. Esta ruptura -y la actividad de cuestionamiento incesante que la acompaña- implica el rechazo de otra fuente de sentido que la actividad viva de los humanos. Por lo tanto implica el rechazo de toda "autoridad" que no diera cuenta ni razón, que no justificara la validez de derecho de sus enunciados. Casi de inmediato resulta lo que sigue:

- la obligación para todos de dar cuenta y razón (*logon didonai*) de sus actos y de sus palabras;

- el rechazo a las "diferencias" o "alteridades" (Jerarquías) previas en las posiciones respectivas de los individuos, por lo tanto el cuestionamiento de todo poder que resulte de ello;

- la apertura de la cuestión de las buenas (o mejores) instituciones, en tanto que dependen de la actividad consciente y explícita de la colectividad -por lo tanto también de la cuestión de la justicia.

Es fácil ver que estas consecuencias llevan a considerar a la política como un trabajo que toca a todos los miembros de la colectividad de que se trata, que presupone la igualdad de todos y que apunta a hacerla efectiva -también por lo tanto un trabajo de transformación de las instituciones en el sentido de la democracia. Podemos entonces definir la política como una actividad explícita y lúcida que atañe a la instauración de las instituciones que se desean, y a la democracia como el régimen de auto-institución explícito y lúcido, -tanto como sea posible-, de las instituciones sociales que dependen de una actividad colectiva explícita.

Apenas es necesario añadir que esta auto-institución es un movimiento que no se detiene, que no apunta a una "sociedad perfecta" (expresión que carece de sentido) sino a una sociedad tan libre y justa como sea posible. A este movimiento lo llamo el proyecto de una sociedad autónoma que, si se logra, debe establecer una sociedad democrática.

Surge una primera pregunta, que efectivamente se ha hecho en la historia: ¿Por qué queremos, por qué debería quererse un régimen democrático? No la discutiré, pero me limitaré a observar que formular esta pregunta implica

ya que debemos (o deberíamos) vivir en un régimen en que todas las preguntas puedan hacerse -y el régimen democrático es eso mismo-. Sin embargo, también es inmediato que semejante institución - en que toda pregunta se puede formular, en que ninguna posición, ningún estatuto, están dados o garantizados de antemano- define a la democracia como un régimen. Volveré a esto.

Dos.

Se ha objetado que esta visión implica una concepción sustantiva de la felicidad de los ciudadanos, con lo cual desemboca fatalmente en el totalitarismo (postura explícitamente afirmada por Isaiah Berlin e implícita en las argumentaciones de Rawls y de Habermas)².

Nada, en lo que acabo de decir, alude a la "felicidad" de los ciudadanos. Se pueden entender las motivaciones históricas de estas objeciones -desde la famosa aseveración de Saint Just, "*la felicidad es una idea nueva en Europa*", hasta la monstruosa farsa de los regímenes estalinianos, al pretender que obraban para la felicidad del pueblo, y que la realizaban. "*La vida se ha vuelto mejor, camaradas. La vida se ha vuelto más alegre*" declaraba Stalin en el apogeo de miseria y del terror en Rusia. Esas motivaciones no bastan para justificar la postura teórica; ésta aparece como una reacción casi epidémica a una situación histórica de dimensiones descomunales -la emer-

gencia del totalitarismo- que exigía un análisis de la cuestión política mucho más profundo. El objeto de la política no es la felicidad, sino la libertad. La libertad efectiva (no discuto aquí la libertad "filosófica") es lo que llamo autonomía. La autonomía de la colectividad, que sólo puede realizarse mediante la auto-institución y el auto-gobierno explícitos, es inconcebible sin la autonomía efectiva de los individuos que la componen. La sociedad concreta, la que vive y que funciona, no es otra cosa que los individuos concretos, efectivos, "reales".

Pero también es cierto lo contrario: la autonomía de los individuos es inconcebible e imposible sin la autonomía de la colectividad. Pues, ¿qué significa, cómo es posible, qué presupone la autonomía de los individuos? ¿Cómo se puede ser libre si se está sometido a la Ley social por la fuerza? Hay una primera condición: se necesita tener la posibilidad efectiva de participar en la formación de la Ley (de la institución). Sólo puedo ser libre sometido a la Ley si puedo decir que esa Ley es mía -si he tenido la posibilidad efectiva de participar en su formación y en su posición (aun si mis preferencias no han prevalecido).

Como la Ley es necesariamente universal en su contenido, y en una democracia, colectiva en su origen (teóricamente, esto no está cuestionado por los que se apegan a los procedimientos), resulta que la autonomía (la libertad efectiva) de todos, en una democracia, es y debe ser una preocupación fundamental de cada uno. (El "olvido" de esta evi-

EL OBJETO DE LA POLÍTICA

NO ES LA FELICIDAD,

SINO LA LIBERTAD

² Para Habermas, véase en último término "**Three Models of Democracy**", *Constellations*, vol. 1, 1 de abril de 1994, pp. 1-10.

dencia es una de las innumerables tramas del seudo "individualismo" contemporáneo). Pues la calidad de la colectividad que decide sobre nosotros nos interesa de manera vital -de otro modo, nuestra propia libertad se vuelve políticamente irrelevante, estoica y ascética. Tengo un interés positivo fundamental (e incluso egoísta) de vivir en una sociedad más cercana a la de *El banquete* o a la de *El Padrino* o a la de *Dallas*. Mi propia libertad, en su realización efectiva, está en función de la libertad efectiva de los demás. Esta idea es ciertamente incomprendible para un cartesiano o un kantiano.

No hay duda de que el despliegue y la realización de esa libertad presupone disposiciones institucionales precisas, incluyendo ciertamente disposiciones "formales" y "de procedimiento": los derechos individuales (un *Bill of Rights*), las garantías judiciales (*due process of law*, *nullum crimen nulla poena sine lege*), la separación de los poderes, etcétera. Pero las libertades que resultan son estrictamente defensivas. Todas esas disposiciones presuponen -es el postulado tácito más o menos general en lo que se conoce como filosofía política moderna- que enfrente hay un poder extraño a la colectividad, que no se puede desplazar ni mermar, por esencia hostil y peligroso, cuya fuerza se trata de limitar en lo posible. Esto sólo es la filosofía tácita de las Comunas inglesas ante el monarca, y la posición explícita de los textos fundadores de la Constitución

americana. Que unos siglos después, los "pensadores políticos" de la modernidad tengan todavía un comportamiento psíquico e intelectual del estilo de: "*Soy de su Excelencia el muy sumiso y muy obediente servidor*" (*Eu. Excellenz untertünig gehorsamster Diener*)³ sólo extrañará a los que nunca reflexionaron sobre la curiosa relación entre la mayoría de los intelectuales y los poderes establecidos⁴.

Libertad al amparo de la Ley -autonomía- significa participación en la posición de la ley. Es una tautología decir que esta participación sólo realiza su libertad si es posible para todos por igual, no en la letra de la ley, sino en la efectividad social. Resulta entonces de inmediato la absurda oposición entre igualdad y libertad, con la que nos machacan los oídos desde hace décadas. A menos que se tomen con acepciones totalmente aparentes, ambas nociones se implican recíprocamente⁵. La posibilidad efectiva y equitativa de participar exige la concesión efectiva para todos de las condiciones de cualquier orden de esta participación. Las aplicaciones de esto son a todas luces inmensas; **abili-can** una parte considerable de la institución global de la sociedad; pero el punto arquimedeiano es por supuesto la *paideia*, en el sentido más profundo y más permanente, y a la que volveré. No es posible entonces realizar aún una "democracia de procedimientos" que no sea un fraude, a menos que se intervenga profundamente en la organización sustantivo de la vida social.

³ Fin de la dedicatoria de la *Crítica de la razón pura*, fechada en Königsberg, 29 de marzo de 1781, al Freiherr von Zeidlitz, Ministro de Estado del Rey de Prusia.

⁴ Véase mi texto "*Les intellectuels et l'histoire*", (1987), retomado en *Le monde morcelé*, pp. 103-111.

⁵ Véase mi texto "*Nature et valeur de l'égalité*", (1981), retomado en *Domaines de l'homme-Le carrefour du labyrinthe II*, Paris, Le Seuil, 1986, pp. 307-324.

Tres.

El griego antiguo y la práctica política de los atenienses nos ofrecen una valiosa distinción -y en mi opinión, de validez universal- entre tres esferas de las actividades humanas, que la institución global de la sociedad debe separar y articular al mismo tiempo: *el oikos*, *el agora* y *la ecclesia*, que se pueden traducir libremente por: la esfera privada, la esfera privada/pública, y la esfera (formal y fuertemente) pública, idéntica a lo que llamé más arriba el poder explícito. Anoto de paso que esta distinción fundamental está ahí en los hechos y en el lenguaje, pero no fue explicitada como tal en la época clásica, y ni siquiera, salvo en parte, por el pensador clásico de la democracia, Aristóteles. Esas esferas sólo se distinguen con claridad (y se articulan propiamente) en un régimen democrático. En un régimen totalitario, por ejemplo, la esfera pública en principio lo absorbe todo. Al mismo tiempo, en realidad no es nada pública-es la propiedad del aparato totalitario que posee y ejerce el poder. Las monarquías absolutas tradicionales respetaban, en principio, la independencia de la esfera privada, del *oikos*, e intervenían sólo moderadamente en la esfera privada/pública, el *agora*. Paradójicamente, las seudo "democracias" occidentales contemporáneas volvieron de hecho en gran parte privada a la esfera pública: las decisiones importantes de verdad se toman en secreto y tras los bastidores del Gobierno, del Parlamento, de los aparatos de los partidos. Una definición de la democracia tan

**EL OIKOS, LA CASA-FAMILIA, LA
ESFERA PRIVADA, ES EL LUGAR
EN EL QUE, FORMALMENTE Y EN
PRINCIPIO, EL PODER NO PUEDE
NI DEBE INTERVENIR**

bueno como cualquier otra es: el régimen en que la esfera pública se hace real y efectivamente pública es de todos, está efectivamente abierta a la participación de todos.

El oikos, la casa-familia, la esfera privada, es el lugar en el que, formalmente y en principio, el poder no puede ni debe intervenir. Como para todos los temas en este terreno, aun eso no puede ni debe tomarse de modo absoluto: la Ley penal prohíbe atentar contra la vida o la integridad corporal de los miembros de la familia, aun en los gobiernos más conservadores la instrucción de los niños es obligatoria, etcétera.

El agora, el mercado-lugar de reunión, es el lugar en que los individuos se encuentran libremente, discuten, establecen contrato entre ellos, publican y compran libros, etcétera. También aquí, formalmente y en principio, el poder no puede ni debe intervenir -y aquí tampoco esto se puede tomar de modo absoluto en ninguno de los casos. La Ley impone el respeto a los contratos privados, prohíbe el trabajo de los niños, etcétera. En reali-

dad, no acabaríamos de enumerar los puntos en los cuales, y las disposiciones por las cuales, el poder, hasta en los Estados más liberales (en el sentido del liberalismo capitalista), interviene en ese terreno (ejemplo del presupuesto, que se tocará más adelante, etcétera.

*La ecclesia*⁶, término que aquí se utiliza metafóricamente, es el lugar del

⁶ Término que empleo simbólicamente (y no por abuso de lenguaje). La Asamblea ateniense no ejercía el poder judicial, y no hacía más que supervisar al "ejecutivo" en el sentido dado aquí al término (administración).

poder, el dominio público/público. El poder comprende a los poderes, y éstos deben estar a la vez separados y articulados. Lo he explicado en otra parte⁷, por lo que me limitaré aquí a unos cuantos puntos importantes para la presente discusión.

Si se considera concretamente la actividad de las diferentes ramas del poder, está claro que en ningún terreno se puede pensar o adoptar decisiones sin tomar en cuenta consideraciones sustanciales. Esto vale tanto para la legislación como para el gobierno, para la "ejecución" como para lo judicial.

En efecto, es imposible imaginar una Ley que no resuelva cuestiones sustantivas, salvo precisamente las leyes de procedimiento, y quizá ni eso. Ni siquiera la prohibición del homicidio es evidente -como lo prueban las múltiples restricciones, excepciones, y cualificaciones que la circundan siempre y en todas partes. Lo mismo sucede en lo que toca a la "aplicación" de esas leyes, trate-se de lo judicial o de lo "ejecutivo"⁸. El juez no puede (y en todo caso no debe) ser nunca un *Paragraphenautomat*, porque siempre hay "vacíos de derecho" (*Rechtslücken*), pero sobre todo porque siem-

pre hay una cuestión de interpretación de la Ley, y de modo más profundo, una cuestión de equidad⁹. Interpretación y equidad son inconcebibles sin invocar o recurrir al "espíritu del legislador", es decir a sus "intenciones"¹⁰ y los valores sustantivos a los que toca a la administración, en la medida en que ésta no podría "aplicar" leyes y decretos sin interpretarlos. Lo mismo, ante todo, en lo que toca al Gobierno. La función gubernamental es "arbitraria". Se desenvuelve en el marco de la ley (hablo, claro, de lo que es supuestamente el caso en los regímenes "democráticos" occidentales), pero dicha función en general ni aplica ni ejecuta las leyes. La Ley (en general, la Constitución) dice que el gobierno debe depositar cada año ante el Parlamento un proyecto de presupuesto, y que éste (que, en dicho caso, comparte una función gubernamental, y no "legislativa") debe votarlo, tal cual o enmendado; no dice, y nunca podría decir, lo que debe haber en ese presupuesto. Claro que es imposible imaginar un presupuesto que no esté completamente embebido de decisiones sustantivas, tanto del lado de las ganancias como de los gastos, y que no se inspire en objetivos ni "valores" que busca realizar. De modo más general, todas las decisiones gubernamentales no tri-

⁷ Véase mi texto "Fait et à faire", en *Autonomie et auto-transformation de la société, la philosophie militante de Cornelius Castoriadis*, Génova-Paris, Droz, 1989, en particular pp. 500-513.

⁸ Lo que se llama "ejecutivo" en el lenguaje filosófico y constitucionalista moderno, en realidad se divide en dos: poder (o función) gubernamental, y poder (o función) administrativo. El "Gobierno", en cuanto gobierno, no ejecuta leyes, en lo esencial *actúa (gobierna) en el marco de las leyes*. La administración, en la medida en que no puede ser integralmente "mecanizada", no puede tampoco escapar de las cuestiones de interpretación, como las que se evocan más adelante en el texto.

⁹ Véase mi análisis de las concepciones de Aristóteles al respecto en "*Valeur, égalité, justice, politique: de Marz à Aristote et d'Aristote à nous*" (1975), retomado en *Les carrefours du labyrinthe*, Paris, Le Seuil, 1978, especialmente pp. 274-306.

¹⁰ No se trata por supuesto de las intenciones "históricamente atestiguadas", sino de la inserción necesaria -y problemática- de toda cláusula particular en el sistema jurídico en conjunto, el cual evoluciona en principio continuamente.

viales conciernen y comprometen al porvenir, en una oscuridad radical y radicalmente inevitable. Tienden a orientar la evolución de la sociedad, en la medida en que ésta depende de aquellas, hacia una dirección más bien que hacia otra. ¿Cómo podrían tomarse sin apelar, aun tácitamente, a opiniones sustantivas?

Se podría decir: todas esas decisiones explícitas (y sobre todo legislativas y gubernamentales) podrían muy bien apuntar sólo a la conservación del estado de cosas existente -o a preservar la libertad de la sociedad (no "política"), a sacar de ella misma y a desplegar las "formas de vida sustanciales" que le plazca. Este argumento contiene, sin embargo, aunque sea sólo implícitamente, una afirmación de valoración positiva de las formas y de los contenidos que ya existen en la vida social -sean herencia de tiempos inmemorables o producto de la actividad contemporánea de la sociedad. Para tomar el ejemplo más familiar al lector actual, el "liberalismo" extremo se resume en una afirmación de sustancia: lo que los "mecanismos del mercado" o la "libre iniciativa individual", etcétera, producen, es "bueno" o "lo menos malo posible"; o bien: no se puede hacer ningún juicio de valor acerca de eso. (F. von Hayek, por ejemplo, sostiene simultánea o sucesivamente ambas afirmaciones, que evidentemente se contradicen). Decir que no se puede hacer ningún juicio de valor sobre lo que la sociedad produce "espontáneamente" lleva al nihilismo histórico total, y equivale a afirmar por ejemplo que cualquier régimen (estaliniano, nazi u otro) es igual a cualquier otro. Decir que lo que la tradición o la sociedad -que finalmente es lo

mismo- produce "espontáneamente" es bueno o lo menos malo posible equivale evidentemente a comprometerse a demostrar, cada vez y en cada ejemplo preciso, en qué es así, y por lo tanto, a entrar en la discusión sustantivo.

