Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
Facultad de derecho y ciencias sociales
Licenciatura en derecho

MODELOS CIUDADANOS DE TUTELA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL ESTADO MEXICANO: EL CASO DEL PUEBLO MIXE DEL ESTADO DE OAXACA

Tesis presentada para obtener el título de Licenciado en Derecho

Sustenta

José Albero Jiménez Hernández

Director

Mtro. Rodolfo Igor Archundia Sierra

Puebla de Zaragoza, Puebla, a Junio de 2020

AGRADECIMIENTOS

A mamá, papá, Palmi y Mayra, por su amor e infinita paciencia

A mis maestros Eleazar Maldonado Cisneros (†), Rodolfo Igor Archundia Sierra y Arturo Rivera Pineda, por enseñarme a dudar

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 1
CAPÍTULO I GÉNESIS DEL ESTADO 5
1.1 Descubrimiento o construcción del estado 7
1.1.1 Evolución de la familia 10
1.1.2 Conservación del Estado 20
1.2 Necesidad y objetivo del estado 25
1.3 “Constitución” de un Estado 36
1.4 Constitución del Estado Mexicano 44
CAPÍTULO II ALCANCES Y CONCEPTO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA 62
2.1 Evolución y concepto de la seguridad pública 62
2.2 Concepto de seguridad pública en el sistema jurídico mexicano 67
2.3 Facetas de la Seguridad Pública en el sistema jurídico mexicano 73
2.3.1 Prevención de delitos 74
2.3.2 Investigación y persecución de los delitos 76
2.3.3 Sanción de las infracciones administrativas 78
2.3.4 La reinserción social 79
2.4 La inseguridad pública en México 86
CAPÍTULO III TUTELA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA 94
3.1 Distribución de competencias en materia de seguridad pública en el estado mexicano 94
3.2 Participación de la ciudadanía en labores de seguridad pública 100
3.3 Acciones realizadas por la sociedad civil para tutelar la seguridad pública 103
3.3.1 Acciones individuales 107
3.3.2 Acciones colectivas 110
CAPÍTULO IV PUEBLOS ORIGINARIOS: PUEBLO MIXE Y FORMA DE TUTELA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA 119
4.1 Quiénes son los pueblos originarios de México 119
4.2 Marco normativo que rige a los pueblos originarios 126

4.3 Antecedentes históricos y geográficos de la nación Mixe 141
4.4 Principios de la organización política de las comunidades mixes 154
4.5 La seguridad pública en el Pueblo Mixe 159
4.5.1 Incidencia delictiva en el Pueblo Mixe 160
4.5.2 Autoridades competentes en materia de seguridad pública 162
4.5.3 Delitos y sanciones 166
4.5.4 Procedimiento para la imposición de sanciones 197
CONCLUSIONES 203
BIBLIOGRAFÍA 205

MODELOS CIUDADANOS DE TUTELA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL ESTADO MEXICANO: EL CASO DEL PUEBLO MIXE DEL ESTADO DE OAXACA

“Nuestro sistema de educación, que nos hace vivir desde la infancia entre griegos y romanos, nos habitúa a compararlos sin cesar con nosotros, a juzgar su historia según la nuestra y a explicar sus revoluciones por las nuestras. (…). De esto proceden muchos errores”.

Fustel de Coulanges

INTRODUCCIÓN

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), así como diversas organizaciones de la sociedad civil, han documentado el comportamiento del fenómeno delictivo en México, principalmente, a partir del año 2010.

De esa forma, mediante la implementación de diversos instrumentos, entre los que destaca la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), se ha logrado advertir un incremento en el índice delictivo dentro del territorio nacional año con año.

Aunado a ello, dados los constantes y reiterados hechos violentos que protagonizan las fuerzas del estado en contra de los grupos de la delincuencia organizada, así como la percepción de la ciudadanía respecto del incumplimiento de las autoridades en las labores que garanticen la seguridad pública, se ha hecho necesario que diversos personajes políticos urjan a las instancias de decisión cambios sustanciales para atender de manera eficaz el aumento de la inseguridad pública.

Exigencias que han provocado un cambio en el paradigma de la tutela de la seguridad pública en el país. Tal fue el caso de la firma del *Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad*[1], en el que autoridades de los tres poderes y niveles de gobierno e integrantes de la sociedad civil (académicos, religiosos y políticos), se comprometieron a llevar a cabo acciones en conjunto para mitigar los efectos que producen los altos niveles de la delincuencia en el país, reconociendo la necesidad y la urgencia de que los particulares participen de forma activa en las labores tendientes a la realización de la seguridad pública.

Derivado de dicho documento, en cumplimiento a los compromisos adquiridos, el 2 de enero de 2009 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en la que, en comparación con las legislaciones que le precedieron, se contempló de manera expresa la forma en la que la ciudadanía colaboraría con las instituciones policiales y de procuración de justicia para cumplir con los fines de dicha norma.

Sin embargo, pese a la implementación de un nuevo sistema, así como a las responsabilidades adquiridas, para el año 2014 se incrementó en un 45% el número de delitos cometidos en el país en comparación con el 2010,

[1] Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de agosto de 2008.

demostrándose la ineficacia de la acción gubernamental para contener el problema de la inseguridad.

Ante ese escenario, los ciudadanos se vieron obligados a tomar diversas medidas para proteger su patrimonio e integridad, algunas de forma organizada y dentro de los límites señalados por el sistema jurídico, otras, por el contrario, no solo carentes de sustento normativo, sino en contravención a las disposiciones legales.

Pero lo relevante del caso es advertir que, por un lado, los particulares exigen mayor participación en las tareas de seguridad pública y, por otro, que las normas de la materia los relegan a intervenir de forma pasiva, ya sea a través de la formulación de propuestas o en acciones de *supervisión*.

Por ello, se realiza un análisis respecto de un modelo distinto al señalado por las leyes federal y estatales para garantizar dicha función, en la que se exige la coadyuvancia de la población en general para el correcto desarrollo de las facultades delegadas a los órganos de gobierno, haciendo énfasis en las discrepancias que aquel guarda con el modelo instaurado por el sistema jurídico hegemónico, su licitud a la luz de los principios constitucionales y su legitimación.

De forma tal que el objetivo del presente trabajo fue identificar la causa por la que el proceder de las autoridades de la región alta del pueblo Mixe del estado de Oaxaca, al ejecutar acciones en materia de seguridad pública, contraviene el contenido de las normas dictadas por el sistema jurídico mexicano en relación a dicha función.

Así, se establecen dos hipótesis, una nula y otra alternativa. Ambas parten del presupuesto de que las prácticas y acciones de los gobiernos de las comunidades del Pueblo Mixe para la tutela de la seguridad pública se fundan en su cultura y necesidades, no por las legislaciones del Estado federal mexicano y del estado de Oaxaca, sin embargo, la primera atribuye tal proceder al desconocimiento del sistema jurídico mexicano, mientras que la segunda lo imputa a la discrepancia de los principios que rigen cada actuar, pues el sistema hegemónico se desarrolla por el caudal que le impone el principio de legalidad, mientras que el pueblo Mixe atiende a la tradición y a la necesidad de conservación para decidir su forma de actuar.

Para despejar el problema socio-jurídico, en el primer capítulo se resume el proceso evolutivo del estado desde las sociedades que precedieron a Grecia y Roma hasta las que se constituyeron en las postrimerías del siglo XVIII, ello para evidenciar la multiplicidad de fines que le son atribuidos y su diversificación en

atención al contexto propio de cada sociedad, lo anterior se particulariza al realizarse una descripción del proceso histórico que culminó con la creación del estado mexicano, así como las condiciones sociales en las que se empezó a edificar el mismo.

Luego, en el segundo capítulo, tomando como punto de partida el contenido del artículo 21 constitucional, se describe los términos en los que se instituyó a la seguridad pública en nuestro sistema jurídico, a la vez que se muestran datos que evidencian la condición actual de dicha prestación en el territorio nacional.

En ese tenor, en el tercer capítulo, se analiza de la distribución de competencias que realiza el orden jurídico para su satisfacción, destacando aquellas facultades que otorga a los particulares, además, se describen las acciones que, independientemente de su licitud, son llevadas a cabo por éstos para mitigar los daños que produce el fenómeno delictivo en su comunidad.

Con esos antecedentes, en el cuarto capítulo, se explica la existencia de sociedades que no comparten necesariamente la visión nacionalista del estado y, por lo tanto, en diversos ámbitos no solo actúan al margen de aparato gubernamental, sino en contravención al mismo.

De esta forma, se lleva a cabo la limitación conceptual del término *pueblos originarios*, la identificación de aquellos que subsisten en el territorio nacional y, de manera específica, la descripción del marco social, cultural y jurídico del pueblo mixe que habita en el estado de Oaxaca, detallando el modelo que utiliza para tutelar la seguridad pública en su territorio.

Además, tomando como punto de partida el sistema de cargos establecido para su gobierno interior, con base los resultados de las entrevistas realizadas a las autoridades de las cabeceras municipales de las comunidades que integran la región alta del pueblo Mixe durante el mes de noviembre de 2018, se detalla la participación activa de los ciudadanos en diversos ámbitos que inciden en la materialización de la seguridad pública, contrastando este modo de proceder con las limitantes impuestas a los particulares por el orden normativo tradicional, logrando así presentar dos realidades divergentes respecto de un mismo fenómeno social.

Ello nos llevará a debatir sobre algunos derechos que no son reconocidos a las comunidades indígenas, como el de establecer su propio catálogo de penas y la constitucionalidad de algunas de sus prácticas para tutelar la seguridad pública, como la del *destierro.*

Finalmente, bajo estas condiciones, se evidenciará que, en efecto, existe una disociación entre el modelo hegemónico-nacional y el implementado por las comunidades del pueblo Mixe para tutelar la seguridad pública, pero dicho paralelismo aunque aparentemente tiene su fuente en la poca difusión de las normas que integran el sistema jurídico hegemónico, en realidad se debe a la discrepancia de los principios que rigen cada actuar, pues por un lado, el primero se desarrolla por el caudal que le impone el principio de *legalidad*, mientras que las autoridades de la referida región atienden a la tradición y a la necesidad de conservación para definir su forma de proceder.

CAPÍTULO I
GÉNESIS DEL ESTADO

— ¿Debe cultivarse la virtud cuando se tiene con qué vivir?
—Creo que debe cultivarse, en efecto, aunque no se tenga con qué vivir.
(Platón)

La autodeterminación individual, en su esencia más pura, ya solo se muestra en el campo de los antecedentes. En el contexto actual, todo individuo que se integra al mundo tiene, aun precediendo a su primer respiro, impuestas ya restricciones a su libertad. Antes de nacer el ser humano ya es objeto de decisiones biológicas y sociales, por las primeras se debe entender aquellas características que la naturaleza determina, tales como el color de piel, complexión física o enfermedades; por lo que respecta a las segundas, éstas son creadas por sus semejantes de y, de manera predominante, son los progenitores del nuevo individuo quienes las establecen, así tenemos el nombre, la nacionalidad y la religión.

Ahora bien, pese a que la injerencia del hombre avanza a ritmo apresurado en los terrenos de la naturaleza, al grado que es posible modificar algunas de las características que ésta determina en un feto, lo cierto es que la mayoría de las personas seguimos siendo sometidos por entero a las decisiones que el universo físico nos dicta, de modo que todo ser vivo se encuentra en una relación de subordinación respecto de la naturaleza, así, las leyes físicas resultan, en su mayoría, imposibles de infringir.

Por otro lado, encontramos determinaciones preexistentes a las que teniendo la posibilidad de hacerlo, no nos permitimos escapar. Éstas son producto de la inteligencia humana, escritas con tinta efímera y denominadas reglas de conducta social o "*derecho*", mismas que, en cuanto a su contenido, no son establecidas

exclusivamente por los padres del nuevo ser, sino que son una síntesis de las creencias y aspiraciones de un grupo, el cual, a cambio de la promesa de someterse al imperio de aquellas, lo integra a su masa.

Entonces, como se adelantó, no hay individuo que al nacer lo haga en un estado vacío, a modo de una hoja en blanco, pues para cuando aquel interrumpe en este mundo ya hay reglas que, aunque no lo sepa, ejercen sus efectos sobre él.

Las ventajas de formar parte de un grupo social constituido son diversas, no obstante, quienes no han tenido la oportunidad de ver nacer al mismo no podrán alcanzar a conocer la causa del mismo y, aunque bien pudiera inferirse de la literatura y tradiciones que los hombres han heredado, lo cierto es que esos medios han resultado insuficientes para iluminar la mente de los muchos respecto a esta cuestión, motivo que ha generado las más inimaginables desventuras para sus propios integrantes.

En tal sentido, antes de entrar de fondo al tópico que aquí se atiende, es necesario conocer al ente que lo padece, por ello, pese a las campañas fallidas y sin pretender constituir un medio más eficaz, esta porción del tratado acomete sintetizar algunas de las teorías más estudiadas sobre el origen de las agrupaciones denominadas *estados*, sus fines y constitución.

Por último, pronunciar anticipadamente un concepto sin conocer las consideraciones que lo sustentan, puede desvalorar el entendimiento del mismo, por lo que, a fin de no crear falsos juicios, en este apartado se omite tal inicio y se ofrecen al lector los elementos que dan vida y motivan la noción de Estado, pues de esta forma no se limitará la imaginación del receptor intentando encuadrar el discurso en un enunciado precedente. Así, contrario a las enseñanzas modernas, será el lector quien, sujeto a sus pasiones, conocimientos y entendimiento, sentenciará lo qué es y debe ser un Estado.

1.1 Descubrimiento o construcción del estado

El origen del estado ha sido abordado desde dos enfoques. El primero es denominado histórico y pretende determinar *cuándo surgió el estado*[2], en qué época y bajo qué circunstancias se engendró. El segundo, atiende a su justificación y responde a por qué surgió el estado.

Por lo que se refiere al primero, éste busca sus respuestas en los datos históricos que tiene a su alcance, sin embargo, la recolección de éstos es sumamente difícil[3], al grado que son pocos los teóricos que abordan el problema de *cuándo surgió el estado.* En contraposición, la mayoría de los tratadistas dedican sus estudios a determinar la teleología del mismo.

En ese contexto, en relación con la segunda perspectiva, nos enfocaremos en sintetizar las teorías que buscan establecer la causa del estado y, a partir del análisis de éstos, determinar si el estado es inevitable por derivar de las leyes naturales y, consecuentemente, es la propia naturaleza quien determina su fisionomía o, si por ser una invención humana, tanto su existencia como su constitución son decisiones consensuadas; porque solo a partir del resultado de esta discusión se podrá afirmar si el estado tiene una forma preestablecida y universal o, por el contrario, al ser una creación artificial, ésta obedece a la imaginación y a los recursos al alcance de sus fundadores.

Además, derivado de esta cuestión se podrá contestar a la siguiente interrogante: si la especie humana hubiera encontrado razones suficientes para continuar viviendo de forma individual y relativamente aislada ¿Pudo haber prescindido del estado?

Francisco Porrúa Pérez, señala que hay dos vertientes en las que se pueden dividir las ópticas bajo las cuales se estudia el origen teleológico del estado:

---

[2] Porrúa Pérez, Francisco, "*Teoría del Estado*", 40ª edición, Porrúa, México, 2014, p. 453.
[3] Ibídem, p. 454.

> Teorías históricas o sociológicas. Según las cuales el Estado es un fenómeno natural, originado por el libre juego de las leyes naturales, incluyendo en éstas las funciones espirituales del hombre; fundando esta afirmación bajo la consideración de que el estado no solo está presente entre los hombres, sino que se expresa también en los animales, quienes viven asociados, asimismo, agregan que el hombre, antes de la formación del estado, tenía la necesidad de relacionarse con los demás para sobrevivir, no de una manera libre sino necesaria.
>
> Teorías contractualistas. Esta vertiente parte de la suposición de que nadie puede estar obligado a ningún mandato más allá de los propios sino en virtud de haber dado su consentimiento para ello, por lo que se afirma que el estado nace de un acuerdo entre hombres y, en consecuencia, no es un hecho que se produzca espontáneamente en la naturaleza, sino un ente meramente artificial.[4]

Ahora bien, estas dos corrientes han coexistido desde los tiempos en que el hombre inició con el estudio del estado, por lo que en una misma época podemos encontrar diversos tratados desarrollados bajo éstas nociones.

En relación con las teorías sociológicas, este recorrido inicia con las ideas de Platón y Aristóteles, cuyos principios han sido el punto de partida para interpretar el origen, desarrollo y propósito del estado, no obstante, a pesar de haber sido de los primeros hombres en abordar su estudio, estaban lejos ya del nacimiento de éste, pues para su época había sufrido diversos cambios desde su primer forma de organización. En ese sentido, la premisa bajo la cual descansan las primeras teorías sobre la génesis del estado, propuestas por dichos griegos, fue considerar al hombre como un animal político (*zoom politikon*), justificando esta categoría con el argumento de que el hombre tiene la necesidad de vivir entre sus iguales, por lo

[4] Cfr. *Ibídem,* pp. 409 y 410.

que, derivado de esta condición, se ve obligado de modo irreparable a crear el estado.

A la necesidad del hombre de vivir con sus semejantes, Francisco Porrúa agrega que aquel no puede prescindir del estado porque éste es su destino, pues no hay forma de que logre su supervivencia fuera de él. Funda lo anterior refiriendo que *el estado no solo está presente entre los hombres, sino que se expresa también en los animales, quienes viven asociados*[5]*.* De modo tal que lo que Aristóteles y Platón consideraban una cualidad exclusiva del hombre, Francisco Porrúa se la tribuye a todo el reino animal, verdad que por excepciones no se cumple, pero que no equivale a decretar que todas las formas de asociación son idénticas.

Ahora bien, es un dogma antropológico valorar a los seres humanos sobre los demás animales bajo la idea de que éste posee una capacidad de raciocinio superior, por lo que, si bien no se puede afirmar que la forma de organización que el hombre diseña para él es más eficiente que la de los demás animales, hay antecedentes que permiten afirmar que son más pensadas que aquellas.

En primer lugar es preciso diferenciar a una multitud de una sociedad. Todo ser vivo, incluyendo al hombre, puede verse obligado a vivir con sus semejantes, sin embargo, ello por sí solo no garantiza que la convivencia se desarrollará bajo un principio de respeto y ayuda mutuos. Entonces, para que un conglomerado pase a ser una sociedad, es necesario acordar una directriz.

Los animales tienen una organización: las abejas, las hormigas, las jaurías no son un simple conjunto de seres vivos, son sociedades construidas con los recursos que su inteligencia les aporta. Tienen un sistema normativo que les obliga a actuar de determinada forma, pero no es tarea fácil encontrar a su legislador ¿Quién trazó el cauce por el cual dirigirán su vida esos animales? Sin duda, por primera vez, no podemos culpar a un hombre. ¿El Dios, cualquiera denominación que se le dé o atributos que se le adjudiquen, que rige a los hombres fue quien instruyó a

[5] *Ibídem*, p. 418.

los demás seres vivos para dirigirse de tal manera? No puede descartarse a este Ser como el autor de tal acto, pero tampoco poseemos la certeza de que haya sido así. Luego, si no fue un *sujeto* ¿Qué fue aquello que obligó a los seres vivos a actuar de determinada manera y someterlos a una disciplina inamovible? Fue, pues, lo que llaman instinto, que no es más que la consecuencia de la necesidad.

No hay asambleas, no hay votos, pero sí hay consenso, todos trabajan para la subsistencia de su sociedad, que a la vez significa la supervivencia de sus miembros, por eso es lógico ver la enajenación de su ser individual al colectivo, entregan su vida a este conglomerado porque en ella encuentran mayor seguridad que de forma individual. Mantener viva la colonia, es mantenerse vivos ellos, pero ¿Pasa lo mismo con los *seres racionales*?

En primer término, debemos concebir al ser humano como un ente de naturaleza universal, la cual le obliga a actuar, aunque con diversas formas externas, de la misma manera en cuanto a sus conductas más básicas. De ese modo, en la forma de organización más próxima e íntima en la que se desenvuelve, se verán reflejadas las más fundamentales aspiraciones del ser humano.

Por ello, antes de hablar de cualquier sociedad eminentemente “artificial”, es preciso abordar unas breves reflexiones sobre la llamada “asociación natural”, la familia, pues en ella encontraremos dos posturas que intentan describir la naturaleza innata del hombre. Pese a sus radicales diferencias, estas dos líneas de pensamiento concuerdan en considerar a la familia como el antecedente más antiguo del Estado, atribuyéndole así el título de “la primera forma de organización de los hombres”.

1.1.1 Evolución de la familia

De Coulanges, para revelar la estructura, función y razón de ser de la familia, se ve obligado a realizar un recorrido histórico por las sociedades que fueron antecedentes de los pueblos griegos y romanos. Con las palabras del sociólogo francés, el nacimiento de la familia, como sociedad política, “*fue en una época*

muy antigua, cuya fecha no puede determinarse[6]*",* sin embargo, "*el pasado nunca muere por completo para el hombre. Bien puede éste olvidarlo, pero siempre lo conserva en sí, pues, tal como se manifiesta en cada época, es el producto y resumen de todas las épocas precedentes*[7]."

Así, a través de las creencias, mitos y costumbres de los hombres que empezaron a documentar su propia historia, se asoman los principios rectores que, resistiéndose a la fuerza del olvido, ejercieron su imperio en las almas de los antiguos. Por ello, no basta un recorrido histórico ni descriptivo de las evidencias materiales para comprender los hechos, es obligación del estudioso precisar qué ideas forzaron a los hombres a dejar huellas tan singulares.

Antes de la idea de que después de la muerte el alma, separada del cuerpo, va a habitar un "paraíso" ajeno al mundo terrenal, se creía que el fallecimiento era un cambio de vida, una segunda existencia que al igual que la primera se desarrollaba en este mundo, de forma tal que el alma permanecía cerca de los hombres y (literalmente) continuaba viviendo bajo tierra, motivo por el que se colocaba en su sepulcro las cosas que ocupaba cotidianamente y se le continuaba proveyendo de alimentos.[8]

Ahora bien, dado que los muertos no podían auto proveerse de recursos, fue una obligación de los vivos hacerlo. Pero no fue el afecto el sentimiento que hizo nacer esta obligación, fue el respeto y, preponderantemente, el miedo hacía los difuntos. Éstos fueron los primeros dioses de aquellos hombres: el misterio de la muerte llevó a la imaginación del hombre a coronar a las víctimas de aquella como seres que obraban de manera sobrenatural sobre los vivos. El favor o desagrado de esas deidades estaba regido por la felicidad que gozaban, no en la vida, sino en la muerte. Estos entes adquirían su felicidad a partir de las oraciones y de los

[6] Fustel de Coulanges, Numa Denys*, Op. Cit.* p. 5.
[7] *Ibídem*, pp. 5 y 6.
[8] *Ibídem*, pp. 7 a 12.

tributos que les ofrecían, por lo que la falta de éstos provocaba su molestia, lo que manifestaban aterrando y desdichando a los hombres.[9]

En ese sentido, dado su origen, solo la familia que descendía de los fallecidos podía rendirles culto, de forma tal que cada estirpe tenía sus propias deidades (los ascendientes del padre en línea recta masculina) y religión, la cual estaba limitada a los muros de la casa, no era pública, no había reglas uniformes, ni ritual común con otras familias.[10]

Fustel de Coulanges, señala que el afecto no es el elemento que vincula (y obliga) a los hombres a constituir y a mantener a la familia, no niega su existencia, pero sobrepone algo más a él. Asimismo, descarta la idea de que la fuerza del marido sobre la mujer y la del padre sobre el hijo sea el vínculo que mantiene a la familia organizada, pues precisa que esa autoridad, más allá de física, es moral y deriva, como toda la organización familiar, de aquel principio que adhiere a cada miembro a dicho grupo social:

> *"Lo que une a los miembros de la familia antigua es algo más poderoso que el nacimiento, que el sentimiento, que la fuerza física: es la religión (…). La familia antigua es una asociación religiosa todavía más que una asociación natural. (…). Sin duda que la religión no ha creado la familia, pero seguramente que ella le ha dado sus reglas, y de ahí que la familia haya recibido una constitución tan diferente de la que hubiese tenido si únicamente los sentimientos naturales la hubiesen fundado."*[11]

En aquella época no había concurrencia de sistemas normativos como los hay hoy (jurídicos, religiosos, morales); toda conducta del hombre, sea pública o privada, era dictada por la religión. Ésta había remplazado a la naturaleza e implantado su gobierno. Así, la institución del parentesco fue establecida de tal forma que solo eran parientes aquellos que, remontándose siempre de varón en varón, resultase

---

[9] *Ibídem*, pp. 14 a 18.
[10] *Ibídem*, pp. 27 a 31.
[11] *Ibídem,* p. 34.

que tenían antepasados comunes,[12] de tal forma que cuando una mujer contraía matrimonio, la familia de ésta no guardaba ninguna relación con los hijos que de ella nacieran. Tal era el rigor que los imperativos religiosos ejercían sobre la mente de los ciudadanos, que el sentimiento de arraigo y afecto no sorteaban las murallas del *hogar* familiar.

En ese sentido, esta doctrina no estableció como un principio el amor por igual a todos los hombres (a modo, por ejemplo, del cristianismo), debido a que cada unidad familiar contaba con sus propios Dioses y éstos se encontraban en una guerra perpetua con sus semejantes emanados de otras tantas estirpes, por lo que lo lógico era ver en otras familias nada más que enemigos.

Fustel, narra que cuando la ciudad se formó, después de que las familias se unieran en fratrías, éstas en tribus y, por último, de la unión de éstas naciera la ciudad, el ejército fue dividido en familias, y la razón de ello lo vemos expresado de manera más clara en el estado ideal descrito por Platón:

> *"(…) sus guerreros serían tanto más valerosos cuanto que, conociéndose todos, y dándose en el combate unos a otros el nombre de hermanos, de padres, de hijos, volarían en su mutuo socorro".*[13]

La familia, si bien había sido privada de un desarrollo basado en las reglas de la naturaleza, no dejó de obedecer a los sentimientos naturales que habitaban en sus miembros. La unión, la lealtad y lo que se denominaba "patriotismo", fueron instituciones nacidas en la familia que se exportaron a la ciudad antigua (Estado).

Con esas ideas como fundamentos, De Coulanges sentenció:

> "*Otro defecto de este sistema es el suponer que las sociedades humanas han podido comenzar por una convención o por un artificio,*

[12] *Ibídem,* p. 49.
[13] Platón, "*Diálogos", De la República o de lo Justo*, trigésima segunda edición, Porrúa, México, 2012, p. 47

que es algo que la ciencia histórica no puede admitir como verdadero.[14]"

Asevera que la familia no necesitaba nada de fuera, porque ella era ya un Estado organizado, una sociedad que se bastaba a sí misma. Agrega que esto era posible dado que no estaban reducidas a las proporciones modernas, pues en los tiempos contemporáneos la familias se desmiembran pero en aquellos tiempos no, por el contrario, con cada nueva generación, basado en el principio en que solo un descendiente hereda el culto familiar y, en consecuencia, los hermanos restantes quedan sujetos al mando de aquel, se nutre. Entonces, las ramas secundarias o las familias de los hermanos, se agrupan alrededor de una rama principal.

"*Estos millares de pequeños grupos vivían aislados, teniendo pocas relaciones entre sí, sin necesitar para nada los unos de los otros, sin estar unidos por ningún lazo religioso ni político, teniendo cada uno su dominio, cada uno su gobierno interior, cada uno sus dioses*[15]*.*"

De esta manera, Fustel de Coulanges nos proporciona una primera idea respecto de la composición de la familia: la religión, si bien no la ha creado, la desarrolló y la dotó de unidad e independencia. Así, la naturaleza terrenal y la divina crearon la primera sociedad política de hombres.

En esa misma línea, Platón, al examinar la naturaleza del estado griego, concluye:

"*-¿No nace la sociedad de la impotencia en que de bastarse a sí mismo se encuentra cada hombre, y de la necesidad que siente de muchas cosas? ¿Tiene alguna otra causa su origen? –Ninguna otra sino ésa. —Así como quiera que la necesidad de una cosa moviese a un hombre a unirse a otro, y otra necesidad a otro hombre, la multiplicidad de esas necesidades ha reunido en un*

[14] Fustel de Coulanges, Numa Denys, *Op. Cit.,* p. 98.
[15] Fustel de Coulanges, Numa Denys, *Op. Cit.,* p. 107.

mismo lugar a diversos hombres, con la mira de ayudarse unos a otros, y hemos dado a esa sociedad el nombre de Estado[16]*."*

Por su parte, Rousseau califica a la familia como la sociedad más antigua y la única natural, explica que los miembros de ésta están ligados entre sí durante el tiempo que tienen necesidad de su ayuda para su conservación y tan pronto como cesa aquella, los lazos naturales quedan disueltos, por lo que si éstos se mantienen unidos es por convención[17].

En ese punto, hayamos una de las tantas revoluciones que sufrió la familia a través de los tiempos, pues en la familia descrita por Fustel de Coulanges, su organización prescribía la existencia de un padre omnipotente, a cuyo mandato los hijos se encontraban sometidos hasta su muerte y, si bien el primogénito tenía derecho a suceder al padre en el sacerdocio del culto familiar, ello no podía acontecer mientras aquel viviera, pues no había edad establecida para que el hombre alcanzara su emancipación, de tal suerte que solo la muerte del padre lo liberaba de su jurisdicción, sin embargo, en el caso de los hijos que sucedieran al primogénito, éstos nunca serán libres por completo, pues al fallecer el padre aquel ocupaba su lugar y ejercía el mismo poder sobre ellos.

En contraposición, Rousseau, afirmó que la familia está sujeta a cierta temporalidad, pues una vez que los individuos alcanzan una edad o adquieren habilidades que les permite vivir sin la ayuda de sus padres es opcional permanecer en la familia. De esta forma, coloca el principio sobre el cual descansa su obra más representativa, *El contrato social,* y la aplica a la familia: el hombre puede elegir vivir en sociedad o individualmente.

Pero este postulado no debe interpretarse aisladamente, Juan Jacobo establece un presupuesto para que el sujeto se sustraiga a la familia. En efecto, el hombre, a diferencia de otros animales, no puede sobrevivir por sí mismo desde el momento

---

[16] Platón, *Op. Cit*., p. 55

[17] Rousseau, Juan Jacabo, "*El contrato social o principios de derecho político"*, decimoctava edición, Porrúa, México, 2013, p. 4.

de su nacimiento, simplemente es imposible pensar en la supervivencia de un recién nacido sin la asistencia de otros hombres. Rousseau es claro en ese punto, para que el individuo esté en condiciones de abandonar su estado social debe asegurarse que su solo esfuerzo basta para garantizar su supervivencia.

Entonces, la cualidad atribuida al hombre por Platón y Aristóteles, el ser social, no es incompatible con el principio roussoniano, pues el hombre, sometido a las leyes naturales (más que las sociales), en la primera etapa de su vida, vive atado irresistiblemente a la familia y, limitados por el momento a suponer que el único fin del ser humano es sobrevivir, una vez que adquiera capacidad física y mental para ello, estará en aptitud de elegir si continua formando parte de un ente colectivo o sigue su existencia en forma individual.

Así, hasta este punto deben advertirse las siguientes conclusiones:

1ª La familia, siguiendo a Fustel de Coulanges, fue erigida por principios divinos (creados por los hombres) que le impidieron desarrollarse con base en las leyes naturales;

2º Platón y Aristóteles consideran al hombre como *social*, por lo que para su supervivencia deben de vivir en unidad;

3º Platón ve en la impotencia de satisfacer sus necesidades el motivo por el cual el hombre se une a una sociedad, mientras que Fustel, se lo atribuye a la conservación de la religión.

4º Rousseau condiciona la permanencia de la familia a cierta temporalidad, en razón de la capacidad de los individuos para sobrevivir independientemente;

5º El ser humano es por naturaleza social, ello lo obliga a vivir irremediablemente entre sus semejantes durante la primera fase de su vida, ya sea por necesidad, instinto de supervivencia o guiados por impulsos intelectuales o espirituales; y

6º Una vez que el hombre ha experimentado la vida en sociedad y ha adquirido habilidades que le garantizan una subsistencia, puede elegir permanecer como miembro de la familia o vivir aisladamente (dado que no hay, en ese contexto, otra forma de organización social).

Bastémonos con este esbozo para tener una idea, aunque reducida, de lo que era la familia en las primeras sociedades.

Ahora bien, la familia es considerada como la primera forma de organización social, como el antecedente inmediato de organizaciones humanas más complejas, por lo que corresponde describir su evolución y natural transición a formas más complejas de organización.

Pues bien, como lo hemos referido, Fustel de Coulanges niega que la familia necesitase de otros individuos ajenos a ella para la satisfacción de sus necesidades, por lo que rechaza que ésta haya cambiado su organización bajo la idea de la necesidad de subsistencia, y en su lugar explica esta expansión a partir de los principios religiosos.

En efecto, las civilizaciones detalladas por el sociólogo francés en la *Ciudad Antigua,* establecieron como base de su doctrina que una persona no podía tener más que un solo culto, por ejemplo, cuando una mujer se casa o una persona es adoptada, evidentemente se incorpora en otra familia distinta de la suya, por lo que para poder ingresar a ésta primero debía renunciar a sus dioses, ancestros y familias originarias. Las consecuencias eran graves, pues perdían el derecho de heredar en su antigua familia, tener contacto con ella y participar en sus ritos, era una ruptura material y jurídica del parentesco.

Sin embargo, paradójicamente, aquellos postulados que separaron e independizaron a las familias, fueron los encargados de unirlas. Dos familias no podían mezclarse y unir sus cultos, pero sí podían rendir un culto común, diferente a los domésticos de cada una:

"Cuando dos hombres ofrecen separadamente la comida fúnebre, y remontándose cada uno en la serie de sus seis antepasados se encuentran a uno que les es común a los dos, estos dos hombres son parientes.[18]*"*

Así fueron instauradas las curias y fratrías, con la unión de familias con un antepasado común, y sin disolver a sus dioses individuales, tenían ritos, fiestas y dioses comunes. Pero no debe de creerse que con la creación de estas posteriores sociedades la fuerza de la primera desapareció, pues ésta se mantuvo, no hubo ninguna modificación, ni en sus creencias ni en su constitución. Posteriormente, de la misma forma en que se construyeron las curias y fratrías, se instauraron las tribus, que fueron el producto de la unión de varias curias y, de igual forma, instituyeron un culto propio, dejando a salvo los dos anteriores, el de la familia y el de la curia o fratría. Bajo esa lógica, el día en que las tribus celebraron una alianza y establecieron un culto común, sin desconocer los anteriores, nació la ciudad. Sobre las causas de la unión de las tribus, Fustel asegura que éstas tienen poca importancia, que a veces fueron voluntarias y otras por la fuerza superior de una sobre otra.

"Así, la ciudad no es una asamblea de individuos: es una confederación de varios grupos constituidos antes de ella, y que ella deja subsistir.[19]*"*

No podemos permitirnos olvidar que en aquellos días existía un sistema normativo monopólico instaurado por la religión, mismo que no debe concebirse como en nuestro tiempo, pues aquel no solo regía las almas de los hombres, sino también su conducta, gobierno y destino. Era ella quien establecía la forma de gobernar y designaba a los sacerdotes, quienes, además de tener la obligación de realizar todos los actos sagrados del culto, ejercía la administración estatal.

Con base en estos hechos, y como lo afirma De Coulanges, la ciudad era un conjunto de grupos, no de individuos: el padre ejercía el mando y sacerdocio en la

[18] Fustel de Coulanges, Numa Denys, *Op. Cit.,* p. 49.
[19] *Ibídem*, p. 122

familia; un miembro de la curia, que era un padre de alguna familia miembro, ejercía el poder y sacerdocio de ella; luego, un sacerdote de alguna curia ejercía el mando y sacerdocio en la tribu y, por último, un jefe de alguna tribu era quien ejercía el mando en la ciudad. En efecto, era una confederación de sociedades, era un conjunto de monarquías en donde había tantos votos como familias hubiesen, no individuos.

La última forma de organización social descrita en *La Ciudad Antigua* no es un ensayo de Estado, ni un preludio de tal, es ya un Estado consumado, erigido sobre principios distintos a los que constituyen a los contemporáneos, con fines, tal vez, incomprensibles a los ojos modernos, pero ello no demerita su calidad.

Ahora bien,

> "*Los grandes cambios que periódicamente se manifiestan en la constitución de las sociedades, no pueden ser efecto de la casualidad ni de la fuerza sola. La causa que los produce debe ser potente, y esa causa debe residir en el hombre. Si las leyes de la asociación humana no son las mismas que en la antigüedad, es que algo ha cambiado en el hombre. (…): es nuestra inteligencia. Siempre está en movimiento, casi siempre en progreso, y, a causa de ella, nuestras instituciones y nuestras leyes están sujetas al cambio. Hoy ya no piensa el hombre lo que pensaba hace veinte siglos, y por eso mismo no se gobierna ahora como entonces se gobernaba*[20]*."*

Así, el intelecto de algunos hombres fue desmembrando poco a poco los principios sobre los cuales se había construido el Estado, la religión y la moral. Cesare Bonesana, con su *Tratado de los delitos y las penas,* participa en esta perpetua revolución intelectual, redefiniendo la participación de la familia en el Estado. El marqués de Beccaria explica la diferencia, por sus efectos, entre la familia como fundamento del estado y como antecedente del mismo. Toma al término *sociedad*

[20] *Ibídem*, p. 4

como sinónimo de estado y expone que si la sociedad se conformara por la unión de familias habría, por ejemplo, veinte mil hombres y ochenta mil esclavos, pero si por el contrario, el estado fuera la unión de hombres, tendría aquel cien mil ciudadanos.[21] La diferencia entre la familia y el estado, pues, radica esencialmente en la calidad de sus miembros.

El pensamiento del Marqués de Beccaria se entiende mejor si se pregunta ¿De qué está constituido el estado, de familias o de individuos? Y esta interrogante fue contestada de manera gradual a través de los años: en los primeros estados, al menos en occidente, cada familia equivalía a un voto; luego, cada varón tuvo ese derecho; hoy, no hay individuo que no sea escuchado por el Estado.

Las instituciones creadas por el hombre no han permanecido inmutables al tiempo, así, la familia y su relación con el Estado ha ido cambiando. En un inicio, tal como lo narra Fustel de Coulanges, la familia fue el fundamento del Estado, fue su cimiento, estaba construido sobre ellas, sin éstas la existencia de aquel no podía concebirse. Luego, pasado el tiempo y llegadas nuevas ideas, la relación de la familia con el Estado mutó, aquellas ya no fueron los cimientos, fueron una institución de éste, estaban sometidas al imperio de una organización sustentada en individuos.

Por tanto, el estado contemporáneo, a partir del siglo XVIII, tiene su fundamento en cada individuo que lo habita, ciudadano o no. La familia no deja de ser una institución natural, pero ahora está sometida a las normas que cada Estado les impone, dejó de ser su fundamento para ser su institución.

1.1.2 Conservación del Estado

Hasta aquí hemos concluido con la primera parte de nuestro examen, queda ahora vislumbrar si el Estado es de origen convencional o natural. Para determinar esta cuestión, más que atender a su nacimiento, es más fácil observar su extinción. Si tomamos por cierto que el estado es un fenómeno natural e irresistible, no queda

[21] Bonesana, Cesare, "*Tratado de los delitos y las penas",* tercera edición, Porrúa, México, 1988, p. 108 y 109.

más que concluir que ningún sujeto puede negarse a vivir en él y, en caso de que alguien lo hiciere, su existencia estaría inevitablemente comprometida.

Para nuestros fines, clasificaremos al fenómeno de la extinción aplicado al Estado en dos acepciones: total y parcial. La primera será entendida en el sentido gramatical de la palabra: *hacer que cesen o se acaben del todo ciertas cosas*[22], es decir, la desaparición total del Estado. Mientras que por la segunda se entenderá la perdida de alguno de sus componentes. Así, el primer fenómeno puede darse con motivo de una escisión o conquista, mientras que el segundo puede deberse a la pérdida de una porción de su territorio o población. Sobre esto último, cabe preguntarse si una vez que una persona es "anexada" o se integra a un estado ¿Tienen el derecho de decidir sobre su permanencia en él?

Para contestar, primeramente deberá atenderse al motivo que cause la decisión de abandonar al estado. Rousseau y Bonesana nos dan una idea de cuál pudiera ser ese motivo:

> *"La transición del estado natural al estado civil produce en el hombre un cambio muy notable (…). Aunque se prive en este estado de muchas ventajas naturales, gana en cambio otras tan grandes (…) si los abusos de esta nueva condición no le degradasen a menudo hasta colocarle en situación inferior a la en que estaba, debería bendecir sin cesar el dichoso instante en que la quitó para siempre y en que, de animal estúpido y limitado, se convirtió en un ser inteligente, en hombre*[23]*."*

Y el segundo complementa:

> *"Cuando en virtud de las primeras leyes, la sociedad llegó a ser rica y poderosa, esta desigualdad necesita unas leyes muy severas, y las propiedades fueron protegidas a expensas de la humanidad. Si le*

[22]Diccionario de la lengua española, recuperado en: http://dle.rae.es/?id=HNBJj0h [Consultado el 12 de febrero del 2018].
[23] Rousseau, Juan Jacabo, *Op. Cit.,* p. 14.

hubiesen dicho al salvaje, antes de que entrase en la sociedad: <<acaso vuestro vecino llegara a ser poseedor de un centenar de gamos; pero si vuestro hijo, o vos mismo estimulados por la hambre, os atrevieseis a matar uno solo de estos animales, una muerte será la consecuencia>> es probable de que el salvage hubiese preferido la libertad natural, y el derecho común de matar a los gamos, a todas las ventajas que la sociedad hubiera podido ofrecerle"[24].

Ambos autores plantean que es posible que los individuos prescindan de la existencia del estado si éste no satisface sus necesidades de una manera superior a la que el estado de naturaleza o pre-estatal les ofrecía.

Lo cierto es que los estados contemporáneos han adoptado una posición muy cerrada en cuanto a la idea de permitir a sus ocupantes renunciar de manera voluntaria a su nacionalidad, de igual modo, son reducidos aquellos que sancionan con expulsar del mismo a sus miembros, pues es más común encontrar la pena privativa de la vida que la del destierro.

En el contexto actual, el abandonar la calidad de nacional de un país no implica el retorno a un estado de naturaleza, sino que hay la posibilidad de que al renunciar a un Estado, en función de alguna norma o procedimiento, se adquiera la calidad de miembro en otro. Si ese es el caso, se verá que el individuo no puede prescindir de la existencia del estado, pero si algún hombre dejare un estado y no se adscribiera a otro, esa sería la evidencia de que el hombre creó al estado y si él lo decide puede prescindir de su existencia, negando su origen natural y afirmando su naturaleza eminentemente artificial.

Ahora bien, retomando la organización de la familia descrita por Fustel de Coulanges, en ella encontramos a los denominados "clientes". Estos sujetos estaban ligados al patrono (padre de la familia), de generación en generación, careciendo del derecho de abandonar a la familia a la cual estaban vinculados. Si

[24] Bonesana, Cesare, *Op. Cit.,* pp. 92 y 93.

trabajaban la tierra y la tenían en posesión, era en provecho del amo, tampoco eran propietarios de los objetos muebles que tenían, pues independientemente de su origen, el patrono podía venderlos para pagar sus deudas. A cambio de esta servidumbre vitalicia, era obligación del patrono velar por su subsistencia, asimismo, a diferencia del esclavo, éstos eran partícipes en los ritos del culto doméstico. Era una relación en donde había por un lado una obediencia sin limitación y, del otro, una omnipotencia sin freno. El cliente no veía nada que le protegiera, pues si quería presentarse ante el tribunal de la ciudad era necesario que su patrono hablara por él. Con esas condiciones ¿Por qué el cliente no cedió a la tentación de liberarse? Esto se debió a que su obediencia estaba impuesta por la fe, no veía más horizonte que esa familia a la que todo lo vinculaba: en ella encontraba una subsistencia, un protector y, lo más importante, un altar y dioses a los que podía invocar. Dejar a la familia era perder toda organización y sustento, pero más cruel aún, era perder a sus dioses.[25]

Pero una vez fundada la ciudad, los clientes de las diversas familias podían verse y comunicarse entre sí, comparando a los diferentes amos y entrever suerte mejor. "*Luego su mirada comenzó a extender más allá del recinto de la familia. Veían que fuera de ella existía una sociedad, leyes, templos, dioses. Salir, pues, de la familia, ya no era para ellos una desgracia sin remedio. (…). Entonces entró en el corazón de esos hombres un ardiente deseo de ser libres.*"[26]

Hasta este punto no puede negarse la natural inclinación del hombre por vivir entre sus iguales, los hechos sociales lo demuestran, el hombre no puede prescindir, en primera instancia, de la convivencia social. Pese a ello, la inteligencia con la que fueron dotados les permite cambiar el destino al que están sometidos la gran mayoría de los seres vivos.

[25] *Cfr.* Fustel de Coulanges, Numa Denys, "*LA CIUDAD ANTIGUA*", decimoséptima edición, Porrúa, México, 2012, pp. 254 a 257.
[26] Fustel de Coulanges, Numa Denys, *Op. Cit.,* p. 257.

Así, con los años, después de haber experimentado tantas revoluciones, fue inevitable la caída de los dogmas. Al día de hoy, no se antepone la conservación de los dioses, ni la de los grupos sociales a la vida del individuo.

El deseo de vivir en compañía de los semejantes es natural e irresistible, pero las reglas bajo las cuales se rige su organización deben ser convencionales, producto de las necesidades y aspiraciones de sus integrantes. De esta forma, la sociedad, en la acepción de Platón, es decir, como un conglomerado de individuos, es un presupuesto del Estado, sin embargo, para constituirse como tal, es necesario datarla de un sistema normativo que organice la vida en común.

De ahí que se concluya que el Estado, como agrupación reglamentada, tenga el carácter de convencional.

Bajo esa premisa, es posible que el hombre escape al dominio del ente social. Es natural vivir con nuestros semejantes pero si acaso nuestra experiencia se ve morada por vivencias en donde esa convivencia solo es reflejo de un martirio personal, de sequias de bienestar ¿Por qué el hombre debe permanecer en el estado? Nuestra inteligencia no podrá justificar dicha pasividad y, por lo tanto, liberará a ese hombre de la cadena que algún día el mismo colocó.

No se trata de repudiar la convivencia, sino las condiciones bajo las cuales ésta se da. El estado, como concepto, está sujeto a ser configurado de diversos modos en atención a los principios a los que obedezca, por lo que su existencia está limitada solo por la permanencia del género humano; sin embargo, un país en concreto, no tiene garantía de una vida perpetua.

La pregunta a contestar en esta sección no es sencilla y no puede determinarse sin las evidencias necesarias, pues más que acogerse a una teoría debe atenderse a las experiencias de múltiples ciencias, contestarse primeramente otras interrogantes basadas en la naturaleza del hombre en relación con sus límites políticos y sociales, así como precisar si el hombre tiene la capacidad para vivir aislado (como, involuntaria y fallidamente, pretendieron hacerlo Adán y Robinson Crusoe).

Por lo tanto, pese a lo peligroso y prematuro que pudiera ser, el presente tratado tomará como premisa la idea, a contrario *sensu*, del contractualismo estadual, es decir, si los hombres fueron libres para pactar la formación y permanencia en un estado, están igualmente dotados de la facultad para renunciar al mismo y recuperar su libertad natural, ya sea a través del procedimiento que se haya planteado para ello o de forma unilateral.

Consecuentemente, el Estado no es, al menos a partir del siglo XVIII, inevitable. Su existencia está condicionada al consenso del hombre.

1.2 Necesidad y objetivo del estado

Estamos a punto de navegar en las ideas de revolucionarios, de hombres cuyo apetito no les permitió conformarse con dogmas, por lo que nuestra mente debe corresponderles y permanecer abierta, porque ya sea en tiempos cuya presencia se ha olvidado o en Estados que por ahora solo viven en la imaginación, los motivos que justifican su creación están sometidos a la experiencia y a la capacidad de entender los fenómenos que en una época determinada abrazan la existencia del nombre, de suerte que las vicisitudes que acompañan al hombre contemporáneo poco tendrán en común a las que tuvieron que enfrentarse aquellos que habitaban hace dos mil años.

Ahora bien, las construcciones sociales no son más que la consecuencia de una necesidad, por tanto, su composición no será un capricho sino una *respuesta*, porque solo las cosas carentes de fundamento, pueden ser como son o de otro modo.

En ese sentido, el Estado es la solución a un deseo de sus fundadores.

Fustel de Coulanges, en las sociedades que describe en "*La Ciudad Antigua"* representa esta idea de forma clara.

