

CENTRALISMO, FEDERALISMO Y POLÍTICA CRIMINOLÓGICA INTEGRAL EN MÉXICO

Eduardo LOZANO TOVAR*

SUMARIO: I. *Un histórico devenir conflictivo*. II. *Federalismo y marco legal constitucional*. III. *Política criminal y criminológica*. IV. *Un sistema penal y de seguridad pública centralista*. V. *La federalización de la política criminal y criminológica*.

En el ámbito de la construcción de nuevos escenarios de conocimiento, que refuercen el ámbito de la legalidad, siempre es de agradecerse que instituciones como la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y la anfitriona Universidad Veracruzana —a través de su Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) y de su Facultad de Derecho, respectivamente, y con el respaldo del gobierno del estado de Veracruz—, organicen eventos como el que nos reúne en esta ocasión, como lo es el VIII Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados, para abordar las perspectivas que implica para el Estado de derecho el reconocimiento de las facultades que tienen las entidades federativas para apropiarse de la responsabilidad de organizar sus propios estamentos jurídicos acordes con su realidad.

En esta oportunidad ensayaremos una exposición coherente con la formación de quien esto escribe, y que se refiere a la política criminal y criminológica como ramas del derecho penal, que atienden los desafíos de combatir y prevenir la acción delictiva en los diferentes espacios de realización humana, y que para los efectos del presente congreso lo vincularemos a la proyección de una política criminal y criminológica es-

* Académico de licenciatura y posgrado en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Autónoma de Tlaxcala.

pecífica en lo sustantivo, pero particular en lo adjetivo con relación a las entidades federativas, a partir del marco jurídico normativo al cual nos podemos asir para tal fin.

Será necesario recurrir, asimismo, a algunas categorías y conceptos que nos remitan al plano objetivo de la política criminal y criminológica, como elementos de conocimiento que afirmen nuestra comprensión sobre la temática a la cual haremos referencia en esta ocasión, sin demérito de los enunciados principales de este congreso.

I. UN HISTÓRICO DEVENIR CONFLICTIVO

Desde el nacimiento de nuestra civilización en territorio mexicano, la polarización entre centralismo y federalismo ha sido una constante, aun cuando conceptos para la época precolombina no estaban definidos, naturalmente.

Desde inicios del siglo XV, las escaramuzas y posteriores conflagraciones bélicas registradas entre aztecas y tlaxcaltecas, los dos imperios más poderosos del altiplano mexicano, ya apuntaban a una lógica de resistencia de los pueblos periféricos a la gran Tenochtitlan, para no someterse a las determinaciones de los herederos de Quetzalcóatl, como era la creencia de que la cosmogonía azteca había construido para legitimar sus ansias imperialistas. No olvidemos finalmente que en el revisionismo histórico que se ha hecho sobre la conquista, los aztecas intentaron negociar su capitulación con los españoles a cambio de que la metrópoli azteca no perdiera la calidad de centro de los poderes dinásticos indígenas.

Posteriormente, el periodo de la Colonia vio crecer a la ciudad de México como la sede del virreinato inexcusable, sin ningún referente local más que el obligado de Madrid, España, desde donde las decisiones enviadas por Su Majestad eran fielmente extendidas por los turiferarios del virrey, única y exclusivamente desde la hoy capital mexicana, sin contar en absoluto el desarrollo de los demás territorios con que contaba la Nueva España. Este centralismo se vio abonado por los intereses religiosos, que inclusive no tuvieron reparo alguno en escenificar el milagro de la aparición de la virgen de Guadalupe, a unos pasos de la hoy Villa de Guadalupe, allá por los rumbos del cerro del Tepeyac, en el Distrito Federal. Forma de gobierno y culto religioso en el centro de esa colonia española garantizaban así el orden del imperio español.

Por esa razón, la lucha independentista debió de iniciar, sin mayor remedio, en la zona provinciana del bajío, allá por Dolores, Hidalgo, donde a la arenga de “muerte a los gachupines”, don Miguel Hidalgo y Costilla debió llamar también a la muerte del centralismo novohispano, que alejaba a las provincias del progreso y las situaba en la orfandad de la ignorancia y el olvido. Los episodios subsiguientes entre las huestes independentistas y las monacales habrían de culminar once años después con el acuerdo entre Iturbide y Vicente Guerrero (con el famoso “abrazo de Acatempan”) y la entrada del llamado Ejército Trigarante, a la naciente capital de la también incipiente nueva república independiente.

Conformada nuestra nación “independiente”, no podemos dejar de constar que las resistencias para constituir una forma republicana de gobierno se habrían de ver entorpecidas por las disputas ideológicas sobre cómo administrar el país, entre la visión de los liberales y los conservadores, quienes se negaban a dejar los espacios administrativos como herencia del aún superviviente régimen novohispano. Antonio López de Santa Anna, uno de nuestros más controvertidos gobernantes, no escapó a esta forma de administración, que le garantizaba —pensaba él— un control integral de la nación, menospreciando la importancia de provincias como Veracruz, precisamente, que es por donde el imperialismo norteamericano ingresó cuantas veces le vino en gana a través del puerto que le da nombre a la entidad.

El mismo Juárez y Maximiliano de Habsburgo continuaron esta sorda indefinición administrativa, y libraron cualquier cantidad de escaramuzas, teniendo como fondo la disputa por la capital mexicana, siendo que la última de sus conflagraciones la libraron en Querétaro, donde Juárez sitió, redujo, juzgó y fusiló a Maximiliano en esa ciudad que defendió al tercer emperador de este país, sellándose con su muerte un capítulo muy conflictivo entre liberales y conservadores.