TODAS LAS DECISIONES

GUBERNAMENTALES NO

TRIVIALES CONCIERNEN

Y COMPROMETEN AL PORVENIR,

EN UNA OSCURIDAD RADICAL

Y RADICALMENTE INEVITABLE

Como nadie en plena posesión de sus facultades rebatiría esas constataciones, la duplicidad de la posición ligada al procedimiento se vuelve clara: no se trata de negar que unas decisiones

que afectan a cuestiones sustanciales deban tomarse de cualquier modo, cualquiera que sea el tipo de régimen "democrático", sólo importan la "forma" o el "procedimiento" según los cuales se toman esas decisiones -o bien que esta "forma" o "procedimiento" por sí solo caracterizan a un régimen como "democrático".

Admitamos que así sea. Más todo "procedimiento" debe ser aplicado por seres humanos. Y esos humanos deben ser tales que puedan, deban o se obliguen a aplicar ese procedimiento según su "espíritu". ¿Quiénes son esos seres, y de dónde vienen? Sólo la ilusión metafísica -la de un individuo-sustancia, preformado en sus determinaciones esenciales, para el cual la pertenencia a un medio social-histórico definido sería tan accidental como el color de sus ojos- permitiría esquivar esta pregunta. Aquí se postula la existencia efectiva (estamos en la política efectiva, y no en las ficciones "contractuales"), la existencia de átomos humanos, ya dotados no sólo de "derechos", etcétera, sino de un perfecto conocimiento de las disposiciones del derecho (sin lo cual habría que legitimar una divi-

sión del trabajo establecida de una vez por todas entre "siempre ciudadanos" y jueces, administradores, legisladores, etcétera). Esos átomos por sí mismos tenderían inevitable e independientemente de toda formación, historia singular, etcétera, a comportarse como átomo jurídico-político. Esta ficción del *homo iudicus* es tan irrisoria e inconsistente como la del *homo economicus*, y la metafísica antropológica que ambas presuponen es la misma.

En el sentido del "procedimiento", los humanos (o una parte suficiente de ellos) deberían ser puros intelectos jurídicos. Pero los individuos efectivos son otra cosa. Es obligado tomarlos como vienen, siempre formados por la sociedad, con sus historias, sus pasiones, sus pertenencias particulares de todo tipo; tal como ya los elaboró el proceso social-histórico y la institución dada de la sociedad. Para que sean distintos, sería necesario que esa institución, en aspectos sustanciales y sustantivos, fuera distinta. Supongamos incluso que una democracia, tan completa, perfecta, etcétera, como se quiera, nos caiga del cielo: esa democracia sólo podrá durar unos cuantos años si no procrea individuos que le correspondan, y que sean, primero y ante todo, capaces de hacerla funcionar y de reproducirla. No puede haber sociedad democrática sin *paideia* democrática.

Salvo que haya una incoherencia, la concepción del procedimiento está obligada a introducir subrepticamente -o llegar a- por lo menos dos juicios sustanciales a la vez y de hecho:

- las instituciones efectivas, dadas, de la sociedad, son, como están, compatibles con el funcionamiento de procedimientos "verdaderamente" democráticos;

- los individuos, como los produce esa sociedad, pueden hacer funcionar los procedimientos establecidos según su "espíritu" y defenderlos.

Estos juicios tienen presuposiciones múltiples, y acarrear numerosas consecuencias. Sólo mencionaré dos presuposiciones; la primera es que de nuevo nos encontramos aquí la cuestión fundamental de la igualdad, no en el sentido sustantivo, sino primero en su sentido estrictamente lógico, ya establecido por Platón y Aristóteles¹¹. Siempre hay una inadecuación de la materia por juzgar con respecto a la forma misma de la Ley -pues la primera es necesariamente concreta y singular, y la segunda abstracta y universal. Esta inadecuación sólo puede ser compensada con el trabajo creador del juez "que se pone en el lugar del legislador" - lo que implica que apele a consideraciones sustantivas. Lo cual va necesariamente más allá de todo espíritu de procedimiento.

La segunda presuposición es que para que los individuos sean capaces de hacer funcionar los procedimientos democráticos según su "espíritu", es necesario que una parte importante del trabajo de la sociedad y de sus instituciones esté dirigida hacia la procreación de individuos que correspondan a esa definición, es decir mujeres y hombres democráticos incluso en el sentido del término que se refiere estrictamente al

¹¹ Véase mi texto citado en la nota 9, *supra*.

procedimiento. Pero entonces hay que enfrentar el dilema: o bien esa educación de los individuos es dogmática, autoritaria, heterónoma -y la pretendida democracia se vuelve el equivalente político de un ritual religioso. O bien los individuos que deben "aplicar los procedimientos"- han sido educados de manera crítica. En este caso, ese espíritu crítico tiene que ser valorado, como tal, por la institución de la sociedad -y la caja de Pandora del cuestionamiento de las instituciones existentes queda abierta, la democracia se convierte de nuevo en movimiento de auto-institución de la sociedad- es decir, un nuevo tipo de régimen en todo el sentido del término.

Tanto los periodistas como los filósofos políticos que parecen ignorarlo todo acerca de las largas disputas de la "filosofía del derecho" desde hace dos siglos, a menudo nos hablan del "Estado de Derecho". Pero si el "Estado de Derecho" (*Rechtsstaat*) es otra cosa que el "Estado de Ley" (*Gesetzstaat*)¹², sólo lo es en la medida en que va más allá de la simple conformación a "procedimientos", en la medida que la cuestión de la justicia se plantea e incluso afecta las reglas jurídicas ya planteadas. Pero la cuestión de la justicia es la cuestión de la política, tan pronto como la institución de la sociedad ha dejado de ser sagrada o tradicional. El "reino de la Ley", a partir de entonces, no puede esquivar la pregunta: ¿qué Ley, por qué esta Ley y no otra? Incluso la respuesta "formalmente

democrática", la Ley es Ley porque es la decisión de la mayoría, no puede contestar la pregunta: ¿y por qué debe ser así? (Por supuesto, dejo de lado la pregunta de si lo es realmente.) Si la justificación de la regla de la mayoría es estrictamente "de procedimiento" -por ejemplo, que toda discusión debe terminar- entonces cualquier regla tendría también justificación: sortear la decisión, por ejemplo. La regla mayoritaria sólo puede justificarse si se admite el mismo valor, en el dominio de lo contingente y de lo probable, para las *doxae* de individuos libres¹³. Pero si ese mismo valor no debe quedarse como "principio contra-factual", una maña pseudo-trascendental, entonces el trabajo permanente de la institución de

la sociedad es hacer a los individuos de tal modo que se pueda postular razonablemente que sus opiniones tienen el mismo peso en el dominio político. Una vez más, resulta que la cuestión de la *paideia* no se puede eliminar.

**LA CUESTIÓN DE LA JUSTICIA ES
LA CUESTIÓN DE LA POLÍTICA,
TAN PRONTO COMO LA
INSTITUCIÓN DE LA SOCIEDAD
HA DEJADO DE SER SAGRADA
O TRADICIONAL**

La idea de que se pueden separar el "derecho positivo" y sus procedimientos de los valores sustantivos es un espejismo. La idea de que un régimen democrático podría recibir de la historia, *ready made*, individuos democráticos que lo harían funcionar, también lo es. Tales individuos sólo pueden ser formados en y por una *paideia* democrática, la cual no se da como una planta, sino que debe ser un objeto central en las preocupaciones políticas.

¹² Desde largos siglos antes de la Revolución Francesa, la Monarquía, absoluta o "ilustrada", realizaba en la mayoría de los países de Europa occidental un "Estado de ley". "Hay jueces en Potsdam", le replicaba el molinero prusiano a Federico el Grande.

¹³ Más o menos así lo justificaba Aristóteles en *La Constitución de los atenienses*, XLI.

Los procedimientos democráticos forman una parte importante, ciertamente, pero sólo una parte, de un régimen democrático. Deben ser verdaderamente democráticos en su espíritu. En el régimen ateniense, el primero que se pueda llamar democrático, a pesar de todo, los procedimientos fueron instituidos no como simples "medios", sino como momento de encarnación y de facilitación de los procesos que los realizaban. La rotación, el sorteo, la decisión posterior a la deliberación de todo el cuerpo político, las elecciones, los tribunales populares, no descansaban solamente en un postulado de igual capacidad de todos para asumir los cargos públicos: eran las piezas de un proceso político educativo, de una *paideia* activa, que apuntaba a ejercer, y por lo tanto a desarrollar en todos, las capacidades correspondientes y a aproximar así lo más posible el postulado de la igualdad política y la realidad efectiva.

Cuatro.

Ciertamente, las raíces de esas confusiones no son sólo "ideales", es decir, que deben buscarse esencial o exclusivamente en "ideas falsas" -tampoco son sólo "materiales" en el sentido de la expresión, consciente o no, de intereses, pulsiones, posiciones sociales, etcétera. Se hunden en el imaginario social-histórico del periodo "político" moderno, ya desde su prehistoria, pero sobre todo en su carácter antinómico. No se puede empezar a dilucidarlas aquí. Sólo trataré de resaltar algunos puntos sobresalientes de la constelación de ideas en y por la cual ese imaginario se expresó en la esfera política.

Empezaré *in media res*. Es conocida la crítica uniforme que el marxis-

mo hacía de los derechos y las libertades "burgueses" y que se remonta, pese a lo que se haya dicho, al mismo Marx: se trataría de libertades y de derechos simplemente "formales", establecidos más o menos en los intereses del capitalismo. Es una crítica con culpas múltiples. Esos derechos y esas libertades no surgieron con el capitalismo, ni fueron otorgados por éste. Reivindicados en un principio por la proto-burguesía de las comunas desde el siglo X, fueron arrancados, conquistados, impuestos por luchas seculares del pueblo (en las cuales no sólo los estratos desfavorecidos jugaron un papel importante, sino a menudo también la pequeña burguesía). Ahí donde sólo se importaron, por ejemplo, fueron casi siempre débiles y frágiles (véanse los países de América Latina o Japón). Además, esos derechos y esas libertades no corresponden al "espíritu" del capitalismo: éste exige más bien el *one best way* de Taylor o la "jaula de hierro" de Max Weber. Asimismo, es falsa la idea de que serían la presuposición política de la competencia en el mercado económico y de que correrían parejas con ella; éste es sólo un momento del capitalismo, ni espontáneo (véase a Polanyi) ni permanente. Si se considera la tendencia interna de éste, se llega al monopolio, al oligopolio o a las coaliciones entre capitalistas. Tampoco esas coaliciones son una presuposición del desarrollo del capitalismo (véanse también Japón o los "dragones" asiáticos). Al fin y sobre todo, no son para nada "formales", corresponden a rasgos vitalmente necesarios en todo régimen democrático. Pero son parciales, y como se indicó al inicio del texto, esencialmente defensivas. Aun el calificativo de "negativas" (Berlin) es inadecuado. El derecho de reunirse, de manifestarse, de publicar un periódico o un libro no es "negativo": su ejercicio forma un componente de la vida social y política y puede tener,

incluso tiene necesariamente, efectos importantes en ésta. Es distinto si puede ser entorpecido por las condiciones efectivas o, como hoy en los países ricos, volverse más o menos fútil por la desertificación política general. Precisamente, una parte mayoritaria de la lucha por la democracia apunta a instaurar condiciones reales que permitan a todos ejercer efectivamente esos derechos. A cambio, la denuncia falaz del carácter "formal" de los derechos y las libertades "burgueses" tuvo resultados catastróficos, al servir de trampolín a la instauración del totalitarismo leninista y de cobertura a su continuación por el estalinismo.

Por lo tanto, esas libertades y esos derechos no son "formales", son parciales, y en la realidad social efectiva, esencialmente defensivos. Por la misma razón, no son "negativos". La expresión de I. Berlin pertenece al contexto y a la herencia social-histórica a que aludí al principio. Corresponde a la actitud subyacente, casi permanente, de las sociedades y de las poblaciones europeas (y claro que no sólo a ellas, pero aquí hablamos de ellas) hacia el poder. Cuando al fin se rompe, al menos en parte, el imaginario milenarista de la Realeza de derecho divino (ratificado y reforzado por el cristianismo: "todo poder viene de Dios"), sigue subsistiendo de todos modos la representación del poder como distinto a la sociedad, enfrente de ella, oponiéndose a ella. El poder son "ellos" (*us and them*, se dice también en inglés), es hostil en principio, se trata de contenerlo en los límites y de defenderse contra él. Sólo durante las

épocas revolucionarias, en Nueva Inglaterra y en Francia, la frase *we the people*, o el término, "la nación", adquiere un sentido político, y se declara que la soberanía pertenece a la nación -frase que por otra parte será rápidamente vaciada de su contenido mediante la "representación". En este contexto, se entiende que los derechos y las libertades lleguen a ser considerados como medios de defensa contra un Estado todopoderoso y esencialmente extraño.

A esas libertades "negativas", las únicas aceptables según I. Berlin, éste opone una idea de libertad "positiva" emparentado con la concepción democrática antigua (griega) según la cual todos los ciudadanos tienen que participar en el poder. Esta idea, según él, sería potencialmente autoritaria ya que presupondría la imposición de una concepción positiva y colectivamente (políticamente) determinada, del bien común, o del bien vivir. Las fallas del razonamiento son múltiples. La libertad efectiva (más que "positiva") de todos mediante su participación en el poder no implica una concepción del bien común antes que cualquier decisión legislativa, gubernamental o aun judicial tomada por "representantes", ministros o jueces profesionales. Como se dijo antes, nunca puede haber un sistema de derecho, por ejemplo, que sea completamente (o aun esencialmente) *wertfrei*, neutro en cuanto a los valores. El reconocimiento de una esfera libre de "actividad privada" -sean cuales sean las fronteras- viene de la afirmación de un valor sustantivo que pretende valer universalmente: es bueno para todos que los

ES BUENO PARA TODOS QUE

LOS INDIVIDUOS SE MUEVAN

LIBREMENTE EN EL INTERIOR

DE ESFERAS DE ACTIVIDAD

PRIVADA RECONOCIDAS Y

GARANTIZADAS POR LA LEY

individuos se muevan libremente en el interior de esferas de actividad privada reconocidas y garantizadas por la Ley. La delimitación de dichas esferas, el contenido de las sanciones eventuales de su transgresión por otros, debe necesariamente apelar a otra cosa que a una concepción formal de la Ley, como sería fácil demostrarlo en cualquier sistema de derecho positivo. (Para tomar sólo un ejemplo, es imposible definir una escala de gravedad de los delitos y de las penas sin "comparar", el valor de la vida, de la libertad -prisión-, del dinero, etcétera.)

Hay otra confusión implícita en la argumentación de Berlin: la confusión entre el bien común y la felicidad. El fin de la política no es la felicidad, que sólo puede ser un asunto privado¹⁴, es la libertad o la autonomía individual y colectiva. Pero no puede ser sólo la autonomía, porque entonces se caería de nuevo en el formalismo kantiano y en todas las críticas justificadas de las que éste fue objeto desde el origen. Como mencioné en otra parte¹⁵, queremos la libertad a la vez por ella misma y para hacer algo con ella, para poder hacer cosas. Ahora bien, o no podemos hacer solos una parte enorme de esas cosas, o éstas dependen mucho de la institución global de la sociedad, y en general, ambas cosas a la vez. Lo cual implica necesariamente una concepción, así sea mínima, del bien común.

Es seguro -lo recordé al principio de este texto- que Berlin no ha creado esta confusión, simplemente la ha compartido. Viene de lejos, y es aún más ne-

cesario disiparla. La distinción que se debe restablecer es antigua (y los teóricos modernos tienen aún menos excusas por olvidarse de ella). Es la distinción entre la felicidad, asunto estrictamente privado, y el bien común (o la buena vida) impen-sable sin apelar al dominio público e incluso público/público (el poder). Es, en términos diferentes pero que enriquecerán la discusión, la distinción entre la *eudaimonia*, la felicidad, que no es *eph'hemin*, no depende de nosotros, y el *eu zein*, el bien vivir, que depende en gran parte de nosotros, individual y colectivamente (pues depende tanto de nuestros actos como de lo que y de los que nos rodean y, en un nivel a la vez más abstracto y más profundo, de las instituciones de la sociedad). Se pueden contraer ambas distinciones al decir que la realización del bien común es la condición del bien vivir.