Hemos dicho que los Estados representados por el autor francés fueron constituidos bajo el amparo de principios religiosos, por lo que el fin de aquellos no podía ser otro que la realización de éstos. Así, el primer paso para entender las

bases de esta religión y, en consecuencia, hallar la necesidad de creación de los entes estaduales, es atender a la naturaleza de sus dioses. Al respecto, habrá que recordar que éstos nacían cuando un hombre moría; la muerte de este mundo era la puerta al infinito divino, sin embargo, pese haber dejado al cuerpo atrás, al alma lo acompañaba una necesidad terrenal, el alimento. Dicha carga debía de ser satisfecha por quienes fueron sus dependientes en su primera existencia, en especial, por quien habría de heredar su investidura sacerdotal, pero esta exigencia, a diferencia de los mortales, no solo debía ser saciada con víveres, pues al adquirir la calidad de deidades requerían ser provistos de suministros metafísicos, los cuales en conjunto fueron conocidos como “culto”. El cumplimiento de estas obligaciones, más que del afecto, nacía del temor hacía las divinidades. Estos seres celestiales conservaban las emociones que habitan en el hombre, cuya actualización dependía de la debida observancia de los deberes que tenían los vivos con ellos, manifestándolas ya sea con gratitud o con escarmientos a sus deudores.

En virtud de tales creencias, el hombre sabía que independientemente de las habilidades, destrezas o aptitudes que poseyera, no podría hacer frente a las fuerzas de los dioses, y que a pesar de encontrar el lugar más profundo y oscuro del mundo, nunca lograría huir de la ira o gracia de sus ancestros. Esa omnipotencia los obligaba a perseguir el beneplácito de éstos a través de la satisfacción de sus necesidades. Era una relación de conveniencia más que de afecto.

Luego, atendiendo a lo ya expuesto, De Coulanges afirma que la familia se desarrolló en sus primeros años de forma aislada y alejada de sus iguales, conducta que fue atribuida al mandato de la religión. Posteriormente, fue ésta la que permitió a aquellas interactuar con sus semejantes pues, sin perder su autonomía, la familia se convirtió en la base de nuevos colectivos. Ahora, las familias que, escalando de varón en varón, encontraran un ascendiente en común, se unían para la adoración del mismo, lo que dio como resultado la creación de tribus, mismas que, siguiendo el mismo mecanismo, al unirse unas con otras

dieron vida a las denominadas fratrías y curias, las cuales, al agruparse dieron paso a la creación de los Estados o Ciudades.

Cada nueva forma de organización no desmanteló la anterior, la familia subsistía en la Ciudad, con sus mismos derechos y deberes, porque aun cuando compartían un Dios en común, la primera continuaba con el culto de sus propios ascendientes.

En atención a lo anterior, se deduce que el fin de las sociedades prerromanas era cuidar la debida observancia de los preceptos que les imponía la religión, y aunque había una vasta cantidad de normas que se limitaban a regularizar la convivencia entre vivos, éstas eran dictadas vigilando que no contrariaran en lo más mínimo los principios religiosos. Así, el Estado fue creado, en síntesis, para vivir siendo beneficiario de la gracia de los Dioses.

Tiempo después, encontramos en la obra de Platón, "*La república o de lo justo",* un cambio en las ideas que justifican el nacimiento del Estado. A partir de su *teoría de las formas ideales* realiza lo que los teóricos han denominado la descripción del Estado Ideal[27]. Sin embargo, previo a pormenorizar la imagen de éste, precisó que la causa que llevó a los hombres a unirse a otros y provocó el nacimiento de la sociedad fue la *impotencia en que de bastarse a sí mismo se encuentra* cada uno[28], pero aclaró que la mera unión de los hombres no constituía un Estado, sino que era indispensable un elemento causal específico para calificar a la agrupación como tal, y éste era el propósito de la ayuda mutua.

Platón enlista algunas de las necesidades que pudieron haber tenido los primeros individuos que se dieron a la tarea de edificar al Estado, menciona la nutrición, la

[27] Al respecto debe atenderse a su *teoría de las formas ideales,* misma que tiene como presupuesto la existencia de *cosas divinas* o *conceptos* que son la primera representación de la realidad, que por ser perfectas son inmutables, sin embargo, estas formas primigenias no eran avistadas en la naturaleza de este mundo, sino debían alcanzarse a través del conocimiento que se adquirían de éstas a través de la filosofía, de modo que las cosas particulares que construye el hombre en este mundo, las cuáles están en un flujo cambiante permanente, es un mero reflejo o intento de imitación de las primeras formas, por lo que el hombre debía, a través del conocimiento, tratar de acercarse a los conceptos. Esta teoría fue explicada en su célebre *mito de la caverna. Cfr.* Larroyo, Francisco, *Op. Cit.,* p. IX y XX. En ese sentido, Platón, al exponer la estructura de un Estado ideal acude al mundo de las formas y describe, en su concepto, la idea primigenia o perfecta de un Estado, y si bien es consciente que su ideal no es realizable tal cual lo dibuja, al analizarlo aporta principios políticos que bien pudieran ser implementados en los estados constituidos.

[28] Platón, "*Diálogos*", trigésimasegunda edición, Porrúa, México, 2012, p. 37.

vivienda y el vestido; posteriormente, al interrogar sobre la forma en la que la construcción social saciará aquellas, afirma que el comercio será el medio para lograr tal fin, pues cada miembro se dedicará a una labor específica, uno será labrador, otro arquitecto, un tercero tejedor y así cuantos profesionistas se necesiten, luego, darán el fruto de su trabajo a los demás, precisamente, a través del comercio, con lo cual, en un ejercicio de autosuficiencia y reciprocidad, quedarán satisfechas sus necesidades.

Aunado a lo anterior, al abordar la naturaleza y origen de la justicia, indirectamente aporta otro elemento intrínseco del Estado. Expone que después de un largo tiempo en dónde los hombres unos a otros se hicieron daño y dónde los débiles no podían evitar los ataques de los más fuertes, se crearon las leyes para impedir que se hiciese y recibiese daño alguno. Leyes que reafirman un estado de necesidad:

> *"Los hombres se han abrazado a la justicia, no por ser ésta un bien en sí misma, sino porque la impotencia en que se encuentran de hacer daño a los demás les mueve a considerar la justicia como tal bien. Porque todo el que puede ser injusto y es verdaderamente hombre, ése no se cuida de someterse a semejante convención; eso sería una locura por su parte (…)"*[29].

En ese sentido, Platón hace referencia a dos tipos de necesidades: las que podemos denominar básicas o naturales (alimentación, vestido, casa) y de seguridad (que tienen su causa en la acción del propio hombre). Así, el estado mitigará las primeras, como se dijo, a través del comercio y, la segunda, por medio de las leyes.

Pasados algunos años, Juan Jacobo Rousseau, en 1762, publicó su obra *El Contrato Social o Principios de Derecho Político*, trabajo en donde, en lo que respecta a nuestro tema, parte de dos condiciones. La primera, ya abordada anteriormente, establece que la sociedad más antigua y la única natural es la

[29] *Ibídem,* pp. 27 y 28

familia, precisando que su vigencia está condicionada a la necesidad de los hijos respecto de los padres, pues tan pronto como cesa ésta, los lazos naturales quedan disueltos y, en consecuencia, padres e hijos estarán en un plano de igualdad, por lo que si la familia continua unida ya no es por fuerza sino por convención[30].

De esta forma, toma a la familia como el primer modelo de sociedad política, otorgando al padre la investidura de jefe y, a manera de analogía, califica a los hijos como su pueblo, ya que aun cuando los segundos hubieran nacido tan libres como el primero, éstos *enajenaron* su libertad a cambio de utilidad, misma que se traduce en subsistencia.

La segunda condición, consecuencia de la primera y concurrente con el pensamiento de Platón, es que el hombre no puede superar por sí mismo los obstáculos que impiden su conservación en *el estado natural*[31], por lo que es obligado a cambiar su manera de vivir:

> *"Ahora bien, como los hombres no pueden engendrar nuevas fuerzas, sino solamente unir y dirigir las que existen, no tienen otro medio de conservación que el de formar por agregación una suma de fuerzas capaz de sobrepujar la resistencia, de ponerlas en juego con un solo fin y de hacerlas obrar en unidad y de conformidad.*[32]"

Estas dos condiciones que observa Rousseau concluyen que cualquier organización creada por el hombre persigue como fin la defensa de quienes la integran, contando para ello de la fuerza depositada por cada uno de ellos. Consecuentemente, el consenso de la agrupación será quien determine el cómo se ejercerá dicha defensa:

---

[30] Rousseau, Juan Jacabo, *Op. Cit.*, p. 4.

[31] Para fines del presente estudio debe entenderse al estado natural como las condiciones en las que viviría el hombre en ausencia de reglas o normas creadas e impuestas por los hombres a los mismos, por lo que para satisfacer sus deseos o necesidades éstos harían uso únicamente de los recursos físicos de los que dispusieran (fuerza, astucia, herramientas, etc.).

[32] *Ibídem,* p. 11.

> *"(…) 'Cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro considerado como parte indivisible del todo'. Este acto de asociación convierte al instante la persona particular de cada contratante, en un cuerpo normal y colectivo, compuesto de tantos miembros como votos tiene la asamblea (…)"*[33].

Bajo esas condiciones, la asociación toma el nombre de *estado*, los asociados en conjunto se denominan *pueblo* y en particular, cuando participan en la toma de decisiones, *ciudadanos* y, por estar sometidos a la obediencia de las leyes que dicte el Estado, *súbditos*.

Rousseau es muy claro, el contrato social, el acuerdo por el cual los hombres pactan una alianza para alcanzar un objetivo y diseñan acciones tendientes a conseguirlo, es el punto de diferenciación entre someter una multitud y regir una sociedad, declara que el acto por el cual el pueblo se constituye en tal, es el verdadero fundamento de la sociedad.

Con estos antecedentes es más fácil entender su más célebre sentencia:

> *"El hombre ha nacido libre, y sin embargo, vive en todas partes entre cadenas. El mismo que se considera amo, no deja por eso de ser menos esclavo que los demás. ¿Cómo se ha operado esta transformación? Lo ignoro. ¿Qué puede imprimirle el sello de legitimidad? Creo poder resolver esta cuestión.*[34]"

Bajo tales premisas, para el ginebrino, la unión de los hombres se debe a la utilidad que representa para lograr su subsistencia.

Por otra parte, mientras que Juan Jacobo expone que la relación entre los individuos no era suficientemente constante para entablar la paz o la guerra entre ellos y, por lo tanto, defiende la idea de que los hombres no son enemigos naturales, Cesar Bonesana, Marqués de Beccaria, tiene como presupuesto que

[33] *Ibídem,* p. 12.
[34] *Ibídem,* pp. 3 y 4.

los hombres, antes de la constitución del Estado, vivían en un constante estado de guerra; completamente libres en su actuar, limitados solo por la incertidumbre de conservar no solo la libertad, sino la vida. Así, siguiendo la tesis de Rousseau, explica que los hombres sacrificaron una parte de esa libertad absoluta para poder gozar de la restante en tranquilidad, y el conjunto de esas porciones de libertad "sacrificadas" las reunieron en un "fondo común", mismo que constituye la soberanía de una nación[35].

Para entender mejor sus ideas es necesario conocer la causa a la cual atribuye el continuo estado de guerra. Pues bien, primero señala que ante la acelerada multiplicación de individuos y los escasos medios de la naturaleza para satisfacer sus necesidades, mismas que aumentaban con el tiempo, el hombre se vio obligado a confrontase con sus semejantes para saciar aquellas, pero el enfrentamiento no concluía con la victoria de uno hombre sobre otro, sino que, alimentado por las pasiones, se postergaba en el tiempo provocando con ello diversas consecuencias y, sino la más importante, la más temida era el derecho de venganza, que posteriormente se conocerá como la "*Ley del Talión".* Este derecho fue considerado legítimo, pues dentro de la concepción de las sociedades pre-estatales era una consecuencia natural de los actos lesivos a sus semejantes. Esa prerrogativa, asevera Bonesana, fue motivo de *pactos momentáneos* que nacían con la necesidad y perecían con la satisfacción de ella, agrega que la existencia de dichos convenios transitorios permitían, durante un periodo de tiempo, gozar de certidumbre respecto del actuar de otros.

De ese modo, después de los tímidos intentos por concretar una unión social, atribuye la concretización del estado a las ideas religiosas (bajo diferentes consideraciones, pero en el mismo sentido que Fustel de Coulanges):

> *"Así hicieron un gran bien a la humanidad aquellos primeros errores que poblaron la tierra de falsas divinidades, (…) y que crearon un universo invisible, regulador del nuestro. (…) bienhechores aquellos que arrastraron a los altares la ignorancia dócil. Presentándoles*

[35] Bonesana, Cesare, "*Tratado de los delitos y las penas",* tercera edición, Porrúa, México, 1988, p. 7.

objetos colocados más allá de lo que alcanzaban los sentidos que se les huían por delante, a proporción que creían alcanzarlos: reunieron y fijaron las pasiones (…). Estas fueron las primeras mudanzas de todas las naciones que se formaron de pueblos salvages: esta fue la época de la formación de las grandes sociedades; y tal fue el vínculo necesario, y acaso el único.[36]"

En suma, Cesar Bonesana atribuye a la insuficiencia de la naturaleza por satisfacer las necesidades del hombre y la urgencia de éstos por saciarlas, una guerra perpetua, la cual no cesó sino hasta la constitución del estado, de ahí que afirme que la instrumentación de éste sea para colmar las insuficiencias que el hombre de forma individual no podría hacerlo de forma segura frente a sus semejantes.

La concepción del estado no ha escapado a las reivindicaciones a las que la experiencia somete, de modo que el estado contemporáneo nada tiene que decirle a sus precedentes, pues su naturaleza se torna distante y hasta ajena. Esta conclusión no solo ha costado estudios, la realidad es que la teoría del Estado ha sido abonada con los cuerpos de los revolucionarios, de aquellos hombres que, víctimas de sus pasiones y prisioneros de sus ideas, han dado lo único que les pertenece realmente por la vigencia de un ideal: su vida. No se sojuzga sobre sus motivos, ni se les califica de positivos o negativos, pues solo a través de los ojos de sus creyentes se puede comprender su causa.

Así, ha sido labor de los estudiosos interpretar el cúmulo de revoluciones que han ocurrido en el Estado y, a partir de sus resultados, describir la situación actual del mismo. Por lo que en las siguientes líneas se abordarán las ideas de algunos tratadistas contemporáneos para conocer cuáles son los orígenes y objetivos del Estado a partir del siglo XX.

Francisco Porrúa, previo a definir su posición, reconoce como causantes de la formación del Estado dos factores, uno sucesivo de otro: el parentesco y la

[36] *Ibídem*, p. 198.

residencia geográfica. Concurre con las opiniones añejas al estimar que la sangre y el nacimiento son los elementos que unen primeramente a los seres humanos, pero añade que la residencia en un mismo espacio da como resultado la *convivencia,* que no es más que una serie de conductas recíprocas[37]. Luego, derivado de esa interacción, *los hombres vieron que tenían que lograr un bien de categoría superior al bien propio de cada persona, el bien público,* porque basados en el intercambio de experiencias concluyeron que *para poder realizar plenamente su bien individual, tenían que hacerlo reuniendo el esfuerzo de todos, para conseguir el bien público, que de manera refleja hacía que ellos también lograran el particular[38].*

Por otra parte, Porrúa repudia expresamente el origen contractualista del Estado. Señala que contrario a lo sostenido por esta corriente, el hombre no es naturalmente libre, porque está sujeto a los imperativos de la naturaleza, y es ella la que en realidad ordena a los seres vivos vivir unidos. Aclara que si bien el Estado no existió siempre, éste nació como consecuencia de un proceso sociológico, no con la *firma de un pacto* y que su existencia formal solo es una aceptación consuetudinaria de un hecho que rodea a los hombres[39].

En su multirreferida obra, enlista tres objetivos del estado: La defensa del territorio nacional, el mantenimiento de la independencia y la instauración de un orden entre la población. Respecto a las dos primeras, el autor no aporta justificación alguna para considerarlos como eje de la actividad estatal y, en cuanto al último, argumenta que ese será el medio para alcanzar el bienestar común.

Por su parte, Groppali expone que si bien el estado fue constituido para lograr el bienestar particular, ello implica erigir su conservación como fin último, aunque esto conlleve el sacrificio de algunos integrantes, pues el ente estatal vela por la subsistencia de una comunidad, no de personas en lo individual.

---

[37] *Cfr.* Porrúa Pérez, Francisco, *Op. Cit.*, p. 413
[38] *Ibídem* p. 418.
[39] *Ibídem,* pp. 416 a 418.

Luego, Arturo Mansilla Olivares sitúa al bien común como fin del Estado[40], manifestado que ello es así porque éste está constituido sobre necesidades generales, no particulares y, en ese contexto, expone:

> *"El principio de (…) 'el peligro común fomenta la concordancia" resulta fundamental para entender todo tipo de organización humana. (…) la seguridad es una de las primeras y más importantes demandas del ser humano y la que lo obliga a organizarse, a establecer diversos tipos de vida en común[41]*"

En otras palabras, los peligros a los que estamos expuestos como seres individuales poco importan para otros sujetos, pero aquellos adquieren relevancia cuando estos temores concurren en dos o más individuos. Por ello, asume que el bien común es el efecto de la satisfacción de un interés general o, que es lo mismo, de una necesidad colectiva. Bajo esa perspectiva, el fin del estado no será estático, pues al estar condicionado a un interés subjetivo, está destinado a cambiar en atención a las circunstancias que acompañen al individuo.

De tal suerte que si bien las organizaciones sociales comparten ciertos elementos en su estructura y funcionamiento, no son homogéneas, ya que su existencia se basa en experiencias propias y, a menos que todos los seres humanos tengamos las mismas vivencias, el estado será inmutable.

En ese sentido, mientras que en las comunidades descritas por Fustel de Coulanges se advierte que el objetivo de las mismas era rendir culto a los Dioses para recibir su gracia, a partir de Platón y Rousseau el motivo al que se atribuyó la creación del Estado fue la impotencia de los individuos para satisfacer sus necesidades, mismas que no podían ser cubiertas a menos que actuaran en conjunto con sus semejantes.

Luego, autores como Arturo Mansilla precisan que el bienestar individual solo se puede alcanzar con la consumación del denominado "bien común", que no es más

---

[40] Arturo Mansilla Olivares, "*Seguridad Pública en el Siglo XXI*", Porrúa, México, 2014, p. 10.
[41] *Ibídem*, p. 1.

que un estado en el que los integrantes de un grupo satisfacen una o más necesidades colectivas, sin embargo algunos tratadistas, tal como lo hace Alessandro Groppali, llegan al extremo de afirmar que el bien común tiene tal relevancia que debe sobreponerse a la vida individual de sus integrantes. Tal aseveración no puede juzgarse como correcta o incorrecta pues solo quienes constituyen al Estado están legitimados para establecer el objetivo que ha de alcanzarse con la formación de su organización social.

Finalmente, el artículo 2º de la Declaración del Hombre y del Ciudadano de 1789, señala:

> "*La finalidad de cualquier asociación política es la protección de los derechos naturales e imprescriptibles del Hombre. Tales derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión*."

Ahora bien, la historia nos ha dado muestras que en ocasiones el Estado no persigue el bien público y que, por el contrario, se vuelve un instrumento de suplicios de los hombres, si ello llegara a actualizarse ¿Puede el hombre renunciar al Estado?

Habrá que aclarar que un Estado puede perseguir una pluralidad de propósitos, a los que se les atribuya la misma jerarquía y, en caso de que la realización de uno impida la vigencia de otro, serán sus miembros quienes, a través de sus propios mecanismos y atendiendo a las circunstancias de cada caso, determinaran cuando uno se sobreponga a otro.

Por otro lado, los objetivos de una organización social no son de una consumación fatal, es decir, una vez alcanzados no tienen una duración perpetua, sino que su vigencia debe mantenerse con base en acciones positivas.

Asimismo, sus miembros pueden optar por agregar nuevos propósitos, modificar los ya previstos o, en su caso, desistir de alguno. La libertad de configurar sus objetivos es absoluta, y no está condicionada a la consumación de éstos, porque

si bien en un primer momento fueron fijados en atención a necesidades y circunstancias concretas, es la capacidad de entender el contexto en el que se desenvuelven los hombres quien dirige los deseos y las fuerzas de los mismos.

En suma, no es una fuerza metafísica ni un imperativo natural quienes prescriben el fin que ha de alcanzar el Estado, son sus fundadores e integrantes quienes determinaran el camino que se ha de recorrer y el destino de ha de cumplir.

1.3 "Constitución" de un Estado

Desde la unificación de los hombres, se han desarrollado ideas que justifican su organización, mismas que alcanzan tal grado de aceptación que se constituyen como dogmas.

Así, a modo de ejemplo, en el régimen feudal la religión impuso las bases de convivencia que rigieron en su interior y colocó a ciertos sujetos en una jerarquía que no tocaba a los hombres modificar. Pero el tiempo pasó y la experiencia, a fuerza de dolorosos sucesos, abatió aquellas ideas. De tal forma que a partir del movimiento de la Ilustración, además de social y político, se calificó al hombre como racional.

Consecuentemente, correspondió a los integrantes del grupo decidir cómo se desarrollaría la convivencia diaria, quienes dirigirían la fuerza común y hacia donde apuntaría la brújula social. Tales prerrogativas concluyeron en una diversidad de estructuras estatales que, al día de hoy, siguen cambiando.

De tal modo que todos los Estados, en cualquier tiempo, siempre han tenido, *en sentido material, una Constitución, una manera de estar constituidos*[42]*,* variando solamente quienes o quien determina la misma.

Al respecto, Carl Schmitt, sobre esta acepción, agrega que la constitución, entendida en esos términos, no es otra cosa que *la situación total de la unidad, el ser de la comunidad*[43]. Por su parte, Hermann Heller, señala que hay dos acepciones en cuanto al concepto de constitución. La primera, coincidente con las

[42] Barragán Barragan, José, et al, "*Teoría de la Constitución*", octava edición, Porrúa, México, 2018, p. 68
[43] *Ibídem*, p. 75

ideas de los autores precedentes, la asimila al término de "normalidad", cuyo origen, afirma, se encuentra en las costumbres, la moral y la religión de una sociedad determinada. Por lo que respecta a la segunda, además de relacionarla a la noción de "normatividad", señala que aquí la constitución es una creación y que si bien no deja de observar los imperativos socio-culturales del grupo, no siempre es coincidente con la realidad de éste por derivar de una apreciación subjetiva, refiere que su contenido, más que describir la situación concreta de la asociación política, fija objetivos a alcanzar y los medios para lograrlo[44].

En ese sentido, hay autores que mantienen la postura de que el Estado nace en el momento en que se aprueba su organización jurídica a través de una Constitución[45], sin embargo, Lassalle, reiterando lo aquí expuesto, afirma que una constitución real (en el sentido de "normalidad"), la han tenido siempre todos los países, y la Constitución escrita ("normatividad"), tiene como propósito resumir en un documento, en una hoja de papel, todas las instituciones y principios de gobierno[46].

Así, al hablar de constitución, en sentido normativo, más que atender a la forma exterior de la misma, debe de advertirse cuál será su contenido y quien dictara el mismo.

A propósito, Serra Rojas precisa que toda constitución debe contener los fines para los que fue creado el estado, es decir, las metas y propósitos que justifican su existencia[47]. Por su parte, Burgoa señala que la constitución será el medio para lograr el respeto mutuo al vivir en sociedad y, por lo tanto, debe direccionar las relaciones humanas[48].

---

[44] Heller, Hermann, *"Teoría del Estado"*, segunda edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 133.
[45] Barragán Barragan, José, et al, *Op. Cit.*, p. 76
[46] Lassalle, Ferdinand, "*¿Qué es una constitución?*", Colofón, Sociedad Anónima, México, 2006, p. 19.
[47] Serra Rojas, Andrés, *"Derecho Administrativo",* décima cuarta edición, Porrúa, México, 1988, t. I, p. 39.
[48] Burgoa Orihuela, Ignacio, "*Garantías individuales*", sexta edición, Porrúa, México, 1970, p. 41.

Asimismo, André Hauriou mantiene una posición más pragmática al precisar que la constitución es el conjunto de *reglas* más importantes que rigen la organización y el funcionamiento del estado[49].

En suma, esta obra política contendrá, primeramente, los fines para los que fue creado el Estado, luego, determinará los órganos a través de los cuales se manifestará éste y, finalmente, regulará el actuar tanto de dichos organismos así como el de cada miembro de la asociación.

Ahora bien, juristas y politólogos son coincidentes en afirmar que no puede ser nadie más que el "propio pueblo" quien determine el contenido constitucional. Carl Schmitt, sintetizando las ideas de los tratadistas que le precedieron y como punto de partida de los estudiosos contemporáneos, llama a cada precepto plasmado en este documento "decisión fundamental", enfatizando que todos deben ser una decisión de conjunto y consciente, añadiendo que los mismos serán inmutables mientras así lo quiera el pueblo, pero advierte que no son universales, sino que son dictados por el pasado y la realidad de cada comunidad, pues no son más que un reflejo de su historia[50].

Por otra parte, Polo Bernal, relativo al proceso de producción de la constitución, aclara que ésta no se erige en un acto único y total, sino en actos parciales y como respuestas a situaciones concretas[51]. Así, casa *regla* se convierte en una expresión de conocimiento[52] o, en palabras de García Pelayo, la realidad no es creada por la ley, sino a la inversa[53].

No obstante, un mismo hecho puede ser experimentado de tantas formas como integrantes tenga el grupo, de tal suerte que el conocimiento adquirido será el resultado de una valoración personal y subjetiva.

---

[49] Hauriou, André, "*Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*", segunda edición, Ariel, Barcelona, 1980, p. 21.
[50] Carpizo, Jorge, "*La Constitución Mexicana de 1917*", décima cuarta edición, Porrúa, México, 2004, p. 119
[51] Polo Bernal, Efraín, "*Manual de Derecho Constitucional*", primera edición, Porrúa, México, 1985, pp. 3 a 5.
[52] Barragán Barragan, José, et al, *Op. Cit.*, p. 13.
[53] *Ibídem*, p. 43.

Ante ese escenario pluricultural, donde inevitablemente habrá confrontación de ideas, Ferdinand Lassalle se pregunta si existe alguna fuerza que influya de tal modo que la obligue a ser necesariamente lo que es sin permitirle ser de otro modo. En esa tesitura, cuestiona si en el hipotético caso de que un incendio reduzca a escombros todos los archivos del estado donde se resguardan las leyes del mismo, ante el vacío normativo, el legislador puede ponerse a trabajar sin límite alguno.

Afirma que no, pues el poder ilimitado otorgado por el pueblo a sus representantes se ve coartado o dirigido por diversos factores de poder al momento de decidir el contenido constitucional.

Así, por ejemplo, la monarquía, al verse trastocada en su investidura divina por una decisión parlamentaria, hará uso del ejército y obligará a retroceder tal resolución. Luego, si al congreso se le ocurriera promulgar una ley en el sentido de castigar a los padres por los robos cometidos por los hijos, dicha norma no prevalecería, porque en contra de la misma se rebelaría la conciencia colectiva y la cultura general. Finalmente, si los diputados determinaran declarar al obrero o al hombre humilde esclavo, no teniendo más que la vida por perder éstos se lanzarían sobre aquellos.

Entonces, un rey al que obedece el ejército, la cultura colectiva y los obreros, son factores reales de poder. De esta forma, en todos los Estados, la constitución será la suma de los intereses de aquellos, los cuales, al ser revestidos de solemnidades, pasaran a ser derechos e instituciones.

Sin embargo, el hombre que aprobó la constitución que dio vida al Estado es muy diferente de aquel que lo heredó, por lo que en la misma proporción en la que se transforma el contexto, debe procurarse la vigencia de la normatividad.

Así, tanto el querer de los ciudadanos, las aspiraciones conjuntas y los factores reales del poder son dinámicos porque la vida misma lo es.

Cuando la *Declaración de los Derechos del hombre y del Ciudadano* se promulgó en 1789, los intereses del pueblo francés eran diversos y hasta paradójicos unos con otros, sin embargo, solo prosperaron los más convenientes para los que en ese momento eran considerados como *factores reales del poder*, entre los cuales el más destacado lo fue la clase *burguesa*. Pese a ello, el resto de la población se vio beneficiada con los postulados propuestos por los nuevos orquestadores del quehacer estatal.

El artículo 2 de dicho documento sintetiza la esencia de la conquista lograda:

> *"Artículo.- El objeto de toda sociedad política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión."*

Por su parte, la declaración francesa del 21 de junio 1783 varía en su redacción respecto de su antecesora, pero conserva su idea inicial al establecer que el fin de la sociedad es la felicidad común, que la ley debe proteger al hombre contra la tiranía de los gobernantes y que las funciones públicas no son distinciones ni recompensas, sino deberes.

En cuanto al ámbito nacional, la denominada Constitución de Apatzingán, en su artículo 24, profesa ese mismo espíritu:

> *"Artículo 24. La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La integra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas."*

Al respecto, la Constitución política vigente en nuestro país no establece expresamente los fines que la misma persigue, por lo que diversos estudiosos han intentado descifrarlos basados en los derechos que la misma reconoce en concatenación con las actividades que dicho documento encomienda a los órganos públicos.

Pero a partir de los planes, aspiraciones o reglas contenidas ¿Cuándo puede decirse que una Constitución escrita es buena y duradera?[54]

Lassalle propone que aquella Constitución escrita que coincida con la real, si bien no puede asegurar que sea *buena*, será duradera, porque a la larga la primera sucumbirá a la segunda.

No son pocos los Estados que a través de su existencia han enfrentado el problema de la eficacia de su normatividad y, consecuentemente, no han logrado consumar los objetivos para los que fueron dictados.

Dicha problemática puede ser explicada a partir de una interferencia en el proceso de comunicación entre quienes *redactan* la constitución y sus destinatarios. Hoy en día se acentúa dicha problemática pues, además de ese pacto político, las sociedades han creado por docenas diversos ordenamientos que establecen reglas de comportamiento y procedimientos para los integrantes de la comunidad y si su falta de difusión no fuera suficiente hay una tendencia a redactarlos con un lenguaje cada vez más obscuro y tortuoso, lo que provoca que aquellos que viven en una sociedad ignoren el sendero que deben seguir.

Evidentemente, el punto anterior aplica solo a los estados donde se ha decidido establecer sus preceptos políticos y jurídicos por escrito, sin embargo, en los pueblos en donde la costumbre ha hecho parecer que una hoja de papel no crea principios conductuales, se advierte una gran dificultad al momento de suscitarse una controversia. En efecto, la costumbre es concebida como algo innato, como "*normalidad*", pero precisamente esa regularidad conductual impide a los hombres hacer frente a las situaciones extraordinarias, obligándolos a actuar improvisadamente, lo cual por sí solo no conlleva ninguna complicación, pero si a esa negligencia se le suma un enérgico arraigo a principios inmutables el resultado será una incertidumbre respecto de las consecuencias de los actos de los miembros del grupo.

[54] Lassalle, Ferdinand, *Op. Cit.,* p. 37.

De esta forma, tenemos que tanto la normatividad en exceso, acompañado de un lenguaje poco claro y mínima difusión, así como la falta de regulación y el establecimiento de *consecuencias*, generan un clima de incertidumbre en los individuos que provoca la ineficacia de todo el sistema conductual.

Pero estas situaciones no son en sí una causa, sino consecuencias de un obstáculo que deviene desde el nacimiento del estado: la representación.

En un inicio, solo un representante de la familia, que generalmente era el varón más longevo, contaba con un voto en la asamblea, luego, todo masculino de edad determinada conquistó ese derecho y, finalmente, a las mujeres se les reconoció tal prerrogativa. De esa forma, ante la amplitud de los Estados y la imposibilidad física de que los integrantes del mismo se reunieran en un solo lugar a discutir los asuntos públicos, se creó el sistema representativo clásico.[55]

A partir del mismo, cierto número de personas designaban a uno de ellos al que le otorgaban diversas facultades para que actuara en su nombre, de tal forma que de un total de 50 millones de individuos solo quedaran 400 representantes, los cuales, al unísono, constituyeron la voluntad misma del Estado.

Dicha delegación, independientemente de verse correlacionada con una remuneración económica, conlleva el deber de expresar el sentir de un cúmulo de pensamientos, por lo que aquellos que funjan con tal carácter tienen la obligación de sumar conocimientos, experiencias y anhelos.

En ese sentido, la tarea de los representantes no se limita a solo expresar opiniones o propuestas a sus semejantes, sino es imperativo actualizar el sentir de sus agremiados y, a su vez, es obligación de los representados vigilar el destino que les es erigido por aquellos.

De esa forma, desde el artículo 15 de la Declaración de los Derechos del hombre y del Ciudadano, se plasma un principio ineludible en cualquier estado.

---

[55] Carpizo, Jorge, *Op. Cit.,* p. 210.

"Artículo 15.- La sociedad tiene derecho para pedir cuenta de su administración a todos los empleados públicos (…)"

Sin embargo, pese a tal mandato, hay países en los que se ha invertido la concepción respecto de los participantes en esta subrogación de facultades, al grado que en la práctica los representados solicitan autorización a los representantes para actuar en determinado sentido.

Dicha transgresión a la esencia misma del Estado puede ser explicada a partir de las ideas de Giuseppe Lumia:

"*Fuerza y consenso se encuentran entre sí en una relación inversamente proporcional, de forma que cuando más extenso es el segundo, más se puede prescindir de la primera; y en sentido opuesto, cuando se presente un incremento en el ejercicio de la fuerza, se manifestará también, con la misma intensidad, un decremento en el ejercicio del consenso*[56]*".*

Así, quienes en un primer momento ocuparon tan honroso cargo, con el tiempo fueron degradando su conducta apoderándose de las instituciones del estado, usándolas en contra de su primigenio creador: el pueblo.

"*(…) el Ejército, está organizado, puede reunirse a cualquier hora del día o de la noche, funciona con una magnifica disciplina y se puede utilizar en el momento en que se desee; en cambio, el poder que descansa en la nación, aunque sea infinitamente mayor, no está organizado; ninguno de los combatientes sabe cuántos se sumarán a él para darla. (…). Estas razones son las que explican que un poder mucho menos fuerte, pero organizado, se sostenga, a veces sofocante el poder mucho más fuerte (…)".*

[56] González Uribe, Héctor, "*Teoría Política*", México, Porrúa, 1982, p. 204.

Entonces es ahí en donde nace la pregunta: *"¿Por qué ha de interesarles a ustedes que se mantengan en la Constitución normas e instituciones que no hacen más que perjudicarles?"*[57].

En respuesta a dicho escenario está el llamado derecho a la *revolución*, el cual encuentra su justificación en un orden jurídico que apresa, asfixia y no respeta los límites que garantizan una vida digna de los ciudadanos, de tal forma que ejerciendo tal prerrogativa los miembros del grupo podrán restaurar su libertad natural y tendrán la oportunidad de rehacer al Estado edificándolo de acuerdo sus necesidades, pero sobre todo, sus aspiraciones.

La revolución, ya sea por medios pacíficos o armados, es un derecho que no nace del orden jurídico, sino es una facultad inherente a cada comunidad que no admite renuncia, porque no hay que creer que la existencia de cualquier pueblo es tan precaria y miserable que una derrota de su Gobierno hubiese de comprometer seriamente la vida de la nación[58].

Sobre su pertinencia, habrá que sopesar las aspiraciones del pueblo, su Constitución y los medios diseñados para alcanzar las mismas y contrastarlos con su situación actual, de esta forma se obtendrá una respuesta que no será más que una simple proyección de la realidad.

1.4 CONSTITUCIÓN DEL ESTADO MEXICANO

"*Pero hoy, al procurar para el pueblo el vino de la justicia y la seda del bienestar, ya vamos luchando en lo posible para que esta tierra sea más grata a los hombres. Cierto, no podemos descansar aún, como aún no descansa Hidalgo. Hidalgo tiene mucho que hacer entre nosotros. Hidalgo no se ha quitado todavía las botas de campaña".*

Ignacio Ramírez

La historia de México es inevitablemente apasionante, *puede decirse de México lo que los griegos dicen del hombre llamándolo Microcosmos.*

[57] Lassalle, Ferdinand, *Op. Cit.,* pp. 23 y 24.
[58] *Ibídem*, p. 87.

Los episodios que construyeron el México de hoy aportaron ciertas experiencias que no necesariamente fueron aprendidas. Hemos preferido vivir a la sombra de las grandes generaciones y creyéndonos víctimas de una lucha que no hemos experimentado, nos repetimos que es hora de descansar.

México ha deambulado por mucho tiempo, no sabe a dónde va ni si llegará. El motivo de su inconsciencia radica en su núcleo, en cada uno de los individuos que se llama a si mismo pueblo. La memoria es un privilegio del cual pocos gozan y la indiferencia se ha convertido en común denominador del hombre moderno.

Esta situación se debe, en parte, al desconocimiento que cada miembro tiene respecto de su pertenencia a un estado, lo que inevitablemente conduce a ignorar la razón de la existencia de éste. En ese sentido, antes de abordar cualquier problema que se geste al interior de México, debemos estar al corriente de en qué *términos* fue pactada la existencia de este país.

En primer lugar, el continente americano no tenía población originaria. El hombre migró desde Asia, a través del Estrecho de Bering, unos cuarenta mil años antes de nuestra era. Una vez que los migrantes se internaron en el continente, avanzaron hacia el sur. Una parte permaneció en lo que hoy es territorio estadounidense, ello a pesar de los climas extremos y la aridez del suelo, sin embargo, dadas estas circunstancias, los grupos siempre fueron nómadas, por lo que fueron casi nulos los vestigios de civilización en esa zona.[59]

Por otra parte, la variedad de climas, la abundancia de ríos y lagos y la fertilidad de la tierra que abundaba en el centro y sur de América, provocaron que entre el año 5000 y 2500 a. de C. los hombres empezaran a establecerse en zonas específicas, con lo que dieron paso al sedentarismo. Esta región, en donde surgieron las grandes civilizaciones prehispánicas, es conocida como Mesoamérica y los investigadores señalan el año 2500 a. de C. como el inicio de nuestra historia prehispánica[60].

[59] Sandra Molina Arceo y Alejandro Rosas, "*Érase una vez México 1"*, Booket, México, 2013, pp. 14 y 15.
[60] *Ibídem*, p. 18.

Siempre se ha definido a la civilización olmeca como la madre de las culturas mesoamericanas, pues ésta fue la primera organización formal, con una sociedad más compleja y, aunque aportó los cimientos para el desarrollo cultural, científico y espiritual de la región, no fue la más trascendente en los primeros años del continente, ese sitio fue ocupado por los mexicas.

Moctezuma Xocoyotzin, también conocido como Moctezuma II, ocupó el trono de esta nación en 1502. Los primeros años de su gobierno corresponden a la época de mayor grandeza del imperio, pero también al periodo en el que los pueblos sometidos debían de pagarle mayores tributos[61].

A la par, el 12 de octubre de 1492, Cristóbal Colón se topó con lo que posteriormente sería conocida como América, iniciando con ello una serie de excursiones tendientes a explorar y encontrar riquezas en estas nuevas tierras, siendo la más emblemática aquella dirigida por Hernán Cortés.

Ahora bien, Moctezuma, pese a ser el gobernado más temido de la región, teniendo a su disposición un ejército formidable, tenía una debilidad: era sumamente supersticioso. Tiempo antes de que las naves de Cortés llegaran a las costas de lo que ahora es Veracruz, en 1519, el miedo se apoderó de aquel debido a una serie de extraños sucesos que a su juicio anunciaban un terrible futuro. Así, cuando los mensajeros le informaron que hombres extraños—blancos y barbudos—habían desembarcado en un lugar cercano al actual puerto de Veracruz y que el individuo que venía al frente de ellos quería conocer Tenochtitlan, el emperador los envió de nuevo cargados de oro y plata para convencerlos de que regresaran por donde habían llegado, pero sucedió lo contrario: interesados por las riquezas, los españoles se abrieron camino hacia la capital imperial.

Durante su andanza, Cortés liberó a algunos pueblos del sometimiento al que estaban sujetos hacia Tenochtitlan, atribuyendo tal hecho al rey de España y al cristianismo, por lo que fue fácil para él hacerse de aliados rumbo a la capital

[61] *Ibídem*, p. 57.

política de Mesoamérica. La primera nación con la que Cortés estableció una alianza militar para marchar a su encuentro con Moctezuma fue la Totonaca. Luego, al llegar al territorio de Tlaxcala, Xicoténcatl Axayacatzin les negó el paso y los enfrentó con un resultado desfavorable. De esa forma, los de por sí enemigos de los mexicas terminaron por ofrecer una alianza al ejército español.[62]

Sin embargo, no todos tuvieron la oportunidad de someterse a las fuerzas recién llegadas. A la llegada de los españoles a Cholula fueron recibidos con una gran fiesta que ocultaba una traición, pero no faltó quien traicionara tan aventurada empresa y así aconteció la primera atrocidad de Cortés en estas tierras: más de tres mil hombres fueron víctimas del metal, de los cañones y los caballos que por primera vez mostraban su poderío en el nuevo continente[63].

Finalmente, el 8 de noviembre de 1519, el cielo azul del valle de México recibió a los españoles. En los días venideros Moctezuma terminó por someterse a la autoridad de Cortés, aceptó al rey de España como propio y recibió el bautismo bajo la fe de Cristo, con lo cual perdió el respeto de su pueblo. Pese a ello, el conquistador sabía que por el momento la capacidad militar de los mexicas superaba a la suya, así que anticipando una traición de Moctezuma, lo tomó prisionero[64].

En otra latitud, Diego Velázquez puso en marcha una expedición a cargo de Pánfilo de Narváez con la misión de apresar a Cortés por rebeldía después de haber fundado la Villa Rica de la Veracruz y atribuirse facultades extraordinarias de conquista y dominio. Cuando Hernán Cortés tuvo conocimiento del objetivo de Narváez, salió de Tenochtitlan con la mayor parte de sus hombres, dejando a cargo a Pedro de Alvarado con una fuerza de apenas 120 soldados[65].

Por esos días, los mexicas iniciaban los preparativos para la fiesta de Toxcatl, en honor de Huitzilopochtli. Alvarado concedió el permiso de realizar la celebración

[62] *Ibídem*, pp.75 y 76.
[63] *Ibídem*, p. 77.
[64] *Ibídem*, p. 80.
[65] *Ibídem*, p. 81.

en el Templo Mayor, sin embargo, cuando la fiesta alcanzaba su mayor esplendor, irrumpió en el recinto, ordenó cerrar todas las salidas y mató a quienes se encontraban en el lugar. La acción de Alvarado enfureció a la población y los habitantes rodearon el palacio de Axayácatl. La matanza en el Templo Mayor desencadenó la guerra de conquista[66].

De regreso a Tenochtitlan, Cortés se encontró con la crisis. Para apaciguar los ánimos, presentó a Moctezuma ante su pueblo y lo obligó a dirigirse a la multitud desde el balcón del palacio, sin embargo, la gente comenzó a lanzar piedras, una de las cuales derribó al tlatoani y provocó su muerte días después. Ante dichos sucesos, Cortés optó por la retirada e intentó abandonar la ciudad el 30 de junio de 1520, pero cuando disponía la huida, fue descubierto y comenzó la batalla. Era tan numeroso el ejército mexica que logró derrotar a las fuerzas españolas. A este suceso se le conocería como *La Noche Triste*[67].

A la muerte de Moctezuma, correspondió a Cuitláhuac defender la ciudad de la inevitable intervención española, pero ocurrió un acontecimiento que inclinó la balanza a favor del enemigo: en los últimos meses de 1520 comenzó una epidemia de viruela, la cual cobró la vida de miles de nativos, entre ellos Cuitláhuac. Así, Cuauhtémoc subió al poder para ser el último rey del imperio mexica[68].

Casi un año después, Hernán Cortés regresó al Valle de México con más de cien mil aliados indígenas y el 30 de mayo de 1521 comenzó el sitio de Tenochtitlan. La defensa se prolongó 75 días, pero

> "*El 13 de agosto de 1521, día de San Hipólito, los españoles hicieron prisionero al joven emperador Cuauhtémoc y cayó en sus manos la ciudad de Tenochtitlan. Los gritos que habían sonado sin interrupción*

[66] *Ibídem*, p. 84.
[67] *Ibídem*, pp. 84 y 85.
[68] *Ibídem*, p. 87.

durante los numerosos días del sitio cesaron de improviso, y un silencio de muerte pesó sobre las ruinas[69]".

No bastando con el sometimiento físico, Cortés decidió fundar la capital de la Nueva España en el mismo lugar en donde fue fundada Tenochtitlan doscientos años antes, remplazó y destruyó los dioses que habían acompañado el desarrollado de las culturas que, a partir de ese momento, serían denominadas prehispánicas[70].

Aunque los indígenas del nuevo continente superaban por mucho en número a los españoles, éstos encontraron diversos métodos para pacificar su proceso de dominación, entre ellos los más importantes fueron el mestizaje, la evangelización y, el más eficaz, el acero de los cañones.

Aunado a ello, el trato hacia los nativos era tan indiferente que no había cabida a tener respeto por sus vidas:

> "*Se acaban de prisa…, con el solo aliento los acabamos*' confiesa Dorantes de Carranza, y añade el padre Ponce: '*cuando llegó Cortés a Texcoco había setenta mil indios; años después se contaron dieciocho mil. Desta manera van mermando en toda la Nueva España, así por pestilencias y mortandades que ha habido, como por malos tratamientos que les han hecho"*[71].

Cabe precisar que, aunque de facto ya lo tenía, el rey Carlos I de España y V de Alemania le otorgó a Cortés el poder político, militar y judicial del nuevo reino, convirtiéndose de esa manera en el primer gobernador de la Nueva España[72].

Durante la vigencia del régimen colonial fueron diversos los intentos por independizar partes del territorio, así tenemos el caso de Yanga, en lo que hoy es Veracruz y una rebelión indígena en 1761 que sacudió a la península de Yucatán,

---

[69] Benítez Fernando, "*De la Conquista a la Independencia*", Era, México, 2012, p.15.
[70] Sandra Molina Arceo y Alejandro Rosas, *Op. Cit.,* p. 91.
[71] Benítez Fernando, *Op.Cit.,* p. 34.
[72] Sandra Molina Arceo y Alejandro Rosas, *Op. Cit.,* p. 110.

aunque ambos movimientos concluyeron con la obtención de ciertos beneficios parciales, en realidad ningún pueblo alcanzó una autonomía respecto del gobierno español[73].

Se sabe de algunas comunidades indígenas que debido a que habitaban en las altas montañas, de difícil acceso y con climas poco hóspitos, si bien fueron sometidos al pago de tributos, lograron conservar, por espacio de siglos, una relativa autonomía.

Sin embargo, para finales del siglo XVIII, no solo los esclavos e indígenas mostraban su interés y necesidad de erigirse como hombres libres del yugo colonial. En 1799 fue descubierta una conspiración encabezada por Pedro de la Portilla, criollo y recaudador de impuestos que junto con un grupo consideraba que su triste situación se debía a los peninsulares, quienes ocupaban los mejores cargos políticos y económicos. Hubo aprehensiones y se decomisaron dos pistolas y cincuenta machetes, a dicho movimiento se le conoció como el primer precursor, por parte de población no originaria ni esclava, de la independencia, asimismo, se le denominó la Conjura de los Machetes[74].

Por otra parte, cuando la dinastía de los Borbones heredó de la de los Habsburgo el trono español, se dieron cuenta de que la administración, la economía y las finanzas se encontraban en completo desorden. Así, el rey Carlos III estableció una serie de disposiciones económicas, políticas y sociales que fueron denominadas reformas borbónicas. De éstas, lo más importante fue el establecimiento del sistema de intendencias, lo cual significó una nueva organización territorial en la Nueva España. Las intendencias controlaban la política y la economía y estaban a cargo del intendente, nombrado directamente por el rey. [75]

Las reformas causaron un profundo descontento en la población de la colonia americana, pues además del incremento brutal en los impuestos, el monarca

[73] *Ibídem*, p. 203.
[74] *Ibídem*, p. 204.
[75] *Ibídem*, p. 207.

español ordenó que todos los puestos públicos vacantes fueran ocupados por españoles llegados de Europa. Era una política discriminatoria que agudizó la desigualdad[76].

Aunado a lo anterior, durante la segunda mitad del siglo XVIII se hizo más evidente la creciente identidad entre los criollos, que sumaban más de un millón distribuidos en las principales ciudades de la Nueva España. No encontraban sus raíces en España, pues nunca habían habitado en ella, era en el continente americano en donde descansaban sus muertos y vivían sus familias. Además, comenzó a rescatarse la historia prehispánica como origen de la historia de los propios criollos.

A pesar de ser hijos de peninsulares, aquellos se decían americanos como una forma de expresar el resentimiento hacía su madre patria y, precisamente en ese resentimiento, nació el germen de la independencia de lo que posteriormente sería México.

Ante la constante falta de respeto por su capacidad de ocupar altos cargos y ver como dichos puestos eran designados a personas venidas de España, nació en ellos la idea de que ellos tenían un derecho natural para gobernar y procurar su tierra, el divino derecho de empuñar el futuro de su patria. Pero no fue hasta 1808 cuando encontraron un sendero hacía su autonomía[77].