Con Porfirio Díaz, la realidad de este centralismo no cambió sustantivamente, y desde que inició su “positivista” gestión gubernamental de más de tres décadas, acumula odios y resentimientos de las clases populares, sobre todo a partir de la concentración de la riqueza territorial en los monumentales latifundios con tiendas de raya incluidas, que hicieron de la nación mexicana un país de unos cuantos, en demérito de la población mayoritaria de principios del siglo XX, y que provocarían el inicio de la Revolución mexicana, que inició, para no variar, en diferentes partes de la provincia mexicana, como Chihuahua, Durango, Coahuila,

Morelos, aunque simbólicamente se ubica su génesis en Puebla, con la inmolación de los hermanos Serdán.

La Constitución de 1917, y la pretensión de liquidar las injusticias a fuerza de decreto, impulsó el surgimiento del régimen revolucionario, instituido primero en el Partido Nacional Revolucionario (PNR) de Plutarco Elías Calles; luego, en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) de Lázaro Cárdenas, con todo el corporativismo que se vinculó a ese nuevo intento por centralizar la administración del poder, y finalmente, todo recayó en el Partido Revolucionario Institucional (PRI) de Miguel Alemán Valdés, fortaleciéndose la figura que habría de encarnar el centralismo político y administrativo de la nación: el presidencialismo.

De este modo, los dirigentes surgidos del priísmo cultivaron el centralismo como un valor político cultural que les redituaria participación directa en el esquema piramidal mexicano, realidad que afectó sin duda el desarrollo del país en múltiples formas a partir de la centralización de la administración de los recursos económicos.

Y apenas hace dos décadas, con el anquilosamiento paulatino del esquema presidencialista, es como se ha podido repensar y observar la dicotomía entre centralismo y federalismo, y a partir de las realidades políticas regionales y estatales, el federalismo ha ido ganando puntos en el contexto del Estado de derecho planteado desde la perspectiva democrática, sin que ello signifique, inevitablemente, un difuso y poco definido Estado democrático de derecho.

Es así como se ha generado el devenir histórico de nuestro país, que a la par de los sucesos históricos ha debido contar con un estamento jurídico que ha debido soportar también los contextos de la sociedad a lo largo de los últimos doscientos años.

II. FEDERALISMO Y MARCO LEGAL CONSTITUCIONAL

Para explicar este punto es necesario comenzar con el análisis del federalismo en el Estado mexicano, y para ello es necesario establecer en un principio lo que desde su fondo busca el sistema de Estado federalista.

Como sabemos, una federación es el conjunto de entidades representadas en un solo cuerpo, que es el Estado o nación, conservando la autonomía de cada una de aquéllas. Esta ideología política busca la asociación de cierto número de organismos, con dependencia de un órgano superior,

al cual le pertenece la soberanía nacional, delegándole determinadas libertades.

Con esta forma de Estado se pretende lograr la unificación de las diferencias étnicas, religiosas, sociales y políticas, en un determinado territorio, tomando como directriz la creación de instituciones y mecanismos, a fin de alcanzar una mixtura política que se adecue a la diversidad, para satisfacer las necesidades de cada uno de los integrantes y resolver sus problemas cotidianos.

En este sentido, cabe mencionar a la democracia, como la forma de participación del pueblo en la configuración de la nación, y así, el Estado busca, a través de dichos mecanismos e instituciones, conciliar y empatar intereses, que si bien se puede pensar como una utopía, en resumen es el fin principal con miras a la armonía social.

La diversidad dentro de un Estado-federación permite a aquél, a través de parámetros, irse rediseñando, con objeto de evolucionar con la sociedad.

De todo lo referido podemos señalar que las funciones de un Estado-federación son: la delimitación de poder de cada una de las entidades integrantes, otorgándole una defensa adecuada a las minorías, a través de la autonomía territorial y, principalmente, para integrar dichas entidades, que por lo general son heterogéneas.

En los países latinoamericanos podemos situar al federalismo como medio integrador de la sociedad, ya que tratándose de sociedades tan heterogéneas, que incluyen pueblos indígenas en distintos niveles de desarrollo, permite a un órgano superior, que es el Estado, hacer respetar sus diferencias otorgándoles autonomía.

Ahora bien, conduciendo al federalismo dentro del Estado mexicano, podemos señalar que este sistema fue contemplado y adoptado dentro de su Constitución Política de 1824;¹ no obstante, como sucede con la implantación de nuevos mecanismos de funcionamiento, sufrió la crisis esperada, debido a la anarquía que representaba el tener que depender tanto de un orden estatal como de uno federal, que incluía lo que hoy conocemos como la doble tributación: tener que pagar impuestos tanto al gobierno estatal como al federal, entre otros problemas de organización.

¹ El artículo 4o. de la Constitución 1824 señalaba: "...la Nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal...".

Así, el enfrentamiento de liberales y conservadores² no se hizo esperar, pues los primeros apoyaban la forma federal del Estado, mientras que los segundos pugnaban por el regreso del sistema centralista a la nación.