Pero, ¿quién determina o define al bien vivir? Tal vez uno de los motivos principales de la confusión que circunda la pregunta sea que la filosofía pretendió que podía proporcionar esta determinación o definición. Lo anterior, porque el papel de pensadores de la política fue jugado sobre todo por filósofos, y éstos quisieran, debido a su profesión, determinar de una vez por todas a la vez una "felicidad" y un "bien común", y de ser posible hacerlos coincidir. En el contexto del pensamiento heredado, esta determinación no podía ser en efecto sino universal, válida para todos en todos los tiempos y en todas partes y, por ende, establecida de cierto modo *a priori*. Ahí

¹⁴ Véase el párrafo "*Racines subjectives du projet révolutionnaire*" en la primera parte (1964-1965) de mi libro *L'Institution imaginaire de la Société*, Paris, Le Seuil, 1975, pp. 126-127.

¹⁵ Véase mi texto "*La polis grecque et la création de la démocratie*" (1982), retomado en *Domaines de l'homme*, op. cit., en particular, pp. 287, 296.

está la raíz del "error" de la mayoría de los filósofos que han escrito sobre política, y del error simétrico de los demás, que para evitar el absurdo de las consecuencias de esa solución -Platón, por ejemplo, legisló los modos musicales permitidos y prohibidos para toda "buena" sociedad- llegaron a rechazar la pregunta misma y la dejaron al libre albedrío de cada quien.

No puede haber filosofía que defina para todos lo que es la felicidad, y sobre todo que quiera imponerla por decisión política. La felicidad pertenece a la esfera privada y a la esfera pública/pública. No pertenece a la esfera pública/pública como tal. La democracia, como régimen de libertad, ciertamente excluye una "felicidad" que podría hacerse, en sí misma o en sus "medios", políticamente obligatoria. Más aún: ninguna filosofía puede definir en ningún momento un "bien común" sustantivo -y ninguna política puede esperar que la filosofía haya definido semejante bien común para actuar¹⁶.

Pero las preguntas que se le plantean a la esfera pública/pública (a la legislación, al Gobierno) ni siquiera pueden ser discutidas sin una vista al bien común. El bien común es a la vez una condición de la felicidad individual y, más allá, concierne a las obras y las empresas

que la sociedad, con o sin felicidad, quiere ver realizadas.

Esto no sólo concierne al régimen democrático. El análisis ontológico muestra que ninguna sociedad puede existir sin una definición, más o menos segura, de valores sustantivos compartidos, de bienes sociales comunes (los *public goods* de los economistas sólo constituyen una parte). Esos valores forman una parte esencial de las significaciones imaginarias sociales que se instituyen cada vez. Definen el empuje de cada sociedad; proporcionan normas y criterios no formalmente instituidos (por ejemplo, los griegos distinguían entre *dikaion* y *kalon*); finalmente subtienden al trabajo institucional explícito. Un régimen

político no puede ser totalmente agnóstico en términos de valores (morales o éticos). Por ejemplo, el derecho no puede sino expresar una concepción común (o dominante y aceptada mal que bien) sobre el "mínimo moral" que implica para la vida en sociedad.

Pero esos valores y esa moralidad son creación colectiva anónima y "espontánea". Pueden ser modificados bajo la influencia de una acción meditada y deliberada -pero ésta tiene que acceder a capas distintas del ser social-histórico que las que concierne la acción política

**EL BIEN COMÚN ES A LA VEZ
UNA CONDICIÓN DE LA FELICIDAD
INDIVIDUAL Y, MÁS ALLÁ,
CONCIERNE A LAS OBRAS Y LAS
EMPRESAS QUE LA SOCIEDAD,
CON O SIN FELICIDAD, QUIERE
VER REALIZADAS**

¹⁶ Ciertamente, sería fácil para un filósofo sostener que una sociedad en que la filosofía es imposible vale, a sus ojos, tanto como otra en que se practica. Pero a menos de una dilucidación adicional (y larga) del contenido del término filosófico, eso no define políticamente a una clase de sociedades. Hubo una (al menos cierta) filosofía en la India y en China (por no hablar del Islam o de la Europa medieval). Lo que no implica que una sociedad de castas o con un mandatario equivalga políticamente a una sociedad democrática.

explícita. En todo caso, la cuestión del bien común pertenece al ámbito del hacer social-histórico, no al de la teoría. La concepción sustancial del bien común es creada social-históricamente- y está claramente detrás de todo derecho y de todo procedimiento. Lo cual no nos lleva al simple "relativismo" si vivimos en un régimen democrático, en que la

interrogación permanece abierta efectivamente, lo que presupone la creación social de individuos capaces de interrogarse efectivamente. Aquí encontramos de nuevo al menos un com-

ponente del bien común democrático, sustantivo e irrelativo: la ciudad debe hacer todo lo posible para ayudar a los ciudadanos a volverse efectivamente autónomos. Esto es primero una condición de su existencia en cuanto ciudad democrática: una ciudad está hecha de ciudadanos, y un ciudadano es aquél que es "capaz de gobernar y ser gobernado" (Aristóteles). Pero esto es también, como se dijo, una condición positiva del bien vivir de cada uno, que depende de la "calidad" de los demás. Y la realización de ese objetivo, ayudar a los individuos a volverse autónomos, la *paideia* en la acepción más fuerte y más profunda del término, es imposible sin decisiones políticas sustantivas -que por otra parte no pueden sino tomarse en todo tipo de régimen y en cualquier caso. La democracia como régimen es entonces a la vez el régimen que intenta realizar, tanto como sea posible, la autonomía individual y colectiva, y el bien común tal como lo concibe la colectividad interesada.

Cinco.

El ser humano singular reabsorbido en "su" colectividad -en la que evidentemente

te no se encuentra sino por casualidad (la casualidad de su nacimiento en tal lugar y en tal tiempo); ese mismo ser desvinculado de toda colectividad, que contempla en la distancia a la sociedad y busca ilusoriamente tratarla a la vez como un artefacto y un mal necesario, son dos resultados del mismo desconocimiento, el cual se abre en dos niveles:

-Como desconocimiento de lo que son tanto el ser humano singular como la sociedad. Es lo que muestra el análisis de la humanización del ser humano como so-

cialización, y la "encarnación"- materialización de lo social en el individuo;

-Como desconocimiento de lo que es la política en cuanto creación ontológica en general -creación de un tipo de ser que se da explícitamente, así sea en parte, las leyes de su propia existencia- y al mismo tiempo, en cuanto proyecto de autonomía individual y colectiva.

En los hechos, la política democrática es la actividad que intenta reducir, hasta donde sea posible, el carácter contingente de nuestra existencia social-histórica en sus determinaciones sustantivas. Ni la política democrática en los hechos, ni la filosofía en la idea, pueden por supuesto eliminar lo que, desde el punto de vista del ser humano singular e incluso de la humanidad en general, aparece como la casualidad radical (a la que Heidegger apuntaba en parte, pero que limitaba de modo extraño al ser humano singular, bajo el título de *Geworfenheit*, abandono o el ser-arrojado) que hace que haya ser, que ese ser se manifieste como un mundo, que en ese mundo haya vida, en esa vida una especie

LA DEMOCRACIA COMO RÉGIMEN

ES ENTONCES A LA VEZ EL

RÉGIMEN QUE INTENTA REALIZAR

LA AUTONOMÍA INDIVIDUAL Y

COLECTIVA, Y EL BIEN COMÚN

humana, en esa especie tal formación social-histórica y que en esa formación, en tal momento y en tal lugar, surgido de uno entre millones de vientres, aparezca ese pedazo de carne que grita y no otro. Pero ambas, política democrática y filosofía, *praxis* y pensamiento, pueden ayudarnos a limitar, o mejor, a transformar, la enorme parte de contingencia que determina nuestra vida, por la libre acción. Sería ilusorio decir que nos ayudan a "asumir libremente" las circunstancias que nunca elegimos y que nunca podríamos elegir. El hecho mismo de que un filósofo pueda pensar y escribir que la libertad es la conciencia de la ne-

cesidad (aparte de toda consideración sustantiva en cuanto al sentido de esta frase) está condicionado por miríadas no enumerables de otros hechos contingentes. La simple conciencia de la infinita mezcla de contingencia y de necesidad -de contingencia necesaria y de necesidad a fin de cuentas contingente- que condiciona lo que somos, lo que hacemos y lo que pensamos, está lejos de ser libertad. Pero es condición de esa libertad, condición requerida para emprender lúcidamente las acciones que puedan llevarnos a la autonomía efectiva en el plano individual y en el plano colectivo.

CRÓNICA LEGISLATIVA

Abril-Mayo, 1996

ACTIVIDADES DE COMISIONES Y EVENTOS DIVERSOS

1o. de abril de 1996

Proyecto de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Se presenta en primera lectura proyecto de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Iniciativas para acuñación de monedas conmemorativas.

Son recibidas en la Comisión de Hacienda y Crédito Público tres iniciativas para la acuñación de monedas conmemorativas, y para modificar dos artículos de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos.

Propone la diputación del PAN tres iniciativas de reforma: al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; para la reforma electoral; y para la democratización del DF.

El diputado Ricardo García Cervantes (PAN) propuso, para su análisis en este recinto legislativo, una iniciativa de Decreto que reforma y adiciona los Artículos 35, 72, 89 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se presentó a primera lectura la referida iniciativa. Fue turnado a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

A su vez, el diputado José Luis Torres Ortega (PAN) presentó una Iniciativa de Decreto que reforma y adiciona los Artículos 41, en sus párrafos tercero, octavo, décimo tercero, décimo cuarto, décimo séptimo y décimo octavo; 54, en su primer párrafo y la fracción segunda; 56, en su primer párrafo; 74, en su fracción primera; 94, en sus párrafos primero, cuarto y octavo; 97, en sus párrafos cuarto y último; 101, en su primer párrafo; y las fracciones primera y segunda del 105 constitucional, a fin de realizar una reforma electoral.

La legisladora María del Carmen Segura Rangel (PAN) presentó también una iniciativa de Decreto que propone reformar los Artículos 73, 76, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de "lograr la democratización integral del Distrito Federal". La iniciativa fue turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

Iniciativa de reformas del PAN a la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

El diputado Jesús Ramón Rojo Gutiérrez (PAN) presentó a esta soberanía una iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Federal de Juegos y Sorteos para que sea analizada en el presente periodo de sesiones.

Debate y Punto de Acuerdo sobre presuntas maniobras militares conjuntas entre México y Estados Unidos.

El diputado independiente Luis Sánchez Aguilar denunció que 15 militares mexicanos serán entrenados en Estados Unidos para asuntos de combate al narcotráfico. Asimismo advirtió y la realización de ejercicios militares conjuntos entre ambos ejércitos, lo cual, afirmó, significa falta de respeto a la soberanía nacional.

Sobre el tema, el diputado Luis Garfías Magaña (PRI), presidente de la Comisión de Defensa Nacional, dijo que no existen maniobras militares conjuntas entre México y Estados Unidos. Agregó que siempre ha habido un intercambio de oficiales para ser adiestrados. Aseguró que el Ejército mexicano en ningún momento se ha subordinado a actividades del gobierno estadounidense.

El diputado Cuauhtémoc Sandoval Ramírez (PRD) dijo por su parte que su partido no está de acuerdo con la propuesta de que el Ejército se incorpore a la lucha contra el narcotráfico y contra la delincuencia organizada. Puntualizó que esta fracción parlamentaria pide que se mantengan las tres primeras líneas del Artículo 129 constitucional "tal y cual están redactadas".

Rechaza la diputación obrera del PRI la participación de capital externo en la creación de las Afores.

Durante una reunión de análisis, el diputado Javier Pineda Serino, en representación del sector obrero del PRI, informó que existe consenso entre legisladores para rechazar la participación del capital extranjero en las Administradoras de Fondos de Retiro (Afores). Asimismo, externó el respaldo del movimiento obrero para que el IMSS tenga la Afore más grande, ya que no es una institución de lucro, sino de servicio.

2 de abril

Condenan las cuatro fracciones parlamentarias la agresión de la policía estadounidense en contra de inmigrantes mexicanos.

En un Punto de Acuerdo, presentado por la diputada María Elena Yrizar Arias (PRI), las cuatro fracciones parlamentarias externaron su rechazo y condena por la agresión de que fueron víctimas inmigrantes mexicanos en Estados Unidos por parte de la policía de Riverside, California, y demandaron todo el rigor de la Ley para quienes violaron los derechos humanos de los connacionales. Asimismo, apoyaron las acciones

emprendidas tanto por la Cancillería y el Consulado mexicano en Los Angeles, California.

Propone el PAN una iniciativa de Decreto para reformar los Artículos 26, 59, 61, 66, 69, 70, 73, 74, 75, 77, 89, 93 y 97 de la Constitución Política.

El diputado Juan Antonio García Villa (PAN), presentó a nombre de su fracción parlamentaria una iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan los Artículos 26, párrafo cuarto, 59, 61, párrafo segundo, 66, párrafo primero; 70, párrafo tercero; 73, fracciones VIII y XXIV; 74, fracción IV; 75, párrafo primero; 77, fracción Y; 89, fracción XI; 93, párrafo tercero y 97, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Propone el PAN una iniciativa para una nueva Ley Orgánica del Congreso.

También en representación de la fracción parlamentaria del PAN, el diputado Salvador Beltrán del Río puso a consideración del recinto legislativo una iniciativa de la nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y un nuevo Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.

Fundamentan legisladores su anuencia a la nueva Ley Orgánica de la PGR.

Al fundamentar el Dictamen sobre la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (PGR), el diputado Eduardo Escobedo Miramontes (PRI) dijo que con la aprobación de la nueva Ley se otorgaron opciones dinámicas de fortalecimiento al Ministerio Público Federal y al Procurador General.

A nombre del PT, el diputado Ezequiel Flores Rodríguez informó que esta iniciativa fue ampliamente discutida y enriquecida por los integrantes de la Comisión de Justicia. Dijo que gracias a esta reforma la PGR dejará de ser una dependencia para establecer una nueva relación con el titular del Ejecutivo. Sin embargo, señaló que dichas reformas no son suficientes para combatir vicios tan arraigados como la corrupción. Finalmente, comprometió el voto de su partido en lo general y lo particular.

Por la fracción parlamentaria del PRD, el diputado Leonel Godoy Rangel, aseguró que para su partido los cambios jurídicos expuestos no fueron satisfactorios. Manifestó que es necesario profundizar para que éstos sean integrales y no sólo represivos, a fin de que atiendan las necesidades de la población y logren una política preventiva. Sin embargo, añadió, es innegable que esta iniciativa mejora la organización y el funcionamiento interno de la PGR. Finalmente acordó votar a favor en lo general.

El legislador Alejandro Zapata Perogordo (PAN), al fijar la posición de su partido, externó su acuerdo en lo general y en lo particular, ya que es un Dictamen que fue resultado del intercambio plural de ideas y de experiencias. Manifestó que esta iniciativa forma parte integral de la responsabilidad de su partido para establecer una política criminológica en lo preventivo, punitivo y readaptativo.

El diputado Juan Manuel Cruz Acevedo (PRI) subrayó que nunca antes se habían hecho tantas modificaciones y adiciones a una iniciativa de Ley como en este caso. Explicó que estas modificaciones son parte de la reforma judicial integral que requiere el país.

Por su parte, el diputado independiente Luis Sánchez Aguilar rechazó los cambios realizados a la referida Ley, Entre otros aspectos, expuso que con la nueva Ley, la Procuraduría General de la República pierde su identidad nacional y tiende a adoptar esquemas norteamericanos.

El diputado Tonatiuh Bravo Padilla anunció que los legisladores ciudadanos votarían en pro, excepto en tres artículos, porque ello permite un mayor campo de acción al cumplimiento de funciones constitucionales del Ministerio Público Federal (MPF). No obstante, indicó que la PGR debe ser depositaria de las siguientes funciones: coordinación general del MPF; representación social y actuación en nombre de ésta, así como ser garante del Estado de Derecho.

Reunión de las Comisiones Unidas de Hacienda y del Trabajo con el presidente del CCE, Héctor Larios Santillán, sobre las Afores.

Durante una reunión con los integrantes de las Comisiones unidas de Hacienda y Crédito Público y de Trabajo y Previsión Social, que presiden los diputados Francisco Suárez Dávila y José Ramírez Gamero (PRI), el presidente del Consejo Coordinador Empresarial, Héctor Larios Santillán, se pronunció por una libre competencia transparente que genere eficiencia en el manejo de las Administradoras de Fondos de Retiro (Afores), ya que - aseguró- al contar con una sola, como la del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), se produciría una concentración excesiva de los recursos.