En 1808, cuando Francia invadió España, las autoridades españolas aceptaron la abdicación de Carlos IV y Fernando VII al trono de España, asumiendo dicho puesto, por mandato de Napoleón, José Bonaparte. En tal suceso, los criollos encontraron el pretexto perfecto para legitimar los intentos de independencia en América al grito de "¡*Viva Fernando VII*!"[78].

En la Ciudad de México, los criollos que constituían al Ayuntamiento consideraron que con el rey de España preso, el gobierno debía ser ejercido por las autoridades

---

[76] *Ibídem*, p. *208.*
[77] Reyes Heroles, Jesús, "*El liberalismo mexicano I*", Fondo de Cultura Económica, tercera edición, México, 1982, p.36.
[78] Sandra Molina Arceo y Alejandro Rosas, "*Érase una vez México 2*, Planeta Mexicana, Sociedad Anónima de Capital Variable, México, 2014, p. 14.

constituidas en Nueva España. Francisco Primo de Verdad y fray Melchor de Talamantes sostenían que con la invasión napoléonica a España se había roto el pacto de vasallaje: "*la soberanía reside en el pueblo, desde tiempos inmemorables los súbditos habían entregado voluntariamente la soberanía al rey, pero ante la ausencia de su legítimo soberano, el pacto quedaba sin efecto. Como consecuencia, la soberanía regresaba a manos del pueblo*", representados por la figura del Ayuntamiento[79].

El virrey simpatizó con la idea expuesta, pero el 15 de septiembre de 1808, algunos peninsulares, encabezados por Gabriel de Yermo, pusieron fin a la discusión sobre la soberanía, pues al mando de 500 hombres hicieron prisionero al virrey, ocupando tal puesto Pedro Garibay, quien ordenó la aprehensión de los líderes criollos[80].

En otra latitud, Ignacio Allende y Juan Aldama organizaban juntas y viajan a las principales provincias para ganar adeptos y propagar su plan de insurrección. Así, el primero de los nombrados estableció lazos con los conspiradores queretanos, encabezados por el corregidor de la ciudad, Miguel Domínguez y su esposa Josefa Ortiz. En 1810, Ignacio Allende se encargó de invitar personalmente a Hidalgo a sumarse al movimiento, mismo que aceptó dicha invitación[81].

Sin embargo, el 15 de septiembre de ese año, las autoridades virreinales se presentaron en casa del corregidor Domínguez para darle aviso de la conspiración y solicitarle el cateo de los domicilios de los involucrados. Al llegar esta noticia a Hidalgo y Allende, el primero aconsejó que ante tal escenario, la única salida era dar comienzo al levantamiento. Cerca de las cinco de la mañana del domingo 16 de septiembre, Hidalgo ordenó llamar a misa en su parroquia y una vez reunida la multitud, los convocó a tomar las armas. Aunque nadie sabe a ciencia cierta qué

[79] *Ibídem*, p. 17.
[80] *Ibídem*, p. 18.
[81] *Ibíd*.

fue lo que gritó, la mayoría de los investigadores coinciden en que fue "¡Viva la Independencia!, ¡Viva Fernando VII" y ¡Muera el mal gobierno!"[82].

Hidalgo se dirigió a los feligreses y les dijo que el movimiento tenía por objeto quitar el mando a los europeos porque se habían entregado a los franceses y querían que los habitantes de la Nueva España corrieran con la misma suerte, lo cual no debían de consentir[83].

Así, el proceso armado que pretendía darle independencia a la Nueva España inició con un ejército improvisado e integrado en su mayoría por indígenas y presos, y los menos, militares encabezados por Ignacio Allende.

De esa forma, la incorporación del pueblo a la lucha armada cambió por completo el sentido de la independencia. El proyecto de los criollos quedó relegado por completo. La guerra de independencia se convirtió en un movimiento eminentemente popular al que se sumaron pobres, marginados, desposeídos, indígenas y mestizos.

La poca pericia militar del ejército independentista y los desacuerdos provocaron que el 26 de julio de 1811 fueran ejecutados los principales líderes del movimiento, Ignacio Allende, Juan Aldama, Mariano Jiménez y Manuel Santamaría. En cuanto a Hidalgo, éste fue fusilado el 30 de julio del mismo año.[84]

A la muerte de aquellos, José María Morelos y Pavón tomó las riendas de la lucha. Morelos, además, tuvo el mérito de dar una organización política al movimiento de independencia, pues si bien ya contaba con la legitimación popular, no tenía establecido ideales claros, por lo que convocó al llamado Congreso de Anáhuac, mismo que fue integrado por diputados electos en las provincias contraladas por los insurgentes. Así, el 14 de septiembre de 1813, dio lectura al documento conocido como *Sentimientos de la Nación*, en el que proclamó la independencia absoluta de España, precisando que, sin importar que los franceses continuaran

[82] *Ibídem*, p. 24.
[83] Benítez Fernando, *Op.Cit.,* p. 682.
[84] *Ibídem*, p. 34.

usurpando la corona española o si llegase a recuperarla Fernando VII, México sería una nación independiente.

Más tarde, el 6 de noviembre del mismo año, el citado congreso promulgó el *Acta solemne de la declaración de la América Septentrional* y, tomándola como base, en octubre de 1814 fue promulgada la Constitución de Apatzingán, sin embargo, dada la lucha armada, que provocaba inestabilidad e incertidumbre social y jurídica, nunca pudo entrar en vigor[85].

Pese a su habilidad militar, *el siervo de la nación* fue fusilado el 22 de diciembre de 1815. Hacia los años 1818 y 1820 solo dos insurgentes permanecían en pie de guerra: Guadalupe Victoria y Vicente Guerrero. En cuanto al primero, asolado por la superioridad militar del enemigo, a partir de 1818 se dedicó a huir y resistir las continuas persecuciones. Respecto a Guerrero, en 1820 fue proclamado General en Jefe del Sur y a la cabeza de dos mil hombres logró decenas de victorias[86].

En ese contexto, aun con la participación activa de Guerrero y diversas guerrillas, el triunfo de la insurgencia como movimiento popular era impensable, pero los criollos volvieron a entrar en el campo de batalla político con la promulgación en España de la Constitución de Cádiz. Ésta fue redactada por las Cortes Generales de España de manera extraordinaria mientras su territorio se encontraba invadido por los franceses, en ella se estableció que España dejaba de ser una monarquía absoluta para convertirse en una monarquía constitucional, además de que la voluntad del rey estaría supeditada a un poder legislativo conformado por representantes de las Cortes del Reino y, de lo más novedoso, declaró la igualdad entre americanos y españoles. Pero en 1814 Fernando VII regresó de su cautiverio y restableció el absolutismo; tras ello, en enero de 1820, el coronel Rafael de Riego, se pronunció en contra del rey, lo aprehendió y exigió el restablecimiento de la Constitución de Cádiz[87].

[85] *Ibídem*, p. 44.
[86] *Ibídem,* p. 48.
[87] *Ibídem*, p. 50.

En la Nueva España la noticia fue vista con preocupación por los peninsulares, pues del contenido de dicha Constitución advertían una severa disminución en sus privilegios, dejándolos al mismo nivel que los criollos. Ante tal temor, paradójicamente, la solución la encontraron en la independencia de la colonia. El plan era proclamar la independencia de México, establecer una monarquía absoluta y dejar el poder en manos del virrey. Pero debido a la lentitud e indecisión, en mayo de 1820, el virrey juró la Constitución de Cádiz.

Otra alternativa era proclamar la independencia de México, establecer la monarquía absoluta y ofrecer la corona a un miembro de la depuesta familia real. No obstante, antes de ofrecer el trono, debía de establecerse la paz en la Nueva España. Así, el virrey instruyó a Agustín de Iturbide que tomara el mando de las fuerzas *realistas* e invitara a Vicente Guerrero a terminar la guerra ofreciéndole declarar la independencia de la colonia española[88].

Para algunos tratadistas, la independencia de México se consuma once años después de haber iniciado el movimiento, es decir, en 1821. De manera poética lo ilustran con el denominado abrazo de Acatempan[89], sin embargo, este hecho fue uno de varios actos que concatenados resultan en el nacimiento del Estado mexicano. Los acuerdos tomados en aquel pasaje fueron materializados en el Plan de Iguala, mismo que fue firmado por Vicente Guerrero y Agustín de Iturbide, del cual destacan los siguientes artículos:

> *"Plan e indicaciones para el govierno que debe instaurase provisionalmente, con el objeto de asegurar nuestra sagrada religión y establecer la Independencia del Impero Mejicano; y tendrá el título de Junta gubernativa de la América Septentrional.*
>
> *(…)*
>
> *2º La N.E. es independiente de la antigua, y de toda otra potencia aun de nuestro continente.*
>
> *(…)*

[88] *Ibídem*, p. 52.
[89] Cfr. Paoli Bolio, Francisco José, "*Teoría del Estado*", Trillas, México, 2012, pp. 113-114.

4º Será su emperador el Señor D. Fernando VII y no presentándose personalmente en Mejico dentro del término que las Cortes señalaren a prestar el juramento, serán llamados en su caso el Serenísimo Señor Infante D. Carlos; El Señor D. Francisco de Paula, El Archiduque Carlos, u otro individuo de casa Reynante, que estime más combeniente el Congreso.

(…)

8º Si el señor D. Fernando VII no se dignare benir a Mejico interin se resuelva el Emperador que deba conorarse, la Junta o la Regencia mandará en nombre de la Nación.

(…)

11º Las Cortes establecerán en seguida la Constitución del Imperio Mejicano.

12º Todos los Habitantes de la N.E. sin distinción alguna, de Europeos, Africanos, ni Indios, son ciudadanos de Esta Monarquía, con opción a todo Empleo, según su mérito y virtudes."

Ahora bien, el Plan en cita, como se advirtió, pretendió, si bien constituir una nación independiente, mantener la estructura de gobierno que rigió durante la vigencia de la colonia, ofreciéndole el trono al Rey Fernando VII. En otras palabras, lo que buscaban las autoridades y los peninsulares era que la Nueva España escapara de la vigencia de la Constitución de Cádiz.

Por otra parte, a la llegada del Virrey Juan O'Donojú a la Nueva España, después de haberse firmado el Plan de Iguala, se sometió a su consideración el contenido de éste, lo que demuestra que se necesitaba, aparentemente, todavía el aval de una autoridad española.

Este último virrey abonó a la lucha separatista los llamados *Tratados de Córdoba*, sin embargo, pese a que se reconocía a la Nueva España como una nación soberana e independiente, se mantenía el compromiso de nombrar como emperador a Fernando Séptimo o algún noble de la familia gobernante. En efecto, de su contenido se destaca lo siguiente:

"I. Esta América se reconocerá por Nación soberana e independiente, y se llamará en lo sucesivo Imperio Mejicano"

(…)

3. Será llamado a reinar en el Imperio Mejicano (previo el juramento que designa el artículo 4. del Plan) en primer lugar al Sr. D. Fernando Séptimo Rey Católico de España y por su renuncia o no admisión, su hermano el Serenísimo Señor Infante D. Carlos; por su renuncia o no admisión el Serenísimo Señor Infante D. Francisco de Paula; por su renuncia o no admisión, el Serenísimo Señor D. Carlos Luis Infante de España antes heredero de Etrúria, hoy de Luca, y por renuncia o no admisión de este, el que las Córtes del Imperio designen.

(…)

6. Se nombrara inmediatamente conforme al espíritu del plan de Iguala, una junta compuesta de los primeros hombres de imperio por sus virtudes, por sus destinos, por sus fortunas, representación y concepto, de aquellos que están designados por la opinión general, cuya número sea bastante considerable para que la reunión de luces asegure el acierto en sus determinaciones, que serán emanaciones de la autoridad, y facultades que les concedan los artículos siguientes.

(…)

10. El primer paso de la Junta provisional de gobierno, será hacer un manifiesto al público de su instalación, y motivos que le reunieron, con las explicaciones que considere convenientes para ilustrar al pueblo sobre sus intereses y modo de proceder en la elección de Diputados a Cortes de que se hablará después.

(…)

15. Toda persona que pertenece a una sociedad, alterado el sistema de gobierno, o pasando el país a poder de otro Príncipe, queda en el estado de la libertad natural para trasladarse con su fortuna adonde le convenga, sin que haya derecho para privarle de esta libertad, a menos

que tenga contraída alguna deuda con la sociedad a que pertenece por delito. (…)"

Pese al Plan de Iguala y a los Tratados de Córdoba, se creyó necesario estipular de manera expresa la independencia de la Nueva España, así el 28 de septiembre de 1821, se firmó el Acta de Independencia del Imperio Mexicano, de cuyo contenido sobresale lo siguiente:

"*La nación Mexicana que, por trescientos años, ni ha tenido voluntad propia, ni libre el uso de la voz, sale hoy de la opresión en que ha vivido.*

(…)

Restituida, pues, esta parte del Septentrión al exercicio de cuantos derechos le concedió el Autor de la Naturaleza (…); en libertad de constituirse del modo que más convenga a su felicidad; y con representantes que puedan manifestar su voluntad y sus designios; comienza a hacer uso de tan preciosos dones, y declara solemnemente, por medio de la Junta Suprema del Imperio, que es Nación Soberana, e independiente de la antigua España, con quien en lo sucesivo, no mantendrá otra unión que la de una amistad estrecha, en los términos que prescribieren los tratados; que va a constituirse con arreglo a las bases que en el Plan de Iguala y tratado de Córdoba estableció (…); y en fin que sostendrá, a todo trance, y con el sacrificio de los haberes y vidas de sus individuos (si fuere necesario) esta solemne declaración (…)."

Tal como se adelantó, estos tres documentos fueron meramente declarativos, pues lo manifestado en los dos primeros, respecto de la implementación del gobierno, quedaba supeditado a la respuesta del monarca español y, por si fuera

poco, Fernando Séptimo no se conformó con rechazar la oferta del trono mexicano, sino que además desconoció por completo los Tratados de Córdoba[90].

A pesar de esto, el 27 de noviembre de 1821, se publicó la convocatoria para elegir a los diputados que integrarían el Primer Congreso Constituyente de la Nueva España, mismo que quedó instalado en febrero de 1824[91]. En ese escenario, Iturbide vio la oportunidad de tomar el puesto vacante de monarca, pues tal como se estableció en los tratados, ante la negativa de la familia española por gobernar, dicho cargo sería asumido por quien designaran las cortes.

En ese contexto, la noche del 18 de mayo de ese mismo año, el sargento Pío Marcha, quien estaba ligado a Iturbide, ordenó a sus hombres salir a la calle con antorchas en mano entonando el grito "¡Iturbide Emperador!"; a la mañana siguiente, los manifestantes, a los que se añadieron seguidores de Iturbide, se reunieron en la sede del Constituyente, en donde reclamaron que nombraran a aquel como emperador y dada la presión que se ejerció, Valentín Gómez Farías propuso que se aceptara el reconocimiento de Iturbide como emperador, con la condición de que jurara posteriormente la constitución que se llegara a promulgar[92].

De esta forma, el 19 de mayo de 1822, Iturbide se constituyó como Agustín I, emperador de México, convirtiéndose así en el primer gobernante del naciente Estado. Además, para asegurar su permanencia, disolvió el Congreso constituyente y en su lugar estableció una Junta Nación Instituyente[93].

Esta Junta, en febrero de 1823 aprobó el *Reglamento Provisional Político del Imperio*, cuyo preámbulo establecía:

> *"Porque la Constitución Española es un código peculiar de la nación de que nos hemos emancipado; […] el Emperador ha manifestado la urgentísima necesidad que tenemos de un reglamento propio para la*

[90] *Ídem.*
[91] *Ibídem*, pp. 114 y 115.
[92] *Ídem.*
[93] Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México,* 22ª ed., Porrúa, México, 1999, pp. 50-55.

administración, buen orden y seguridad interna y externa del estado, mientras se forma y sanciona la constitución política que ha de ser la base fundamental de nuestra felicidad, y la suma de nuestros derechos (…).”

Además, en el artículo 9 de dicho reglamento expresó lo siguiente:

“*Artículo 9.- El gobierno mexicano tiene por objeto la conservación, tranquilidad y prosperidad del estado y sus individuos, garantiendo los derechos de libertad, propiedad, seguridad e igualdad legal y exigiendo el cumplimiento de los deberes recíprocos”*

El gobierno instaurado por Agustín de Iturbide no duró mucho, pues el primero de febrero de 1823 se proclamó el Plan de Casamata. En él, Guadalupe Victoria y Antonio López de Santa Anna expresaron su intensión de reinstalar el congreso constituyente y declarar nulo el impero instaurado por Iturbide. Dicho movimiento alcanzó su objetivo el 20 de marzo del citado año con la abdicación de Agustín I y su respectivo exilio[94].

Así, el poder ejecutivo se depositó en un triunvirato conformado por el general Guadalupe Victoria, Nicolás Bravo y Pedro Negrete. Además, siguiendo los postulados del Plan, se convocó a un segundo Congreso Constituyente, mismo que decretó la anulación del Plan de Iguala y de los Tratados de Córdoba, por lo que la asamblea legislativa originaria quedó libre de compromisos con España, principalmente de establecer una monarquía moderada y de llamar a un príncipe europeo para que éste gobernara *México*[95].

De esa forma, el 4 de octubre de 1824, se promulgó la primera Constitución de México independiente, en la que se asentó que la “nación mexicana sería para siempre libre e independiente del gobierno español y cualquier otra potencia”.

Finalmente, el uno de abril de 1835, tomó posesión el primer gobernante legítimo de México, Guadalupe Victoria.

---

[94] Paoli Bolio, Francisco José, *op. cit.,* p. 115.
[95] *Ibídem*, pp.115 y 116.

A pesar de las promesas de igualdad y unión con las que dio inicio el movimiento, mismas que fueron ratificadas en el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, la estratificación social no había sufrido cambios sustanciales. La sociedad estaba tan polarizada como en el periodo colonial, solo que ahora todos eran *mexicanos*.

Al final, unos cuantos pactaron la creación del estado mexicano. Se cumplió con lo prometido: la Nueva España era ahora un estado independiente, sin embargo, para alcanzar la libertad individual tuvieron que pasar cien años más.

En ese sentido, México fue un claro ejemplo de la tesis de Lassalle, los factores reales de poder se impusieron a los derechos naturales del hombre.

CAPÍTULO II
ALCANCES Y CONCEPTO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

2.1 Evolución y concepto de la seguridad pública

La violencia, a decir de algunos autores, ha estado presente desde el inicio de la humanidad. Ésta ha asumido diferentes formas y ha provenido de diversas fuentes a lo largo del tiempo. De ahí que el principio de *peligro común fomenta la concordia*[96], resulta el fundamento teleológico para entender el nacimiento de algunos estados.

En ese sentido, partiendo de la tesis contractualista del Estado, previo a consensar cuáles serán los fines a alcanzar se debieron enlistar aquellas necesidades que proyectan ser saciadas con la ayuda de la comunidad. En ese tenor, tratadistas como Arturo Mansilla Olivares y Juan Ramírez Marín[97], entre otros, señalan que la *seguridad* ha sido uno de los motivos primarios para formar asociaciones.

Sin embargo, dicho concepto, a través del tiempo y en atención a cada experiencia, ha variado en cuanto a su contenido.

Así, su primer antecedente documentado lo encontramos a mediados del siglo XVI en España, cuyo significado era la preservación de los intereses del rey, sin importar que tendiente a ello se tuviera que sacrificar la vida, libertad o propiedad de los súbditos[98], pues la subsistencia del monarca representaba la preservación del Estado.

Posteriormente, a partir del siglo XVII, las ideas de Montesquieu y Rousseau provocaron que se desplazara la facultad de direccionar las acciones del Estado,

---

[96] Mansilla Olivares, Arturo, *Op. Cit.,* p. 357
[97] Cfr. Mansilla Olivares, Arturo, *Op. Cit.,* p. 46 y Ramírez Marín, Juan, "*Seguridad Pública y Constitución*", Porrúa, México, 2003, p. 78
[98] Ramírez Marín, Juan, *Op. Cit.,* p. 90

de esa forma, fue el pueblo quien obtuvo el derecho de señalar el camino por el que debiera andar la organización política.

En consecuencia, se crearon dos tipos de normas diferenciadas por los sujetos a los que están dirigidos. Primeramente, se fijaron las bases del comportamiento con el que debía desarrollarse la convivencia de los integrantes del ente social, determinando qué conductas eran prohibidas y sancionadas por ser contrarias a los fines contractuales, luego, se establecieron las facultades de los órganos de gobierno que materializarían la voluntad del estado. De esta forma, al reproducirse el contenido de dichas normas en el día a día, se implantó el denominado *orden público.*

Dicho estadio será el reflejo de la estabilidad y la tranquilidad en el sentir diario de los ciudadanos, lo que provocará una mayor cohesión del grupo[99]. De ahí que deba de definirse cuáles son aquellos factores, ya sea que provengan de la naturaleza o de la acción del hombre, que representen una amenaza a esa seguridad.

En cuanto al significado etimológico de la palabra seguridad, ésta proviene del vocablo latín *securitis*, que significa confianza o tranquilidad, por otra parte, el término público, deriva de *publicus*, cuyo significado es perteneciente a todo el pueblo[100]. Sin embargo, con el paso del tiempo, el concepto de orden público ha variado en cuanto a su contenido y en esa misma medida se han experimentado diversas formas de lograr su mantenimiento.

Sobre este tópico, se han desarrollado diversas teorías que subdividen el contenido de la seguridad en los estados modernos, de forma tal que tenemos los siguientes tipos:

A) Seguridad jurídica;
B) Seguridad nacional;
C) Seguridad pública;

[99] Orellana Wiarco, Octavio Alberto, "*Seguridad Pública. Profesionalización de los Policías*", segunda edición, Porrúa, 2016, p. 34
[100] Ramírez Marín, Juan, *Op. Cit.*, p. 68

D) Seguridad privada;
E) Seguridad ciudadana; y
F) Protección civil[101]

La seguridad jurídica es la certidumbre de los ciudadanos de que a una conducta determinada le proseguirá una consecuencia establecida en las normas jurídicas.

En cuanto a la seguridad nacional, ésta tiende a mantener la independencia de un Estado respecto de otro. Hay autores que añaden a ello la preservación y estabilidad tanto del ente estatal como de su gobierno, ya sea que la fuente de los disturbios provenga de los propios miembros de éste o de una influencia extranjera[102].

Por su parte, el contenido de la seguridad privada se limita a la acción comercial que ejercen los particulares tendientes a la protección de personas, lugares o bienes determinados, con la autorización de las autoridades competentes y bajo las modalidades que la misma establezca.

La seguridad ciudadana se refiere a un estado en el que los miembros de una sociedad tienen satisfechos los niveles mínimos en materia de salud, alimentación, educación y vivienda que les permiten subsistir[103].

Finalmente, la protección civil tiene como propósito el resguardar la integridad física de los individuos en caso de un fenómeno natural (tormentas, heladas, sismos, etc.).

Así, hoy en día no hay un consenso respecto de los límites de la seguridad pública, pues mientras algunos estudiosos sostienen que ésta engloba todos los

[101] Cfr. Mansilla Olivares, Arturo, *Op. Cit.,* pp. 80 y 81 y Controversia constitucional 132/2006, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el diez de marzo de dos mil ocho y publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo XXVII, Abril de 2008, página 1706.
[102] Mansilla Olivares, Arturo, *Op. Cit., p.* 66
[103] *Ibídem,* p. 105

tipos descritos, otros lo limitan a la protección de la integridad, bienes y derechos de las personas[104].

En ese sentido, reservándonos el derecho de proporcionar una definición, hay una inclinación tácita de los tratadistas por circunscribir el campo de la seguridad pública a la protección del individuo, en su integridad física, propiedades y ejercicio de sus derechos, frente a las acciones que pudieran dañarlos provenientes de sus semejantes.

Ahora bien, retomando la teoría del contrato social, el fundamento del Estado es de corte utilitarista en cuanto es un medio para el logro de ciertos fines, por lo que en materia de seguridad pública, aquel se convierte en un *guardián.*

Luego, una vez formalizada la alianza de los hombres, éstos crearon un conjunto de reglas que, entre otros propósitos, instruyen a proteger ciertos valores[105]. En ese sentido, a partir de la revolución francesa, la mayoría de los países contemporáneos adoptaron el contenido del artículo 3o de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano promulgada en 1789, por lo que estatuyeron como finalidad de toda asociación política la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre, los cuales son la libertad, la propiedad, la seguridad, la resistencia a la opresión y la igualdad.

Pese a ello, atendiendo a la sentencia de Eugene Ehrlich en el sentido de que *el centro de gravedad del derecho no reside en la legislación, ni en la ciencia jurídica, ni en la jurisprudencia, sino en la sociedad misma*, la conducta de los hombres no será dirigida por una sola declaración, pues existe una pluralidad de caudales e incentivos que determinan su proceder.

De esta forma, al interior del Estado existirá un *control social* que será establecido a través de medios informales y formales. Por lo que respecta a los primeros, éstos precedieron al estado y los encontramos en la naturaleza intrínseca de la sociedad, en la interacción diaria de los individuos, quienes acatan los imperativos

---

[104] Veáse voto particular formulado por los Ministros José Ramón Cossio Díaz, Margarita Luna Ramos y Olga Sánchez Cordero en la controversia constitucional 132/2006.
[105] Ortiz Ortiz, Serafín, "*Función policial y seguridad pública*", Mc. Graw Hill, México, 1999, p. 11.

que ellos imponen con naturalidad, porque cuentan con un alto grado de aceptación. Los preceptos que componen este sistema normativo son transmitidos por la familia, los medios de comunicación, los convencionalismos y, principalmente, la opinión pública.

En cuanto al control formal, éste es denominado *derecho* y está integrado por las reglas creadas por el Estado, ya sea que el contenido de éstas sea un reconocimiento de lo ya aceptado como obligatorio por la población o que se instruya una nueva forma de actuar. En suma, los medios informales son una descripción de la constitución de una sociedad, mientras que el medio formal es un puente hacía una pluralidad de conductas deseadas.

De manera que, derivado de ambos sistemas, las personas cuentan con una expectativa sobre la conducta de los demás, sin embargo, cuando alguien actúa de forma distinta a la prevista y con ello causa una afectación a sus conciudadanos, se produce un delito, no obstante, no en todas las sociedades se consideran como ilícitas las mismas conductas, pero con independencia de ello, ante su presencia encontrados dos consecuencias en la generalidad de los sistemas jurídicos contemporáneos.

La primera es que la víctima, salvo casos específicos, estará impedida para ejercer violencia para defender su integridad, propiedad o derecho. La segunda, después de que las acciones del estado hayan sido insuficientes para evitar el daño, consiste en la puesta en marcha de la maquinaria estatal para reparar el menoscabo.

De esa forma, la actividad del estado buscará, en dos momentos y en acciones de diversa índole, desaparecer los obstáculos que impidan el respeto al orden público, debiendo de atender al nivel de priorización de la seguridad de los individuos a otros valores, pues tal como ha referido Edgar Bodenheimer algunos estados han favorecido más a la seguridad que a la libertad[106].

[106] Bodenheimer, Edgar, "*Teoría del Derecho*", Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1964, p. 250.

En suma, los individuos crearán al Estado y a sus órganos y con la promulgación de las leyes se asentarán los límites de la conducta tanto del ente jurídico así como el de los propios habitantes, correspondiendo al primero la obligación de garantizar la observancia de las normas, aunque para ello tenga que disponer de los mecanismos coactivos de los que fue dotado.

Finalmente, Sergio García Ramírez proporciona un concepto de seguridad pública al que nos adherimos:

> "*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 existan condiciones propicias para la convivencia pacífica y el desarrollo individual y colectivo de la sociedad*"[107]

2.2 Concepto de seguridad pública en el sistema jurídico mexicano

Tal como ha quedado expuesto en el apartado anterior, cada Estado obedece a fines distintos y aunque pudieran compartirse la denominación de éstos, lo cierto es que la experiencia y las aspiraciones de cada grupo social harán que varíe el contenido y el medio para lograr su materialización.

A lo largo de la historia de México, y aun antes del nacimiento de éste, se ha desarrollado una muy variada evolución en cuanto al contenido de la seguridad pública. Según la época se ha priorizado ciertos aspectos y en función de ellos ha girado la actividad estatal.

El caso de nuestro país, para entender su peculiar concepción, debe analizarse desde que el mismo era una colonia española.

El proceso de conquista de América no concluyó con la victoria bélica de los peninsulares sobre las civilizaciones mesoamericanas, pues éstos aún tenían la

[107] Peñaloza, Pedro José y Garza Salinas, Mario A., "*Los desafíos de la seguridad pública en México*", Universidad Iberoamericana—UNAM. Procuraduría General de la República, México, 2002, p. 82

labor de asimilar el comportamiento de los esclavos a las instituciones europeas y aunque el rey Felipe II se inclinaba por respetar las costumbre de los indígenas en su convivencia interna, éstas tuvieron que limitarse drásticamente por ser contrarios a los principios de la religión católica[108].

Asimismo, debe precisarse que la seguridad pública en la época colonial no se forjó en atención a las necesidades de los nativos, sino obedeciendo a los intereses de los colonizadores, de modo tal que a los vencidos se les daba la connotación de amenaza al orden público, por lo que se establecieron normas como aquella que prohibía a éstos habitar dentro del caso urbano que estaba destinado para el uso de los españoles[109].

Pasada la segunda mitad del siglo XVIII, se fueron estableciendo ordenamientos legales que pretendían combatir la creciente inseguridad en el territorio novohispano, en ese tenor, el 23 de septiembre de 1762, se dictó la orden para que en cada balcón y puerta se colocaran faroles a efecto de que se iluminaran las calles, de igual forma, en el año de 1776, se pretendió crear un padrón en cada uno de los barrios, ello con el fin de identificar a quienes no ejercían una ocupación honesta. Pero la figura más emblemática en cuanto a la prevención de delitos fue la instituida en 1790, los denominados *serenos*, quienes tenían la labor de rondar por las calles durante la noche con el propósito de vigilar que no se cometieran ilícitos[110].

Sin embargo, estas medidas no fueron suficientes para controlar la creciente delincuencia, por lo que para 1786, ya era común que las personas acaudaladas contrataran personas que las escoltaran en lugares públicos, dando así vida a la seguridad privada en el territorio Americano.[111] En ese contexto se desarrolló la vigencia del poder de la corona española en lo que posteriormente sería México.

---

[108] Mansilla Olivares, Arturo, *Op. Cit., p. 57*
[109] *Ibídem*, p. 46
[110] *Ibídem*, p. 49
[111] *Ibídem*, p.57

Ahora bien, dada la agitación social que se vivió desde 1810, con la ocupación Francesa al trono español, hasta 1821, año en el que se consuma la independencia de México, la Constitución de Cádiz, así como el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, no tuvieron una vigencia real, por lo que el primer ordenamiento que rigió a la novísima nación en cuanto a la seguridad pública lo fue "*Las bases de la organización de la policía en el municipio de México"*, en las que se disponía que cada año el Ayuntamiento designaría a los regidores que tendrían a su cargo a la policía, quienes acompañados de dos vecinos de cada barrio o pueblo tenían el deber de cuidar el orden, vigilar la conducta de los vecinos y procurar la regularidad de los servicios públicos[112].

Durante la breve duración del primer imperio mexicano, se dio especial importancia a la prevención del delito: se prohibió la vagancia, la mendicidad, así como el uso abusivo de las bebidas alcohólicas, por considerar al ocio como el primer periodo de la carrera del crimen[113].

Asimismo, la Junta Nacional Instituyente, en febrero de 1823 aprobó el Reglamento Político del Imperio, cuyo preámbulo estableció:

> "*Porque la Constitución Española es un código peculiar de la nación de que nos hemos emancipado […] el Emperador ha manifestado la urgentísima necesidad que tenemos de un reglamento propio para la administración, buen orden y seguridad interna y externa del estado, mientras se forma y sanciona la constitución política que ha de ser la base fundamental de nuestra felicidad, y la suma de nuestro derechos…*"[114].

El artículo 9 de dicho reglamento decretó lo siguiente:

> "*El gobierno mexicano tiene por objeto la conservación, tranquilidad y prosperidad del estado y sus individuos, garantizando los derechos de*

[112] *Ibídem*, p. 58
[113] *Ídem.*
[114] Tena Ramírez, Tena, *Op. Cit.*, p. 125.

libertad, propiedad, seguridad e igualdad legal y exigiendo el cumplimiento de los derechos recíprocos".

Pese a que dicho ordenamiento no tuvo una vigencia práctica, sí la tuvo jurídicamente, por lo que dicho texto fue el primero de rango constitucional que estableció la seguridad pública como un deber del Estado en México.

Posteriormente, el artículo 49 de la Constitución de 1824, al expresar el objeto de las leyes y decretos que emanen del Congreso general precisó que éste sería sostener la soberanía nacional, así como conservar la paz y el orden público.

Hacía el ocaso del mandado de Guadalupe Victoria, en 1828, se expidió el "Reglamento de Vigilantes del Orden Público"*,* con el cual se pretendía hacer frente al escaso presupuesto con el que se contaba para el mantenimiento de la seguridad pública, así, se optó por dar mayor participación a la ciudadanía en esta tarea. Básicamente, se nombraban a algunos vecinos para que rondaran y vigilarán la zona que habitaban, se les autorizaba la portación de un sable como distintivo de su encargo, sin embargo, en caso de advertir alguna falta no estaban facultados para reprimirla, sino debían dar aviso a las autoridades[115].

Con la promulgación de las *Siete Leyes*, en 1836, la seguridad pública quedó inmersa en la Sexta Ley, en lo relativo a la división del territorio mexicano de la siguiente manera:

"*Artículo 7.- Toca a los Gobernadores:*

I.- Cuidar de la conservación del orden público (…).

Artículo 22.- Habrá Ayuntamientos en las capitales de los departamentos (…).

Artículo 25.- Estará a cargo de los ayuntamientos: la policía de salubridad y comodidad (…) y auxiliar a los alcaldes en la conservación

[115] Nacif Mina, Jorge, "*La Policía en la Historia de la Ciudad de México (1524-1928)*", Desarrollo Social, Socicultura, México, 1986, p.19.

de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos".

En ese mismo sentido, en las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, en el artículo 140, se estableció como obligación de los Gobernadores cuidar la conservación del orden público al interior de cada departamento.

Por su parte, en la constitución de 1857, se facultó al Presidente de la república para disponer de la fuerza armada para la seguridad interior y la defensa de la federación. Asimismo, tomando en consideración que el artículo 117 de dicho ordenamiento establecía que las facultades que no estaban expresamente concedidas a los funcionarios federales se entendían reservadas a los Estados, Ramírez Marín concluye que la seguridad pública fue instituida como una obligación estatal.[116]

Finalmente, al promulgarse la constitución de 1917 no se advertía precepto alguno que definiera o estableciera como derecho a la seguridad pública. Fue hasta la reforma de 3 de febrero de 1983 al artículo 115, en donde se estableció a la seguridad pública como un servicio público a cargo de los gobiernos municipales.

Sin embargo, dada la creciente delincuencia y los deficientes resultados por mitigarla, en 1993 se reforman los artículos 21 y 73 constitucionales con la finalidad de dar cauce y sustento jurídico a la coordinación en materia de seguridad pública entre la federación, estados y municipios. De esa forma, el artículo 21, en lo que respecta a la seguridad pública, establece:

"Artículo 21.- (…)

La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden

[116] Ramírez Marín, Juan, *Op. Cit.*, p. 139

público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, 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.

(…)".

El constituyente describió a la seguridad pública como una *función*, cuyos fines son la *salvaguarda de la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas,* así como *la generación y preservación del orden público y la paz social*.

En relación con lo anterior, el artículo 73, fracción XXIII, facultó al Congreso de la Unión para normar dicha función en los siguientes términos:

"*Artículo 73. El Congreso tiene facultad:*

(…)

Para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución; así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones; (…)".

En uso de dicha facultad, el Congreso expidió la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en cuyo artículo 2º precisó:

"Artículo 2.- La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del sentenciado, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

De esta forma, por imperativo constitucional y legal, la seguridad pública no es un derecho subjetivo, sino que, partiendo de sus fines, es un estado en el cual se tiene asegurada la plena conservación y ejercicio de ciertos derechos, lo que no es más que la cabal observancia del universo normativo que conlleva a un *orden social* deseado.

Asimismo, aunque en el texto constitucional hace énfasis en derechos particulares de cada individuo, al añadir las expresiones de orden público y paz social, deja un gran margen discrecional de actuación gubernamental.

2.3 Facetas de la Seguridad Pública en el sistema jurídico mexicano

Retomando el contenido del artículo 21 constitucional, se advierte que la seguridad pública está compuesta por cuatro dimensiones, a saber:

a) Prevención de delitos;
b) Investigación de los delitos;
c) Persecución de los delitos; y
d) Sanción de las infracciones administrativas.

Por su parte, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública es más precisa en cuanto a las facetas de ésta y señala que la misma se integra por:

a) La prevención especial y general de los delitos;
b) La sanción de las infracciones administrativas;
c) La investigación de los delitos;

d) La persecución de los delitos; y
e) La reinserción social del sentenciado.

2.3.1 Prevención de delitos

Tal como ha quedado precisado, la seguridad jurídica se traduce en un estado de certidumbre respecto del actuar de los demás, dicha expectativa deriva de lo pactado por los ciudadanos formalizado en las normas jurídicas.

En ese sentido, el derecho no solo es el reconocimiento de determinadas conductas, sino que al mismo tiempo induce a la adopción de nuevos hábitos que son vistos como deseables, sin embargo, cuando se obliga a un comportamiento incomprendido surgen actitudes antisociales, por lo que se hacen necesarios medios del control que tiendan a lograr una re-socialización o socialización sustituta[117].

Por ello, partiendo del principio de que la simple enunciación de un mandato nunca ha sido garantía de su cumplimiento, se han implementado dos tipos de controles para su observancia: informal y formal.

El informal se presenta en un nivel de socialización primario y se desarrolla en los primeros centros de convivencia de un niño, tales como la familia, la escuela, el lugar de residencia y a través de los medios de comunicación. Por medio de éste se enseña al individuo lo permitido y lo esperado de él en el comportamiento público.

Pese a que por lo general estos mecanismos de dirección conductual poseen mayor efectividad que los segundos, ante su ausencia o distorsión que se ve proyectada en el alto índice de violencia en las comunidades, se hace necesario que el estado instituya como una de sus funciones el reforzar o suplantar el papel de las organizaciones sociales para lograr la correcta integración de los jóvenes y niños a la vida pública y, posteriormente, a la política del país.

[117] Sandoval Huertas, Emiro, "*Sistema penal y criminología crítica*", Temis, Bogotá, 1985, p. 25.

Por otra parte, el vocablo *prevenir* se relaciona dos verbos auxiliares: evitar y preparar. Consecuentemente, al hablar de la prevención de los delitos tenemos dos tipos, uno absoluto y otro relativo.

El primero de éstos, que se relaciona con el verbo evitar, tiende a procurar que no se cometa ningún delito, es decir, que bajo ninguna circunstancia se altere el orden público ni se lesionen los derechos de los individuos. Para lograr su objetivo echa mano, principalmente, de los medios informales del control social.

El segundo tipo busca minimizar el impacto del delito en la calidad de vida de las personas. Dicho de otra forma, tiende a *preparar* a la comunidad para responder a un ilícito. Aquí, ambos sistemas de control tienen injerencia. A través del control informal se induce a denunciar las conductas antisociales, a adoptar comportamientos que disminuyan el riesgo de ser víctimas de delitos y se enseña la forma en la que se debe reaccionar ante la presencia de un ilícito. Por su parte, el control formal, propio de los órganos de gobierno, si bien implementa programas y campañas tendientes a la prevención del delito, la única acción concreta y directa que tiene a su disposición es la de policía:

> "*El castigar a un ladrón y obligarle a restituir lo que ha robado es propio de la justicia; el precaver que no se hurte, con el alumbrado, rondas y otras providencias, lo es de la policía.*"[118]

El desarrollo de esta actividad se ha limitado a la presencia de los elementos policiales en la calle, logrando simplemente una disuasión del delito, más no una prevención real.

De esta forma, la prevención en materia de seguridad pública es de carácter integral, además de ser la única faceta que permite la intervención directa del ciudadano. Asimismo, lo relativo a ella no está regulado en un solo cuerpo normativo, sino está diluido en todo el universo jurídico, pues su espectro abarca diversas áreas tales como la salud, el trabajo, la educación, la vivienda, entre muchas más.

---

[118] Ramírez Marín, Juan, *Op. Cit.*, p. 179

Por lo que la formación de valores, la creación de oportunidades (laborales, de educación, de salud y, en fin, de seguridad social), así como la distribución de la riqueza, tendrán una incidencia positiva en la prevención del delito.

Porque si bien, tomando a Hobbes como referencia, los hombres obedecen a las leyes por medio, cuando la necesidad es mayor, ningún medio jurídico impedirá que el hombre las quebranten, más aun, cuando una persona se encuentra desvinculada de su entorno, tiene menos barreras para *desviarse*. De modo que:

"*La delincuencia es la persecución de objetivos legítimos o ilegítimos por medios ilegales*"

2.3.2 Investigación y persecución de los delitos

La investigación y la persecución de los delitos son dos acciones complementarias y sucesivas. La primera es de carácter sustantivo y busca verificar si de ciertos hechos se advierte la comisión de un delito así como la identificación de su autor; por su parte, la persecución es de carácter procesal y tiene como presupuesto la existencia de un hecho ilícito, su objetivo es gestionar ante la autoridad competente la declaración del mismo y su atribución a persona determinada.

Ambas instituciones son de carácter reactivo, es decir, sus actuaciones inician una vez que presuntamente se materializó un delito. Asimismo, en el sistema jurídico mexicano, la regulación respecto de las actuaciones que componen ambas instituciones se encuentra establecida en el Código Nacional de Procedimientos Penales, pues el artículo 2o de la citada legislación, al señalar el objeto de la misma, precisa que ésta tiene por objeto establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos.

En ese tenor, el Código en cita en el artículo 211, al prever lo relacionado con el procedimiento ordinario, destaca que la primera etapa de éste lo será la investigación, la cual se subdivide en dos fases:

a) Investigación inicial, que comienza con la presentación de la denuncia, querella u otro requisito equivalente y concluye cuando el

imputado queda a disposición del Juez de control para que se le formule imputación, e

b) Investigación complementaria, que comprende desde la formulación de la imputación y se agota una vez que se haya cerrado la investigación

De tal forma que para que dé inició la investigación de un delito, el primer paso será hacer del conocimiento a la autoridad competente los hechos que, a criterio de cualquier individuo, estén calificados como ilícitos por alguna norma.

Así, la tarea del órgano investigador será, en primer término, corroborar si los hechos se llevaron a cabo tal cual le fueron referidos o establecer la forma en que se materializaron éstos, dependiendo del resultado de esta indagatoria, procederá a identificar al autor de aquellos y, de manera somera, determinar si constituyen un ilícito.

Aunado a ello, durante el procedimiento de investigación, el órgano investigador tiene otras dos tareas simultáneas. La primera de éstas es llevar a cabo las medidas de seguridad y asistencia dirigidas a minimizar riesgos y garantizar la protección de testigos, víctimas y ofendidos. La segunda es tendiente a promover la conciliación entre las partes, en caso de ser procedente.

Respecto de esta última, a partir del 2008, la legislación de nuestro país ha procurado disminuir la judicialización de las investigaciones por presuntos delitos, por lo que hay la tendencia de que solo lleguen a juicio los delitos considerados como graves. Dicha política ha provocado una percepción de impunidad respecto de la impartición de justicia, pues, como se verá más adelante, a una deficiente labor se suma la impresión negativa de los ciudadanos al no ver a los criminales compurgando una pena[119].

Finalmente, una vez agotada la primera fase de la investigación, en su caso, el órgano investigador estará en aptitud de solicitar a la autoridad judicial el inicio del

[119] Ortiz Ortiz, Serafín, "*La seguridad pública en el estado constitucional de derecho*", en *Política Criminal en materia de Procuración de Justicia Penal,* Universidad Autónoma de Tlaxcala, Centro de Investigaciones Jurídico-Políticas (CIJUREP), Tlaxcala, 2014, p. 105

juicio de reproche en contra de uno o varios sujetos por su posible autoría de un delito, lo que no es más que el ejercicio de la acción penal.

Esta nueva faceta se conoce como *procuración de justicia*, en ella el Ministerio Público se constituye como un *acusador*, porque del cúmulo de pruebas obtenidas previamente advirtió la materialización de un delito e identificó al probable responsable, por lo que solicita tal declaración a un juzgador.

El éxito de esta segunda etapa dependerá del trabajo realizado en la investigación inicial, pues aunque en la complementaria se permite la realización de una serie de diligencias, el paso de tiempo y el cambio de las circunstancias hacen variar tanto la apreciación de los hechos como la preservación de los indicios.

De esta forma, una vez que la prevención del delito falló, la investigación y la persecución del delito tienden a garantizar el acceso a la justicia a quien se le vulneró su esfera jurídica para que, independientemente de la imposición de una sanción al victimario, se le repare el daño causado.

2.3.3 Sanción de las infracciones administrativas

Las infracciones administrativas nacen a partir de una violación a los reglamentos o códigos emitidos por los municipios. Al respecto, el artículo 21 de la Constitución señala:

> *"**Artículo 21**. (…)*
> *Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. (…)."*

La calificación de delito o infracción administrativa radica en el orden político en el que se contempla dicha conducta, de forma que en las legislaciones estatales y federal se habla de delito, en tanto que en la competencia municipal se tratan de infracciones.

Por otra parte, en el tercer párrafo del citado precepto constitucional se advierte que el constituyente originario atribuyó de forma exclusiva a la autoridad judicial la imposición de las penas, dejando a las autoridades administrativas la aplicación de sanciones. En ese sentido, dadas las limitadas consecuencias que establece la Constitución al cometerse una violación a un código administrativo se presume que éstas no pueden tener una trascendencia tal que afecte gravemente la estabilidad del grupo social.

2.3.4 La reinserción social

Aunque el artículo 21 Constitucional no la prevé como una faceta de la seguridad pública, sí lo hace la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En ese sentido, tal como se precisó en líneas anteriores, una vez que se acredita la comisión de un ilícito y se identifica a su autor, habiéndose obtenido el reconocimiento judicial, lo subsecuente es la imposición de una pena.

Luego, el artículo 24 del Código Penal Federal, contempla las siguientes:

> *"**Artículo 24**.- Las penas y medidas de seguridad son:*
> *1.- Prisión.*
> *2.- Tratamiento en libertad, semilibertad y trabajo en favor de la comunidad.*
> *3.- Internamiento o tratamiento en libertad de inimputables y de quienes tengan el hábito o la necesidad de consumir estupefacientes o psicotrópicos.*
> *4.- Confinamiento.*
> *5.- Prohibición de ir a lugar determinado.*
> *6.- Sanción pecuniaria.*
> *7.- (Se deroga).*

8.- Decomiso de instrumentos, objetos y productos del delito

9.- Amonestación.

10.- Apercibimiento.

11.- Caución de no ofender.

12.- Suspensión o privación de derechos.

13.- Inhabilitación, destitución o suspensión de funciones o empleos.

14.- Publicación especial de sentencia.

15.- Vigilancia de la autoridad.

16.- Suspensión o disolución de sociedades.

17.- Medidas tutelares para menores.

18.- Decomiso de bienes correspondientes al enriquecimiento ilícito.

19. La colocación de dispositivos de localización y vigilancia.

Y las demás que fijen las leyes".

Por su parte, el diverso 18 de la Constitución Política, en cuanto a la reinserción social, señala:

*"**Artículo 18**. (…)*

El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

(…)".

En el sistema jurídico mexicano no se ha establecido expresamente cual es el fin de la pena: castigar; resarcir, prevenir u otra meta. Por lo tanto, pudiéramos tomar como punto de partida lo prescrito por el constituyente en el citado artículo decimoctavo y declarar que toda pena tiende a *lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir*, sin embargo, del contenido de la Ley reglamentaria del referido precepto, esto es la Ley Nacional de

Ejecución Penal, se advierte que la reinserción a la sociedad del individuo es tarea exclusiva de las penas que lleven implícita la privación de libertad. Tal aseveración es compartida por Palacios Pámanes en los siguientes términos:

> "*Si pretendiéramos dar a la frase "sistema penitenciario" la amplia connotación de todo lo que esté relacionado con la procuración, impartición y ejecución de la justicia punitiva nos veríamos obligados a defender la idea de que todas las penas previstas en el artículo 24 deben estar orientadas hacia el objetivo de la reinserción social; defender la idea de que toda la organización gubernamental, leyes secundarias y demás elementos mencionados deben girar en torno al fin de la reinserción; que todos los recursos y todos los esfuerzos se canalizan hacia aquella meta. La reinserción social, como teleología de la pena, no podría limitarse para la privativa de libertad ambulatoria; sería extensiva para el resto de las sanciones penales. Pero esta alternativa de interpretación quedó eliminada con la reforma constitucional que sustituyó la frase "sistema penal" por la de "sistema penitenciario*".[120]

A mayor abundamiento, el Pacto Internacional de Derecho Civiles y Políticos, en el artículo 10, párrafo tercero señala:

"***Artículo 10**. (…)*

3. El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados. Los menores delincuentes estarán separados de los adultos y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su edad y condición jurídica".