Y no obstante la crisis que en sus inicios representó la implantación de este sistema, el constitucionalismo mexicano sigue conservando como un principio fundamental al federalismo desde la Constitución de 1857. Dentro de dichas crisis políticas se debe hacer referencia a la caída de la primera república federal de la Constitución de 1824, abandonando su vigencia en 1835 y dando paso a una república centralista configurada entre los años 1836 y 1847 con las Siete Leyes y las Bases Orgánicas de 1843, cuya esencia radicaba en la transformación de los Estados en departamentos con un titular designado por el gobierno central, lo que provocó la inconformidad de algunos estados y por consiguiente su rebelión, como es el caso del estado de Zacatecas y el estado de Texas, habiéndose logrado reprimir la primera, no así la segunda, que desembocó en la independencia de Texas primero como una república que se vinculaba a los ingleses, y luego como un nuevo estado de la Unión Americana.

El surgimiento de una segunda república federal se da entre los años de 1846 a 1853, regresando a la vida a la Constitución de 1824 con el Acta de Reformas aprobadas en 1847.

En 1853 se interrumpe el ordenamiento constitucional con el ascenso de Antonio López de Santa Anna al poder como dictador; sin embargo, es derrocado en 1855 con la revolución de Ayutla, lo que permite a un gobierno provisional convocando a un nuevo poder constituyente, que sesiona entre 1856 y 1857, dando así nacimiento a la Constitución de 1857, en la que se restablece el Estado federalista. Empero, dentro del orden de esta Constitución, se conservan ciertos tintes centralistas en el ámbito político, puesto que se mantiene un límite al poder de la Corte de los estados, logrando así una gran concentración de poder en el presidente de la República. Durante el porfiriato se mantiene dicha centralización, que significó un gran control político en aquel tiempo, con el proceso de concentración de atribuciones fiscales dentro del gobierno federal, aboliéndose con el triunfo de la Revolución de 1910.

Ya dentro de la Constitución de 1917 se refuerza de nueva cuenta la tendencia centralista, con lo cual los municipios seguirían dependiendo

² Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 32a. ed., México, Porrúa, 1998, pp. 110 y 111.

de sus gobiernos estatales para la satisfacción de requerimientos económicos y políticos.

Hoy en día existen tantas formas del Estado federalista, que no se pueden definir de manera inequívoca los lineamientos que lo caracterizan. En el Estado mexicano los artículos que se refieren al tema son el 40 y el 41;³ a partir del principio de autonomía del federalismo, cada entidad federativa tiene la facultad de diseñar, a partir de los márgenes impuestos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, un marco de actuación según su Constitución política local.

En 1982 ya se observa un cambio de gran relevancia en cuestión de la tendencia centralista que caracterizó al país desde 1867, al iniciarse el otorgamiento de una mayor libertad de actuación de los estados y municipios por parte de la federación, acelerándose en la década de los noventa del siglo XX, que incluye la federalización del gasto público ejercido en ciertos sectores, como la educación y la salud, acompañado, en el ámbito electoral, de una fuerte competencia, que se refleja en gobiernos divididos a nivel federal por la diversidad de los partidos que detentan el poder en cada entidad.

Esta dinámica de ir cediendo el poder a las entidades federativas, y éstas a su vez a sus respectivos municipios, se extendió a otros ámbitos, como los de la política social, la política de desarrollo, y la que nos interesa abordar, como lo es la política de seguridad pública y justicia penal, y los beneficios del federalismo en la aplicación de políticas criminales y criminológicas en las entidades y municipios.

III. POLÍTICA CRIMINAL Y CRIMINOLÓGICA

Por lo que se refiere a la forma de emplear las definiciones de política criminal y política criminológica, cabe resaltar que somos respetuosos de la coincidente o diferente acepción que se llegara a tener sobre las mismas por parte de diferentes autores, y por lo tanto, debemos señalar que este conjunto de políticas —tanto criminales como criminológicas—, al unirse necesariamente en su actividad o aplicación en cualquier Estado, es decir, al aplicar e implementar políticas de represión (criminales) y

³ De los procedimientos acerca de las controversias constitucionales entre la Federación y los estados.

políticas de prevención (criminológicas) de las diferentes acciones delictivas, se denominan y dan paso a lo que llamamos política criminológica integral, cuya acepción es la que deberíamos tener en México, atendiendo a las diferentes condiciones culturales, educativas, históricas y político-sociales, entre otras, en la forma de combatir la criminalidad en nuestro país, y que difieren adjetivamente de las maneras en que se realiza esta actividad del Estado en otras partes del mundo occidental.

Debemos observar que la política criminal y la política criminológica durante varios años y en distintos países han sido definidas con distintas ópticas: algunas tienen la definición entrelazada en consideraciones de carácter social, y otras, de carácter meramente represivo, y unas más de índole mixta.

Consideramos que una gran parte de investigadores confunden sus definiciones con las generalmente admitidas, y esa confusión determina la efectividad de la política criminal. Si las analizamos, podemos observar que las definiciones de autores europeos y norteamericanos son de corte represivo, y las definiciones de los investigadores latinoamericanos se tiñen de argumentaciones político-sociales.

Por sus contenidos, esas confusiones impiden la adecuada comprensión ontológica de estas políticas: a unas las pudiéramos definir como represivas (criminales), a otras como sociales (criminológicas), y unas más, indefinidas. Suponemos que la confusión y la falta de aplicación de buenas políticas criminales tienen su explicación en esta nebulosidad conceptual, que inclusive se determina por maneras intelectuales de comprender el fenómeno delictivo. Por un lado, los países europeos, en su calidad de potencias mundiales, tienden a la represión, que se convierte en “política de exportación” vinculada sólo a cuestiones de dogmática penal, y las políticas mexicanas, así como las latinoamericanas, en su calidad de “políticas importadas”, tienden a la prevención, pero no aciertan finalmente en su propósito final, cayendo en dudosas e inciertas políticas de “prevenir el delito reprimiéndolo”. Con esa ideología latinoamericana se obstaculiza la práctica de una verdadera política criminal estatal, cuyo fin sustantivo es el de prevenir los delitos, y no sólo reprimirlos cuando éstos ya se han dado.