8 de abril

Legisladores mexicanos y estadounidenses analizan el tráfico de drogas y el fenómeno migratorio.

Por convocatoria de la Comisión de Relaciones Exteriores, que preside el diputado Augusto Gómez Villanueva (PRI), este día se realizó una reunión entre legisladores mexicanos y estadounidenses para tratar el tema de los inmigrantes nacionales y el tráfico de drogas. Al respecto, el diputado Luis Garfias Magaña (PRI) señaló que "ojalá" que con la misma preocupación que tienen las autoridades de Estados Unidos para que no ingresen migrantes mexicanos a ese país, cierren también su frontera al

narcotráfico. En dicho evento estuvo presente el embajador estadounidense James Jones.

9 de abril

Punto de Acuerdo entre los cuatro grupos legislativos en relación a la Reforma del Estado.

Los coordinadores de los cuatro grupos legislativos presentaron un Punto de Acuerdo para que la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política concentre todas las propuestas e iniciativas sobre la Reforma del Estado y se elaboren los dictámenes que deberá discutir el Pleno. El documento fue presentado por el diputado Juan Guerra Ochoa (PRD).

Iniciativa de reforma del PAN para proteger al trabajador de cualquier represalia por su participación política o religiosa.

El diputado Javier Alberto Gutiérrez Vidal (PAN), presentó una iniciativa que reforma y adiciona el Artículo 5° constitucional -derechos garantizados en el Artículo 123-, para proteger al trabajador de cualquier sanción o represalia por motivos de su participación política o culto religioso.

Critican PRD y PT el incremento del 12 por ciento a los salarios mínimos.

El diputado Eduardo Guzmán Ortiz (PT) propuso -ante el insuficiente aumento salarial del 12 por ciento, el desempleo y el deterioro de la calidad de vida de los mexicanos- iniciar una jornada de protesta con la participación de los representantes de todos los partidos políticos. "El aumento salarial del primero de abril debería hacernos reflexionar para que esta instancia legislativa tenga una participación más activa".

Por su parte, el legislador del PRD Hildiberto Ochoa Samayoa manifestó que el incremento del 12 por ciento al salario mínimo ha quedado rebasado por el aumento de los precios. En tanto, el diputado Armando Quintero (PRD) indicó que cuando el sector obrero del PRI debiera convocar a una gran asamblea nacional del proletariado, que le permita unificar sus banderas, luchas y reivindicaciones, y afinar sus propuestas sobre la política económica, se repliega y decide callar.

Punto de Acuerdo para tratar el asunto de las violaciones a los derechos humanos y laborales de mexicanos en Estados Unidos.

El diputado Cuauhtémoc Sandoval (PRD), a nombre de las cuatro fracciones legislativas, presentó un Punto de Acuerdo para solicitar a la Secretaría de Relaciones Exteriores un informe pormenorizado y analítico de las violaciones a los derechos humanos y laborales de los trabajadores migratorios. Asimismo, invitó a las Comisiones de Relaciones Exteriores, de Asuntos Fronterizos, de Derechos Humanos y de Población y Desarrollo a fin de convocar a una consulta pública sobre violaciones a los derechos humanos y, con base en esta consulta, la Cámara de Diputados pueda legislar

al respecto y posteriormente proponer al Ejecutivo un conjunto de iniciativas sobre el tema migratorio y la protección de los connacionales en Estados Unidos.

Presenta la Comisión de Hacienda diversos dictámenes que reforman, adicionan y derogan diversas Leyes.

La Comisión de Hacienda y Crédito Público, que preside el diputado Francisco Suárez Dávila (PRI), presentó la primera lectura de los dictámenes que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Leyes de Instituciones de Crédito, la que Regula las Agrupaciones Financieras, la del Mercado de Valores y la General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito. Asimismo, presentó el Proyecto de Ley que modifica el Impuesto Sobre la Renta (ISR), Impuesto al Activo (IA), Especial Sobre Producción (ESP) y la Ley Federal de Derechos (LFD). También se consideran modificaciones para el cálculo de las cuotas al Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) y al Fondo de apoyo al Mercado de Valores (Famerval).

Anuncia la Comisión de Información, Gestoría y Quejas una Consulta Nacional de Atención al Menor.

Con el fin de dar respuesta a las constantes denuncias de violación a los derechos humanos de los menores, la diputada Ofelia Casillas Ontiveros (PRI), presidenta de la Comisión de Información, Gestoría y Quejas, dio a conocer la convocatoria para realizar una Consulta Nacional en Materia de Atención a los Derechos del Menor, que se llevará a cabo del 29 del abril al 20 de junio del presente año.

Coinciden diferentes especialistas en que la creación de una Afore administrada por el IMSS es la alternativa para los trabajadores.

Ante los integrantes de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, y de Trabajo y Previsión Social, presididas por los diputados Francisco Suárez Dávila (PRI) y José Ramírez Gamero (PRI), el Secretario de Relaciones Internacionales de la Federación de Sindicatos Bancarios, Vicente Villamar; el investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, Juan Castaing; y el abogado laboral, Néstor de Buen, coincidieron en que la constitución de una Administradora de Fondos de Retiro (Afore) propiedad del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) es una alternativa correcta para defender los intereses de los trabajadores.

10 de abril

Reunión de trabajo entre los integrantes de la Comisión de Comunicaciones y Transportes y funcionarios de la secretaria del ramo.

En reunión con los legisladores integrantes de la Comisión de Comunicaciones y Transportes, presidida por el diputado Oscar Gustavo Monroy Cárdenas (PRI), el subsecretario y oficial mayor del ramo, Carlos Casassús López Hermosa y Javier Lozano Alarcón, respectivamente, informaron que la resolución de la Secretaría de

Comunicaciones y Transportes sobre las tarifas de interconexión en telefonía, no obedecerá a presiones políticas.

Convenio entre el Sindicato y la Cámara de Diputados.

De acuerdo con el convenio firmado entre el Sindicato de Trabajadores de la Cámara de Diputados y el presidente de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, diputado Humberto Roque Villanueva (PRI), se incrementaron las prestaciones económicas, sociales, culturales y recreativas de los empleados de la Cámara.

11 de abril

Aprueba la Cámara de Diputados diversas Leyes para el mejoramiento del sistema financiero nacional.

La Cámara de Diputados aprobó este día modificaciones para regular las agrupaciones; instituciones de crédito; y las Leyes del Mercado de Valores y la General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, destinadas a la reactivación económica del país y a perfeccionar el sistema financiero mexicano.

Dichas Leyes buscan incrementar y mejorar la calidad de capitalización, así como proteger los depósitos del público ahorrador y vigilar la solvencia de los intermediarios financieros.

El diputado Manuel Jiménez Lemus (PRI) fundamentó el referido dictamen elaborado por la Comisión de Hacienda y Crédito Público, y manifestó que los diputados y senadores participantes en el análisis de la iniciativa del Ejecutivo determinaron, entre otros puntos, favorecer la capitalización de las instituciones financieras, en relación con los créditos. Apuntó que con estas medidas se pretende elevar la eficiencia de los sistemas de pago, así como homogeneizar y modernizar la regulación aplicable a intermediarios financieros.

Al fijar la posición del grupo parlamentario del PT, el diputado Joaquín Vela González, señaló que esta iniciativa es la medida correcta para modificar las condiciones actuales de deterioro del sistema financiero del país. Sin embargo, añadió que las modificaciones debieran ser más a fondo.

Por su parte, la diputada Ifigenia Martínez Hernández (PRD) subrayó que resulta insignificante el alcance de los ajustes técnicos y calificó de exagerados los presuntos beneficios. Luego de referirse a la cartera vencida de los bancos, Martínez Hernández señaló que “el elemento clave para salir de la crisis económica es impulsar la vía del crecimiento y no fomentar la austeridad”.

Jorge Padilla Olvera (PAN) consideró por su parte que el dictamen contiene puntos favorables y recomendó el voto a favor. Indicó que la iniciativa “constituye un esfuerzo modernizador, algo débil, pero en la dirección correcta y corrige varias fallas en la legislación de las instituciones de crédito”.

La diputada Mónica Leñero Alvarez (PRI) afirmó que las modificaciones propuestas fortalecerán al sistema de finanzas porque abren las puertas para que las pequeñas y medianas empresas se financien con bienes diferentes a los inmuebles.

Tonatiuh Padilla a nombre del grupo de diputados ciudadanos, externó que el dictamen contiene medidas técnicas que no incidirán en mejorar la situación estructural económica, pero que su voto es a favor porque “es mejor tener poco, a no tener nada”.

Finalmente el diputado independiente Luis Sánchez Aguilar indicó que su voto sería en contra del Dictamen porque “no ataca el problema de fondo de la banca central, además de violar el secreto bancario y permitir mantener el autofinanciamiento y autopréstamo de los amigos sexenales”.

Para su análisis, la iniciativa se turnó a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

Propone el PAN iniciativa de reformas al Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El diputado Cruz Pérez Cuéllar (PAN) presentó ante el Pleno una iniciativa para reformar la fracción décima del Artículo 73 de la Constitución, así como agregar la fracción 29 para facultar al Congreso de la Unión a fin de que expida las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, los estados y los municipios en materia de sorteos. Para su análisis, la iniciativa se turnó a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

Aprueba el Pleno de la Cámara reformas a Leyes sobre diversas tasas impositivas.

Con 263 votos a favor y 135 en contra, en lo general y en lo particular, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó reformas a las Leyes sobre diversas tasas impositivas. Dichas reformas desgravan hasta tres salarios mínimos, conceden créditos directos al salario de los trabajadores de hasta tres salarios mínimos. En este sentido, las referidas modificaciones tienen el propósito de mejorar la equidad y eficiencia de los principios de proporcionalidad consagrados en la Carta Magna, ampliando las bonificaciones fiscales a los trabajadores.

El diputado Alfonso Reyes Medrano (PRI) fundamentó el Dictamen elaborado por la Comisión de Hacienda y Crédito Público, sobre la iniciativa del Ejecutivo Federal que modifica las diversas leyes del Impuesto Sobre la Renta (ISR), Impuesto al Activo (IA), Impuesto Especial de Producción y Servicios (IEPyS) e Impuesto Federal de Derechos (IFD).

El diputado Joaquín Vela González (PT) opinó que el proyecto tiene dos modificaciones de fondo referentes a las sociedades de crédito y arrendamiento temporal de bienes por personas físicas, ambas tendientes a adecuar la Ley de IA a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

En representación del grupo parlamentario del PRD, el diputado Raúl Livas Vera, externó su inconformidad porque “se trabaja con parches que no resuelven definitivamente el problema”. Consideró inconstitucional e improcedente el Impuesto al Activo, aunque reconoció que existen visos de equidad en tanto que se habla de la necesidad de gravar a las empresas e instituciones financieras y se pronunció en favor de una desgravación hasta los cinco salarios mínimos.

El diputado Manuel Beristáin Gómez (PAN) manifestó el voto de su partido en contra del Dictamen, ya que “estamos seguros que la modificación a los Artículos 80-b y 81 no representan un beneficio y no cubren la pérdida del poder adquisitivo de los trabajadores”.

Polémica en torno a los hechos violentos en Tlaltizapán, Morelos.

La diputada Carlota Botey Estape (PRD), presidenta de la Comisión de la Reforma Agraria, denunció el conflicto en Tepoztlán, Morelos, donde policías judiciales agredieron a 800 tepoztecos que viajaban hacia Tlaltizapán para recordar el LXXVII aniversario del asesinato de Emiliano Zapata. Solicitó enviar este asunto al grupo legislativo que trabaja sobre el conflicto de Tepoztlán, integrado por las Comisiones de Información, Gestoría y Quejas, Derechos Humanos, Reforma Agraria y Ecología, a fin de investigar y posibilitar una solución.

El legislador Juan Salgado Brito (PRI) lamentó los acontecimientos violentos porque “se registraron cuando se celebra el heroísmo del caudillo del sur, en su lucha por la tierra y libertad. Por ello los integrantes del PRI nos sumamos al propósito de investigar los hechos y llegar al esclarecimiento pleno de las responsabilidades para que se aplique a la Ley”.

Antonio Tallabs Ortega (PAN) expuso que es inadmisibles que prácticamente se sitie la capital de Morelos ante la visita del presidente Ernesto Zedillo. Apuntó que el operativo que realizó el ejército en el centro histórico de la capital fue violatorio al derecho de tránsito porque desplegó a numerosos militares por las calles de la localidad.

Foro sobre “Derechos Humanos y Edad Penal”, organizado por la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados.

El diputado Oscar González Yáñez (PT), presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, afirmó que el problema de la delincuencia juvenil

no se resuelve con ampliar la edad penal a los 16 años. Esta medida —puesta en práctica en algunas entidades federativas de nuestro país— no ha demostrado sus bondades de reducir los índices delictivos entre los menores.

En su participación durante el foro “Derechos Humanos y Edad Penal”, el legislador manifestó que es necesaria una consulta amplia que incorpore los distintos puntos de vista sobre este tema de gran trascendencia no sólo para los jóvenes sino para el conjunto de la sociedad.

La diputada Guadalupe Morales Ledezma (PRI) aclaró que aún no existe una posición definida de la Comisión de Derechos Humanos frente a la iniciativa. Invitó a analizar con madurez la propuesta presentada a este órgano legislativo. “La edad penal constituye sólo un dato del delito y, en este sentido, no hay en el tiempo una uniformidad en la legislación respecto a la imputabilidad del crimen a los menores”.

En tanto, el diputado Everardo Martínez Sánchez (PRD), presidente de la Comisión de Salud, indicó que el problema no es de leyes, se le debe ubicar como parte de la crisis económica. Manifestó la necesidad de atender los aspectos estructurales que han incrementado la delincuencia, tales como la pobreza.

El pleno cameral eligió a la Mesa Directiva que fungirá del 15 al 30 de abril.

Con 305 votos a favor, el Pleno de la Cámara de Diputados eligió a la diputada María Esqueda Claudia Llanes (PRI) como presidenta de la Mesa Directiva del Segundo Periodo Ordinario de Sesiones, del Segundo Año de esta LVI Legislatura.

La mesa directiva se integrará de la siguiente manera:

Presidenta: Dip. María Claudia Esqueda Llanes (PRI).

Vicepresidentes: Dip. Roberto Pedraza Martínez (PRI), Dip. Gonzalo Alarcón Bárcena (PAN), Dip. Isabel Molina Warner (PRD) y Serafín Núñez Ramos (PT).

Secretarios: Dip. Florencio Catalán Valdez (PRI), Dip. Jesús Carlos Hernández Martínez (PAN), Dip. Leticia Camero Gómez (PRI) y el Dip. Héctor Miguel Bautista López (PRD).

Prosecretarios: Dip. Francisco Javier Hernández Armenta (PRI), Dip. Raúl Ríos Magaña (PAN), Dip. Sergio Vázquez Olivas (PRI) y el Dip. César Humberto González Magallón (PT).

12 de abril

Reunión de trabajo entre el presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados y el "Foro de Profesionales y Técnicos (PRI).

Con el objetivo de conformar un espacio plural de asesoramiento para promover y fortalecer el trabajo legislativo en la Cámara de Diputados, el Foro de Profesionales y Técnicos del sector popular del PRI propuso un convenio al diputado Humberto Roque Villanueva (PRI), presidente de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Lo anterior fue expuesto durante la reunión que ambas partes realizaron en la Cámara de Diputados.

15 de abril

Diputados priistas someten a discusión un anteproyecto que crea un Afore para el IMSS.

Diputados del PRI presentaron un anteproyecto de ley de diez propuestas para incluir la participación de representantes del sector obrero en la Junta de Gobierno del SAR. El anteproyecto prevé crear una Afore para el Instituto Mexicano del Seguro Social, así como otras administradoras públicas o sindicales.

Los legisladores priistas, a través de sus integrantes en las comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Trabajo y Previsión Social, presididas por Francisco Suárez Dávila y José Ramírez Gamero, respectivamente, explicaron que esta propuesta busca reforzar la rectoría del Estado.

Precisaron que el anteproyecto establece la supervisión de los trabajadores sobre el régimen de inversión de recursos destinados a promover la construcción de la vivienda. Por otra parte busca el fortalecimiento de facultades del Comité Consultivo y de Vigilancia en materia de establecimiento y aplicación del régimen de comisiones.