Con base en esa idea, a pesar del catálogo de sanciones, se privilegia el uso de la prisión respecto de las otras, convirtiéndola en la pena típica y casi única:

[120] Palacios Pámanes, Gerardo Saúl, "La cárcel desde adentro", Porrúa, segunda edición, México, 2014, p. 82.

"*Las prisiones están sobrepobladas no necesariamente porque existan muchos delincuentes, sino porque a la mayoría de los delitos se les ha vinculado la pena de prisión, con desprecio a la efectividad del resto de las sanciones alternativas a la privativa de la libertad*"[121].

No obstante, esta tendencia por el uso indiscriminado de la privación de libertad es relativamente nueva.

Con el nacimiento del estado moderno la administración pública quedó a cargo de funciones que hasta entonces habían sido ejercidas por cada individuo, una de ellas lo fue la aplicación de *sanciones* a aquellos que habían transgredido el patrimonio, la integridad o los intereses de un semejante.

De esa forma, primeramente se acordaron qué conductas debían ser castigadas y posteriormente se convino en qué consistiría dicho correctivo. Al respecto habrá que advertir que, en un inicio, quienes conformaron los primitivos estados no solo entregaron una parte de su libertad para pertenecer a éstos, sino que pusieron a su disposición su vida, de tal forma que, en caso de que así lo dispusiera la voluntad colectiva, ésta podía ser suprimida.

Las penas, hasta el siglo XVII, tenían como fin el reprender y, a la vez, intimidar o inhibir la comisión de las faltas. Sin embargo, a partir del año 1500, la intensidad de las sanciones se incrementaron, al juzgador no le bastó dictar la pena de muerte, sino debía precisar detalladamente la forma en la que ésta debía ejecutarse. A manera de ejemplo, Michael Foucault destaca este fragmento de una sentencia:

"Damiens fue condenado, el 2 de marzo de 1757, a 'pública retractación ante la puerta principal de la iglesia de París', a donde debía ser llevado y conducido en una carreta, desnudo, en camisa, con un hacha de cera encendida de dos libras de peso en la mano; después, 'en dicha carreta, a la plaza de Gréve, y sobre un cadalso que allí habrá sido levantado (deberán serle) atenaceadas las tetillas,

[121] *Ibídem*, p. 102.

brazos, muslos y pantorrillas, y su mano derecha, asido en ésta el cuchillo con que cometió parricidio, quemada con fuego de azufre, y sobre las partes atenaceadas se le verterá plomo derretido, aceite hirviendo, pez resina ardiente, cera y azufre fundidos juntamente, y a continuación, su cuerpo estirado y desmembrado por cuatro caballos y sus miembros y tronco consumidos en el fuego, reducidos a cenizas y sus cenizas arrojadas al viento" [122].

Cada vez fue más difícil lograr intimidar a la población con estos castigos, pues su ejecución llegó al punto de convertirse en un mero espectáculo.

A partir del siglo XVIII hubo una tendencia por disminuir la severidad de las penas. Respecto a este cambio de paradigma, Palacios Pámanes expone:

> "*Existen dos versiones tendientes a explicar el fenómeno de la 'dulcificación de las penas'. A una la llamaremos 'versión beccariana', a la otra 'versión marxista'. Según la primera, la curvatura hacia la benevolencia de las penas obedeció al incremento que se le dio al valor 'vida humana' (…), gracias a la reivindicación que de la dignidad del hombre hiciera el pensamiento ilustrado. Según la segunda, el freno del ímpetu punitivo se debió, en efecto, al incremento que al valor 'vida humana' se le atribuyó (…) pero esto último gracias a y solo a la importancia que la fuerza de trabajo adquirió en el inaugurado sistema capitalista*.[123]"

Volvemos al debate entre Rousseau y Hobbes: ¿Se pide piedad para el delincuente porque es hombre o porque es útil?

Entonces, el trabajo forzado tomó el lugar como sanción general, sin embargo, para la correcta aplicación de ésta, se tuvo que implementar la restricción a la libertad de los condenados, pues de otro modo éstos evadirían su obligación.

---

[122] Foucault, Michael, "*Vigilar y castigar. Nacimiento de la Prisión*", Siglo XXI Editores, Argentina, 2002, p. 11
[123] Palacios Pámanes, *Op. Cit.*, p. 14.

Por otra parte, el trabajo forzado fue implementado bajo el argumento de que con él se vencería la tendencia natural del ser humano hacia el ocio, ya que éste era el primer paso en la carrera delictiva de cualquier hombre.

Posteriormente, la doctrina de Cesare Bonesana penetró en la ideología del siglo XX y provocó, en la gran mayoría de los Estados contemporáneos, la prohibición de cualquier pena que representara un menoscabo en la integridad de cualquier persona.

> *"En México, lo mismo que en Occidente, la ejecución de la pena de prisión se ha 'humanizado'. Ya no se aflige al cuerpo con azotes, ni a la psique con tormentos. A cambio del hierro incandescente que marcaba la piel con la letra infamante, en sustitución del calabozo oscuro y maloliente que infectaba y desquiciaba, en vez del trabajo forzado que reducía al hombre hasta los huesos, la prisión se convirtió en un "lugar de estar". Así, la sanción privativa de libertad prometía transformarse en una sanción de 'residencia forzada'"*[124].

De esta forma, se espera que la reinserción social se vea materializada una vez que la pena sea compurgada. El ideal del constituyente mexicano, al implementar la pena de prisión, no fue simplemente mantener aislado al individuo *peligroso* del resto de la comunidad, sino fue implementar el cautiverio como forma de *resocialización* (que en muchos casos es una socialización primeriza).

En ese sentido, ¿Están obligados los internos a participar en los programas o actividades que se llevan a cabo en los Centros de Reinserción Social tendientes a su reintegración a la vida en común? La solución la proporciona el documento colofón del Sexto Congreso de Naciones Unidas para la prevención del Delito y Tratamiento del delincuente, que al respecto acota:

> *"Todo programa institucional significativo estará influido por el derecho a tratamiento, esto es, que el suministro de servicios médicos,*

[124] *Ibídem*, p. 83.

psicológicos y sociales básicos y el acceso a ellos por el recluso que los acepte, así como otras posibilidades de rehabilitación en general y el derecho de resistirse al tratamiento, es decir, el reconocimiento de que no se debe forzar u obligar[125]*".*

Ahora bien, atendiendo a las disposiciones del Sistema Jurídico Mexicano, cuando algún individuo comete un delito, pese a la vulneración al pacto social, aquel no se convierte en un enemigo del estado, pues una vez que se haya confirmado su culpabilidad y declarado una sentencia en su contra, durante el tiempo que esté recluido deberá procurarse su reintegración social. Al respecto surgen dos problemas.

El primero es con relación al tiempo al que ha sido condenado el delincuente. Por un lado tenemos que al imponerse penas altas, hace imposible al reo imaginar recobrar su libertad en algún momento de su vida, en ese caso *¿cómo reinsertar socialmente al hombre que ha sido condenado a vivir segregado de la sociedad por siempre?*[126] ¿Con qué objeto? En esos supuestos cambia radicalmente el fin del sistema penitenciario, porque no se busca la reinserción, se busca la contención del sujeto y, en su caso, la retribución del daño causado.

Por otro lado, tenemos el establecimiento de sanciones demasiado cortas que no permiten el tratamiento del criminal, pues dadas las normas vigentes, con independencia de que el individuo haya o no sido calificado como apto para vivir en libertad, una vez transcurrido el plazo de la condena, éste tiene el derecho de salir, pues ya *pagó su deuda*. Los juzgadores no dictan sus sentencias con base en una vida, sino con lo sucedido en un momento: el criterio atiende al delito, no al delincuente.

El segundo problema no es de normatividad sino de operatividad. Si bien es cierto que para castigar no se requieren grandes edificaciones, pues en todo caso la condición deplorable del recinto será razón de aflicción, dados los principios a que

---

[125] *Cfr*. Rodríguez Manzanera, Luis, "*La Crisis Penitenciaria y los Substitutivos de la Prisión*", Porrúa, México, 1998, p. 66.
[126] Palacios Pámanes, *Op. Cit.*, p. 103.

hace alusión el artículo 18 de la Constitución, la condición actual de los Centros de internamiento hacen dudar sobre su funcionalidad, en estas palabras lo llegó a evidenciar la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

> *"**PENA, INDIVIDUALIZACIÓN DE LA**. (…) el ideal de la justicia penal que, recogiendo realidades, se ubica siempre en el propósito de buscar la regeneración de los que trasgreden la ley punitiva imponiendo penas menos severas que, contrario a las más graves, permiten la readaptación social, toda vez que el ambiente carcelario con nuestro sistema penitenciario, en lugar de propiciar la rehabilitación, hace que los jóvenes, principalmente, degeneren más, lo que es contrario a nuestra política criminológica"*[127].

Son muchos los problemas a los que se enfrentan los reos al terminar de compurgar su pena. La prisión, en sí misma, es incapaz de resolver las cuestiones de reintegración social y, al final, el individuo se ve atrapado en un ciclo de integración fallida y rechazo social.

No son enemigos, pero tampoco ciudadanos.

2.4 La inseguridad pública en México

Primeramente, habrá que aclarar que el presente apartado abordará lo relativo a la *situación* del fenómeno de la inseguridad pública que se presenta en el estado mexicano, dejando a un lado la *percepción* que al respecto tienen los habitantes del país.

Esta distinción es necesaria ya que el primer concepto se refiere a un estado actual y objetivo respecto de un asunto en concreto, mientras que el segundo hace alusión a una sensación interior, resultado de una impresión y, por lo tanto, de apreciación subjetiva.

[127] Tesis aislada emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 58, segunda parte, página 61, con registro electrónico 236059.

Sin embargo, pese a la diferencia sustancial, ambos parámetros coinciden en el incremento de los delitos cometidos el nuestro país. En el año 2005, el Instituto Ciudadano de Estudio sobre la Inseguridad (ICESI) realizó una serie de estudios cuyos resultados derivan de la Cuarta Encuesta Nacional sobre Inseguridad. Dicho ejercicio se llevó a cabo en 16 zonas urbanas y obtuvo los siguientes resultados:

1) En promedio, 2 de cada 10 habitantes han sido víctimas de algún delito;

2) El robo a transeúnte constituye más de la mitad del total de la delincuencia;

3) El transporte público y la calle son percibidos como los ámbitos más inseguros;

4) Por temor a la delincuencia 1 de cada 2 personas cambió sus hábitos (llevar joyas, salir de noche, llevar dinero, etc.); y

5) Las corporaciones policiacas locales inspiran bajo nivel de confianza.[128]

Tres años más tarde, el titular del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Roberto Campa Cifrián, manifestó:

> *"Hasta hace algún tiempo era común ubicar regiones peligrosas en el territorio nacional, en los estados, en las ciudades. Hoy es prácticamente imposible encontrar un estado en el que no tengamos el flagelo de la droga, donde no tengamos que enfrentar este problema de seguridad; en donde las encuestas, las preguntas, los cuestionamientos que se hacen a la sociedad tienen como respuesta que la preocupación principal está vinculada con la inseguridad".*[129]

Luego de ello, el 1° de agosto de 2008, se firmó al *Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad*, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federal el veinticinco de ese mismo mes y año. Este documento fue signado

---

[128] Lozano Tovar, Eduardo, "*Seguridad Pública y Justicia*", segunda edición, Porrúa, México, 2016, p. 48

[129] Campa Cifrián, Roberto, "*Datos duros del Sistema Nacional de Seguridad Pública",* Simposio Internacional de Seguridad Pública, Cámara de Diputados, México, 8 de abril de 2008.

por diversos gobernadores, el Secretario de Seguridad Pública Federal, el Secretario de la Marina, el Procurador General de la República, el Secretario de la Defensa Nacional, representantes del Senado y la Cámara de Diputados, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, varios Presidentes Municipales, directores de medios de comunicación, sindicatos, asociaciones religiosas y de la sociedad civil, cuyo fin fue *que cada uno desarrolle, en el ámbito de sus atribuciones y competencias, acciones específicas en favor de la seguridad, la justicia y la legalidad, con objetivos comunes a corto, mediano y largo plazos.*

Lo relevante del documento fue que en el preámbulo se asentó lo siguiente:

> *"(…) reconocemos que la sociedad mexicana se encuentra profundamente agraviada por la impunidad, la corrupción, la falta de coordinación entre las autoridades, así como por un ambiente de inseguridad y violencia.*
>
> *Muchas personas tienen miedo de transitar por las calles y plazas. La ciudadanía demanda de sus autoridades una respuesta inmediata y contundente que dé resultados en el corto, mediano y largo plazos.*
>
> *(…)*
>
> *Al mismo tiempo, el Estado enfrenta el deterioro institucional de los órganos encargados de la seguridad pública, la procuración e impartición de justicia, como problemas desatendidos a lo largo de décadas.*
>
> *Esto se ha agravado en muchos casos, debido a la penetración de la delincuencia en los órganos de seguridad y a la complicidad de algunas autoridades con los criminales. La delincuencia ha dañado el tejido social y ha encontrado cobijo en familias y comunidades enteras.*
>
> *(…)."*

De esta forma, los representantes de los tres poderes del estado, en sus tres esferas de administración, excepto el ejecutivo federal quien solo fungió como testigo de honor, reconocieron que la delincuencia había rebasado la capacidad

de las instituciones de gobierno, que la estrategia y las acciones por parte de las autoridades encargadas de la tutela de la seguridad pública han sido insuficientes, erróneas o contraproducentes.

Aunque fue un buen inició el reconocer la situación deplorable que asola el estado mexicano, y pese a que se establecieron acciones concretas a realizar por cada uno de los signatarios, la realidad pronto se encargó de demostrar que este ejercicio solo tuvo resultados enunciativos.

Uno de los parámetros que nos lleva a esa conclusión es que, derivado de la falta de confianza en las autoridades y tal como se reconoció en el Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013—2018, quienes son víctimas de los delitos no los denuncian, llegando al grado que de cada 10 ilícitos cometidos, solo son denunciados de 1 a 3. Luego, si tomamos en consideración lo complejo que resulta para las instituciones el esclarecimiento de los hechos denunciados, la probabilidad de tener un resultado justo se reduce drásticamente:

> "*Si de cada 100 delitos solo se denuncian 25, si del total de los delitos denunciados solo se esclarecen 23.25% y si cuando se logra esclarecer la identidad del presunto responsable se logra poner a disposición de los jueces al 56.1% de los inculpados (por detención en flagrancia, por cumplimiento de una orden de aprehensión o por presentación), entonces esto indica que la posibilidad de que una persona cometa un delito y sea puesta a disposición de un juez es de 3.3 por ciento".*[130]

Habrá que recalcar que el margen de impunidad de un delito que se denuncia es enorme, pero no lo será tanto como el de aquellos que no se hacen del conocimiento a las autoridades competentes, pues no se les puede fincar responsabilidad alguna por aquello que ignoran.

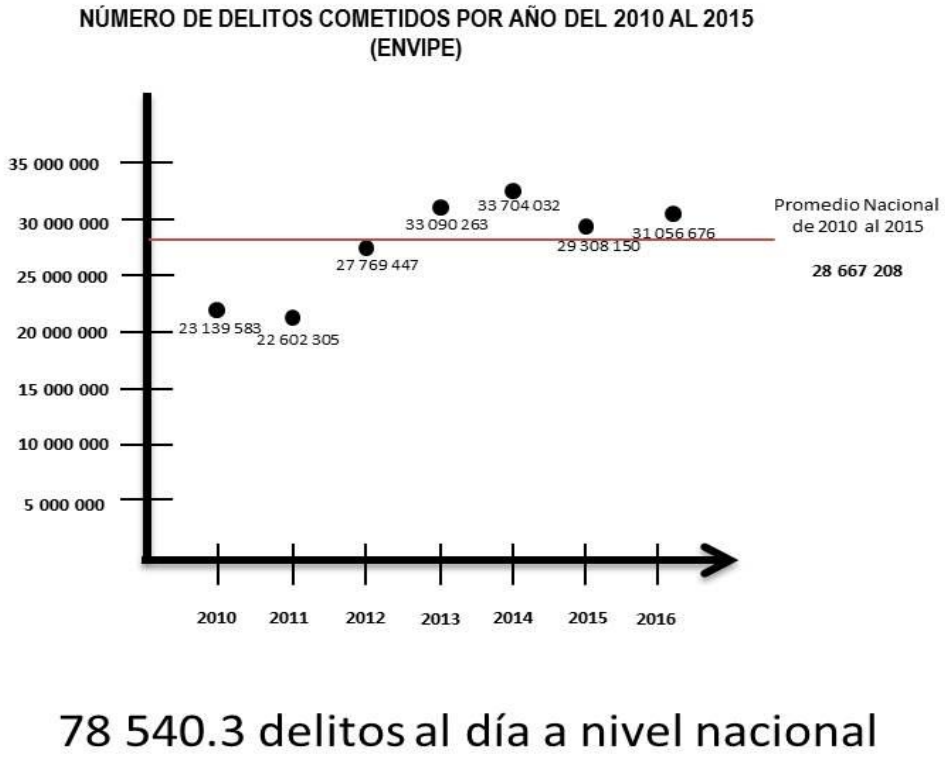
Ahora bien, desde el 2010 año con año el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) lleva a cabo la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) a fin de recabar *información sobre*

[130] Buscaglia, Edgardo, "*Vacíos de poder en México*", Debate, México, 2013, p. 55.

la incidencia delictiva que afecta a los hogares y a las personas integrantes del hogar, la cifra negra, las características del delito, las víctimas y el contexto de la victimización; así como sobre la percepción de la seguridad pública, el desempeño y experiencias con las instituciones a cargo de la seguridad pública y la justicia, con el propósito de que las autoridades competentes del país cuenten con los elementos que les permitan generar políticas públicas en dichas materias.[131]

Dicho ejercicio permite obtener información actualizada respecto del fenómeno delictivo, además de identificar los elementos en común presentes en su entorno.

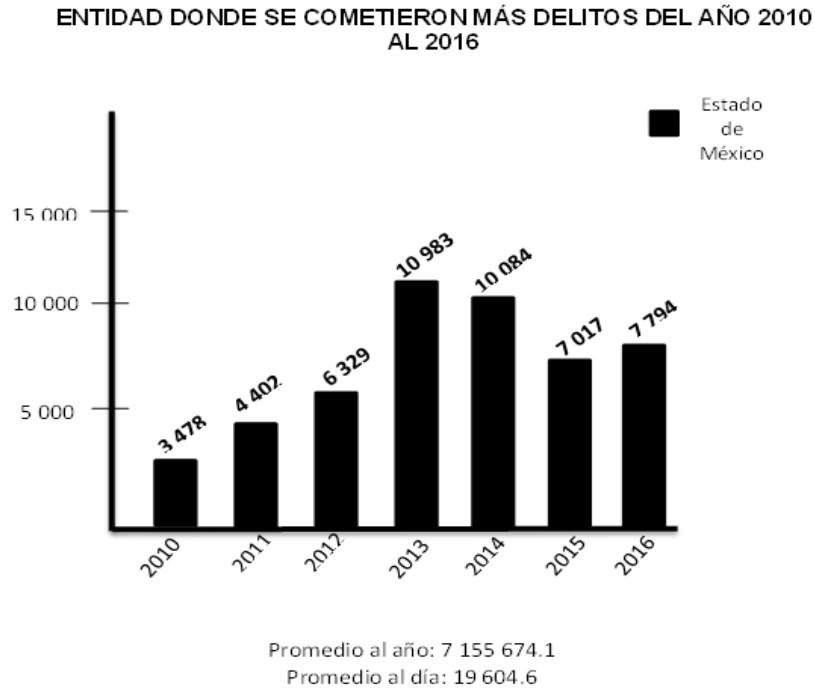
Así, del 2010 al 2016, este ha sido el comportamiento de la delincuencia en nuestro país[132]:



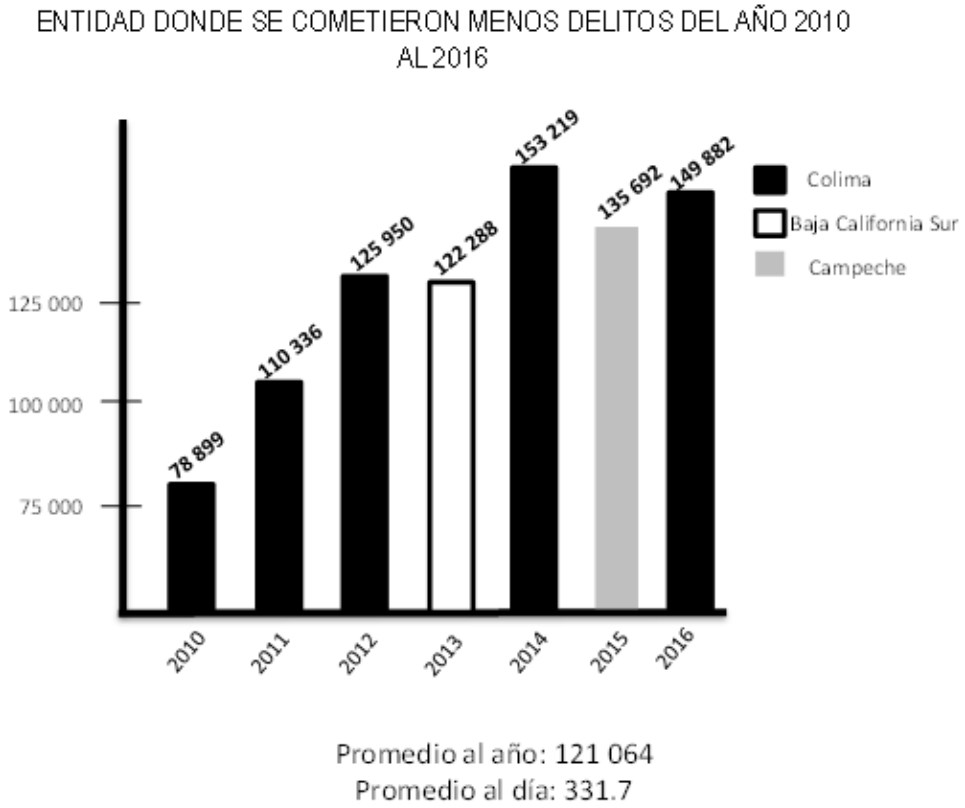
Gráfica 1. Elaborada por el autor con base en los datos proporcionados por la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)

131 Consultado el 5 de mayo de 2017 en https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2017/

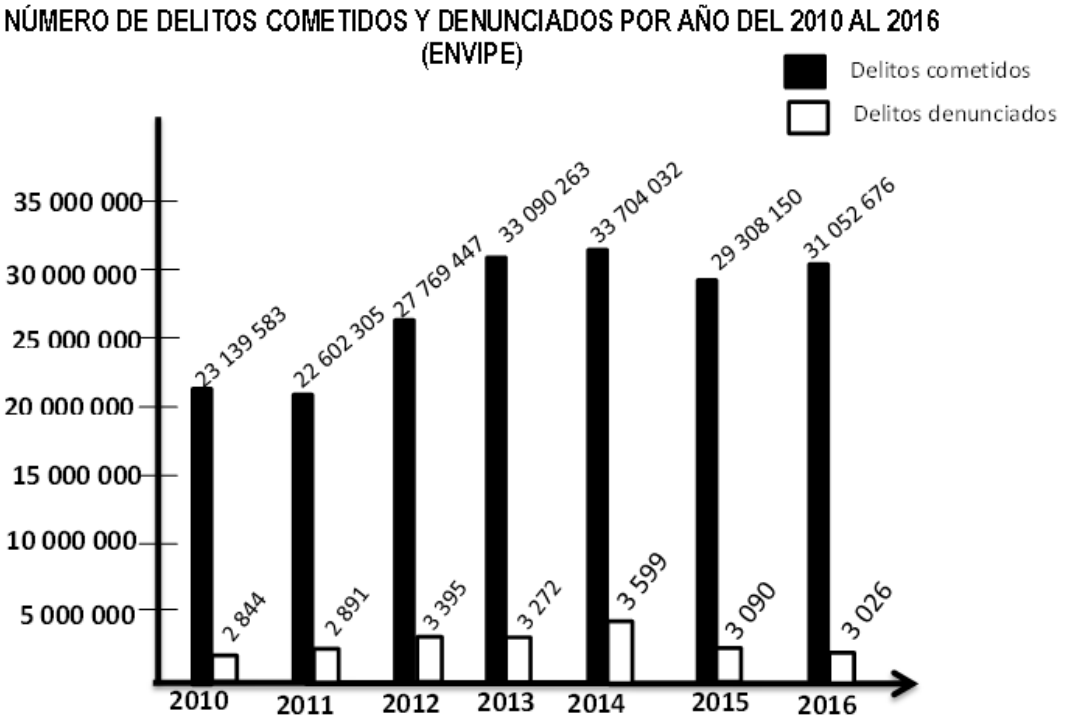
132 Los datos presentados fueron obtenidos del portal electrónico del Instituto Nacional de Estadística y Geografía en el enlace electrónico https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2019/, consultado del 10 al 15 de enero de 2018.



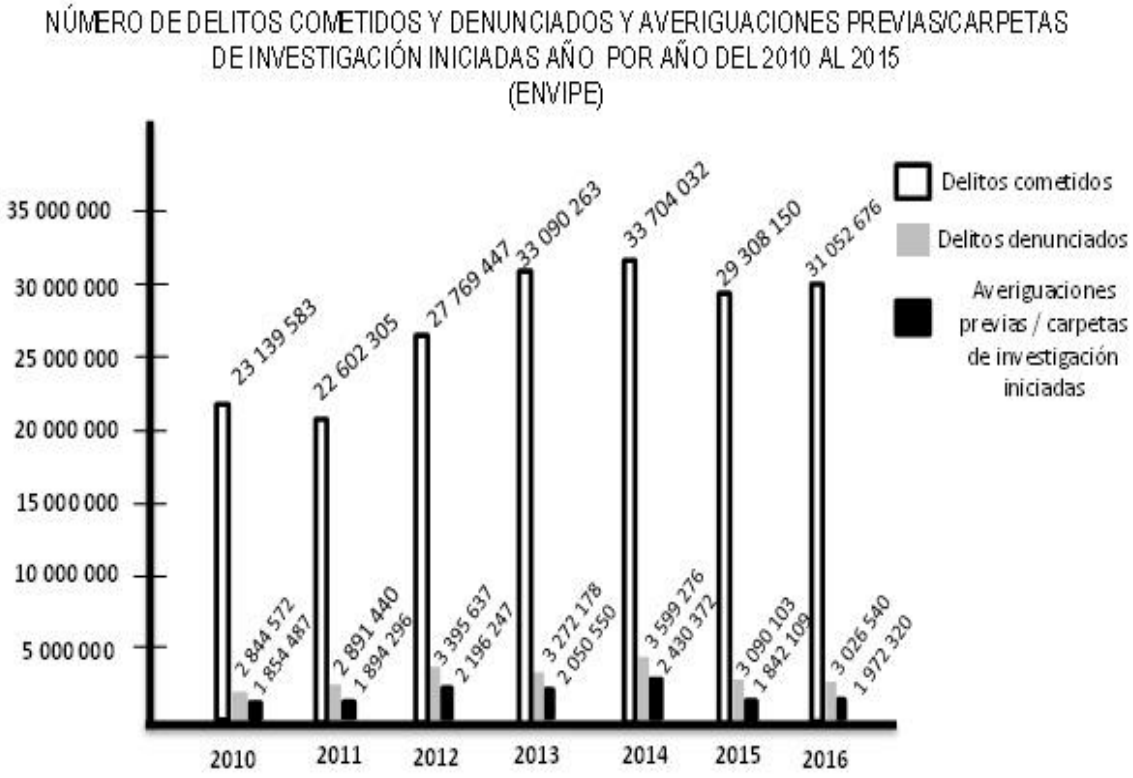
Gráfica 2. Elaborada por el autor con base en los datos proporcionados por la ENVIPE



Gráfica 3. Elaborada por el autor con base en los datos proporcionados por la ENVIPE



Gráfica 4. Elaborada por el autor con base en los datos proporcionados por la ENVIPE



Gráfica 5. Elaborada por el autor con base en los datos proporcionados por la ENVIPE

Promedio de denuncia:	Promedio de Formalización:
2010 = 12.29	2010 =65.19
2011 = 12.79	2011 = 65.51
2012 = 12.22	2012 = 64.67
2013 = 9.88	2013 = 62.66
2014 = 10.67	2014 = 67.52
2015 = 10.54	2015 = 59.61
2016 = 9.74	2016 =65.16
Gral = 11.16	Gral =64.33

Tabla 1. Elaborada por el autor con base en los datos proporcionados por la ENVIPE

Si de por sí el panorama no era nada alentador, mayo de 2017 se convirtió en el mes más violento de los últimos 20 años, pues según el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), ese mes terminó con 2 186 denuncias por homicidio doloso. Asimismo, el robo de autos se incrementó 31% en relación con el primer semestre de 2016.[133]

Luego, para octubre de ese año, se habían registrado 18 505 homicidios dolosos en el país, es decir, más de 68 al día[134], ello pese a que el presupuesto asignado a la seguridad pública se incrementó en 700% de 2012 a 2016[135].

Pero por increíble que parezca, la violencia en el estado mexicano ha seguido en aumento, de forma que enero-marzo de 2019 fue declarado el trimestre más violento de la historia con un total de 8 737 homicidios dolosos, esto es, con un promedio de 97 diarios.[136]

Actualmente a los ciudadanos poco les interesa una descripción de la situación real del país, lo que desean escuchar es sobre posibles soluciones.

---

133 "*5 datos sobre el aumento de la inseguridad en lo que va de 2017*, Periódico Expansión, 14 de julio de 2017, consultado el 10 de octubre de 2017 en: http://expansion.mx/nacional/2017/07/14/5-datos-sobre-el-aumento-de-la-inseguridad-en-lo-que-va-de-2017 "

134 "*México, a punto de romper todos los récords de asesinatos en 2017*", El País, 21 de octubre de 2017, consultado el 2 de noviembre de 2017 en: *https://elpais.com/internacional/2017/10/22/mexico/1508640864_470522.html?id_externo_rsoc=FB_CM*

135 "*Los homicidios rompen récords en México a pesar del aumento en la inversión de seguridad*", El país, 21 de julio de 2017, consultado el 2 de octubre de 2017 en: https://elpais.com/interncional/2017/06/22/mexico/1498096407_446739.html?rel=mas

136 "*Confirmado: enero-marzo, el trimestre más violento de la historia*", Manuel Espino, El Universal, 20 de abril de 2019, consultado el 25 de abril de 2019 en https://www.eluniversal.com.mx/nacion/seguridad/confirmado-enero-marzo-el-trimestre-mas-violento-de-la-historia

CAPÍTULO III
TUTELA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

3.1 Distribución de competencias en materia de seguridad pública en el estado mexicano

De conformidad con los artículos 43, 49 y 115 de la Constitución Política, el estado mexicano se divide en tres niveles de gobierno.

El primero, denominado federal, ejerce su imperio en la totalidad del territorio nacional y tiene su origen a partir del acuerdo de las entidades federativas de someterse a las decisiones de una autoridad que dirija sus esfuerzos para alcanzar metas comunes.

En un escaño inferior se encuentran las partes integrantes de la federación, cuyo margen de actuación solo está limitado por los principios pactados en la Norma Fundamental y las facultades otorgadas a la federación.

Finalmente, en el *pacto social*, se instituyó a los municipios como base de la división territorial y de organización administrativa de los estados autónomos.

De ese modo, existe un sistema de distribución de competencias en tres niveles de gobierno, que si bien se ejercen de manera autónoma una de otra, hay materias que, dada la dimensión de su espectro, requieren de la coordinación y cooperación entre éstos para su atención, tal es el caso de la seguridad pública.

En ese sentido, si bien el constituyente permanente facultó al Congreso de la Unión para expedir leyes de coordinación entre las tres esferas de administración relativas a las instituciones de seguridad pública, también, en el propio texto constitucional, delegó ciertas funciones a entidades específicas:

Artículo Constitucional	Autoridad	Competencia
21	Ministerio Público y Policías	Investigación de los delitos
21	Ministerio Público (salvo excepciones a los particulares)	Ejercicio de la acción penal
21	Autoridades judiciales	Imposición de penas, modificación y duración
21	Autoridad administrativa	Aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos

Tabla 2. Distribución de competencias constitucionales en materia de seguridad pública.

Cabe aclarar que si bien el artículo décimo constitucional reconoce el derecho de los habitantes a poseer armas en su domicilio para su seguridad y legítima defensa, dicha medida formalmente no es reconocida como una acción relacionada con la seguridad pública, toda vez que es llevada a cabo por particulares y no por una autoridad estatal, además de que su efectividad está supeditada a la presencia de una situación de riesgo en un lugar determinado (domicilio).

Luego, en uso de la facultad conferida por el artículo 71, fracción XII de la norma fundamental, el Congreso de la Unión expidió la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2009.

Dicho cuerpo normativo, en su artículo 10, enlista los órganos que integran el citado sistema:

I) El Consejo Nacional de Seguridad Pública, que será la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas;
II) La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia;
III) La Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública o sus equivalentes;
IV. La Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario;
V. La Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal;
VI. Los Consejos Locales e Instancias Regionales, y
VII. El Secretariado Ejecutivo del Sistema.

Habrá que acotar que ni la citada Ley ni la Constitución prevén como una faceta de la seguridad pública la *impartición de justicia* y si bien el precepto transcrito establece la obligación del Poder Judicial de contribuir con los organismos enunciados para la formulación de estudios, lineamientos e implementación de acciones para alcanzar el fin de la seguridad pública, no se le otorgó una intervención directa, sino que es limitado a la realización a ejercicios estadísticos y académicos.

Retomando el contenido de la legislación en comento, el Consejo Nacional, instancia superior en esta materia, está integrado por:

I. El Presidente de la República, quien lo presidirá;
II. El Secretario de Gobernación;
III. El Secretario de la Defensa Nacional;
IV. El Secretario de Marina;
V. El Secretario de Seguridad Pública;
VI. El Procurador General de la República;
VII. Los Gobernadores de los Estados;
VIII. El Jefe del Gobierno del Distrito Federal, y
IX. El Secretario Ejecutivo del Sistema.

Este organismo tiene como función primaria el establecer *políticas públicas* tendentes a cumplir los objetivos de la Seguridad Pública, así como emitir los

acuerdos que permitan la materialización de aquellas. En síntesis, es un órgano de dirección, planeación y evaluación, cuyas decisiones deberán ser implementadas tanto por las autoridades federales, estatales y municipales.

El resto de las instancias, al igual que el primero, son de naturaleza administrativa y tienen funciones de dirección, promoción, investigación y de proposición legislativa.

Por otra parte, en cuanto a los individuos encargados de ejecutar las pautas establecidas por los organismos señalados, el título tercero del cuerpo normativo en comento, establece los principios que regirán su actuación. Luego, señala las funciones de las Academias encargadas de la profesionalización de los elementos y, en el título quinto, se enuncian las funciones que, en términos del Código Nacional de Procedimientos Penales, deben de realizar los policías, las cuales son:

> *I. Recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delitos, e informar al Ministerio Público por cualquier medio y de inmediato, así como de las diligencias practicadas;*
> *II. Constatar la veracidad de los datos aportados en informaciones anónimas, mediante los actos de investigación que consideren conducentes para este efecto;*
> *III. Practicar las diligencias necesarias que permitan el esclarecimiento de los hechos que la ley señale como delito y la identidad de quien lo cometió o participó en su comisión, bajo el mando y conducción del Ministerio Público;*
> *IV. Efectuar las detenciones en los casos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*
> *V. Participar en la investigación de los delitos, en la detención de personas y en el aseguramiento de bienes, observando las disposiciones Constitucionales y legales aplicables;*

VI. Registrar de inmediato la detención en términos de las disposiciones aplicables, así como remitir sin demora y por cualquier medio la información al Ministerio Público;

VII. Poner a disposición de las autoridades competentes, sin demora alguna, a las personas detenidas y los bienes que se encuentren bajo su custodia, observando en todo momento el cumplimiento de los plazos constitucionales y legales establecidos;

VIII. Preservar el lugar de los hechos o del hallazgo y en general, realizar todos los actos necesarios para garantizar la integridad de los indicios, como consecuencia dará aviso a la Policía con capacidades para procesar la escena del hecho y al Ministerio Público, conforme a las disposiciones aplicables misma previsión será aplicable a toda institución u órgano público que realice estos actos en cumplimiento a una disposición legal;

IX. Requerir a las autoridades competentes y solicitar a las personas físicas o morales, informes y documentos para fines de la investigación. En caso de negativa, informará al Ministerio Público para que determine lo conducente;

X. Dejar registro de todas las actuaciones que se realicen durante la investigación de los delitos, utilizando al efecto cualquier medio que permita garantizar que la información recabada sea completa, íntegra y exacta;

XI. Emitir los informes, partes policiales y demás documentos que se generen, con los requisitos de fondo y forma que establezcan las disposiciones aplicables, para tal efecto se podrán apoyar en los conocimientos que resulten necesarios;

XII. Proporcionar atención a víctimas, ofendidos o testigos del delito; para tal efecto deberá:

a) Prestar protección y auxilio inmediato, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;

b) Procurar que reciban atención médica y psicológica cuando sea necesaria;

c) Adoptar las medidas que se consideren necesarias tendientes a evitar que se ponga en peligro su integridad física y psicológica, en el ámbito de su competencia;

d) Preservar los indicios y elementos de prueba que la víctima y ofendido aporten en el momento de la intervención policial y remitirlos de inmediato al Ministerio Público encargado del asunto para que éste acuerde lo conducente, y

e) Asegurar que puedan llevar a cabo la identificación del imputado sin riesgo para ellos.

XIII. Dar cumplimiento a las órdenes de aprehensión y demás mandatos ministeriales y jurisdiccionales de que tenga conocimiento con motivo de sus funciones, y

XIV. Las demás que le confieran las disposiciones aplicables.

La mayoría de estas acciones carecen de autonomía, pues son derivadas de un mandato emitido por los agentes del Ministerio Público, tanto del fuero federal como de las entidades federativas, asimismo, casi en su totalidad son labores que surgen después de haberse cometido un ilícito, dejando de lado las acciones de prevención del delito, incluida la investigación para tal fin.

Finalmente, en el título décimo segundo se contempla la posibilidad de que los particulares *presten* servicios de seguridad, protección, vigilancia o custodia de personas o bienes, muebles o inmuebles, incluidos su traslado y monitoreo. Acotando que quienes ejerzan dichas labores deberán observar las normas aplicables para las instituciones de Seguridad Pública, incluyendo los principios de actuación y desempeño.

En suma, el poder legislativo es el primero en aportar las normas bajo las cuales se desarrollaran las acciones en materia de seguridad pública; luego, los órganos directivos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, establecerán *programas* o estrategias tendientes a lograr los fines plasmados en las normas generales y,

finalmente, las *instituciones de seguridad pública* (Ministerio Público y policías, cualesquiera denominación que se le den), serán quienes en el día a día realicen los actos que mitiguen la comisión de delitos, permitan la correcta impartición de justicia y establezcan las condiciones para el normal desarrollo de la vida colectiva.

3.2 Participación de la ciudadanía en labores de seguridad pública

La participación de los ciudadanos en tareas encomendadas al Estado puede ser de forma individual o grupal. Asimismo, puede permitírsele a toda persona o solo aquellas que estén investidas de un carácter específico. Sin embargo, lo realmente importante es valorar el impacto que tienen las acciones que el orden jurídico permite desarrollar a los particulares en materia de seguridad pública.

De esta forma, se advierte que la normatividad mexicana establece lineamientos desde una visión Estado-Céntrico, lo que se refleja en la marginal, mínima y eventual participación de los ciudadanos en esta materia.

> "*Todos los programas institucionales se imponen desde arriba, dejando a la población sin la participación sobre la planeación y dirección de éstos".*[137]

En el preámbulo del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, se reconoció como fundamental para *derrotar* al crimen organizado y para consolidar las instituciones públicas la participación ciudadana.

Los integrantes del *sector productivo*, las asociaciones religiosas, las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación que firmaron se comprometieron a promover la cultura de legalidad, la denuncia y la participación ciudadana.

[137] Ojeda Sampson, Alejandra, "*Programas del Estado: una forma de violencia San Nicolás de Esquiros y Santa María del Refugio*", en *Estudios de la Seguridad Pública,* Volumen 1, año 1, Tirant Lo Blanch, México, 2018, p. 90.

En lo particular, los empresarios signantes se obligaron a mejorar los espacios de trabajo. Las asociaciones civiles, a instrumentar programas ciudadanos en las vertientes de educación y desarrollo social congruentes con la estrategia de seguridad y promover la participación activa de los ciudadanos en la evaluación y monitorio de las acciones gubernamentales. Los medios de comunicación a incrementar los contenidos que fomenten la cultura de legalidad, la prevención de adicciones y, en general, evitar la apología del delito.

Asimismo, estos últimos, además de lo anterior, se comprometieron a difundir:

> "*la importancia de que las asociaciones de vecinos asuman una participación activa, a través de medidas que coadyuven a generar entornos seguros y una cultura de denuncia.*"

Por otra parte, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, establece que el Consejo Nacional de Seguridad Pública podrá invitar a las personas, instituciones y representantes de la sociedad civil que puedan exponer conocimientos y experiencias para el cumplimiento de los objetivos establecidos. De igual forma, lo faculta para establecer mecanismos para que la sociedad participe en los procesos de evaluación de las políticas de prevención de delito, así como de las instituciones de Seguridad Pública.

También contempla un Centro Nacional de Prevención del Delito al que se le atribuye el proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública políticas de prevención del delito; promover la legalidad y la participación de la ciudadanía; emitir opiniones; realizar estudios de victimología y criminología; y, organizar eventos académicos sobre la prevención *social* del delito.

Finalmente, el título octavo del citado ordenamiento lleva por nombre "*De la participación de la comunidad*". Así, el artículo 128 reconoce que la comunidad puede tener intervención en el *seguimiento, evaluación y supervisión* del sistema nacional de seguridad pública. Luego, el numeral 131, impone la obligación a las instancias de coordinación de promover la participación de la comunidad en las siguientes acciones:

I. Participar en la evaluación de las políticas y de las instituciones de seguridad pública.
II. Opinar sobre políticas en materia de Seguridad Pública;
III. Sugerir medidas específicas y acciones concretas para esta función;
IV. Realizar labores de seguimiento;
V. Proponer reconocimientos por méritos o estímulos para los Integrantes de las Instituciones;
VI. Realizar denuncias o quejas sobre irregularidades, y
VII. Auxiliar a las autoridades competentes en el ejercicio de sus tareas y participar en las actividades que no sean confidenciales o pongan en riesgo el buen desempeño en la función de Seguridad Pública".

La mayoría de las tareas enunciadas son de carácter administrativo y de supervisión, sin embargo, la fracción VII dota a la acción ciudadana de un rol más activo en la materialización de la seguridad pública, y si bien no desarrolla o enlista las actividades en las que los individuos pueden tener injerencia, rompe el dogma de pasividad de los particulares.

Asimismo, los particulares han optado por la adopción de medios tecnológicos para disuadir la posible comisión de un delito, tal es el caso de las cámaras de videovigilancia, sin embargo, aunque hay una gran cantidad de comercios y domicilios particulares que cuentan con éstas, no existe una regulación en concreto que permita tener acceso a las autoridades al contenido de las mismas con el fin de incorporar dicha evidencia a los procesos penales.

Por otra parte, el sistema jurídico mexicano permite que empresas del sector privado se encarguen de la custodia de personas, bienes o establecimientos previa autorización de la autoridad administrativa correspondiente y bajo su continua supervisión. Hasta el año 2017, según datos de la Comisión Nacional de Seguridad, se tenía registro de 3 977 empresas que brindaban este servicio[138]. Ello en sí mismo no es un problema, pero los niveles de regulación, control y

[138] "*Operan 8 mil empresas de seguridad ilegales*", Diana Higareda, "*El Universal*", consultado el veintidós de octubre de dos mil diecisiete en http://www.eluniversal.com.mx/periodismo-de-datos/operan-8-mil-empresas-de-seguridad-ilegales

evaluación son mínimos, pues en ocasiones ni quisiera se llevan a cabo en las instituciones oficiales, por lo que esta actividad erosiona el monopolio que debe tener el estado en materia de seguridad y uso de fuerza. De esta forma, no es poco frecuente encontrarse con personal de empresas privadas con permiso para portar armas que carecen del adiestramiento necesario para su correcta utilización o, peor aún, sujetos que bajo el amparo de su calidad de "*escoltas*" se dedican a realizar actos delictivos.

La extensión del presente apartado es un reflejo del margen de participación que el Estado mexicano ha permitido a los ciudadanos en esta materia, porque si bien pudiera abordarse el tópico relativo a la legítima defensa, en los términos establecidos en el Código Nacional de Procedimientos Penales, lo cierto es que, al igual que el derecho de poseer armas en el domicilio, son medidas propiamente reactivas, que no buscan incidir en la disminución del índice delictivo, sino proteger bienes jurídicos determinados en circunstancias extraordinarias.

Desde luego, la seguridad física y patrimonial de los habitantes es una función del Estado que no es renunciable ni está sujeta a la voluntad individual. Sin embargo, el Estado no es el que falta a su deber, sino lo es la forma de administrarlo a través de los múltiples órganos que tienen injerencia en la seguridad pública. Ello exige que la población, en función del deseo de subsistencia, replantee la pertinencia de otorgar de forma absoluta su derecho a la autotutela a cambio de una deficiente defensa de su persona, familia y bienes.

3.3 Acciones realizadas por la sociedad civil para tutelar la seguridad pública

Sin considerar a las fisiológicas, la más apremiante necesidad del ser humano por satisfacer es la seguridad[139]. Este fue uno de los principales motivos para la formalización de las sociedades. Sin embargo, pese a los diversos ensayos que se han presentado a lo largo de la historia, no se ha logrado construir una asociación que permita al hombre vivir libre de toda amenaza, ya sea que esta provenga de la naturaleza o de la acción de sus semejantes.

[139] Mansilla Olivares, Arturo, *Op. Cit.,* p. 203

Pese a ello, hay lugares, momentos y circunstancias que favorecen el desarrollo de las virtudes del hombre y, en contraste, escenarios en donde la violencia pasó de ser un hecho singular a un *espectáculo* diario.

Así, el hombre se adaptará a un medio que puede o no ser agresivo y en esa medida su conducta será análoga al contexto.

Ahora bien, una comunidad insegura refleja un paulatino deterioro en la calidad de la vida de sus miembros, misma que se expresa en la ruptura o reorganización de los vínculos comunitarios, el incremento de la desconfianza mutua y la falta de respeto hacia las instituciones públicas[140].

La ignorancia, en gran medida, ha contribuido a que la violencia tenga un terreno fértil. Los integrantes del grupo social se rigen por su criterio y sentido común, pensando en que sus actividades diarias se desarrollan e interactúan dentro del marco legal vigente. Sin embargo, la realidad es que desconocen la normatividad que los rige. En su actuar diario caen dentro de los supuestos señalados por las normas administrativas o por la legislación penal como faltas administrativas o delitos y al no presentarse una respuesta coercitiva por parte del Estado ese hacer se torna sencillo, convirtiéndose en un hábito.[141]

En ese punto, el derecho penal resulta inefectivo, no solo para prevenir el acto, sino para sancionar al infractor; muchos delitos dejaron de ser denunciados por considerarlo un procedimiento inútil; se generó la percepción de que las autoridades están coludidas con los delincuentes y, más aun, ante el desconocimiento del sistema penal y sus *criterios de oportunidad*, las personas no se explican cómo alguien, después de haber cometido un ilícito y haber comparecido ante una autoridad judicial, logra obtener su libertad[142].

El legislador, que condesciende en convencer de la rectitud u oportunidad de sus mandatos, rebaja el imperativo a la categoría de un consejo, eficaz solo en la

[140] Lozano Tovar, Eduardo, *Op. Cit.*, p. 24
[141] Mansilla Olivares, Arturo, *Op. Cit*., p. 268
[142] Tagle López, Erick Gómez, "*La ciencia criminológica ante la inefectividad del derecho penal*", Tla-Melaua, Revista de ciencias sociales, facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Año 6, número 33, Octubre 2012-Marzo 2013, pp. 70.

medida de su fuerza de convicción. *Si quiere que el destinatario tienda a obedecer, y no a discutir, la función del legislador debe consistir en mandar, no en convencer.*[143]

Si esta percepción es generalizada quiere decir que lo contenido en el derecho no corresponde con la realidad, que no satisface las necesidades de la gente y que existe una insuficiente cultura de la legalidad.