Nuestra experiencia en la investigación de este tema fuera de México nos ha permitido estructurar una reflexión concluyente: en Europa nada más se aplican las políticas criminales con fines represivos, en tanto México y América Latina tratan de aprender de Europa, cosa muy meritosa, aunque no se puede soslayar la inaplicabilidad de algunas prácticas

del viejo continente, en razón de que nuestro sistema penal es diferente en su orden y en su aplicación. Esa realidad que nos toca vivir como “importadores de teoría”, “importadores de ciencia”, y no en investigadores de teorías penales, gracias a la inoperancia de las políticas en educación de alto nivel desarrolladas en el pasado, es patente, y sólo hasta hace unos años hemos tenido oportunidad de comenzar a realizar investigaciones serias sobre los contenidos político-criminales del Estado mexicano.

En América Latina hemos observado que al tratar de hacer copias de los esquemas europeos, simplemente no funcionan, e inclusive en los Estados con relativa democracia o de corte totalitario, a falta de cultura propia *criminológica*, fracasan en sus intentos de la prevención del delito, convirtiéndose en tortuosos imitadores, con fracasos múltiples, caros y graves para el Estado del que se trate.

Ahora bien, es importante señalar que la conjunción de las políticas sociales con las criminales dan como definición a las *políticas criminológicas*, que deben entrelazarse en forma “integral” para ser efectivas, como se apunta en otro de nuestros textos: *Política criminológica integral*,⁴ donde, asimismo, se apunta la urgencia de habilitar esta definición para ayudar a contrarrestar los efectos de la actividad criminal en las grandes ciudades (Distrito Federal, Monterrey, Puebla, Guadalajara) y estados de la República mexicana (en especial las entidades fronterizas), desembocando esos criterios a nuestros espacios domésticos y hacia los países hermanos de Latinoamérica o aquellos que se normen dentro de un sistema similar al nuestro y con necesidades reales de combatir la delincuencia, disponiendo las estrategias contra el crimen de acuerdo con las necesidades y posibilidades de cada nación.

La política criminal debe comprender en nuestro sistema penal, y en la mayoría de los sistemas democráticos —en mayor o menor medida—, la actuación y responsabilidad de los tres poderes: el Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo, en los cuales se ejercita —ya en la constitución de leyes, en la administración de justicia y en la persecución del delito— el *ius puniendi*. Ahora, debe entenderse que en el aparato represor es donde las políticas criminales son nada más retributivas. Para explicarnos mejor, si analizamos los tres poderes del Estado, únicamente se guían por un espíritu represivo; veamos esto así: el Poder Ejecutivo tiene al Ministerio Público y a la policía bajo su férula, así como a los servicios periciales.

⁴ Lozano Tovar, Eduardo, *Política criminológica integral*, Tlaxcala, Universidad Autónoma de Tlaxcala, 2002.

Asimismo, debemos contar la intervención permanente del Ministerio Público en el proceso; un Poder Judicial represivo que determina que llenando las cárceles de acusados es como puede reprimir el crimen; y un Poder Legislativo que piensa de igual modo, pero a través de la emisión de leyes más duras, aunque no por ello efectivas.

No olvidemos que también bajo la misma autoridad ejecutiva se encuentra la materialización de la prisión, y asimismo, la rehabilitación de los infractores y las preliberaciones.

En este contexto, debemos comprender que la política criminológica es la disciplina que ayudada por la criminología y sus ciencias auxiliares, previene los delitos con el fin mediato de que no se produzcan nuevas conductas predelinuenciales, evitando así la represión como medio y argumento común. Para poder entender la diferencia entre política criminal y política criminológica, debemos decir que la política criminológica parte de la unión de las políticas criminales, así como de la criminología; esta apreciación nos dará aspectos de carácter preventivo como ciencia, a diferencia de las políticas criminales, que sólo son el aspecto represivo; es decir, sólo es el sistema duro del Estado, y la prevención representa lo criminológico.

Todos los conceptos culturales y de la ciencia y de sus clasificaciones han sido resultado de diferentes momentos e ideologías del poder en las sociedades centrales, impuestos a sus periferias. En consecuencia, puede afirmarse que responden a sucesivos pasos del avance de la sociedad industrial (al menos en los dos últimos siglos) y, por ende, son sistemas de ideas que han sido impuestos a nuestros márgenes, simplemente por formar parte de la estructura de poder mundial.

Si pretendemos mirar desde la periferia hacia el centro, no podemos seguir esos encuadres, pues estaríamos devolviendo al centro su propia visión o perspectiva. Como es natural, esto no nos autoriza a inventar “ciencias”, sino a manejarnos con un criterio un tanto más ingenuo en el saber, que es el criterio de la necesidad, mientras que un aspecto de nuestra realidad periférica requiere un cambio, los conocimientos necesarios para efectuar ese cambio constituyen un saber necesario para nosotros, sin que debamos preocuparnos mayormente acerca de si ese *saber* es una “ciencia” desde el punto de vista de las perspectivas centrales, y en ese sentido se ha vinculado el camino que hemos desandado en el ámbito del derecho penal con relación a las políticas que ejerce el Estado para prevenir y combatir el delito, y que sin embargo, como lo hemos señalado en

este texto, también se enfrentan con los vicios del centralismo político, inevitablemente.