La iniciativa establece que cada Afore debe adoptar medidas para garantizar el patrimonio de los cuentahabientes ante la inflación. Facultar a la CONSAR para que vigile el balance del sistema, al fijar una tasa porcentual de acuerdo con la capacidad que la Afore pueda tener en el mercado y para que limite la participación excesiva tanto de los grupos nacionales como de las administradoras con fondos extranjeros.

Con el fin de prevenir la contaminación del sistema, se negará autorización a grupos financieros que no cuenten con la capitalización adecuada. Prevé asegurar el cumplimiento de la legislación laboral haciendo énfasis en el estricto respeto del régimen actual de los trabajadores al servicio del Estado, del derecho de huelga y del sistema de pensiones o contrato colectivos.

16 de abril

Elogian legisladores acuerdos de tres partidos en torno a reformas político-electorales y del D.F.

Los diputados Juan Guerra Ochoa (PRD) y Jorge Efraín Moreno Collado (PRI) manifestaron su complacencia por el consenso logrado el 15 de abril entre estas fuerzas

políticas y el PT en el diálogo por la reforma electoral nacional y del Distrito Federal. Ante la necesidad de cambio democrático, urgieron a adoptar las medidas pertinentes para garantizar resultados satisfactorios.

Guerra Ochoa instó a sustentar el acuerdo en un nuevo marco constitucional a fin de lograr que las leyes correspondientes aseguren el avance del país. Pidió a los partidos involucrados en el diálogo político hacer llegar sus resultados, para integrarlos formalmente con otros acuerdos en la materia, antes de que concluya el actual período de sesiones.

Por su parte, el diputado Jorge Moreno Collado (PRI) señaló que los acuerdos de la denominada Mesa de Barcelona son un claro avance tendiente a perfeccionar el sistema político mexicano en bien del desarrollo y el progreso del pueblo como Nación, y con el objetivo de reencontrar el camino al diálogo, como sociedad organizada.

Moreno Collado señaló formulará una invitación al PAN para que se sume a estos acuerdos y se cotejen con los que ya presentó.

A su vez, el diputado del PAN, Miguel Hernández Labastida instó a los partidos Revolucionarios Institucional, de la Revolución Democrática y del Trabajo a que intensifiquen sus actividades legislativas para articular lo más pronto posible una iniciativa que estimule el proceso democrático nacional y del Distrito Federal.

Empero, el diputado de la facción Socialdemócrata, Luis Sánchez Aguilar, cuestionó los trabajos realizados por en denominada "Mesa de Barcelona"; cuyas organizaciones y trabajos realizados "no representan absolutamente nada para la colectividad nacional", "aún con el aval del secretario de Gobernación", precisó.

En este sentido, el legislador sacó a relucir la capacidad de cooptación de votantes que los referidos partidos políticos registraron en las últimas diez elecciones; sólo pudieron llevar a las urnas a un promedio de 13.4 por ciento del electorado. En el más reciente proceso electoral del Distrito Federal esos partidos, agregó, sólo pudieron atraer el 9.2 por ciento de la ciudadanía; amén del resultado último sobre la elección de Jefes de Manzana que sólo motivó al 4.8 por ciento de la ciudadanía, con el consecuente 95 por ciento de "abstencionismo".

Sánchez Aguilar puntualizó: "los social demócratas proponemos a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados, el proyecto de Código Federales Electoral Social Democrático (Cofesod), el cual consta de 102 artículos y un transitorio único.

Acuerdan instalar una comisión legislativa plural para investigar los acontecimientos sucedidos el 10 de abril en Tepoztlán

El legislador perredista Graco Ramírez Garrido propuso la creación de una comisión parlamentaria para que se investiguen los hechos registrados el pasado de 10 de abril del presente año. Estableció que el grupo parlamentario deberá buscar una salida política al conflicto del municipio de Tepoztlán.

Firmaron el acuerdo los diputados Juan Salgado Brito, Samuel Palma, Raúl Ramírez, Jorge Meade y Gerardo Flores, por el PRI; José Antonio Tallabs, por el PAN y Ana Lilia Cepeda y Graco Ramírez, por el PRD.

Conmemoran el XLII aniversario luctuoso de Francisco José Múgica Velázquez.

En su intervención ante el recinto cameral, el diputado Joaquín Rodríguez Lugo, del PRI, destacó el contenido social que José Múgica, junto con compatriotas de su generación, imprimió a la Constitución General de la República.

El legislador Rodríguez Lugo señaló que la figura de José Múgica contribuyó a la creación, el 5 de febrero de 1917, de la Primera Constitución social del presente siglo. Preciso que la nueva Carta Magna instituyó primordialmente las garantías sociales y constituye un espejo fiel que proyecta la problemática social, económica, política, educativa y cultural del México contemporáneo.

Ante las circunstancias actuales por las que atraviesa México, Rodríguez Lugo conminó a emular y tomar ejemplo de los grandes hombres, como Múgica, que no se dejaron abatir por las dificultades. Puntualizó que tal tarea requiere de unidad, perseverancia y de una reflexión en el sentido de que “el todo nacional es siempre superior a las partes que aspiran a representarlo”.

La Comisión de Asuntos Indígenas, abocada a analizar los rezagos que enfrenta este sector, para preservar y rescatar su cultura y tradiciones.

La Comisión de Asuntos Indígenas de la LVI Legislatura notificó que lleva a cabo consultas y acciones concretas para, a través de reformas a la Ley, atender los reclamos de las comunidades indígenas. Informa también que esta consulta, iniciada hace seis meses, está por concluir.

En su exposición, el diputado Roberto Pedraza Martínez recordó que el 6 de diciembre de 1994, al instalarse la Comisión de Asuntos Indígenas de esta LVI Legislatura, las fracciones parlamentarias coincidieron en la prioridad de analizar a profundidad los rezagos que en materia económica, política y social enfrenta este sector de la población mexicana. Asimismo, coincidieron en lo imperioso de reglamentar o

reformular algunas leyes para preservar y rescatar la cultura, tradiciones y formas de organización comunitarias.

En estos trabajos, señala, se concibió la necesidad de convocar a una consulta nacional para conocer las exigencias de los 56 grupos indígenas que habitan en nuestro país, por lo que conjuntamente esta comisión, el Ejecutivo y el Senado de la República, se abocaron a encontrar las coincidencias para emitir la convocatoria del 10 de octubre de 1995.

La Comisión de Cultura del H. Congreso de la Unión, rindió homenaje al maestro Luis Sandi.

La ciudadana diputada Olga Bernal Arenas, del PRI, exaltó la histórica trayectoria del músico Luis Sandi, quien supo comunicar a las generaciones posteriores un conocimiento heredado de hombres y mujeres formados con vigor y disciplina férrea. La legisladora resaltó la valiosa participación de Sandi como fundador de la revista Nuestra Música, empresa formada por una importante generación de compositores como Carlos Blas Galindo, Chávez y Pablo Moncayo, así como de algunos historiadores y musicólogos como Adolfo Salazar y Jesús Val y Gallo. Dicha empresa cultural postuló como principio rector el deseo de impulsar la corriente innovadora del ambiente musical mexicano.

17 de abril

Promueven una iniciativa para crear un instituto que solucione los problemas de los discapacitados

La Comisión de Atención y Apoyo a Discapacitados de la Cámara de Diputados, presidida por el legislador panista, Andrés Galván Rivas, anunció que promoverá una iniciativa de ley para crear el Instituto Nacional de Personas con Discapacidad. Se buscará que el Instituto esté integrado por representantes de cada limitación física: sordera, parálisis, ceguera, esto con el objetivo de solucionar la problemática de este sector a través de fundamentos legales y jurídicos.

El diputado panista recomendó se analicen las posibles repercusiones que una nueva norma legal puede causar en el sistema legal de justicia. Mencionó como ejemplo el Código Federal de Procedimiento Penales, que busca aprobar un juicio penal especial para personas con limitaciones intelectuales o en la reforma a la Ley Federal del Trabajo que propone dar acceso a la ocupación laboral a discapacitados.

Por otro lado, la Comisión legislativa recibió una solicitud por parte del sector discapacitado a fin de agilizar los trámites de importación y desgravación del IVA para la introducción de un vehículo adaptado al país.

18 de abril

Propone la LVI Legislatura crear una Subcomisión especial que estudie y dé seguimiento a los ataques contra inmigrantes mexicanos en EUA

La Comisión de Relaciones Exteriores de la LVI Legislatura, a través de su presidente, Augusto Gómez Villanueva, dio a conocer en la sesión una propuesta para crear una subcomisión especial para el estudio y análisis sobre la problemática del incremento de la xenofobia, la violación de derechos humanos y la violencia contra los mexicanos migrantes en Estados Unidos.

19 de abril

Aprobó la Cámara de Diputados el Proyecto de Ley del SAR y de Reformas y Adiciones a las Leyes Generales de Instituciones y de Sociedades Mutualistas de Seguros

Las Comisiones Unidas de Hacienda y de TyPS presentaron para su aprobación una iniciativa del Ejecutivo para la Ley del SAR y otras adiciones legislativas tendientes a regular las agrupaciones financieras de instituciones de crédito, del mercado de valores y federales de protección al consumidor.

El diputado, Carlos Aceves del Olmo, del PRI, informó que -con la participación de los cuatro partidos políticos representados en la Cámara- del 26 de marzo al 16 de abril de 1996 se realizaron nueve sesiones internas de Comisiones Unidas y seis foros en torno al análisis de la referida iniciativa; lo cual, precisó, respalda el análisis realizado para la aprobación del citado dictamen.

El legislador explicó que durante el análisis referido se procedió a hacer cambios al texto original en un 75 por ciento del contenido de sus artículos y se eliminó totalmente el Capítulo Cuarto. Puntualizó que fueron clarificadas las facultades de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar) obligando a tomar opinión previa al Comité Consultivo y de Vigilancia, así como publicar reclamaciones presentadas en contra de las instituciones de crédito o administradoras.

Puntualizó que se procedió a imponer candados contra la probable práctica monopólica y se modificaron en forma integral las fracciones II, III, IV, VI, VII y VIII, del Artículo 16; así como de la IX a la XVI, agregando cuatro nuevos mecanismos de vigilancia y supervisión, así como sanciones por incumplimiento de los miembros del Comité Consultivo.

Finalmente, luego de su discusión fue aprobado en lo general y en lo particular por 280 votos el referido proyecto de Ley de los SAR y de Reformas y Adiciones a las Leyes General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros. En la votación se anotaron 100 sufragios en contra.

21 de abril

Propone la Comisión de Agricultura la creación de un programa Probosque para fomentar la siembra de árboles

El diputado Rafael Ceballos Cancino, presidente de la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados, consideró el eventual establecimiento de un programa denominado "Probosque" -similar al Procampo- para fomentar la siembra de árboles en beneficio de las nuevas generaciones. Indicó que la idea parte del ofrecimiento del Presidente Ernesto Zedillo, quien en Michoacán propuso que quienes cultiven el bosque, reciban trato fiscal preferencial en un porcentaje mayor al actual.

El legislador solicitó asesoría a la nueva Mesa Directiva del Colegio de Ingenieros Agrónomos para que esta Comisión desarrolle proyectos de leyes y normas para el sector. Puntualizó que este acercamiento busca generar una política agropecuaria realista.

Condena la Comisión de Asuntos Fronterizos los trabajos legislativos de la Cámara de Representantes de EUA que conculcan los derechos humanos de los inmigrantes mexicanos

La diputada por el PRI, Martina Montenegro Espinoza, integrante de la Comisión de Asuntos Fronterizos de la Cámara de Diputados, recriminó "las radicales iniciativas antiinmigrantes" que recién aprobó la Cámara de Representantes de Estados Unidos, las cuales -precisó- contienen cláusulas similares a la propuesta 187 impulsada en California.

Montenegro Espinoza conminó a la Secretaría de Relaciones Exteriores y al Instituto Nacional de Migración de nuestro país a sensibilizar a la ciudadanía estadounidense sobre los beneficios económicos y culturales que realizan nuestros connacionales en aquel país. Dijo que negarle educación a los hijos de los inmigrantes mexicanos no es una política migratoria sino una violación a los derechos humanos porque son medidas punitivas que obligan a los menores a pagar por la situación migratoria de sus padres.

23 de abril

El grupo parlamentario del PAN presentó una iniciativa de reforma al Artículo 25 de la Carta Magna, que propone al Estado empresas privadas y del sector social

El Partido Acción Nacional presentó una iniciativa de reforma al Artículo 25 de la Constitución, en los párrafos segundo y sexto, en donde propone que el Estado garantice un conjunto de condiciones sociales que permitan a los individuos el desarrollo de su propia personalidad y se aplique el criterio de equidad social y productividad -bajo el principio de subsidiaridad- a las empresas de los sectores social y privado.

Presentan iniciativa que reforma la Ley Federal de Cinematografía y permite que la Cineteca Nacional deje de ser administrada por la Secretaría de Gobernación

Las comisiones unidas de Radio, Televisión y Cinematografía y de Cultura presentaron en primera lectura el decreto que reforma la Ley Federal de Cinematografía que establece, entre otras disposiciones, que la Cineteca Nacional deje de pertenecer a la esfera administrativa de la Secretaría de Gobernación y pase a depender de la de Educación Pública, a través del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

No obstante, se deja a Gobernación las facultades normativas de la industria cinematográfica, pero se prevé la transferencia de recursos financieros y materiales de la Dirección y Administración de la Cineteca Nacional a la SEP, respetándose íntegramente los derechos de los trabajadores transferidos.

Envió el Senado a la Cámara de Diputados la minuta que reforma, adiciona y deroga diversos artículos del Código Penal para el DF y la República, y del Código Federal de Procedimientos Penales

La Cámara de Diputados recibió una minuta del Senado de la República que contempla, entre otros, incrementar en dos terceras partes la condena cuando el delito calificado como grave sea cometido por un reincidente en dos ocasiones. Destaca también que se sancionará a quienes procuren impedir la ejecución de una obra o trabajos públicos, variando la pena si estos actos se realizan o no con violencia.

La referida minuta reforma, adiciona y deroga diversos artículos del Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia federal y del Código Federal de Procedimientos Penales, misma que fue turnada a la Comisión de Justicia.

Establece también que se castigará con prisión de un mes por día a quienes priven de la libertad a un individuo hasta por cinco días, y será mayor cuando se realice con violencia o rebasa los cinco días y si la víctima es menor de 16 años o mayor de 60; además, la pena será de 10 a 40 años si el propósito del plagio es obtener rescate. Subraya que se tipifica con penalidades distintas a quienes actúen como intermediarios, colaboren en la difusión pública de las pretensiones de plagiarios, asesoren con fines lucrativos a quienes gestionen a favor de las víctimas, obstruyan la actuación de las autoridades, actúe con cambio de moneda nacional por divisas para pagar rescate.

Inauguran la exposición "Presencia de Tabasco en el Palacio Legislativo".

El gobernador de Tabasco, Roberto Madrazo Pintado, y el presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, inauguraron la exposición tabasqueña en este recinto legislativo, la cual permanecerá instalada hasta el viernes 26 de abril.

La Comisión Plural de la Cámara de Diputados para la Reforma Democrática del Estado se reunió la noche de hoy para iniciar los trabajos tendientes a la elaboración de las iniciativas para la Reforma Electoral y se acordó que los trabajos hacia el nuevo marco político de 1997 se hagan en forma conjunta con los senadores.

Se prevé conformar tres comisiones redactoras bicamerales y convocar a dos periodos extraordinarios del Congreso, uno en mayo y otro probablemente en julio.

24 de abril

Aprueba la Cámara de Diputados las Reformas a la Ley Federal de Cinematografía.

Con 384 votos unánimes fueron aprobadas las reformas a la Ley Federal de Cinematografía que ordena transferir la esfera administrativa de la Cineteca a la Secretaría de Educación Pública en lugar de la Secretaría de Gobernación. La reforma pretende, entre otras cosas, modernizar tecnológicamente la estructura de la Cineteca y darle instrumentos jurídicos para promover el cine mexicano.

El diputado Carlos Reta Martínez, del PRI, a nombre de las comisiones unidas de Radio, Televisión y Cinematografía, fundamentó el dictamen que faculta a la SEP a dirigir y administrar la Cineteca por conducto del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta).

Rinden reconocimiento a la SCJN por la resolución emitida sobre el caso Aguas Blancas

La diputada Leticia Burgos Ochoa, del PRD, hizo un reconocimiento a la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el caso Aguas Blancas. Se pronunció por que la ley esté sobre todo acto que pretenda quedar impune y demandó ejercer acción penal contra todos los responsables del multihomicidio del 28 de junio de 1995, incluido el gobernador con licencia.