Finalmente, tenemos que los criterios del individuo se modificaron de tal manera que lo que anteriormente los alarmaba y les generaba temor, ahora se ha convertido en algo habitual y normal. Saber de delitos (robos, homicidios, secuestros, etc.), de los enfrentamientos armados entre autoridades y delincuentes o entre ellos mismos, conocer a sus víctimas y estar plenamente conscientes de que pueden ser posibles víctimas, no solo distorsiona el comportamiento, sino que lo cambia radicalmente.

Así, llegamos al 2006, año en el que el Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, cambió la percepción del delincuente en este país:

> *"Tengo la certeza de que mi gobierno está trabajando fuertemente para ganar la guerra a la delincuencia"*[144]

El problema de que el jefe máximo de las fuerzas armadas pronuncie la palabra *guerra* sin considerar las repercusiones que la semántica puede aparejar es muy grave.

El sistema jurídico mexicano no establece como sanción, cuando quien delinque es un nacional, la pérdida de esta cualidad, más aún, el artículo 18 de la Constitución señala que el sistema penitenciario debe lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad, es decir, el cometer un ilícito no conlleva a la pérdida de la nacionalidad mexicana y, por lo tanto, el delincuente continua siendo miembro del estado.

---

[143] Grupo de Estudios de Técnica Legislativa, "*La forma de las leyes, 10 estudios de técnica legislativa*", Bosch, España, 1986, p. 35.
[144] Mansilla Olivares, Arturo, *Op. Cit.,* p. 312

Pese a ello, se han promulgado leyes que tienden a contemplar sanciones y tratamientos más severos a quienes cometan determinados delitos, un ejemplo lo es la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, la que a decir de algunos autores contempla políticas del *derecho penal del enemigo*[145]*,* sin establecer como sanción la perdida de la calidad de mexicano.

Más allá del tema jurídico, que en lo referente a la seguridad pública figura como una mera formalidad, el pertenecer a un estado significa la alianza de individuos para la consumación de objetivos comunes, por lo que una vez que un miembro realice acciones que atenten en contra de la materialización de éstos, se pierde la identidad de propósitos entre el agresor y la comunidad, lo que debería significar la expulsión del *criminal*, sin embargo, el orden normativo no prevé esta sanción.

De esa forma, se presenta un escenario en donde las acciones estatales dejan a la mayoría de los habitantes a merced de la inseguridad, provocando que la necesidad recurra al uso de los instintos y, en el afán de la supervivencia y conservación de bienes, se desconozcan los imperativos legales.

Como se precisó en apartados anteriores, la participación de las personas en acciones relacionadas con la seguridad pública es muy limitada y, en la mayoría de los casos, son tendentes a emitir opiniones, formular denuncias o a fungir como órganos de supervisión con voz pero sin voto.

Pero ello no ha impedido que la acción popular sustituya los deberes gubernamentales.

Así, tenemos que las medidas adoptadas por los particulares se pueden clasificar en dos tipos: individuales y grupales, y cada uno de ellos se subclasifica en reactivos y organizado y preventivo.

[145] *Ibídem*, p. 125

Acciones adoptadas por los particulares para contener la inseguridad pública		
	Reactivas	**Organizadas y preventivas**
Individuales	*Justicieros*[146]	- Uso de cámaras de seguridad; - Contratación de guardias de seguridad privada; - Portación de armas de fuego
Colectivas	Linchamientos	- Vecino vigilante; - Autodefensas; - Topiles

Tabla 3. Elaborada por el autor

3.3.1 Acciones individuales

Las acciones individuales son aquellas realizadas por un solo individuo de manera aislada. Las de tipo reactivo son reflejo de una situación concreta sin previa planeación. El ejemplo más claro son los denominados "*justicieros*". La mayoría de estos casos se dan en el transporte público a raíz de un intento de asalto en el mismo. Un pasajero se resiste al robo, saca un arma y dispara a los delincuentes, hiriéndolos o privándolos de la vida.

La mayoría de los testigos no aportan elementos para la identificación del ejecutor, pues más que reprochar su conducta lo ven como algo *necesario* y justo. De esta forma el índice de estos eventos va en aumento, pues en 2015, según cifras

[146] Diversos medios de comunicación han denominado como "Justicieros" a usuarios del transporte público que ante un robo en la unidad en la que viajan deciden enfrentar a los delincuentes y los lesionan o privan de la vida. Véanse "*LOS JUSTICIEROS, ¿HÉROES O DELINCUENTES?*" en https://www.muyinteresante.com.mx/historia/justicieros-anonimos-heroes-o-delincuentes/; "*Justicieros anónimos impiden robos*" en https://www.excelsior.com.mx/comunidad/justicieros-anonimos-impiden-robos/1287306; y "*Las rutas de los 'justicieros' en el Valle de México*", en https://lasillarota.com/las-rutas-de-los-justicieros-en-el-valle-de-mexico/209800.

extraoficiales, se reportaron 6 de estos sucesos en el Valle de México, pasando a 27 el año posterior[147].

Este fenómeno trae aparejado un sinfín de interrogantes, como la portación de armas por parte de particulares en el transporte público, la ineficacia por contener un problema tan añejo, así como la legitimidad y necesidad de este tipo de proceder.

Por otra parte, están las acciones individuales organizadas y preventivas. Este tipo de actuar por lo regular se manifiesta en los domicilios particulares. El uso de cámaras de seguridad, la contratación de escoltas, la posesión de armas de fuego en el domicilio y, en general, toda acción preventiva pasiva del delito, tales como no salir por las noches sin compañía, no portar objetos ostentosos a la vista, no llevar sumas grandes de dinero y el uso de sistemas de geolocalización de objetos y personas. Si bien estas acciones tienden a disuadir la comisión de algún ilícito, lo cierto es que en la mayoría de los casos resultan insuficientes y, dado el impacto que tienen en la vida social, no contribuyen a mitigar el fenómeno delictivo de manera significativa.

Luego, tenemos las acciones grupales, que son ejercidas por un conglomerado de particulares. Al igual que en las individuales, las acciones de tipo reactivas son sin consenso ni planeación previa, sino una respuesta improvisada al momento. En los *linchamientos* es donde encontramos la máxima representación de esta forma de actuar.

Atendiendo al artículo 16 constitucional, cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de ello, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercada. Ahora bien, lo que sabemos de los linchamientos, por lo regular, es a través de los videos que se obtienen de los mismos, sin embargo, éstos inician

147 "*Casos de "justicieros" pasan de seis en 2015 a 27 este año*", Nancy Gutiérrez, Milenio, 23 de diciembre de 2016, consultado el 3 de septiembre de 2017 en http://www.milenio.com/policia/casos_justicieros-asaltantes-transporte_publico-asesinatos-inseguridad-milenio_0_871112891.html

cuando las agresiones físicas se están ejecutando en contra de un sujeto, sin poder evidenciar si efectivamente éste cometió ilícito alguno.

Tal como se aseveró en párrafos precedentes, la inseguridad obliga al hombre a modificar su comportamiento, genera desconfianza en sus vecinos y rompe los lazos de la comunidad. A veces, sin tener elementos de prueba, sin más que una simple afirmación que encontró eco en la desesperación de la gente, se cometen hechos barbáricos. Los linchamientos son multitudes golpeando a un presunto delincuente que, aparentemente, fue sorprendido en flagrancia. No hay medios que corroboren dicha situación, pero tampoco motivos que lleven a dudar de su culpabilidad.

El 22 de mayo de 2019, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de Puebla publicaron el "*Informe especial sobre los linchamientos en el territorio nacional".*[148]

En dicho documento, se afirma que al menos 561 personas fueron víctimas de linchamiento de 2015 a 2018, de las cuales 121 murieron y 440 fueron liberadas o remitidas a las autoridades policiacas. Se precisó que no hay datos oficiales sobre este tipo de casos, por lo que las cifras obtenidas provienen de reportes de medios de comunicación y, en esa medida, es posible que los números reales sean mayores.

Asimismo, se destaca que 43 de esos casos corresponden a 2015, 59 a 2016, 60 a 2017 y 174 a 2018, por lo que se observa una tendencia de crecimiento de este fenómeno.

Al igual que los *justicieros*, el factor que permite la proliferación de este tipo de conductas lo es el anonimato. El caos del momento, aunado a la atención centrada en el *sentenciado,* obliga a otorgar menor importancia a los autores materiales del suceso.

[148] Consultable en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/IE_2019-Linchamientos.pdf

3.3.2 Acciones colectivas organizadas

En contraste, el fenómeno de la delincuencia ha logrado regenerar los lazos de comunidad en algunas latitudes. El peligro constante y la falta de respuesta por parte de las autoridades han obligado a los individuos a reasumir tareas delegadas a las instituciones de seguridad pública.

En ese sentido, por ejemplo, encontramos que los habitantes de una colonia establecen mecanismos que hacen funcionar en conjunto para hacer frente a las situaciones de riesgo. En esa variedad, hay diversos que no transgreden ninguna norma, pero en esa misma medida existen aquellos que sustituyen a los procedimientos estatales.

La primera forma de organización comunitaria que encontramos en las calles es la denominada *vecino vigilante*. Ésta, a pesar de haber contado con múltiples intentos por ser regulada a nivel municipal, no cuenta con una homogeneidad en cuanto a sus funciones y tareas a realizar. En algunos casos se hace uso de una alarma vecinal que es sonada frente a una posible amenaza, en otros, se hace uso de *patrullajes* por las calles que abarcan las viviendas de las partes asociadas, sin embargo, invariablemente encontramos la implementación de lonas o mantas con la leyenda de que en ese lugar se encuentran organizados en contra de la delincuencia. La variante es el grado de persuasión que se llega a ocupar. En ocasiones la amenaza consiste en remitir *a las autoridades* a quien sea detenido al momento de cometer un delito, en otras partes el mensaje es más agresivo y advierte que en caso de aprehender a un sujeto en ese supuesto, será golpeado por los colonos, acompañando el mensaje por fotografías de personas que presumiblemente fueron víctimas de linchamientos.

Asimismo, cuando las condiciones económicas del lugar lo permiten, estas organizaciones vecinales optan por contratar servicios de seguridad privada, sin embargo, las actividades que llevan cabo los elementos de seguridad no se limitan a patrullajes o custodia, sino que restringen el acceso y el tránsito por las calles que conforman la asociación, transgrediendo la libre circulación de las personas con el pretexto del alto índice de inseguridad que reporta esa zona.

De esta forma, los integrantes de la asociación ponderan entre su seguridad personal y la libertad de tránsito de terceros y, obedeciendo a un imperativo natural, optan por modificar unilateralmente el pacto primigenio, adecuándolo a sus necesidades actuales.

La siguiente forma de organización es medianamente reciente y tuvo su auge en 2013. En guerrero, en enero de ese año, diversos medios de comunicación comenzaron a hablar de un estado fallido dado el surgimiento de grupos de autodefensas civiles en varios municipios. Ciudadanos armados con machetes, pistolas y rifles comenzaron a realizar patrullajes en sus comunidades, luego, asumieron el mando de policía de éstas y, con el paso del tiempo, terminaron adjudicándose labores de investigación y persecución de delito, sin embargo, estas actividades no eran para llevar a juicio a los integrantes del crimen organizado, sino era una verdadera guerra[149]. Dejó de verse al delincuente como un ciudadano al que había de reencausar a la vida social, para convertirlo en un enemigo al que había que erradicar.

El caso más emblemático respecto del fenómeno de los autodefensas lo fue el de Michoacán. El 24 de febrero del 2013, dio inicio la campaña dirigida por José Manuel Mireles Valverde que agrupó a ganaderos y vecinos del municipio de Tepalcatepec, Michoacán, en contra de los integrantes del crimen organizado. Desde el principio este movimiento tuvo un propósito bélico, no se trataba de persuadir a los delincuentes, se trataba de eliminarlos:

> *"(…) 24 de febrero del año 2013. En ese momento llegaron los militares, y entre ganaderos y soldados que agarran a todos los sicarios que habían llegado (eran 27), que los agarran y que los entregan con sus armas al ejército.*
>
> *Mientas el ejército se llevó a ese grupo de sicarios a la ciudad de Apatzingán para entregarlos al Ministerio Público Federal de Apatzingán, esos ochenta ganaderos, con sus camisetas puestas y*

[149]Tagle López, Erick Gómez, *Op. Cit.*, p. 66.

cubiertos de la cara, empezaron a recorrer las calles de Tepalcatepec en sus vehículos de trabajo para capturar a todos los punteros, halcones y sicarios. Donde estuvieran, donde los encontraban, los agarraban para llevarlos a la Ganadera, donde los encerraban pa' que hablaran y dijeran dónde encontrar a sus jefes[150]".

Se atribuyeron funciones de prevención, investigación y persecución del delito y, lo más importante, es que establecieron como pena general la privación de la vida.

Las fuerzas estatales de inmediato quedaron rebasadas por esta organización, lo que demostraba la capacidad de operación de la misma, por lo que tuvo que intervenir la policía federal, así como el ejército. Si bien en un inicio las fuerzas armadas mexicanas tenían como objetivo el desarme de los civiles constituidos en autodefensas, con el tiempo, aunado a lo difícil que resultó la encomienda, llegó el punto en que ambas instituciones trabajaron en conjunto para, tal como había sido planteado inicialmente, *acabar con el crimen organizado*, aunque ello significara el sacrificio de los delincuentes.

Este hecho fue tomado de ejemplo pero potencializado en otros lugares. Para 2016, las agencias pertenecientes al municipio de Ixhuatán, Oaxaca, se unieron y crearon el *Honorable Cuerpo de Topiles/Fuerzas comunitarias*[151]*.* A decir de sus miembros, esta zona, que tiene menos de 9 000 habitantes, sufría de dos a tres robos a la semana y debido a las constantes amenazas del crimen organizado renunciaron 11 de los catorce policías municipales encargados de cuidar el área, por lo que a fin de *defender su territorio y ejercitar su derecho como pueblos indígenas a la autodeterminación, la autosuficiencia y la autodefensa*, asumieron el ejercicio de los servicios que hasta ese día les habían negado.

Pero además de combatir la delincuencia, expresaron que con esta acción buscaban defenderse del *saqueo* de sus recursos naturales, haciendo referencia a

[150] Mireles Valverde, José Manuel, "*Todos somos autodefensas*", Grijalbo, México, 2017, pp. 156 y 157.
[151] "*Surgen autodefensas en Ixhuatán*", 26 de diciembre de dos mil dieciséis, consultado el 11 de mayo de 2017 en http://imparcialoaxaca.mx/istmo/foY/surgen-autodefensas-en-ixhuat%C3%A1n

varios proyectos eólicos y mineros de la zona.[152] De esta forma, recordando brevemente a Lasalle, el *ejército* se vuelve un factor real del poder, porque no solo permite, en este caso, defenderse de agresiones externas, sino además decidir sobre el futuro de cada pueblo.

Pero no todas las organizaciones que tienen establecidas autoridades diferentes a las instituciones policiales, al agente del Ministerio Público y al Poder Judicial para investigar y perseguir delitos e imponer y ejecutar penas, existen en contravención al ordenamiento jurídico.

En noviembre de 2016, en San Andrés Tzicuilan en Cuetzalan, Puebla, se establecieron las llamadas Guardias Comunitarias, sin embargo, cuando fueron calificadas como un grupo de autodefensas, *indicaron que su organización se inspiró en los antiguos "topiles" y está amparada en los derechos que a los pueblos indígenas les reconoce la Constitución*, pero no negaron que su nacimiento fue debido a la necesidad de seguridad que no han recibido por parte del Estado.[153]

En general, la población ha tomado consciencia del problema de la seguridad pública y su deficiente tutela, por lo que ha asumido una postura más constructiva, tímidamente activa, pero enérgicamente crítica.

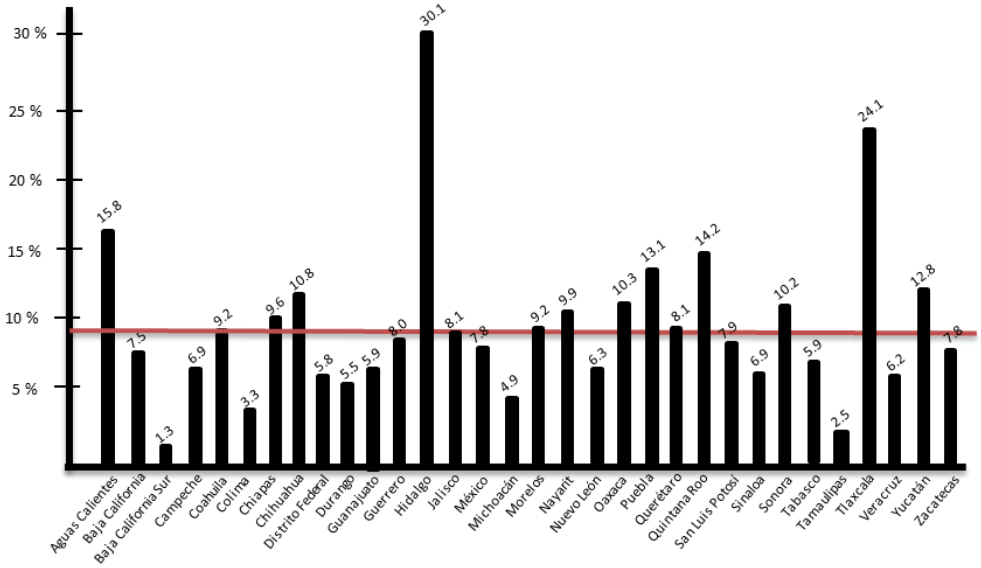
Nuevamente, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, realizada por el INEGI, nos permite observar el comportamiento que ha tenido la población en relación con el fenómeno delictivo:

---

[152] "*Un grupo armado de autodefensas aparece en Oaxaca*", consultado el 11 de mayo de 2017 en http://nssoaxaca.com/2016/12/27/un-grupo-armado-de-autofedensas-aparece-en-oaxaca/

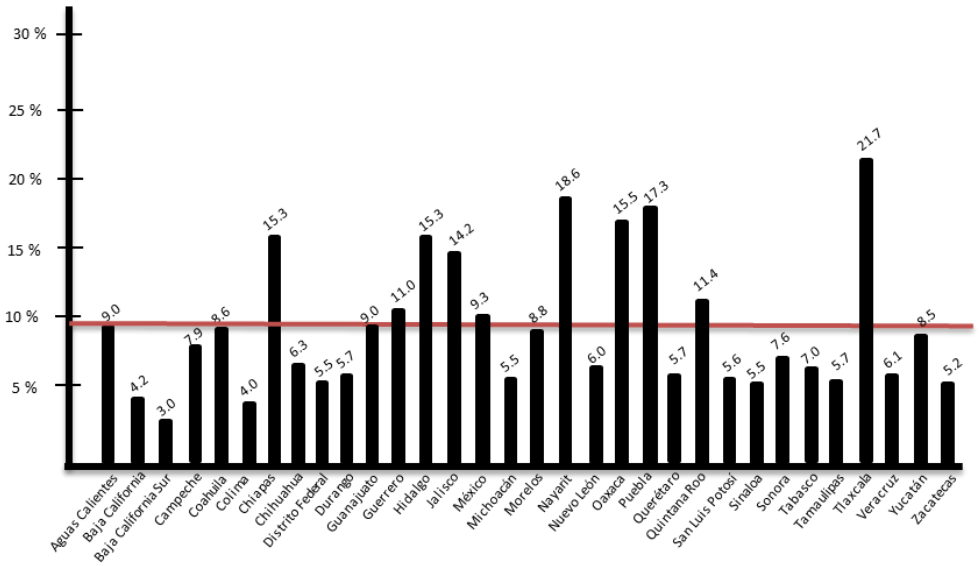
[153] "*Son topiles no autodefensas, dicen indígenas de San Andrés Tzicuilan*", 22 de noviembre de 2016, consultado el 11 de mayo de 2017 en http://radioexpresion.com.mx/index.php/municipios/41962-son-topiles-no-autodefensas-dicen-indigenas-de-san-andres-tzicuilan

PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS QUE COMO MEDIDA PARA PROTEGERSE DEL DELITO REALIZA ACCIONES CONJUNTAS CON SUS VECINOS EN EL AÑO 2010



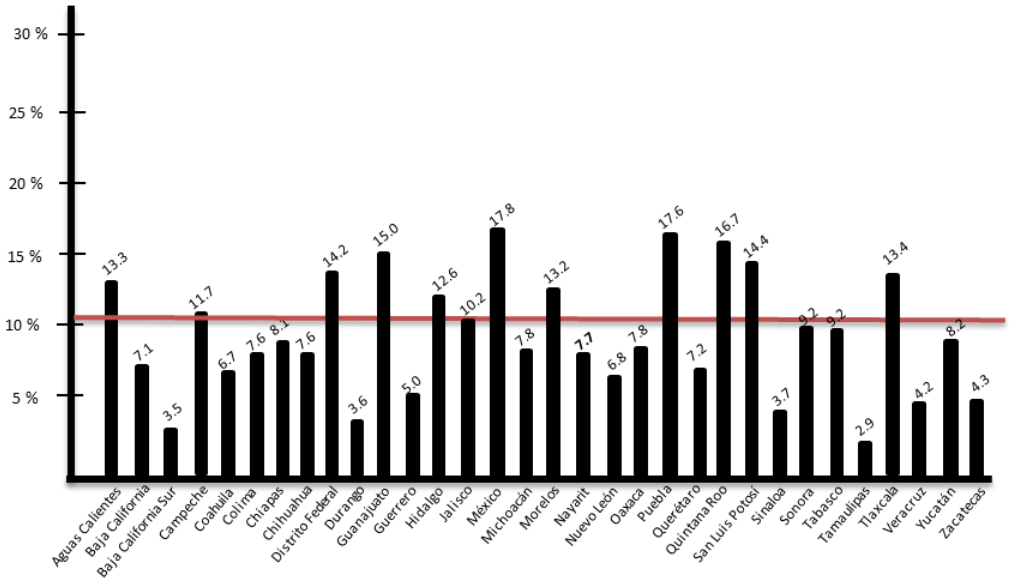
Gráfica 6. Elaborada por el autor con base en los datos proporcionados por la ENVIPE

PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS QUE COMO MEDIDA PARA PROTEGERSE DEL DELITO REALIZA ACCIONES CONJUNTAS CON SUS VECINOS EN EL AÑO 2011



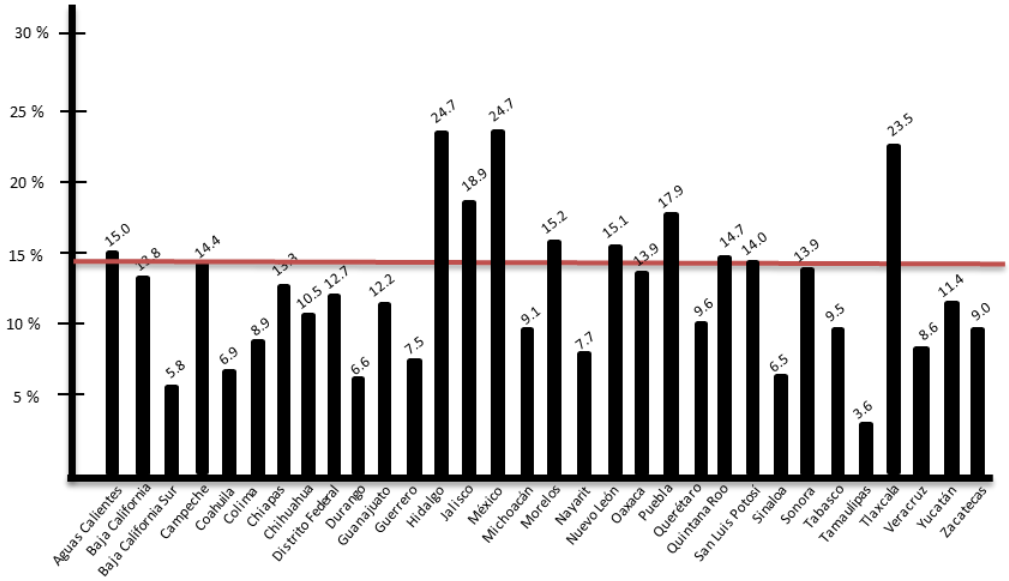
Gráfica 7. Elaborada por el autor con base en los datos proporcionados por la ENVIPE

PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS QUE COMO MEDIDA PARA PROTEGERSE DEL DELITO REALIZA ACCIONES CONJUNTAS CON SUS VECINOS EN EL AÑO 2012



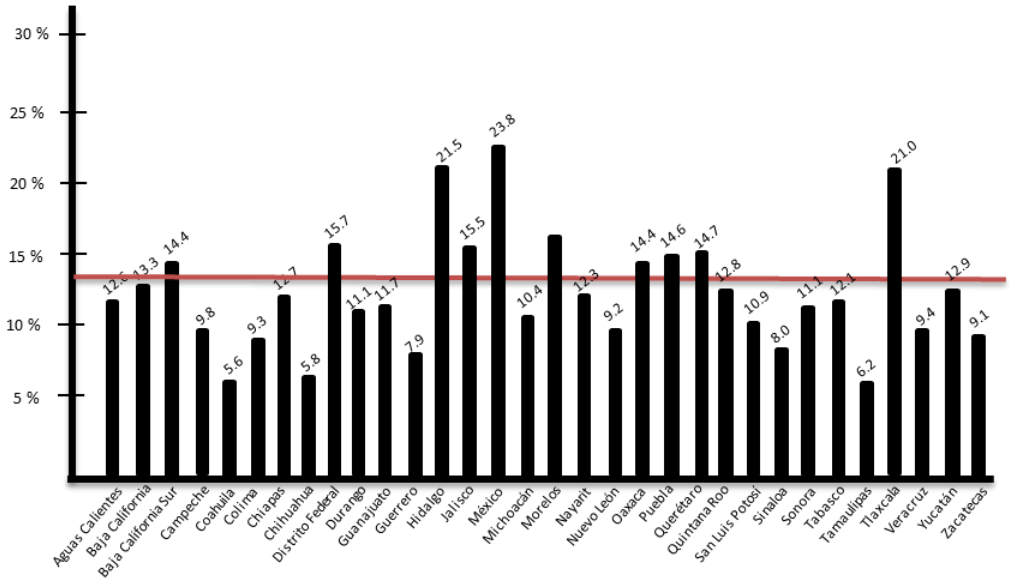
Gráfica 8. Elaborada por el autor con base en los datos proporcionados por la ENVIPE

PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS QUE COMO MEDIDA PARA PROTEGERSE DEL DELITO REALIZA ACCIONES CONJUNTAS CON SUS VECINOS EN EL AÑO 2013



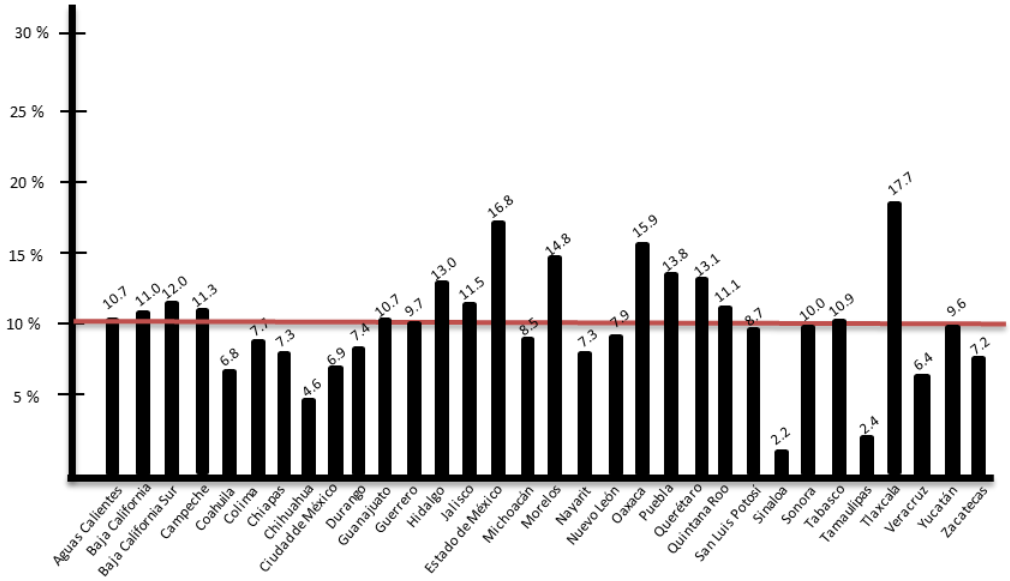
Gráfica 9. Elaborada por el autor con base en los datos proporcionados por la ENVIPE

PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS QUE COMO MEDIDA PARA PROTEGERSE DEL DELITO REALIZA ACCIONES CONJUNTAS CON SUS VECINOS EN EL AÑO 2014

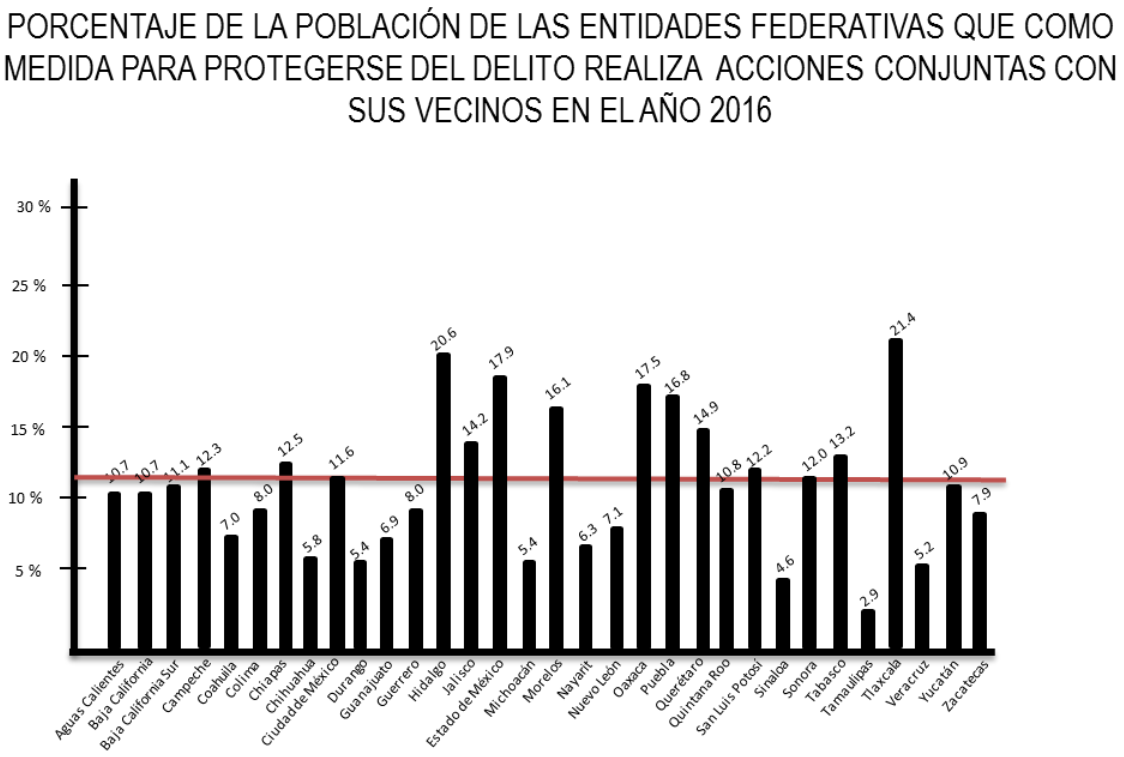


Gráfica 10. Elaborada por el autor con base en los datos proporcionados por la ENVIPE

PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS QUE COMO MEDIDA PARA PROTEGERSE DEL DELITO REALIZA ACCIONES CONJUNTAS CON SUS VECINOS EN EL AÑO 2015



Gráfica 11. Elaborada por el autor con base en los datos proporcionados por la ENVIPE



Gráfica 12. Elaborada por el autor con base en los datos proporcionados por la ENVIPE

Con estos números se verifica la poca participación que tienen los ciudadanos en las labores de seguridad pública, pues si bien del 2010 al 2016 entre el 11 y el 15% de la población actuó de forma activa para contener el fenómeno delictivo, en los años en los que se reportó un mayor número de ilícitos (2013 y 2014), solo en cuatro entidades federativas se presentó un incremento considerable en la intervención de los particulares.

Aunado a lo anterior, si bien existen asociaciones civiles que *colaboran* con las instituciones encargadas de la tutela de la seguridad pública, éstas no han mostrado una injerencia tal que produzcan un cambio significativo en los índices delictivos al grado que en el 2018, dado el poco avance en los resultados sustanciales, cinco de las más importantes del ramo (Causa en Común, México Unido Contra la Delincuencia, México Evalúa, el Observatorio Nacional Ciudadano

y la Red Nacional de Profesionistas en Seguridad Pública), dieron por terminado su convenio con la Comisión Nacional de Seguridad[154].

Por otra parte, no es un secreto que las políticas públicas implementadas en materia de seguridad pública no han alcanzado a materializarse en las calles, por lo que el cambio de aquellas no es percibido por los ciudadanos. El problema, tal como ha sido afirmado por diversos tratadistas, radica en los sujetos a los que se les encomienda la realización de acciones concretas, iniciando con los policías, continuando con los agentes del Ministerio Público y finalizando con los órganos encargados de impartir justicia.

Los escasos recursos materiales y humanos, la falta de vocación y los inciertos procedimientos para el ingreso a estas instituciones, aunado al poco interés ciudadano por vigilar su debido desempeño, han mermado la calidad de vida del hombre promedio. Pasamos de ser dueños de una parte de la soberanía del estado a suplicar por la *ayuda* de los gobernantes. Véase aquel caso en el que bastó arrodillarse e implorar [*mujer se arrodilla ante Osorio Chong y ruega que le ayude en secuestro de su hija (26/07/2016[155])*], para saber que las autoridades no están sordas, solo miran a otro lado [*rescatan a hija de mujer que pidió ayuda a Osorio Chong (27/07/2016*[156]*)*].

---

154 "*Asociaciones civiles rompen con la Comisión Nacional de Seguridad*", consultado el doce de noviembre de dos mil diecinueve en https://www.milenio.com/politica/asociaciones-civiles-con-la-comision-nacional-de-seguridad

155"*Mujer se arrodilla ante Osorio Chong y ruega que le ayude en secuestro de su hija*", Aristegui Noticias, 26 de julio de 2016, consultado el 10 de octubre de 2017 en http://aristeguinoticias.com/2607/mexico/mujer-se-arrodilla-ante-osorio-chong-y-ruega-que-le-ayude-en-secuestro-de-su-hija-video/

156 "*Rescatan a hija de mujer que pidió ayuda a Osorio Chong*", Milenio, 27 de junio de 2016, consultado el 11de octubre de 2017 en http://www.milenio.com/estados/Milenio_Noticias_secuestro_osorio_chong-Osorio_Chong_secuestro_mujer_pachuca_0_781722040-html

CAPÍTULO IV
PUEBLOS ORIGINARIOS: PUEBLO MIXE Y FORMA DE TUTELA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

4.1 Quiénes son los pueblos originarios de México

Tanto en la literatura habitual como en los textos jurídicos, se hace alusión a los *pueblos indígenas de México*, sin embargo, en el lenguaje coloquial el término indígena es utilizado como un adjetivo que denota ignorancia, atraso o barbarie, por esa razón, hay una creciente tendencia por sustituir la denominación pueblo indígena por pueblo originario, ideal que no está basado solo en apreciaciones subjetivas sino que encuentra apoyo en la semántica de las palabras.

La segunda acepción que proporciona la Real Academia de la Lengua Española respecto del término *originario* lo define como aquello *que trae su origen de algún lugar, persona o cosa*[157]. Por su parte, en cuanto al vocablo *indígena,* lo limita a aquello que es *originario de un país, independientemente de su etnia*[158].

De esa forma, para poder hablar de indígenas, primeramente debe haberse constituido un país del cual procedan, por lo que, en concordancia con lo anterior, los pueblos originarios de México lo serán aquellas sociedades que precedieron al actual estado y sirvieron de base para su edificación y los individuos que tengan la nacionalidad mexicana, así como las organizaciones que se constituyan después de instaurado el estado, serán indígenas mexicanos.

Pese a ello, el constituyente permanente, en el artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entendió por pueblos indígenas lo siguiente:

> *"**Artículo 2o**. (…)*

[157] Consultado el 5 de enero de 2018 en https://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=originario
[158] Consultado el 5 de enero de 2018 en https://dej.rae.es/lema/ind%C3%ADgena

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

(…)"

En ese mismo sentido se pronuncia el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países independientes:

"*Artículo 1*

1. El presente Convenio se aplica:

(…)

b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas."

Sustancialmente, los anteriores conceptos son coincidentes en cuanto a que para que un asentamiento sea calificado como pueblo indígena deben conservarse al interior de éste instituciones sociales, económicas, culturales, sociales y políticas de las comunidades precolombinas, sin embargo, para la definición nacional, solo pueden alcanzar ese calificativo las sociedades instauradas hasta 1521, fecha en la que se consumó la derrota de las naciones que habitaban el ahora territorio mexicano, mientras que para la Organización Internacional del Trabajo, tienen cabida, además, las comunidades que se establecieron, en el caso concreto de

nuestro país, hasta 1848, año en el que quedó establecida la actual frontera norte, tal como acontece con el pueblo afromexicano.

Así, para el sistema jurídico local e internacional lo que gramáticamente es un pueblo originario, lo es un pueblo indígena.

Ahora bien ¿Quiénes son los pueblos originarios de México?

En primer lugar, debe aclararse que aquellos no forman un solo cuerpo homogéneo, sino que coexisten y son diferenciados unos de otros, los cuales, según datos de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, ascienden a 68[159].

De igual forma, en atención a las cifras obtenidas del Censo de Población y Vivienda 2010, se calcula que en México hay una población indígena de 15.7 millones de personas, es decir, alrededor de 13.3% de la población total en ese año.

Por otra parte, dadas las coincidencias culturales de algunos asentamientos, la citada Comisión identificó 25 *regiones indígenas* en 20 estados del país, sin embargo, hay que acotar que, en menor o mayor medida, en todas las entidades federativas se encuentra población indígena. Al mismo tiempo, de los 2456 municipios existentes, 624 los califica como indígenas, los cuales se concentran principalmente en los estados de Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Veracruz y Yucatán.

Región Indígena	**Estados en los que tiene presencia**
Maya	Campeche Quintana Roo Yucatán
Frontera Sur	Chiapas
Los Altos de Chiapas	Chiapas

[159] Cfr. DOF 30/abril/2014, programa especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018

Norte de Chiapas	Chiapas
Selva Lacandona	Chiapas Tabasco
Tarahumara	Chihuahua
Huicot o Gran Nayar	Durango Jalisco Nayarit
Montaña de Guerrero	Guerrero
Huasteca	Hidalgo San Luis Potosí Veracruz
Otomí de Hidalgo-Querétaro	Hidalgo Querétaro
Sierra Norte de Puebla y Tononacapan	Hidalgo Puebla Veracruz
Mazahua-Otomí	México Michoacán Querétaro
Purépecha	Michoacán
Chimalapas	Oaxaca
Chinanteca	Oaxaca Veracruz
Costa y Sierra Sur de Oaxaca	Oaxaca
Cuicatlán, Mazateca, Tehuacán y Zongolic	Oaxaca Veracruz Puebla
Istmo	Oaxaca
Mixe	Oaxaca

Mixteca	Oaxaca
Sierra Juárez	Oaxaca
Valles Centrales	Oaxaca
Mayo-Yaqui	Sinaloa Sonora
Chontal de Tabasco	Tabasco
Tuxtlas, Popoluca-Náhuatl de Veracruz	Veracruz

Tabla 3. Elaborada por el autor con base en los datos aportados por el Censo de Población y Vivienda 2010, llevado a cabo por el INEGI

Ahora bien, ha sido criterio predominante de las instituciones estatales el identificar a un pueblo como indígena a partir de su idioma, sin atender a especificidades culturales tales como sus instituciones políticas, sociales y económicas en los términos que lo mandatan los preceptos citados con anterioridad, por ello, dadas las variaciones del lenguaje que hay entre una comunidad y otra, el identificar y numerar a los pueblos originarios es una tarea titánica, de forma que, por un lado, el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas precisó la existencia de 70[160], mientras que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía enumeró 72[161]:

Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas	**Instituto Nacional de Estadística y Geografía**
Akateco	Akateco
Amuzgo	Amuzgo
Awakateco	Aguacateco (Awakateko)
Ayapaneco	Ayapaneco
Cochimí	----------
Cora	Cora
Cucapá	Cucapá
Cuicateco	Cuicateco
Chatino	Chatino
Chichimeco	Chichimeco jonaz
Chinanteco	Chinanteco

160 "*Atlas de los Pueblos Indígenas de México"*, Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, en http://atlas.cdi.gob.mx/?page_id=67, consultado el 18 de noviembre de 2019.

161 "*Lenguas indígenas en México y hablantes (de 3 años y más) al 2015*", Instituto Nacional de Geografía e Historia, en http://cuentame.inegi.org.mx/hipertexto/todas_lenguas.htm, consultado el 18 de noviembre de 2019.

Chocholteco	Chocholteco
Ch'ol	Chol (Ch´ol)
Chontal de Oaxaca	Chontal de Oaxaca
Chontal de Tabasco	Chontal de Tabasco
Chuj	Chuj
----------	**Chontal insuficientemente especificado**
Guarijío	Guarijío
Huasteco	Huasteco
Huave	Huave
Huichol	Huichol
Ixcateco	Ixcateco
Ixil	Ixil
Jakalteko	Jakalteko
Kaqchikel	Kaqchikel
K'iche	K'iche
Kiliwa	Kiliwa
Kikapoo	Kikapoo
Ku'ahle	----------
Kumiai	Kumiai
Lacandón	Lacandón
Mam	Mam
Matlatzinca	Matlatzinca
Maya	Maya
Mayo	Mayo
Mazahua	Mazahua
Mazateco	Mazateco
Mixe	Mixe
Mixteco	Mixteco
Mochós	----------
Nahuatl	Nahuatl
Oluteco	Oluteco
Otomí	Otomí
Pa ipai	Pa ipai
Pame	Pame
Pápago	Pápago
Pima	Pima
Popoloca	Popoloca
Popoluca de la sierra	Popoluca de la sierra
----------	**Popoluca insuficientemente especificado**
P'urhépecha	----------
Q'anjob'al	Q'anjob'al
Q'eqchi	Q'eqchi
----------	**Qato'k**

Sayulteco	Sayulteco
Seri	Seri
Tacuate	----------
Tarahumara	Tarahumara
----------	**Tarasco**
Teko	Teko
Tepehua	Tepehua
Tepehuano del norte	Tepehuano del norte
Tepehuano del sur	Tepehuano del sur
----------	**Tepehuano insuficientemente especificado**
Texistepequeño	Texistepequeño
Tlahuica	Tlahuica
Tlapaneco	Tlapaneco
Tojolabal	Tojolabal
Totonaco	Totonaco
Triqui	Triqui
Tseltal	Tseltal
Tsotsil	Tsotsil
Yaqui	Yaqui
Zapoteco	Zapoteco
Zoque	Zoque
----------	**Otras lenguas de América**
----------	**Lengua indígena no especificada**

Tabla 4. Fuentes Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas

Lo cierto es que este método de identificación y clasificación de las comunidades indígenas, basado predominantemente en su dialecto, es insuficiente para determinar la existencia independiente de los pueblos que, si bien comparten el elemento lingüístico, cuentan con una estructura política y jurídica diversa:

> *"Los organismos internacionales de derechos humanos han señalado estándares de relevancia identificadora como la posesión de una estructura social diferente a la de otros sectores de la sociedad; la existencia de aspectos colectivos a los que tiene sentido dar protección incluso por encima de ciertos derechos individuales; la existencia de un sentido de pertenencia a una comunidad o nación indígena; la práctica y revitalización de tradiciones y costumbres culturales, incluyendo el mantenimiento, la protección y el desarrollo*

de sus manifestaciones pasadas; la existencia de una relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos tradicionalmente poseídos y utilizados[162].

Por ello, hasta en tanto no se realice un estudio que prescinda de considerar el lenguaje como elemento fundamental para determinar la diferenciación entre un pueblo indígena y otro, no sé conocerá el número verdadero de éstos y, más aún, no podrán integrarse al proyecto de estado nacional sus formas de entender el mundo.

4.2 Marco normativo que rige a los pueblos originarios

"El derecho es por esencia un obstáculo al cambio social"
Anónimo

Después de una serie de revoluciones, la pretensión de imponer la igualdad a los hombres llegó a implementarse en los órganos de gobierno a través del llamado estado moderno.

Los órdenes jurídicos, hasta el siglo XVIII, estaban fragmentados y dirigidos a regular la conducta de ciertos sectores en específico, por lo que había tantas formas de organización como número de sujetos se estimara conveniente o necesario normar: nobleza, clero, militares, campesinos, etcétera.

Sin embargo, para finales de ese siglo, se suscitó un cambio en la concepción del derecho con el propósito de darles a todos el carácter común de "hombres", por lo que, dado el supuesto de igualdad, no se encontraba justificación alguna para que los órdenes jurídicos introdujeran distinciones entre ellos. En adelante, los derechos, las obligaciones, los procesos y los tribunales debían ser comunes para todos y el mantenimiento de situaciones particulares sería de forma excepcional (militares y clérigos)[163].

De esa forma, el derecho propagaba el mismo trato a todos los individuos y, en consecuencia, desconocía aquellas prácticas que se pretendieran sustentar en

[162] Cossío Díaz, José Ramón, "*Los problemas del derecho indígena en México"*, tercera edición, Comisión Nacional de Derecho Humanos, México, 2015, p. 212.
[163] Ibídem p. 22.

tradiciones o costumbres “propias”[164]. Este modelo normativo se mantuvo hasta mediados del siglo pasado, pero al haber sido creado por una burguesía en ascenso, evidentemente no contempló la situación en la que se encontraba la clase proletaria al momento de decretar la *igualdad*. Con motivo de ello, el orden jurídico fue cuestionado por los grupos ajenos a la burguesía, iniciando así un conflicto de clases al seno de un mismo estado.

La exigencia era el reconocimiento de una sociedad plural, constituida por diversos estratos sociales, identificados por la situación económica de cada uno y, con el triunfo de este ideal, nació el “Estado social y democrático de derecho”. A partir de ese momento, la teleología del orden jurídico se basó en que a pesar de esa pluralidad, la sociedad se integra por un conjunto común de valores mínimos e imprescindibles.

México no escapó a la doctrina europea, por lo que en su aspiración a ser un estado moderno, reconoció una serie de derechos que le eran innatos a los nacionales, no admitiendo elementos que les confirieran diferencias entre sí. Así, el derecho no estaba en posibilidad de resaltar las diferencias o particularidades de sus integrantes, sino que era un instrumento que debía destacar las semejanzas, negando valor a cualquier expresión que demeritara la identidad nacional.

El tema de los pueblos originarios tuvo una oportunidad importante para ser integrado de manera expresa en la Constitución a través de los debates llevados a cabo por el Constituyente en 1917, sin embargo, terminaron por asimilar a sus integrantes con los trabajadores y campesinos y, en cuando a sus especificidades culturales y políticas, éstas continuaron siendo ignoradas en el nuevo *pacto social.*

Así, llegamos a 1992, año en el que por primera vez se incluyó a los pueblos indígenas en la constitución. El primer párrafo del artículo 4º fue el encargado de expresar la idea que de ellos tenía la clase política dominante:

[164] J. E. M. Portalis, “*Discurso preliminar del Proyecto de Código Civil Francés (1801)*”, Traducción de M. de Rivacoba, Valparaíso, Edeval, 1978, pp. 27-29.

> *"**Artículo 4º**.- La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley".*

A pesar de ello, el levantamiento armado de diversas comunidades en el estado de Chiapas en 1994, marcó el inicio de un proceso en el que se cuestionaron diversas prácticas estatales, evidenciando la marginalidad de grupos sociales que, según las expectativas, debían haberse integrado desde hace tiempo al proyecto de estado.

Una de las principales demandas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) fue *la reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas*. Reclamaban una identificación adicional a la que se plantea con el concepto de nación, así como el reconocimiento a sus diferencias y la autonomía a sus propios órdenes jurídicos. En otras palabras, pretendían quebrantar la homogeneidad cultural que se proclamó con la vigencia del estado moderno.

La culminación de este conflicto armado (que por extraño que parezca no se le denominó masacre), llegó en febrero de 1996 con la firma de un conjunto de documentos a los que se les denominó Acuerdos de San Andrés Larráinzar. Los Acuerdos fueron el resultado de la negociación entre el ejecutivo federal y el EZLN en donde se pactaron los compromisos mutuos para lograr la *paz digna* en el estado de Chiapas, señalando que ambas partes harían llegar los mismos a las instancias de decisión para que éstas las consideraran y, en su caso, les dieran la forma jurídica que correspondiera (constitucional o legal).