IV. UN SISTEMA PENAL Y DE SEGURIDAD PÚBLICA CENTRALISTA

No debemos olvidar que la política criminal constituye una manifestación del poder que tiene el Estado para enfrentar a un fenómeno como lo es la delincuencia. Desde esta perspectiva, a la política criminal se la observa como un objeto de estudio, para analizar cuáles son las medidas, estrategias o acciones que el Estado adopta para enfrentar ese fenómeno; cómo lo hace y qué tanto resulta funcional.

Ahora, no olvidemos que el Estado mexicano también afirma la teoría del control social formal y control social informal en el Estado de derecho, situándonos en la tradición occidental, y que explica el ejercicio del derecho penal y la seguridad pública como dos potestades para favorecer estos dos controles, que a continuación definiremos de manera concisa para una mejor comprensión de nuestra temática.

1. *Control social formal*

El control social formal es aquel que el Estado tiene a su alcance para garantizar un orden coactivo, y parte de los documentos positivos, de las leyes, de los reglamentos, y en materia penal, de las instancias del propio sistema penal. Las instituciones del control social formal son aquellas que se entrelazan con el sistema jurídico del cual se habla, y en este caso, del sistema jurídico mexicano.

En efecto, debemos aceptar, en consonancia con Moisés Moreno, que el sistema penal significa la serie de medidas de orden político-criminal que asume el Estado para tener el control social.⁵

2. *Control social informal*

Por cuanto hace al control social informal, se puede ubicar en comportamientos convencionales normados por reglas sociales y morales, que

⁵ Moreno Hernández, Moisés, *Política criminal y reforma penal*, México, Cepolcrim, 1999.

no se vinculan necesariamente a una coercitividad penal (comportamientos tales como clichés sociales, modas consumistas, procesos integracionistas culturales, etcétera), y las instituciones del control social informal son la familia, las escuelas, las religiones, los *mass media*, los clubes sociales, entre otros; es decir, las instituciones en el Estado mediante las cuales se incentivan, regulan o inclusive proscriben los comportamientos propios de cada sector social, y que como ya dijimos, no son vinculantes.

Ambos controles hacen posible la existencia del Estado y el cumplimiento del contractualismo social, aunque ello no significa que esta existencia no se encuentre sujeta a devaneos por la inoperancia de los controles sociales formales e informales.

Y como lo señala García Ramírez:

El sistema penal mexicano, como medio de control social que a la vez despliega una determinada política criminal particularmente penal, es un conjunto de piezas que se relacionan y condicionan entre sí, ya que a pesar de que cada parte tiene una función específica, sólo en conjunto se pueden observar los resultados de las decisiones particulares. Por lo que es necesario que las medidas a tomar por todas estas fracciones, estén vinculadas con la realidad social y jurídica. Pero de manera coordinada, ya que de no estarlo sólo se restaría funcionalidad a dichas acciones; la integración del sistema penal a través del diseño y ejercicio de una política criminal uniforme da como resultado una lucha real contra la delincuencia.⁶

3. *El centralismo en el derecho penal*

Para comprender las consecuencias del centralismo en el derecho penal, baste decir que en el siglo XX, el Ministerio Público y el Poder Judicial, vinculados al sistema presidencialista (centralista) mexicano, se sometieron por conveniencia política y estructural a esa misma cultura, en demérito de su propia existencia.

El derecho penal y sus instituciones en este esquema, jugaron —y juegan en algunos casos, no pocos, lamentablemente— un protagonismo marcado en beneficio del ejercicio del poder político, como una manera de condicionar comportamientos, y no de estimular la procuración y administración de la justicia penal.

⁶ García Ramírez, Sergio, *El sistema penal mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 9.

Damos en las siguientes líneas un bosquejo de las realidades experimentadas por el representante social y el Poder Judicial, en el ámbito de sus respectivas competencias y atribuciones.

4. *Ministerio Público controlado*

A la par de su función jurídica, la actividad del Ministerio Público en nuestro país se ha visto afectada al relacionarse con la función de gobierno de los regímenes verticales emanados de la Revolución mexicana, y este panorama lo podemos evidenciar con los apuntes que hace García Ramírez, un agudo estudioso de esta figura, y que pone de relieve la circunstancia que vivió el Ministerio Público en las últimas tres décadas:

Me convence la lección orteguiana (haciendo referencia a la obra de Ortega y Gasset): soy yo y mi circunstancia. Traslado ese hallazgo a otros espacios. Las instituciones son eso mismo, exactamente: ellas y su circunstancia. Lo es, por ejemplo, el Ministerio Público. No corresponde a un paradigma, aunque haya en su historia muchos caminos convergentes. No puede resumirse en una sola forma o una sola fórmula. Es un dato de la historia: la social, la jurídica, la política. En otras palabras, el Ministerio Público es él y su circunstancia. Lo fue la institución francesa, de la que proviene el nombre que finalmente obtuvo aceptación generalizada y la figura que han adoptado, pero sólo en cierta medida, otras instituciones homónimas. Y lo ha sido —él y su circunstancia— el Ministerio Público mexicano. Debo subrayarlo: en estas tierras, las nuestras, todo toma un perfil, un tono, una intención, un signo característico. También el Ministerio Público: es mexicano. En su origen hay diversas influencias, distintos apremios. ¿Se podría decir que nuestro complejo, frondoso, exuberante Ministerio Público es otra expresión —esta vez con toga republicana— del impetuoso barroco mexicano?⁷