En este sentido, el legislador Efrén Leyva Acevedo expuso su postura de la diputación priista guerrerense y demandó se investiguen los hechos hasta sus últimas consecuencias. Propuso llevar a quienes incurrieron en violaciones a sus encargos como funcionarios públicos ante las autoridades para que comparezcan. Puntualizó que no debe cerrarse el caso hasta agotar todas las líneas de investigación.

Por su parte, Cuauhtémoc Sandoval Ramírez, del PRD, pidió reabrir el análisis de la demanda de juicio político contra Figueroa Alcocer. Dicha propuesta que fue secundada por el diputado del PAN, Javier de Jesús Gutiérrez, quien precisó que "su grupo parlamentario está convencido de la responsabilidad del exgobernador, ya que hubo una flagrante violación a las garantías individuales, encubrimiento con toda premeditación, alevosía y ventaja de los autores materiales de estos hechos". María Teresa Cortez Cervantes, del PAN, fue contundente: "ha sido un clamor nacional ha sido que los diputados digan no a la impunidad".

Pronuncia su imparcialidad la Comisión de Diputados que da seguimiento al Caso Tepoztlán, Morelos

La Comisión de la Cámara de Diputados que da Seguimiento al Caso Tepoztlán, Morelos, advirtió que no descalificará ni entregará el monopolio de la comunicación a ninguno de los grupos en conflicto y afirmó que no impondrá razones o criterios en el asunto.

25 de abril

Presentan legisladores del PAN una iniciativa para crear un Fideicomiso de Apoyo a Deudores de la Banca

Propone el PAN la creación de un Fideicomiso de Apoyo a Deudores de la Banca (FAD) que busca, entre otras cosas, una condonación de intereses y capital a deudores, equivalentes al 30 por ciento del total de la cartera vencida vigente.

Legisladores del sureste de la República afirman que el turismo es la única posibilidad de desarrollo en la región.

Diputados federales del sureste del país coincidieron que en esta región, una de las más pobres de la República Mexicana, el turismo es quizá la única posibilidad de desarrollo. Durante una reunión en el Palacio Legislativo de San Lázaro, los legisladores de Chiapas, Tabasco, Campeche, Quintana Roo, Yucatán y Veracruz apuntaron que también es necesario propiciar que los apoyos federales fluyan hacia esta zona para beneficiar a las clases marginadas.

Aprueban Decreto que reforma a la Ley que Establece Bases para la Ejecución del Convenio Consultivo del BID.

El Pleno de la Cámara de Diputados aprobó por unanimidad, con 340 votos, el dictamen con proyecto de decreto que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley que Establece Bases para la Ejecución en México, por el Ejecutivo Federal, del Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Inquietud en el gremio de Ferronales por la revisión adelantada del Contrato Colectivo que realizó la SCT.

El diputado del PRD, Armando Quintero Martínez, expuso que en el gremio de los ferrocarrileros existe una inquietud porque la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) adelantó la revisión del contrato colectivo, vigente hasta el 30 de septiembre de este año.

Recuerda la Cámara de Diputados el 133 aniversario del natalicio de Don Belisario Domínguez Palencia.

En su intervención en el estado del recinto de San Lázaro, el diputado Joaquín Rodríguez Lugo, del PRI, recordó el 133 aniversario del natalicio de Don Belisario Domínguez Palencia, ilustre héroe nacional, lucharon tenaz en favor de la paz, el orden y la prosperidad. El doctor Belisario Domínguez nació el 25 de abril de 1863, en Comitán de las Flores, Chiapas.

26 de abril

Fija la Cámara de Diputados las posiciones y criterios sobre el dictamen del Senado que reforma el Artículo 16 de la Constitución, el cual reglamenta, entre otros, el espionaje telefónico.

La Cámara de Diputados fijó los criterios para la legislación secundaria del dictamen del Senado que reforma, entre otros, el Artículo 16 de la Carta Magna. Las modificaciones buscan armonizar y compatibilizar la garantía individual de la inviolabilidad de las comunicaciones privadas, con la excepción de la injerencia externa de autoridades para proteger los intereses superiores por los que el Estado debe velar.

En estas recomendaciones (15 en total), el dictamen legislativo establece que “la intervención de comunicaciones privadas no es una disposición constitucional autoaplicativa, pues sólo podrá aplicarse cuando entren en vigor las normas secundarias que las precisen”.

Las comisiones dictaminadoras propusieron que ninguna autoridad federal, ni siquiera el Ministerio Público de la Federación, podrá efectuar la intervención sin el anuencia del Poder Judicial de la Federación. Precisa, que al tratarse de las materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil y laboral o administrativo, los jueces federales no podrán otorgar el permiso necesario.

Se sugirió que la Ley secundaria regule los requisitos y límites de las autorizaciones para intervenir las comunicaciones privadas, así como las causas de su revocación.

Puntualiza que la Ley sancionará a quienes intenten justificar intervenciones telefónicas realizadas en fechas distintas a las que somete el dictamen. Asimismo determinará los procedimientos para la destrucción, a satisfacción de la persona afectada, de comunicaciones que no cumplan con los objetivos para los que fueron habilitados.

El diputado del PRD, Amado Cruz Malpica, fustigó el dictamen por considerarlo lesivo de la seguridad jurídica de los mexicanos, aunque subrayó que la intervención de la comunicación privada debe darse exclusivamente cuando se trata de casos de crimen organizado y delincuencia.

Al comenzar la discusión en lo general, Ezequiel Flores Rodríguez, del PT, se pronunció en favor del régimen de libertad y rechazó el dictamen. Más adelante, el legislador afirmó que la delincuencia organizada ha adquirido fuerza debido a la complicidad que otorgan las altas esferas del poder político.

En su oportunidad, el diputado del PRI, Píndaro Urióstegui Miranda, recalcó que la intervención en los medios de comunicación privados permitirá al Estado allegarse elementos para cumplir con sus atribuciones, aunque advirtió que esta práctica se sancionará penalmente a quien la realice sin cumplir las formalidades de la Ley.

El diputado Jesús Zambrano Grijalva, del PRD, rechazó el referido dictamen, al que calificó como violatorio a la Carta Magna. Apuntó que en reuniones anteriores no se determinó si la modificación al Artículo 16 entra en franca contradicción con el Artículo 21 de la Constitución.

Presenta el PAN una iniciativa de Ley de Asociaciones Agrícolas.

Con el objetivo de que los agricultores participen en todas las etapas de la cadena de producción y comercialización de los productos del campo el diputado del PAN, Salvador Becerra Rodríguez, presentó una iniciativa de Ley de Asociaciones Agrícolas; a través de la cual este sector productivo hará propuestas de políticas a seguir en la materia.

La bancada panista presentó una iniciativa de adición al Artículo 115 constitucional para frenar el agotamiento del manto acuífero nacional.

El diputado Apolonio Méndez Meneses, del PAN, advirtió que la perforación desmedida de pozos de agua en México ha provocado el abatimiento de los niveles de agua, pues al no haber lluvias suficientes no hay filtración al subsuelo. De esta manera, la fracción del PAN presentó una iniciativa para adicionar al Artículo 115 constitucional.

Reprueba el gobierno de Jalisco cualquier agresión física o moral contra mexicanos y exigió que los EUA apliquen los valores universales del respeto a la vida.

El gobierno de Jalisco envió a la Cámara de Diputados un pronunciamiento contra cualquier ataque hacia los mexicanos, independientemente de su estado jurídico. En el pronunciamiento se exige que las autoridades de Estados Unidos apliquen los valores universales del respeto a la vida y a la integridad física y moral de los seres humanos.

29 de abril

Protestan legisladores mexicanos contra EUA por instalar depósitos de sustancias tóxicas en la frontera norte.

Las Comisiones de Asuntos Fronterizos y de Ecología y Medio Ambiente de la Cámara de Diputados instaron al Senado de la República para presentar una protesta conjunta ante el gobierno de EU contra la instalación de depósitos de sustancias tóxicas y focos contaminantes en la frontera norte del país y exigieron el cumplimiento al Convenio de la Paz, Baja California Sur, que ambas naciones suscribieron.

El diputado del PRI, Marco Antonio Dávila Montesinos, sostuvo que el Congreso de la Unión exigirá, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que se rechace la construcción de estos receptáculos en la frontera.

Aprueban acuerdo para instalar una Comisión Especial que dé seguimiento al problema de las carteras vencidas.

Las cuatro fracciones parlamentarias de la Cámara de Diputados acordaron integrar una Comisión Especial que dé seguimiento al problema de las carteras vencidas y supervise el cumplimiento de la tregua judicial entre las partes involucradas.

Los legisladores reiteraron su llamado del 8 de diciembre de 1995, en el que convocaron a los deudores y a las instituciones bancarias privadas y de fomento a ampliar la tregua judicial hasta que se presenten condiciones económicas favorables que permitan a los usuarios cumplir con sus obligaciones de crédito.

Aprueban reformas en Códigos y Leyes en materia civil y mercantil para atraer nuevas fuentes de financiamiento de Crédito.

Durante la sesión de este día fueron aprobados también reformas a: Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal; Ley Orgánica de Nacional Financiera; Código de Comercio; Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y Código Civil para el D.F. en materia Común y para toda la República en Materia Federal, así como cuatro artículos transitorios.

Las reformas fueron aprobadas por 355 votos a favor, tres en contra y 28 abstenciones. Estas, se refieren a la reactivación económica para lograr mejores niveles de bienestar de la población y alentar las actividades productivas de las micro, pequeñas y medianas empresas, al otorgar mejores condiciones de financiamiento.

Se puntualiza que con ello se busca atraer nuevas fuentes de financiamiento estable. Precisa que las reformas únicamente serán aplicables a los procedimientos iniciados después de su entrada en vigor y exclusivamente respecto de obligaciones contraídas con posterioridad a ello.

Modifican instrumentos jurídicos para hacer más eficaz y profesional la investigación, persecución y sanción de los delitos.

La Cámara de Diputados aprobó, con 278 votos a favor y 119 en contra, modificaciones a los códigos Penal para el DF en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal; Fiscal de la Federación, de Procedimientos Penales para el Distrito Federal; y, Federal de Procedimientos Penales, para abatir la impunidad y procurar e impartir justicia a todo aquel que lo demande, siempre en estricto apego al orden jurídico.

La minuta del Senado considera que al aumentar la penalidad se desalienta la comisión de delitos -como el secuestro- y evita que estas conductas representen un modo de vivir. Precisa que debido a la frecuencia en la comisión de ilícitos relacionados con el tráfico de vehículos y autopartes robadas es necesario establecer supuestos sancionadores que los inhiban, razón por la que se aumenta la pena de los mismo de cinco a 15 años, incluyendo el incremento de la pena de prisión para quienes sean servidores públicos.

Las modificaciones consideran cambiar el término “Encubrimiento y Lavado de Dinero”, por el de “Encubrimiento y Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita”, además de aumentar la pena de prisión de cinco a 15 años y la sanción pecuniaria de mil a cinco mil días de multa.

La fracción parlamentaria del PT aclaró por su parte que presentarán algunas objeciones a los contenidos de los Artículos 254 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, así como los Artículos 364 y 366 del mismo ordenamiento en relación con el Artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales y el Artículo 268 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

En su oportunidad, la representación del PRD estableció el voto en contra de la iniciativa porque, dijo, establece un aumento de penas sin que haya un desarrollo de una política criminológica que tienda a inhibir la consumación de conductas antisociales.

El PAN indicó a su vez que debe erradicarse la concepción de que agravando o incrementando la pena se logra el combate a los delitos. Puntualizó que su partido votará contra el dictamen, porque consideró que las reformas no atienden las necesidades del país de manera integral.

Finalmente, la representación del PRI expuso que este partido ha tomado en cuenta los alcances de la política criminal y puntualizó que la sociedad exige de una mayor celeridad y una actitud más fuerte al respecto.

Inauguran Foro de consulta pública sobre derechos al menor; la niñez mexicana enfrenta una problemática grave.

Resulta insuficiente la legislación actual sobre derechos al menor, aseguró el presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, Humberto Roque Villanueva, por lo que instó a realizar una revisión exhaustiva en la materia.

Al inaugurar el primer Foro Nacional de Consulta Pública en Materia de Atención a los Derechos al Menor, el diputado priista Roque Villanueva destacó que no se concibe un verdadero progreso mientras millones de niños se encuentran el total despojo y desventura.

Por su parte, la diputada Ofelia Casillas Ontiveros, presidenta de la Comisión de Información, Gestoría y Quejas de la Cámara de Diputados, indicó que estudios realizados por la Comisión Económica para América Latina en México estiman que el 20 por ciento de los niños en edad escolar trabajan; en tanto que -agregó- según la Comisión Nacional de Acción en Favor de la Infancia el 47 por ciento de los habitantes del país son menores de 18 años de edad, de los cuales más de la mitad viven en condiciones de pobreza.

30 de abril

Terminan formalmente los trabajos legislativos del segundo periodo ordinario de sesiones del segundo año de la LVI Legislatura.

Este día fue clausurado el segundo periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional de la LVI Legislatura del Congreso de la Unión. En presencia de los presidentes de la Gran Comisión del Senado y de la Cámara de Diputados, Fernando Ortiz Arana y Humberto Roque Villanueva, respectivamente, la diputada del PRI, Claudia Esqueda Llanes, declaró formalmente terminado el ejercicio correspondiente.

En este periodo ordinario de sesiones destacaron los trabajos legislativos en las iniciativas sobre los Sistemas de Ahorro para el Retiro; las leyes orgánicas de las Procuradurías General de la República, y General de Justicia del Distrito Federal, así como la de Administración Pública Federal y cinco Artículos constitucionales.

Posteriormente se instaló la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la cual trabajará en el presente receso. La mesa directiva de la Permanente fue integrada con los senadores Fernando Ortiz Arana, como presidente, y José Murat Casab, como vicepresidente. Se determinó que las sesiones que realice esta Comisión Permanente durante el segundo receso se llevará a cabo en el recinto de la Cámara de Senadores.

Una Comisión del Poder Legislativo realizó una "visita de cortesía" al Presidente de la República para informar sobre la conclusión del segundo periodo ordinario de sesiones

El presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, recibió en la residencia oficial de Los Pinos la "visita de cortesía" de una comisión del Poder Legislativo que le informó del término de su Segundo Periodo Ordinario de Sesiones.

En esta ocasión, el jefe del Ejecutivo afirmó que los legisladores deben coadyuvar a la construcción de consensos y en la superación de obstáculos que permitan alcanzar una reforma política de carácter consensual para responder al afán legítimo del pueblo de México por contar con una democracia plena.

Entre los asistentes a la reunión con el Presidente, se encontraban Humberto Roque Villanueva y Fernando Ortiz Arana, líderes de las Cámaras de Diputados y Senadores, así como por los distintos coordinadores parlamentarios en cada de ellas.

La Comisión de Reforma Agraria y organizaciones campesinas proponen incluir al campo en la Reforma Política del Estado

En la reforma política del Estado debe incluirse la del Campo y atender las demandas de este sector, pidieron organizaciones campesinas nacionales e independientes y la Comisión de Reforma Agraria de la Cámara de Diputados, quienes afirmaron que el rezago agrario no sólo es cuestión de seguridad nacional, sino de derechos humanos.

Esta área de trabajo acordó solicitar la comparecencia del titular de la Secretaría de la Reforma Agraria para que explique los avances en la atención del rezago agrario. Por su parte, la presidenta de esta comisión Carlota Botey, del PRD, propuso crear un frente nacional en defensa del campo mexicano y puntualizó que todavía existen más de cinco mil expedientes de rezago agrario.

Botey expuso que la situación del campo se ha convertido en un problema político y de seguridad nacional, ya que los campesinos se encuentran en condiciones de pobreza extrema, al carecer de las condiciones para producir su tierra, factor que los obliga a emigrar a otras regiones.

3 de mayo

En la XXXV Reunión Interparlamentaria, México exigió a EUA respeto total a los derechos humanos de los migrantes

Al inaugurar la XXXV Reunión Interparlamentaria México Estados Unidos, el diputado Humberto Roque Villanueva (PRI) afirmó que los mexicanos que emigran al territorio estadounidense buscan trabajo para obtener un ingreso económico y no piensan en desestabilizar fronteras. El presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, subrayó la necesidad de desvincular el tema de la migración de una óptica que no incluya el respeto a los derechos humanos.

El diputado Roque Villanueva, presidente de la Delegación Mexicana en esta reunión, puntualizó que el origen del problema “es netamente económico”.