Finalmente, el 14 de agosto de 2001, se vio reflejado el resultado de la última batalla del estado en contra de sus pueblos originarios y se publicó en el Diario

Oficial de la Federación las reformas a los artículos 2o, 4o, 18 y 115 de la Constitución.

El aspecto más importante y del cual parte todo el contenido adicionado, fue la inclusión de un nuevo nivel de gobierno o, por lo menos, de un novedoso sujeto de derecho público: los pueblos indígenas.

Con esta denominación no se hace referencia a un asentamiento humano específico, sino que se habla de uno de los 68 grupos etnolingüísticos identificados por las instituciones estatales.

Luego, cada una de las sociedades que se identifique con alguno de ellos y conserve, además de la lengua, las instituciones sociales y políticas que se practicaban antes de la colonia, con independencia de su naturaleza municipal o inframunicipal (agencias, rancherías, delegaciones, junta auxiliar o cualquier denominación que se les dé), adquieren además la calidad de *comunidades*.

Aunado a lo anterior, en lo que respecta al artículo 115 constitucional, se adicionó un último párrafo a su fracción III que es del tenor siguiente:

> *"**Artículo 115**. (…)*
> *III. (…)*
> *Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.*
> *(…)".*

Es decir, con el establecimiento de las comunidades indígenas no se altera la idea de que el municipio será la base de la división territorial de las entidades federativas.

Por tanto, pueden presentarse al menos dos escenarios:

A) Que un pueblo indígena sea comprendido únicamente en una comunidad y que a ésta le sea reconocido el carácter de municipio o agencia municipal; o

B) Que un pueblo indígena comprenda dos o más comunidades y entre ellas haya diversos municipios y agencias, exclusivamente municipios o sólo agencias.

Sea cualquiera de estas dos hipótesis, por imperativo constitucional, la clasificación en municipio o agencia de una comunidad únicamente será para efectos de las relaciones que se presenten entre ésta y los órganos de gobierno, pues en cuanto a su régimen interior pueden prescindir del contenido destinado para ellos por los normas estatales y municipales, siempre y cuando se respeten los principios constitucionales.

De esta forma, a los niveles de gobierno que tradicionalmente se reconocen (federación, estados, municipios y agencias municipales), se agrega uno nuevo que se constituye, administrativamente, como municipio o agencia municipal, pero que normativamente, al dictar las reglas de convivencia y organización que regirán en su interior, puede prescindir de lo legislado tanto por el municipio al que pudiera pertenecer, como a lo establecido por la entidad federativa a la que esté adscrita.

Así, a la comunidad indígena se le otorgaron facultades de tres niveles de gobierno, con la limitante que solo las podrá ejercer a su interior[165].

Dicha potestad deviene, en esencia, de las primeras tres fracciones del apartado A, del artículo segundo constitucional.

En efecto, el último párrafo del mencionado precepto se divide en dos apartados, A y B. En el primero de ellos se contienen disposiciones tendientes a garantizar la libre determinación de las comunidades indígenas, se trata de lo que Will Kymlicka ha denominado “derechos de autogobierno”, que son aquellos que se les reconoce

[165] Habrá que aclarar que incluso algunas disposiciones del orden federal escapan de la observancia de las comunidades indígenas, tal como lo es el procedimiento para imponer y ejecutar sanciones.

a uno o más grupos minoritarios dentro de un estado para diseñar y ejercer de forma autónoma atribuciones de carácter político y/o jurisdiccional. En cuanto al apartado B, en éste se enlistan medidas que deben llevar a cabo las autoridades ordinarias (federales, estatales y municipales), para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas en relación con el resto de la población.

En ese tenor, las fracciones aludidas facultad a las comunidades para:

> I. Decidir sus formas internas de organización social, económica, política y cultural;
>
> II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, debiendo respetar los principios generales de la Constitución; y
>
> III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas, a las autoridades para el ejercicio de sus propias formas de gobierno.

De forma tal que, con ciertas limitaciones, al interior de cada asentamiento que se autoadscriba como indígena habrá un poder ejecutivo, legislativo y judicial, formado a partir del imaginario social.

De esta forma, el reconocimiento que hizo el constituyente mexicano respecto de los pueblos indígenas se asemeja a la creación jurídica de un Estado. Primero, atendiendo a sus necesidades, aspiraciones y visión, el órgano creador de normas regulará la totalidad de las relaciones jurídicas que pudieran suscitarse entre los integrantes de la comunidad creando su propio derecho civil, penal, administrativo, laboral, etcétera.

Luego, se constituirán las instituciones que ejercerán la dirección del esfuerzo colectivo y se instaurarán los representantes o *gobernadores,* finalmente, se consensará sobre la persona o personas que dirimirá los conflictos que surjan entre la propia administración y los ciudadanos o entre éstos.

Sin embargo, a diferencia de lo que pasa con un Estado soberano, los pueblos indígenas tienen que respetar límites impuestos por la federación:

> "*Irónicamente, la redacción de la modificación constitucional recuerda la aplicación de las normas castellanas dentro de las mismas tierras andinas. El derecho indiano fue el sistema jurídico que se aplicó durante tres siglos de dominación española en América, contiene disposiciones legislativas promulgadas especialmente por la metrópoli para las Indias… y las costumbres indígenas que no contradijeran los principios de la religión católica, ni la legislación indiana*[166]"

Otra forma de ver la frontera constitucional impuesta es que el respeto a los derechos humanos reconocidos por el estado mexicano y los principios generales de la Constitución constituyen el punto de interrelación entre los sistemas jurídicos indígenas y el sistema jurídico estatal.

Pero lo cierto es que *el derecho indígena*[167] fue incorporado al derecho nacional mexicano y no a la inversa, por lo que el primero tiene una posición complementaria o subordinaría al segundo. Con ello, en primer lugar, se ha hecho posible acercar la realidad de los pueblos indígenas al resto de la población, reconociendo que nuestra sociedad es diversa y plural, dando los primeros pasos para abandonar el monismo jurídico, que ha obligado a las comunidades indígenas a ajustar su existencia al marco normativo estatal. Sin embargo, a la par, cualquier costumbre deberá ser *adecuada* a los imperativos constitucionales, por lo que tendrá que ser sometida a un control de constitucionalidad, siendo que, sin atender al marco histórico ni la necesidad social de ésta, el posible resultado

---

166 Bernal, Beatriz, "*Cómo periodizar el derecho indiano"*, Boletín Mexicano del Derecho Comparado, número 56, UNAM, México, 1986, pp. 462 y 463.

167 Habrá que acotar que el concepto de derecho indígena tiene dos acepciones. El primero hace alusión a las normas dictadas por el estado que tienen como destinatarios o beneficiarios a los pueblos, comunidades e indígenas en lo individual. Por cuando hace a la segunda, que es el significado que en este tratado se le da, se alude al conjunto de normas que dictan los órganos legislativos de cada comunidad indígena.

será la *invalidez* de aquella, provocando con ello una asimilación indirecta de los pueblos originarios a la cultura general.

Hasta aquí, cada comunidad indígena puede diseñar el contenido normativo que mejor exprese la convivencia diaria en su interior, de igual forma, está facultada para instituir a los organismos que crea conveniente para su aplicación, encontrando los límites a su libertad configurativa en los principios establecidos por el texto constitucional y los derechos humanos reconocidos por el estado.

Ahora bien, la nueva modalidad de organización reconocida no tiene cabida en ninguno de los ámbitos tradicionales, lo cual habrá de traer consigo una serie de problemas derivados de las relaciones jerárquicas entre los órdenes normativos de los municipios, los estados y la federación sino se establecen mecanismos y criterios a tomar en cuenta en caso de un conflicto en la aplicación de las normas.

En ese sentido, al fenómeno en el cual coexisten dos o más sistemas normativos en un mismo territorio se le llama pluralismo jurídico, y el grado en que éste permite a los destinatarios de aquellos desarrollarse e interactuar con sus semejantes sin transgredir uno u otro, depende preponderantemente de la pericia que los operadores jurídicos tengan para proponer soluciones que, en la medida de lo posible, respeten los principios sobre los cuales están edificados aquellos.

Sin embargo, no basta la emisión de una norma para su observancia, por lo que el principal problema en cuanto a la aplicación simultánea de órdenes jurídicos radica en la legitimación que éstos tienen respecto de sus destinatarios, dado que si los gobernados desconocen el valor de una norma, y más aún su existencia, y aceptan otra que regula el mismo supuesto fáctico perteneciente a un universo normativo diferente, si se llegara a declarar que debió acatar la primera y se le obliga a conducirte de tal o cual forma, ese hecho, sin la justificación adecuada, puede considerarse como un acto de violencia hacia el sistema jurídico no hegemónico.

En ese contexto, la teoría jurídica contemporánea sostiene que la validez de las normas tiene como condición la eficacia de las mismas, tanto el positivismo

jurídico como la sociología, han demostrado que las normas no son válidas por el solo hecho de haber sido producidas por los funcionarios facultados para ello, sino que, atendiendo a las ideas de Kelsen, una norma sólo es válida si tiene algún grado de efectividad[168].

Por tanto, como se dijo, una comunidad indígena que fue *integrada* a un Estado, debe reconocer como válidos los principios constitucionales que rigen a éste, aun cuando aquellos hayan sido producidos de forma distinta a como lo ordena su propio sistema normativo y, bajo esa lógica, erradicar las costumbres que atenten en contra de los fundamentos jurídicos del estado integrador.

No obstante, antropólogos dieron cuenta con una constante práctica en la que los órganos de gobierno de diversas comunidades usan normas de ambos sistemas jurídicos según les convenga o les permita resolver litigios, de esta forma, por un lado, reclaman un pleno reconocimiento a sus costumbres y repudian el ordenamiento estatal y, por otro, echan mano de las normas contenidas en éste para solicitar el apoyo de los gobiernos estatales y federal en cuanto al tema económico se refiere[169].

Este tráfico indefinido provoca escenarios cuyo análisis ha sido postergado:

> I. Dentro del territorio nacional habrá sujetos cuyas conductas y deberes solo se encuentren reguladas e impuestas por los sistemas normativos del pueblo indígena al que pertenecen, exigiendo un mayor débito que al resto de la población, en términos de restricciones a sus derechos.
>
> II. La necesidad de ampliar las consideraciones acerca de lo que válidamente debe ser considerado como derecho, dando cabida a elementos distintos a la ley (doctrina y costumbre).
>
> III. La identificación de costumbres que presuntamente pudieran constituir transgresiones al orden nacional, tales como el trabajo de los

[168] Kelsen, Hans, "*Teoría pura del derecho*", UNAM, México, 1986, p. 24.
[169] Correas, Oscar, "*Pluralismo jurídico, alternatividad y derecho indígena*", Fontamara, México, 2013, p. 32.

niños en el campo y las ceremonias que se llevan a cabo antes del matrimonio, su examen antropológico y, a partir del entendimiento de éstas, un dialogo que permita la continuidad de aquellas.

Sin duda, la falta de mecanismos de sensibilización e integración, han provocado que los canales de comunicación entre las *nuevas sociedades* y las autoridades convencionales se reduzcan a dos, ambos de corte jurisdiccional.

El primero de los métodos lo constituye el juicio de amparo, fungiendo como medio de control constitucional, sujetándose a las mismas reglas de procedencia, como el de instancia de parte agraviada y semejante tramitación a la que se da tratándose de autoridades del estado mexicano.

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión 1624/2008, en lo que respecta a los litigios en los que se involucra una persona o comunidad indígena, determinó que todas las autoridades judiciales, incluidas aquellas pertenecientes al Poder Judicial de la Federación, están obligadas a indagar sobre cuáles son las costumbres y especificidades de la comunidad en cuestión que han podido influir en el desarrollo de los hechos enjuiciados.

Así

> "*El peritaje antropológico aparece en situaciones de identificación, diferencia cultural y desigualdad sociojurídica, que materializan momentos de conflicto o controversias en que los del sistema legal requieren hacerse de información técnico-científica para deliberar. Por lo que se convierte en una oportunidad para enlazar, compatibilizar y materializar la realidad biocultural y sociocultural de las personas que viven bajo la estructura del sistema judicial del estado mexicano, en específico de las que pertenecen a grupos considerados minorías o alteridades y que salen del 'ideal' de la media nacional establecida a nivel cultural y social: el peritaje*

antropológico es una herramienta que vincula metodológicamente a la ciencia antropológica con el Derecho"[170].

Se reitera que solo en la medida en que el operador jurídico entienda la trascendencia e importancia del pluralismo jurídico, la asimilación cultural que han sufrido los pueblos originarios por fin cesará y se permitirá su desarrollo tomando como punto de partida su propia cosmovisión, no así las *concesiones* que les otorga el gobierno central.

El segundo punto de contacto entre las autoridades indígenas y las convencionales, es a través de la *convalidación* de las resoluciones de las primeras por parte de las segundas.

La fracción II, del apartado A, del artículo 2o de la Constitución establece:

"***Artículo 2º****. (…)*

A. *Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:*

(…)

II*. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes".*

Luego, en el caso específico del estado de Oaxaca, la Constitución local en el artículo 112 señala:

[170] Peña Sánchez, Edith Yesenia, "*Reflexiones sobre la utilidad del peritaje antropológico en el sistema de justicia penal en México*", en Estudios de la Seguridad Ciudadana, Volumen 1, Tirant lo Blanch, México, 2018, p. 17.

> *"**Artículo 112**. La Jurisdicción Indígena se ejercerá por las autoridades comunitarias de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas, dentro del marco del orden jurídico vigente y en los términos que determine la ley reglamentaria del Artículo 16 de esta constitución."*

Así, la ley reglamentaria a la que se refiere el precepto anterior lo es la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, misma que en cuanto al tópico que se trata en su artículo 32 manifiesta:

> *"**Artículo 32**. (…)*
>
> *En los casos en que los indígenas o sus pueblos o comunidades sean parte o partes, se abrirá de oficio la segunda instancia a efecto de verificar que los derechos individuales y sociales de aquéllos efectivamente hayan sido reconocidos y respetados. Los Magistrados revisarán las actuaciones de los jueces que conocieron en primera instancia".*

La primera diferencia entre el juicio de amparo y el procedimiento de *convalidación* es la oficiosidad de esta última, pues mientras que para la tramitación del medio de control constitucional en cita se requiere del impulso de alguna parte que considere que un acto en concreto, emitido por una autoridad indígena, vulnera alguno de los derechos reconocidos por la constitución a su favor, el último precepto en cita obliga a los juzgadores de primera instancia a iniciar, sin que medie solicitud de las partes, una segunda en la que el tribunal de alzada verifique que los derechos de los indígenas o de las comunidades hayan sido reconocidos y respetados.

Este diálogo forzado es una buena herramienta para darle prontitud a la armonización del derecho indígena al nacional, pues a través de los hechos que dan origen a una controversia, los órganos jurisdiccionales verificarán si el proceder de alguna autoridad indígena, basado en su sistema normativo, es apegado a los límites constitucionales impuestos.

Así, el pluralismo jurídico, tal como fue establecido en el artículo 2o constitucional, se hace consistir, primero, en el reconocimiento de que la sociedad mexicana está formada por distintas culturas y, segundo, en que el trato a esas culturas debe basarse en el respeto a sus diferencias.

De esta forma, en un estado democrático, el gobierno basado en un sistema jurídico hegemónico, no puede ignorar o tratar de incorporar las instituciones, autoridades y derechos derivados de las sociedades con órdenes normativos subalternos, sino que debe buscar los mecanismos para convivir con ellos.

En ese sentido, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para resolver el amparo directo en revisión 5465/2014, partió de las siguientes consideraciones:

> *"(…)*
>
> *82. Para esta Primera Sala, es claro, entonces, que una de las protecciones constitucionales que deriva del artículo 2º constitucional, fracción VIII, en materia de acceso a la justicia, es la consideración del sistema de usos y costumbres, cuya vigencia se documente con los medios adecuados, incluidas diligencias para mejor proveer, dentro de los juicios y procesos judiciales tramitados en la jurisdicción del Estado central, donde participen personas, pueblos y comunidades indígenas. Esta pluralidad normativa podría expresarse, al menos, en dos supuestos:*
>
> *I. La determinación del derecho aplicable a partir de la resolución de un eventual conflicto de normas, y*
>
> *II. La determinación de la interpretación pertinente, en donde lo que se decide es cómo debe entenderse una norma del orden jurídico del Estado central desde una perspectiva intercultural o cómo deben valorarse los hechos en la jurisdicción del Estado central con esta misma perspectiva.*

Determinación del derecho aplicable

83. De acuerdo con el principio interpretativo pro persona, las normas de derecho consuetudinario indígena podrían resultar aplicables en casos concretos, incluso, tramitados en la jurisdicción del Estado central, cuando prevean la protección más amplia para cierto derecho y siempre y cuando –como lo establece claramente la Constitución- no contravengan las disposiciones constitucionales y el marco constitucional de protección, respeto y garantía de los derechos humanos.

84. Para que esto sea posible, es necesario documentar con un peritaje antropológico, o con cualquier otro medio lícito, la cultura de las personas, pueblos o comunidades involucrados; la forma en que se gobiernan; las normas que les rigen; las instituciones que les sustentan, los valores que suscriben, la lengua que hablan y el significado, para ellos, de las conductas y derechos materia del juicio respectivo.

(…)

Es posible que el reconocimiento de ciertos usos y prácticas culturales de las personas, pueblos y comunidades indígenas afecte los derechos humanos de quienes componen la comunidad indígena o de quienes se relacionan con ella.

87. Los conflictos de normas y derechos que surgieran a propósito de la vigencia y aplicabilidad de una norma de derecho consuetudinario indígena deberán resolverse, en cada caso concreto, mediante los principios y métodos constitucional y legalmente admisibles, dentro de estándares mínimos de tolerancia, que cubran los diferentes sistemas de valores. Es decir, lograr el consenso mínimo necesario para la convivencia entre las distintas

culturas, sin que ello implique renunciar a los presupuestos esenciales que marcan la identidad de cada una.

(…)

90. Sin embargo, parece razonable considerar que algunos derechos pueden ser limitados legítimamente, cuando su pleno ejercicio ponga en riesgo la existencia de la comunidad o la preservación de usos y costumbres que son esenciales para su sobrevivencia. Así, serían admisibles restricciones de derechos cuyo propósito fundamental sea preservar las particularidades culturales de la comunidad -incluida su visión del Derecho y de los derechos- por ejemplo, el derecho de propiedad colectiva, las prácticas religiosas, el uso de lenguaje tradicional; entre otros.

(…).”

Tales consideraciones dieron origen a la tesis aislada 1a. CCCLII/2018 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 61, Diciembre de 2018, Tomo I, página 365, de rubro “*PERSONAS INDÍGENAS. CRITERIOS DE APLICABILIDAD DE LAS NORMAS DE DERECHO CONSUETUDINARIO INDÍGENA*”.

Lo relevante del caso fue la aceptación o permisión de limitar, en algunos casos, el pleno ejercicio de algunos derechos individuales cuando con ello se ponga en riesgo la existencia de una comunidad o la preservación de sus costumbres que son base para su subsistencia, tal como podría ser el caso de la prestación de ciertos servicios en forma gratuita a favor de la comunidad.

La coexistencia de dos o más formas de interpretar el mundo y sus respectivas normas tendientes a regular la conducta de los individuos, solo será posible en la medida en que los integrantes de la sociedad mexicana estén dispuestos a documentar la historia de sus pueblos originarios, su desarrollo y situación actual, pues a través de su historia se explica su proceder, al tiempo que los integrantes

de los pueblos indígenas estudien las normas del sistema jurídico nacional para que ajusten su conducta a los límites constitucionales impuestos o, en su caso, reclamen la modificación de aquellas para el correcto desarrollo de su visión.

4.3 Antecedentes históricos y geográficos de la nación Mixe

"Se debe de estar prevenido de escepticismo, subir sin perjuicios a la barca de Virgilio para ver con ojos nuevos lo que de iluminador tiene el viaje"
Münch Galindo

Oaxaca es la entidad con la mayor diversidad étnica, cultural, lingüística y natural de México. Esta diversidad se expresa en la presencia de los pueblos indígenas Amuzgo, Cuicateco, Chatino, Chinanteco, Chocholteco, Chontal, Huave, Ixcateco, Mazateco, Mixe, Mixteco, Náhuatl, Triqui, Zapoteco, Zoque y el Pueblo Negro afromexicano[171]. Del mismo modo, de los 570 municipios en los que se divide el estado, 434 son calificados como indígenas.

La región mixe se encuentra al noreste del estado de Oaxaca. Colinda al noroeste con la ex cabecera de distrito Villa Alta; al norte con Choapam y con el estado de Veracruz; al sur con Yautepec y al sureste con Juchitán y Tehuantepec. El territorio abarca una superficie total de 4 668.55 km2[172].

La región tiene un total de 19 municipios: la zona alta está integrada por Tlahuitoltepec, Ayutla, Cacalotepec, Tepantlali, Tepuxtepec, Totontepec, Tamazulapam y Mixistlán; la zona media por Ocotepec, Atitlán, Alotepec, Juquila Mixes, Camotlán, Zacatepec, Cotzocón, Quetzaltepec e Ixcuintepec y la zona baja por Mazatlán y Guichicovi[173].

---

[171] "*Hacia el reconocimiento de un Estado multicultural en el marco del pluralismo jurídico. Propuesta de iniciativa de reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca sobre derechos de los pueblos indígenas y negro afromexicano de Oaxaca*", Comité Técnico de Expertos, Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas y Aformexicano de Oaxaca, Secretaría de Asuntos Indígenas del Gobierno del Estado de Oaxaca, México, 2013, p. 25

[172] "*Etnografía del Pueblo Mixe de Oaxaca (ayuukjä´äy)*", Comisión Nacional Para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 8 de mayo de 2017, consultado el 18 de octubre de 2017 en https://www.gob.mx/cdi/articulos/etnografia-del-pueblo-mixe-ayuukja-ay?idiom=es

[173] *Ibíd*.

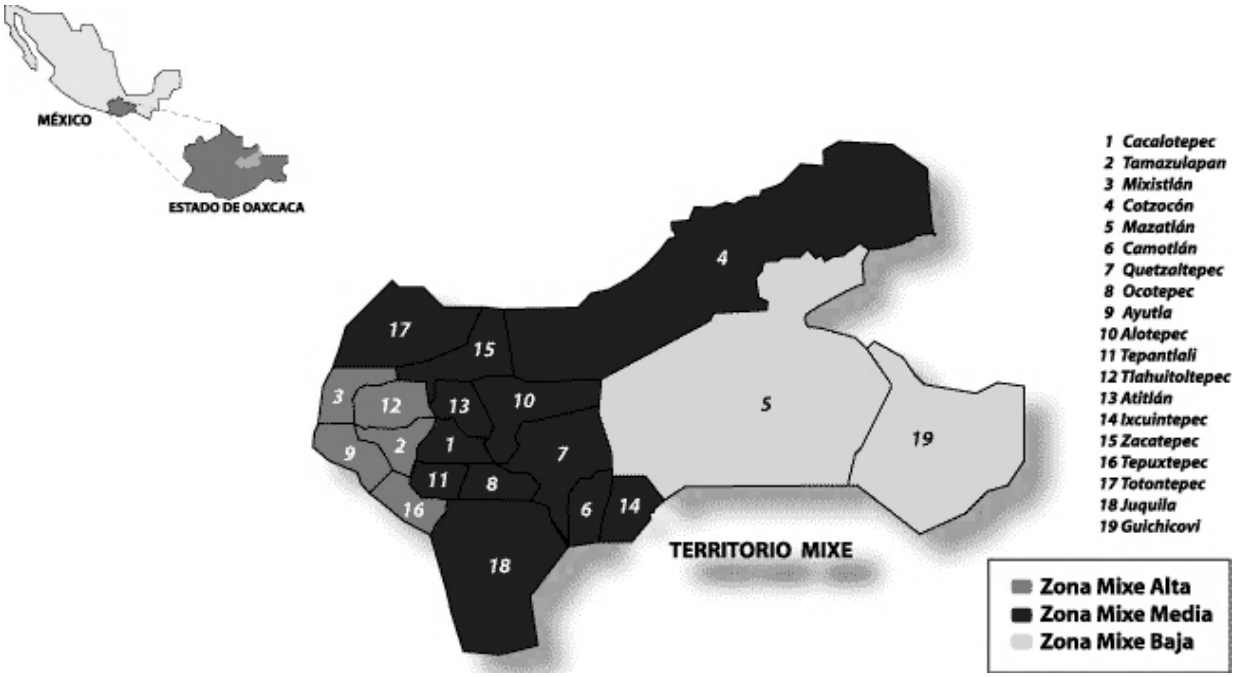


Imagen 1. Fuente Viernes Tradicional.

El presente estudio basó su análisis en la denominada zona alta de la región mixe, porque, tal como se expresará en líneas subsecuentes, es en las comunidades que componen aquella en las que se conserva de forma más arraigada la cosmovisión de este pueblo y, por lo tanto, en esa misma medida, se observan prácticas menos influenciadas por el sistema jurídico nacional actual, además, se integró al estudio el municipio de Zacatepec por fungir como cabecera de distrito.

Pese a lo anterior, tender un puente entre el estudio de los pueblos del México antiguo y las investigaciones antropológicas de las etnias actuales es tarea casi imposible en un país en el que el proyecto de Estado las ha soslayado por su centralismo. Pero los pueblos ahí están, sobreviviendo a la integración, sincretizando su pensamiento para escapar a la desmemoria histórica, que los ha reducido a folklore e imagen de tarjeta postal.[174]

Los Mixes fueron guerreros, tenían la vida por sueño y la muerte como un despertar. El sentido pleno de la existencia se encuentra en la alegría de convivir ofreciendo algo a los demás para compartirlo, este ofrecimiento es un

[174] Münch Galindo, Guido, "*Historia y cultura de los mixes*", Instituto de Investigaciones Antropológicas—Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003, p. 15

autosacrificio, es decir, lo más opuesto a la utilidad. El medio para expresar este fin fue encontrado en la *fiesta*, pues a través de ésta se renueva la unidad grupal, se confirma y actualiza periódicamente la pertenencia, evitando la separación y la ruptura.

En palabras de Francisco De Burgoa, esta feroz nación, probando su condición indómita, tenía por muralla la serranía; altiva y arrogante, puso asombro a las demás naciones. No fueron conquistados por los soberanos aztecas ni zapotecos. Su rey Kondoy, tan belicoso como osado, mandaba las escuadras de guerra por los escarpados montes para ejercitar su valor[175].

> *"En un sentido México es comparable a una elevada casa donde, los climas correspondieran a sus distintos pisos. Desde luego, la costa húmeda y ardiente compone la planta baja.*
>
> *El entresuelo lo forman los climas intermedios de las cordilleras.*
>
> *El último piso está situado a dos mil doscientos metros sobre el nivel del mar y fue el lugar favorito del inmigrante indio y del colono español.*
>
> *La montaña es el caos, lo opuesto al orden, lo contrario del mar, el enemigo de la línea recta.*
>
> *Montaña es igual a cascada, a torrente, a cueva, a grieta, a garganta, a picacho, a lava, a nieve, a fumarola. Y es, además el vecino del mexicano, su testigo de cargo, su enemigo y su aliado, su escalera, su alcuza y su despensa, su estética y su geometría. Todo resulta ella[176]".*

Cerca de Juquila, hay una gran cueva, ésta fue uno de los santuarios más venerados. Decían los mixes que de ella había salido el Rey Kondoy para

[175] De Burgoa, Francisco, "*Geografía descripción. México*", Talleres Gráficos de la Nación, 1934 (Publicaciones de AGN, XXVI), t. II, p. 105.
[176] Benítez, Fernando, *Op. Cit.*, pp. 50 y 51.

conquistar, gobernar y proteger a los mixes. Kondoy es concebido como una deidad, no tuvo ni padres ni ascendencia alguna.

Poca es la información que más allá de mitos hay sobre este soberano[177], pero se sabe que a finales del siglo XIV, el rey zapoteco Zaachila I hizo por primera vez la guerra a los mixes y determinó cercar al rey Kondoy por Totontepec; a los pocos días de enfrentamiento, tenía incendiadas cincuenta leguas de bosque; los mixes se refugiaron en los peñascales y cuevas del Zempoaltepetl sin ser vencidos. Desde entonces, los zapotecos instauraron la guarnición militar de Villa Alta.

> *Cansado de las constantes guerras,* Condoy, *se metió por la cueva rumbo al paraíso de los antepasados mixes, llevándose a sus ejércitos cargados de riquezas. Cerró la puerta por dentro de la cueva, más no para siempre, yéndose con los suyos*[178]*.*

En el mito contemporáneo prometió volver algún día en el futuro para liberar a su gente de los opresores y llevarla, después de esta vida, al lugar de las fiestas y regocijos.

Posteriormente, como aconteció con el resto de los pueblos originarios, con motivo de las incursiones armadas de los españoles, se empezaron a documentar los hechos en los que los mixes tomaban participación.

Así, a raíz de la victoria de los mexicas sobre los españoles, en la batalla de la *Noche Triste*, cundió la noticia por Oaxaca, provocando numerosos levantamientos. Hernán Cortés mandó tres expediciones para sofocar las rebeliones. En 1520, Juan Cedeño obtuvo una alianza con los chinantecos y los

[177] El más célebre que sobrepaso los límites de la región mixe fue aquel que dice que en una batalla en la que fueron derrotadas las fuerzas de los mixes cuando intentaban someter a los zapotecas asentados en el valle del estado, al emprender la retirada, Kondoy plantó en el suelo su bastón en señal de que volvería por él y sometería al pueblo que ahora le perseguía. Dicho pedazo de madera es hoy el árbol conocido como *del Tule,* que no cede su existir hasta en tanto su propietario lo reclame.

[178] Francisco de Burgoa, *Op. Cit.*, p. 209.

zapotecos para evitar invasiones mixes a los territorios ya dominados por el régimen hispano[179].

Cuenta Bernal Díaz del Castillo que en 1521 el ejército de Gonzalo de Sandoval entró por Tuxtepec, éste envió al capitán Briones con cien soldados para someter a los mixes, quienes no habían acudido a su llamado para darse en paz. En el estrecho de una cañada fueron derrotados. Luego, después de ser vencido nuevamente en el pueblo de Tilpepec, Sandoval envió emisarios de paz al pueblo zapoteca de Xaltepec, logrando que éstos se aliaran a los españoles para tratar de combatir a los mixes[180].

Tiempo después, en 1522, Hernán Cortés tuvo que pacificar nuevamente la provincia de Xaltepec, con un ejército al mando del capitán Luis Marín. Los pueblos sujetos a esta villa se alzaron con motivo de los altos tributos que eran obligados a rendir, mataron a los encomenderos y expulsaron a otros vecinos españoles. Para sofocar la rebelión, en 1524, Cortés mandó al mismo Bernal, como capitán de treinta españoles y tres mil indios. Asimismo, los consejos de ancianos de los pueblos zapotecos del Rincón y Villa Alta mandaron una comisión a Tenochtitlan para unirse a Cortés en la conquista de los mixes[181].

Nuevamente, el 8 de diciembre de 1523, Cortés envió dos expediciones contra los mixes, pero las dos fracasaron. En la primera de ellas, al mando de Rodrigo Rangel, se hizo la prefundación de Villa Alta, aunque no pudo hacer nada contra los mixes por la temporada de lluvias. El 5 de febrero de 1524, de nuevo, partió de la ciudad de México con el mismo fin y tampoco lo logró, porque los indios tomaron la táctica de abandonar los pueblos y, no encontrando qué comer los conquistadores, se retiraron a Coatzacoalcos. Además, mientras Marcos de Aguilar y Alonso de Estrada gobernaron la Nueva España, sucesivamente enviaron las expediciones de Pacheco, Barrios y Diego de Figuero a combatir a los mixes.

---

[179] Münch Galindo, Guido, Op. Cit., p. 20.
[180] Díaz del Castillo, Bernal, *"Historia verdadera de la conquista de Nueva España",* Buenos Aires, Espasa Calpe, 1955 (Col. Austral, 1274), p. 446-447
[181] *Ibídem. p. 520.*

En 1526, cuando Moreno de Aguilar recibió de Cortés el cargo de capitán general de la Nueva España, envió al capitán Gaspar de Pacheco con jaurías de perros a combatir a los mixes bajo el sistema de aperramiento. Una de las más poderosas armas de los españoles en esta guerra fueron los lebreles adiestrados para la caza de los indios, a quienes seguían hasta sus cuevas despedazándolos como si fuesen fierras. Los perros de Pacheco no tomaban indio que no matasen y se lo comiesen. Con este procedimiento no se logró dominar al grueso del ejército enemigo pero sí intimidarlo[182].

De esa forma, Pacheco logró fundar Villa Alta el 23 de enero de 1527, enarbolando el estandarte real y elevando el escudo de sus armas, en la plaza tomó posesión y dominio a nombre del rey de España, recibió la obediencia de los indios aliados de diferentes grupos étnicos y españoles ahí reunidos.

> *"en el tiempo que llegaron los españoles estaba corriendo sangre de muchas y violentas muertes en estas discordias, y aunque de una y otra parte era igual la cosecha de Satanás, la sobrada pujanza de la valentía de los mixes hizo a los zapotecos estimar la vecindad de los españoles[183]".*

Los españoles se dedicaron a esclavizar a los indios sometiéndolos a trabajo forzado en los yacimientos auríferos de la región, lo que provocó una nueva rebelión en Tiltepec en 1531, por lo que en 1533, nuevamente, se envió una expedición al mando de Francisco Maldonado para sofocar los levantamientos, sin lograr el resultado esperado. Fue hasta 1542, con la promulgación de las Leyes Nuevas, en las que se ordenó que por ninguna causa de guerra, aunque fuera por rebelión, se pudiera esclavizar a los indios, que los disturbios menguaron parcialmente[184].

En realidad, los mixes no fueron sometidos del todo después de la fundación de Villa Alta, en 1570 se volvieron a levantar arrasando a los pueblos zapotecos y

[182] Münch Galindo, Guido, Op. Cit., p. 55
[183] Díaz del Castillo, Bernal, Op. Cit., p. 525.
[184] Jiménez Moreno, Wigberto, *et al, "Historia de México",* Porrúa, México, 1965, p. 236.

proclamaron nuevamente la guerra contra los españoles, debido al excesivo tributo que les fue impuesto. Fue necesario movilizar un ejército de diez mil hombres, entre ellos hispanos e indios de varios grupos, para contenerlos y cercarlos en su región. Trajeron dos mil mixtecos de Cuilapan y cientos de mexicas para detenerlos, después del sometimiento, el rey de España los premió con muchos favores.

Para 1580, aún continuaban aislados en sus montañas, entre sus riscos, con espíritu de rebelión y relativamente libres, pero acorralados y reducidos a dar tributo y al no tener mayor riqueza que su fuerza de trabajo y valentía, los españoles no gastaron más esfuerzos en lograr su dominio absoluto[185] .

Hernán Cortés, en la Cuarta Carta de Relación enviada al rey Carlos V, sobre la conquista y pacificación de las provincias indígenas, expresó:

> *"(…).*
>
> *Aunque algunas de ellas, digo las de Chimatlán, Tabasco y Quetzaltepeque, se tornaron a rebelar; y habrá un mes que yo envié un capitán y gente de esta ciudad a reducir al servicio de vuestra majestad y castigar su rebelión (…). Las cuales partieron el 8 de diciembre de 1523.*
>
> *Hasta ahora no he sabido nada de ellos… y todo lo que sirve de una mar a la otra, que sirve sin ninguna contradicción, excepto dos provincias que están entre la provincia de Tehuantepec y la de Chinantla y Oaxaca y la de Coatzacoalcos, en medio de las cuatro; que se llaman la gente de la una los zapotecos y la otra los mixes. Las cuales, por ser tan ásperas que aun a pie no se pueden andar, puesto que he enviado dos veces gente a conquistar y no lo han podido hacer*

[185] Peter Herhard, "*Geografía histórica de la Nueva España, 1519-1821"*, UNAM—Instituto de Investigaciones Históricas e Instituto de Geografía, Serie Espacio y Tiempo, México, 1986, pp. 378 y 379.

porque tienen muy recias fuerzas y áspera tierra, y buenas armas, que pelean con lanzas de a veinte y cinco y treinta palmos, y muy gruesas y bien hechas, y las puntas de ellas de pedernales; y con esto se han defendido, y muerto algunos de los españoles que allá han ido.

Y han hecho y hacen mucho daño en los vecinos que son vasallos de vuestra magestad, salteándolos de noche y quemándoles los pueblos y matando muchos de ellos; tanto que han hecho que muchos de los pueblos cercanos a ellos se han alzado y confederado con ellos. Y porque no llegue a más… junté ciento y cincuenta hombres de pie, porque de caballo no pueden aprovechar, todos los más ballesteros y escopeteros, y cuatro tiros de artillería con la munición necesaria… proveídos con mucho almacén y con ellos por capitán Rodrigo Rangel, alcalde de esta ciudad, que ahora ha un año había ido otras vez con gente sobre ellos, y por ser en tiempo de muchas aguas no pudo hacer cosa ninguna, y se volvió con estar allá dos meses.

El cual dicho capitán y gente se partieron de esta ciudad a 5 de febrero de este año presente de 1524 creo, siendo Dios servido que no poco servicio redundará a la imperial Corona, y a de vuestra alteza, porque no solo ellos no sirven, más aun hacen daño a los tiene la buena voluntad; y la tierra es muy rica de minas de oro, estando éstos pacíficos, dicen aquellos vecinos que lo irán a sacar allá, y éstos por haber sido tan rebeldes, habiendo sido tantas veces requeridos, y una vez ofreciéndose por vasallo de vuestra alteza, y haber muerto españoles y haber hecho tantos daños, lo pronunciaré por esclavos y mandé que los que a vida se pudiesen tomar, los herrasen de hierro de vuestra alteza, y sacada la parte que a vuestra

majestad pertenece, se repartiesen por aquellos que los fueron a conquistar.

(…)[186]*".*

Por otra parte, aunque las incursiones militares fallaron en la misión de militarizar el territorio que ocupaban los mixes, las campañas de evangelización tuvieron el éxito anhelado. La doctrina que enseñaban los dominicos sintetizaba el conocimiento de la nueva imagen espiritual, la creación del mundo y la vida de Cristo. El método de la conversión era estudiar el idioma, conocer sus costumbres, comprender sus ceremonias, darse cuenta de lo más secreto de sus supersticiones, buscar los medios más suaves y castigos, a propósito de su naturaleza frágil y espantadiza, para remediar sus *errores*.[187]

El 30 de junio de 1546, la Real Audiencia de la Nueva España expidió unas ordenanzas de gobierno para tratar de impedir la continuidad de las prácticas y creencias de los indígenas:

"1° Primeramente ordenamos y mandamos que a los indios naturales de esta Nueva España se les dé a entender, digan y hagan saber que han de creer y adorar en un solo Dios verdadero, y dejar y olvidar los ídolos que tenían por sus dioses y adoraciones que hacían a las piedras, Sol, Luna y papel y a otra cualquiera criatura y que no hagan ningunos sacrificios ni ofrecimientos a ellos. Con apercibimiento que el que lo contrario hiciere, si fuere cristiano que por la primera le sean dados luego cien azotes públicamente y le sean cortados los cabellos; y por la segunda vez, sean traídos ante los dichos nuestro presidente y oidores para que se proceda con él, conforme a justicia. Y si no fuere cristiano, sea preso y luego azotado y llevado ante la iglesia más cercana donde haya

[186] Münch Galindo, Guido, *Op. Cit.,* p.56.
[187] Burgoa. *Palestra historial.* México, Talleres Gráficos de la Nación, 1934 (Publicaciones del AGN, XXIV), p. 207.

persona eclesiástica, para que por él sea exhortado e informado de lo que conviene saber para conocer a Dios y se salven.

(…)

33º Otro sí: que los naturales de esta Nueva España no representen sus cosas pasadas ni canten los cantones que solían y acostumbraban en sus tiempos cantar, sino los que les son o fueren enseñados por los religioso, y otros que no sean deshonestos, so pena de cien azotes por cada vez que fueren o pasaren contra el tenor de lo suscrito…

34º Item: que los indios naturales no pongan a sus hijos nombres, divisas, ni señales en los vestidos ni cabezas, por donde se representen que los ofrecen y encomiendan a los demonios, so pena que sean presos y luego sean dados cien azotes y les sean quitadas dichas insignias y divisas.[188]

(…)".

Pese a las múltiples advertencias y las diversas ejecuciones públicas, los habitantes originarios no titubearon en mantener firme su credo religioso. Por tanto, 1585 tuvo que implementarse que en cada pueblo se eligiera un anciano distinguido de conducta irreprochable, quien al lado de los párrocos fuera *perpetuo censor de las costumbres públicas*. Tales ancianos pasaron a ser los fiscales, su oficio era inquirir, perseguir los vicios y delitos en contra de la moralidad, con la responsabilidad de tener enterado al cura de las irregularidades[189].

En ese contexto, entre una constante cacería religiosa y una perpetua persecución militar, para 1550, Fray Bernardo de Alburquerque registró 35 pueblos mixes, con

[188] Jiménez Rueda, Julio, "*Herejías y supersticiones en la Nueva España: los heterodoxos en México",* Imprenta Universitaria, México, 1946, pp. 20-21.
[189] Eulogio G. Gillow, "*Apuntes históricos"*, México, Imprenta Del Sagrado Corazón, 1889, pp. 99-100.

un total de diez mil indios casados o tributarios; sobra decir que las epidemias casi aniquilan a la población.

Pero por más tortuoso que sea el sometimiento del ser humano, habrá una fuerza metafísica que siempre lo alentará a seguir resistiendo: la fe.

El cura Vicente F. González apunta que es tradición entre los del pueblo de Alotepec lo sucedido en 1603 al padre coadjutor Nicolás Cadena, quien poco antes de la víspera suprimió la fiesta de Jesús de Nazareno[190], ya que se disgustó con los vecinos porque no le pagaban, ni le daban bestias ni mozos para su traslado. Al caer la tarde, le oscureció en la brecha que conducía de Alotepec para Ayacaxtepec, en un paso que llamaban el Espinazo del Diablo; con el coraje, no se fijó en un tramo estrecho de la vereda y dio el paso sobre el vacío, yéndose al abismo donde quedó sepultado. A la fecha, en la opinión común, éste fue un milagro que hizo *el santo*, un castigo por haber dejado sin fiesta al pueblo[191].

De igual forma, fue muy sonado el caso del *sacerdote* que se ahorcó, prometiendo venir a ayudarles y movió a los demás a seguirle al paraíso. Antes de partir al monte, dijo:

> *Nuestros dioses a quienes hemos servido nos tienen preparado el descanso en su palacio, en el otro mundo, y para gozarle luego, y salir del poder de estos enemigos tan poderosos, y de la persecución de estos padres que nos quitan todos nuestros dioses, y quieren que solo al suyo sirvamos y adoremos, y que dejemos a los que no han dado hijos, y aguas para sembrar y comer tantos años, es lo más acertado morir[192].*

[190] Como se dijo, los mixes encontraban en las fiestas la máxima expresión de fraternidad y gozo y, en consecuencia, fue una práctica común que los colonizadores, ante la imposibilidad por evitar su realización, procedieran a sustituir a los dioses viejos y sus ceremonias con la imagen del Dios cristiano.
[191] González, Vicente F., "*Libro que contiene advertencias, copias y arancel de las parroquias mixes",* Biblioteca Nacional de México, México, 1980, p. 91.
[192] Herhard, Peter, "*Geografía histórica de la Nueva España, 1519-1821*", UNAM, México, 1986, p. 378.

Estos hechos, la tiranía de los españoles, los elevados tributos, los servicios personales y la explotación comercial provocaron que en ese siglo muchos pueblos mixes abandonaran sus asentamientos y se refugiaran en la serranía, en aquella muralla natural que por tantos años los protegió.

Del mismo modo, el 30 de marzo de 1691 se sublevaron los indios de doce pueblos circunvecinos de Santiago Zoochila, en ese entonces, dependientes de la vicaría de Caxonos y Taba. Fray José de Castilla, en la iglesia de Zoochila, después de misa, mandó poner presos en la cárcel, por faltar a la doctrina y al rosario, a los alcaldes, fiscales y al maestro de capilla, quitándoles las varas de mando. Al partir para Caxonos, una muchedumbre liberó a los presos, fray José de Malaber fue derribado de una pedrada y encarcelado junto con el cacique José de Zárate. Fray Alonso de Vargas, vicario de Caxonos, enfrentó el motín de los doce pueblos, el motivo verdadero del alboroto era que se trataba de un acto colectivo del culto indígena, pero no se pudo comprobar. En realidad, para este momento la religión indígena hizo un frente fuerte a la religión oficial[193].

Por lo que respecta a los pueblos en donde los recursos humanos y la fuerza eran insuficientes para una sublevación, las autoridades, tratando de prevenir una futura revuelta, optaron por cambiar el lugar de asentamiento del pueblo, de lo más alto del cerro a lo más bajo, precisamente para alejarlos de las prácticas religiosas de la *cueva.*

Actualmente, la ideología que practican los habitantes de la zona alta de los mixes es difícil encuadrarla en alguna de las corrientes clásicas. Si bien es predominantemente católica, tiene matices que pudieran llevar a afirmar que aquellos son, por lo menos, biteístas, es decir, si bien rinden culto al Dios descrito por la religión católica, también siguen ejerciendo prácticas religiosas dirigidas ya sea al Rey Kondoy o a una entidad incorpórea que denominan “tierra” o “madre tierra”.

[193] Eulogio G. Gillow, *Op. Cit*., p.93.

Por una parte, realizan misas con la presencia de alguna de las autoridades de la iglesia católica, llevan a cabo las formalidades establecidas para tal acto, tienen templos dedicados a los santos y, en general, conciben la existencia del dios cristiano, pero por otra, siguen realizando prácticas tendientes a solicitar apoyo y agradecer el dado por la segunda deidad en mención: acuden al cerro llamado Zempoaltepetl, en donde habita aquella, y llevan ofrendas a ésta, a veces solo realizan plegarias, comparten los alimentos entre vivos y muertos y tiran cohetes, otras, ofrecen en sacrificio algunos pollos; cuando la gente enferma es común llamar al *adivino* para que él, con base en los conocimientos que tiene en los *antiguos calendarios* ordene la forma de proceder para aliviar los males; en cada comida, si se va a beber, deben ofrecerse los tres primeros tragos a la tierra, y si se va a comer, debe ofrecerse el primer bocado en agradecimiento por los mismos.

En ocasiones se confunden ambas deidades, en otras, la incompatibilidad es manifiesta. En la conciencia de los propios mixes no se ha definido si son el mismo dios o diversos, pero nadie duda de su existencia.

La idea religiosa predomina en cada acto individual y colectivo, al grado que, si bien no constituye un requisito para su aceptación, cuando una persona es elegida por la asamblea para desempeñar algún cargo público, previo al inicio de sus funciones, es común la realización de ciertas ceremonias para pedir el apoyo de Dios, englobando a ambas deidades, los ancestros y la población en general.

Los mixes han transmitido en las fiestas y en la espiritualidad sus ideas a nuestro tiempo. A pesar de que el pasado es relativo y en ocasiones ficticio, la tradición es el eterno retomar de las formas sociales creadas por los antepasados, entendida como la memoria colectiva del alma de los muertos.

El tiempo presente resume todo lo acontecido[194].

[194] Münch Galindo, Guido, *Op. Cit.,* p.67.

4.4 Principios de la organización política de las comunidades mixes

Con independencia de lo dispuesto por el orden constitucional, los tratados internacionales y las legislaciones locales, los pueblos originarios rigen su desarrollo con base en premisas de origen metafísico, llámense creencias o religión, lo cual dota de un significado abstracto todo acto de autoridad y de particulares.

Por ello, fue necesario acudir directamente con las personas a las que les fue encomendado el desarrollo de las actividades de la administración pública. De esa forma, mediante la realización de entrevistas, no solo se pretendió advertir su forma de organización política, sino que, con base en sus antecedentes históricos, entender su razón de ser y los objetivos de la misma.

Hablar en términos concretos de la forma en la que se estructura políticamente una sociedad que se rige por *usos y costumbres* es una tarea titánica, toda vez que su naturaleza si bien es estática en cuanto a sus principios, en lo referente a sus formas externas adquiere una variedad incontable de expresiones.

Primeramente, hay que diferenciar el método a través del cual se toman las decisiones que tendrán sus efectos al interior y al exterior de la comunidad indígena.

La *democracia*, en el modelo tradicional, consiste en delegar la toma de decisiones a un grupo reducido de personas, ello dado el gran número de habitantes que integra cada instancia de gobierno y la dificultad de reunirlos y escuchar cada una de sus opiniones.

En cambio, en las comunidades indígenas, todos aquellos a quienes se les reconoce el carácter de ciudadano tienen la obligación de asistir a las convocatorias para la discusión de los asuntos públicos, a estas reuniones comúnmente se les denomina *asambleas*.