Esa misma realidad es la que vincula al Ministerio Público con su esencia: derivada su existencia de un presidencialismo vertical, el Ministerio Público asumió en el siglo pasado, una función de gobierno, una función política, una función que contribuyó al control formal de la sociedad, no pocas veces manipulado este control. El Ministerio Público sigue siendo —y acaso será por mucho tiempo— un sujeto poliédrico. Ni

⁷ Fix-Zamudio, Héctor, *Ministerio Público*, prólogo de Sergio García Ramírez, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 7.

siquiera en su más conocida encomienda, la procesal, halla reposo esta complejidad: “Si hay una figura ambigua en el proceso civil y penal, es el Ministerio Público”.⁸

Y al efecto, nos permitimos refrendar lo enunciado por García Ramírez:

Estamos hablando del Ministerio Público, de la institución indagatoria y persecutoria, de los poderes Ejecutivo y Judicial, del Estado sancionador. Ahora bien, ¿cómo olvidar que nada de esto existe más allá de la persona concreta, el servidor público, el empleado judicial, el funcionario de la procuración de justicia, el policía o el fiscal que ostenta la condición, grave condición, de autoridad? En consecuencia, cuando nos referimos a instituciones, hablamos de personas; ésa es la realidad; con ellas —las personas, no las instituciones— se encuentran los ciudadanos en el cuartel de policía, en la oficina del Ministerio Público, en el estrado judicial. Y de la calidad profesional y moral de esas personas depende lo que sea, haga y pueda la justicia. Ésa es la realidad, la dura realidad.

Por ello, porque se trata de poner el poder en las manos de personas concretas, que administran la fuerza y la ley —el otro monopolio, el weberiano: concentración de la violencia, que opera con patente de legitimidad— suscribo con entusiasmo las preocupaciones del profesor Fix-Zamudio acerca de la carrera ministerial, que no es menos relevante que la judicial: acaso lo sea más, porque el ciudadano común entra al laberinto de la justicia por la puerta ministerial.⁹

Al recuerdo de su paso como procurador general de justicia del Distrito Federal, y luego como procurador general de la República, debemos el juicio inobjetable de García Ramírez a la función política, de gobierno, desde su circunstancia, del Ministerio Público en la segunda mitad del siglo XX, y que hemos venido exponiendo en estas líneas:

El autor [Fix-Zamudio], mi generoso amigo, recuerda los oficios de la Procuraduría del Distrito Federal, treinta años atrás, reemprendidos en la Procuraduría de la República hacia 1982, para asegurar el ingreso debido del personal al servicio de la justicia. Se quiso despejar la puerta grande y clausurar la puerta chica y sombría, el acceso en la penumbra de la vena-

⁸ Cernelutti, Francisco, *Cuestiones sobre el proceso penal*, trad. de Santiago Sentís Melendo, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, p. 211.

⁹ Fix-Zamudio, Héctor, *Ministerio Público...*, cit., pp. 20 y 21.

lidad y la improvisación. Éste es un inmenso tema de la justicia: si no se resuelve, tampoco se resuelve el problema de la justicia. Y entonces todo queda en palabras, en ideas, en buenas intenciones que el viento desaloja.¹⁰

5. Poder Judicial acotado

En el papel, al menos, la independencia judicial en México se erigió cuando nuestro país inició como nación independiente, con el devenir de su historia constitucional. La Constitución de Cádiz de 1812¹¹ es el antecedente constitucional más próximo a la primera Constitución mexicana, pues si bien es cierto que no participaron como constituyentes los pobladores de la Nueva España, con el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba los emancipados le otorgaron expresa aplicación a la carta en el inicio del nuevo imperio mexicano,¹² y en dicho documento se establece la división de poderes, origen primigenio de la independencia formal del Poder Judicial.

Morelos, con la influencia de los filósofos de la Revolución francesa, esboza el ideal de que “...todo el que se queje con justicia tenga un tribunal que lo escuche, lo ampare y lo defienda contra el fuerte y el arbitrario...”, dando nacimiento a su carta política expresada en *Los Sentimientos de la Nación*,¹³ que en su artículo quinto refiere la división de poderes y establece como uno de ellos el judicial.

Así, en la carta de 1814 (Apatzingán)¹⁴ como en la Constitución de 1824 y en la de 1857, se establecen capítulos correspondientes a la integración y facultades del Supremo Tribunal Judicial, cuyas atribuciones fueron perfilándose paulatinamente.

No es sino hasta la Constitución de 1917 cuando se logra de manera más acabada la integración y facultades constitucionales del Poder Judicial, y, en ese tenor, su autonomía respecto de los otros poderes y la independencia e imparcialidad de sus integrantes. Justamente la preservación de la autonomía de los órganos judiciales y administrativos del Poder Judicial y la independencia e imparcialidad de los jueces y magistrados en

¹⁰ *Idem*.

¹¹ Título V de los Tribunales, artículos 242-308.

¹² El Imperio de Iturbide y su Constitución de 1822.

¹³ Sus integrantes deben ser sujetos sabios y de probidad.

¹⁴ Capítulo XIV del Supremo Tribunal de Justicia, artículos 18-231.

su función de decir el derecho son obligaciones constitucionales y legales¹⁵ del Consejo de la Judicatura Federal, lo que se traduce en la acción de vigilar que este cometido se haga efectivo.