Legisladores mexicanos exigieron a sus homólogos estadounidenses un alto total a la violencia y una política de respeto a los derechos humanos de los indocumentados, luego de recientes sucesos en los que nuestros connacionales resultaron agredidos físicamente por agentes de la Patrulla Fronteriza de Los Angeles, California.

Augusto Gómez Villanueva, presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, consideró que es necesario establecer entre los consulados reglas de coordinación que brinden respeto a la dignidad humana y ofrezcan mecanismos de repatriación que no sean ofensivos para el migrante.

Roque Villanueva hizo énfasis en los esfuerzos del gobierno y la sociedad mexicanos por combatir el problema del narcotráfico. Ante la senadora Kay Bailey Hutchinson y el diputado Jim Kolbe, quienes encabezaron la delegación estadounidense, así como su vicepresidente, Cass Ballenger, el líder de la Cámara de Diputados afirmó que el Poder Legislativo acaba de modificar normas y disposiciones legales que fortalecen la lucha contra este problema mundial.

Por su parte, Kay Bailey Hutchinson, presidenta de delegación estadounidense, apuntó que en tamaño México es el tercer socio comercial con su país y advirtió sobre la necesidad de trabajar juntos para ampliar el comercio hemisférico.

5 de mayo

Concluye la XXXV Reunión Interparlamentaria; el tema migratorio, uno de los principalmente analizados.

Al concluir en Zacatecas, Zacatecas, la XXXV Reunión Interparlamentaria México Estados Unidos, el presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, Humberto Roque Villanueva, afirmó que los legisladores estadounidenses analizarán la propuesta mexicana para crear comisiones de seguimiento de algunos temas que están en la agenda binacional.

El diputado Roque Villanueva (PRI) agregó que el presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, se refirió al gran esfuerzo hecho por México y Estados Unidos para enfrentar los retos, propio de su vecindad. Agregó que el jefe del Ejecutivo tendrá contacto en los próximos días con su homólogo estadounidense para analizar, entre otros, la problemática referente a los trabajadores migratorios.

Por su parte, el diputado Jesús Zambrano, PRD, declaró que esta Interparlamentaria fue un “diálogo de sordos”, en tanto el legislador Augusto Gómez Villanueva, PRI, dijo que se dio un intercambio de fondo de impresiones que permitirán a los dos países tener ideas claras respecto a los problemas que nos separan.

La presidenta de la delegación estadounidense, la senadora Kay Bailey Hutchison, indicó a su vez que la aplicación correcta del TLC será finalmente "lo que salve a México", pues a través de él se incrementarán el comercio y el empleo que, al generar riqueza, garantizará la atención a los programas sociales.

6 de mayo

Grupos sociales del Consejo Consultivo de la Comisión de Participación Ciudadana piden impulsar una democracia más directa

El secretario de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, Samuel Palma César, PRI, afirmó que es necesario hacer una reflexión sistemática sobre los mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones políticas; puntualizó que el referéndum y plebiscito están presentes en el debate nacional.

Durante una reunión con representantes de las organizaciones de la sociedad civil que integran el Consejo Consultivo de la Comisión de Participación Ciudadana, que preside María de la Luz Lima Malvido, el legislador señaló que este tipo de acercamientos permite encontrar puntos de coincidencia que contribuyen a la vida política del país.

De su lado, los dirigentes de los grupos sociales indicaron que se debe incorporar una democracia más directa que incluya otras formas de consulta popular como el plebiscito y la iniciativa popular.

8 de mayo

Expresan diputados el respaldo del Poder Legislativo al sector agropecuario y organizaciones campesinas

El sector agropecuario y las organizaciones campesinas del país cuentan con el respaldo del Poder Legislativo en la asignación del presupuesto a este rubro, afirmó el diputado Humberto Roque Villanueva, PRI, durante una reunión con los subsecretarios de Agricultura, Desarrollo Rural y de Planeación de la Secretaría de Agricultura.

El funcionario externó el compromiso legislativo de los partidos políticos para "trabajar muy en serio, sobre todo ante la perspectiva desfavorable de las reservas de granos en el ámbito internacional". De su lado, el subsecretario de Agricultura, Romárico Arroyo Marroquín, afirmó que por primera vez la balanza agropecuaria pasó de un déficit de tres mil 100 millones de dólares, en 1994 a un superávit de 640 millones de dólares en 1995.

9 de mayo

Instalan la Comisión Redactora de Iniciativas para la Reforma Electoral.

Quedó instalada formalmente la Comisión Redactora de Iniciativas para la Reforma Electoral en la Cámara de Diputados, la cual trabajará en base a los acuerdos tomados

en la Secretaría de Gobernación por los representantes de los partidos del Trabajo, de la Revolución Democrática y del Revolucionario Institucional.

La diputada Rosario Robles Berlanga, PRD, presidente de la referida Comisión para el mes de mayo, informó que dicha comisión quedó integrada por los diputados: Pindaro Uróstegui Miranda y Saúl González Herrera, del PRI; Jesús Zambrano Grijalva y Javier González Garza, del PRD; así como Eduardo Guzmán Ortiz y José Narro Céspedes, por el PT.

A fin de avanzar en los trabajos, Robles Berlanga dijo que el primer acuerdo tomado en la reunión de trabajo, es que cada uno de los partidos políticos representados presenten los Artículos constitucionales que, desde su punto de vista, serán impactados por los acuerdos tomados en la Meza Central de Gobernación.

Puntualizó que se tendrá que establecer una diferenciación entre cuáles reformas tienen que ver con la Carta Magna y cuáles con otros ordenamientos legales tales como el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).

13 de mayo

Plantean Especialistas la necesidad de legislar sobre la eutanasia; tema que debe especificarse, agregaron

Legisladores y especialistas en la materia expresaron la necesidad de legislar sobre la eutanasia a partir de un criterio ético, que resuelva la pena humana del dolor y posibilite que, hasta el último momento de su existencia, el hombre no pierda la capacidad de autonomía y decisión.

Coincidió con este pronunciamiento el director de la revista Estudios Parlamentarios del Congreso, Antonio Tenorio Adame, quien, junto con la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados, inauguró el coloquio "Eutanasia: ¿Derecho a morir con dignidad?"

El diputado Tenorio Adame, PRD, advirtió que en México se practica la eutanasia pasiva de manera ilegal, lo que ocasiona que en determinadas condiciones alguien pueda estar muy cerca de las características del homicidio.

En el evento realizado en el Auditorio Sur del Palacio Legislativo de San Lázaro, se dio a conocer también la reciente publicación del libro "Dogmática del Suicidio y Homicidio Consentido", de Enrique Díaz Aranda; cuyo autor precisó que su obra se basa en la legislación, doctrina y jurisprudencia españolas. Apuntó que después de 77 años de vigencia de la Constitución mexicana y más de medio millar de reformas todavía no se reconoce el derecho a la vida ni el derecho a la dignidad humana, en cambio se establece que todos tenemos derecho a la salud.

Sobre el referido texto, el excatadrático de derecho penal en la Universidad de Chile, Alvaro Bunster Briceño -y actual académico del Instituto de Investigaciones

Jurídicas de la UNAM-, mencionó que el autor interpreta el derecho a la vida como máxima libertad, cuyo ejercicio por el titular debe verse garantizado en un ámbito de autonomía individual, que no podrá ser perturbada ni por el Estado ni por terceros.

El especialista médico, José Carlos Aguado Vázquez, afirmó que para legislar sobre la eutanasia activa se requiere de mayor madurez social en términos de institucionalización. Puntualizó que se requeriría de muchas especificaciones y debiera limitarse a casos muy tipificados donde el riesgo de equívoco fuera minúsculo y no pudiera ser objeto de abuso.

Proponen PRD y PRI modificaciones a Artículos de la Constitución que servirán de base para la Reforma Electoral

Coincidieron los Partidos Revolucionario Institución y de la Revolución Democrática con diez propuestas de reformas a los Artículos 94, 105, 35, 41, 36, 40, 71 y 54 de la Constitución; los cuales -señala el diputado Saúl González Herrera, PRI- servirán de base para la reforma electoral.

El Partido de la Revolución Democrática propuso a la subcomisión redactora de iniciativas de reformas constitucionales modificaciones a 45 Artículos de la Constitución Política, 22 para la reforma electoral y 23 más para el Distrito Federal.

Instalan la Comisión Bicameral para la Reforma Electoral.

Las Comisiones del Senado de la República y de la Cámara de Diputados para la reforma del Estado instalaron la comisión redactora de las reformas electorales y anunciaron las bases a las que se sujetarán los trabajos respectivos.

Legisladores del PRI, PRD y PT establecieron que las comisiones trabajarán conjuntamente y cuando actúen en conferencia se denominarán Comisión Bicameral para la Reforma Democrática del Estado.

En una reunión efectuada en el salón Luis Donaldo Colosio de la Cámara de Senadores, los tres partidos señalados llegaron a un acuerdo de 13 puntos en el que se asienta la responsabilidad de los coordinadores de las comisiones de cada Cámara —que incluye convocar a las reuniones, someter a aprobación de los miembros de la comisión los puntos del orden del día, hacer que se firmen los acuerdos que se logren en cada sesión los temas tratados, y registrar los puntos de diseño—.

A su vez, el diputado José Narro Céspedes, del PT, expresó que la Reforma Electoral debe servir para revisar el actual sistema político, al que calificó como “bipartidista, excluyente y cupular”.

En otro orden, en la Comisión Permanente los panistas llamaron al PRI, PRD y PT a convertir en iniciativas los acuerdos de Bucareli para la reforma electoral y poder confrontar aquellas con las que Acción Nacional presentó a principio de abril de este año.

El diputado Salvador Beltrán del Río, PAN, afirmó que Acción Nacional lamentó -en el curso de la sesión- que apenas hasta ahora los integrantes de la Comisión Redactora se hayan puesto de acuerdo en las reglas para trabajar “cuando -dijo- lo urgente es hacer la redacción de las iniciativas”.

Por su parte Alfonso Solórzano, PRD, subrayó que los acuerdos alcanzados en la Secretaría de Gobernación por las dirigencias de tres de los cuatro partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, no resuelven todas las diferencias y consideró un error menospreciarlos.

Entregan al Congreso Acuerdos de Defensa entre México y EUA

La Secretaría de Relaciones Exteriores entregó a la Comisión Permanente del Congreso el informe sobre los Acuerdos que en Materia de Defensa firmaron los gobiernos de México y Estados Unidos, en éste se destaca que no se realizarán acciones conjuntas entre los ejércitos de ambos países.

Piden legisladores del PRI y PAN la permanencia de la Cocopa; el PRD exige una redefinición del organismo

Diputados del PRI y PAN afirmaron que no debe desaparecer la Comisión de Concordia y Pacificación para Chiapas (Cocopa), ya que ha jugado un papel importante en la búsqueda de la paz en ese estado del sureste mexicano.

En tanto, el Partido de la Revolución Democrática se pronunció por redefinir el papel de ese órgano legislativo. Advirtió que de lo contrario los integrantes de la referida Comisión están sirviendo a las acciones de los sectores duros del gobierno.

En otro tema, el diputado Alejandro Rojas Díaz Durán, PRI, recalcó que las autoridades judiciales están en el momento propicio para declarar la amnistía o el indulto a Javier Elorriaga y a Sebastián Entzín.

José Narro, PT, puntualizó que “en estos momentos estamos al borde de la agudización de las hostilidades (en Chiapas)”, por lo que “es urgente aplicar una salida jurídica a los casos de Elorriaga y de Entzín”.

14 de mayo

La industria de la construcción, recurso para reactivar la vida económica del país

La industria de la construcción puede reactivar la vida económica y dar solución al problema del desempleo, aseguró el presidente de la Comisión de Vivienda de la Cámara de Diputados, Abelardo Carrillo Zavala, PRI.

En una reunión con dirigentes de la Cámara Nacional de Industria de la Construcción (CNIC), el legislador propuso otorgar mayor atención a las casas destinadas a los trabajadores que ganan menos de tres salarios mínimos y destacar la importancia de que la vivienda de interés social sea subsidiada.

Afirmó que en esta tarea se mantendrán consultas en diversas regiones de la República, con coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social, con miras al Programa Nacional de Vivienda 1996-2000.

Por su parte, el presidente de la CNIC, Fernando Acosta Martínez, y Jorge Díez de Bonilla, responsable del área de financiamiento y desregulación de la referida cámara, señalaron que hay un déficit en la oferta habitacional -que rebasa los seis millones de unidades. De esta manera, agregaron, se comenzará un programa emergente para construir en 1996 un promedio de 25 a 40 mil viviendas en el país, que generarán 200 mil empleos directos y un millón 200 mil indirectos. Puntualizaron que el proyecto iniciará en junio de este año.

El Estado, obligado a atender los requerimientos vitales de los niños en alimentación, salud y educación: Liconsa

Inició el Primer Foro de consulta nacional en materia de alimentación a los Derechos del Menor que organiza la Cámara de Diputados. En la inauguración del evento la presidenta de Liconsa, Socorro Díaz Palacios, afirmó ante el presidente de la Gran Comisión de esta Cámara, Humberto Roque Villanueva, que el Estado mexicano tiene la obligación irrenunciable de atender los requerimientos vitales de los niños en materia de alimentación, salud y educación.

Amenaza el PRD con su salida de la Cocopa, si no se libera a Javier Elorriaga y Entzín

Luego de una reunión con miembros de la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa), los representantes del PRD, César Chávez y Juan Guerra, advirtieron que de no cumplirse los acuerdos planteados por su partido -como el otorgamiento de la libertad a Javier Elorriaga y a Sebastián Entzín, así como retirar el cargo de terrorismo al EZLN-, el Comité Ejecutivo Nacional planteará la salida de sus miembros del referido organismo legislativo.

En otros informes, después de sostener en la ciudad de México reuniones por separado con la Comisión Nacional de Intermediación (Conai) y con el representante gubernamental Marco Antonio Bernal, el presidente y vocero de la Cocopa, Rodolfo Elizondo, consideró que existen “altas posibilidades” para que el gobierno de a conocer una respuesta positiva en torno a la libertad de Elorriaga y Entzín.

Critican legisladores del PRI y PRD la propuesta del gobernador panista Vicente Fox de privatizar Pemex

La propuesta del gobernador de Guanajuato, Vicente Fox, de privatizar Petróleos Mexicanos demuestra las intenciones del Partido Acción Nacional de querer privatizar todo, pero más aún el riesgo que se corre si ese partido logra llegar a la presidencia de la República en el año 2000, advirtió Ignacio González Rebolledo, PRI.

El diputado Amado Cruz Malpica, PRD, integrante de la Comisión de Energéticos, aseveró por su parte que para nadie es un secreto que el programa de gobierno del PAN 1994-2000 siempre ha sido el de una privatización a ultranza; y subrayó “son los verdaderos artífices de la política de privatizaciones del salinato”. Cuauhtémoc Sandoval, también del PRD, dijo que el PAN lleva a cabo una política antinacional para llegar al poder el próximo sexenio.

Por otro lado, el diputado Heriberto Galindo Quiñones, PRI, expuso que su partido considera “aberrante, ofensivo y perverso el proponer la privatización de Pemex, en virtud de que la paraestatal es una empresa de la nación y es el eje de la economía nacional”. Puntualizó que la posición de Fox extraña a todos en virtud de que el propio líder de la fracción del PAN en la Cámara de Diputados, Ricardo García Cervantes, se opuso en la XXXV Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos, a la privatización de Pemex y se solidarizó con la defensa de la empresa que hicieron el PRI, PRD y PT.

En contrapartida, Jorge Ocejo Moreno y José Alberto Castañeda Pérez, (PAN), consideraron que privatizar Pemex no es ir contra el interés nacional sino en favor de hacer que esa empresa sirva realmente a los mexicanos.

15 de mayo

Reunión interparlamentaria México-Canadá

Legisladores de México y Canadá analizan de manera conjunta durante su X Reunión Interparlamentaria los problemas relacionados con el narcotráfico y los mecanismos para acrecentar el intercambio comercial y la cooperación en materia de medio ambiente, cultura, ciencia y tecnología.

La reunión que inició hoy en Ottawa, Canadá, es la primera que se celebra después de la firma del TLC.

Establece la Comisión Plural de Diputados proceso de trabajo para la redacción de iniciativas de Reforma Electoral

La Comisión Plural para la Reforma del Estado de la Cámara de Diputados estableció tres niveles de trabajo para avanzar en la redacción de las iniciativas de la ley sobre la Reforma Electoral: a), donde hay consensos en los temas; b) sobre los aspectos a discutir para llegar a coincidencias, y c) que incluye los puntos que no están contenidos en los acuerdos celebrados en la Secretaría de Gobernación y que se consideren importantes.