En primer término, habrá que precisar que los requisitos para ser considerado ciudadano, es decir, con derecho a ser políticamente activo, al interior de los pueblos mixes, son variados: en ocasiones hay personas que sin haber llegado

aún a la mayoría de edad son nombrados para ejercer un cargo público, bajo la consideración de que los mismos han dejado de estudiar; en el caso de las mujeres, mientras éstas no hayan contraído matrimonio y su padre siga sirviendo a la comunidad, en la mayoría de los casos, no tienen obligación de asistir a las asambleas; tampoco es un requisito el haber nacido en un territorio determinado; ni la tenencia de la tierra llega a ser considerado un requisito esencial para poder participar activamente en los asuntos públicos.

El factor determinante para ser considerado como miembro activo de la asamblea y, consecuentemente, para ser electo para el desempeño de algún cargo público, es la autoadscripción a este órgano de dirección política.

Ahora bien, en la asamblea se pone a consideración de sus integrantes una situación en concreto, cada ciudadano tiene el derecho de proponer la forma en la que se debe proceder, así como el de expresar su opinión. Una vez agotado el intercambio de ideas, los encargados de dirigir la reunión someten a consideración de los asistentes las propuestas formuladas y, posteriormente, toman la votación de cada una de éstas. De esta forma, la que obtenga mayor grado de aceptación será la forma en la que se procederá.

Por otra parte, el método a través del cual se eligen a los representantes del pueblo para el ejercicio de la administración pública es mediante la propuesta que realiza quien actualmente ejerce un cargo determinado, es decir, el actual agente municipal propondrá ante la asamblea a una persona para que lo sustituya para el siguiente periodo. Luego, los miembros de aquella, de no tener inconveniente en ello, aceptarán la propuesta y ratificarán el nombramiento.

Los deberes de los ciudadanos son básicamente dos: contribuir económicamente a los órganos y/o comités de la comunidad y ejercer los cargos públicos que les son encomendados.

Cuando se incumple el primero de los imperativos, las sanciones se materializan en extrañamientos, multas, arrestos y hasta en la privación de servicios públicos, como el del agua potable. Sin embargo, cuando alguien se niega a asumir la

responsabilidad delegada sin causa justificada, sus lazos con la comunidad, de facto, quedan desechos.

Al respecto, la forma en la que se discuten los asuntos de interés general, la cohesión social de los integrantes del grupo y el sentimiento de responsabilidad mutua y recíproca, vincula a cada miembro del pueblo a cumplir con las encomiendas que les son impuestas por la asamblea, ya sea que las mismas sean llevadas a cabo de forma personal o a través de los llamados interinos. Derivado de ello, cuando un sujeto se niega a aceptar el cargo asignado por la comunidad, dicha actitud es percibida como hostil y como sinónimo de deserción.

Como en todas las sociedades, el principal objetivo de la organización en los pueblos mixes es la preservación y el desarrollo de la colectividad, de ahí que quien se rehúsa a servir a los demás deja de compartir el fin colectivo, pues al seguir siendo beneficiado de los servicios prestados por sus conciudadanos, ahora su pertenencia a la comunidad será vista como una carga que no será retribuida con contraprestación alguna.

Más aún, el pensamiento colectivo y la memoria histórica cuestionaran qué es lo que se puede esperar de quien ha dejado de preferir el bienestar del grupo que ha procurado su subsistencia por una vida individual o familiar más cómoda que implique menor sacrificio, sin duda, ya no se justificará su permanencia en la comunidad.

Ahora bien, el sistema de cargos se realiza de forma escalonada, es decir, los individuos irán cumplimiento encomiendas de menor a mayor jerarquía. Esto implica que, ya que todos los ciudadanos están obligados a ocupar todos los cargos públicos, cada integrante de la comunidad conocerá el pleno funcionamiento de la administración pública.

El periodo durante el cual se ejerce el servicio, mayoritariamente, es de un año; lo rige también el principio de gratuidad, es decir, quienes fungen como servidores públicos no reciben remuneración alguna por el encargo, sin embargo, hay puestos o comités que, en atención a la naturaleza de sus funciones, están

autorizados para solicitar el pago de una cooperación que será destinada para sufragar los gastos de los insumos necesarios para el correcto desarrollo de sus funciones, no como emolumentos.

Asimismo, como se dijo, el límite de edad para ser nombrado como representante del pueblo no está determinado de forma absoluta, pues aun los adultos mayores son nombrados para ejercer cargos de dirección o *consejo*. De igual forma, una vez desempeñado un puesto, salvo que su cumplimiento haya sido deficiente y así lo acuerde la asamblea, no podrá ser ejercido nuevamente por la misma persona, toda vez que como quedó precisado, lo que se pretende es *profesionalizar* a las personas con la mayor experiencia posible en diferentes áreas, de forma que al llegar a los puestos de mando puedan coordinar los esfuerzos para obtener el mayor beneficio posible.

Evidentemente, las obligaciones, restricciones y limitantes impuestas al individuo por este tipo de organización impiden su desarrollo particular. Si bien se exenta de prestar servicios públicos a los jóvenes que estudian, una vez que éstos concluyen o abandonan su formación académica, son susceptibles de ser nombrados para tal efecto, lo que podría coartar su crecimiento profesional. Y aunque se tiene la opción de pagar algún *interino* que lleve a cabo el servicio a su nombre, ello está supeditado a la capacidad económica del joven o de su familia.

En ese sentido, dado que el servidor público no recibe retribución alguna por su encargo, el proporcionar sustento económico a su hogar se vuelve una tarea sumamente difícil, pues debe de buscar la forma de concatenar su función pública con aquellas actividades que le permitan suministrar recursos. Ello provoca que, en ocasiones, la realización de su encargo se lleve a cabo de manera defectuosa y carente de voluntad, hecho que inevitablemente merma la calidad de vida de la comunidad.

Aunado a lo anterior, a partir de la presencia de religiones diversas a la católica, quienes las profesan se niegan a aceptar cualquier cargo público con el argumento de que éstos están ligados a esa doctrina.

Al respecto, habrá que recordar que al inicio de la colonización se usó como instrumento de conquista la religión católica, ya sea imponiendo sus dogmas con base en castigos o confundiendo o reemplazando las creencias de los indígenas por las prácticas cristianas, sin embargo, esta transición no fue total, pues los naturales conservaron ideas de su anterior fe, situación que hoy en día sigue vigente.

Por otra parte, la división entre religión y gobierno es casi nula, tan es así que existen cargos, como los *fiscales*, que tienen funciones propiamente religiosas. Ello no quiere decir que las faltas de carácter moral, en atención a los postulados católicos, sean sancionadas, sino más bien implica que la comunidad reconoce que la existencia de todo en el mundo se debe a una fuerza metafísica que puede influir en su destino, por lo que es su obligación agradecer los favores recibidos y solicitar su permiso y apoyo en las actividades que están por realizar.

Estas dos cuestiones, la gratuidad en el servicio y la incompatibilidad de ideas religiosas, son las principales causas por las que los ciudadanos se niegan a aceptar los cargos públicos. En algunos casos, esta negativa es sancionada solo de forma moral, es decir, con el reproche público, que no equivale a un extrañamiento único, sino que es practicado por todo el pueblo reiteradamente. Pero hay casos en los que ello no es suficiente y se hace necesario aplicar una pena más severa: el destierro.

La teleología del estado está invertida en los pueblos mixes. La idea común es que el ente político debe servir al desarrollo del individuo, sin embargo, en esta región, cada habitante tiene como meta el preservar al estado, aun cuando ello signifique sacrificar su bienestar personal.

Precisamente, con base en ese ideal se dictan las normas que habrán de regir al interior de la comunidad y en su observancia se advierte el alto grado de aceptación que tiene esta noción de vida.

4.5 La seguridad pública en el Pueblo Mixe

Atendiendo al artículo 2o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las comunidades indígenas tienen el derecho a aplicar sus propios sistemas normativos para la solución de sus conflictos internos, siempre y cuando se respeten los principios generales establecidos en el documento constitucional.

En ese sentido, la seguridad pública, en el pueblo Mixe, debe ser entendida en los términos establecidos en el precepto 21 de la constitución:

> "*La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, 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*."

Sin embargo, pese a la concatenación de estos dos postulados constitucionales, la regulación de esta función en las comunidades indígenas se deja al arbitrio de sus autoridades bajo el pretexto de la autonomía que poseen.

Al respecto, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, no menciona en ninguna ocasión a los pueblos o comunidades indígenas. Si bien pudiera suponerse que al referirse dicho ordenamiento a los municipios, quedan comprendidos aquellos calificados como indígenas, no hay claridad sobre cuál sería el estatus de las comunidades que, no alcanzando los requisitos exigidos para ser nombrados como aquellos, se constituyen como agencias municipales,

pero que de facto su administración es tan independiente como la del municipio a la que están adscritas.

Asimismo, en el caso específico del estado de Oaxaca, ni la constitución local ni la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado se pronuncian respecto de este tópico.

A esta deficiente regulación, se le suma un diálogo casi nulo que no pasa de ser una fotografía para los medios.

No obstante, la urgencia por establecer canales de comunicación entre estos dos mundos no solo es por el riesgo que representa la delincuencia en los pueblos originarios, sino porque en ellos pueden encontrarse soluciones para los problemas que en materia de seguridad pública están causando un gran deterioro a la calidad de vida de los mexicanos.

4.5.1 Incidencia delictiva en el Pueblo Mixe

Las cifras respecto del fenómeno de la delincuencia en las comunidades que integran el pueblo mixe son difusas y poco cercanas a la realidad. El principal factor que provoca esta disociación entre números y hechos es la escasa comunicación que existe entre las comunidades entre sí, pues en ocasiones aunque las agencias están adscritas a un municipio al que deben informar sobre el desarrollo de sus actividades y éste, a su vez, debe informar respecto de los delitos cometidos en su circunscripción a la cabecera de distrito, bajo el argumento de que gozan de una autonomía reconocida en la constitución, prefieren mantener su situación interna lo más discreta posible.

Pese a ello, se han realizado algunos ejercicios que han permitido obtener una radiografía parcial sobre el fenómeno delictivo en esta parte de la sierra norte del Estado de Oaxaca.

El primero de éstos fue realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en el año 2015, con motivo del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales, del cual se obtuvieron los siguientes resultados en relación con el año 2014:

Municipio	Número de presuntos delitos registrados	Número de intervenciones de la policía municipal o equivalente	Número de personas registradas destinadas para funciones de seguridad pública	Número de procedimientos administrativos que concluyeron con la imposición de alguna sanción (originados tanto por faltas administrativas como delitos)	Población
Zacatepec	2	10	89	18 (12 arrestos y 6 multas)	5 187
Tlahuitoltepec	103 (40 casos de violencia familiar; 6 de robo a casa habitación; 4 de amenazas y 4 de abuso de confianza)	240 (136 por presuntas infracciones administrativas y 104 por presuntos delitos)	48	111 (30 trabajos a favor de la comunidad; 31 amonestaciones; 40 arrestos y 10 multas)	8 922
Ayutla	Sin datos	Sin datos	40	Sin datos	4 813
Tamazulápam	Sin datos	120	24	20 (todos arrestos)	7 102
Totontepec	Sin datos	10	81	10 (8 multas y 2 arrestos)	5 361
Cacalotepec	Sin datos	20	17	50 (40 multas y 10 arrestos)	2 027
Tepantlali	1	140	42	129 (100 multas y 29 arrestos)	3 465
Tepuxtepec	1	300	78	299 (200 arrestos y 99 multas)	4 815
Mixistlán	Sin datos	12	14	12 (10 multas y 2 arrestos)	2 585
Total	**107**	**852**	**433**	**649**	**44 277**

Tabla 5. Elaborada por el autor con los datos aportados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía

Con base en estos datos, se advierte que por cada mil habitantes en la zona alta de la región mixe del estado de Oaxaca hay cuarenta y cuatro personas realizando funciones en materia de seguridad pública. Asimismo, la sanción más socorrida en el Pueblo Mixe la constituye el arresto y el municipio en donde, aparentemente, se cometen más delitos y faltas administrativas lo es Tepuxtepec.

Luego, el veinte de noviembre de dos mil quince, se publicó el Acuerdo General 33/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal del Poder Judicial del Estado de Oaxaca, mediante el cual se ordena la redistritación e implementación de los juzgados de control y Tribunal de enjuiciamiento en las regiones de la Sierra Norte y Sierra Sur del estado de Oaxaca y modifica la competencia del juzgado de garantías del distrito judicial de Tehuantepec y Tribunal de juicio oral de la región del Istmo, del cual se advierten los siguientes datos en relación con el Distrito Judicial de Santiago Zacatepec Mixe:

Año	Número de Averiguaciones Previas y/o Carpetas de Investigación iniciadas	Número de expedientes radicados en el Juzgado Mixto
2014	275	99
2015	227	45

Tabla 6. Fuente Consejo de la Judicatura Federal del Poder Judicial del Estado de Oaxaca

Es decir, en promedio, por cada dos averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas en la Agencia del Ministerio Público del Distrito Judicial de Zacatepec Mixe, solo una fue consignada ante el Juzgado Mixto con residencia en dicho municipio.

Por otra parte, en las entrevistas realizadas a los Síndicos de diversos municipios, la mayoría coincidió en que el delito que se comete con mayor frecuencia es la violencia familiar.

4.5.2 Autoridades competentes en materia de seguridad pública

Antes de abordar este tema habrá que acotar que, a diferencia de los municipios no indígenas, son pocas las comunidades en la región mixe que cuentan con una reglamentación escrita, pues ésta se encuentra en la memoria de los habitantes, en la voz de los abuelos y se transmite con la aceptación continua de un comportamiento uniforme.

En consecuencia, cada vez que un ciudadano es nombrado para ejercer la dirección de la seguridad pública, si bien se confía en que su experiencia en los cargos anteriores lo dotaron de la pericia necesaria para desempeñar su labor de

manera eficiente, lo cierto es que será su propio juicio el que determine las prioridades de la seguridad pública y los métodos para conseguirla.

En la mayoría de las comunidades el funcionario comisionado para dirigir las acciones en esta materia es denominado Síndico. Este cargo, junto con el de Agente Municipal o Presidente Municipal, es delegado a personas cuya trayectoria en el servicio público es vasta y sobresaliente. Y no es para menos, prácticamente en este individuo recae el ejercicio del poder judicial.

En primer lugar, cuando se suscita un hecho que aparentemente puede constituir un *delito*[195]*,* ya sea que éste haya sido denunciado por alguna persona o fue presenciado por alguna autoridad, el Síndico es el encargado de analizar las conductas de los involucrados y determinar si efectivamente se consumó un hecho ilícito, posteriormente, en caso positivo, procederá a determinar la sanción a imponer y la duración o medida de la misma.

Asimismo, dentro de sus obligaciones está el desarrollo de actividades tendientes a lograr la *protección civil* del pueblo. Ello incluye, principalmente, el mantenimiento de las colindancias con otras comunidades, el apoyo en las carreteras en caso de derrumbes y el combate en caso de incendios.

La duración del servicio es de un año y, por lo general, es unipersonal. En el caso del municipio de Tlahuitoltepec, existen dos Síndicos, sin embargo, su competencia no está suficientemente delimitada, pues algunos aseveran que ambos funcionarios ejercen sus facultades a la vez en todo el territorio municipal, otros manifiestan que se turnan por semana, es decir, uno trabaja una semana y descansa otra mientras que el otro lo sustituye y, algunos más, comentan que si bien ambos están en funciones todo el tiempo, se reparten el territorio para ejercer su jurisdicción.

Luego, atendiendo al número de habitantes, se nombraran diversos funcionarios que auxiliarán al Síndico en el desempeño de sus labores. La denominación, las

[195] Por delito, en este contexto, debe considerarse toda conducta que sea reprochable o reprobable por causar un daño o menoscabo a la comunidad o a uno de sus miembros, ya sea que en otros lugares sean calificados como faltas administrativas o propiamente delitos.

funciones y la jerarquía de estos servidores públicos varían de comunidad en comunidad, así por ejemplo en Totontepec se denomina jefe de policía al rango inferior inmediato del síndico, éste tiene que buscar a las personas que fungirán como topiles que estarán bajo su dirección, el número de éstos no está formalmente establecido por lo que en cada administración puede variar.

Por su parte, en Tlahuitoltepec se les conoce como mayores de vara, son doce en total y cada uno cuenta con cuatro topiles que trabajaran con ellos. Finalmente, en Tamazulapan se nombran a diez tenientes que coordinaran las acciones de los topiles. De igual forma, a diferencia de lo que pasa en Totontepec, todas las designaciones de los cargos descritos son realizadas por la asamblea del pueblo.

Finalmente, el primer cargo conferido a los nuevos ciudadanos es el de topiles. Esta primera encomienda se caracteriza por llevar a cabo labores que exigen un gran esfuerzo físico, desde caminatas en los cerros, pernoctar en edificios públicos hasta intervenir con la fuerza en diversas situaciones que supongan un riesgo para la población.

Las labores que llevan a cabo los topiles son variadas y si bien formalmente pertenecen al grupo encabezado por el Síndico, lo cierto es que actúan como agentes ejecutores de todas las autoridades de la comunidad.

Ahora bien, los cargos descritos son a los que comúnmente se les encomienda la realización de labores de seguridad pública, sin embargo, en ellas intervienen otras autoridades que, en estricto sentido, tienen a su cargo distintas responsabilidades, tal es el caso de los comités.

Cuando una comunidad tiene la fortuna de contar con una clínica de salud que resida en su territorio, el pueblo nombra a diversas personas que tendrán como tarea apoyar a los profesionales de la salud para el mejor desempeño de sus labores. Así, habrá quien administre los recursos económicos de este pequeño nosocomio, quien funja como enlace entre los médicos y las autoridades de la comunidad y quien ejerza labores de vigilancia.

Hay casos en los que el equipo médico con el que cuenta la clínica es sufragado por los propios pobladores, por lo que su cuidado adquiere mayor relevancia, de modo que no puede omitirse la vigilancia de este establecimiento, especialmente por las noches y más aún si la ubicación de éste es solitaria.

Si bien todos los ciudadanos tienen derecho a acudir a la clínica cuando presenten problemas de salud y eso justifica que la comunidad se haga cargo del mantenimiento de la misma, el caso de las escuelas públicas es un claro ejemplo de la percepción del pueblo Mixe sobre vivir en unidad.

Cada nivel educativo (prescolar, primaria, secundaria y, en algunos pueblos, bachillerato) cuenta con un comité nombrado por la asamblea que se hará cargo de ser un enlace entre las autoridades educativas y la comunidad, asimismo, les son atribuidas responsabilidades de carácter administrativo y de seguridad. Por lo que respecta a este último tópico la acción más trascendental que realizan es la vigilancia tanto de las instalaciones como de los estudiantes.

En ese sentido, dado el valor y la integridad del mobiliario escolar, los integrantes de los comités se van turnando para pernoctar en las aulas y así evitar posibles robos, de igual forma, procuran que las edificaciones permanezcan libres de maleza o desperfectos. En cuanto a la seguridad de los alumnos, dado el alto índice de alcoholismo y drogadicción que se ha presentado en casi todas las comunidades de la región, así como el mal uso que se le da a los teléfonos celulares, en primer lugar se prohibió la portación de éstos dentro de las escuelas y, en segundo lugar, a fin de verificar la aplicación de esta disposición e impedir que los escolares introduzcan bebidas alcohólicas, sustancias ilícitas o instrumentos peligrosos, se implementó el programa "*Mochila segura*". Éste consiste en que, sin previo aviso, las integrantes del comité, a la hora de entrada a la escuela, realizan una inspección a los estudiantes y a sus mochilas a fin de verificar que efectivamente no llevan consigo ningún objeto prohibido.

La trascendencia de este programa radica en que es de las pocas acciones que se llevan a cabo en las comunidades mixes tendientes a prevenir tanto la adicción a las drogas y el alcohol, como la comisión de los delitos.

Ahora bien, tal como se advirtió, en estos comités se pone de manifiesto la cosmovisión del pueblo mixe, pues a diferencia de lo que sucede con los comités de padres de familia en las escuelas ordinarias, en donde sus integrantes tienen como presupuesto que sus hijos estudian en la escuela en donde fueron nombrados para ejercer tal cargo, en los citados comités ese es un requisito innecesario porque para los mixes las instituciones educativas ofrecen una oportunidad de desarrollo a las nuevas generaciones, el cual se verá reflejado en beneficio de la comunidad, favoreciendo a todos los habitantes. De esa forma, el bienestar colectivo implica sacrificio personal.

Por otra parte, cada uno de los funcionarios encargados de la seguridad pública, si bien son respaldados por la experiencia de haber fungido con otros cargos anteriores, no reciben una capacitación por parte de las autoridades que les preceden, pues éstos solo se limitan a rendir un informe sobre los recursos materiales y económicos que entregan a los nuevos servidores públicos, así como a dar cuenta con las principales acciones realizadas durante su gestión. En ese sentido, el cúmulo de vivencias que, por ejemplo, experimentó el Síndico durante su gestión se convierte en un vestigio personal.

Si a ello se le suma el celo de cada pueblo sobre su vida interna, tenemos una región en la que el diálogo intercomunal es prácticamente inexistente, por lo que en cada gestión tendrá una solución diferente para un problema perpetuo: la inseguridad.

4.5.3 Delitos y sanciones

En apartados anteriores se señaló que en México se presenta el fenómeno del pluralismo jurídico, es decir, que en un mismo estado coexisten dos o más órdenes normativos. En el caso concreto, el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, reconoció la vigencia de los diversos sistemas

de usos y costumbres que rigen en los pueblos indígenas, integrándolos al mismo y no poniéndoles más límites para su desarrollo que el acatamiento a los principios instituidos en la Norma Fundamental.

Sin embargo, dado que el sistema hegemónico obedece a fundamentos teleológicos diversos de los aceptados por los pueblos originarios, se presentan antinomias entre los órdenes coexistentes. Y si bien el propio texto constitucional proporciona el método para su solución, es decir, la armonización de los segundos al primero, la falta de valoración del contexto histórico y social de los legisladores y los juzgadores promueve la diversidad cultural a su mínima expresión.

Esta situación se acentúa en lo relativo a las conductas que son consideradas como delitos en las comunidades indígenas y las relativas sanciones que pueden imponer sus autoridades.

A diferencia de lo que sucede en la mayoría de los estados, en función de garantizar la seguridad jurídica, las comunidades mixes carecen de un ordenamiento en el que se enlisten aquellas conductas que serán sancionadas, del mismo modo, no hay ningún catálogo de las penas que se impondrán a quienes quebranten el *pacto social*.

Como se dijo, será el Síndico, auxiliado del Alcalde, quienes, en primer término, determinaran si una conducta merece ser castigada y, en su caso, la sanción que le corresponde.

Las acciones que comúnmente merecen una pena son las riñas, el robo, el despojo, la violencia familiar y el incumplimiento al servicio que les fue encomendado. Hay otras conductas que se presentan con poca regularidad como las violaciones u homicidios, sin embargo, en cada caso, dependiendo de las partes involucradas, en especial de la víctima, y de las autoridades en turno su desenlace será distinto.

Por otra parte, hay algunos comportamientos que, a pesar de ser sancionados en la mayoría de las legislaciones locales, en el pueblo mixe no se persiguen por su

sola materialización, tales como la portación de arma de fuego y el consumo de sustancias ilícitas., sin embargo, si llega a provocarse un mal a un habitante o a la comunidad con su práctica, se toman acciones represoras en contra de su autor.

El bien jurídico de mayor jerarquía que se tutela con el *ius puniendi* en los pueblos mixes es, en el sentido más amplio, la *comunidad.* Ésta comprende a los habitantes, su territorio, sus creencias, su organización y autonomía. Ello contrasta con la ideología actual en torno al individuo como centro del derecho, pues en ocasiones, en pro del bienestar colectivo o la conservación del modelo estatal, se prefiere prescindir de un miembro antes que dejar de observar las costumbres que han regido la convivencia social por años.

Sin embargo, ello no significa que ante el primer conflicto que se suscite con un vecino por no acatar las normas sociales, de inmediato le será impuesta alguna pena que involucre su desconocimiento como ciudadano, por el contrario, dada la flexibilidad y el margen de discrecionalidad de los funcionarios públicos se opta preponderantemente por un diálogo tendiente a convencer al infractor de acatar los imperativos impuestos por la asamblea o, en su caso, de conciliar sus intereses con los del grupo.

En otros casos, la sola amenaza de la imposición de alguna pena logra inhibir el ímpetu renuente del delincuente, por ejemplo, una vez denunciado algún ilícito se opta por encomendar a los topiles la presentación del imputado en las horas en las que haya mayor afluencia de personas alrededor del palacio o agencia municipal, ello como un escarmiento público que le provoque sentimientos de arrepentimiento y pena.

Finalmente, si el agresor lo amerita, se hace uso de una de las medidas de coerción que son permitidas en cada comunidad. La primera y la más usual es la multa, ésta no tiene parámetros establecidos para su imposición, queda al arbitrio del Síndico el monto de la misma. En caso de que el sancionado no cuente con la capacidad económica de sufragar la multa o se niegue a hacerlo, se le permutará por el arresto.

La privación de la libertad, en la gran mayoría de los pueblos mixe, se lleva a cabo sin tomar en consideración las disposiciones que el estado mexicano e instancias internacionales han emitido para su ejecución y, respecto a su duración, hay muchas prácticas que no están esclarecidas del todo.

En principio, algunos municipios, sin saber la causa, tienen el conocimiento de que no pueden retener a una persona por más de treinta y seis horas, porque de lo contrario estarían violentando sus derechos humanos, tal es el caso de Tlahuitolpetec.

Al respecto, el párrafo cuarto del artículo 21 constitucional otorga a la *autoridad administrativa* la facultad de aplicar sanciones por las *infracciones* de sus reglamentos internos, limitando éstas a multa, arresto de hasta por treinta y seis horas o trabajo a favor de la comunidad.

Por su parte, la fracción I, del apartado A, del artículo segundo del mismo ordenamiento, reconoce la facultad de las comunidades indígenas para decidir sus formas internas de convivencia; asimismo, la fracción II del mismo precepto, les otorga el derecho de solucionar los conflictos que se susciten en su interior con base en sus propios sistemas normativos.

En ese sentido, podemos concluir que el constituyente, reconociendo el diferencia sustancial entre la cosmovisión general y la que profesan los pueblos originarios, dejó carta abierta, sin más que los propios límites constitucionales, para que éstos tracen la forma en la que se desarrollará su vida colectiva, incluyendo la prohibición de conductas que serán reprochables por la misma comunidad. Dicho de otro modo, estas formas de organización social cuentan con la facultad de establecer sus propios delitos y, en consecuencia, establecer la sanción que corresponde a cada uno.

La pregunta es, en atención al artículo 21 de la Constitución ¿Pueden privar de la libertad a una persona por más de treinta y seis horas?

Para pronunciarnos al respecto, es necesario advertir el contenido del artículo 420 del Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual señala que *cuando se trate de delitos que afecten bienes jurídicos propios de un pueblo o comunidad indígena o bienes personales de alguno de sus miembros, y tanto el imputado como la víctima, o en su caso sus familiares, acepten el modo en el que la comunidad, conforme a sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos proponga resolver el conflicto, se declarará la extinción de la acción penal, salvo en los casos en que la solución no considere la perspectiva de género, afecte la dignidad de las personas, el interés superior de los niños y las niñas o del derecho a una vida libre de violencia hacia la mujer*, excluyendo de esta posibilidad los delitos que ameriten prisión preventiva oficiosa.

Entonces, si los pueblos originarios tienen libertad configurativa para decidir la forma en la que se llevará a cabo su convivencia diaria, la administración de sus recursos y las conductas que serán sancionadas ¿Cuál es el impedimento para que éstos estén facultados para establecer sus propios parámetros, siguiendo los postulados constitucionales, al momento de imponer penas?

Por ejemplo, el artículo 370 del Código Penal Federal establece que, tratándose del delito de robo, cuanto el valor del objeto hurtado no exceda de cien veces el salario, se impondrá una multa de hasta dos años de prisión y multa de hasta cien veces el salario. Por otro lado, si consideramos que las autoridades de las comunidades mixes son autoridades administrativas, en términos del artículo 21 constitucional, la pena máxima de prisión que podrían imponer sería de treinta y seis horas, entonces ¿Sus bienes jurídicos tutelados tienen menor valor que aquellos contemplados en las legislaciones penales estatales y federal?

En ese sentido se pronuncia el artículo 38, fracción II, inciso c) de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, al imponer las formalidades que deben observar las autoridades de los pueblos originarios para ejercer su jurisdiccional, pues señala que las detenciones que lleven a cabo no podrán exceder de 36 horas, siguiendo el parámetro del artículo

21 de la Constitución Política, cuando el asunto sea de naturaleza *administrativa*, pero si se trata de un probable delito, aquellas no podrán exceder de 48 horas.

En otras palabras, este precepto coarta el derecho de los pueblos indígenas a desarrollar libremente su autonomía a través de la debida regulación de los procedimientos para resolver sus conflictos internos y, más aún, ante la comisión de un delito, que presupone una lesión más grave a la sociedad que una falta administrativa, restringe en mayor proporción el actuar de sus autoridades, porque contrario a lo que acontece en el caso del Código Nacional de Procedimientos Penales, en relación a los delitos que ameriten prisión preventiva oficiosa, aquel establece una limitante absoluta, porque no justifica la diferencia que hay entre que el ilícito sea cometido en una comunidad indígena y que se consume en otro lugar en el que ejerzan únicamente su jurisdicción las autoridades estatales ordinarias que amerite tal desproporción en las penas.

De ahí que se hace imperiosa la necesidad de realizar un ejercicio de ponderación entre las prerrogativas que reconoce el artículo 2o Constitucional, atendiendo a la singularidad jurídica de los Pueblos originarios, y las restricciones impuestas a las autoridades administrativas ordinarias en el precepto 21 de dicha Norma Fundamental.

Porque solo de esa forma, una vez comprendida la teleología de las múltiples y costosas reformas constitucionales en materia indígena, se podrá concluir que el límite de treinta y seis horas en el arresto, es inaplicable a las autoridades mixes y, en general, a todo pueblo originario.

Consecuentemente, la regla normativa contenida en la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, al establecer una medida discriminatoria en sentido negativo y desconocer las potestades otorgadas por el Constituyente permanente a los pueblos indígenas para regular la solución a sus conflictos internos, es inconstitucional.

4.5.3.1 Destierro

En ese mismo sentido, el *destierro*, pena decretada por el órgano máximo de decisión, la asamblea, por sus efectos, es la medida más eficaz para lograr la conservación y el correcto desarrollo de la vida en común dentro de las comunidades originarias ante la injerencia de un agente nocivo.

Sin embargo, dado que la tendencia internacional es proteger al individuo por encima de la estructura social, dicha medida, desde una perspectiva monista, es declarada como inconstitucional.

Tanto la Real Academia de la Lengua Española[196] como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados[197] definen al destierro como la pena que consiste en expulsar a alguien de un lugar o de un territorio determinado, para que temporal o perpetuamente resida fuera de él.

Por su parte, en las comunidades del pueblo mixe se hace alusión al término *pawop*, cuyo significado se asemeja al de obligar a salir definitivamente a una persona de un lugar o irse para no volver de forma involuntaria. Con esta expresión, la asamblea ordena a un ciudadano abandonar su territorio por haber cometido una falta grave a la organización social.

Aunque los vocablos *destierro* y *pawop* poseen similitudes, como el obligar a una persona a salir de un lugar, el primero, en el vocablo jurídico contemporáneo, supone que el destinatario de la pena abandone el espacio geográfico que ocupa todo el estado, verbigracia, el territorio que abarca nuestro país compuesto por la suma de las entidades federativas que lo integran, mientras que el segundo lo constriñe a abandonar una comunidad determinada, dejando a su salvo su derecho de asentarse en otra parte del terreno que comprende el estado federal. Es decir, el primero supone una salida total de aquel y el segundo una restricción al derecho de habitar en una parte del territorio nacional.

---

[196] Consultado el uno de enero de dos mil diecinueve en https://dle.rae.es/srv/fetch?id=DTh9AQi

[197] "*EXILIO Y DESTIERRO, ¿QUÉ SIGNIFICAN?",* consultado el uno de enero de dos mil diecinueve en https://eacnur.org/es/exilio-y-destierro-que-significan

Pese a esta diferencia sustancial, los operadores jurídicos han optado por homologar la terminología dada por los pueblos originarios y, en atención a sus efectos, concebirla como destierro.

De esa forma, además de la restricción a la libertad de movimiento, esta sanción implica serios efectos negativos para su receptor, especialmente de índole económico, toda vez que éste tiene la necesidad de establecerse en un nuevo lugar, alejado de la familia y amigos, aunado a la perdida de los bienes inmuebles que pudiera poseer.

En España, esta pena fue adoptada del derecho romano, consecuentemente, fue practicada durante la vigencia de la Nueva España. Con independencia de su duración, durante un tiempo determinado o perpetuamente, el efecto se equiparaba a la muerte civil, asimismo, había una *cláusula de quebrantamiento*, la que consistía en advertir al condenado que en caso de transgredir el destierro, se le impondría el doble de años al que fue sentenciado en un primer momento o, en su caso, sería sometido a azotes, pero si continuaba con una conducta renuente, el destierro podía ser sustituido por la pena de muerte.

Por otra parte, toda vez que el encargado de imponer esta pena era el Tribunal del Santo Oficio, la mayoría que delitos a los que era correlacionada esta sanción fue de índole religioso, como la herejía y la blasfemia.

Actualmente, el artículo 24 del Código Penal Federal no contempla al destierro como una pena o medida de seguridad, sin embargo, tampoco hay prohibición expresa para ser impuesta por parte de los grupos que tienen autonomía para configurar su propia legislación interna, sin que obste a lo anterior el hecho de que, tal como se detallará más adelante, los Jueces de Distrito interpreten que el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe su aplicación.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, compartiendo el criterio establecido en el segundo párrafo del artículo 33 de la Constitución mexicana, en primer término, ha señalado que un efecto de la soberanía de los estados es su

capacidad para establecer la estrategia más adecuada para atender el flujo migratorio, por lo que si así lo deciden las autoridades competentes de una nación, pueden expulsar de su territorio a las personas extranjeras, por otra parte, ha hecho pronunciamientos expresos respecto de que esta facultad de ninguna manera significa que puedan quebrantar el derecho de los ciudadanos a salir y entrar del país o a establecerse en cualquier parte de su territorio[198], pero a su vez, ha reconocido que, si esa es la voluntad del estado, esta sanción puede ser aplicada justificando tal decisión, en situaciones extraordinarias y después de haberse seguido un proceso:

> "*Es motivo de alarma y preocupación la frecuencia con que se recurre a la medida de expulsión de nacionales, no como ejercicio de una opción, tal como lo consagran algunas legislaciones, sino como un acto impuesto al sujeto por la fuerza y contra el cual no cabe recurso alguno, en violación del derecho a residencia y tránsito establecido en el Artículo VIII de la Declaración Americana.*
>
> *(…) la expulsión del país del señor Augusto Roa Bastos fue decretada administrativamente sin que mediara ningún tipo de proceso, sin darle lugar a intentar los recursos de la jurisdicción interna, como un medio de eliminar a un disidente político que el Gobierno considera un peligro para su seguridad interior.*
>
> *Que la libertad de las personas incluye la libertad de permanecer en el país del cual es ciudadano y que constituye el centro de su vida profesional, familiar y social. La expulsión de un ciudadano por su gobierno, en circunstancias normales, está totalmente excluido por las normas de derechos humanos vigentes[199]".*

En cuanto al ámbito nacional se refiere, hay una tendencia de los Jueces de Distrito para considerar al destierro como una pena inusitada y trascendental, por

[198] Cfr. Caso 12 534, admisibilidad y fondo, *Andrea Mortlock vs Estados Unidos.*
[199] Cfr. Caso 8 027, Resolución no. 5/84.

lo que, con fundamento en el artículo 22 de la Constitución, declaran su aplicación como inconstitucional.

En efecto, al resolver los juicios de amparo indirecto 852/2017, del índice del Juzgado Quinto de Distrito en Oaxaca, 439/2016, 206/2018, del diverso Octavo del mismo Distrito Judicial y en el 137/2016, de la estadística del Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Oaxaca, los respectivos juzgados resolvieron con base en los siguientes razonamientos:

> *"El destierro constituye un tipo de pena que consiste en expulsar o hacer abandonar a una persona del lugar en donde radica, normalmente por motivos políticos.*
>
> *En ese sentido la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone en el artículo 22 lo siguiente:*
>
> *'Art. 22.- Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.'*
>
> *Ahora, por penas inusitadas debe entenderse a aquellas que han sido abolidas por inhumanas, crueles, infamantes y/o excesivas, ya sea porque no corresponden a los fines que persigue la penalidad; porque no llene las características de una eficaz sanción, como las de ser moral, personal, divisible, popular, tranquilizadora, reparable y, en cierta forma ejemplar; o bien aquellas penas que, aun cuando no hayan existido, sean de la misma naturaleza o índole de las citadas.*
>
> *Después, en cuanto al concepto de trascendentales deben entenderse a los casos en que los efectos de la misma afecten a los parientes del condenado.*
>
> *Orienta lo expuesto la tesis sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Quinta*

Época, del Semanario Judicial de la Federación, Tomo XL, página 2398, que dice:

'PENAS INUSITADAS Y TRASCENDENTALES, QUE SE ENTIENDE POR. Según el espíritu del artículo 22 de la Constitución General, el término inusitado, aplicado a una pena, no corresponde exactamente a la acepción gramatical de ese adjetivo. En efecto, inusitado, gramaticalmente hablando, es lo no usado, y no podría concebirse que la Constitución hubiera pretendido prohibir la aplicación, además de las penas que enumera en el citado precepto, de todas aquellas que no se hubieran usado anteriormente, por que tal interpretación haría concluir que aquel precepto era una barrera para el progreso de la ciencia penal, ya que cualquiera innovación en la forma de sancionar los delitos, implicaría una aplicación de pena inusitada, lo cual no puede aceptarse. Por pena inusitada, en su acepción constitucional, debe entenderse aquella que ha sido abolida por inhumana, cruel, infamante, excesiva; porque no corresponde a los fines que persigue la penalidad; porque no llene las características de una eficaz sanción, como las de ser moral, personal, divisible, popular, tranquilizadora, reparable y, en cierta forma ejemplar; o bien aquellas penas que, aun cuando no hayan existido, sean de la misma naturaleza o índole de las citadas. En cuanto al concepto de trascendentales, no significa que las penas causen un mal más o menos graves en la persona del delincuente, sino que los efectos de la misma afecten a los parientes del condenado. Todo lo anterior se desprende de los términos expresos del concepto constitucional que se comenta, al establecer que quedan prohibidas las penas de mutilación e infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes, y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales'.

De tal suerte que de la definición de los citados conceptos constitucionales, se deduce que como pena inusitada y trascendental se debe entender aquellas que no son excesivas ni inhumanas, en tanto que no corresponden en proporcionalidad con la conducta que se considera punible, lo cual acontece en el caso del destierro, puesto que no corresponde una sanción eficaz para castigar ni siquiera una posible conducta delictiva, menos aún, como lo refiere la parte quejosa, comulgar una religión distinta a la católica; de ahí que las autoridades responsable, con su actuación, en la que si bien no se ve su directa injerencia, infringen los derechos humanos de la justiciable, porque al estar obligadas a guardar y hacer guardar las leyes del Estado y de la Federación, al permitir la expulsión de la ahora quejosa del lugar de su origen y vecindad, por decisión de la asamblea de su pueblo, cuando que no existe dispositivo que establezca que la diferencia de creencias religiosas sea un acto que deba castigarse de algún modo; antes bien, dicha libertad emana directamente de la propia Carta Fundamental.

Luego, como no existe disposición alguna en que se prevea como pena por tal actuar (adoptar una religión diferente a la católica) la del destierro o similar, por lo cual se considera que el acto reclamado en análisis es inconstitucional en sí mismo, ya que en ningún caso las responsables pueden realizar el acto impugnado, es decir no depende de que se llene o no un requisito, sino de que su prohibición se encuentra expresamente determinada en la Constitución; por tanto, procede otorgar la protección constitucional.

(…)

Lo anterior, sin desconocer que el lugar en donde se desarrollan los hechos puedan regir los usos y costumbres, mismos que se encuentra reconocidos por la Constitución en su artículo 2º y que esta juzgadora, estaría obligada a tomar en consideración, en tanto que en la hipotética circunstancia de que tal pena—destierro—

estuviera catalogada como un uso o costumbre de la población en donde habita la quejosa, ello no es obstáculo, para desconocer tal costumbre, puesto que la propia Constitución en el citado numeral dispone que el respeto a tales especificidades, es decir, a respetar sus sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos, no implica el desconocimiento de los derechos humanos previstos en la Ley Suprema.

En efecto, si bien es cierto que deben respetarse aquellas usos y costumbre también lo es que ello solo procede, siempre y cuando su aplicación no esté por encima de los principios y derechos fundamentales otorgados la por la Constitución, como lo es el derecho a impugnar la actuación de las autoridades del lugar o a defender su patrimonio y a transitar y residir en el lugar geográfico que prefieran, esto es, el propio precepto dispone que limita esa prerrogativa a la sujeción y respeto irrestricto a los principios generales de la Constitución Federal.

(…).[200]*"*

Sin embargo, antes de desvirtuar los argumentos esgrimidos por los Jueces de Distrito, por cuestión de método, es necesario aclarar la naturaleza de las autoridades de los pueblos originarios y para ello, se analizará lo resuelto por los Jueces Tercero y Décimo de Distrito en el Estado de Oaxaca en los juicios de amparo indirecto 1803/2016 y 975/2018, respectivamente.

En ambos casos, aunque por diversos motivos, los quejosos señalaron como acto reclamado la orden de destierro de las respectivas autoridades de sus lugares de origen, sin embargo, los juzgadores consideraron que a éstas no les asiste el carácter de autoridades responsables para los efectos del juicio de amparo por las siguientes razones:

---

[200] Cfr. Versión pública de la sentencia de veinte de agosto de dos mil dieciocho, dictada en el juicio de amparo indirecto 206/2018, del índice del Juzgado Octavo de Distrito en el Estado de Oaxaca. Asimismo, cabe aclarar que en el resto de los juicios de amparo en cita, las consideraciones que sirvieron de base para calificar como inconstitucional la aplicación del destierro fueron sustancialmente las mismas que las transcritas.

"En el caso, respecto de los actos reclamados a la Asamblea General de Comuneros de la comunidad y/o agencia y/o ranchería de Buenavista, a través del agente Primero y Segundo, se advierte que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con los diversos 1º, fracción I y 5º, fracción II, de la Ley de Amparo, que establecen:

(…).

Por su parte, los normativos 32, 33, 35, 36, 99 y 107, de la Ley Agraria, disponen:

(…)

De los artículos transcritos se advierte que la asamblea es el órgano supremo del ejido, en la que participan todos los ejidatarios; además, que los acuerdos a que llegue serán dirigidos, respetados, gestionados y ejecutados por el Comisariado de Bienes Comunales; quien vigilará que este último cumpla su cometido, será el Consejo de Vigilancia.

Sin embargo, de los actos que realiza con motivo de la materialización de los acuerdos consensados serán siempre actos entre particulares, sin imperio ni coerción de ninguna especie, porque no existe norma por la cual pudieran hacer uso de la fuerza pública o bien, solicitarla a diversa autoridad, para ejecutar los actos de la asamblea general o llevar a cabo el cumplimiento de las determinaciones de ésta; de ahí que sus actos no pueden ser considerados como provenientes de autoridad.

(…).

En tal virtud, es inconcuso que la Asamblea General de Comuneros de la comunidad y/o agencia y/o ranchería de Buenavista, no es autoridad responsable para efectos de este juicio de amparo

(…)[201]*”.*

Nuestro país, en tanto es un estado federal, tiene una base de organización fundamentalmente espacial, pues a partir de ésta se establecen diversos órdenes normativos que posibilitan su actuar. Así, tenemos en primer término a la federación, que ejerce su impero en la totalidad de la superficie que abarca la nación; luego, están las entidades federativas, la cuales tienen facultades para actuar dentro de su propio territorio y, finalmente, están los municipios que, en términos del artículo 115 de la Constitución Política, son la base administrativa de aquellas.

Luego, en el anteproyecto de modificaciones a la Constitución en materia indígena, se propuso instituir una nueva modalidad de organización jurídica que no tenía cabida en ninguno de los ámbitos territoriales referidos.

De esta forma, cuando se publicaron las reformas al artículo 2o constitucional, el 14 de agosto de 2001, se constituyeron las denominadas “comunidades” en los siguientes términos:

> “*Artículo 2o. (…)*
>
> *Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres*
>
> *(…).”*

Al reflexionar sobre este nivel normativo, el ministro en retiro José Ramón Cossío señaló:

> “*El último de los casos de orden jurídico que se pueden llegar a constituir de conformidad con los ASA, son las denominadas*

[201] Cfr. Versión pública de la sentencia de catorce de diciembre de dos mil dieciocho, dictada en el juicio de amparo indirecto 975/2018, del índice del Juzgado Décimo de Distrito en el Estado de Oaxaca.

comunidades. Aun cuando esta expresión tiene ya un uso en nuestro orden jurídico, fundamentalmente en materia agraria, es evidente que no tiene por qué coincidir con aquel a que se refieren los ASA. En efecto, y si desde nuestro punto de vista las comunidades indígenas son órdenes jurídicos parciales diversos a los de tipo agrario, lo primero que debemos responder es lo relativo a su jerarquía. (…)[202]."

El texto constitucional no se pronuncia de manera expresa respecto de cuál será el nivel de gobierno al que pueden llegar a constituirse las comunidades, sin embargo, en el precepto en cita se prohíbe que las practicas comunitarias limiten los derechos políticos de sus integrantes al momento de elegir a sus autoridades municipales.

De ahí que se concluya que a estas entidades les pueda corresponder el carácter de municipio o agencia o delegación municipal.

No obstante, con independencia de la calificación administrativa que adquiera, cada comunidad goza de las prerrogativas que le son otorgadas por la Norma Fundamental, tales como la aplicación de sus propios sistemas normativos, la solución a sus conflictos internos y la elección, observando sus costumbres, de sus autoridades.

Así lo reconocen los artículos 2o Constitucional[203], 29 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca[204] y 9o de la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca[205].

---

[202] Cossío Díaz, José Ramón, *Op. Cit*., p. 102.

[203] Artículo 2º. (…)
A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:
(…)
III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso de reconsideración SUP-REC-836/2014 y acumulados, precisó que los sistemas normativos indígenas se integran con las normas consuetudinarias y con aquellas otras que se establecen por el órgano de producción normativa de mayor jerarquía que, por regla general, es la asamblea, debido a que las decisiones que emite privilegia la voluntad de la mayoría.

Apoyó su decisión en la tesis XL/2011, emitida por esa misma instancia, visible en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Tesis, Volumen 2, Tomo 1, páginas 1035 y 3016 de rubro y texto:

> ***COMUNIDADES INDÍGENAS. INTEGRACIÓN DE LA ASAMBLEA GENERAL COMUNITARIA (LEGISLACIÓN DE OAXACA)****. De la interpretación funcional de los artículos 2° párrafo quinto, apartado A, fracciones III y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 16 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca; 136 y 137 del Código Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de la misma entidad, se advierte que la frase asamblea general comunitaria, se refiere a la expresión de la voluntad mayoritaria, la cual puede obtenerse en una asamblea o con la suma de las efectuadas en cada una de las localidades, pues en ambos casos implica la toma de decisiones en conjunto, de tal manera que la voluntad de integrar el órgano encargado de designar a la autoridad municipal, puede emitirse válidamente por la asamblea general comunitaria del municipio con la participación de*

---

comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

[204] Artículo 29.- (…)
Se reconoce la autonomía como base de gobierno interno y organización de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

[205] Artículo 9.- Cada pueblo o comunidad indígena tiene el derecho social a darse con autonomía la organización social y política acorde a sus normas, usos y costumbres, en los términos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; la Ley Orgánica Municipal, los artículos 17, 109 a 125 del Código de Instituciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de Oaxaca, y de esta Ley.

sus integrantes, o con base en las consultas realizadas en cada una de las localidades que componen el municipio.

En efecto, la asamblea comunitaria es la reunión de todas aquellas personas que forman parte de la comunidad y tienen reconocida capacidad para emitir su voto. La función de este ente es fungir como órgano deliberativo y de gestión, en el que, a través del consenso de la mayoría, se decidan las acciones tendientes a lograr el desarrollo de la comunidad.