La independencia judicial es un presupuesto indispensable que se da en el ámbito de relación frente a los demás poderes de la Unión, el Legislativo y el Ejecutivo; es decir, que la función jurisdiccional de decir el derecho no se ha determinado por quienes tengan la facultad de crearlo y de aplicarlo.

Una garantía de la independencia personal del juzgador la constituye su inamovilidad, consignada en el artículo 97 de la ley fundamental¹⁶ cuando establece que los magistrados de circuito y los jueces de distrito durarán seis años en el ejercicio de su cargo, y si al término de ellos fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley. ¿Y cuáles son esos casos? Tales como incurrir en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales, la comisión de delitos, aceptar o desempeñar cualquier empleo o encargo de la Federación, de los estados, del Distrito Federal o de particulares.

Hemos hecho todo este recuento histórico para contraponer el sometimiento al cual se vio impulsado, obligado y recurrido el Poder Judicial durante el régimen revolucionario institucionalizado, como se puede ver en la forma de elegir magistrados, que se *palomeaban* como se hacía con los gobernadores y legisladores.

Los jueces no escaparon a este ejercicio de su función ligada con el control formal institucional, político, como un ejercicio de poder, que a fuerza de mencionarlo nos ubica en la reforma constitucional zedillista de 1994, que da un *golpe de timón* a la conducción de nuestro máximo tribunal, bajando esta dinámica institucional a los demás poderes, con la implementación de sus propios órganos de administración, como los consejos de la judicatura, y una paulatina independencia *real* de los poderes ejecutivos de las entidades.

La fortaleza de la independencia judicial radica en la transparencia de los actos que rigen la institución, entre otros su organización, administración, integración y la designación de sus miembros, así como en la convicción de la certeza y seguridad legal de sus resoluciones. Como lo

¹⁵ Artículo 94, relativo al Poder Judicial, y artículo 100, del Consejo de la Judicatura.

¹⁶ Nombramientos y adscripciones de magistrados y jueces federales.

expresara en su momento el entonces ministro presidente Mariano Azuela Guitrón, con motivo de la conclusión del periodo de sesiones del máximo tribunal del país: “En nuestra neutralidad, en nuestra imparcialidad radica nuestra fuerza. Sin independencia, no somos nada”.¹⁷

6. *Una seguridad pública endeble*

Si buscamos una definición medianamente válida sobre lo que es la seguridad pública en los *mass media*, o en el propio conocimiento popular y en el académico, este término tiene una percepción de orden ciudadano, militar, e inclusive social, a causa de las circunstancias sociales actuales, con lo cual podemos colegir que inevitablemente nos estamos enfrentando a una definición de orden político, es decir, de conveniencia y óptica relativa, deliberada por parte de quien deba preguntar y quien deba responder, una cuestión de ejercicio del poder, sin duda alguna.

A este respecto, cabría invocar nuevamente a Sergio García Ramírez, para quien “la seguridad pública es una cualidad de los espacios públicos y privados, que se caracteriza por la inexistencia de amenazas que socaven o supriman los bienes y derechos de las personas y en la que existen condiciones propicias para la convivencia pacífica y el desarrollo individual y colectivo de la sociedad”.¹⁸

Si nos ajustamos a las características de esa “cualidad”, debemos entender que para una efectiva convivencia social, pacífica, y que permita el desarrollo de las personas, se exige, además de los satisfactores propios del sujeto —alimento, vestido, vivienda, empleo, educación, etcétera—, una óptima tranquilidad en los espacios públicos, tanto internos (como el hogar, la escuela) como externos (las calles, los deportivos, las iglesias, los mercados, los transportes públicos, los parques), y cuyo resguardo se le encarga, en el caso de los externos por lo menos, a la fuerza pública y privada (en el caso de instituciones bancarias).

¹⁷ Azuela Guitrón, Mariano, ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Discurso con motivo del llamado a los integrantes del Poder Judicial a considerar y ponderar la autonomía del mismo. 15 de junio de 2005, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹⁸ García Ramírez, Sergio, “En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito”, en Peñaloza, Pedro José y Garza Salinas, Mario A., *Los desafíos de la seguridad pública en México*, México, Universidad Iberoamericana-UNAM-PGR, 2002, p. 81.

Por eso, y desde la perspectiva política, es una función del Estado la seguridad pública, y depende de quién esté gobernando, ¿cuándo podemos hablar de seguridad pública, de crisis de seguridad pública, de nulidad de seguridad pública? ¿Cuándo hay un incremento de los números de delincuencia en orden descendente, pero que en nada se parecen por su nimiedad a los delitos que del fuero común se cometen a diario en el interior de los espacios privados, como la violencia intrafamiliar, el incesto, las injurias? Hemos conocido de no pocos gobernantes que se ufanan porque en sus entidades no hay secuestros ni decapitaciones de narcotraficantes o sicarios, pero que en los números de la delincuencia del orden común se encuentra una verdadera bomba de tiempo social por lo escandaloso de las cifras.