Este proceso de trabajo fue acordada por los diputados Rosario Robles Berlanga (PRD), Saúl González Herrera (PRI), Píndaro Urióstegui (PRI), Jesús Zambrano Grijalva, Javier Garza González (PRD), José Narro Céspedes y Joaquín Vela (PT), miembros de la referida Comisión por este mes.

Informa la SHCP a la Cámara de Diputados sobre disminución del superávit de la cuenta pública en el primer semestre de 1996

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público informó a la Cámara de Diputados que durante el primer semestre de 1996 el balance de la cuenta pública presentó un superávit de mil 501 millones de pesos, nueve mil 537 millones inferior al del mismo periodo de 1995, cuando ascendió a 11 mil 38 millones.

El informe destaca que el saldo de la deuda pública externa al cierre de marzo fue de 90 mil 698 millones de dólares, en tanto, la deuda pública interna fue de 128 mil 227 millones de pesos en ese lapso.

16 de mayo

Impide EUA fluir equitativamente los beneficios del TLC: legisladores de México y Canadá

Durante la X Reunión Interparlamentaria México-Canadá celebrada en Ottawa, legisladores de ambos países reconocieron que Estados Unidos es el "gran elefante" que impide fluir equitativamente los beneficios del TLC. Asimismo, coincidieron con la urgencia de definir mecanismos efectivos de revisión y solución de controversias.

Por su parte, el senador canadiense Jean-Louis Rouz exhortó a vigilar que se respeten las identidades culturales y las soberanías de Canadá y México. Los parlamentarios de ambos países manifestaron también su apoyo unánime a la inclusión de Chile en el TLC.

Anuncia la Cocopa que no abandonará sus compromisos en los diálogos de Chiapas

El presidente de la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa), Rodolfo Elizondo Torres (PAN), aclaró que esta comisión legislativa no ha abandonado el cumplimiento de sus compromisos inscritos en la Ley Para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, a pesar de que existe un clima de tensión.

19 de mayo

Instalan en el Palacio Legislativo la Comisión Especial de Economías Emergentes de América Latina

El presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, Humberto Roque Villanueva, instaló en el Salón Verde del Palacio Legislativo de San Lázaro, la Comisión Especial de Economías Emergentes de América Latina (CEEEALC), la cual estará presidida por el diputado Gabino Fernández Serna (PRI).

Ante el líder del Parlamento Latinoamericano, Juan Adolfo Singer, y los presidentes de los Parlamentos Andino, Julio César Turbay Quintero; Centroamericano, Raúl Zaldívar Guzmán, e Indígena, Roberto Pedraza Martínez, al igual que el secretario permanente del Sistema Económico Latinoamericano, Carlos Moneta; Fenando Solana Morales, presidente alterno del Parlatino y su vicepresidente, Augusto José María Alasino, el presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados afirmó que dependerá de la posibilidad de desarrollo económico de los países latinoamericanos su incorporación al mercado mundial. En el acto estuvieron presentes los presidentes del Parlamento Latinoamericano (Parlatino), del Andino y del Centroamericano

La referida Comisión tiene como propósito estudiar, debatir y buscar alternativas de solución a los problemas económicos, sociales y de política exterior de la Cámara de la comunidad latinoamericana.

El uruguayo Juan Adolfo Singer tomó la protesta a quienes a partir de este día integran la CEEALC, los senadores Jesús Orozco Alfaro, Humberto Mayans Cabal, Gustavo Carvajal Moreno, José Ángel Conchello y Ernesto Navarro González, así como los diputados Gabino Fernández Serna, Raúl Livas Vera, David Vargas Santos, Carlos Flores Vizcarra y Oscar Levín Coppel.

Los legisladores brasileños que fungirán como vicepresidentes: Luis de Gonzaga Mota Fonseca, Yeda R. Crusius, Max Rosenmann y Andre Franco Montoro.

Demanda el PRD al PAN respetar los Acuerdos de Bucareli

El coordinador del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados, Jesús Ortega Martínez, sostuvo que si Acción Nacional decide finalmente regresar a las discusiones para la reforma político-electoral del país, debe respetar los acuerdos

previamente asumidos en la mesa de Bucareli; lo cual no implica que tenga que olvidarse de su propuesta de reforma, sino integrarla en un documento único para presentarlo al Congreso de la Unión.

Comisión de Educación de la Cámara de Diputados pugna por la impartición de una educación bilingüe a inmigrantes mexicanos en EUA

El presidente de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, Miguel Angel Islas Chio (PRI), propuso en Los Angeles, Ca., el impulso de la educación bilingüe entre los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos.

Afirmó que esta educación garantiza que no se pierdan los valores que nos dan identidad porque estamos entrando a un proceso de transculturización con Estado Unidos.

20 de mayo

Celebra la Cocopa una reunión urgente sobre la "alerta máxima" decretada por el EZLN

La Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) sostuvo una reunión interna urgente para analizar la situación actual de Chiapas. El diputado Jaime Martínez Veloz (PRI), informó que los integrantes de la Comisión, representantes del PRI, PAN, PRD y PT analizaron informalmente el contenido de un comunicado del EZLN, en el que declara alerta máxima en la zona de conflicto por la presencia del Ejército Mexicano en Oventic, Chiapas.

21 de mayo

Avala la Comisión Plural de la Cámara de Diputados acuerdos electorales

La Comisión Plural para la Reforma del Estado de la Cámara de Diputados, que encabeza la legisladora Rosario Robles (PRD), avaló los acuerdos de reforma electoral que lograron los partidos Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y del Trabajo en la Secretaría de Gobernación. La representación legislativa se comprometió a acelerar los trabajos de redacción del proyecto de Ley respectivo, toda vez que dichas modificaciones tendrán un impacto determinante en las elecciones del próximo año.

Ante los presidentes del PRI, PRD y PT, así como del coordinador parlamentario del PAN, Ricardo García Cervantes, la diputada Rosario Robles refrendó la voluntad del grupo plural de legisladores en favor del diálogo y de los acuerdos establecidos.

El diputado García Cervantes (PAN) señaló que la reincorporación de Acción Nacional a la Mesa del Diálogo para la Reforma Electoral es "formal y absoluta" y que admite como punto de partida los acuerdos de la Mesa Central de Bucareli porque "no venimos aquí a reñir con los esfuerzos de otros".

El vocero de la Comisión Plural, Joaquín Vela (PT), dijo que la presencia de los dirigentes nacionales de los partidos "frenó" las versiones que señalaban que no habían acuerdos precisos para la Reforma Electoral.

El diputado Humberto Roque Villanueva (PRI) dijo, por su parte, que entre los legisladores siempre ha existido la convicción de que la reforma política debe tener el más alto nivel de consenso y, desde ese punto de vista, resulta positivo el regreso del PAN a la mesa de negociación.

26 de mayo

Persisten diferencias de consenso entre el PRI, PAN, PRD y PT respecto a la Reforma del Estado.

Las cuatro fracciones parlamentarias PRI, PAN, PRD y PT señalaron que temas como el nombramiento del director general del IFE, la eliminación de las aportaciones privadas a partidos, la integración de las Cámaras de Diputados y Senadores, el establecimiento de la Cédula de Identidad y la reducción de tiempos en las campañas electorales, amenazan con frenar las discusiones legislativas para la Reforma del Estado.

Por su parte, la diputación del PAN manifestó su oposición a la ciudadanización de los órganos electorales, como señala el acuerdo de los partidos PRI, PRD y PT.

27 de mayo

Representantes de la Iglesia católica en México presentaron a la Cámara de Diputados un informe de actividades y rechazaron la instalación de casinos

El obispo Ramón Godínez Flores, secretario general de la Conferencia del Episcopado Mexicano (CEM), entregó un documento a los coordinadores de las fracciones parlamentarias del PRI, PAN y PRD representadas en la Cámara de Diputados, en dicho documento la CEM rechaza la instalación de casinos en México.

Godínez Flores acudió al recinto legislativo en representación de monseñor Sergio Obeso y los 19 jerarcas que integran el CEM. El funcionario eclesiástico criticó el modelo económico aplicado en México, que ha "provocado desempleo creciente, salario suficiente, alza de precios, cierre de empresas, devaluación de moneda, desequilibrio, debilitamiento y miseria".

Diputados de la Comisión de Agricultura advierten sobre la necesidad de brindar un mayor apoyo económico al campo

El presidente de la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados, Rafael Ceballos Cancino (PRI), advirtió que de no proporcionarse el apoyo económico que requiere el campo, existe el riesgo de que en poco tiempo se registre una "hambruna en todo el país".

Promueve la Comisión de Relaciones Exteriores crear una subcomisión que vigile derechos de los inmigrantes

La Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados informó que apresura la instalación de una subcomisión que dé seguimiento a los casos de agresión que sufren los connacionales.

El diputado Augusto Gómez Villanueva (PRI), presidente de la referida Comisión, aseveró que "es el momento de que el vecino país cumpla oportunamente con sus compromisos, y es inaplazable frenar la ola de arbitrariedades que padecen los indocumentados mexicanos".

28 de mayo

Ratifica la Comisión de Energéticos de la Cámara de Diputados que el proceso de privatización de la petroquímica secundaria viola la Ley de Bienes Nacionales

La Comisión de Energéticos de la Cámara de Diputados ratificó que el proceso instrumentado por el gobierno para la privatización de la industria petroquímica secundaria viola la Ley de Bienes Nacionales.

El diputado Francisco Curi Pérez (PRD), presidente de la referida Comisión, puntualizó que debe declararse nula de derecho la licitación para la venta del Complejo de Cosoleacaque, además de que se debe rectificar el proceso.

En otro orden de información, el diputado Curi Pérez anunció que citará al director de la Comisión Federal de Electricidad, Rogelio Gasca Neri, para que comparezca ante esta Comisión para buscar conjuntamente soluciones a las tarifas eléctricas.

Propone diputado del PRD crear un frente con Canadá y Latinoamérica contra la Ley Helms-Burton de EUA

El diputado Saúl Escobar Toledo (PRD) se pronunció porque México, Canadá y los países de América Latina formen un frente amplio para expresar a Estados Unidos la ilegitimidad de su Ley Helms-Burton y también expresar esa inconformidad en foros como las Naciones Unidas y la Organización Mundial de Comercio.

A su vez, el panista Alejandro Díaz Pérez-Duarte reclamó que ante la timidez del gobierno mexicano para enfrentar la legislación estadounidense que refuerza el embargo contra Cuba es necesario que nuestro país junto con Canadá promuevan un panel en el que se resuelva cualquier controversia en ese sentido.

29 de mayo

Acuerda la Comisión Permanente del Congreso realizar acciones conjuntas con otros países para hacer frente a la Ley Helms-Burton de EUA

La Comisión Permanente del Congreso de la Unión condenó la Ley Helms-Burton y recomendó al gobierno mexicano realizar acciones conjuntas con otros países y recurrir a instancias internacionales para hacer frente a las intenciones de sancionar a quienes comercien con Cuba.

En un Punto de Acuerdo suscrito por los grupos del PRI, PAN, PRD y PT, la Comisión subrayó que la citada ley es atentatoria contra la soberanía de México y violatoria del Derecho Internacional.

Propone el PRI al Congreso la realización de dos periodos extraordinarios

Legisladores del PRI propondrán al Congreso de la Unión dos periodos extraordinarios -uno en junio y otro en julio- para no dejar hasta agosto las modificaciones constitucionales para la reforma electoral.

El presidente nacional del PRI, Santiago Oñate Laborde, aclaró que son los diputados y senadores los que determinarán las fechas para reformar la Ley electoral.

30 de mayo

Realiza la Comisión de Agricultura gira de trabajo por los estados de la República afectados por la sequía

La Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados acordó realizar una gira de trabajo por los estados de la República más afectados por la prolongada sequía que los agobia. El organismo legislativo verificará la correcta aplicación del Programa Emergente que implantó el gobierno federal para enfrentar la problemática, y servirá de enlace entre las dependencias participantes y las organizaciones de productores.

Los integrantes de la citada Comisión, que preside el diputado Rafael Ceballos Cancino (PRI), se reunieron con representantes de organizaciones agrícolas y ganaderas para exponer en detalle los alcances del Programa Emergente, a través del cual se aplicarán mil 139.1 millones de pesos en apoyos que beneficiarán a más de 680 mil productores de cuatro mil 25 comunidades.

Los legisladores Guadalupe Flores y Rafael Ceballos (PRI) consideraron la importancia de conjuntar el análisis con la práctica, a fin de elaborar una ley agrícola que prevenga factores climatológicos, reconozca la insuficiencia de agua en el territorio nacional y propicie el desarrollo agropecuario.

En un informe realizado al respecto, la Comisión de Agricultura consideró el peligro latente del abasto de granos, el cual tendrá que cubrirse con la importación de

10.8 millones de toneladas, es decir, el 35 por ciento del consumo nacional. El órgano legislativo propuso aplicar urgentemente alternativas de producción, sobre todo para hortalizas, oleaginosas y granos básicos, los cuales pueden cultivarse en otras regiones del país.

En cuanto a la ganadería, la Comisión propuso el traslado para el mantenimiento y engorda del hato de buena calidad a zonas con aguas y pastos como las Huastecas, así como evitar la exportación de vaquillas de buena calidad que actualmente se venden como carne, con el objeto de no tener que importarlas después.

Rechaza la Subcomisión de Examen Previo la demanda de juicio político contra el exgobernador de Guerrero, Rubén Figueroa.

La Subcomisión de Examen Previo de la Cámara de Diputados desechó la demanda de juicio político en contra del exgobernador de Guerrero, Rubén Figueroa Alcocer. El dictamen, elaborado por el presidente de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, Saúl González (PRI), entre otros, establece que Figueroa Alcocer no cometió ninguna violación grave ni sistemática de derechos en Guerrero, por lo cual no es sujeto de juicio político.

Asimismo, la Subcomisión de Examen Previo desechó -por ocho votos a favor y cinco en contra- las demandas de juicio político contra la secretaria de Turismo, Silvia Hernández; el expresidente Carlos Salinas de Gortari; dos magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y, el requerido contra el exprocurador Sergio García Ramírez.

Ratifican consenso para realizar dos periodos extraordinario del Congreso en junio y julio para discutir la Reforma del Estado

Las fracciones parlamentarias de los partidos políticos PRI, PAN, PRD y PT representados en la Cámara de Diputados señalaron que existe acuerdo para realizar dos periodos extraordinario de sesiones en junio y julio para discutir las reformas constitucionales y legales que se elaboran, informó el presidente de la Gran Comisión, Humberto Roque Villanueva (PRI).

Por otro lado, durante una reunión en el Instituto Federal Electoral, el secretario de Gobernación, Emilio Chuayffet, y los dirigentes de los cuatro partidos políticos referidos señalaron que existe 80 por ciento de coincidencias del PAN para la reforma electoral definitiva, y que las escasas divergencias que presentó "son sal- vables".

31 de mayo

Promueven México y Ecuador un encuentro de líderes de los Congresos de América Latina; el presidente de la Gran Comisión, Humberto Roque, consideró la necesidad de analizar las economías emergentes de la región

El líder del Congreso Nacional de Ecuador, Fabián Alarcón Rivera, anunció ante el presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, Humberto Roque Villanueva, la próxima realización de un encuentro, en su país, con los dirigentes de los Congresos latinoamericanos con el propósito de intercambiar ideas políticas parlamentarias que coadyuven a los trabajos legislativos de América Latina.

El diputado Humberto Roque Villanueva (PRI) manifestó su beneplácito con el planteamiento del legislador sudamericano y recordó que un grupo de diputados mexicanos pretenden formalizar un encuentro interamericano para analizar las economías emergentes de América Latina y del Caribe.

El ecuatoriano Alarcón Rivera expresó su deseo de crear una comisión especial de amistad parlamentaria entre México y Ecuador, e invitó a su país a legisladores mexicanos "a fin de establecer puntos de interés común, no sólo en el ámbito legislativo, sino también en otros aspectos para emitir opiniones y, después, llevarlas a la práctica".



CRÓNICA LEGISLATIVA se terminó de imprimir en junio de 1996 en los talleres de Exel Servi Gráfica, S. A. de C. V., Democracias No. 61-A, Col. San Miguel Amantla Azcapotzalco, México, D.F. El tiro fue de 3 mil ejemplares, más sobrantes de reposición. (Jhs, editor).

LVI LEGISLATURA



CAMARA DE DIPUTADOS

1996