En ese contexto, para llevar a cabo las determinaciones tomadas por la asamblea, se nombran a diversas personas que fungirán como representantes de aquella, a los cuales, por actuar en nombre de los ciudadanos de los pueblos indígenas, serán autoridades oficiales, tal como lo reconoce el precepto 3o. de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca:

"Artículo 3o. Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

(…)

II. Pueblos indígenas. Aquellas colectividades humanas que por haber dado continuidad histórica a las instituciones políticas, económicas, sociales y culturales que poseían sus ancestros antes de la creación del Estado de Oaxaca, poseen formas propias de organización económica, social, política y cultural, y afirman libremente su pertenencia a cualquiera de los pueblos mencionados en el segundo párrafo del Artículo 2° de este Ordenamiento. El Estado reconoce a dichos pueblos indígenas el carácter jurídico de personas morales de derecho público, para todos los efectos que se deriven de sus relaciones con los Gobiernos Estatal, Municipales, así como terceras personas.

(…)".

Por otra parte, el multireferido numeral 2 de la Constitución Federal, reconoció el derecho de cada comunidad a acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan.

En ese sentido, el diverso 27 del mismo ordenamiento, en su fracción VII, reconoce personalidad jurídica a los núcleos de población ejidales y comunales y garantiza la protección de las tierras de su propiedad; señala, además, que la Ley reglamentaria protegerá éstas y regulará su aprovechamiento; precisa que la asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con las funciones que la ley le confiera y añade que el comisariado es el representante del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

En efecto, la Ley Agraria, reglamentaria del citado precepto constitucional, en los artículos 9 y 99 apunta que los núcleos de población ejidales y comunales son propietarios de las tierras que les han sido dotadas, luego, en el diverso 23 se enlistan las facultades que, de acuerdo al mandato constitucional, tendrá la asamblea como órgano suprema de éstas:

> *Artículo 23.- La asamblea se reunirá por lo menos una vez cada seis meses o con mayor frecuencia cuando así lo determine su reglamento o su costumbre. Serán de la competencia exclusiva de la asamblea los siguientes asuntos:*
>
> *I. Formulación y modificación del reglamento interno del ejido;*
>
> *II. Aceptación y separación de ejidatarios, así como sus aportaciones;*
>
> *III. Informes del comisariado ejidal y del consejo de vigilancia, así como la elección y remoción de sus miembros;*

IV. Cuentas o balances, aplicación de los recursos económicos del ejido y otorgamiento de poderes y mandatos;

V. Aprobación de los contratos y convenios que tengan por objeto el uso o disfrute por terceros de las tierras de uso común;

VI. Distribución de ganancias que arrojen las actividades del ejido;

VII. Señalamiento y delimitación de las áreas necesarias para el asentamiento humano, fundo legal y parcelas con destino específico, así como la localización y relocalización del área de urbanización;

VIII. Reconocimiento del parcelamiento económico o de hecho y regularización de tenencia de posesionarios;

IX. Autorización a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas y la aportación de las tierras de uso común a una sociedad, en los términos del artículo 75 de esta ley;

X. Delimitación, asignación y destino de las tierras de uso común así como su régimen de explotación;

XI. División del ejido o su fusión con otros ejidos;

XII. Terminación del régimen ejidal cuando, previo dictamen de la Procuraduría Agraria solicitado por el núcleo de población, se determine que ya no existen las condiciones para su permanencia;

XIII. Conversión del régimen ejidal al régimen comunal;

XIV. Instauración, modificación y cancelación del régimen de explotación colectiva; y

XV. Los demás que establezca la ley y el reglamento interno del ejido.

De la lectura del contenido de las fracciones enumeradas, se advierte que la competencia de estos órganos se ejerce únicamente sobre aquellos aspectos que tengan que ver con la tenencia, disfrute, uso y aprovechamiento de la porción territorial de la que son propietarios, sin que se advierta indicio alguno que lleve a concluir que esta asamblea sustituya a las autoridades del estado en los municipios, agencias municipales o juntas auxiliares en las que ejercen su competencia.

Más aun, los diversos 41 y 42 de la misma ley, contemplan la posibilidad de que al interior de cada ejido se constituya una junta de pobladores, que será integrada por los ejidatarios y avecindados del mismo, cuyo margen de acción se limitará a opinar sobre los servicios sociales, informar las condiciones de los edificios públicos y hacer propuestas a las autoridades municipales sobre cuestiones relacionadas con el poblado y el asentamiento humano. Es decir, se reconoce que además de la asamblea de comuneros o ejidatarios hay una instancia propiamente de gobierno que se encarga de la administración pública.

Con lo anterior, se advierte que los Jueces de Distrito, al resolver los sendos juicios de amparo indirecto 1803/2016 y 975/2018, sin atender a las denominaciones señaladas por los quejosos ni al contexto de los hechos narrados en sus demandas, confundieron a las asambleas de comuneros o ejidatarios con las emanadas de las comunidades indígenas, lo que provocó que se desecharan los ocursos respectivos, proceder que fue incorrecto pues, tal como se desarrolló, estas dos instancias pueden coexistir en una misma población, toda vez que cada una, en primer lugar, tiene reconocida su existencia desde el propio texto constitucional y, en segundo, fue dotada de una competencia específica, diversa y complementaria una de otra.

Una vez superado el problema de la naturaleza de las autoridades de los pueblos originarios, lo procedente es determinar la constitucionalidad del acto que se reclama, es decir, la orden de destierro.

Pero para proceder a su análisis, habrá que acotar las circunstancias que sirvieron como base para su emisión.

En las demandas que dieron origen a los juicios de amparo indirecto 137/2016 y 975/2018, del índice del Juzgado Primero y Décimo de Distrito en el Estado de Oaxaca, respectivamente, se señaló que las autoridades responsables habían impuesto la pena de destierro a los quejosos por motivos de índole religioso. Se tiene conocimiento que dicha medida es usada frecuentemente por las asambleas comunales en contra de quienes, so pretexto de profesar una religión diversa a la católica, se niegan a prestar servicios a la comunidad bajo el argumento de que dentro de las funciones encomendadas se encuentra la práctica de acciones que implican la profesión de dicho culto, situación que se acentúa en la fiesta del pueblo en donde todas las autoridades tienen la obligación de participar.

Al respecto, la fracción IV, del apartado A del artículo 2º constitucional, reconoce como un derecho de cada pueblo indígena la preservación y enriquecimiento de sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

De esa manera, el constituyente originario no solo pretendió proteger las manifestaciones actuales de la cosmovisión de los pueblos originarios, sino que aceptó que ésta se encuentra en constante desarrollo, por lo que consideró necesario hacer saber a los nacionales que más que un vestigio, la cultura que practica cada pueblo es la expresión de una comunidad viva, que busca subsistir y progresar a partir de principios que no necesariamente son idénticos a los practicados por el resto de la población.

En ese mismo sentido se pronuncia el numeral 16 de la Constitución del Estado de Oaxaca:

> *Artículo 16.- (…)*
>
> *Los pueblos indígenas del Estado de Oaxaca son: Amuzgos, Cuicatecos, Chatinos, Chinantecos, Chocholtecos, Chontales,*

Huaves, Ixcatecos, Mazatecos, Mixes, Mixtecos, Nahuas, Triques, Zapotecos y Zoques. El Estado reconoce a las comunidades indígenas que los conforman, a sus reagrupamientos étnicos, lingüísticos o culturales. La ley reglamentaria protegerá a las comunidades afromexicanas y a los indígenas pertenecientes a cualquier otro pueblo procedente de otros Estados de la República y que por cualquier circunstancia, residan dentro del territorio del Estado de Oaxaca. Asimismo el Estado reconoce a los pueblos y comunidades indígenas, sus formas de organización social, política y de gobierno, sus sistemas normativos internos, la jurisdicción que tendrán en sus territorios, el acceso a los recursos naturales de sus tierras y territorios, su participación en el quehacer educativo y en los planes y programas de desarrollo, sus formas de expresión religiosa y artística, la protección de las mismas y de su acervo cultural y en general para todos los elementos que configuran su identidad. Por tanto, la ley reglamentaria establecerá las normas, medidas y procedimientos que aseguren la protección y respeto de dichos derechos sociales, los cuales serán ejercidos directamente por las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas o por quienes legalmente los representen.

La ley reglamentaria castigará las diversas formas de discriminación étnica y las conductas etnocidas; así como el saqueo cultural en el Estado. Igualmente protegerá a los pueblos y comunidades indígenas contra reacomodos y desplazamientos, determinando los derechos y obligaciones que se deriven de los casos de excepción que pudieran darse, así como las sanciones que procedan con motivo de su contravención.

(…)".

Luego, de manera magistral, la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, desarrolla y tutela la identidad de éstos:

Artículo 2°. *El Estado de Oaxaca tiene una composición étnica-plural sustentada en la presencia mayoritaria de sus pueblos y comunidades indígenas cuyas raíces culturales e históricas se entrelazan con las que constituyen la civilización mesoamericana, hablan una lengua propia; han ocupado sus territorios en forma continua y permanente; en ellos han construido sus culturas específicas, que es lo que los identifica internamente y los diferencía del resto de la población del Estado. Dichos pueblos y comunidades tienen existencia previa a la formación del Estado de Oaxaca y fueron la base para la conformación política y territorial del mismo, por lo tanto tienen los derechos sociales que la presente Ley les reconoce.*

Artículo 17*. Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho social a vivir dentro de sus tradiciones culturales y en libertad, paz y seguridad como culturas distintas y a gozar de plenas garantías contra toda forma de discriminación.*

Artículo 18*. Comete el delito de etnocidio y se sancionará con prisión de tres a seis años y multa de doscientos a quinientos salarios:*

I. Al que por cualquier medio atente contra el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a disfrutar, enriquecer y transmitir su propia cultura y su propia lengua.

(…)".

Artículo 20*. Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho social a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales. El Estado, a través de sus instituciones competentes y programas culturales, en el ámbito de sus atribuciones y presupuetos, apoyará a los pueblos y comunidades indígenas en el mantenimiento, protección y desarrollo de sus manifestaciones culturales actuales y en el cuidado de las de sus ancestros que aún se conservan, incluyendo sitios arqueológicos, centros ceremoniales, monumentos históricos,*

tecnologías, artes, artesanías, expresiones musicales, literatura oral y escrita.

***Artículo 23**. Los pueblos y comunidades indígenas, en los términos del artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley General de Educación y de la Ley Estatal de Educación, tienen el derecho de revitalizar, utilizar, desarrollar y transmitir a las generaciones futuras por medio de la educación formal e informal sus historias, lenguas, tecnologías, tradiciones orales, filosofías, sistema de escritura y literatura, así como a utilizar su toponimia propia en la designación de los nombres de sus comunidades, lugares y personas en sus propias lenguas".*

Tal como fue detallado en apartados anteriores, la abolición del viejo mundo y la instauración de un nuevo orden no significaron la desaparición de la visión espiritual de los pueblos indígenas, sino que ante la crisis de la conquista, integraron los nuevos elementos de la fe cristiana a su ideario religioso en su empeño por mantenerse independientes en su tradición cultural.

"El método de la conversión era estudiar el idioma, conocer sus costumbres, comprender sus ritos y ceremonias, darse cuenta de lo más secreto de sus supersticiones, buscar los medios más suaves y castigos, a propósito de su naturaleza frágil y espantadiza, para remediar sus errores.[206]"

Hacia el año de 1546, la Real Audiencia de la Nueva España expidió unas ordenanzas de gobierno para tratar de impedir la continuidad de las prácticas y creencias de la religión indígena. Los indígenas honraban a sus dioses con diversas fábulas y ficciones que eran representadas en sus fiestas, las solemnizaban con cantares y bailes, porque está era su principal forma de oración, pocas terminaban sin borracheras. Derroche de recursos y exaltación de alegría fueron las principales expectativas comunitarias acerca de la vida presente, llena

[206] De Burgoa, Francisco, "*Palestra historial", Op. Cit.*, p. 207.

de sufrimientos pasajeros, así como esperanza de la futura, portadora de liberación y de felicidad eterna. Esta cosmovisión, con muchos elementos coloniales, se ha transmitido a la espiritualidad de nuestro tiempo y, obviamente, sigue proyectándose al futuro[207].

La fiesta es una acción unificante, concentra y solidariza a la mayor parte de los individuos, a la vez que reproduce todos los aspectos de la cultura. En esencia, la fiesta es un acto de transmisión creativa de la cultura. Luego, la herencia católica hizo que aquella fuera la imagen misma de la deidad. La navidad, por ejemplo, en un mundo plagado de miles de sistemas de creencias, sumergido en un proceso de progresiva destrucción de las culturas, emerge entre millones de festividades, para convertirse en la primera fiesta de occidente en universalizarse. Sin embargo, además del contenido cristiano, para los pueblos indígenas simboliza el proceso de instauración del nuevo orden, del cambio de poderes políticos y religiosos tradicionales.

Aunado a lo anterior, es difícil encuadrar los principios indígenas con los postulados católicos. Los integrantes de aquellos continuaban agradeciendo a la tierra, a los cerros, centinelas de sus recursos, a sus propios ídolos, como el Rey Kondoy en el caso del pueblo mixe.

La celebración conjunta no solo significa ritos religiosos, cuenta con actividades culturales, deportivas y comerciales, todo ello sin prescindir de la bebida y el baile.

La fiesta renueva la unidad, confirma la pertenencia y evita la ruptura. El vínculo social orienta la conciencia individual dándole un sentido inmediato en el presente a la vida y a su finalidad.

En México, aun en contra de la civilización de masas, la tradición festiva conserva la posibilidad, para el individuo y la sociedad, de hacer o crear su propia forma de ser y representarse en ella, es decir, de tener autodeterminación cultural[208].

La fiesta se vive y difícilmente se explica

[207] Münch Galindo, Guido, *Op. Cit.*, pp.29 a 33.
[208] *Ibídem*, p. 106.

Estas expresiones han alcanzado tal importancia, principalmente por su continua desaparición, que la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, inscribió a las fiestas indígenas dedicadas a los muertos en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad. Asimismo, derivado de la importancia y la proyección a nivel internacional que consiguió la Guelaguetza (celebración cultural que se lleva a cabo año con año), en 1987, el citado organismo declaró a la ciudad de Oaxaca como Patrimonio Cultural de la Humanidad.

De esta forma, si las autoridades nombradas por la asamblea deben tener intervención en los preparativos y en el desarrollo mismo de la fiesta del pueblo, no pueden excusarse de llevar a cabo las labores que el cargo les impone porque con independencia de la religión que profesen, este evento tiene una carga cultural prehispánica que, no solo tienen el derecho de reproducir sino que demás, tienen el deber de conservar.

Consecuentemente, tal como lo sostuvo la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el juicio directo en revisión 5465/2014, *parece razonable considerar que algunos derechos pueden limitarse legítimamente cuando su pleno ejercicio ponga en riesgo la existencia de la comunidad o la preservación de usos y costumbres que son esenciales para su sobrevivencia.*

Este es el contexto en el que, por lo menos, debieron de haberse situado los juzgadores para resolver los asuntos que fueron sometidos a su consideración. Sin embargo, ello no ocurrió.

Ahora bien, el punto medular es analizar la constitucionalidad de las órdenes de destierro que fueron emitidas por diversas autoridades de comunidades indígenas.

Habrá que recordar que esta pena consiste en expulsar a alguien de un lugar o de un territorio determinado para que temporal o perpetuamente resida fuera de él.

En ese sentido, como se ha señalado continuamente en este tratado, el artículo segundo constitucional otorga la facultad a los pueblos indígenas de aplicar sus

propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos, incluyendo, como fue precisado en apartados anteriores, la imposición de penas, cuyo catálogo está determinado por la experiencia de cada comunidad.

Así, corresponde ahora evidenciar la legitimidad que tiene la citada sanción en dichos sistemas jurídicos y, más aún, la necesidad de su implementación dado el sistema organizacional que impera en ellos.

Tendiente a ello, nuevamente acudimos al numeral dos del texto constitucional, pues en su párrafo segundo establece que la *conciencia* de identidad indígena debe ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplicaran las disposiciones sobre pueblos originarios.

En ese tenor, el diverso cuarto de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca[209], otorga la potestad a cada comunidad a determinar, atendiendo a la tradición de cada uno, quienes integran la misma.

Por otra parte, ha quedado precisado que la forma de organización política tiene su base en la asamblea, que es la reunión de todos los integrantes de la comunidad con capacidad de ejercicio; dicho ente nombra a diversas personas para que ejecuten sus mandatos en competencias específicas. De esa forma se designan comités de educación, cultura, salud, agua potable, entre otros, así como cargos específicos y personales como presidente municipal, agente municipal, síndico, tesorero, secretario, topiles, mayores, mayordomos y una pluralidad que varía de región a región.

Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en el modelo tradicional, los funcionarios encargados de la prestación de los servicios públicos no reciben emolumento alguno, es decir, los realizan de manera gratuita.

---

[209] Artículo 4°Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho social a determinar libremente su existencia como tales, y a que en la Ley y en la práctica se reconozca esa forma de identidad social y cultural.
Así mismo, tienen derecho social a determinar, conforme a la tradición de cada uno, quiénes integran el pueblo o la comunidad indígena en cuestión, y a ejercer con autonomía todos los derechos que esta Ley reconoce a dichos pueblos y comunidades.

No obsta a lo anterior el hecho de que se establezcan cuotas de cooperación para que éstos puedan operar y despachar los asuntos de su competencia, porque el fin de esos recursos es proporcionar los insumos necesarios para la correcta prestación de los servicios, no para el pago del trabajo realizado.

La razón de ser de esta forma de organización radica en un principio de reciprocidad y ayuda mutua, porque si bien hoy alguien realiza una labor que beneficia a todos, mañana éste será el beneficiario del trabajo de uno de sus conciudadanos.

En ese sentido, no se trata solo de pagar cuotas a cambio de dejar de aceptar los cargos que les son encomendados, sino de corresponder al sacrificio ajeno, de mantener viva la comunidad y contribuir a su progreso. Esos son los fines que la gran mayoría de los pueblos originarios persiguen, porque no están edificados a partir del bienestar particular sino del general.

Consecuentemente, quien se niega a prestar un servicio comunitario, pretendiendo vivir a expensas de los demás, no encuentra un lugar dentro del grupo, porque ha perdido el sentido de identidad que compartía con los miembros restantes y, en consecuencia, su permanencia resulta nociva para el correcto desarrollo de la sociedad, por lo que la asamblea, como máxima expresión del consenso social, tiene legitimidad para expulsarlo.

No pasa inadvertido que la propia Norma Fundamental establece limitantes a la actuación de las autoridades de los pueblos indígenas, tales como los principios generales de la Constitución, el respeto a los derechos humanos y, en específico, la dignidad e integridad de las mujeres.

Precisamente, al amparo de estas restricciones, los Jueces de Distrito, en primer lugar, interpretando el artículo 22 constitucional, concluyen que la pena de destierro es de las clasificadas como inusitadas y trascendentales por ser excesiva al no guardar proporcionalidad con la conducta que se considera punible, que en el caso, a criterio de dichos juzgadores, lo es el profesar una religión distinta a la católica y, por otro, concluyen que al no existir disposición alguna en que se

prevea como pena por tal actuar la del destierro, dicha orden es inconstitucional en sí misma.

Por sus efectos, pudiera considerarse que la orden de destierro lesiona el derecho humano de los individuos a residir en el lugar geográfico que prefieran, por lo que lo procedente es realizar un ejercicio de ponderación entre éste y el derecho colectivo de los pueblos indígenas a conservar sus usos y costumbres y permitir que su organización social y política siga subsistiendo.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión 5465/2014, señaló que cuando en un proceso jurisdiccional se invoque una costumbre que explique el proceder de una conducta, los juzgadores deben considerar las especificidades culturales y costumbres de los pueblos indígenas y resolver el litigio constitucional bajo una perspectiva intercultural.[210]

Ello implica que las autoridades estatales deben documentar con los medios adecuados, incluidas diligencias para mejor proveer, como puede ser un peritaje antropológico, la cultura de las comunidades involucradas; la forma en la que se gobiernan; las normas que les rigen; las instituciones que las sustentan; los valores que suscriben y el significado, para ellos, de las conductas y derechos materia del juicio respectivo, ello con la finalidad de que a partir de estos elementos adopten una perspectiva que fomente el dialogo entre sistemas normativos y acepte la multiculturalidad como una realidad en México, sin imponer arbitrariamente una visión determinada del mundo que atente contra la igualdad entre las culturas.

Así, para lograr el consenso mínimo necesario para la convivencia entre las distintas culturas, sin que se renuncie a los presupuestos esenciales que marcan la identidad de cada una, en principio, no serán aplicables las normas del derecho

[210] La perspectiva de interculturalidad es un método de análisis que estudia las relaciones de poder entre personas que forman parte de distintas culturas; establece el diálogo entre dichas culturas como algo deseable y posible; identifica la demanda de derechos y las condiciones que impiden su pleno cumplimiento en contextos donde la multiculturalidad es un hecho social, como sucede en México.

consuetudinario indígena que atenten en contra de los derechos humanos que pertenecen al ius cogens, sin embargo *parece razonable considerar que algunos derechos pueden ser limitados legítimamente cuando su pleno ejercicio ponga en riesgo la existencia de la comunidad o la preservación de usos y costumbres que son esenciales para su sobrevivencia,* por lo que serán *admisibles restricciones de derechos cuya propósito fundamental sea preservar las particularidades culturales de la comunidad, incluida su visión del Derecho y de los derechos-por ejemplo, el derecho de propiedad colectiva, las prácticas religiosas, el uso del lenguaje tradicional; entre otros.*

De esta forma, si con el destierro se pretende proteger la cultura, las tradiciones, la organización social y política de las comunidades indígenas, la restricción al derecho individual de residir en el lugar que se prefiera, está plenamente justificada[211].

Cabe hacer mención que con independencia de la constitucionalidad del acto reclamado, es necesario que los órganos jurisdiccionales tomen un papel más activo y propositivo tendiente a lograr una real solución al problema cuando se presente una colisión entre dos sistemas normativos.

Por ejemplo, la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos del estado de Oaxaca, al emitir la recomendación 19/2009, propuso a la autoridad municipal de Santa María Yalina, Oaxaca, que, dada la negativa de la peticionaria de aceptar un cargo conferido por la asamblea con el argumento de que por su edad no podía cumplirlo con los estándares exigidos, le designara un cargo diverso, tomando en cuenta su edad, sexo y situación laboral o, en su caso, se le permitiera que el cargo designado pueda ser desempeñado en su nombre por otra persona. Es decir, no desconoció el deber de la agraviada de contribuir en el desarrollo de la vida política de la comunidad, pero exhorto a las autoridades municipales a que, por su conducto y en representación del órgano supremo de decisión, tomaran en

[211] Por el momento, no se tratan cuestiones accesorias a esta pena, como lo podría ser el pago de una indemnización al sentenciado o su temporalidad, pues el tema central es superar los obstáculos para su implementación.

cuenta las particularidades de aquella a la hora de encomendarle algún servicio público.

Limitarse a señalar que una decisión es inconstitucional sin motivar suficientemente dicho pronunciamiento omitiendo explicar el examen de constitucionalidad realizado a una costumbre, impide a los pueblos originarios desarrollarse bajo los principios reconocidos a su favor en el texto constitucional, provocando con ello una asimilación al modelo céntrico del estado nacional.

Por ello, cuando las comunidades indígenas reclaman el derecho a mantener su organización frente a la presión que ejerce la sociedad general, lo que piden en realidad es la preservación de su cultura y de su existencia en cuanto tales, pues la presencia de estas instituciones constituye un elemento fundamental en la descripción de sus pueblos.

4.5.4 Procedimiento para la imposición de sanciones

Tal como lo hace la norma fundamental, el artículo 112 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca reconoce el derecho de los pueblos indígenas para ejercer su jurisdicción, de acuerdo con sus usos y costumbres, para la solución de sus conflictos internos.

Estos últimos serán aquellos que reúnan las siguientes características:

a) que las partes involucradas sean integrantes de una misma comunidad;

b) que se trate de aquellos cuya resolución se encuentre prevista en el orden jurídico indígena correspondiente; y

c) que su conocimiento no esté delegado expresamente a otra autoridad o instancia de gobierno.

Al respecto, el numeral 30 de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca reconoce la potestad de los pueblos originarios para regular todo lo relativo al ámbito de las relaciones familiares, de la vida civil, de la organización de la vida comunitaria y, en general, de la prevención y solución de cualquier controversia, siempre y cuando no se contravengan los principios

establecidos en la Constitución Política del Estado ni se vulneren derechos humanos de terceros.

Aunado a lo anterior, en cuanto al orden criminal se refiere, el artículo 420 del Código Nacional de Procedimientos Penales, por una parte, condiciona la competencia a favor de las autoridades tradicionales a que tanto el imputado como la víctima acepten el modo en el que éstas resuelvan los litigios y, por otro, aun cuando se satisfaga la referida exigencia, excluye de su jurisdicción a los delitos en los que proceda la prisión preventiva oficiosa.

Además, el precepto 39 de Ley en mención[212], precisa que cuando el conflicto surja entre partes indígenas y no indígenas, el infractor, si es materia penal, o el demandante, tratándose de materias diversa a la delictiva, podrá elegir a la autoridad a la que someterá la controversia.

Asimismo, dicho artículo prevé una restricción inconstitucional a la facultad de los pueblos originarios para solucionar sus conflictos al limitar su conocimiento solo a los delitos sancionados por el Código Penal del Estado con pena económica o corporal no mayor a dos años de prisión, pues si excede ese lapso dichas autoridades se constituirán como auxiliares de las autoridades ministeriales y judiciales, ello a expensas de que, de así requerirlo la normatividad aplicable, se presente la querella correspondiente .

---

212 "Artículo 39. La presente Ley reconoce jurisdicción a las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas para procurar y administrar justicia, en los casos y de acuerdo con las formalidades que se prescriben a continuación:

I. Las autoridades indígenas tradicionales ejercerán jurisdicción en los casos siguientes:

a) Tratándose de controversias en las cuales ambas partes sean indígenas, ya sea que pertenezcan a un mismo pueblo o a pueblos diferentes.

Cuando el conflicto de que se trate involucre como partes a indígenas y no indígenas, el infractor o el demandante podrá elegir a la autoridad a la que se someterá la controversia.

b) Que la materia de las controversias verse sobre delitos cuya sanción sea solamente económica o no exceda de dos años de prisión; tenencia individual de la tierra en la comunidad de referencia; fallas administrativas y de policía; atentados contra las formas de organización, cultura, servicios comunitarios, trabajos y obras públicas; cuestiones del trato civil y familiar; incumplimiento del deber de las madres y padres de familia consistente en enviar a sus hijos e hijas a la escuela; y en general, todos aquéllos casos en los que los ascendientes o los esposos y esposas no se conduzcan como buenos padres y madres de familia.

(…)".

En cuanto las reglas para determinar la competencia, el artículo 40 de la legislación estatal en comento precisa tres criterios para resolver cualquier controversia que surja al respecto:

> a) Es competente la autoridad indígena del lugar en donde se cometió el delito o la infracción;
>
> b) Tratándose de bienes o cosas, la del lugar en donde se ubiquen los bienes o cosas materia de la controversia; y
>
> c) Si se trata de una acción de contenido no pecuniario, la del lugar donde resida el demandado.

Ahora bien, en cuanto al procedimiento, éste inicia de dos formas: a petición de parte, cuando se denuncia ante las autoridades competentes alguna conducta ilícita, o de oficio, al momento de detener al infractor en flagrancia.

En lo que respecta a la primera hipótesis, cualquier persona puede denunciar ante las autoridades, principalmente ante el Síndico, la posible comisión de un delito, sin que sea necesario que éste le cause perjuicio a su esfera jurídica directamente, pues dado el principio de desarrollo comunitario, una transgresión al patrimonio común o al perteneciente a otro ciudadano, es una anomalía en el desarrollo ordinario de la sociedad.

Inmediatamente, el citado funcionario, a través de los topiles, ordenará la presentación del imputado. Una vez lograda ésta, se le hará del conocimiento los hechos que le son atribuidos para que exprese lo que a su interés convenga.

En este punto, cabe hacer una precisión respecto de una particularidad que solo se presenta en las sociedades en donde se actúa bajo la idea de legitimidad. Son escasas las ocasiones en las que los acusados niegan haber realizado algún acto, por el contrario, una vez que escuchan el por qué se les acusa, éstos expresan las razones por las cuales consideran que su conducta es legítima y justa, razón por la cual, salvo excepciones, los hechos no son controvertidos, provocando que se

prescindan de medios de prueba, procediendo la autoridad respectiva a decidir el fondo de la controversia.

Comúnmente, cuando se trata de asuntos de índole agrario o sucesorios, las pruebas que figuran son las testimoniales y las inspecciones. De igual modo, dada la tradición oral, las pruebas documentales con escasas, sin embargo, el sistema de precedentes, consignados en las actas de asamblea tienen gran peso al momento de resolver los conflictos.

El dictado de la sentencia se realiza en el momento en el que las partes exponen sus agravios y justificaciones, ésta es expresada en parte oral y en parte escrita. En cuando a la primera, el Síndico da a conocer a los involucrados la decisión en cuanto al fondo, es decir, quien tiene la razón y los motivos para ello. Respecto a la segunda, se deja constancia de la sanción impuesta, si esta fue pecuniaria, el monto de la misma o su duración, en caso de que se haya optado por la restricción a la libertad, así como el nombre del condenado.

Por otra parte, cuando una persona es detenida en flagrancia, la naturaleza de la autoridad cambia, ahora no será solamente quien resuelva, sino que se constituirá como órgano acusador, por lo cual el imputado deberá esgrimir argumentos suficientes para justificar su actuar.

La ejecución de las sanciones es de inmediata y está a cargo de la misma autoridad que dicta la resolución condenatoria.

Si alguna de las partes llegara a estar inconforme con la sentencia, ya sea por el fondo o por la proporcionalidad de la pena en relación con la conducta sancionada, podrán recurrirla durante el desarrollo de la próxima asamblea general, en la que se someterá a votación la legalidad del proceder de las autoridades sancionadoras.

En contraste, el precepto 39 de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, establece las formalidades que las autoridades comunitarias deberán observar al momento de impartir justicia:

a) Las audiencias serán públicas;

b) El infractor y en su caso el demandado serán oídos en justicia;

c) La detención no podrá exceder de 36 horas si el asunto es administrativo. Si se trata de probable delito, la detención no excederá de 48 horas ;

d) Todas las formas de incomunicación y de tortura del presunto infractor quedan prohibidas;

e) La resolución principal se asentará por escrito, y contendrá las razones motivo de la misma; y

f) Las sanciones que se impongan en ningún caso atentarán contra los derechos humanos ni contra las garantías individuales y sociales establecidas en la Constitución General de la República.

En cuanto a la forma externa de las resoluciones, la gran mayoría de las autoridades mantienen la tradición oral al momento de emitirlas. Como ya se mencionó, el único registro que queda de aquellas es respecto de la pena impuesta.

Ello no ha sido obstáculo para impugnarlas ante la asamblea, pues el principio de lealtad a los hechos, que impera tanto en los particulares como en las autoridades, permite analizarlos tal cual fueron juzgados en la primera instancia, sin necesidad de acudir a formalismos ni controversia sobre los mismos.

Finalmente, la decisión adoptada por el pueblo, a través de la votación a mano alzada, es asentada por escrito en el acta general de la asamblea.

Ahora bien, el acudir ante la asamblea para que se revise las actuaciones de las autoridades comunales es una facultad potestativa de los ciudadanos, sin embargo, en los términos señalados por el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, cuando así lo crean conveniente los agraviados, pueden acudir

a las instancias estatales para que ante ellos se ventile su controversia desde la primera instancia.

No obstante, los dos códigos normativos en cita y la Norma Fundamental establecen la obligación del estado de abrir de oficio una segunda instancia en la que se revise la actuación de las autoridades locales.

Si bien esta actuación no requerirá necesariamente de la denuncia o el aviso de las partes involucradas en los litigios, si es preciso un canal de comunicación para dar inicio a la actividad de los órganos ordinarios del estado. De igual modo, habrá que precisar que no solo se trata de asuntos de índole penal, sino de todos aquellos que hayan sido atendidos por las autoridades indígenas con independencia de la materia.

A pesar de hacer sido consignado este imperativo en el texto constitucional, su eficacia está supeditada a que alguna parte inconforme con el fallo acuda a los tribunales federales, a través de juicios de amparo, para solicitar la revocación del mismo.

Esto es en cuanto a la impartición de justicia se refiere, sin embargo, lo mismo ocurre en todo lo relacionado con las funciones de gobierno que se realizan en las comunidades, ya sea que se refiera a la capacitación o la convalidación de las actuaciones llevadas a cabo por las autoridades de los pueblos originarios.

CONCLUSIONES

La estructura del estado, así como sus fines, son un reflejo de la situación particular de cada sociedad, por lo que la multiplicidad de éstos se explica en atención a las experiencias y conocimientos propios de sus integrantes. Consecuentemente, la permanencia de la estructura actual de cada estado, está supeditada a la vigencia de los ideales en los que se funda.

Durante de los casi 200 años de existencia de nuestro país, el concepto y alcance de la seguridad pública, como fin del mismo, ha variado en atención a los cambios sustanciales que se presentan en las relaciones humanas.

Actualmente, el marco normativo que regula esa función, ha optado por delegar mayoritariamente las labores para su tutela a los organismos públicos, permitiendo a los particulares participar en su realización únicamente de forma indirecta, ya sea formulando propuestas, elaborando estudios o supervisando el actuar de los primeros.

Motivados por el crecimiento del fenómeno delictivo, los ciudadanos optan por asumir un papel más activo tendiente a prevenir y repeler la comisión de los ilícitos en su comunidad, no obstante, algunas de estas acciones son incompatibles con el contenido de las legislaciones en la materia.

A la par del desarrollo del estado nacional mexicano, se advierte la pervivencia de distintos grupos que, antes del periodo de la colonización, eran auténticos estados que habitaban en el actual territorio mexicano, los cuales, en mayor o menor grado, conservan rasgos sociales y políticos de esas primigenias sociedades.

A partir de 1994, la Constitución Política reconoció el derecho de los pueblos originarios para solucionar sus conflictos internos con arreglo a sus usos y costumbres, siempre y cuando éstos respeten los principios de la norma fundamental.

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública omite considerar a las comunidades indígenas, permitiendo que los mecanismos que usen éstas para atender tal fenómeno escapen del modelo edificado a partir de aquella.

El Pueblo Mixe, al ejecutar su modelo de tutela de la seguridad pública, atiende a sus costumbres y a las necesidades que se pretenden satisfacer en cada caso particular, omitiendo observar, salvo situaciones específicas, los imperativos marcados por el sistema jurídico hegemónico, llegándose a presentar transgresiones al mismo.

El desconocimiento del contenido del citado sistema normativo por parte de las autoridades de dicho pueblo originario no es la causa generadora de que éstas actúen en su contravención, pues aun cuando algún órgano jurisdiccional les indica la forma de proceder, aquellas omiten atender tales lineamientos bajo el argumento de que su forma de actuar obedeció a un mandato de la asamblea general, órgano máximo de decisión de la comunidad, por lo que no estaban en condiciones de contrariar la voluntad general.

Por tanto, aun cuando se tenga conocimiento de cómo debe actuarse en atención a las normas dictadas por el estado, local y federal, el pueblo Mixe antepone su autodeterminación y procede de la forma que mejor satisfaga sus necesidades, de modo que se comprobó la hipótesis alternativa, es decir, la causa por la que el proceder de las autoridades de la región alta del pueblo Mixe del estado de Oaxaca, al ejecutar acciones en materia de seguridad pública, contraviene el contenido de las normas dictadas por el sistema jurídico mexicano en relación a dicha función, lo es la discrepancia de los principios que rigen cada actuar, pues el sistema hegemónico se desarrolla por el caudal que le impone el principio de legalidad, mientras que el pueblo Mixe atiende a la tradición y a la necesidad de conservación en cada caso particular.

BIBLIOGRAFÍA

Barragán Barragan, José, et al, "*Teoría de la Constitución*", octava edición, Porrúa, México, 2018

Benítez Fernando, "*De la Conquista a la Independencia*", Era, México, 2012

Bernal, Beatriz, "*Cómo periodizar el derecho indiano"*, Boletín Mexicano del Derecho Comparado, número 56, UNAM, México, 1986

Bodenheimer, Edgar, "*Teoría del Derecho*", Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1964

Bonesana, Cesare, "*Tratado de los delitos y las penas",* tercera edición, Porrúa, México, 1988

Burgoa Orihuela, Ignacio, "*Garantías individuales*", sexta edición, Porrúa, México, 1970

Buscaglia, Edgardo, "*Vacíos de poder en México*", Debate, México, 2013.

Carpizo, Jorge, "*La Constitución Mexicana de 1917*", décima cuarta edición, Porrúa, México, 2004,

Correas, Oscar, "*Pluralismo jurídico, alternatividad y derecho indígena*", Fontamara, México, 2013

Cossío Díaz, José Ramón, "*Los problemas del derecho indígena en México*", tercera edición, Comisión Nacional de Derecho Humanos, México, 2015

De Burgoa, Francisco, "*Geografía descripción. México*", Talleres Gráficos de la Nación, 1934 (Publicaciones de AGN, XXVI), t. II

De Burgoa, Francisco, "*Palestra historial",* Talleres Gráficos de la Nación (Publicaciones del AGN, XXIV), México, 1934.

Díaz del Castillo, Bernal, "*Historia verdadera de la conquista de Nueva España*", Buenos Aires, Espasa Calpe, 1955 (Col. Austral, 1274)

Eulogio G. Gillow, "*Apuntes históricos"*, México, Imprenta Del Sagrado Corazón, 1889

Foucault, Michael, "*Vigilar y castigar. Nacimiento de la Prisión*", Siglo XXI Editores, Argentina, 2002

Fustel de Coulanges, Numa Denys, "*LA CIUDAD ANTIGUA*", decimoséptima edición, Porrúa, México, 2012

González Uribe, Héctor, "*Teoría Política*", México, Porrúa, 1982

González, Vicente F., "*Libro que contiene advertencias, copias y arancel de las parroquias mixes",* Biblioteca Nacional de México, México, 1980

Grupo de Estudios de Técnica Legislativa, "*La forma de las leyes, 10 estudios de técnica legislativa*", Bosch, España, 1986

Hauriou, André, "*Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*"*,* segunda edición, Ariel, Barcelona, 1980

Herhard, Peter, "*Geografía histórica de la Nueva España, 1519-1821*", UNAM, México, 1986

Hermann, Heller, *"Teoría del Estado"*, segunda edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1998

Jiménez Moreno, Wigberto, *et al, "Historia de México",* Porrúa, México, 1965

Jiménez Rueda, Julio, "*Herejías y supersticiones en la Nueva España: los heterodoxos en México",* Imprenta Universitaria, México, 1946

Kelsen, Hans, "*Teoría pura del derecho*"*,* UNAM, México, 1986

Lassalle, Ferdinand, "*¿Qué es una constitución?*", Colofón, Sociedad Anónima, México, 2006

Lozano Tovar, Eduardo, "*Seguridad Pública y Justicia*"*,* segunda edición, Porrúa, México, 2016

Mansilla Olivares, Arturo, "*Seguridad Pública en el Siglo XXI*", Porrúa, México, 2014

Mireles Valverde, José Manuel, "Todos somos autodefensas", Grijalbo, México, 2017

Münch Galindo, Guido, "*Historia y cultura de los mixes*", Instituto de Investigaciones Antropológicas—Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003

Nacif Mina, Jorge, "*La Policía en la Historia de la Ciudad de México (1524-1928)*"*,* Desarrollo Social Socicultur, México, 1986

Ojeda Sampson, Alejandra, "*Programas del Estado: una forma de violencia San Nicolás de Esquiros y Santa María del Refugio*", en *Estudios de la Seguridad Pública,* Volumen 1, año 1, Tirant Lo Blanch, México, 2018

Orellana Wiarco, Octavio Alberto, "*Seguridad Pública. Profesionalización de los Policías*"*,* segunda edición, Porrúa, 2016

Ortiz Ortiz, Serafín, "*Función policial y seguridad pública*"*,* Mc. Graw Hill, México, 1999

Ortiz Ortiz, Serafín, "*La seguridad pública en el estado constitucional de derecho*"*,* en *Política Criminal en materia de Procuración de Justicia Penal,* Universidad Autónoma de Tlaxcala, Centro de Investigaciones Jurídico-Políticas (CIJUREP), Tlaxcala, 2014

Palacios Pámanes, Gerardo Saúl, "La cárcel desde adentro", Porrúa, segunda edición, México, 2014

Paoli Bolio, Francisco José, "*Teoría del Estado*", Trillas, México, 2012

Peñaloza, Pedro José y Garza Salinas, Mario A., "*Los desafíos de la seguridad pública en México*"*,* Universidad Iberoamericana—UNAM. Procuraduría General de la República, México, 2002

Peña Sánchez, Edith Yesenia, "*Reflexiones sobre la utilidad del peritaje antropológico en el sistema de justicia penal en México*", en Estudios de la Seguridad Ciudadana, Volumen 1, Tirant lo Blanch, México, 2018

Peter Herhard, "*Geografía histórica de la Nueva España, 1519-1821"*, UNAM—Instituto de Investigaciones Históricas e Instituto de Geografía, Serie Espacio y Tiempo, México, 1986

Platón, "*Diálogos", De la República o de lo Justo*, trigésima segunda edición, Porrúa, México, 2012

Polo Bernal, Efraín, "*Manual de Derecho Constitucional*", primera edición, Porrúa, México, 1985

Porrúa Pérez, Francisco, "*Teoría del Estado*", 40ª edición, Porrúa, México, 2014

Portalis, J. E. M., "*Discurso preliminar del Proyecto de Código Civil Francés (1801)*", Traducción de M. de Rivacoba, Valparaíso, Edeval, 1978

Ramírez Marín, Juan, "*Seguridad Pública y Constitución*"*,* Porrúa, México, 2003

Reyes Heroles, Jesús, "*El liberalismo mexicano I*", Fondo de Cultura Económica, tercera edición, México, 1982

Rodríguez Manzanera, Luis, "*La Crisis Penitenciaria y los Substitutivos de la Prisión*", Porrúa, México, 1998

Rousseau, Juan Jacabo, "*El contrato social o principios de derecho político"*, decimoctava edición, Porrúa, México, 2013

Sandoval Huertas, Emiro, "*Sistema penal y criminología crítica*", Temis, Bogotá, 1985

Sandra Molina Arceo y Alejandro Rosas, "*Érase una vez México 1"*, Booket, México, 2013

Sandra Molina Arceo y Alejandro Rosas, "*Érase una vez México 2*, Planeta Mexicana, Sociedad Anónima de Capital Variable, México, 2014

Serra Rojas, Andrés, *"Derecho Administrativo",* décima cuarta edición, Porrúa, México, 1988, t. I

Tagle López, Erick Gómez, "*La ciencia criminológica ante la inefectividad del derecho penal*", Tla-Melaua, Revista de ciencias sociales, facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Año 6, número 33, Octubre 2012-Marzo 2013

Tena Ramírez, Felipe, "*Leyes fundamentales de México",* 22ª ed., Porrúa, México, 1999

DICCIONARIO

Diccionario de la lengua española, consultado en: http://dle.rae.es/

LEGISGRAFÍA, DOCUMENTOS Y JURISPRUDENCIA

Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, México, Diario Oficial de la Federal, 2008

Campa Cifrián, Roberto, "*Datos duros del Sistema Nacional de Seguridad Pública*", Simposio Internacional de Seguridad Pública, Cámara de Diputados, México, 8 de abril de 2008

Código Nacional de Procedimientos Penales

Código Penal Federal

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Controversia constitucional 132/2006, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el diez de marzo de dos mil ocho y publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo XXVII, Abril de 2008, página 1706.

"*Etnografía del Pueblo Mixe de Oaxaca (ayuukjä´äy)*", Comisión Nacional Para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 8 de mayo de 2017, consultado el 18 de octubre de 2017 en https://www.gob.mx/cdi/articulos/etnografia-del-pueblo-mixe-ayuukja-ay?idiom=es

"*Hacia el reconocimiento de un Estado multicultural en el marco del pluralismo jurídico. Propuesta de iniciativa de reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca sobre derechos de los pueblos indígenas y negro afromexicano de Oaxaca*", Comité Técnico de Expertos, Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas y Afromexicano de Oaxaca, Secretaría de Asuntos Indígenas del Gobierno del Estado de Oaxaca, México, 2013

Ley Agraria

Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Ley Nacional de Ejecución Penal

Tesis aislada emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo XL, página 2398, de rubro *"PENAS INUSITADAS Y TRASCENDENTALES, QUE SE ENTIENDE POR".*

Tesis aislada emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 58, segunda parte, página 61, de rubro "*PENA, INDIVIDUALIZACIÓN DE LA*".

Tesis aislada 1a. CCCLII/2018 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 61, Diciembre de 2018,

Tomo I, página 365, de rubro "*PERSONAS INDÍGENAS. CRITERIOS DE APLICABILIDAD DE LAS NORMAS DE DERECHO CONSUETUDINARIO INDÍGENA*".

Tesis aislada 1a. CCVIII/2009, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo XXX, Diciembre de 2009, página 293, de rubro *"PERSONAS INDÍGENAS BILINGÜES O MULTILINGÜES. ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 2o., APARTADO A, FRACCIÓN VIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"*.

HEMEROGRAFÍA ELECTRÓNICA Y RECURSOS EN LÍNEA

"*Atlas de los Pueblos Indígenas de México*", Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, en http://atlas.cdi.gob.mx/?page_id=67, consultado el 18 de noviembre de 2019.

"*Casos de 'justicieros' pasan de seis en 2015 a 27 este año*", Nancy Gutiérrez, Milenio, 23 de diciembre de 2016, consultado el 3 de septiembre de 2017 en http://www.milenio.com/policia/casos_justicieros-asaltantes-transporte_publico-asesinatos-inseguridad-milenio_0_871112891.html

"*Confirmado: enero-marzo, el trimestre más violento de la historia*", Manuel Espino, El Universal, 20 de abril de 2019, consultado el 25 de abril de 2019 en https://www.eluniversal.com.mx/nacion/seguridad/confirmado-enero-marzo-el-trimestre-mas-violento-de-la-historia

"*EXILIO Y DESTIERRO, ¿QUÉ SIGNIFICAN?*", consultado el uno de enero de dos mil diecinueve en https://eacnur.org/es/exilio-y-destierro-que-significan

"*Lenguas indígenas en México y hablantes (de 3 años y más) al 2015*", Instituto Nacional de Geografía e Historia, en http://cuentame.inegi.org.mx/hipertexto/todas_lenguas.htm, consultado el 18 de noviembre de 2019

"*Los homicidios rompen récords en México a pesar del aumento en la inversión de seguridad*", El país, 21 de julio de 2017, consultado el 2 de octubre de 2017 en: https://elpais.com/interncional/2017/06/22/mexico/1498096407_446739.html?rel=mas

"*México, a punto de romper todos los récords de asesinatos en 2017*", El País, 21 de octubre de 2017, consultado el 2 de noviembre de 2017 en: https://elpais.com/internacional/2017/10/22/mexico/1508640864_470522.html?id_externo_rsoc=FB_CM

"*Mujer se arrodilla ante Osorio Chong y ruega que le ayude en secuestro de su hija*", Aristegui Noticias, 26 de julio de 2016, consultado el 10 de octubre de 2017 en http://aristeguinoticias.com/2607/mexico/mujer-se-arrodilla-ante-osorio-chong-y-ruega-que-le-ayude-en-secuestro-de-su-hija-video/

"*Operan 8 mil empresas de seguridad ilegales*", "El Universal", consultado el veintidós de octubre de dos mil diecisiete en http://www.eluniversal.com.mx/periodismo-de-datos/operan-8-mil-empresas-de-seguridad-ilegales

"*Rescatan a hija de mujer que pidió ayuda a Osorio Chong*", Milenio, 27 de junio de 2016, consultado el 11de octubre de 2017 en http://www.milenio.com/estados/Milenio_Noticias_secuestro_osorio_chong-Osorio_Chong_secuestro_mujer_pachuca_0_781722040-html

"*Son topiles no autodefensas, dicen indígenas de San Andrés Tzicuilan*", 22 de noviembre de 2016, consultado el 11 de mayo de 2017 en http://radioexpresion.com.mx/index.php/municipios/41962-son-topiles-no-autodefensas-dicen-indigenas-de-san-andres-tzicuilan

"*Surgen autodefensas en Ixhuatán*", 26 de diciembre de dos mil dieciséis, consultado el 11 de mayo de 2017 en http://imparcialoaxaca.mx/istmo/foY/surgen-autodefensas-en-ixhuat%C3%A1n

"*Un grupo armado de autodefensas aparece en Oaxaca*", consultado el 11 de mayo de 2017 en http://nssoaxaca.com/2016/12/27/un-grupo-armado-de-autofedensas-aparece-en-oaxaca/

"*5 datos sobre el aumento de la inseguridad en lo que va de 2017*", Periódico Expansión, 14 de julio de 2017, consultado el 10 de octubre de 2017 en: http://expansion.mx/nacional/2017/07/14/5-datos-sobre-el-aumento-de-la-inseguridad-en-lo-que-va-de-2017 "