Sólo como referencia, señalamos los estudios que el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), y cuyos resultados se derivan de la Cuarta Encuesta Nacional sobre Inseguridad, que tiene como periodo de referencia el año 2005, y abarca 16 zonas urbanas (ENSI-4/urbana): Acapulco, Cancún, Ciudad Juárez, Cuernavaca, Culiacán, Chihuahua, Distrito Federal, Guadalajara, Mexicali, Monterrey, Nuevo Laredo, Oaxaca, Tijuana, Toluca, Villahermosa y la zona conurbada del Estado de México. En la realización de la ENSI-4/urbana se contó con la invaluable participación del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), y asimismo, con el aval de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), la Fundación Este País, la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), y el poderoso Consejo Coordinador Empresarial (CCE).

Se afirma que estos datos son sustantivos, pues no provienen de la estadística oficial, y se apegan a los más estrictos estándares internacionales y a las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).¹⁹ Y las cifras son preocupantes.

1) En promedio, más de dos de cada diez habitantes de las zonas analizadas han sido víctimas de algún delito durante su vida. En el Distrito Federal se observa la proporción más alta: tres de cada diez.

2) En 2005, las multivíctimas —personas que fueron victimizadas dos o más veces— constituyeron la tercera parte de los afectados por la delincuencia. El 70% de las víctimas de las áreas urbanas estudiadas se

¹⁹ Véase www.icesi.org.mx

encuentra en la zona metropolitana de la ciudad de México, o sea, el Distrito Federal más la zona conurbada en el Estado de México.

3) El Distrito Federal ocupó el primer lugar durante 2005 en prevalencia e incidencia delictivas —cifras netas derivadas de la base de datos— 20,368 víctimas y 32,572 delitos por cada 100,000 habitantes. Es notable el incremento que se observa en ambos rubros. En ninguna otra área urbana aumentó tanto la delincuencia de 2004 a 2005. En contraste, en Cuernavaca, Culiacán y Guadalajara la delincuencia descendió significativamente.

4) El robo a transeúnte constituye más de la mitad del total de la delincuencia. Sin embargo, en Mexicali y Nuevo Laredo el delito más frecuente es el robo de accesorios o refacciones de vehículo, y en Ciudad Juárez el robo a casa habitación.

5) Es notablemente alta la incidencia de secuestros en el Distrito Federal y, en seguida, en el Estado de México. Sólo una de cada cinco víctimas denuncia el delito (proporción inferior a la observada en 2004). En Acapulco, sólo una de cada diez. Del total de delitos cometidos, sólo en el 14% se inicia una averiguación previa. En Oaxaca, sólo en el 6% de los casos.

6) El transporte público y la calle son percibidos como los ámbitos más inseguros. La mitad de la población siente que la criminalidad ha afectado su calidad de vida.

7) Por temor a la delincuencia, una de cada dos personas dejó de usar joyas, salir de noche o llevar consigo dinero en efectivo. Las cerraduras constituyen la medida doméstica de protección más socorrida: tres de cada diez personas las colocaron durante 2005.

8) Las corporaciones policiacas locales inspiran bajo nivel de confianza, pero los partidos políticos suscitan aún más rechazo. La desconfianza es todavía mayor en el Ministerio Público que en cualquiera de las policías. Aunque sólo una de cada cinco personas tiene mucha confianza en las policías federales, se confía más en éstas que en las locales.²⁰

7. Un federalismo de la seguridad pública

El ejercicio de un sano federalismo, sin duda avalaría una mejor planeación de la propia seguridad pública en el país. Como ya dijimos al

²⁰ *Idem.*

principio de la intervención, las políticas criminales y criminológicas que se traen de otros países no responden a las expectativas locales: tenemos como claro ejemplo el llamado que hizo el ex gobernante capitalino, Andrés Manuel López Obrador, al inicio de su mandato, al ex alcalde Rudolph Giuliani y a su grupo de asesores, para asesorar al gobierno del Distrito Federal para “recuperar los espacios públicos” a través de la “cero tolerancia”.

En este contexto, el federalismo es un argumento inobjetable para implementar en cada espacio, en cada comunidad, barrio, municipio y/o entidad, las condiciones apropiadas para cada espacio habitacional, laboral, educativo, público, con el auxilio de la normativa señalada para el denominado Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).

Desde el punto de vista constitucional, el numeral 21 de la carta magna de nuestro país establece respecto de la seguridad pública el siguiente texto, del cual se afirman las características de la misma en las entidades federativas de México:

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.

c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvara, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de seguridad pública.

e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.²¹

V. LA FEDERALIZACIÓN DE LA POLÍTICA CRIMINAL Y CRIMINOLÓGICA

A manera de conclusión, consideramos pertinente advertir que las políticas criminales y criminológicas deben abreviar de la legitimidad del federalismo para instaurarse de manera adecuada en los espacios públicos y privados por cuanto hace a la seguridad pública y a la prevención del delito, y por cuanto se refiere a la administración y procuración de justicia, el federalismo se patentiza en la particular manera en que se estructuran las codificaciones penales respecto de cada entidad y sus necesidades en este sentido.

Las condiciones jurídicas para aterrizar estas políticas, a partir del contexto normativo de las entidades federativas, implica un esfuerzo sustantivo de los académicos, los actores políticos e institucionales, y los grupos sociales que aún esperan con cierto recelo que las realidades constitucionales comiencen a transformar la realidad que se vive.

De otro modo, el avance progresivo de la delincuencia y sus violentos actos, ya para ajustar cuentas y para promover la cultura del terror en la población, irá ganando terreno a los gobernantes y a la sociedad misma, poniendo por primera vez y en definitiva, la viabilidad de la paz social y la seguridad nacional, y con ello, inclusive, la estructura del Estado mexicano mismo.

²¹ Constitución Política de los Estados Unidos, artículo 21.